

DEFESA NACIONAL PARA O SÉCULO XXI

Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar



Edison Benedito da Silva Filho
Rodrigo Fracalossi de Moraes
Organizadores



DEFESA NACIONAL PARA O SÉCULO XXI

Política Internacional, Estratégia
e Tecnologia Militar



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro – Wellington Moreira Franco



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretora de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Luciana Acioly da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas, Substituto

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação, Substituto

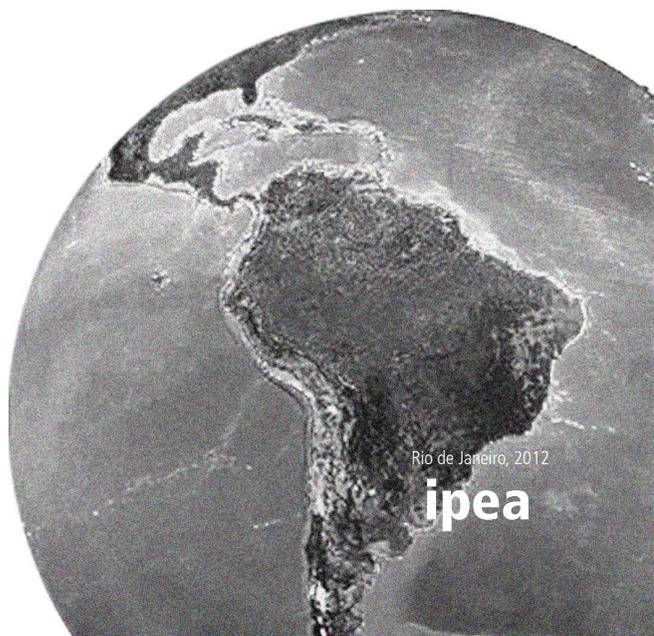
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

DEFESA NACIONAL PARA O SÉCULO XXI

Política Internacional, Estratégia
e Tecnologia Militar



Edison Benedito da Silva Filho
Rodrigo Fracalossi de Moraes
Organizadores

Rio de Janeiro, 2012

ipea

Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar / Edison Benedito da Silva Filho, Rodrigo Fracalossi de Moraes: organizadores. – Rio de Janeiro : Ipea, 2012.
346 p. : il., gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-150-2

1. Política de Defesa. 2. Política Internacional. 3. Militarismo.

I. Silva Filho, Edison Benedito da. II. Moraes, Rodrigo Fracalossi de. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 355

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
APRESENTAÇÃO	9
ORGANIZADORES E AUTORES	11
INTRODUÇÃO	13
 PARTE I: SEGURANÇA E POLÍTICA INTERNACIONAL	
CAPÍTULO 1 SEGURANÇA INTERNACIONAL NA DÉCADA DE 1990 Williams da Silva Gonçalves	21
CAPÍTULO 2 POLÍTICA DE DEFESA E SEGURANÇA DO BRASIL NO SÉCULO XXI: UM ESBOÇO HISTÓRICO Francisco Carlos Teixeira da Silva	49
CAPÍTULO 3 DOS “DIVIDENDOS DA PAZ” À GUERRA CONTRA O TERROR: GASTOS MILITARES MUNDIAIS NAS DUAS DÉCADAS APÓS O FIM DA GUERRA FRIA – 1991-2009 Edison Benedito da Silva Filho Rodrigo Fracalossi de Moraes	83
CAPÍTULO 4 TERRORISMOS: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO FENÔMENO POLÍTICO Marcial A. Garcia Suarez	131
CAPÍTULO 5 O PODER MILITAR BRASILEIRO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA Fernando José Sant’Ana Soares e Silva	149
 PARTE II: ESTRATÉGIA E TECNOLOGIA NA DEFESA E NA SEGURANÇA INTERNACIONAL	
CAPÍTULO 6 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE CULTURA ESTRATÉGICA Reginaldo Mattar Nasser	185
CAPÍTULO 7 A CONDUTA DA GUERRA NA ERA DIGITAL: CONCEITOS, POLÍTICAS E PRÁTICAS Érico Esteves Duarte	201
CAPÍTULO 8 AS FUNÇÕES TECNOLÓGICAS DE COMBATE EM GUERRAS DO PASSADO, DO PRESENTE E DO FUTURO José Carlos Albano do Amarante	247

CAPÍTULO 9 AS CIDADES E AS “NOVÍSSIMAS GUERRAS”: A MILITARIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO	
Reginaldo Mattar Nasser	271
CAPÍTULO 10 BRASIL, SERVIÇOS SECRETOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONHECENDO UM POUCO MAIS SOBRE O GRANDE JOGO	
Joanisval Brito Gonçalves.....	295
CAPÍTULO 11 O PRESENTE E O FUTURO DA DISSUAÇÃO BRASILEIRA	
Luiz Eduardo Rocha Paiva	317

PREFÁCIO

DESAFIOS DO NOVO MUNDO

A intensa aproximação entre os Estados soberanos e o intercâmbio de suas respectivas culturas, fenômenos resultantes da globalização e da evolução vertiginosa das tecnologias de informação, fornecem reconhecidos benefícios ao entendimento entre as nações. Contudo, no sentido oposto, o acesso às facilidades e inovações dos novos tempos também expõe a sociedade à possibilidade das ações de grupos terroristas e organizações do narcotráfico.

As adversidades do mundo estão mais próximas. Os limites de um país não mais se impõem exclusivamente por meio de suas fronteiras, mas sim pelo alcance da sua força dissuasória diante do lastro de desenvolvimento que possui em todos os setores.

Essa circunstância requalifica o âmbito e as atribuições relativas à defesa e amplia suas relações com a inteligência e as instituições nacionais, como também estabelece a necessidade de diálogo entre o governo e a sociedade numa plataforma de agenda compartilhada e construtiva na configuração da Defesa Nacional.

A oportuna publicação deste livro, *Defesa Nacional para o Século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*, corresponde assim a uma proposta de agenda, de explicitação de um tema tradicional e culturalmente tratado pelas Forças Armadas.

Trata-se de coletânea de ensaios produzidos por especialistas de diferentes formações e instituições, aqui reunidos em duas partes: *Segurança e política internacional* e *Estratégia e tecnologia na defesa e na segurança internacional*. Essa diversidade constitui em si uma informação relevante. Revela-nos a complexidade que os novos tempos imprimem à defesa nacional e fortalece a iniciativa do Ipea em tratar desse tema.

O livro nos lembra que o Brasil passa por um momento de transformações importantes, sobretudo na retomada do crescimento econômico, de sua maior inserção na economia mundial e de ascensão social de parcela significativa da população. Tais conquistas nos permitem – eu diria que nos impõem – pensar diferente e enfrentar o ambiente externo sob o apoio de políticas inovadoras que decifrem a conjuntura internacional, internalizem vantagens e se transformem em oportunidades de manutenção do patamar alcançado, por que não dizer, de crescimento.

É por isso que cabe bem aproveitar as vantagens advindas de nossas conquistas recentes. Com maior clareza hoje, as atividades típicas da defesa estão crescentemente incluídas nas decisões de investimentos econômicos. O estratégico

é fundamentalmente econômico. Não há como pensar uma dessas dimensões sem considerar calculadamente a outra. São interdependentes.

Além disso, as ameaças que antes se expressavam sob a ótica do Estado constituído, na atualidade estão mais atreladas ao potencial de afetar a vida do indivíduo. A sensação de segurança do cidadão está relacionada diretamente ao quão assistido ele se sente pelo governo. Assim, aspectos como saúde, emprego, segurança pública, segurança alimentar, meio ambiente, entre outros determinantes da sua qualidade de vida, tornam-se fatores potenciais de ameaça à população, influenciando a dinâmica dos conflitos modernos.

Essa ameaça é reflexo do advento das novas tecnologias, no contexto de um mundo mais integrado, em que houve a mudança da relação de poder, com o enfraquecimento relativo do Estado e o conseqüente fortalecimento de grupos ou redes. Eles se constituem e atuam em campos de influência local, regional ou global e são solidários a uma causa, compartilhando valores e percepções. Identificam-se, por vezes, mais com o grupo que com o Estado, o qual, em casos extremos, passa a ser percebido como a própria ameaça.

Claramente, estamos lidando com cenários reais e devemos enfrentá-los. O governo brasileiro deve assumir a liderança na condução de um processo de debate, promovendo o ambiente democrático de construção de uma defesa dinâmica e coerente com essas novas ameaças.

A publicação deste livro insere-se no esforço de alcançarmos uma percepção da Defesa Nacional mais ajustada às novas necessidades. Os autores fornecem elementos para a consolidação de debate aberto a todos que dele queiram participar.

O projeto “O papel da defesa na inserção internacional brasileira”, em que se apoia a elaboração desta obra, busca justamente despertar o interesse de especialistas sem delimitação, *a priori*, de campos específicos. Com muita propriedade, os organizadores do livro propõem o chamamento de civis e militares para o debate. É preciso anotar essa iniciativa. Para eles, é a partir de um processo participativo que as políticas de defesa e segurança internacional serão desenhadas de forma consistente e soberana.

Não há como discordar dessa proposição. Ela desmistifica o conceito de Defesa Nacional e corresponde a um convite ao trabalho colaborativo que aponte os caminhos para a inserção internacional soberana do Brasil, com um perfil mais elevado, de preferência que dele a sociedade se aproprie como coautora.

APRESENTAÇÃO

Após um longo período de menor prioridade na agenda política de sucessivos governos, em virtude das dificuldades tanto econômicas quanto institucionais enfrentadas pelo Estado brasileiro, o tema da Defesa Nacional adentra o século XXI com novos e urgentes desafios, mas também com promissoras perspectivas.

Superadas as principais restrições econômicas enfrentadas pelo país, bem como outras de caráter institucional e político, o Brasil logrou alcançar uma posição de maior destaque no cenário internacional. Contudo, em que pese o ambiente de otimismo vivenciado no país, assim como o reconhecimento pelo restante do mundo da importância da participação brasileira nas decisões acerca dos rumos da ordem internacional, a crescente necessidade de incorporar o país nas questões internacionais de vulto exige a recuperação dos temas da Defesa Nacional e da segurança internacional como prioridades no debate político no país.

Algumas conquistas nesta área demonstram a crescente importância do tema na agenda de políticas públicas do governo brasileiro, embora um longo caminho ainda necessite ser trilhado. Entre as transformações ocorridas no setor em período recente, destacam-se, primeiramente, as de natureza institucional. A Política de Defesa Nacional (PDN), apresentada pela primeira vez em 1996, reformulada em 2005 e, no momento, em processo de atualização (sob o nome de Política *Nacional* de Defesa), estabelece os elementos basilares que dão direção e escopo às ações do Estado, visando proteger o país contra ameaças externas. A criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, foi passo essencial na direção de um novo modelo de políticas públicas para o setor, que passou a ser implementado de forma mais articulada e democrática. Em 2008, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e o MD elaboraram conjuntamente a Estratégia Nacional de Defesa (END) (no momento em processo de atualização), documento focado em ações de médio e longo prazos e destinado a ampliar e fortalecer a capacidade de defesa do país. No ano de 2010 foi publicada a Lei Complementar nº 136, que reforçou o poder do MD e criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, além de ampliar a abrangência e a profundidade das ações sob a responsabilidade das Forças Armadas na fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores no que diz respeito ao combate a delitos transfronteiriços e crimes ambientais. Em 2012, após um amplo debate junto à sociedade civil, o governo brasileiro trabalha na elaboração do Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), que visa tornar público os rumos da Defesa Nacional para as próximas décadas de forma coerente, transparente e democrática.

Para além da evolução do marco legal e político, a Defesa Nacional vivencia amplas transformações materiais, no bojo dos programas de reestruturação e modernização das Forças Armadas. São estes: o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), no âmbito do qual se destacam o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (Prosuper); a Estratégia Braço Forte, que orientará os investimentos do Exército até 2030 e que apresenta, dentre outras iniciativas, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SisFron) e o projeto da Viatura Blindada de Transporte de Pessoal – Média sobre Rodas (VBTP-MR); o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (Pemaer), que inclui o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (Sisdabra) e o Programa de Aquisição de Caças de Superioridade Aérea (conhecido como FX-2); e o Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), com o objetivo de consolidar e harmonizar as ações de modernização das Forças Armadas.

No âmbito internacional, o Brasil tem buscado novos parceiros estratégicos para a consecução de seus objetivos na área da defesa, além de intensificar o diálogo com seus vizinhos no entorno sul-americano. Os acordos de cooperação firmados nas áreas de defesa e segurança internacional possibilitam, dentre outras vantagens: a incorporação de tecnologias que o país ainda não domina; o estabelecimento de parcerias para a produção de equipamentos militares; e a consolidação da confiança mútua, particularmente com os vizinhos sul-americanos.

A Defesa Nacional, portanto, experimenta um momento ímpar, em que as preocupações acerca dos riscos inerentes à deterioração das capacidades do país nas últimas décadas, bem como da incerteza quanto ao novo papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas após a redemocratização, aos poucos se dissipam ante a perspectiva de retomada do interesse de governantes e da sociedade civil pelo tema. Ao longo das próximas décadas, a participação conjunta dos diferentes segmentos da sociedade em prol de uma política efetiva e democrática de Defesa Nacional permitirá não apenas assegurar o reequipamento e a ampliação da capacidade operacional das Forças Armadas, mas também o fortalecimento institucional de uma área vital para o futuro do país.

Marcelo Côrtes Neri
Presidente do Ipea

ORGANIZADORES

Edison Benedito da Silva Filho

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

LISTA DE AUTORES

Prefácio

Wellington Moreira Franco

Ministro de Estado – Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República.

Apresentação

Marcelo Côrtes Neri

Presidente do Ipea.

Capítulo 1

Williams da Silva Gonçalves

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (RI) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Capítulo 2

Francisco Carlos Teixeira da Silva

Professor titular de História Moderna e Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenador do Laboratório de Estudos do Tempo Presente/TEMPO, professor conferencista da Escola de Guerra Naval e professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Capítulo 3

Edison Benedito da Silva Filho

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Rodrigo Fracalossi de Moraes

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Capítulo 4

Marcial A. Garcia Suarez

Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordenador do Grupo de Pesquisas em Terrorismo e Segurança Internacional.

Capítulo 5

Fernando José Sant'Ana Soares e Silva

Coronel do Exército, com cursos de Comando e Estado-Maior e de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, ambos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

Capítulo 6

Reginaldo Mattar Nasser

Professor do Programa de Pós-Graduação em RI da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

Capítulo 7

Érico Esteves Duarte

Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador bolsista do PNPd/Ipea.

Capítulo 8

José Carlos Albano do Amarante

General de Divisão da Reserva do Exército, professor do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST)/UFF e pesquisador bolsista do PNPd/Ipea.

Capítulo 9

Reginaldo Mattar Nasser

Professor do Programa de Pós-Graduação em RI da PUC-SP e pesquisador bolsista do PNPd/Ipea.

Capítulo 10

Joanisval Brito Gonçalves

Consultor legislativo do Senado Federal para a área de Relações Exteriores e Defesa Nacional e consultor para a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), doutor em RI pela Universidade de Brasília (UnB), advogado, professor universitário e especialista em Inteligência de Estado pela atual Escola de Inteligência (ESINT).

Capítulo 11

Luiz Eduardo Rocha Paiva

General de Brigada da Reserva. Professor emérito e ex-comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e membro da Academia de História Militar Terrestre do Brasil.

INTRODUÇÃO

Até muito recentemente, as discussões dos temas da defesa nacional e do papel desempenhado pelo país no ordenamento da segurança internacional permaneciam restritas aos círculos militares e aos mais altos mandatários da nação. A Constituição de 1988, entretanto, possibilitou a criação de meios para se elevar o tema da defesa nacional à condição de legítima política pública, posto que, a partir de então, não apenas as atribuições dos agentes públicos responsáveis por sua condução passaram a estar claramente delineadas, mas se passou a assegurar a participação democrática nas várias instâncias de sua formulação e implementação. Contudo, ainda seriam necessárias mais duas décadas para a concretização de todas as etapas deste longo processo, que finalmente culminou na publicação da *Política de Defesa Nacional* (PDN), em 2005, e na *Estratégia Nacional de Defesa* (END), em 2008, as quais estabeleceram os princípios que norteiam a ação militar do Brasil e as iniciativas a serem implementadas para a consecução dos objetivos do país no campo da segurança internacional.

Assim como o Brasil, também o mundo sofreu profundas transformações no final do século XX no que tange aos atores e problemáticas que compõem o cenário da segurança internacional. O fim da Guerra Fria trouxe a perspectiva de um modelo duradouro de promoção da paz, a partir da progressiva incorporação de várias ex-repúblicas soviéticas ao bloco ocidental; contudo, outras ameaças à segurança internacional passaram a desempenhar um papel cada vez mais relevante no cálculo estratégico das nações. O terrorismo, em suas diversas formas, demonstrou ser capaz de desafiar os mais modernos e poderosos sistemas de defesa do mundo, obrigando as potências mundiais a reformular suas políticas de inteligência, monitoramento e resposta a ataques dessa natureza. Também o crime organizado, o narcotráfico e o comércio ilegal de armas, reforçados pela maior facilidade na circulação de mercadorias, de pessoas e de recursos financeiros, no bojo do processo de integração econômica mundial, alcançaram em alguns países o patamar de ameaça à segurança das instituições democráticas. Ademais, em algumas regiões do mundo, grupos armados travam sangrentos conflitos, alguns dos quais financiados pela dilapidação das riquezas nacionais, evidenciando a falência de certos Estados. E mesmo algumas antigas tensões do período da Guerra Fria permanecem latentes, tendo sido transferidas para novos teatros e esferas: Estados Unidos, Rússia, China e países da Europa disputam hoje posições estratégicas ao redor do mundo e, não raro, fazem uso de seu poderio militar como instrumento de pressão política, agora reforçado pelas novas tecnologias cibernéticas e aeroespaciais.

É justamente no campo tecnológico que se percebem as maiores transformações dos exércitos. O poderio militar assentado sobre a quantidade de meios e efetivos cede cada vez mais espaço a estruturas de defesa menores e mais flexíveis, mas com elevada capacidade operacional, graças ao contínuo aprimoramento dos meios de combate. Estas novas configurações demandam, por sua vez, investimentos cada vez maiores em tecnologia e na preparação de recursos humanos capacitados a operar sistemas integrados de defesa. Também se intensifica o processo de combinação e interoperabilidade, ensejando a necessidade de convergência dos planos e doutrinas das três forças (Exército, Marinha e Aeronáutica). Por fim, os frequentes ataques cibernéticos, desestabilizando sistemas de controle civis e militares de diversas nações, bem como os riscos representados pela “militarização do espaço” no contexto de um mundo cada vez mais dependente de satélites, apontam não apenas ameaças mas também caminhos necessários para o progresso futuro da tecnologia militar.

Porém, se é verdade que a doutrina militar neste novo século avança de forma inexorável no sentido da intensificação tecnológica e da formação de efetivos capazes de se adaptar ao uso de sistemas de combate cada vez mais complexos, as características da guerra contemporânea também trouxeram novos elementos que desafiam sua efetividade. Em particular, os conflitos armados na chamada Guerra contra o Terror, bem como na ainda vicejante Primavera Árabe, têm evidenciado as limitações dos aparatos militares convencionais das potências ocidentais diante de forças irregulares combatendo tanto em cidades semidestruídas quanto em regiões praticamente destituídas de qualquer infraestrutura. Neste novo modelo de combate, que se mostra dispendioso e desgastante mesmo para os exércitos mais bem equipados, a dimensão política emerge novamente como condicionante fundamental para se alcançar os objetivos estratégicos pretendidos.

O Brasil adentra a primeira década do século XXI, pois, com importantes e urgentes desafios a serem superados no campo da segurança internacional e na busca pelo atingimento dos objetivos estratégicos estabelecidos na PDN e na END. Por certo, diversos outros países já há muito estabeleceram seus próprios objetivos e estratégias no campo militar, e, em consonância com estas diretrizes, atuam continuamente no sentido de proteger seus interesses e ocupar os espaços ainda restantes na arena global. Mas o novo despertar do tema da defesa na agenda política nacional, ainda que tardio, não é de modo algum inoportuno nem tampouco ineficaz. Não obstante, de um lado, a complexidade das novas ameaças, e, de outro, as limitações econômicas e institucionais que ainda restringem a capacidade do Brasil em lhes fazer frente, é somente através da incorporação da sociedade civil a este debate que lograremos construir os caminhos para o fortalecimento sustentado de nosso aparato militar. Poderio este que constitui condição essencial para uma inserção internacional verdadeiramente soberana e consistente com o novo patamar econômico e social alcançado pelo país no alvorecer deste século.

É com este espírito que se pretende, por meio deste livro, oferecer uma contribuição ao estudo e à formulação das políticas de defesa nacionais do Brasil no século XXI, notadamente no que tange a questões relacionadas à política internacional, à estratégia e à tecnologia militar. Apresentam-se aqui os trabalhos de especialistas de diversas origens institucionais, formações profissionais e filiações teóricas, que têm em comum o compromisso para com o fortalecimento de um pensamento brasileiro em defesa, assentado no pluralismo de perspectivas e na participação democrática da sociedade.

O presente livro está dividido em duas partes. A parte I, intitulada *Segurança e política internacional*, se destina a oferecer ao leitor um panorama da segurança internacional contemporânea e de impactos que algumas mudanças recentes nas suas principais dinâmicas têm trazido – ou podem vir a trazer – para a defesa nacional brasileira. A parte II, *Estratégia e tecnologia na defesa e na segurança internacional*, objetiva discutir as estratégias de defesa e segurança decorrentes das mudanças na tecnologia e na segurança internacional em período recente. Nesta parte, buscou-se destacar as formas pelas quais o Brasil tem se adaptado a este cenário e os desafios que se apresentam para o país. Os capítulos deste livro e seus respectivos conteúdos estão enumerados nos próximos parágrafos.

O capítulo 1, *Segurança internacional na década de 1990*, de Williams da Silva Gonçalves, analisa as principais dinâmicas de segurança daquela década. O autor destaca: *i*) a condição dos Estados Unidos como única grande potência do mundo no período; *ii*) as novas concepções de segurança que então surgiram; e *iii*) o impacto desta nova ordem sobre os países da periferia.

O capítulo 2, *Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico*, de Francisco Carlos Teixeira da Silva, tem como objetivo analisar as mudanças na segurança internacional neste início de século XXI e a inserção do Brasil no novo ambiente internacional decorrente das novas dinâmicas que se apresentam.

No capítulo 3, *Dos “dividendos da paz” à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da Guerra Fria – 1991-2009*, Edison Benedito da Silva Filho e Rodrigo Fracalossi de Moraes analisam a trajetória de queda dos gastos militares após o término da Guerra Fria e seu posterior processo de recuperação nos anos 2000. Os autores avaliam as formas pelas quais este processo ocorreu em países com grandes gastos militares e identificam a composição destes gastos, tecendo comparações com o caso brasileiro.

O capítulo 4, *Terrorismos: uma contextualização do fenômeno político*, de Marcial A. García Suarez, analisa como o conceito de terrorismo pode ser flexível e como sua definição pode variar de acordo com distintos contextos e objetivos políticos. O autor destaca a importância de se avaliar com racionalidade as consequências do terrorismo internacional para os países da América do Sul e conclui

não ser adequada a adoção “automática” de perspectivas elaboradas em outros países, as quais não se aplicam necessariamente ao contexto sul-americano.

O capítulo 5, *O poder militar brasileiro como instrumento de política externa*, de Fernando José Sant’Ana Soares e Silva, tem como objetivo analisar a relação entre poder militar e política externa ao longo da história independente do Brasil. O autor demonstra, ao longo do texto, que os períodos de maior autonomia na política externa brasileira foram também aqueles nos quais diplomatas e militares estiveram mais articulados.

Na parte II, o capítulo 6, *Considerações sobre o conceito de cultura estratégica*, de Reginaldo Mattar Nasser, analisa a evolução deste conceito, destacando as mudanças oriundas no mesmo a partir da maior projeção do construtivismo nos estudos em relações internacionais. O autor, nesse mesmo capítulo, analisa como a cultura estratégica dos Estados Unidos se manifesta nas suas políticas de defesa e segurança.

O capítulo 7, *A conduta da guerra na era digital: conceitos, políticas e práticas*, de Érico Esteves Duarte, analisa o processo de digitalização da guerra. Em uma primeira parte, o autor faz uma síntese explicativa dos conceitos de revolução nos assuntos militares e guerra de quarta geração, identificando o contexto nos quais surgiram, suas principais carências explicativas e as dificuldades em aplicá-los a contextos distintos daqueles que levaram à sua criação. Em uma segunda parte, o autor analisa as características e a aplicabilidade de três tecnologias/equipamentos militares: *i*) veículos aéreos não tripulados; *ii*) armamentos de energia direta; e *iii*) mísseis guiados táticos empregados em defesa costeira.

No capítulo 8, *As funções tecnológicas de combate em guerras do passado, do presente e do futuro*, José Carlos Albano do Amarante faz uma análise da tecnologia no combate a partir de sua decomposição em cinco funções: *i*) sensoriamento; *ii*) processamento; *iii*) atuação; *iv*) posicionamento; e *v*) logística. O autor aborda cada uma destas funções, sua evolução e a forma como compõem um sistema de combate. Analisa ainda dois processos-chave no combate contemporâneo: a robotização e a automação.

No capítulo 9, *As cidades e as “novíssimas guerras”: a militarização do espaço urbano*, também de Reginaldo Mattar Nasser, são discutidas as formas pelas quais a violência organizada tem se manifestado nos espaços urbanos, seja na forma de ações de grupos criminosos organizados seja com ações nas quais a cidade é palco de conflitos assimétricos envolvendo Estados e outros grupos não estatais.

No capítulo 10, *Brasil, serviços secretos e relações internacionais: conhecendo um pouco mais sobre o grande jogo*, Joanisval Brito Gonçalves destaca o papel dos serviços de inteligência como instrumento em prol dos interesses de uma nação.

O autor analisa a evolução deste componente essencial ao funcionamento do Estado e as formas pelas quais ele pode existir em um ambiente democrático e estar a serviço deste. Demonstra, ainda, as deficiências do Brasil nesta área, as quais, segundo o autor, devem ser superadas a fim de que se reduzam as vulnerabilidades do Estado e da sociedade brasileiras.

Por fim, no capítulo 11, *O presente e o futuro da dissuasão brasileira*, Luiz Eduardo Rocha Paiva explica o que é a dissuasão e qual o seu papel para a estratégia de defesa e segurança do Brasil. O autor explora: os atuais meios brasileiros de dissuasão; as perspectivas para possíveis conflitos futuros no mundo; os reflexos destes sobre o Brasil; e como se deve pensar a dissuasão brasileira do futuro.

Os organizadores agradecem aos autores que contribuíram para com o presente livro e também, em especial, pelo apoio do professor Eurico de Lima Figueiredo – da Universidade Federal Fluminense (UFF) – e do Coronel Achilles Furlan Neto – do Estado-Maior do Exército/Centro de Estudos Estratégicos do Exército (EME/CEEEEx) –, sem os quais a presente publicação não teria sido possível.¹

Edison Benedito da Silva Filho
Rodrigo Fracalossi de Moraes
Organizadores

1. Os organizadores agradecem também o apoio de Marcelo Colus Sumi na etapa de revisão final deste livro.

PARTE I

SEGURANÇA E POLÍTICA INTERNACIONAL



SEGURANÇA INTERNACIONAL NA DÉCADA DE 1990

Williams da Silva Gonçalves*

1 INTRODUÇÃO

O historiador inglês Eric Hobsbawm publicou, em 1994, o livro intitulado *Era dos extremos – o breve século XX: 1914/1991*, o qual logo se tornou referência obrigatória para o conhecimento da história internacional do século XX. Nas páginas introdutórias, justificando a unidade de seu objeto de pesquisa, o autor afirma: “(...) não há como duvidar seriamente de que em fins da década de 1980 e início da década de 1990 uma era se encerrou e outra nova começou” (Hobsbawm, 1995, p. 15). A nova era iniciava-se com grandes manifestações de otimismo: o que restava do comunismo soviético desabara e o mundo ficara aparentemente livre da ameaça da guerra nuclear.

Ainda em 1989, em meio ao clima de perplexidade e de euforia, o analista da RAND Corporation, Francis Fukuyama, publicava nas páginas da revista *The national interest* o artigo intitulado *The end of history?*. O texto produziu grande impacto, gerando incontáveis comentários em toda parte. Motivado pela sua repercussão internacional, Fukuyama ampliou-o, transformando-o em livro, que recebeu o título *The end of history and the last man* (Fukuyama, 1992). Nele, o autor inspira-se na leitura feita por Alexandre Kojève da *Fenomenologia do espírito*, do filósofo alemão Friedrich Hegel, para concluir ter sido o colapso do mundo soviético a definitiva demonstração de que a tentativa de se ir além da conquista da liberdade mediante a instituição da igualdade havia fracassado e que, com efeito, a liberal-democracia, apesar de suas imperfeições, era o máximo ao que os homens podiam aspirar como forma de organização política da vida em sociedade. Isso significava o reconhecimento do fim da história como projeto. Confirmava-se que o sentido do processo histórico era o de que todos os países, mais cedo ou mais tarde, consumiriam sua evolução convertendo-se em regimes liberais democráticos de perfil anglo-saxão.

O presidente dos Estados Unidos, George H. W. Bush, por sua vez, no *Discurso sobre o estado da União*, em 21 de janeiro de 1991, argumentando sobre a importância da guerra que então travava contra o Iraque, dizia, em resposta à ocupação militar do Kuwait por esse país, que:

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (RI) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

(...) o que está em causa é mais que um pequeno país; é uma grande ideia: uma nova ordem internacional, na qual diversas nações estão reunidas para realizar em conjunto as aspirações universais da espécie humana – a paz e a segurança, a liberdade e o reinado da lei (Glaser, 1998, p. 8).

Entretanto, a ordem internacional idealizada por Bush, assentada na democracia, no livre mercado e no respeito ao direito internacional, e a ser garantida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em toda a extensão do globo, não se materializou.

A nova era anunciada por Hobsbawm teve, portanto, curta duração. Para Haass (2005, p. XII), ela não foi além dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. Segundo o influente estudioso norte-americano, hoje não nos encontramos mais na era pós-Guerra Fria, mas na era pós-Guerra do Afeganistão e pós-Guerra do Iraque. A breve era pós-Guerra Fria foi, para Haass, aquela na qual os Estados Unidos perderam a grande oportunidade de alcançar a supremacia absoluta e se converter numa potência inatacável.

2 A GUERRA FRIA

A Guerra Fria havia envolvido todas as nações do mundo. Resultante da derrocada do sistema internacional de poder centrado na Europa, ocorrida no fim da Segunda Guerra Mundial, a Guerra Fria foi muito além de um conflito clássico entre duas grandes potências, pois, como afirma Brzezinski (1987, p. 16), o que estava em jogo era “nada menos que o domínio global”.

Ela teve início em 1947, quando a Doutrina Truman de contenção foi apresentada ao Congresso Nacional dos Estados Unidos. Fundamentada no relatório do diplomata George Kennan sobre o comportamento da União Soviética,¹ a Doutrina da Contenção consistia no resultado do consenso formado entre os membros da *entourage* do presidente Truman sobre a necessidade de preencher o vazio de poder na Europa, que havia sido criado pela incapacidade dos britânicos de impor na Grécia a ordem política que lhes convinha (Art, 2009, p. 144). Uma vez tomada a decisão de promover a intervenção militar para impedir que os comunistas gregos vencessem a guerra civil, cada providência de conteúdo estratégico tomada por norte-americanos e soviéticos alimentava a progressão de medidas destinadas a instalar capacidade militar superior à do oponente.

As armas nucleares assumiram um papel fundamental nessa dinâmica da luta por mais poder. Foram elas que carregaram o mundo de tensão e facilitaram a modelagem da ordem internacional por cada uma das superpotências em suas

1. O relatório enviado por George Kennan ao Departamento de Estado, em 22 de fevereiro de 1946, continha 8 mil palavras. Por sua extensão inusual, o documento tornou-se conhecido como o “longo telegrama” (Gaddis, 2006, p. 28). Em julho de 1947, o documento foi publicado pela revista *Foreign Affairs*, sob o pseudônimo de Mr. X. Sua tradução pode ser lida na revista *Política externa*, São Paulo: Paz e Terra, v. 14, n. 1, jun./jul./ago. 2005.

respectivas áreas de influência. Em agosto de 1949, os soviéticos realizaram a primeira explosão atômica e, em janeiro de 1950, o presidente Truman autorizou a fabricação da bomba de hidrogênio (Art, 2009, p. 144). A partir de então, o tradicional conflito geopolítico entre uma potência oceânica (Estados Unidos) e uma potência continental (União Soviética) adquiriu a nova roupagem de luta entre dois sistemas imperiais, cada qual determinado a impedir que o oponente obtivesse inequívoca vantagem militar (Brzezinski, 1987, p. 24).

A rivalidade entre as duas superpotências tomou conta de todo o globo. Dada a impossibilidade do confronto, uma vez que este poderia acarretar a destruição mútua, a luta dos dois sistemas travou-se com armas convencionais nas áreas periféricas. Nenhum país, por mais insignificante que pudesse parecer, ficou à margem dessa luta. Como num tabuleiro de xadrez, algumas peças, por terem a propriedade de finalizar o jogo, tinham importância vital. A Europa Ocidental ocupava o primeiro lugar e a crise de Berlim foi o momento em que ambas as superpotências procuraram marcar sua posição na área. O “muro”, construído em 1961 e prontamente convertido em principal símbolo da Guerra Fria, foi consequência da crise. Logo a seguir vinha a Ásia, principalmente depois que os comunistas chineses venceram a guerra civil e proclamaram a fundação da República Popular da China, em 1949. A Guerra da Coreia, deflagrada no começo do ano seguinte, foi como um teste para a disposição dos Estados Unidos de fazer valer a Doutrina Truman naquela parte do mundo. A América Latina, ao contrário dessas duas regiões, era de baixa prioridade. Os Estados Unidos consideravam a região como de segurança máxima, e os soviéticos, por seu turno, não tinham por que pensar de maneira diferente. A Revolução Cubana, em 1959, e a decisão dos revolucionários de desafiar a ordem norte-americana constituíram, por assim dizer, uma grata surpresa para os soviéticos, que não deixaram passar a oportunidade de cultivar esses inesperados aliados caribenhos.

Sob a liderança dos dois polos de poder formaram-se coalizões regionais e alianças militares, sendo as mais importantes a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o Pacto de Varsóvia. A OTAN foi criada em Washington, em 4 de abril de 1949, inicialmente formada por doze países e mais tarde tendo recebido a adesão de Grécia e Turquia (1952), República Federal da Alemanha (1955) e Espanha (1982). O Tratado de Cooperação e Assistência Mútua, por sua vez, que se tornou conhecido como Pacto de Varsóvia, foi assinado em 14 de maio de 1955, reunindo oito países, do leste da Europa à União Soviética. Além de outros pactos, foi assinado, em 2 de setembro de 1947, no Rio de Janeiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), cujo propósito era a proteção coletiva da região contra o ataque de alguma potência extra-hemisférica.

A existência dessas alianças militares e o permanente temor de desencadeamento de uma guerra termonuclear condicionavam todas as questões políticas e

as relativas à segurança. A localização e a letalidade das armas impunham-se como temas permanentes de estudo, pesquisa e muita polêmica. Nos Estados Unidos essas questões despertaram enorme interesse, com o mundo acadêmico participando intensamente mediante o estudo sistemático e a teorização das relações internacionais e dos cálculos estratégicos.

Afirmar que a Guerra Fria envolveu todas as partes do mundo significa dizer que ela sobredeterminava todos os conflitos políticos e militares. Nenhuma região ficava à margem da rivalidade dos dois sistemas. Em toda situação de crise, enquanto uma superpotência tomava partido de um lado, a outra tomava imediatamente partido do outro. Assim, nada escapava da rivalidade dos dois gigantes militares.

No entanto, essa disputa não manteve a mesma intensidade durante todo o tempo. Houve momentos de relaxamento em que se viveu a ilusão de que a rivalidade havia ficado para trás e que as superpotências conseguiriam seguir convivendo, a despeito de suas insuperáveis diferenças. Isso aconteceu em meados dos anos 1970, quando a temática do desenvolvimento, suscitada pelo Grupo dos 77, obscureceu, durante algum tempo, o grande antagonismo. Porém, com a chegada de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos, a Guerra Fria voltou a recrudescer, levando alguns analistas da política internacional a se referirem a uma segunda Guerra Fria.² Com ele à frente dos Estados Unidos, a corrida armamentista e o discurso agressivo voltaram à ordem do dia e, preocupado com a retomada dessa orientação política, Paul Kennedy, engrossando o coro dos pessimistas que anteviam o declínio da potência norte-americana, publicava *Ascensão e queda das grandes potências*. Nesse livro, o autor argumenta que todas as potências hegemônicas, ao longo da história, haviam se revelado incapazes de manter em permanente equilíbrio a “capacidade de produzir e gerar receitas, de um lado, e a força militar, do outro” (Kennedy, 1989, p. 2). Inevitavelmente, as potências hegemônicas sucumbiam pela derrota militar ou por não conseguirem gerar mais bem-estar para o conjunto da sociedade.³

Em vista desse quadro, não é de surpreender que o fim da Guerra Fria tenha suscitado tanto alívio e o surgimento da ideia otimista de que um novo mundo estava nascendo. Sem a sufocante pressão das duas superpotências, alguns conflitos na periferia, que se prolongavam sem solução durante a Guerra Fria, como na Namíbia, na Nicarágua e em El Salvador, puderam ser resolvidos com brevidade, mediante a negociação política.

2. O irlandês da London School of Economics, Fred Halliday, foi um dos mais eminentes estudiosos das relações internacionais, tendo interpretado a política externa norte-americana do governo Reagan como o início de uma nova Guerra Fria (Halliday, 1983).

3. A tese do declínio dos Estados Unidos apresentada por Paul Kennedy foi rechaçada por Henry R. Nau (Nau, 1992), que rejeitava a ideia de ciclos historicamente determinados argumentando que a posição proeminente do país no mundo dependeria de adequada formulação dos objetivos nacionais.

Não se deve esquecer, entretanto, de que, em 1993, nas páginas da revista *Foreign Affairs*, o cientista político norte-americano Samuel P. Huntington apresentava a tese segundo a qual a rivalidade entre “mundo livre” e comunismo havia sido substituída por nova luta, que passaria, doravante, a emoldurar a política mundial. Sob o título *The clash of civilizations?*, o artigo de Huntington, mais tarde transformado em livro, argumentava que essa nova luta era aquela a se travar entre civilizações. Procurando mostrar que o fim do Estado soviético não assegurava automaticamente aos Estados Unidos a posição hegemônica, o autor pregava a ideia de que, para alcançá-la, os líderes ocidentais deviam entender que:

(...) o mundo é, em certo sentido, duplo, mas a distinção fundamental se dá entre o Ocidente, como a civilização até aqui dominante, e todas as demais, as quais, entretanto, têm pouco ou nada em comum entre si. Em suma, o mundo está dividido entre um ocidental e muitos não ocidentais (Huntington, 1997, p. 39).

Os Estados Unidos, de acordo com esse autor, não podiam relaxar e se comportar como se não houvesse mais contradições a enfrentar. Sua posição no mundo continuaria sendo objeto de contestação e novos inimigos inevitavelmente iriam se apresentar. Convinha, pois, permanecer em alerta e prontos para arrostar esses novos inimigos.

3 INDEFINIÇÕES NO PÓS-GUERRA FRIA

O fim da bipolaridade representou grande desafio aos formuladores da política externa dos Estados Unidos, os quais tinham que se haver com algumas importantes e inquietantes questões: que significado atribuir à nova situação de unipolaridade do poder mundial? Como justificar qualquer esforço com vistas a manter papel proeminente na política internacional, depois do colapso da potência soviética?

Até então, o lugar que ocupara como Estado líder legitimava-se na defesa da democracia dentro dos Estados e do livre comércio entre as economias nacionais. Porém, a partir do instante em que os Estados – que negavam esses princípios, a eles contrapondo o autoritarismo e o partido único no plano político e a planificação estatal no plano econômico – pediam adesão à ordem econômica ocidental, aceitando irrestritamente os princípios basilares dessa ordem, qual sentido a posição hegemônica poderia ter? Todo o dispositivo de defesa e as alianças militares deveriam ser dissolvidos em virtude da inexistência de inimigos? Enfim, continuar lutando para assegurar posição hegemônica não consistiria em algo gratuito e desnecessário e que, em última análise, somente serviria para afrontar os que haviam sido fiéis aliados ao longo da Guerra Fria?

Além dessas, havia também importantes questões práticas relativas à antiga União Soviética a serem resolvidas. A principal delas era: o que aconteceria com o arsenal nuclear soviético? O Estado soviético se dissolvera, mas as armas nucleares continuavam a existir e a constituir uma ameaça, onde quer que estivessem localizadas.

A primeira questão suscitou grande debate. Afinal, a situação de unipolaridade era inequívoca.⁴ Uma vez admitida a definição de sistema unipolar como aquele em que “(...) uma única potência é geopoliticamente preponderante porque seus atributos são formidáveis o bastante para evitar a formação de poderosa coalizão contra ela” (Layne, 1995, p. 130), não havia como interpretar a nova distribuição de poder de outro modo. O problema estava, contudo, nas respostas às seguintes indagações: seria possível manter essa posição por tempo indefinido, ou em algum momento haveria contestação? E se houvesse contestação, o que era considerado provável, de onde viria o movimento contestatório?

As respostas a perguntas como essas não deviam resultar de mera aritmética de fatores de poder, inclusive porque alguns desses são intangíveis.⁵ O cerne da questão estava na ordem internacional.

A todo sistema internacional corresponde uma determinada ordem internacional. Esta, em linhas gerais, é formada pelas regras de coexistência dos Estados e, como sublinha Hedley Bull, em virtude da inexistência de um governo supremo, são os próprios Estados que agem para criar as regras e torná-las efetivas (Bull, 2002, p. 85-86). Dessa forma, por um lado, como não existe outro meio de se criar instituições que administram a aplicação das regras, é natural que estas sejam, em grande medida, a expressão da vontade dos Estados que dispõem de mais poder. A hegemonia pode ser entendida, portanto, como a capacidade que os Estados têm de criar e fazer respeitar regras de convivência que favoreçam seus interesses e, em última instância, funcionem para perpetuar essa posição hegemônica.⁶ Por outro lado, a efetividade da ordem internacional depende diretamente de sua legitimidade, que, por sua vez, decorre da percepção dos demais Estados de se sentirem protegidos ou, de algum modo, por ela beneficiados.⁷

O comportamento de Alemanha e Japão constituía o principal receio dos formuladores norte-americanos. Esses dois países, que haviam desafiado as de-

4. Em ensaio publicado pela revista *Foreign Affairs* em março e abril de 1999, e traduzido e publicado no Brasil pela revista *Política Externa* no ano seguinte, Samuel Huntington fazia uma retificação de sua ideia inicial sobre a unipolaridade do sistema internacional, argumentando que o sistema apresentava “(...) um estranho modelo de características híbridas, um sistema unimultipolar constituído por uma superpotência e diversas potências altamente significativas” (Huntington, 2000, p. 13).

5. “As melhores avaliações de poder levam em consideração a produtividade econômica, a participação no mercado global, a inovação tecnológica, os recursos naturais e o tamanho da população, além de fatores intangíveis, como a vontade nacional e a habilidade diplomática. Na verdade, exatamente porque todas as grandes potências dispõem hoje de armas nucleares, o poder econômico é mais importante que o poderio militar” (Khanna, 2008, p. 17).

6. Nas palavras de Bull (2002, p. 86): “Os Estados administram as regras da sociedade internacional à medida que as ações executivas anclares a essas regras são promovidas por eles mesmos ou por organizações internacionais responsáveis perante os Estados”.

7. Buscando uma analogia com o conceito de soberania, tal como formulado por Carl Schmitt – “Soberano é quem decide sobre o estado de exceção” (Schmitt, 2006, p. 7) –, poderíamos dizer que, no sistema internacional de poder, hegemônico é o que decide sobre o estado de exceção, isto é, aquele que cria as regras e se dá o direito de não respeitá-las.

mais grandes potências, combatendo de armas na mão em busca da posição hegemônica, continuariam a se submeter à ordem criada pelos Estados Unidos, uma vez desaparecido o inimigo comunista comum? Ambas as nações prosseguiriam subordinadas à vontade dos Estados Unidos, permitindo que os norte-americanos conservassem suas bases militares em seus territórios? No caso da Alemanha, a manutenção da OTAN era motivo de séria apreensão. Numa ação política fulminante, o chanceler Helmut Kohl havia conseguido negociar a reunificação das duas Alemanhas, de modo que, em 3 de outubro de 1990, a antiga República Democrática Alemã (RDA) teve seu território incorporado à República Federal da Alemanha (RFA). O líder da União Demócrata-Cristã (UDC) mostrou que a reunificação era prioridade absoluta e que os alemães não iriam ficar à espera da decisão de terceiros para resolver essa fundamental questão nacional.

Encerrada a Guerra Fria, a OTAN perdia a função para a qual havia sido criada (Kissinger, 2003), embora seja verdade, também, que na Declaração de Turnberry (Londres), de julho de 1990, ao dar a Guerra Fria por encerrada, o Conselho da OTAN já adiantava a ideia, no item 3, que

(...) a unificação da Alemanha significa que a divisão da Europa está sendo ultrapassada. Uma Alemanha unida na Aliança Atlântica de democracias livres e parte da crescente integração política e econômica da Comunidade Europeia será indispensável fator de estabilidade de que se necessita no coração da Europa (tradução do autor).⁸

Em tese, a retirada das bases militares e a dissolução da OTAN abririam as portas para que Alemanha e Japão recuperassem a soberania e praticassem políticas externas independentes da vontade de Washington, obedecendo exclusivamente a seus próprios interesses nacionais. O diretor de avaliação do Pentágono, principal assessor do secretário e do secretário adjunto de Defesa dos Estados Unidos, apresentou, no verão de 1991, um estudo em que definia o que seria um mundo “manejável”, ou seja, aquele em que a superpotência norte-americana estaria livre de ameaças. Nesse estudo, segundo Layne, o autor argumentava que o principal risco estava na possibilidade de “Alemanha e Japão desconectarem-se dos acordos econômicos e de segurança e perseguirem um caminho independente” (Layne, 1995, p. 131).

8. *Declaration on a transformed North Atlantic Alliance – issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council.* “The unification of Germany means that the division of Europe is also being overcome. A united Germany in the Atlantic Alliance of free democracies and part of the growing political and economic integration of the European Community will be an indispensable factor of stability, which is needed in the heart of Europe. The move within the European Community towards political union, including the development of a European identity in the domain of security, will also contribute to Atlantic solidarity and to establishment of a just and lasting order of peace throughout the whole of Europe” (*The London Declaration, 3*). Disponível em: <www.nato.int/cps/en/SID-2690DFB6-9DC09412/natolive/official_texts_23693.htm>.

3.1 A percepção japonesa da segurança na Ásia

Os prognósticos de muitos analistas norte-americanos pessimistas, todavia, não se objetivaram. Embora, em 1989, Shintaro Ishihara tivesse publicado o livro intitulado *O Japão que sabe dizer não* (Ishihara, 1991), a posição daquele país em relação ao dispositivo de defesa dos Estados Unidos na Ásia não sofreu mudanças. No livro, o importante político do Partido Liberal-Democrata queixava-se da posição subordinada do Japão aos Estados Unidos e do preconceito racial de que os japoneses eram vítimas dos norte-americanos. Ishihara, além disso, argumentava que o Japão era suficientemente forte econômica e tecnologicamente para cuidar de sua própria defesa e, ademais, o arsenal nuclear dos Estados Unidos dependia consideravelmente da tecnologia japonesa. Em face dessas condições, considerava que o Japão estava pronto para desenvolver uma política externa autônoma, com base em seus exclusivos interesses.

As ideias apresentadas por Ishihara despertaram grande interesse no Japão, onde o livro alcançou várias edições. E despertou certa apreensão nos Estados Unidos, já que era a primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial que surgia manifestação de independência tão contundente. Prevaleceu, no entanto, a política pró-Estados Unidos, o que se deveu, claramente, à nova fase que a China inaugurava. As relações entre Japão e China haviam sido normalizadas em 1972. O reatamento diplomático serviu principalmente aos chineses, que também haviam iniciado diálogo com os Estados Unidos, devido ao temor de ambos quanto à política soviética. Depois de haver optado pela abertura do país, pouco depois da morte de Mao Zedong, a China começava a crescer economicamente de maneira significativa e sua diplomacia começava a dar passos iniciais de aproximação e normalização nas relações com os vizinhos (Shambaugh, 2005). As manifestações nacionalistas dos chineses, que não se conformaram com a recusa dos japoneses de desculparem-se formalmente pelas violações dos direitos humanos na guerra iniciada em 1937, fizeram os japoneses agir com muita cautela (Mochizuki, 2005, p. 137). Diante desse novo quadro que se ia formando, prevaleceu a decisão dos japoneses de manutenção dos vínculos que haviam sido estabelecidos com os Estados Unidos, ficando esquecida a ideia de autonomia aventada por Ishihara. Essa decisão, por sua vez, tranquilizava os estrategistas de Washington, que assim podiam manter suas várias bases militares naquele país e a proeminência norte-americana na região, equilibrando a relação com japoneses e chineses.

3.2 A reformulação da OTAN

Quanto à Europa, prevaleceu a ideia básica da *Declaração de Londres*, de que a OTAN é mais que uma aliança militar defensiva, constituindo importante instrumento político de manutenção da segurança e da estabilidade no continente. Em vista desse papel, os governos europeus em nenhum momento cogitaram dissolvê-la.

A potente presença dos Estados Unidos na aliança é por eles percebida como fator fundamental de coesão e equilíbrio. O passado repleto de disputas pela hegemonia e as duas guerras mundiais fazem os europeus temerem pela saída dos norte-americanos da Europa. A eventual saída dos Estados Unidos, que se configuraria no retorno à política isolacionista do período pré-Primeira Guerra Mundial, poderia abrir caminho para a volta do nacionalismo ao posto de comando e, conseqüentemente, das antigas lutas pela proeminência no continente. Afinal, o nacionalismo europeu, diferentemente do latino-americano que se caracteriza pelo desenvolvimentismo, tem como características mais marcantes a xenofobia e a agressividade.

Por isso, o fim da Guerra Fria e a reunificação da Alemanha, longe de estimularem os europeus a desfazerem a OTAN, os levaram a pensar justamente na sua manutenção, para assim poderem proteger-se das possíveis manifestações de apetite de poder daqueles Estados mais fortes. A permanência dos Estados Unidos à frente da aliança militar constituir-se-ia em obstáculo a qualquer veleidade alemã ou francesa de promover políticas independentes visando à liderança política e militar.

Ademais, a estabilidade da Europa Central não depende apenas do comportamento da Alemanha. Depende também da Rússia. Na decisão de manter a OTAN pesou também, portanto, a insegurança a respeito da evolução política da Rússia. A União Soviética deixava de existir, mas a Rússia não.⁹ E, por fim, haveria sempre no ar a possibilidade de formação de um governo russo que, no futuro, tivesse por objetivo reconstituir sua área de influência na Europa Centro-Oriental.

O resultado da soma dos temores dos europeus quanto à evolução política da Europa pós-Guerra Fria, em conjunto com a orientação estratégica norte-americana de impedir a dissolução da Aliança Atlântica, foi a ampliação tanto do número de integrantes quanto da competência da OTAN. Na verdade, os Estados Unidos aproveitaram a hesitação dos europeus para reforçar sua já antes sólida posição na Europa. Anteciparam-se à decisão tomada no Tratado de Maastricht (1992) de revitalizar a União da Europa Ocidental (UEO),¹⁰ por meio da qual se deveria promover a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), para abrir o leque de suas ações e aprofundar o grau de sua intervenção; e, com isso, praticamente subordinaram as instituições e iniciativas da Europa à sua liderança. Ao invocarem as novas atribuições que passariam a conduzir as ações da organização, que se materializaram na intervenção na Iugoslávia, país que perdeu sua unidade em virtude da pressão externa sobre seus particularismos étnicos, a nova OTAN

9. A propósito, vale lembrar a famosa declaração de Lord Ismay, primeiro secretário-geral da OTAN. Segundo ele, a finalidade da organização era "(...) manter os Russos fora, os Americanos dentro e os Alemães embaixo". "(...) *to keep the Russians out, the Americans in and the Germans down*" (Evans e Newham, 1998).

10. A UEO é uma organização de defesa europeia, criada pelo Tratado de Bruxelas de 1954, que até então estivera parcialmente inativa.

frustrou especialmente a França. Os líderes políticos franceses foram obrigados a amargar a frustração de ver escorrer entre os seus dedos a grande oportunidade de o país exercer papel mais destacado na segurança e na defesa da Europa depois de encerrada a Guerra Fria (Blunden, 2000, p. 20).

Por outras palavras, a reforma da OTAN, ao mesmo tempo em que a converteu em instrumento de normalização liberal da parte leste da Europa, propiciou aos Estados Unidos o reforço da sua posição no continente. Novas instituições foram criadas para interagir com a Rússia e com os demais países da Europa Oriental, como o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN) em 1991, o Programa de Associação para a Paz em 1994, e o Conselho da Associação Euroatlântica (CAEA) em 1997, sendo este último a fusão dos dois primeiros. Com vistas a acolher na organização países do Leste, foram estabelecidos como critérios de entrada: sistema democrático, economia de livre mercado, inexistência de conflitos civis, certo patamar de gastos com defesa e concordância com o consenso acerca dos objetivos estratégicos e geopolíticos. Essa ampla reformulação da OTAN objetivou-se, por fim, num novo conceito estratégico:

O que é novo é que, com as radicais mudanças na situação da segurança, as oportunidades para alcançar objetivos da Aliança por meios políticos são bem maiores que antes. Agora é possível extrair todas as consequências do fato que segurança e estabilidade têm elementos políticos, econômicos, sociais e ambientais assim como a indispensável dimensão da defesa. Administrar a diversidade dos desafios que a Aliança enfrenta requer ampla abordagem da segurança. Isso se reflete em três elementos da política de segurança dos Aliados que se reforçam mutuamente: diálogo, cooperação e a manutenção de uma capacidade de defesa coletiva (*A declaração de Londres*. Tradução do autor).¹¹

Os estrategistas norte-americanos conseguiram, convém sublinhar, realizar grande façanha, que, decerto, foi ao encontro dos interesses da indústria de armamentos. A queda do Muro de Berlim, a dissolução do bloco e o próprio desaparecimento da União Soviética, que eliminaram o antagonismo que dividia o continente em duas partes em permanente tensão, em vez de inaugurar nova era de paz e desarmamento, deram lugar à reconfiguração do papel e da função da OTAN. E, para efetuar esse projeto de reconfiguração, os norte-americanos atraíram os países do Leste, ávidos em se integrarem às estruturas internacionais da Europa Ocidental, e criaram nova pauta de segurança e defesa que, por sua vez, resultou no ainda maior robustecimento da máquina de guerra da organização.

11. *The London Declaration*. "What is new is that, with the radical changes in the security situation, the opportunities for achieving Alliance objectives through political means are greater than ever before. It is now possible to draw all the consequences from the fact that security and stability have political, economic, social, and environmental elements as well as the indispensable defence dimension. Managing the diversity of challenges facing the Alliance requires a broad approach to security. This is reflected in three mutually reinforcing elements of Allied security policy; dialogue, cooperation, and the maintenance of a collective defence capability". Disponível em: <www.nato.int/cps/en/SID-2690DFB6-9DC09412/natolive/official_texts_23693.htm>.

4 A GLOBALIZAÇÃO COMO PROJETO POLÍTICO

A nova pauta de segurança internacional criada pelos norte-americanos explica, em grande medida, o paradoxo da superação da Guerra Fria e do consequente aumento da insegurança. Porém, o pleno entendimento da questão só se torna possível quando se leva em consideração o projeto da globalização. É a intersecção da ideia de globalização com a de segurança internacional que dá a chave explicativa da teorização da segurança segundo novos parâmetros.

Ao longo da década de 1980, como observa Jones (2006), a ideia de globalização não passava de um obscuro jargão usado por um número restrito de acadêmicos, que não frequentavam as discussões mais importantes das Ciências Sociais. Uma vez iniciado o governo de Bill Clinton, em 1993, o debate sobre a globalização tomou conta das discussões no mundo acadêmico, na política e na mídia. O governo Clinton procurou transformar a *ideia* de globalização numa *estratégia*, capaz de substituir a da contenção. Conduzir o processo de globalização constituía, portanto, o meio pelo qual os Estados Unidos justificariam sua posição hegemônica no mundo, quando já não mais existia, aparentemente, qualquer justificativa para a existência de uma potência hegemônica, já que os inimigos do mundo capitalista haviam se rendido. *Think tanks*¹² norte-americanos perceberam que a ideia de globalização tinha o potencial para harmonizar comportamentos, costumes e políticas e conduzir à prosperidade, ao desenvolvimento e à democracia.¹³ Unindo essa ideia ao uso cada vez mais generalizado da internet, os estrategistas norte-americanos viram a real possibilidade de objetivar o projeto elaborado por Zbigniew Brzezinski em 1969, de obter a vitória sobre o comunismo difundindo as conquistas da modernidade norte-americana por meio da tecnocrônica (tecnologia eletrônica) (Brzezinski, 1971).

O debate sobre a globalização empolgou o mundo acadêmico. Aqueles que rejeitaram a ideia de globalização, tal como era então apresentada, fundamentalmente como um processo natural, sem sujeito, desprovido de sentido político, foram duramente criticados. Percebia-se o processo de globalização como um novo marco miliário, que lançava na obsolescência o conhecimento acumulado pelo conjunto das Ciências Sociais. Entre os acadêmicos, disputava-se qual formulação conceitual era capaz de enfeixar todos os sentidos da globalização da forma mais congruente. A despeito de todas as variações, o mais importante do conceito, como afirma Axford, era que:

(...) o mundo está passando por tal processo de permanente intensificação de interconectividade e interdependência, que está se tornando cada vez menos relevante

12. Para o entendimento da ação dos *think tanks* norte-americanos como produtores de conceitos, ver Teixeira (2007).

13. Globalization-American-led globalization: 1990-2001. Disponível em: <www.americanforeignrelations.com/E-N/Globalization-American-led-globalization-1990-2201.html>.

falar de economias nacionais ou de jurisdições nacionais fundadas sobre princípios como o de soberania territorial do Estado-nação (Axford, 1995, p. 27).

Ao promover a ideia de globalização como processo inevitável e desejável, o governo Clinton colocou a economia no centro de toda a discussão internacional. A estratégia política e militar dava lugar à economia como a chave lógica das relações internacionais. A criação do North American Free Trade Agreement (Nafta), após a crise da moeda mexicana em 1994, e da Organização Mundial do Comércio (OMC), por decisão dos signatários do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), no início de 1995, foram dois importantes instrumentos para traduzir todas as questões internacionais para a economia e o comércio. Em grande parte do mundo prevaleceram as ideias de que o Estado nacional perdia progressivamente sua capacidade de controle do espaço e que as redes transnacionais determinariam a direção dos movimentos sociais. Enfim, por meio do uso da língua inglesa, do *e-mail* e dos telefones celulares impunha-se a ideia de que o mundo era uno, linear e que todos os problemas seriam resolvidos pela constante elevação da produtividade, pela alta tecnologia e pela concorrência.

A ideia de a globalização constituir processo irreversível foi, por assim dizer, tão arrebatadora, que mesmo os que se viam aliados do processo buscaram proteger-se em conformidade com a mesma lógica da globalização. Os movimentos das denominadas minorias, cujas características específicas estariam sendo ignoradas ou mesmo esmagadas sob o ímpeto da homogeneização globalista, procuraram se estruturar também em escala global. Não contestavam a ideia de globalização; apenas procuravam opor ao conceito corrente um novo conceito, que garantiria a inclusão e a preservação de suas características étnicas e culturais particulares. Consideravam igualmente o processo de globalização como irrecorrível; apenas reivindicavam, portanto, uma concepção de globalização que não as excluísse.

5 AS NOVAS CONCEPÇÕES DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

O projeto de globalizar o capitalismo liberal sob a égide norte-americana forjou as condições para uma nova concepção de segurança internacional, transferindo-se o foco do Estado para o indivíduo.

Historicamente, segurança internacional concerne aos Estados nacionais. Diz respeito à defesa da soberania. De acordo com esta perspectiva, em um mundo dividido em Estados, cumpre a cada um o dever de zelar por sua própria soberania, isto é, defender a integridade do território, proteger os cidadãos e seus bens e preservar os valores culturais que soldam e dão sentido à nacionalidade. Em virtude do caráter cambiante do poder dos Estados, decorrente da capacidade de cada um de aumentar sua riqueza e distribuí-la adequadamente entre as partes integrantes da sociedade, bem como de preparar-se convenientemente para

protegê-la, o meio internacional é permanentemente suscetível aos antagonismos e às crises entre eles. Por não existir uma esfera de poder que se situe acima dos Estados, com a faculdade de disciplinar as suas relações, de impedir os conflitos ou de punir os que transgredissem as regras estabelecidas, coube à guerra funcionar sempre como o último recurso de regulação das incompatibilidades, uma vez esgotadas as possibilidades de solução negociada pelo diálogo diplomático. Dadas essas condições, a segurança internacional, ou seja, a forma pela qual se procura evitar as guerras, somente pode ser alcançada mediante a política, ou seja, mediante a capacidade de cada Estado de negociar alianças, com vistas a equilibrar as relações de poder e dissuadir os mais fortes de empreender ações agressivas.

Transferir o foco da segurança do Estado para o indivíduo era uma ideia que já se debatia em círculos restritos desde os anos 1980 (Wæver, 1995). Essa ideia cresceu e passou a ocupar o centro das reflexões a respeito da segurança internacional na medida em que se relacionou com o conceito de globalização, e com o complemento deste último, o de fragmentação. Segundo essa concepção, por um lado, o progressivo enfraquecimento do Estado como instância que detém o monopólio da violência legítima levava à formação de uma sociedade civil global. Por outro, essa mesma sociedade global sofria o impacto da fragmentação decorrente da emergência de movimentos diversos – separatismos, regionalismos, terrorismo, ameaças ao meio ambiente e crime organizado – que desafiavam sua capacidade de controle e repressão (Clark, 1997, p. 180).

A tese do esmaecimento do Estado e o novo entendimento acerca da segurança internacional como necessidade de proteção do indivíduo abria caminho para a instauração de um novo padrão de relações internacionais. Na prática, significava a criação de condições internacionais muito mais seguras para o processo de reprodução do capitalismo, de acordo com os interesses superiores dos dirigentes do capitalismo norte-americano. Isto porque nunca se cogitou o desaparecimento do Estado norte-americano ou de qualquer outro Estado de capitalismo industrial avançado. Sempre que se fala em esmaecimento do Estado, a referência são os Estados situados na periferia, principalmente os que, por razões diversas, oferecem alguma resistência aos interesses das grandes potências. A consolidação dessa estrutura consagraria a chegada do superimperialismo ou, como argumentam Hardt e Negri (2001),¹⁴ a ação política coordenada por esse dispositivo conceitual teria criado o império universal, em que as fronteiras do Estado-nação haviam se dissolvido completamente e que este funcionaria em conformidade com o aparato institucional dos Estados Unidos.

De uma perspectiva ou de outra, o fato é que, a partir do instante em que se estabelece o indivíduo como o foco da segurança internacional, desqualifica-se o

14. Segundo os dois autores, a nova ordem capitalista forjada com a globalização favoreceria novas formas de ação subversiva, com vistas a criação de uma sociedade global democrática e justa (Hardt e Negri, 2001).

conceito de soberania, que constitui a base da ordem internacional. Já não seria mais o Estado a garantir os direitos do cidadão, mas sim forças internacionais que zelariam pelo respeito aos direitos humanos. Em nome da defesa dos direitos humanos, portanto, as intervenções estrangeiras estariam perfeitamente legitimadas.

Tais teses sobre a inevitabilidade do processo de globalização e sobre as novas concepções de segurança internacional obtiveram amplo trânsito nas sociedades periféricas, onde parte da intelectualidade dedicada aos estudos internacionais encontra-se permanentemente receptiva às ideias elaboradas pelos *think tanks* e laboratórios universitários do mundo desenvolvido, especialmente dos Estados Unidos. Não chega a surpreender, assim, que elas logo conquistassem o lugar de verdades incontrovertidas.

A Iugoslávia – federação de nacionalidades eslavas do sul, formada ao fim da Primeira Guerra Mundial – foi o primeiro país a experimentar essa nova concepção de segurança internacional. Ela havia ocupado posição de destaque na política internacional no período da Guerra Fria. Depois de ter resistido à ocupação nazista ao longo da Segunda Guerra Mundial, sem contar com a ajuda dos Aliados, a Iugoslávia passou a ser governada pelo Partido Comunista, sem a proteção militar do Exército Vermelho. Além disso, foi o primeiro país comunista a romper com a União Soviética, ainda em 1948. Por não admitir figurar no bloco comunista como simples peão de Moscou, Josip Tito, ao mesmo tempo em que buscou adaptar a doutrina comunista às condições específicas do país, esforçou-se para criar uma grande coligação internacional para resistir às pressões soviéticas. O resultado dessa articulação política internacional foi a fundação, em 1961, do Movimento dos Países Não Alinhados, num Congresso realizado na capital Belgrado. A partir de então, junto com o indiano Nehru e o egípcio Nasser, Tito tornou-se um dos principais líderes políticos do Terceiro Mundo, engajado na luta em favor do desenvolvimento e, simultaneamente, denunciando as estruturas político-militares da OTAN e do Pacto de Varsóvia como permanentes ameaças à paz mundial (Vizentini, 2002, p. 55).

A morte de Tito em 1980 e o subsequente desmantelamento do socialismo no Leste da Europa exerceram efeito devastador no Estado iugoslavo. A conversão da economia para uma estrutura de mercado, bem como as progressivas manifestações nacionalistas dos setores anticomunistas das regiões mais prósperas, desencadearam profunda crise e acabaram por esgarçar o fragilizado tecido federativo iugoslavo. O primeiro rompimento sobreveio com as declarações de independência da Eslovênia e da Croácia, em junho de 1991. Antecipando-se às posições da futura União Europeia (UE) e da ONU a respeito da situação política do país, a Alemanha reconheceu os dois Estados separatistas, praticamente sacramentando a decisão de eslovenos e croatas e sinalizando o interesse em fomentar a fragmentação

da federação para ter de volta áreas tradicionalmente sob sua influência. Logo depois, em abril de 1992, a UE e a ONU reconheceram a independência da Bósnia-Herzegovina, cujos líderes romperam os acordos que mantinham com os sérvios (Pozo, 2009, p. 644).

A intervenção das potências estrangeiras estimulando o separatismo tornou a crise incontrolável. Em vez de proteger os indivíduos, como afirmava o discurso oficial dos países da UE e dos Estados Unidos, o apoio aos movimentos separatistas inflamou os sentimentos nacionalistas, que foram se manifestando exaltada e virulentamente.

A maior dificuldade para a solução dos problemas das nacionalidades balcânicas esteve sempre no fato de as nacionalidades estarem dispersas. Embora a extensão territorial em que estão implantadas não seja grande, as nacionalidades não se encontram concentradas em partes bem definidas. E, entre as distintas nacionalidades, os sérvios são os que estão, historicamente, mais espalhados. Essa era a principal razão por que o pequeno Estado sérvio conseguia desestabilizar o Império Austro-Húngaro; de fato, havia mais sérvios fora do que dentro da Sérvia. Por isso, o projeto de unir todos os sérvios sob o mesmo Estado resultava em agitação em todas as partes vizinhas e, por essa mesma razão, quando as nacionalidades decidiram viver de modo independente, recusando a autoridade do Estado iugoslavo, a maioria dos sérvios passou à condição de minoria nesses novos Estados que foram sendo criados.

O conflito começou a ser equacionado com os Acordos de Paz de Dayton. Na Base Aérea de Wright Patterson, em Dayton, no estado norte-americano de Ohio, Alija Izetbegovic, pela Federação Bósnia, Franjo Trudjman, pela Croácia, e Slobodan Miloševic, pela Sérvia, reuniram-se com um grupo de mediadores internacionais, chefiados pelo norte-americano Richard Holbrooke, em novembro de 1995, e assinaram acordos de paz que, três semanas mais tarde, foram ratificados e oficializados em Paris.

Todavia, a Paz de Dayton e a formação da confederação reunindo a Federação Bósnio-Croata e a República Sérvia da Bósnia não resolveram os problemas da antiga Iugoslávia. Em 1996, o Exército de Libertação do Kossovo, formado por separatistas albaneses, iniciou uma guerrilha contra o Estado sérvio. A reação militar sérvia deu o pretexto para a intervenção estrangeira. Em março de 1999, as forças da OTAN iniciaram ataque aéreo em favor dos separatistas. Segundo o presidente Bill Clinton, a intervenção armada da OTAN estava plenamente justificada:

Agimos para proteger milhares de inocentes no Kossovo de uma crescente ofensiva militar. Agimos para impedir que a guerra venha a se ampliar, que esse barril de pólvora se espalhe até o coração da Europa e que volte a explodir como das duas vezes anteriores neste século, com catastróficos resultados. Agimos para nos manter unidos

aos nossos aliados em favor da paz. Agindo agora, estamos sustentando nossos valores, protegendo nossos interesses e promovendo a causa da paz (Clinton, 1999).¹⁵

A ação militar da OTAN não havia sido, no entanto, aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU. China e Rússia, dois membros permanentes do Conselho, haviam se oposto à intervenção militar por julgarem tratar-se de movimento separatista que estava pondo em xeque o princípio da soberania do Estado. A decisão tomada pelo governo dos Estados Unidos de intervir militarmente na República da Iugoslávia efetuava-se, portanto, ao arpejo do direito internacional.

A reação sérvia, ao surpreender as forças da OTAN, levou estas a estenderem os bombardeios dos alvos militares à infraestrutura civil, às fábricas e às zonas residenciais. Tal generalização dos bombardeios acabou por atingir a embaixada chinesa em Belgrado, o que levou os chineses no continente e em Taiwan às ruas para protestar contra a ação atribuída dos Estados Unidos. Em virtude da inesperada resistência sérvia e dos desacordos que cresceram entre as forças da OTAN diante da generalização do conflito, as partes acabaram chegando a um acordo, com a importante mediação da Rússia (Vizentini, 2002, p. 63).

A ação militar da OTAN deixou pesado saldo negativo na região, que demandará ainda muito tempo para ser liquidado. Slobodan Milošević, depois de ter governado a República Federal da Iugoslávia até o ano 2000, foi encarcerado na prisão destinada aos criminosos de guerra, em Haia, onde morreu de infarto do miocárdio em 2006, sob acusação do Tribunal Penal Internacional para a Antiga Iugoslávia de praticar crimes contra a humanidade. A Paz de Dayton, por sua vez, veio consagrar a nova doutrina do “alargamento e do engajamento” da OTAN. A Guerra Civil da Iugoslávia serviu, portanto, para sepultar as dúvidas que existiam a respeito da necessidade de se conservar aquela estrutura militar depois de encerrada a Guerra Fria, ao mesmo tempo em que legitimou a nova pauta da segurança internacional. Ficava demonstrado que, em virtude dos movimentos nacionalistas, religiosos e étnicos, típicos de Estados problemáticos, as forças da OTAN deviam manter-se permanentemente mobilizadas. Os novos inimigos estavam já plenamente identificados.

Malgrado o resultado do processo da Iugoslávia ter atendido os objetivos dos Estados Unidos e da UE de fragmentar o Estado para impor o liberalismo naquela parte do continente, ele frustrou, ao mesmo tempo, um largo contingente de ativistas de organizações não governamentais (ONGs), juristas e estudiosos das relações internacionais. Enquanto esses entusiastas que assimilaram e investiram

15. "We act to protect thousands of innocent people in Kosovo from a mounting military offensive. We act to prevent a wider war, to diffuse a powder keg at the heart of Europe that has exploded twice before in this century with catastrophic results. We act to stand united with our allies for peace. By acting now, we are upholding our values, protecting our interests and advancing the cause of peace."

na ideia de “governança global” empenhavam-se em levar adiante um dispositivo teórico de defesa das intervenções humanitárias por parte de robustas instituições com legitimidade internacional, a prática política das grandes potências foi revelando que, para seus governantes, essa ideia tinha, na verdade, caráter meramente instrumental (Kurth, 2005, p. 91). Isto é, mostravam que as intervenções não aspiravam ter cunho universal, segundo o qual elas seriam realizadas onde quer que ocorressem guerras civis ou distúrbios incontroláveis; elas deviam, na verdade, ocorrer tão somente em regiões e países em que interesses econômicos e militares-estratégicos estivessem de alguma forma sob ameaça. Ademais, deve ser destacado o problema de que as intervenções incorrem em pesadas despesas, o que reforçava ainda mais a ideia de que estas deveriam obedecer aos interesses nacionais e não simplesmente, como imaginam os liberais cosmopolitas, aos interesses de um internacionalismo abstrato.

Na década de 1990, ao lado das consideradas bem-sucedidas intervenções no Haiti, na Bósnia, no Kosovo, no Timor-Leste e em Serra Leoa, ocorreram tantas outras consideradas malsucedidas na Somália, na Libéria e em Ruanda. A diferença de comportamento dos Estados Unidos e das demais grandes potências comprova cabalmente que esses Estados não se dispunham a arcar com os custos de missões militares em países em que não havia qualquer interesse geopolítico. Isso significa que, mesmo quando se argumentava que o direito da intervenção humanitária devia preceder o princípio da soberania do Estado, o acionamento desse direito ficava ao arbítrio dos Estados Unidos e dos aliados da OTAN, atendendo exclusivamente a suas estritas conveniências.

6 AS NOVAS CONCEPÇÕES DE SEGURANÇA INTERNACIONAL DA AMÉRICA LATINA

Na América Latina, o fim da Guerra Fria também suscitou mudanças importantes quanto ao problema da segurança internacional, embora a região evidentemente apresente características muito diferentes das do restante do mundo. Com exceção da Colômbia, as relações dos países da região com os Estados Unidos, no plano estratégico-militar, não sofreram alterações. As mudanças processaram-se no plano das relações diplomáticas.

No conjunto da região, e no Brasil em particular, houve grande preocupação da parte dos responsáveis pela política externa em se aproximar dos Estados Unidos e aparar as arestas então existentes. Por entender que a linha de ação externa do Brasil estabelecida desde meados dos anos 1970 colocava o país em rota de colisão com os Estados Unidos nessa nova fase da evolução do sistema internacional, os formuladores brasileiros passaram a orientar a diplomacia no sentido da compatibilização de interesses com a grande potência. Interpretando que o núcleo do pensamento que guiara até aquele momento a política externa era a ideia de

autonomia, trataram de dar um sentido diferente a essa ideia. Segundo a nova orientação, o Brasil não deixaria de empenhar-se em garantir sua autonomia no âmbito do sistema internacional; no entanto, a autonomia não seria mais buscada mediante a não participação nos regimes internacionais, percebidos, até então, como contrários aos interesses nacionais. Passava-se a defender a ideia de que a autonomia seria garantida justamente pela participação nesses mesmos regimes. Portanto, abandonava-se a prática da “autonomia pela exclusão”, considerada típica do “terceiro-mundismo”, em favor de uma prática de “autonomia pela integração” (Pecequillo, 2009, p. 194). Enfim, por detrás desse contorcionismo vocabular estava a perspectiva de que a luta em favor de uma nova ordem internacional tornava-se contraproducente, e que o mais conveniente para o Brasil era assumir de corpo e alma a lógica liberal triunfante, o que significava aderir sem restrições à nova pauta internacional. Como argumenta Fonseca Júnior (1998, p. 216):

Podemos admitir que, em linhas gerais, definiram-se, no pós-Guerra Fria, uma série de temas que passam a constituir o corpo hegemônico das políticas legítimas, correspondentes, em tese, ao discurso das potências ocidentais (Estados Unidos, Europa Ocidental e, pela aliança que mantém, o Japão) e, com variações, aos países, mesmo em desenvolvimento, que adotam valores ocidentais, como os latino-americanos. Os temas são bem conhecidos: democracia e direitos humanos, problemas humanitários, liberdade econômica e criação de condições de competição, combate ao narcotráfico e ao crime organizado, a solução multilateral de crises regionais, defesa do meio ambiente, movimentos para institucionalizar, em organismos multilaterais, as propostas e teses nessas questões etc.

Enquanto o sistema internacional esteve bipolarizado, os Estados Unidos exerceram indiscutível supremacia sobre toda a região. A Organização dos Estados Americanos (OEA), com sede em Washington, e o Tiar constituíam os instrumentos institucionais pelos quais os Estados Unidos exerciam tal supremacia; além, é claro, de suas próprias instituições militares, para onde convergiam oficiais militares de todos os países do continente em busca de instrução.

A Revolução Cubana e a inserção da ilha no bloco soviético criaram a única fresta que se abriu para a fixação de uma base política soviética na área. Mesmo assim, quando cubanos e soviéticos começaram a instalar mísseis no país, a decisão deflagrou uma crise de grandes proporções, que somente foi superada mediante a retirada dos armamentos e a promessa tácita dos norte-americanos de não tentarem mais derrubar Fidel Castro por meios militares. Por um lado, o desenlace do episódio inaugurou nova fase nas relações soviético-norte-americanas, a *Détente*. Por outro lado, contudo, houve considerável aumento da pressão norte-americana no continente contra todas as mudanças políticas que pudessem resultar na derrubada de governos aliados e sua substituição por governos de esquerda. O objetivo militar

norte-americano no continente passou a ser o de assistir as forças armadas locais, de modo a habilitá-las a esmagar focos guerrilheiros e, desse modo, evitar que a revolução cubana ocasionasse efeito dominó. A exceção a essa regra foi o êxito eleitoral de Salvador Allende no Chile, tornando-se presidente à frente de uma coligação de partidos de esquerda. O fato de ter sido eleito segundo as regras da democracia não impediu, porém, que os Estados Unidos dessem todo o apoio necessário ao golpe militar desfechado pelo general Pinochet, em 1973.

Ainda que não existissem Estados comunistas na América Latina, exceto Cuba, que conseguiu resistir ao bloqueio econômico e a todas as pressões políticas norte-americanas, com o fim da Guerra Fria os “novos temas” passaram a pautar a teoria e a prática política.

Na dimensão econômica, as organizações econômicas internacionais, secundadas por economistas latino-americanos de orientação liberal, fomentaram profusa campanha para o descrédito das políticas desenvolvimentistas. Sob a bandeira do Consenso de Washington, lograram convencer um grande número de eleitores de que o Estado era o grande obstáculo à prosperidade dos países da região.¹⁶ Respalhada no trinômio “abrir, desregulamentar e privatizar” a corrente liberal procurou mostrar que o Estado desempenhava indevidas funções econômicas, ao mesmo tempo em que sua inchada burocracia era responsável pelo mau estado de muitos serviços públicos e de excessiva despesa. Um pouco depois, seguindo a cadência ditada pelo governo Clinton, o discurso da globalização tomou conta de todas as discussões sobre política econômica e política externa, o que veio a reforçar a tese segundo a qual não se podia mais pensar em termos de soberania do Estado. A partir dessas referências, procedeu-se à tarefa de reformar o Estado, o que, na prática, significava desmontar as suas estruturas, de modo que este assumisse o tamanho mínimo necessário, enquanto muitas de suas antigas funções passavam a ser cumpridas por uma constelação de ONGs. A crise que se estendeu ao longo de toda a década de 1980 e a pesada dívida externa ajudaram muito, enfim, a convencer que a solução do problema estava em reformar o aparato estatal.

No campo da discussão política, a grande preocupação consistia em consolidar as instituições democráticas. Depois de conseguir “se livrar” de vários governos ditatoriais espalhados em todo o continente, muitos deles, é verdade, instalados e apoiados pelos Estados Unidos, a grande questão do início dos anos 1990 era tornar o processo democrático irreversível.¹⁷ Uma vez havendo ruído o comunismo, chegara o momento de consolidar as instituições democráticas sobre as bases do capitalismo em sua versão liberal e, também, apagar os vestígios nacio-

16. Sobre o Consenso de Washington, ver Batista *et al.* (1994).

17. A propósito da discussão sobre democracia, entre tantos outros trabalhos, ver Moisés (1992).

nalistas, pressionando os governos da região a aderirem aos acordos internacionais para o desarmamento. Nesse caso, a recusa brasileira em aderir ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) constituía, pode-se assim dizer, capítulo à parte.

Já no que se refere à segurança internacional, desfeita a rivalidade Leste-Oeste, a questão para os norte-americanos era a mesma que se apresentava na Europa e na Ásia: como justificar a hegemonia depois do desaparecimento do inimigo comunista?

Se a pergunta era a mesma, a resposta, no entanto, devia ser bem diferente. Na Ásia, o objetivo era manter as bases militares no Japão e reforçar a posição de Taiwan contra a pretensão de Beijing de integrar a ilha ao seu sistema. Na Europa, o objetivo era alargar e fortalecer a OTAN, de modo a manter a Europa Ocidental sob controle e acuar a Rússia, impedindo-a de tentar reconstruir um campo aliado na Europa Oriental. Na América Latina, afinal, tratava-se fundamentalmente de redirecionar as atividades das forças armadas. Nessa região, por não existir nenhum poder competidor ou desafiador, para os Estados Unidos tratava-se tão somente de garantir livre acesso para as suas forças sempre que necessário, e que as forças armadas locais ficassem sob sua vigilância e controle, realizando tarefas subsidiárias.

Para alcançar essa meta, os norte-americanos contavam com a assimilação da nova concepção de segurança internacional (Santos, 2004, p. 117) que, segundo seus defensores, conduziria à modernização das forças armadas. Segundo esta tese, muito bem acolhida em largos círculos acadêmicos e também em certos meios militares latino-americanos, não fazia mais sentido pensar em guerras entre Estados, mas tão somente em guerras intraestatais, motivadas por problemas étnicos, religiosos e nacionais, assim como os esforços deveriam se concentrar no combate aos ilícitos internacionais, como tráfico de drogas, contrabando em geral e terrorismo.

Ao lado dessas missões internas, acrescentava-se a proposta de ação externa na composição das forças de paz das Nações Unidas. Em relação a essa questão, a atitude das Forças Armadas do Brasil foi positiva, como o foi, de modo geral, a atitude dos demais países latino-americanos. Das 42 operações de paz da ONU realizadas entre 1988 e 2002, o Brasil participou de 18, o que representa 42% do total. Como sublinha Diniz (2006, p. 320), a participação brasileira nessas missões coincide com a explicitação da reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.¹⁸ A possibilidade de obter maior projeção externa e proporcionar treinamento do pessoal eram razões que sensibilizavam os militares da região, em geral, e os militares brasileiros, em particular.

A inexistência de ameaças militares objetivas, aliada ao fato de a lembrança das ditaduras militares ainda estar muito presente na memória, concorreu fortemente

18. A respeito da questão das operações de paz na primeira década depois da Guerra Fria, ver Weiss (2010).

para o trânsito dessas ideias. Duas delas, concernentes ao quadro interno, foram especialmente muito debatidas. A primeira dizia respeito à redução dos efetivos militares. Os defensores dessa proposta argumentavam que a redução devia acarretar maior profissionalização mediante introdução de tecnologias mais requintadas. Os militares resistiram, porém, a essa ideia. No Brasil, especialmente, os militares argumentaram que essa proposta ignorava o papel social que historicamente o recrutamento desempenhava e, além disso, a introdução de tecnologias sofisticadas somente faria sentido se estas fossem produzidas no Brasil. Caso fossem importadas colocaria as forças armadas em situação de grande dependência em face dos centros de inovação tecnológica (Rosas, 2004).

No Brasil, a proposta de colocar as forças armadas na linha de frente contra o narcotráfico, a despeito da forte pressão nesse sentido, também foi rejeitada. Além dos aspectos constitucionais e operacionais, isto é, além do fato de ser a missão constitucional das forças armadas a defesa do Estado, sendo, portanto, sua transformação em polícia um desvio dessa missão, tem muito peso a preocupação em relação aos previsíveis efeitos deletérios decorrentes do contato da tropa com traficantes. Na perspectiva dos militares, a aceitação de qualquer uma das propostas inevitavelmente acarretaria o enfraquecimento das forças armadas.

No entanto, os militares amargaram uma derrota naquele outro destacado tema que compunha a agenda liberal no início dos anos 1990, o desarmamento. Depois de longa resistência às pressões em favor da assinatura do TNP, sob o argumento de que os termos do tratado atentavam contra a soberania nacional brasileira, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) o assinou, em 1998. De acordo com o chanceler Lampreia, a “(...) posição de princípio [nos] criava um problema de credibilidade; gerava um ônus permanente para o Brasil, de acesso à tecnologia e uma certa suspeita por parte da comunidade internacional”.¹⁹ Ainda segundo ele, a adesão ao TNP caracterizava exemplarmente o que o diplomata Gelson Fonseca definiu como “autonomia pela integração”. Seguindo a mesma lógica, o governo assinou o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares – Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT) –, em 1996, e criou ainda o Ministério da Defesa (MD), em 1999.

Foi na Colômbia, contudo, que a nova concepção de segurança internacional mais se aprofundou. País rico, mas historicamente prejudicado pelos objetivos geopolíticos dos Estados Unidos, a começar pela perda do Panamá para um movimento separatista fomentado pelos norte-americanos em 1903, então empenhados em construir o Canal, a Colômbia foi fragilizada desde os anos 1970 pela simultânea ação política da guerrilha e pela ação criminoso dos narcotraficantes

19. Na Aula Magna de abertura dos cursos do Instituto Rio Branco, em 29 de setembro de 1998, o ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia explica as razões por que o governo brasileiro assinou o TNP (Lampreia, 1999).

(Labrousse, 2010, p. 112). Ao longo da Guerra Fria, a Colômbia foi o país da América Latina que recebeu maior volume de ajuda militar dos Estados Unidos, ajuda que se manteve em patamares elevados nos anos 1990. Além da proximidade física, o fato de os norte-americanos importarem grande quantidade de petróleo dos colombianos explica a atenção das autoridades de Washington sobre com o país. Depois da Guerra do Golfo, em 1991, em virtude da preocupação com a estabilidade política dos países do Oriente Médio, os Estados Unidos decidiram diversificar seus fornecedores de petróleo aumentando suas compras na América Latina (Stokes, 2003, p. 582). Desde então, a Colômbia passou a ocupar a sétima colocação de maior fornecedora e tornou-se ainda mais importante depois da descoberta de grandes reservas de petróleo em seu território, o que a leva a desempenhar papel quase tão destacado quanto o da Venezuela.

A pressão sobre a Colômbia intensificou-se durante o governo Reagan, quando este identificou o tráfico e o consumo de drogas como problema de segurança nacional. Como tática de combate, Reagan decidiu-se pelo ataque frontal aos locais de produção. No governo de George H. W. Bush (1989-1993), a pressão prosseguiu com o lançamento da “guerra às drogas” (Villa e Ostos, 2005, p. 87). Essa pressão atingiu o auge em 1999, ocasião em que o governo Bill Clinton aprovou o Plano Colômbia, que, mediante vultosa ajuda financeira e militar, propunha-se a auxiliar as forças armadas colombianas a erradicar a guerrilha e o narcotráfico. Essa medida foi acompanhada de um acordo com o Equador, pelo qual este consentia em transformar a base aérea de Manta em uma base avançada de operações dos Estados Unidos na região.

O problema político mal resolvido das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército do Povo (FARC-EP) e o problema econômico e social da produção de drogas criaram, portanto, a oportunidade para que os Estados Unidos fizessem do território colombiano uma base militar. A partir dela, os norte-americanos tiveram acesso àquilo que realmente os interessa, que é a proteção das áreas onde estão localizados os oleodutos contra eventuais sabotagens da guerrilha. Além disso, suas forças militares podem observar mais de perto os movimentos de governos que lhes são críticos ou mesmo abertamente hostis naquela região, como tem sido o caso do governo venezuelano de Hugo Chávez, eleito em 1999.

7 CONCLUSÕES

O colapso do mundo soviético e o conseqüente encerramento da Guerra Fria deixaram os Estados Unidos na confortável posição de única potência com capacidade de intervenção global. Vitoriosos na frente ideológica, os norte-americanos aparentemente nada tinham a temer. No início da década de 1990 não havia nenhuma potência em condições de desafiar sua liderança, nem tampouco havia

Estados com poder e com motivação comum para lançar tal desafio. Os mais otimistas acreditaram que estava se abrindo uma nova era histórica. A intervenção internacional no Iraque sob o comando dos Estados Unidos para defender a soberania do Kuwait, contando com a aprovação da ONU, foi interpretada como início dessa nova etapa de harmonia e paz.

Para os formuladores de política dos Estados Unidos a questão era, todavia, mais complexa. Constituía, na realidade, um grande desafio. Os norte-americanos desejavam perpetuar a condição do país de potência única, mas para isso era necessário montar uma estratégia com vistas a desestimular o aparecimento de uma potência com a ambição de participar efetivamente da modelagem da ordem internacional. Para que essa estratégia obtivesse êxito afigurava-se como fundamental o aumento da capacidade militar dos Estados Unidos e o enfraquecimento dos demais, sobretudo dos países da periferia, de onde podia irromper algum movimento de resistência a essa ordem internacional. Assim, as pressões no sentido da redução de efetivos militares e a inclusão dos países recalcitrantes nos regimes internacionais de desarmamento e não nuclearização eram de fundamental importância.

Depois de superar a perplexidade que tomou conta de todos, os pensadores norte-americanos formularam e refinaram as ideias de globalização e de governança global. Cuidadosamente apresentadas à mídia, ao mundo acadêmico e às ONGs os conceitos foram rápida e entusiasmamente consumidos. E eles, por sua vez, qual árvore ramosa, abrigaram sob sua sombra novos conceitos relativos à segurança internacional. Ideias que já vinham despontando há algum tempo tiveram a oportunidade para se desenvolver e ocupar quase todo o espaço destinado às considerações sobre segurança, sendo consideradas como grande avanço teórico e político.

Em nome dessas novas concepções de segurança, os Estados Unidos e os demais países da OTAN puderam colocar ordem na Europa. No entanto, com o decorrer do tempo a carga foi se revelando muito mais pesada do que se acreditava inicialmente, além do que, como o processo social nunca é linear, as contradições foram aparecendo e gerando antagonismos. Logo se verificou não ser possível à potência hegemônica estar em todas as partes ao mesmo tempo, bem como o não interesse no envolvimento em todo e qualquer conflito. Ademais, por mais elevados que fossem os recursos disponíveis, nunca o seriam em quantidade suficiente para resolver todas as questões de segurança no mundo; e se o projeto de globalização criava embaraços em toda parte, os criava também nos Estados Unidos. O movimento antiglobalização, que foi dificultando as reuniões dos chefes de Estado em várias partes do mundo, criou problemas dentro dos Estados Unidos, com aqueles que não se conformavam com as inevitáveis perdas que alimentavam o processo.

Os países da periferia foram aqueles que mais sofreram os efeitos do processo de globalização e das novas concepções de segurança internacional. A lógica liberal,

segundo a qual o mundo é plano e o mercado está aberto para que cada um possa explorar suas vantagens competitivas, ia abertamente contra todo o esforço do Terceiro Mundo no sentido de criar mecanismos que facilitassem o desenvolvimento dos países mais pobres. A globalização representava, nessa perspectiva, a vitória da OMC sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). No que tange à segurança internacional, impunha-se a tese de que o princípio da soberania devia submeter-se ao princípio do direito da intervenção para proteger os indivíduos. Isto é, da parte dos países industrializados avançados não havia qualquer preocupação com a sorte dos indivíduos quando se tratava de expor os países menos desenvolvidos à concorrência no mercado internacional; a preocupação só passava a existir quando os países depauperados sucumbiam aos problemas étnicos, religiosos e nacionais.

Enfim, concluindo, tem razão Richard Haass ao afirmar que a era que se abriu em 1990 chegou ao fim em 11 de Setembro de 2001. A ousada ação terrorista veio, por assim dizer, atestar o fracasso da globalização como projeto político de conservação da hegemonia dos Estados Unidos e, simultaneamente, despertar as áreas periféricas, especialmente a América Latina, para retomar a luta pelo desenvolvimento, pela defesa da soberania nacional e pela autonomia no meio internacional.

REFERÊNCIAS

- ART, R. J. **America's grand strategy and world politics**. New York: Routledge, 2009.
- AXFORD, B. **The global system** – economics, politics and culture. Cambridge: Polity Press, 1995.
- BATISTA, P. N. *et al.* (Org.). **Em defesa do interesse nacional** – desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BLUNDEN, M. F. *In*: MANNERS, I.; WHITMAN, R. G. (Ed.). **The foreign policies of European Union member states**. Manchester: Manchester University Press, 2000.
- BRZEZINSKI, Z. **EUA-URSS** – o grande desafio. Rio de Janeiro: Nordica, 1987.
- _____. **Laboratório do mundo**. Rio de Janeiro: Artenova, 1971.
- BULL, H. **A sociedade anárquica** – um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/UNB/IPRI, 2002.
- CLARK, I. **Globalization and fragmentation** – international relations in the Twentieth Century. New York: Oxford University Press, 1997.

CLINTON, W. J. **Address to the nation on airstrikes against Servian targets in the Federal Republic of Yugoslavia (Servia and Montenegro)**. Mar. 24, 1999. Disponível em: <www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=57305#ax331Z41TLLqI>.

DINIZ, E. O Brasil e as operações de paz. *In*: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil** – temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 303-337. v. 2.

EVANS, G.; NEWHAM, J. **The penguin dictionary of international relations**. London: Penguin Books, 1998.

FONSECA JÚNIOR, G. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. New York: Free Press, 1992.

_____. The end of history? **The national interest**, n. 16, p. 3-18, summer 1989.

GADDIS, J. L. **História da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

GLASER, E. **Le nouvel ordre international**. Paris: Hachette Littératures, 1998.

HAASS, R. N. **The opportunity** – America's moment to alter history's course. New York: Public Affairs, 2005.

HALLIDAY, F. **The making of the Second Cold War**. London: Verso, 1983.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos** – o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, S. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

_____. The clash of civilizations. **Foreign affairs**, v. 72, n. 3, p. 22-49, 1993.

_____. A superpotência solitária. **Política externa**, v. 8, n. 4, p. 12-25, mar./abr./maio 2000.

ISHIHARA, S. **O Japão que sabe dizer não**. São Paulo: Siciliano, 1991.

JONES, A. **Dictionary of globalization**. Cambridge: Polity Press, 2006.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências** – transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KHANNA, P. **O segundo mundo** – impérios e influência na nova ordem global. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KISSINGER, H. **Precisará a América de uma política externa?** Uma diplomacia para o século XXI. Lisboa: Gradiva, 2003.

KURTH, J. Humanitarian intervention after Iraq: legal ideals vs. military realities. **Orbis**, Philadelphia, v. 49, n. 1, p. 87-101, Winter 2005.

LABROUSSE, A. **Geopolítica das drogas**. São Paulo: Desatino, 2010.

LAMPREIA, L. F. **Diplomacia brasileira** – palavras, contextos e razões. Rio de Janeiro: Lacerda, 1999. p. 75-97.

LAYNE, C. The unipolar illusion – why new great power will rise. *In*: BROWN, M. E.; LYNN-JONES, S.; MILLER, S. E. **The perils of anarchy** – contemporary realism and international security. Cambridge: The MIT Press, 1995. p. 130-176.

MOCHIZUKI, M. M. China-Japan relations – downward spiral or a new equilibrium? *In*: SHAMBAUGH, D. (Ed.). **Power shift** – China and Asia's new dynamics. Berkeley: University of California Press, 2005.

MOISÉS, J. A. (Org.). **O futuro do Brasil** – a América Latina e o fim da Guerra Fria. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

NAU, H. R. **O mito da decadência dos Estados Unidos** – a liderança americana na economia mundial na década de 1990. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.

PECEQUILO, C. S. **Manual do candidato** – política internacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

POZO, M. J. P. del. La crisis de la Europa del Este y de la Unión Soviética – los cambios geopolíticos em la Europa Central e Oriental. *In*: PEREIRA, J. C. (Coord.). **Historia de las relaciones internacionales contemporâneas**. Madrid: Ariel, 2009.

ROSAS, I. C. W. **As forças de defesa na região e a segurança interna**. Monografia apresentada ao Colégio Interamericano de Defesa, Departamento de Estudos, Curso XLIII, Washington, DC: Fort Lesley J. McNair, Apr. 2004. Disponível em: <<http://library.jid.org/en/mono43/Rosas.doc>>.

SANTOS, M. H. de C. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, v. 19, n. 54, p. 115-128, fev. 2004.

SCHMITT, C. **Teologia política**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SHAMBAUGH, D. (Ed.). **Power shift** – China and Asia's new dynamics. Berkeley: University of California Press, 2005.

STOKES, D. Why the end of the Cold War doesn't matter: the US war of terror in Colombia. **Review of international studies**, v. 29, p. 569-585, 2003.

TEIXEIRA, T. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

VILLA, R. D.; OSTOS, M. del P. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista brasileira de política internacional**, ano 48, n. 2, p. 86-110, 2005.

VIZENTINI, P. F. **Dez anos que abalaram o século XX** – da crise do socialismo à guerra ao terrorismo. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

WÆVER, O. Securitization and desecuritization. *In*: LIPSCHUTZ, T. D. (Ed.). **On security**. New York: Columbia University Press, 1995. p. 46-86.

WEISS, T. G. *et al.* (Ed.). **The United Nations and changing world politics**. Philadelphia: Westview Press, 2010.

POLÍTICA DE DEFESA E SEGURANÇA DO BRASIL NO SÉCULO XXI: UM ESBOÇO HISTÓRICO*

Francisco Carlos Teixeira da Silva**

1 INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria (1945-1991) e a *débâcle* do socialismo real, o processo de globalização generalizou-se e aprofundou-se, construindo vastos espaços de conexão – expressos em redes como suporte de variados fluxos – sobre o planeta (Castells, 2002). Através da complexidade de redes globais – veículos de fluxos altamente valiosos, tais como capitais, energia, fármacos, armas, esporte, lazer –, regiões antes relativamente fechadas – como a República Popular da China, a Índia ou o Leste Europeu – integraram-se, fazendo o mundo “encolher”, em dimensões só vistas durante as Grandes Navegações da Época Moderna, entre os séculos XVI e XVIII. O Brasil, embora de forma ainda ancilar, não permaneceu externo ou estranho ao processo.

O processo de globalização – para além de um fenômeno financeiro ou dito de “mercados”, como muito comumente é confundido – expressa, em verdade, a ampla colonização do mundo atual por novas tecnologias de tipo digital, provocando uma intensa “racionalização” do trabalho e uma integração instantânea, em tempo real. As crises – sejam de caráter financeiro até as de caráter humanitário – ocorrem aos nossos olhos via televisão, telefonia e computadores de tecnologia digital. Ocorre, para além da imaginação das séries de televisão, uma verdadeira “dobra espacial”, com a possibilidade de sua aceleração permanente.

Estrategistas, historiadores e cientistas políticos buscam, desde logo, o significado de tais eventos para o campo da geopolítica. Logo no deslanchar do fenômeno – ainda no início dos anos 1990 – a tese da chamada “governança global” passou

* Devo agradecer aqui aos amigos militares que forneceram dados técnicos, dos quais me declaro *ab ovo* completamente ignorante. Assim, o Almirante Rui Silva, o Almirante Reginaldo Reis, o Capitão de Mar e Guerra (CMG) Alves de Almeida, o CMG Carlos Chagas, o CMG Killian, o Capitão de Fragata (CF) Simioni, o CF Arentz e o Coronel André Novaes foram interlocutores constantes. E nem sempre concordaram com o uso dos dados e das ideias aqui contidas. Assim, como sempre, erros e usos heterodoxos de terminologia militar e de dados são de minha exclusiva responsabilidade.

** Graduado em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em História do Brasil (UFF) e doutor em História Social (Universidade de Berlin/UFF). Professor titular de História Moderna e Contemporânea da UFRJ e coordenador do Laboratório de Estudos do Tempo Presente/TEMPO (www.temppresente.org). É também professor conferencista da Escola de Guerra Naval e professor emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

a ocupar maior espaço e preocupação dos especialistas. O processo de globalização teria impulsionado a supressão, ou provocado a inutilidade, das antigas fronteiras físicas entre as nações, com o conseqüente questionamento dos atributos da soberania exclusiva do Estado sobre o “seu” território. O mundo, conforme milhares de *slogans* mercadológicos, seria, doravante, um espaço “sem fronteiras”. O corolário da tese anterior – não devidamente comprovada – era a conseqüente inutilidade do conceito de soberania nacional (e a precarização de seus atributos, tais como moeda própria, poder de polícia, Forças Armadas etc.). O fim das fronteiras, comemorado com alarde, expressava-se nas grandes uniões supranacionais e nos diversos acordos internacionais patrocinados por entidades e organismos supranacionais, o que afinal acabava por tornar os mecanismos e as entidades de garantia da soberania nacional correntemente dispensáveis. Assim, abriu-se um amplo debate sobre o papel das Forças Armadas na era pós-Guerra Fria.

Na verdade, e sabemos bastante bem disso, o rompimento ou a porosidade das fronteiras deram-se bem mais para alguns tipos de fluxos – financeiros, entretenimento e lazer, drogas e algumas mercadorias, como eletrônicos/digitais – do que numa verdadeira generalização do processo de livre circulação de pessoas, bens e ideias. As interpretações iniciais da Nova Ordem Mundial – em especial aquelas decorrentes das teses de Francis Fukuyama, Tony Negri e outros¹ foram marcadas pelo otimismo ufanista da chamada “Era Clinton” (1993-2001). Tais análises, contudo, cederam ao peso de guerras desastrosas e, por fim, de uma grave crise econômica mundial a partir de 2008. De qualquer forma, o otimismo inicial sobre um “mundo sem fronteiras” cedeu rapidamente em face de fenômenos que contrariavam as teses de fronteiras porosas. Talvez o mais significativo destes fenômenos tenha sido a limitação, e mesmo a criminalização, dos fluxos migratórios mundiais, com as grandes economias ocidentais constituindo-se em verdadeiras fortalezas de defesa dos empregos nacionais. Por todo o mundo, portos, aeroportos e autoestradas constituíram-se em portões ultravigiados, mesmo antes dos terríveis eventos do 11 de Setembro de 2001. As teses centrais de um pretense “fim da história”, por sua vez, expressão da ausência de qualquer outra utopia de futuro, fora do presenteísmo insuperável do livre mercado e da democracia liberal, propostas como os balizadores da ordem mundial emergente, começaram a ser criticadas (Silva, 2003a).

Portos, aeroportos e mesmo cidades inteiras nos Estados Unidos e na Europa voltaram-se fortemente para o fechamento do fluxo de pessoas, ora utilizando-se de interpretações falseadas sobre as origens da criminalidade, ora baseando-se em falsos critérios securitários buscados na manipulação da chamada “guerra ao

1. Para um debate amplo sobre a natureza da nova ordem mundial, em chaves e interpretações diversas, ver Friedman (2005), Serfaty (2004) e Jha (2006).

terrorismo global”. Mesmo as ideias mais generosas de criação de um ordenamento mundial, para além das fronteiras do Estado-Nação, expressas, por exemplo, no Protocolo de Kyoto, nos tratados de banimento das armas químicas, das minas terrestres ou na criação do Tribunal Penal Internacional (estabelecido em 2002) foram condenadas por grandes potências, em especial os Estados Unidos, mas também por potências emergentes como a República Popular da China e a Índia, sendo também recusadas por outras, como Israel (Barnett, 2004).

Na ordem econômica, a ilusão do livre comércio “global” sofreu um grave revés com a paralisação das negociações denominadas Rodada de Doha.² Assim, a Organização Mundial do Comércio (OMC) acabou por converter-se, bem mais, em um tribunal de arbitragem das disputas econômicas entre nações, em vez de um organismo de liberação global do comércio. Na verdade, os subsídios financeiros pagos por países como os Estados Unidos, Japão e pela União Europeia (UE) elevaram-se a mais de US\$ 360 bilhões/ano por volta de 2005-2007 e as restrições comerciais, sob argumentos diversos, multiplicaram-se, em especial depois da crise de 2008-2011. Partidos políticos tradicionalmente “liberais” (embora conservadores do ponto de vista político), como os Republicanos nos Estados Unidos, deram quórum para leis protecionistas, como o *Farm Act*. A luta pelo emprego – e, portanto, pela estabilidade social, e daí política – nos países centrais acabou por criar mecanismos de proteção aos mercados nacionais, falsos procedimentos alfandegários e sanitários e, por fim, uma “guerra cambial” de extensão planetária. Grande parte da natureza da crise de 2008 – para além da óbvia desregulamentação caótica dos mercados internacionais – deveu-se a políticas protecionistas e de endividamento público em busca da manutenção de imensos subsídios a setores não competitivos da economia nos Estados Unidos e na Europa Comunitária (Naidin *et al.*, 2009).

Em suma, entre 1991, quando a Guerra Fria termina, e 2008, quando o mundo mergulha em uma larga crise econômica mundial, temos mudanças amplas e abruptas na ordem mundial, que contestam fortemente o otimismo inicial dos anos imediatos do pós-Guerra Fria. Neste sentido podemos avançar uma primeira hipótese de trabalho norteadora deste artigo:

Não podemos continuar trabalhando com as hipóteses de caracterização da nova ordem mundial geradas no pós-1991, posto que se tratava bem mais de “cenários”, a maioria desmentida pelos fatos em curso.

2. A chamada “Rodada de Doha” – iniciada na capital do Qatar em 2001 – deveria concluir suas decisões em 2006, com uma ampla liberalização do comércio internacional. Entretanto, apesar das conferências mundiais em Cancún, Genebra, Paris, Hong Kong e Potsdam a “Agenda de Desenvolvimento de Doha” encontra-se hoje (novembro de 2011) sem quaisquer perspectivas de êxito.

Neste contexto, seguindo a hipótese acima, vemo-nos obrigados a propor uma nova periodização do pós-Guerra Fria – a atual ordem mundial que vivemos – em três períodos, visando com isso melhor identificar a natureza da inserção global do Brasil e daí as necessidades de defesa e segurança do país. Assim, visualizamos, nas relações internacionais pós-1991, as seguintes fases.

- 1) 1991-2001: O “Otimismo Clintoniano” – período da desapareição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da maioria dos países sob influência e controle direto soviético, tais como a Polônia, a Tchecoslováquia, a Bulgária, a Iugoslávia e a República Democrática Alemã. Deu-se ainda a emergência de vários novos estados, como Ucrânia, Lituânia, Letônia, Estônia, Bielorrússia e as repúblicas ex-soviéticas da Ásia Central. O mesmo se deu, em meio a uma grave tragédia humanitária, na ex-Iugoslávia. Enquanto isso, outros países “fechados” da área do socialismo real, como a República Popular da China, o Vietnã e Cuba, buscaram reformas internas visando evitar o colapso do modelo de tipo soviético. Tais medidas atingem amplo sucesso na China e no Vietnã, onde se pratica um tipo de “Perestroika sem Glasnost”, conseguindo-se uma integração plena nas redes globais, muitas vezes em detrimento das condições de trabalho e ambientais nos seus próprios países.

Os Estados Unidos emergem como vitoriosos na Guerra Fria e a Federação Russa – o estado sucessor da ex-superpotência URSS – recua. Trata-se de um recuo físico, geográfico, com um “empurrão” (*roll-back*) estratégico do país para o fim da Europa, quase uma nova “asiatização” do país, recuando também em termos de poder real (econômico, militar, demográfico etc.), embora mantenha sua capacidade atômica e certo dinamismo industrial explícito nos setores da indústria bélica, espacial e de máquinas e equipamentos, bem como em hidrocarbonetos. Contudo, o país apresenta em seu todo um perfil primário-exportador intenso, em especial no setor gás-petróleo. Evidentemente, os Estados Unidos ganham neste processo. A ideia-força de “um século americano” ganha impulso nas Administrações George H. W. Bush (presidente entre 1989-1993) e Bill Clinton (1993-2001). Ambas – malgrado a pertença partidária diversa – buscavam instrumentos de hegemonia – ou segurança – mundial por meio da construção de entidades, acordos e tratados de tipo OMC, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), Área de Livre Comércio das Américas (Alca) etc. O conceito de “governança mundial” tornar-se-ia um tema comum, com a aceitação tácita pelos pequenos e médios países, prontos para acolher as recomendações dos organismos mundiais de abertura econômica e política, de abandono de aduanas e de interdependência. Os

temas sobre crimes transfronteiriços – narcotráfico, lavagem de dinheiro, contrabando e pirataria industrial – foram transformados em agenda de trabalho para a maioria dos países.

É neste momento ainda que surge uma imensa literatura de caracterização de um “mundo sem fronteiras”, que permanece, malgrado os fatos posteriores, como uma marca batismal do que seria a chamada “nova ordem mundial”. Da mesma forma o tema “defesa” foi amplamente confundido com “segurança”, visando com isso levar as diversas Forças Armadas nacionais a aceitarem as funções de polícia resultantes das chamadas “novas ameaças”. A administração Clinton projetara, de forma clara, a hegemonia global dos Estados Unidos mediante formas de cooperação e de consentimento, criando um largo arcabouço jurídico internacional. Na Era Clinton, as possíveis limitações aos interesses americanos, como no Tribunal Penal Internacional ou no Protocolo de Kyoto, seriam largamente compensadas por ganhos expressos, de um lado, no congelamento do poder mundial (consagração da Federação Russa como potência de terceira ordem; dependência da UE alargada com a Turquia e os países do Leste Europeu; e controle sobre um Japão paralisado) e, de outro, numa redivisão global das áreas de interesse, concentrando o poder americano na Ásia Oriental (acordos de cooperação com a República Popular da China) e no hemisfério ocidental, com a criação da Alca. Caberia à UE enfrentar o desafio chinês na África e, aos Estados Unidos, pacificar o Oriente Médio e a Ásia Central, criando nestas regiões um espaço de concentração do poder americano. Neste momento esboçou-se, pela primeira vez, um amplo “racha” estratégico no interior das instituições norte-americanas, produto do próprio fim da Guerra Fria.

A persistência na contenção e, se possível, no “empurrão para trás” (*roll-back*) da URSS – estratégia herdada dos ingleses e presa, ainda, aos avatares do Grande Jogo (1813-1907) –, parecia para muitos esgotada. A Rússia recuara, de fato. Para muitos, nos Estados Unidos, a questão central seria como enfrentar uma potência em ascensão, a República Popular da China, e abandonar de vez a centralidade da contenção russa na formulação da política de defesa americana (ou seja, abandonar de vez a geopolítica de Halford Mackinder, 1861-1947 e Nicholas Spykman, 1893-1943) (Silva, 2003b). Neste plano de disputa, tratava-se de diminuir o poder dos militares do CentCom – o comando militar voltado para o Oriente Médio e a Ásia Central –, diminuir os recursos das forças de terra, resolver em definitivo o conflito Israel-Palestina e fazer uma escolha de longo alcance: a China seria parceira ou adversária estratégica? Evidentemente os setores anti-Pacom – o Comando do Pacífico

– reagiriam, apoiados pelo *lobby* fundamentalista cristão e republicano (pró-Israel) e pela indústria do petróleo. A presidência Al Gore – que, afinal, não aconteceu –, embebida em forte credo internacionalista, ambientalista e dependentista, deveria coroar este processo. Contudo, nada se deu como proposto pelos teóricos do universalismo otimista.

- 2) 2001-2008: “A Busca da Hiper-hegemonia” – As duas administrações George W. Bush (filho, presidente entre 2001-2009) marcaram um forte *turn-point* no agir político dos Estados Unidos. Tratava-se de expurgar da formulação americana as “novidades” da Era Clinton, e voltar-se, ainda uma vez, para uma estratégia classicista: conter a Rússia, ampliando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a UE; criar o “Escudo Antimísseis” em território do ex-Pacto de Varsóvia; e voltar a ter um papel central no Oriente Médio/Ásia Central, tendo em Israel uma área-pivô. Ou seja, uma reafirmação de Mackinder/Spykman como fontes de uma geopolítica. Mesmo mantendo um leque de interesses bastante semelhantes em termos de uma hegemonia global, a administração Bush manteve-se fiel ao espírito da Guerra Fria – ao contrário das modernidades das administrações Bush-Clinton – voltando-se para as concepções geopolíticas de Mackinder (1904) e Spykman (1942) sobre a centralidade da Ásia Central e do Oriente Médio para a segurança e para os interesses americanos. Abandonou-se sem maior dificuldade o projeto de supremacia hemisférica expresso na Alca, e a República Popular da China passou progressivamente de “parceiro estratégico” à condição de “adversário estratégico”. Ao mesmo tempo, as pressões sobre a Rússia lembraram os tempos da Guerra Fria, buscando-se alianças de envolvimento e contenção com a Geórgia e a Ucrânia. Eram as lições antigas da geopolítica de Mackinder/Spykman sobre controlar a Ásia Central e impedir o acesso aos mares: dominar as “fimbrias da Eurásia” (Eisenbaum, 2005) – daí a relevância de Afeganistão, Iraque e Irã.

Os terríveis atentados de 11 de setembro de 2001 não foram – também aí as aparências enganam – as origens da virada na política externa americana. O choque causado pelos ataques terroristas, em verdade, facilitou as mudanças e permitiu, com mais liberdade para a presidência americana, as guerras no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003). Contudo, as opções econômicas e financeiras do Governo Bush, e de seu secretário de defesa, Donald Rumsfeld, mostraram-se catastróficas. Os elevadíssimos custos de três guerras simultâneas em cenários

diferentes – um antigo sonho estratégico norte-americano³ – mostrar-se-iam superiores aos meios disponíveis pelos americanos, incluindo aí a reativação de dispositivos militares no Atlântico Sul e a criação do Comando dos Estados Unidos para África (Africom). Da mesma forma, a combinação altamente explosiva de corte dos impostos sobre grandes fortunas, a desregulação das agências de controle financeiro e os imensos subsídios – como o *Farm Act* – criaram uma péssima relação com os elevados gastos militares, gerando déficits bilionários para o país. A crise dos créditos tóxicos em 2008, a chamada bolha do *subprime*, serviu de estopim para a crise mundial, ainda em curso.

- 3) A partir de 2008/2009: “O Retorno ao Multicentralismo” – a crise financeira tornou-se mundial e resultou numa forte crise econômica mundial, atingindo em especial o emprego e a capacidade de pagamentos nas grandes economias, ditas “maduras”. A lassidão fiscal e os erros de constituição do euro criaram situações ainda mais duras no bojo da crise: a UE cindiu-se em 2011 – quanto às soluções para a crise –, de forma clara, entre os países da zona de livre comércio (e que não adotaram o euro, como o Reino Unido) e os países da zona do euro, que se viram obrigados a assumir as responsabilidades de soerguimento econômico da UE.

Inicialmente, a crise mundial de 2008, com seus aspectos mais visíveis e duros (como o desemprego massivo), coincidiu com as eleições norte-americanas e permitiu (nos Estados Unidos) a desagregação da aliança republicana até então dominante (e baseada no conservadorismo internacionalista, na convergência de interesses entre petroleiras e grandes produtores de armas e dos grupos fundamentalistas cristãos). A eleição de Barack Obama representou mais um importante *turn-point*. De forma clara, o novo presidente americano reconhecia a impossibilidade de os Estados Unidos manterem-se como uma força militar de prontidão e capaz de intervir de forma direta e imediata – sem o apoio dos organismos internacionais e, portanto, sem a divisão do ônus financeiro – em todas as questões internacionais. Obama retorna a uma política de cooperação e de divisão de tarefas (e de custos), como no caso da Líbia, em 2011. Da mesma forma, a euforia “desregulacionista”, que imperou nas duas fases anteriores (e teve seu ápice com George Bush), é duramente criticada, sendo mesmo desacreditada em amplos setores da opinião pública, gerando movimentos de protesto antes im-

3. Referimos-nos aqui aos custos das guerras do Afeganistão e do Iraque somados aos custos da chamada guerra global contra o terrorismo internacional como estratégia de defesa dos Estados Unidos ao longo dos anos 2001-2009. Tais encargos foram fundamentais para a emergência de imensos déficits fiscais nos Estados Unidos e, consequentemente, para incapacitar o país em enfrentar a crise decorrente da quebra de 2008.

pensáveis, como o “Occupy Wall Street”. É um momento de grave crise do pensamento e das práticas liberais elogiosas das virtudes do chamado livre mercado. A *performance* durante o primeiro ápice da crise (entre outubro de 2008 e abril de 2009) de governos altamente críticos ao desregulacionismo – como Índia, República Popular da China, Brasil e Argentina – mostrou que a dinâmica do Estado era indispensável para o soerguimento econômico. Da mesma forma, a paralisia ou o atentismo (a longa espera na tomada de decisões) da administração Bush e das lideranças europeias – mesmo em 2011 – comprovariam um eclipse do fundamentalismo liberal, ao lado da ausência de lideranças capazes de tomar decisões estratégicas nas nações desenvolvidas. Da mesma forma, ainda uma vez a inteligência estratégica e acadêmica nos países centrais falhou, não conseguindo prever, e depois avaliar corretamente, o fenômeno das “Primaveras Árabes”.

No plano da política de defesa e de segurança, o reconhecimento implícito na crise – e explícito nas opções de Obama de encerrar as guerras iniciadas por George W. Bush – abriu um amplo debate sobre a decadência dos Estados Unidos, no mais de forma exagerada. Tornou-se claro para os parceiros americanos que as políticas de defesa autônomas, de iniciativas unilaterais e agressivas, tiveram um preço por demais elevado e deveriam ser revistas. Na grave crise entre o Congresso Americano e a Presidência (acerca do orçamento norte-americano), em 2011, que quase levou à paralisia do Estado americano, ficou patente a divergência de propostas, e mesmo de diagnósticos. Enquanto a maioria republicana exigia cortes de gastos – sobretudo do orçamento dito “social”, Obama acenava com cortes militares, irritando os *lobbies* conservadores e os ultraimperialistas americanos.⁴ Assim, bem mais do que a “decadência dos Estados Unidos” vemos a emergência de novos centros de poder e a transformação dos Estados Unidos, para além de seus sonhos de hegemonismo global, como um ator fundamental nesta nova ordem mundial. Contudo, de forma alguma, um ator único ou incontestável.

2 O BRASIL NAS NOVAS CONDIÇÕES MUNDIAIS

Surgiam, assim, novos e tremendos desafios para o Brasil. Em face da crise mundial de 2008 – ainda em curso – o Brasil voltou-se para uma política de maior protagonismo do Estado como agente indutor da prosperidade nacional. A liquidez foi garantida pelos bancos estatais, impostos sobre a produção industrial

4. Mesmo com a ênfase em programas sociais durante a primeira Administração Obama, os gastos americanos não apresentam uma queda significativa. Em 2011 os gastos americanos atingiram o maior patamar da história, com uma cifra de US\$ 690 bilhões, com a dívida total atingindo o patamar de US\$ 15 trilhões.

reduzidos, amplos programas de obras impulsionados e ações afirmativas reforçadas, gerando uma rápida e vigorosa saída da crise. O país atingiu índices de mais de 7% de crescimento do PIB. Contudo, as conhecidas carências estruturais da economia brasileira limitaram, depois de 2011 (já no governo Dilma Rousseff), a manutenção de uma política expansionista deste feito. Assim, a crise mundial passou a ser um elemento central de cálculo estratégico do país, quando se pretende simultaneamente manter os patamares preestabelecidos da inflação, manter o crescimento no nível mínimo de 3,5% ao ano (a.a.) e retirar os ainda existentes 16 milhões de brasileiros da miséria.

É neste contexto que a busca de novos e mais robustos mercados e a consolidação dos laços já existentes tornou-se uma prioridade para a política externa do país, centrada largamente no interesse de geração de renda e emprego. O Brasil sustenta uma clara opção pela integração nas grandes redes mundiais, em especial com políticas favoráveis aos fluxos de capitais e aos investimentos estrangeiros, como geradores de prosperidade. Tal política se dá por meio da busca de uma maior inserção no comércio mundial – que passa de menos de 1% para pouco mais de 1,5% (embora para alguns setores da economia brasileira, como commodities, esta participação chegue a 6,9%)⁵ – e com a luta pela liberalização do comércio mundial, em especial no combate aos subsídios das nações ricas. Ao mesmo tempo, a criação de uma área protegida, impulsionando a integração regional através de uma tarifa externa comum (TEC), por meio do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Mesmo antes do fim da Guerra Fria, em 1991, a longa paralisa do crescimento brasileiro, entre 1973 e o final dos anos 1980 do século XX, começava a gerar – para alguns intelectuais e formuladores de políticas públicas – a percepção de que deveríamos ser mais autônomos e afirmativos em nossas relações internacionais, sem compromissos permanentes com a “hiperpotência” americana. A partir de 1994, o debate nacional acerca da conveniência de aceitarmos a proposta da Alca – uma área hemisférica de livre comércio liderada pelos Estados Unidos – foi, muito possivelmente, o último debate sobre a forma de inserção do Brasil na ordem mundial. O crescimento e a amplitude das possibilidades brasileiras depois de 1994 criaram para muitos, por si só, o diagnóstico de uma

5. Muitos comentaristas destacam a pequena participação do Brasil no comércio mundial. Contudo, a ascensão a uma cidadania plena – incluindo aí a inserção na sociedade de consumo de massa – de vastas camadas sociais brasileiras compensaria largamente uma integração internacional ainda restrita. Contudo, devemos ainda perceber que o aumento do comércio exterior brasileiro deu-se num cenário de grande aumento da riqueza mundial – portanto os percentuais possuem peso diferenciado em relação ao mundo dos anos de 1950 e de 1960 – e de muito maior competitividade. Mesmo assim o país se encontra entre os vinte países de maior comércio exterior. Ver: Cresce a Participação do Brasil nas exportações do agronegócio. Disponível em: <<http://brasilatual.com.br/sistema/?p=1938>>. De qualquer forma, a afirmação de que estaria se dando uma desindustrialização do país é altamente questionável. Até a crise de 2008, com um funcionamento pleno da economia mundial, os manufaturados representavam 48% da pauta de exportações, com a relação entre os três setores – básicos, semimanufaturados e manufaturados – mantendo-se constante. Ver: O Brasil e o Comércio Internacional. Disponível em: <http://www.revistaautor.com/index.php?option=com_content&task=view&id=452&Itemid=38>.

não convergência de interesses entre as economias do Brasil e dos Estados Unidos e a imperiosidade de uma ação autônoma, visando evitar uma subordinação percebida – graças ao caso do México no âmbito do Nafta – como indesejável e violadora dos interesses nacionais. Em suma, a crise persistente da economia brasileira nos anos 1980/1990 do século XX e, depois disso, a estabilização e a recuperação, enquanto o Ocidente afunda-se numa longa crise, gerou a percepção da imperiosidade da autonomia. Assim, antes mesmo do fim da Guerra Fria, em 1991, já havia em amplos setores da sociedade brasileira – hoje no poder – a busca de caminhos próprios para o desenvolvimento do país.

Da percepção de um caminho “brasileiro” de desenvolvimento pode-se passar, com certa rapidez, para a percepção da necessidade de um caminho, também “brasileiro”, para as políticas de defesa e segurança.

2.1 A crise do sistema de defesa hemisférico

Em termos de política de defesa e de segurança o Brasil viu-se perante um grande vazio estratégico, de longa duração, a partir do fim do governo de João Figueiredo (1979-1985), em virtude da falência financeira, que podava quaisquer iniciativas, reforçada a partir de 1985 com a visível *débâcle* da URSS (finalmente transformada em colapso em 1991). As longas décadas de “interdependência”, ou “solidariedade hemisférica”, com os Estados Unidos – tal como preconizara o regime civil-militar de 1964, ao menos até a crise no governo Geisel (1974-1979) – não serviam mais como garantia para o país (Silva, 2009).

Devemos aqui, ao lado dos dois condicionadores anteriores – crise econômica interna e colapso da URSS – introduzir outro elemento, normalmente negligenciado na análise daquele período. Trata-se do destino da Argentina durante a Guerra das Malvinas, em 1982, que mostrara – para espanto, ingênuo, das elites militares brasileiras e sul-americanas em geral – que a identidade atlantista dos Estados Unidos e a primazia do Pacto Atlântico (OTAN) e do cenário europeu valiam bem mais do que o pan-americanismo, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), de 1947 (também chamado de Tratado do Rio de Janeiro), e a propalada “defesa hemisférica” (Scheina, 2003).

A estreita colaboração entre Estados Unidos e os países latino-americanos no campo da defesa, embora tivesse começado nos anos de 1930 (Munhoz e Silva, 2011), aprofundou-se durante a Segunda Guerra Mundial, em especial com o Brasil. A criação do Tiar, em 1947, como destaca Sidnei Munhoz, foi um fato que definiria por quase cinco décadas as relações ditas “hemisféricas” (Munhoz, 2004; Vizentini, 2004). Tratava-se, no início, de bloquear a presença do Terceiro Reich ao continente (além de expulsar os britânicos, ou ao menos subordiná-los aos interesses americanos). Em seguida, aproveitando-se da demofobia dos regimes

oligárquicos do continente, voltou-se para a colaboração contra o “comunismo internacional” (Guatemala em 1954 foi, com a deposição do governo democrático de Jacobo Arbenz, a primeira expressão concreta desta política). Assim, a preparação, a formação e os equipamentos das forças armadas latino-americanas passaram a integrar um “sistema interamericano de defesa”.

Esta “solidariedade hemisférica” havia se tornado política estratégica oficial dos países latino-americanos, sob a égide dos Estados Unidos, durante toda a Guerra Fria. Os Estados Unidos haviam estabelecido – através dos ensinamentos na Escola das Américas e nos cursos especializados nos “colégios” e “universidades” militares e de defesa nos Estados Unidos – uma agenda para os países do hemisfério. Tal agenda era composta, basicamente, de dois grandes pilares: de um lado, a guerra “antissubversiva”, evitando a presença de regimes pró-soviéticos no continente – uma missão particularmente voltada para as forças de terra –, e, de outro lado, funções inteiramente subordinadas, como patrulhamento naval, manutenção de linhas de comunicação, informação humana etc., estas, em especial, no âmbito das marinhas. As tarefas eram determinadas nesta divisão das responsabilidades pela “defesa hemisférica”, com um planejamento supranacional. Neste sentido, num âmbito de uma guerra atômica mundial – esboçada, por exemplo, na crise dos mísseis de Cuba em 1962 – as missões das forças armadas latino-americanas eram supérfluas e anclares. Além disso, a defesa global – por seus custos e por sua necessidade tecnológica – caberia aos Estados Unidos. Mesmo a geração de um pensamento estratégico brasileiro ficava subordinado à lógica da bipolaridade. Os únicos pensadores originais brasileiros em assuntos de defesa naquele momento – Golbery do Couto e Silva e Therezinha de Castro (Costa Freitas, 2004), – mantiveram-se amplamente no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional e no quadro do enfrentamento Ocidente/Oriente, retornando invariavelmente ao conceito de “solidariedade hemisférica”.

Para tipificar as características do chamado sistema interamericano de defesa devemos ter em mente o seguinte quadro. Desde 1942, com a criação da Comissão Mista de Defesa Brasil-Estados Unidos, e depois com a participação do Brasil na guerra com a Força Expedicionária Brasileira (FEB), estávamos nos integrando claramente num amplo sistema americano de defesa. A criação do Tiar, em 1947, veio atualizar os mecanismos de consulta, cooperação e decisão conjunta, agora não mais no âmbito da Segunda Guerra Mundial, mas no âmbito da Guerra Fria. No ano seguinte, em 1948, na Conferência de Bogotá, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), com sede em Washington. Emergiam assim, em plena Guerra Fria, os três pilares do chamado sistema interamericano de defesa:

- a rede de cooperação bilateral entre Estados Unidos e os países latino-americanos (indo desde a formação de pessoal militar em diversos campos até a venda e a doação de material bélico);

- o Tiar e suas obrigações; e
- a OEA e suas comissões.

A declaração da incompatibilidade do comunismo com a herança comum cristã e democrática das Américas, conforme a decisão da IV Reunião de Consulta dos Chanceleres da OEA, em Washington, no ano de 1951, identifica plenamente o sistema interamericano (ou hemisférico) com o clima geral da Guerra Fria. No próprio interior dos países latino-americanos criaram-se instituições e leis que emulavam os procedimentos americanos ou aplicavam-se puramente suas proposições. Assim, a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro, nos moldes do National War College, em 1949, serviria de berço para a formulação da chamada Doutrina de Segurança Nacional no Brasil.

2.2 Malvinas, um acontecimento inesperado

É com este quadro em mente que devemos encarar o impacto da Guerra das Malvinas em 1982. A ação de uma potência, atômica e extra-americana, numa guerra identificada como supérflua e mantenedora de uma relíquia da época do colonialismo, abalou seriamente as convicções dos militares sul-americanos e, em especial, brasileiros, na viabilidade e, mesmo, na confiabilidade de um sistema de defesa baseado na potência norte-americana.⁶ Assim, mesmo antes do fim da Guerra Fria em 1991, a crise Brasil-Estados Unidos, ainda durante o governo Ernesto Geisel – entre 1974 e 1979 (em especial em 1977) –, ao lado da Guerra das Malvinas, criou as condições iniciais para o desmonte da confiança na chamada defesa hemisférica.⁷

Ao sobrevir o colapso soviético e a abertura da República Popular da China ao mundo (já reconhecida pelo Brasil como parceira viável desde a época da diplomacia do Pragmatismo Responsável, no Governo Geisel, guiada pelo ministro Saraiva Guerreiro) as elites militares brasileiras – ao menos por aquelas menos “combatentes” e não tão vinculadas ao clima de Guerra Fria – perceberam a imperiosidade de um pensamento estratégico nacional, autônomo, centrado no nicho da América do

6. Neste sentido podemos fazer um paralelo histórico entre a desconfiança francesa frente à disposição americana de verdadeiramente defender a Europa, em especial a partir de 1956, e a posição dos militares sul-americanos depois da Guerra das Malvinas, em 1982. Para os franceses, dificilmente os Estados Unidos enfrentariam uma guerra nuclear global contra os russos para salvar a Europa. Num avanço “convencional” russo sobre a Europa e em face de uma derrota das forças da OTAN, os americanos se retirariam para sua fortaleza atlântica, salvando o Reino Unido e abandonando o continente. A grave crise de Suez, em 1956, quando os americanos aceitaram o ultimato soviético e obrigaram franceses e britânicos (bem como israelenses) a se retirarem do Egito, fora o divisor de águas do pensamento estratégico francês. Neste momento a França optou por construir sua própria força nuclear autônoma. Da mesma forma as origens do programa nuclear sul-coreano (mais tarde abandonado sob pressão nipo-americana) decorreu da retirada americana do Vietnã em 1973. Ver Geré (1995).

7. Para uma discussão mais aprofundada da chamada “Doutrina Carter” e seu impacto sobre as relações Brasil-Estados Unidos, bem como da rejeição americana ao acordo nuclear Brasil-Alemanha e sua tentativa de impedir o desenvolvimento de uma tecnologia nuclear autônoma por parte do Brasil, ver Silva (2003c).

Sul. Tal pensamento estratégico deveria ser independente das percepções de risco e de segurança geradas nos Estados Unidos e ser voltado para as singularidades dos interesses brasileiros. A imensidão de trabalhos – artigos, teses e monografias, bem como de cenarizações – sobre a Guerra das Malvinas nas escolas militares superiores do Brasil – como a Escola de Guerra Naval (EGN) e a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme) – indicam a preocupação das elites militares com as mudanças estratégicas decorrentes do conflito em 1982.

Eis aqui a possibilidade de formular uma segunda hipótese de trabalho deste artigo:

A constante crise econômica da América Latina e a insensibilidade americana para seus impactos (crise da dívida externa), nos anos de 1980, somada à política da Administração Carter frente ao problema dos Direitos Humanos no continente e, por fim, a postura americana durante a Guerra das Malvinas, em 1982, corroeram a tradicional política de defesa hemisférica, desacreditando os Estados Unidos como parceiro confiável aos olhos dos militares latino-americanos.

Assim, a nosso ver, não foi necessário esperar o colapso do comunismo soviético, em 1991, para criar-se o impasse estratégico do Brasil contemporâneo. Antes disso, as elites militares, e políticas, já buscavam uma alternativa à falida “solidariedade hemisférica”.

2.3 Tempos e espaços de uma estratégia brasileira

Foi a partir deste momento – o choque do reconhecimento de interesses divergentes entre os Estados Unidos e o Brasil à luz das iniciativas da administração Carter (1977-1981) e a postura norte-americana durante a Guerra das Malvinas – que uma nova reflexão sobre estratégia, defesa e segurança passou a ocupar a mente dos setores mais avançados do pensamento militar e estratégico brasileiro.

Mesmo não tendo sido a questão Carter um rompimento completo de relações de cooperação militar Estados Unidos-Brasil, sob o Governo Geisel, tornou-se, por sua vez, a Guerra das Malvinas, um divisor de águas definitivo. A postura americana, optando claramente pela “solidariedade atlântica” (do Norte), em detrimento da “solidariedade hemisférica”, do velho pan-americanismo e de seu “sistema hemisférico” de segurança e de defesa, deixou claro para os pensadores brasileiros nossa solidão e responsabilidade. Ainda mais acentuada em virtude da crise econômica e do encolhimento de recursos para o setor.

A emergência de novos contenciosos, reais ou apenas em nível de percepção de ameaças, tais como: o mar territorial brasileiro e a exploração da plataforma continental; o acesso a tecnologias de ponta nos setores de balística, aviônica e nuclear; o controle das fronteiras e dos crimes transfronteiriços; e, por fim, a questão

da preservação e da patrimonialização da Amazônia, iriam patentear a divergência estratégica com os Estados Unidos.

Nesse contexto, a manutenção de uma rixa de séculos na Região do Prata (herdada dos tempos coloniais de Espanha e Portugal e agudizada sob o Império na Guerra da Tríplice Aliança, 1864-1870) começou a ser questionada. Na verdade, tratava-se de dois países, de forma diversa, derrotados e exaustos. Ambos saídos de regimes impopulares e economicamente fracassados, um à beira da falência e da bancarrota e o outro derrotado militarmente e dividido após anos de Guerra Suja, e também sofrendo de grave crise econômica.

Talvez a maior sabedoria de ambas as nações, naquela conjuntura, tenha sido a convergência dos Governos Raul Alfonsín e José Sarney – ambos questionados em sua capacidade de dar respostas às crises que avassalavam seus países – em buscarem novas vias de desenvolvimento e de garantia de autonomia (Tedesco, 2011).

Abriam-se aqui os caminhos para o mais amplo período de entendimento no continente – para nosso efeito, a América do Sul – e as vias de construção de mecanismos complexos de desenvolvimento e segurança, como o Mercosul, e, a partir daí, de iniciativas como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

A partir de então – e este é o fato de maior relevância no campo de defesa e segurança do continente – deu-se a erosão do chamado sistema hemisférico, ou interamericano, de segurança, e iniciou-se a busca de alternativas conceituais, estratégicas e práticas para o sistema interamericano de defesa. Foi assim que o fim da Guerra Fria, em conjunto com as democratizações na América Latina, sepultaram de vez o chamado sistema americano de defesa, já desacreditado. Em verdade, o sistema já estava abalado seriamente, profundamente desacreditado pelos próprios Estados Unidos, cujas preocupações de defesa não tinham, e ainda não têm, um foco no próprio hemisfério ou nas necessidades dos países da região. Contudo, o fim da Guerra Fria significaria a total inutilidade do próprio sistema americano de defesa nos moldes em que este foi pensado durante a Segunda Guerra Mundial e consolidado ao longo da Guerra Fria, com sua expressão maior no Tiar. Este é, atualmente, apenas uma relíquia histórica, sem maior sentido para o pensamento estratégico contemporâneo brasileiro.

3 OS INTERESSES ESTRATÉGICOS DO BRASIL

Como vimos, durante toda a Guerra Fria (1947-1991), o Brasil esteve excêntrico aos grandes conflitos internacionais, não participando – em termos de política externa e

de defesa – dos grandes eventos políticos, diplomáticos e, mesmo, bélicos internacionais.⁸ De certa forma, esta exterioridade do país aos grandes conflitos mundiais acabou por gerar um *complexo de ilha*, segundo o qual estaríamos distantes das grandes crises e conflitos mundiais. Da mesma maneira, as pesadas tarefas nacionais de largo alcance social – como educação e saúde – imporiam um decidido limite aos gastos militares numa época de pretensa superação de conflitos. A este sentimento de “ilha”, ao lado de uma falsa garantia de segurança, por estar ao largo dos conflitos internacionais, somar-se-ia a memória do regime civil-militar dominante no país entre 1964 e 1984.⁹

Assim, podemos destacar uma terceira hipótese de trabalho neste artigo:

O abandono de preocupações de defesa, a exaustão de toda uma tradição de defesa e de pensamento estratégico no Brasil, decorria deste quadro pós-democratização nos anos de 1990.

Neste contexto, três outros elementos, fortemente presentes no senso comum nacional pós-regime civil-militar, explicariam a grande dificuldade de pensar e formular uma política pública de segurança e de defesa. Seriam eles: *i*) o chamado “otimismo clintoniano”; *ii*) a ideia de um mundo sem guerras e sem fronteiras; e *iii*) a ideia de uma governança mundial benévola. Tais supostos, em moda e fortemente apoiados nos anos de 1980/1990, seduziram, então, muitos corações, aprofundando o mais intenso período de crise do pensamento estratégico no Brasil.

A partir deste diagnóstico, em voga no Brasil por quase duas décadas, o papel das Forças Armadas no conjunto das instituições nacionais foi diminuído e, mesmo, relegado a um papel de quase irrelevância. Tal postura somava-se, então, a um período de crise econômica e de austeridade financeira, vista como mais uma “razão” para a inutilidade de qualquer esforço autônomo de defesa do Brasil. Tratava-se, neste caso, dos custos. Com sistemas altamente sofisticados – as diversas versões da chamada “guerra dos botões”, derivadas das leituras dos livros do “futurista” Alvin Toffler (1993) –, o Brasil não possuiria condições de desenvolver equipamentos militares significativos, sendo, portanto, inúteis e custosos quaisquer esforços nesta direção. A redução dos efetivos militares e a limitação dos gastos em equipamentos era uma decorrência clara da inutilidade dos esforços dos “pobres” em se armar ou se proteger. Assim, os sistemas de defesa deveriam, quando muito, ser transformados em sistemas de polícia voltados para a segurança cidadã e para o combate ao crime transfronteirão. Após anos de domínio militar

8. Mesmo sob pressão dos Estados Unidos, e com solicitação do secretário-geral da ONU, Trigvyie Lie, o governo brasileiro rejeitou, em 1951, qualquer participação na Guerra da Coreia.

9. Existe hoje, no campo da história, um forte debate sobre a natureza do regime vigente no Brasil entre 1964 e 1985, incluindo aí uma periodização de suas fases mais agudas de arbítrio e o legado destes anos para o Brasil. Para um grupo novo de historiadores a expressão “Ditadura Militar” mais encobre do que explica a realidade, posto que a sociedade civil – mídia, Igreja, empresários, além de vários partidos políticos – participaram intensamente do regime vigente.

na América Latina, a negação de recursos para os militares surgia, ainda, como uma política justificada, além de uma punição justa. A questão nacional, tão importante entre os anos 1950 e 1970 para a maioria dos pensadores latino-americanos, incluindo aí a esquerda nacional-desenvolvimentista (Reis Filho, 2007), era contraposta de forma artificiosa a uma questão democrática e de bem-estar social.

Por outro lado, a popularidade das ideias de Alvin Toffler – incluindo aí as escolas militares – funcionava como uma arma desmobilizadora dos próprios esforços de pensar autonomamente as questões de defesa no Brasil. Talvez o pensamento futurista de Toffler tenha sido, na sua época, a mais importante arma desmobilizadora produzida pelo pensamento estratégico norte-americano. É interessante notar que muitos militares brasileiros, bem como diplomatas, assumiram plenamente a ideia de “inutilidade” estratégica de forças armadas de baixos orçamentos. Mesmo a possibilidade de investimentos setoriais – balística, tropas especiais – era contestada, chegando-se rapidamente a proposições de privatização das forças de segurança e de defesa. A Guerra do Golfo de 1991, rapidamente dita “guerra de *videogames*”, seria então a prova mais acabada da nova modalidade de conflito. Daí evoluiria a chamada Doutrina Powell, propondo uma guerra de “zero mortes” – para a potência superior – como forma de superação da chamada Síndrome do Vietnã (Murawieg, 2000; Ramonet, 2002; Silva *et al.*, 2003b).

Pelo mesmo caminho as ideias de Alvin Toffler e de seus seguidores coadunavam-se perfeitamente com os interesses norte-americanos no imediato pós-Guerra Fria. O papel da América Latina foi, ainda mais, rebaixado na escala de prioridades de defesa americanas. As questões da Ásia Central – recuo dos russos e a emergência do Irã xiita – e da Ásia Oriental – a emergência da República Popular da China como grande potência (além da “ameaça” norte-coreana) – passaram a ocupar inteiramente os interesses americanos. Neste contexto, a América Latina oferecia “riscos” limitados – o que não justificava a formulação de uma política específica, e compreendida sempre como um continente de “baixa conflitualidade” e, quase sempre, como região economicamente guarnecida, como no projeto da Alca (discutido a partir da Cimeira de Miami, em 1994, e abandonado na Cimeira de Punta del Este em 2001).

3.1 A potencialização das ameaças “neotradicionais”¹⁰

Em termos de defesa e segurança o continente aparentemente não oferecia mais riscos – eis a tese da baixa conflitualidade, defendida plenamente nas páginas da *Foreign Affairs*. O papel reservado aos militares – combate à subversão comunista e manutenção das linhas de comunicação e transporte no Atlântico Sul – já não

10. Adotamos aqui a expressão oferecida pelo Almirante Rui Silva, ao descrever as novas tarefas de segurança e de defesa no continente como “neotradicionais”, em lugar da proposição norte-americana de simplesmente “novas ameaças”.

era mais necessário, em face da desapareção do risco de presença de submarinos russos na região. O desengajamento americano com a região, depois de 1991, estava em pleno curso. Somente restava um campo de preocupação tradicional e que assumia uma dimensão bem maior e de possível cooperação: o combate ao crime transfronteiriço. Sendo os Estados Unidos o maior mercado mundial para as drogas e sendo seu tráfico interno feito, largamente, por minorias raciais – afro-americanos, latinos – o combate mostrava-se caro, duro e socialmente desagregador para a sociedade americana. Assim, desde os anos 1990, os Estados Unidos resolveram combater, preferencialmente, o narcotráfico fora dos Estados Unidos, em suas origens. O foco da política de repressão ao narcotráfico transportou-se para Peru, Bolívia e, depois, Colômbia, Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai) e, por fim, para o México (Amaral, 2010). Contraditoriamente, as medidas reconhecidas como fundamentais para “secar” o tráfico – controle de fluxos financeiros, proibição de venda de armas, ações de esclarecimento e controle dos consumidores, controle da venda de componentes químicos originários dos Estados Unidos – foram desdenhados em favor de uma abordagem dura, mesmo violenta, da questão do narcotráfico nos países produtores.

3.2 A emergência de nova consciência estratégica

Sob forte pressão dos Estados Unidos, os países latino-americanos foram convidados a renunciar às missões tradicionais das Forças Armadas, de defesa da soberania nacional e da integridade territorial, para transformá-las em forças de polícia, sob doutrina americana de “policialização” das questões de segurança. Tal hipótese foi bastante popular, mesmo entre nós no Brasil. Ainda com a lembrança dos tempos autoritários, boa parte da população se perguntava qual seria a função, e os custos, das Forças Armadas numa democracia ainda frágil e em transição. Como a crise econômica e social abatia-se, entre o fim dos anos 1980 e os anos 1990, com brutalidade sobre as sociedades latino-americanas, a expansão da criminalidade – algumas vezes erguendo-se em poder paralelo e desafiante ao Estado – endossavam a “policialização” das Forças Armadas.

Talvez estes anos – de 1984 até o final dos anos 1990 – tenham sido os mais difíceis em termos de definição de missão e de objetivos para as Forças Armadas no continente e no Brasil. Ausência de recursos, perda de capacidade operativa, sequência de denúncias e de ações de reparação pela violação dos direitos humanos e a ausência de um pensamento estratégico próprio criaram uma grave crise de identidade e de autoconfiança.

A larga crise de identidade e de autoconfiança que sofriam as Forças Armadas expressava-se claramente na impossibilidade de definição consensual de sua missão e da sua correspondente estratégia. Defesa: contra quem? As duas perguntas básicas de qualquer formulação estratégica – “Qual o risco possível?

Quais as possibilidades de enfrentá-lo?” – não possuíam uma resposta clara. O inimigo comunista não mais existia e os riscos regionais – o quase eterno “teatro argentino” – esfumara-se no ar depois do Tratado de Assunção e dos Protocolos de Ouro Preto (a criação do Mercosul). Por sua vez, as missões de segurança não pareciam seduzir as Forças Armadas, nem tampouco boa parte da opinião pública. Havia um claro receio, em vista da continuada experiência com as polícias militares estaduais brasileiras, de que o combate ao crime acabasse por envolver e corromper as próprias fileiras das Forças Armadas. Mesmo a expressão “segurança nacional” foi, por sua óbvia associação com a doutrina emanada da ESG nos anos 1960, banida do repertório nacional, obrigando-se os centros e escolas de pensamento estratégico e militar à criação de inúmeras metáforas e paráfrases daí decorrentes, tais como “segurança cidadã” e, por fim, mais aceitável, “segurança institucional”. Neste contexto, falar em “rearmamento” – ou seu sinônimo mais aceitável, reequipamento das Forças Armadas no país – constituía-se, por bom tempo, em uma fonte de polêmicas, principalmente na imprensa e em alguns segmentos da sociedade civil ainda traumatizados pelo experimento autoritário. A isso dever-se-ia somar a consequente ausência de uma estratégia comum – o que seria a missão do novo Ministério da Defesa (MD), criado no governo FHC, em 1999.¹¹ Contudo, este ficou durante largo tempo à deriva, entregue a titulares estranhos ao tema e/ou sem qualquer prestígio junto ao Poder Executivo e sem qualquer diálogo com o Poder Legislativo.¹²

Assim, para a maioria da sociedade, logo após a Guerra Fria, no caso do Brasil, ainda valiam as três explicações clássicas sobre o caráter relativamente desarmado do Brasil, a saber:

- excentricidade do país em relação aos grandes conflitos militares mundiais;
- as necessidades sociais prementes da população brasileira; e
- a memória do regime civil-militar.

11. A criação do MD, em 1999, foi vista por amplos setores militares com tristeza e mesmo desânimo. Com a extinção dos antigos ministérios militares e a criação de uma nova superestrutura que emulava o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, os militares perdiam a possibilidade de um diálogo direto e conjunto com a Presidência da República. Caberia ao ministro da Defesa, desde então um civil, a ligação direta com o chefe do Executivo.

12. Foram ministros da Defesa do Brasil: Élcio Álvares (1999-2000) e Geraldo Quintão (2000-2003) nos governos FHC. No governo Lula da Silva: José Viegas Filho (2003-2004); José Alencar (2003-2006); Waldir Pires (2006-2007); Nelson Jobim (2007-2011), ocupando a pasta no governo Lula e nos primeiros meses da gestão Dilma Rousseff, e Celso Amorim (desde agosto de 2011). Um longo e penoso exemplo da perda de rumos e de diletantismo em assuntos militares foram as reuniões do chamado “Grupo de Itaipava”, reunido pelo ministro Viegas Filho para discutir uma estratégia de defesa brasileira. Em tais reuniões, muitos jovens pesquisadores, sem quaisquer vivências de relações internacionais, segurança e defesa, sobrepunham-se a patentes militares experientes e protoganizavam cenas de autoestima explícita.

4 UMA NOVA ESTRATÉGIA: O BRASIL NÃO É UMA ILHA!

Ao contrário do esperado, a Nova Ordem Mundial que emergiu do colapso da URSS em 1991 mostrou-se, desde cedo, violenta e sem mecanismos competentes de segurança coletiva. Guerras locais, guerras larvais, guerras internas (com ou sem intervenção externa) e brutais genocídios (Bósnia, Kosovo, Ruanda, Darfur) desmentiam, como já afirmamos, duas ideias-força do otimismo clintoniano: a inutilidade de Forças Armadas nacionais e a capacidade da chamada governança mundial de dirimir conflitos internacionais.¹³ Da mesma forma, a tão esperada redução da relevância e das prerrogativas do Estado-Nação – com a desapareição das fronteiras nacionais – não aconteceu. A ascensão de George W. Bush ao poder na Casa Branca, em 2001, e os eventos brutais do 11 de Setembro de 2001 só viriam confirmar a derrocada da visão otimista clintoniana da Nova Ordem Mundial, mesmo havendo uma certa desterritorialização da violência, como no caso do novo terrorismo de massas.¹⁴ Sob estes novos impactos mundiais o paroquialismo de interesses, ou ao menos o regionalismo vigente nas visões de defesa e segurança no Brasil, foram paulatinamente superados, com a assunção crescente por parte de nossa política externa de um novo protagonismo internacional. É assim que a noção de “redistribuição ou democratização de poder” na nova ordem mundial obrigará o país, cada vez mais, a assumir maiores tarefas nas suas relações internacionais.

O primeiro e mais importante passo na direção de um novo internacionalismo brasileiro (fundamental para a rediscussão do papel das Forças Armadas) foi o engajamento do Brasil em operações de (manutenção/imposição/verificação) paz sob patrocínio da Organização das Nações Unidas (ONU) e em cooperação com outros organismos internacionais (Organização da Unidade Africana, OEA, Comunidade do Caribe etc.). Mesmo neste caso deu-se, inicialmente, um forte debate sobre a forma pela qual o Brasil deveria fazer sua (nova) aparição no cenário mundial. A ideia de um país engajado em forças de paz – muitas vezes com o papel de polícia – prendia-se, para alguns, a uma ação “pedagógica”, desprovida de capacidade bélica própria, e baseada em “serviços sociais”. Para sua consumação o país utilizar-se-ia de meios e equipamentos de grandes potências. Assim, os grandes corpos militares brasileiros capazes de projeção de força – fuzileiros navais, corpo de paraquedistas do Exército e Grupamento de Mergulhadores de Combate (GRUMEC) – deveriam ser, ao máximo, “pacificados” e treinados para o controle de manifestações de massa e de salvamento. Neste sentido, a guerra como ofício das Forças Armadas ficaria restrita às grandes e ricas potências – Estados Unidos, França, Reino Unido, por exemplo –, cabendo aos países periféricos agir nas áreas ditas “sociais”. Em alguns casos, estaríamos poupando as forças das grandes potências para a tarefa precípua da guerra.

13. Para o papel das novas guerras e suas modalidades pós-Guerra Fria, ver Soares e Silva (2011).

14. Para um amplo debate sobre terrorismo, ver Benegas (2004).

Com isso, e a atração que as forças de paz ofereciam – incluindo aí os quadros de cabos e sargentos, bem como de jovens oficiais –, o país acabaria por se especializar como um serviço social internacional, mantido e sustentado por forças militares de potências superiores. Ou seja, aos poucos, e em face do imenso atrativo das operações de paz no exterior, o Brasil iria perdendo toda a capacidade de projetar força.

Bem ao contrário de tais projetos defendidos por teóricos neokantianos e cooperativistas, bem como por Organizações Não Governamentais (ONGs), as Forças Armadas encontraram nas operações de paz, pela primeira vez depois do fim do regime civil-militar, uma possibilidade real de buscar reequipar-se adequadamente, fazer treinamento em condições reais e testar uma série de doutrinas táticas, além do desenvolvimento da logística. Da mesma forma, contava ainda com ampla aceitação e simpatia de parte da população e do conjunto da sociedade civil. Nas operações em Angola, no Timor, no Haiti e em pontos tão diversos como Guatemala, Sudão, Nepal e Bósnia, os militares brasileiros tiveram excelente desempenho, angariando simpatia e agradecimentos. Contudo, as operações de paz também cumpriam – ou já cumpriram – uma função valiosa: para as Forças Armadas, afastadas por longo tempo de cenários de guerra, funcionavam como um excelente “*ersatz*”, capaz de criar condições de treinamento e de exercícios em condições reais. Da mesma forma, logística e equipamento, formação e adestramento seriam testados e modernizados, tudo isso com apoio popular e financiamento (em parte internacional). Neste sentido, tais operações desempenharam, até recentemente, um papel extremamente positivo de reencontro das Forças Armadas com a sociedade brasileira e, ao mesmo tempo, de retomada da autoconfiança e da identidade dos militares com sua missão precípua. Da mesma forma, quando, enfim, as autoridades brasileiras voltaram-se para o combate ao narcotráfico, a experiência acumulada das Forças Armadas no controle pacífico de multidões – em especial do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha (CFN) – foi de grande valia, como no Rio de Janeiro, no Complexo do Alemão, em novembro de 2010, ou na Rocinha, em novembro de 2011 (Silva e Chaves, 2010).

Podemos agora formular nossa quarta hipótese de trabalho:

Após um interregno de paralisia e de perda da noção de missão, o pensamento estratégico brasileiro reencontrou seu protagonismo e utilizou-se da ativa política externa do país para assumir, através das operações de paz, um novo e relevante papel na sociedade brasileira.

Neste sentido, o término do conflito da bipolaridade (Estados Unidos *versus* URSS) não tornou o mundo um lugar mais seguro. Bem ao contrário, a nova ordem mundial trouxe as chamadas “ameaças neotradicionais”, um conjunto de fenômenos e eventos, muitas vezes de caráter caótico, sem vinculação direta a um pretenso país agressor (como era o caso no cenário clássico). Para o planejamento

brasileiro, as novas condições de unificação global, ao lado da emergência de novos centros de poder no mundo, implicavam a construção de nova geopolítica para o Brasil. O equipamento militar brasileiro – além de obsoleto em grande parte – foi pensado para outros eventos e conjunto de ameaças, datados da Guerra Fria. Daí a emergência do reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras, agora à luz das novas condições mundiais.

5 OS LIMITES DA RENOVAÇÃO

Da mesma forma, a própria natureza e as ações do Ministério da Defesa sofriram forte mudança. Muito possivelmente, somente com a nomeação do Ministro Nelson Jobim, já no Governo Lula da Silva, se pôde restaurar no conjunto das Forças Armadas algum sentimento de liderança, de autoridade e de hierarquia. A partir da gestão Jobim o ministério adquiriu dinamismo, foi efetivamente instaurado, criou-se uma Estratégia Nacional de Defesa (END) explícita e submetida ao escrutínio nacional¹⁵ e iniciou-se um eficaz processo de reequipamento militar do país. Da mesma forma, foi dada ao ministro da Defesa uma relevância até então inédita na pasta, incluindo aí a capacidade de negociação internacional. Foi assim que o MD desempenhou papel central na criação do CDS (Brasil, 1999; MD, 2006; Winand e Saint-Pierre, 2010).

Da mesma forma, o crescimento e enriquecimento do país, sua sistemática escalada no grupo de grandes economias mundiais, ao lado do aumento vertiginoso da riqueza nacional, junto às descobertas de valiosos jazimentos de gás e petróleo no *offshore* brasileiro, permitiram a irrupção de um sentimento nacional e urgente de defesa de tal patrimônio. Nestas condições, os debates sobre defesa sofreriam uma mutação vital.

Tais (novas) condições estariam expressas na Estratégia Nacional de Defesa – documento amplamente discutido – quando esta centra sua atenção na defesa do patrimônio material e imaterial (instituições) brasileiro e na opção por uma estratégia dissuasória para o país. Trata-se do reconhecimento de uma realidade inédita para o debate de defesa no Brasil e na América do Sul. Por seu crescimento, enriquecimento e sofisticação econômica e tecnológica, o país (depois de 1994 e de forma crescente) realizou, em face de seus vizinhos sul-americanos, uma “dissuasão por volume”.

Não possuímos hoje, e eis aqui mais uma hipótese para teste, inimigos reais ou potenciais no nosso nicho estratégico, a América do Sul, capazes de representar uma ameaça.

15. A criação da END despertou, e ainda desperta, um amplo debate entre militares e também no conjunto da sociedade civil. Num trabalho de historicização restrito da questão de defesa no Brasil não nos cabe um debate da questão. Contudo, a sua própria existência e seu âmago conceitual – a adoção da estratégia de dissuasão – são, por si mesmos, um ponto de partida referencial para todo o debate estratégico no país.

É verdade que persistem graves problemas transfronteiriços – contrabando, lavagem de dinheiro, narcotráfico e, eventualmente, algum grupo remanescente de insurgências em sua fase de extinção; contudo, tais questões não são de defesa. Trata-se de problemas de segurança, afetos diretamente à Polícia Federal, à Receita Federal e à Polícia Rodoviária Federal. Claro está que cabe às Forças Armadas o papel de auxílio, treinamento e logística quando, e sempre, que necessário. Mas, decididamente, o risco na relação Estado-Estado não mais existe em nosso continente.

5.1 Defesa e segurança no Brasil hoje

O reconhecimento feito acima, de uma nova situação estratégica, com a realização por parte do Brasil de uma “dissuasão por volume”, implica uma abrangente revisão das condições estratégicas nacionais.

Do ponto de vista físico, por definição, os interesses nacionais são absolutamente continentais e transcontinentais. O Brasil, país continental, com 8.514.877 km² e 198 milhões de habitantes, está entre os maiores e mais populosos países do mundo, junto com República Popular da China, Rússia, Canadá e Estados Unidos. Possuímos, e isto é um dado fundamental, um litoral aberto, de fácil abordagem, com 7.408 km de extensão – e, se contarmos as baías, enseadas e ilhas, teremos 9.198 km de *coast line* para vigiar e cuidar. Da mesma forma, possuímos 16.885 km de fronteiras terrestres, com dez diferentes países sul-americanos, muitos dos quais nem sempre estáveis em termos de segurança e de controle eficaz da ordem interna em face do crime organizado, como nos casos do Paraguai, da Bolívia e da Colômbia. Por outro lado, deve-se dizer, somos nós mesmos uma fonte de insegurança, pela exportação do crime organizado para os nossos vizinhos, como no caso das facções criminosas do Rio de Janeiro e de São Paulo que transbordaram para o Paraguai.¹⁶ Poderíamos dizer que até para países mais distantes, na Europa e os Estados Unidos, em virtude das facilidades da globalização, podemos ser considerados fonte de insegurança. A lavagem de dinheiro ou o narcotráfico na Tríplice Fronteira ou, ainda, a fragilidade securitária de nossos aeroportos, criam dificuldades para outros países, além de constrangimentos para o cidadão brasileiro no exterior. Portos e aeroportos são, no Brasil, sabidamente, de grande fragilidade, vulneráveis aos variados ilícitos transfronteiriços – para além de serem simplesmente caóticos.

O Oceano Atlântico, denominado pela Marinha do Brasil, de forma metafórica, como “Amazônia Azul”, em função da imensa extensão sob responsabilidade nacional e de suas riquezas, foi a própria origem do país. Para o Brasil, que se fez através dos mares, o Atlântico é uma área vital do funcionamento do país. Qua-

16. Os países com fronteiras terrestres com o Brasil (sua respectiva extensão) são: Argentina, com 1.261 km; Bolívia, com 3.423 km; Colômbia, com 1.644 km; Guiana Francesa, com 730 km; Guiana, com 1.606 km; Paraguai, com 1.365 km; Peru, com 2.995 km; Suriname, com 593 km; Uruguai, com 1.068 km; e Venezuela, com 2.200 km.

se 85% de todo o comércio externo brasileiro, importação e exportação, usam o Atlântico como via principal de acesso. São cerca de R\$ 300 bilhões/ano de riquezas (sobre um conjunto de R\$ 359 bilhões) que fluem do/para o Brasil através das águas do Atlântico. Além disso, cerca de 90% de todo o petróleo e gás do país encontra-se em zonas *offshore* do oceano confrontante. Ao mesmo tempo, cerca de 86% da população do Brasil encontra-se em cidades, das quais a maior parte fica às margens do Oceano Atlântico, dependendo dele diretamente para sua alimentação, transporte, lazer e bem-estar. Estes são pontos muitas vezes “esquecidos” e, mesmo, ignorados pelo homem comum, mas que devem, desde o início, ser fortemente enfatizados ao discutirmos a relevância, os valores e a eficácia do plano de reaparelhamento das Forças Armadas, em especial da Marinha do Brasil.

Além disso, as Águas Jurisdicionais Brasileiras – área de exploração da pesca, fundamental na produção de alimentos para a população, e da exploração de petróleo em águas ultraprofundas – corresponde a cerca de 4,4 milhões de km². Esta “outra” Amazônia, a chamada “Amazônia Azul”, emerge na maior parte dos documentos do MD como uma área que necessita de imediato patrulhamento e proteção. A questão central da chamada Amazônia Azul prende-se a dois elementos centrais de “risco”, impondo medidas de securitização imediata. Tais elementos, ou teatros, são, evidentemente, de “risco” medianamente possível/provável, mas incluem-se de forma clara na necessidade, própria das instituições de defesa, de antecipar-se ao risco e de pensar o impensável. Trata-se dos seguintes cenários, por ordem de probabilidade:

- 1) Ação do crime organizado, em especial do narcotráfico, contra instalações do *offshore*, em virtude de retaliações por medidas dos governos estaduais e federal no combate ao tráfico. Pela experiência acumulada e grau de sofisticação do narcotráfico no continente – uso de helicópteros, mini-submarinos, derrubada de aeronaves, ataques aos postos de autoridades, incêndios criminosos e uso de armas de grosso calibre e de porte exclusivo das Forças Armadas –, não se pode descartar uma represália espetacular contra instalações vitais do país. Devemos ainda destacar que a presença do narcotráfico é hoje constatada em vários pontos das instalações portuárias e de exploração econômica oceânica.
- 2) Represália de uma nação ou mais contra as instalações do *offshore* em virtude de políticas brasileiras que contrariem algum instituto, dispositivo ou políticas de seus interesses. Ou, então, ação negando o uso econômico do mar em áreas não pacificamente aceitas como patrimônio econômico nacional. O caso das ações do Irã contra a exploração do *offshore* no Mar Cáspio ou da Rússia “fechando” superfícies inteiras no Mar Ártico, embora exemplos limite, são antecedentes reais. De qualquer forma, não há, ainda, uma aceitação universal dos critérios estabelecidos

a partir da Conferência das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar (Conferência da Jamaica, em vigor a partir de 1995). As exigências brasileiras encontram resistência por parte de países de grandes marinhas, como Estados Unidos, Reino Unido, Japão e Noruega.

Até mesmo a relevância da conservação e preservação ambiental deve desempenhar um papel-chave na concepção de uma estratégia de defesa para o Brasil. São necessários meios eficazes para a proteção de nossas reservas de piscicultura e os santuários que queremos construir no Atlântico Sul, incluindo aí a área livre da terrível caça de baleias.¹⁷

A defesa da Amazônia Azul imbrica-se com a própria imperiosidade de construção de meios capazes para a continuada atuação internacional do Brasil. A aceitação por parte do Brasil da missão de comando das forças da ONU na vigilância e pacificação no Mar Mediterrâneo impõe a existência de meios eficazes para isso, como foi no caso do envio da fragata União para aquela região. A participação brasileira em vários esforços internacionais de disposição de forças de paz não será possível caso continuemos com uma panóplia militar sucateada e de má qualidade. A questão das operações de paz (como no Timor, no Haiti ou na África) deve ser vista sob tal ângulo: precisamos de pessoal qualificado e de material de alto desempenho em face das exigências do próprio papel do país na comunidade internacional.¹⁸ Contudo, é importante que se diga, não podemos “domesticar” os corpos capazes de projeção de força – fuzileiros navais,¹⁹ corpo de

17. Documento apresentado pelos Governos da Argentina, Brasil e África do Sul à 57ª Reunião Anual da Comissão Internacional da Baleia, em Ulsan, Coreia do Sul, em junho de 2005. A criação do Santuário visa: otimizar o manejo não letal dos estoques baleeiros, com benefícios para a pesquisa científica benigna; o desenvolvimento do turismo de observação de baleias, fonte de criação de empregos e geração de renda; a educação ambiental; a projeção, no plano regional a longo prazo, de medidas de conservação; e a consecução dos objetivos expressos no Artigo 65 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, que estabelece que os Estados devem cooperar com vistas a assegurar a conservação, gestão e estudo dos cetáceos, através das organizações internacionais apropriadas. Disponível em: <<http://www.baleiafranca.org.br/oprojeto/publicacoes/SantuárioAtlanticoSul.pdf>>.

18. De qualquer forma, devemos ter um certo condado em não exagerar no papel das chamadas “operações de paz”. As Forças Armadas brasileiras não devem assumir um papel de polícia internacional sob mandato da ONU. Forças Armadas foram constituídas, precipuamente, para a defesa da soberania nacional. Sua especialização em força de paz – além das distorções internas na formação dos quadros superiores da hierarquia militar – geraria um crescente desinteresse pela tática e pela doutrina diretamente voltada para o embate, com material pesado, resultando em risco para a própria capacidade de combate da tropa.

19. Quanto ao Corpo de Fuzileiros Navais podemos explicitar: foi criado em 7 de março de 1808, com a denominação Brigada Real de Marinha, recebendo a atual denominação em 1935. A missão atual do CFN é, na END (2008): “para assegurar sua capacidade de projeção de poder, a Marinha possuirá, ainda, meios de Fuzileiros Navais, em permanente condição de pronto emprego. A existência de tais meios é também essencial para a defesa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras, para atuar em operações internacionais de paz, em operações humanitárias, em qualquer lugar do mundo. Nas vias fluviais, serão fundamentais para assegurar o controle das margens durante as operações ribeirinhas. O Corpo de Fuzileiros Navais consolidar-se-á como a força de caráter expedicionário por excelência.” Seu efetivo atual é de pouco mais de 15 mil fuzileiros navais (todos profissionais), já tendo sido aprovado um aumento de efetivo para cerca de 19 mil fuzileiros navais.

paraquedistas²⁰ e sem esquecer o GRUMEC, pensado como uma força ofensiva e parte da defesa da fachada atlântica do país – em operações ditas humanitárias.²¹ Cada vez mais é necessário que forças auxiliares, incluindo as polícias militares, assumam tais missões, deixando aos agrupamentos capazes de defender o país o treinamento verdadeiramente bélico, para além do controle de multidões (Vidigal, 2003). O CFN, a Brigada Aerotransportada (os pqd) e o GRUMEC são, nas atuais condições de guerras assimétricas (para retomar um expressão inglesa do Corpo de Sapadores da Rainha), o nosso “martelo de prata”.

6 A EMERGÊNCIA DE UM NOVO EIXO ESTRATÉGICO

Caso as hipóteses até o momento apresentadas, e somente neste caso, estiverem corretas, temos ainda uma mutação em curso. Durante mais de trezentos anos, as forças de terra foram os verdadeiros atores de proteção e de ampliação do patrimônio territorial brasileiro. A condição de “dissuasão por volume” – ou seja, por capacidade, mesmo que no momento não implantada – implica que não temos risco próximo ou distante de uma guerra em nossas fronteiras. Assim, no seu caráter geral dissuasório, a política de defesa para as forças terrestres deveria ser centrada na presença massiva em áreas como a Amazônia, que porventura possam ser alvo de uma, ou mais, nações exteriores e mais poderosas. Neste caso, a linha de frente de conflito envolvendo o Brasil seria no mar, cabendo às forças terrestres a atuação tão-somente em caso de derrota inicial de nossas defesas aeronavais no impedimento de um desembarque de forças adversas em território nacional.

20. Quanto às tropas paraquedistas podemos afirmar: suas origens estão enraizadas nas experiências da Segunda Guerra Mundial, quando o então Capitão Roberto de Pessoa realizou o curso nos Estados Unidos e, no retorno, preparou alguns militares para também cursarem naquele país. Já com uma pequena equipe, iniciaram-se os trabalhos no sentido de se estruturar uma força. Isso foi crescendo até que, nos anos 1970, estava criada a Brigada Aeroterrestre, que evoluiu para a atual Brigada de Infantaria Paraquedista. Sua missão é: atuar com rapidez nas ações de defesa externa e na garantia da lei e da ordem, em qualquer parte do território nacional, e, eventualmente, em operações de paz. A Brigada possui, no seu organograma, 16 unidades, das quais a Companhia Anticarro ainda não foi implementada. As três principais unidades são os batalhões paraquedistas, que contam com o apoio de um grupo de artilharia, um batalhão logístico, uma companhia de engenharia e outros. Possui unidades peculiares, como o batalhão de dobragem e manutenção de paraquedas e a companhia de precursores. O efetivo deve girar em torno de 6 mil militares.

21. Podemos avançar alguns pontos em relação ao papel do GRUMEC, a meu ver, hoje ausente da necessária concepção de defesa atlântica do país. A data de criação do atual GRUMEC como Organização Militar formalmente ativada é 10 de março de 1998. Suas origens remontam à década de 1970, quando foi criada a Divisão de Mergulhadores de Combate, embrião do GRUMEC. Sua missão regulamentar é a seguinte: “Destruir, neutralizar ou sabotar navios ou embarcações, instalações portuárias, pontes, comportas e outras instalações de interesse em áreas de ambiente marítimo e ribeirinho; coletar informações de obras vivas de navios de interesse da Marinha; realizar reconhecimento/levantamento de praias; abrir e demarcar canais e demolir obstáculos existentes em praias, antes e após desembarques anfíbios; localizar e destruir minas; capturar ou resgatar pessoal ou material; conduzir reconhecimento, vigilância e outras tarefas de coleta de inteligência; infiltrar e retirar de território inimigo agentes e sabotadores; interditar linhas de comunicação e suprimento inimigas em rios e canais; realizar a retomada de instalações marítimas/navais sequestradas e resgatar reféns ilegalmente confinados; realizar a desativação de artefatos explosivos; conduzir as ações de repressão nos incidentes de proteção marítima; realizar as ações de abordagem especializada contra navios/embarcações; atuar em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), se necessário, a fim de contribuir para a aplicação do Poder Naval.” Hoje, as condições e os recursos humanos, mesmo reduzidos, são de alto valor. Cabe, de imediato, prover o Agrupamento para expandir suas capacidades, visando integrar-se como elemento dissuasório na END.

Na Nova Ordem Mundial é uma obrigação indeclinável do poder público a atualização dos meios de prevenção e de defesa do país. O reconhecimento de uma situação de “dissuasão por volume” não implica, por sua vez, a ausência de riscos. Entendemos que a situação do Brasil no cenário mundial alterou-se enormemente desde os anos de 1950. De um país grande e respeitado, mas excêntrico ao conjunto dos decisores mundiais, o país caminha aceleradamente para ser um país central no exclusivo clube de “*global players*”. Nossa presença em inúmeros fóruns, formais e informais, como o G20 ou o denominado BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), explicita este “novo protagonismo mundial”. Tal protagonismo decorre, ainda uma vez, de nossas riquezas naturais, bem como da obra do próprio povo brasileiro que transformou este país, nos últimos 20 anos, em uma das maiores economias do planeta.²² Evidentemente a produção de tamanha riqueza fez, e fará ainda mais, crescer a relevância do país no cenário mundial, aumentando sua visibilidade e impondo maiores tarefas na sociedade das nações. A assunção de tais responsabilidades é um processo permanente de agregação de valor à imagem do país, que passa a ser considerado um fator de estabilidade na comunidade internacional, melhorando claramente nossa capacidade de negociar os interesses nacionais nos grandes fóruns internacionais. Contudo, é no outro domínio da Ordem Mundial que a posição do Brasil surge enfraquecida no conjunto das relações internacionais. Ao lado da emergência de novos centros mundiais de poder, vemos ainda a emergência das chamadas ameaças neotradicionais. Tais fenômenos e eventos são de natureza totalmente diversa das ameaças clássicas dos tempos da Guerra Fria. Não se trata mais de Estados hostis, visando a desestabilização de um país, a conquista de um território ou o açambarcar de uma fonte de riqueza. Embora estes ainda sejam temas presentes, infelizmente, nas relações internacionais, as chamadas Novas Ameaças caracterizam uma classe inédita de ameaças ao Estado-Nação.

O fantástico crescimento de novos polos de poder, baseados em vastas e intensas economias industriais (como na Ásia Oriental, na Ásia Central e no Sudeste Asiático) exerce uma inédita pressão sobre os recursos naturais do planeta. Assim, água potável, energia e alimentos são fontes fundamentais de poder nas relações entre as nações na Nova Ordem Mundial.

O Brasil possui cerca de 12% de todas as reservas mundiais de água potável no planeta – sem referência aos lençóis freáticos – o que permite, entre outros processos, uma brilhante agricultura industrial. Os chamados Complexos Agroindustriais (CAI) combinam, no Brasil, a oferta de boas terras, água e insolação abundantes com uma moderna indústria motomecânica, indústria química e centros de

22. Em 2008, utilizando o sistema de paridade de valor com o dólar, o PIB brasileiro foi de US\$ 1,993 trilhão, estando o Brasil na décima posição entre as grandes economias globais. Da mesma forma, as reservas do país ultrapassaram, em 2009, os US\$ 200 bilhões, colocando o país na sétima posição mundial como estoque financeiro.

pesquisa de excelência, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Assim, somos uma potência mundial na produção de alimentos, enquanto outros países e continentes, como a República Popular da China ou a África, não conseguem produzir o mínimo necessário para manter suas populações alimentadas. Desta forma devemos garantir a segurança de nossas áreas agrícolas, a integridade do território e, fundamentalmente, a segurança de portos – incluindo aí a emergência da chamada “nova pirataria” – e de rotas marítimas de transporte de tais riquezas.²³

Da mesma forma, a produção de energia no país é cada vez maior, combinando a busca de autonomia energética – possível através do sistema *swap* de tipos de petróleo (a produção brasileira em 2007 foi de 2,28 milhões de barris/dia, o que nos colocou então como o 15º produtor mundial) – com a junção de grandes obras de hidrelétricas, baseadas em tecnologia não agressiva, como no Rio Madeira, Rondônia (no conjunto do país, a produção de energia elétrica é de 40,47 bilhões de kW em 2007),²⁴ as descobertas do chamado pré-sal²⁵ e a crescente identificação de jazidas de urânio e outros minerais radioativos.²⁶ Boa parte de tais riquezas ou está localizada junto ao litoral, como a usina de Angra dos Reis e muitas refinarias, ou necessitam de transporte – via navios ou dutos – dependentes do mar.

Em suma, é responsabilidade nossa a defesa de tais riquezas, sua preservação para as gerações seguintes, num mundo marcado pela instabilidade e pelo caráter difuso das Novas Ameaças.

6.1 Há ameaças reais?

O cenário mundial, marcado pelo novo terrorismo de massas, a sofisticação do crime organizado de caráter transnacional e as ameaças às reservas naturais e

23. A safra agrícola brasileira em 2008 atingiu a cifra de 140,5 milhões de toneladas, ocupando uma área de 46.5 milhões de hectares.

24. Para uma análise das possibilidades da energia elétrica no Brasil, ver Aneel (2002).

25. No momento, há uma enorme especulação sobre quantos barris de petróleo pode conter o pré-sal. Uma estimativa não ufanista feita pelo Credit Suisse fala em algo entre 30 e 50 bilhões de barris – o que já aumentaria em cerca de quatro vezes as reservas provadas brasileiras, que contavam com 12,1 bilhões de barris em janeiro de 2011. Mas os números podem ser ainda maiores. Alguns acreditam que o pré-sal poderia esconder no mínimo 100 bilhões de barris – o que colocaria o Brasil em 6º lugar entre as maiores reservas de petróleo do mundo. Já outros, como um ex-diretor da Agência Nacional do Petróleo, Newton Monteiro, chegam a afirmar que o pré-sal pode guardar 338 bilhões de barris, o que faria do Brasil o maior detentor de reservas provadas do mundo, superando de longe a Arábia Saudita – hoje com 264 bilhões de barris. Para efeito comparativo, se o preço por barril de petróleo cair para US\$ 100, os 338 bilhões de barris dariam uma renda em potencial de US\$ 33,8 trilhões, quase três vezes o PIB dos Estados Unidos ou 19 vezes o PIB brasileiro. Disponível em: <<http://www.brasilefato.com.br/v01/agencia/especiais/especiais/petroleo/entenda-o-que-e-a-camada-pre-sal>>.

26. O Brasil, segundo dados oficiais (INB - Indústrias Nucleares do Brasil S.A.), ocupa a sexta posição no *ranking* mundial de reservas de urânio (por volta de 309.000 t de U3O8). Segundo esta empresa, apenas 25% do território nacional foi objeto de prospecção, e as duas principais delas são a de Caetité (mina Lagoa Real) e Santa Quitéria (Ceará). Descoberta em 1976, a mina de Caetité é feita a céu aberto, numa das 33 ocorrências localizadas numa faixa com cerca de 80 km de comprimento por 30 a 50 km de largura. Localizada a 20 km da sede do município, o complexo instalado produz um pó do mineral, conhecido por yellow cake. Esta reserva possui um teor médio de 3.000 ppm (partes por milhão), capaz de suprir dez reatores do porte de Angra 2 durante toda sua vida útil.

à biodiversidade são elementos fundamentais das chamadas Ameaças Neotradicionais. Os tremendos eventos organizados pelos cartéis de narcotraficantes – dispondo de fonte ilimitada de recursos e com acesso a armas de uso estritamente militar – abalam hoje nações como o México e o próprio Brasil. Para não se pensar que exageramos fantasiosamente o poder do crime organizado contra o Estado-Nação cabe lembrar que só no primeiro semestre de 2009 autoridades internacionais capturaram 11 submarinos manejados pelo narcotráfico, cada um deles capaz de transportar até US\$ 250 milhões em cocaína. Um deles foi usado por um traficante colombiano operando na cidade de São Paulo (The Miami Herald, 2009).

Contudo, ameaças de outra natureza pairam sobre um país tão vasto como o nosso (e nem sempre tão cuidadoso, como deveria ser, com a preservação de seu meio ambiente e de suas riquezas naturais). Trata-se da posição da Amazônia e do debate sobre seu uso e sua preservação no cenário mundial. Para muitas personalidades, organizações (governamentais ou não) e mesmo organismos internacionais, a relevância da floresta amazônica (também nem sempre entendida de forma correta) é tão grande para a humanidade que a soberania brasileira deveria ser apenas relativa ou mesmo abolida sobre a imensa floresta tropical. Para não nos perdermos em citações desimportantes, cabe trabalhar com apenas um caso, como se segue.

Em 2001, o prestigiado cientista político e estrategista Pascal Boniface publicou, em Paris, o livro *Guerres de Demain* (Guerras do Amanhã), em que construiu prováveis cenários de grandes guerras que ocorreriam ao longo do século XXI. Um dos cenários construídos, com categoria de elevada probabilidade de conflito, era a guerra ambiental, a travar-se em algum momento depois de 2030. *Note bene*: Pascal Boniface não é um amador qualquer. Trata-se do diretor do Instituto de Relações Internacionais e Estratégicas (IRIS) da França e Conselheiro do Comitê de Desarmamento junto ao secretário-geral da ONU, em Nova York.

Para Boniface é bastante provável que, em determinado momento deste século, surja uma guerra entre países “preservacionistas” – potências altamente industrializadas do Ocidente – e o Brasil pela posse da Amazônia. Ou, nas próprias palavras do estrategista francês: “A Amazônia pertence plenamente ao Brasil. Mas, se as potências ocidentais ignoraram o princípio sagrado da soberania nacional para fazer a guerra na Iugoslávia e ajudar os kossovares (mesmo Kosovo pertencendo plenamente a Servia/Iugoslávia) por que não o fariam contra o Brasil para se apropriar da Amazônia? O pretexto não seria mais a proteção de uma população, mas de toda a espécie humana... isto seria um dever dos outros estados em nome de toda a humanidade” (Boniface, 2002).

Assim, pode-se constatar, longe de qualquer paranoia ou fantasia, a discussão séria de uma alternativa bélica contra o Brasil num cenário futuro onde a questão ambiental, o aquecimento global, venha a se constituir em ameaça real ao planeta.

É neste sentido que o MD entende a necessidade de se constituir uma série de elementos reais, concretos, capazes – não exatamente de vencer ou contra-atacar uma poderosa força-tarefa estrangeira que ameace a integridade do território ou das riquezas nacionais, mas, sim, de meios de infligir um sério dano a quem ameace a integridade nacional. Na verdade, o programa de reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras implica a construção de um poder de dissuasão capaz de fazer difícil, dolorosa e altamente custosa qualquer aventura bélica estrangeira que ameace o país.

Por esta razão, a dissuasão é a política oficial de defesa do país: trata-se de dissuadir, desestimular, obrigar a avaliar os custos – materiais, humanos, psicológicos – de uma aventura contra o território nacional.

Porém, a eficácia de uma política de defesa dissuasória reside inteiramente na credibilidade das ferramentas de dissuasão. Sem as ferramentas necessárias, com uma panóplia deficiente, não há efeito dissuasor, o que exporia o país a tremendos riscos. É neste contexto que o reaparelhamento das Forças Armadas desempenha um papel central.

7 A MARINHA DE GUERRA COMO APARELHO DISSUASOR

Como vimos antes, o Brasil possui fronteiras terrestres gigantescas, com mais de 16 mil km de extensão, em alguns casos com vastidões atravessadas por florestas e pântanos. Na maior parte das vezes são fronteiras “secas” altamente porosas e usadas para todo tipo de ilícitos transfronteiriços, como contrabando (principalmente de armas), tráfico de drogas e lavagem de dinheiro. Contudo, dada a profunda assimetria existente entre o Brasil e seus vizinhos sul-americanos não esperamos qualquer ameaça bélica de grande porte por parte dos países limítrofes. Podemos ter, e já temos, profundos aborrecimentos com o crime organizado. Contudo, trata-se neste caso de impor as necessárias ações da Polícia Federal (sempre que necessário com o apoio logístico das Forças Armadas), da Receita Federal e o controle do crime organizado no interior do próprio país.

Por fim, numa última hipótese de trabalho, poderíamos pensar nos seguintes termos:

Uma ameaça bélica, de caráter letal, viria necessariamente de potências tão ou mais fortes que o Brasil e através do Oceano Atlântico. O modelo de ação britânica na Guerra das Malvinas, em 1982, é muito possivelmente a forma padrão como agiria uma força-tarefa estrangeira, de um ou mais países (Keegan, 2006).

Uma agressão de tal tipo combinaria o poder naval e aéreo numa ação de apropriação do espaço aeronaval brasileiro, a anulação das contramedidas brasileiras e, por fim, uma operação anfíbia de desembarque. A área entre a foz do Oiapoque, no Amapá, e a Baía de São Marcos, no Maranhão é, muito possivelmente, a área mais frágil, a janela de oportunidades, para uma força agressora estrangeira contra o país.

Outro cenário possível, ainda de forma punitiva contra o Brasil, seria uma operação de apossamento das Águas Jurisdicionais Brasileiras – com seus 4,4 milhões km², incluindo aí as explorações *offshore* de gás e petróleo.

Nestes casos, a política de dissuasão possui um papel central. Ao apresentar ferramentas capazes de dissuadir o hipotético agressor, o país estaria evitando uma tragédia altamente custosa, capaz de causar um dano alguns milhares de vezes mais caro que o valor do reaparelhamento das Forças Armadas. Caso o agressor insista em fazer uma demonstração de força, passar-se-ia para a etapa complementar da Política de Defesa Nacional: a capacidade de resposta rápida. A política de reaparelhamento das Forças Armadas nacionais volta-se, desta forma, para cumprir com estes dois compromissos complementares da Política de Defesa Nacional: dissuadir a agressão externa e projetar poder através de uma pronta resposta em caso de necessidade. Ora, a escolha das ferramentas adequadas depende inteiramente desta formulação. Foi assim que se chegou ao conjunto de bens militares em fase inicial de aquisição pelo Brasil.

Submarinos convencionais (diesel/eletricidade) são armas defensivas fundamentais, guardiães das chamadas “águas marrons”, trecho costeiro, junto ao *offshore* brasileiro. O submarino nuclear, por sua vez, é uma arma ofensiva, de imensa capacidade de ocultamento e de rápido deslocamento, podendo manter-se quase infinitamente submerso – apenas a fadiga da tripulação é um limite –, capaz de patrulhar a imensidão da Amazônia Azul e criar um fator de limitação à aproximação de uma força-tarefa agressora. A combinação de submarinos convencionais e submarino de propulsão nuclear cria as condições ideais de defesa do imenso litoral brasileiro, oferecendo eficaz fator dissuasório, com a negação do mar, em condições de alta tecnologia, à força agressora. Da mesma forma, a aquisição de helicópteros e modernos aviões de caça negaria o acesso ao espaço aéreo nacional, protegendo instalações, plantas e depósitos estratégicos à defesa nacional.

Da mesma forma, um eficiente programa de reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras necessita de um investimento de grandes proporções no âmbito do Exército Brasileiro. Ao lado da Marinha de Guerra, percebida como o primeiro escudo de defesa do país, impedindo uma aproximação agressiva do nosso litoral, o Exército desempenha um papel central na construção de uma política de defesa coerente. A credibilidade de tal política depende, claramente, de provermos a força terrestre de: *z*) doutrina coerente, clara e adequada aos riscos

existentes; *ii*) treinamento e formação do pessoal, em especial dos quadros médios; e *iii*) equipamento material capaz de permitir que os objetivos doutrinários sejam alcançados.

A adoção da Doutrina da Dissuasão, após imensos debates em torno dos conceitos de “Lassidão”, “Resistência” e de “Presença”, implica claramente no desenvolvimento de meios materiais visando à construção coerente, eficaz e adequada dos meios de defesa do país.

Neste sentido, para o Exército Brasileiro, a área mais sensível da defesa nacional, como esclarecemos acima, é a Amazônia. Daí a necessidade, local, de uma urgente interferência no setor. Assim, são metas imediatas: desenvolvimento da aviação do Exército, em especial de uma frota performática de helicópteros; aquisição e desenvolvimento de artilharia que proporcione maior poder de fogo ao solo; e revitalização do corpo de blindados e de veículos anti-mecanização. Um plano de longo prazo (2010-2030) foi apresentado, cabendo agora sua plena realização e continuidade.²⁷

REFERÊNCIAS

- AMARAL, A. B. **A tríplice fronteira e a guerra ao terror**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2010.
- ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Atlas da energia elétrica no Brasil**. 2002. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/arquivos/pdf/livro_atlas.pdf>.
- BARNETT, T. **The new pentagon’s map**. Nova York: Puttman Plubs., 2004.
- BENEGAS, J. M. **Terrorismo**. Madrid: Espasa, 2004.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **A palavra do Brasil nas Nações Unidas (1945-1995)**. Brasília: FUNAG, 1995.
- _____. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**.
- BONIFACE, P. **Les guerres de demain**. Paris: Seuil, 2002. p. 107-108.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Petropólis: Paz e Terra, 2002.
- COSTA FREITAS, J. M. **A escola de geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Bibliex, 2004.
- EISENBAUM, B. **Guerres em Asie Centrale**. Paris: Gasset, 2005.

27. Ver <<http://defesamilitarbrasil.blogspot.com/2009/06/poder-e-reaparelhamento-do-exercito.html>>. O Exército apresentou ao MD seus planos de equipamento e reestruturação, que nortearão ações promovidas em um período de 2010 a 2030. Para a elaboração do documento, foram criados seis grupos de trabalho (integração, articulação, equipamento, racionalização, apoio e doutrina), que iniciaram a elaboração de suas planilhas em fevereiro de 2009, conforme adiantou o Defesa Brasil. Disponível em: <<http://defesamilitarbrasil.blogspot.com/2009/06/exercito-planeja-gastar-150-bilhoes-de.html>>.

- FRIEDMAN, T. **O mundo é plano**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.
- GERÉ, F. **La prolifération nucléaire**. Paris: Presses Universitaires de France, 1995.
- JHA, P. S. **The twilight of the nation state**. Nova Delhi: Pluto Press, 2006.
- KEEGAN, J. **Inteligência na guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- MD – MINISTÉRIO DA DEFESA. **Histórico do MD**, 2006.
- MUNHOZ, S. **Da Segunda Guerra Mundial às origens da Guerra Fria**. Tese (Doutorado) UEM, Maringá, 2011.
- _____.; SILVA, F. C. T. **As relações Brasil-Estados Unidos nos séculos XX e XXI**. Maringá: EDUEM, 2011.
- MURAWIEG, L. **La guerre au XXIe. Siècle**. Paris: Odile Jacob, 2000.
- NAIDIN *et al.* **Crises econômicas, políticas governamentais e comércio internacional**. Brasília: Ipea, 2009a. Disponível em: <<http://ictsd.org/i/news/pointes/48378>>.
- RAMONET, I. **Guerre du XXIe. Siècle**. Paris: Galilée, 2002.
- REIS FILHO, D. A. **Uma revolução perdida**. São Paulo: Perseu Abramo, 2007.
- SCHEINA, R. L. **Latin america's war**. Washington: Brasseys Inc., 2003.
- SERFATY, S. **La tentation impériale**. Paris: Odile Jacob, 2004.
- SILVA, F. C. T. **O século sombrio**. São Paulo: Elsevier/Campus, 2003a. Em especial “Introdução”.
- _____. *et al.* **Enciclopédia de guerras e revoluções do século XX**. São Paulo: Elsevier, 2003b, em especial “Introdução”, p. I-xxv.
- _____. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. *In*: FERREIRA, J.; DELGADO, L. A. N. (Org.). **O Brasil republicano** – v. 4, o tempo da ditadura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003c, p. 262-263.
- _____. O Brasil em direção ao século XXI. *In*: LINHARES, M. Y. (Org.). **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2009, p. 335-379.
- _____.; CHAVES, D. **Terrorismo na América do Sul**. Rio de Janeiro: Multi-foco, 2010.
- SOARES, L. C.; SILVA, F. C. T. **Reflexões sobre a guerra**. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2011.
- TEDESCO, L. **Alfonsín: de la esperanza a la desilusión**. Buenos Aires: Nuevo Extremo, 2011.

THE MIAMI HERALD. **Traffickers assembling navy of drug-toting subs.** Miami: The Miami Herald, 28 June 2009, p. 3.

TOFFLER, A.; TOFFLER, H. **Guerra e anti-guerra.** Sobrevivência na aurora do Terceiro Milênio. 1993.

VIDIGAL, A. **Amazônia azul. O mar que nos pertence.** Prefácio e Introdução de Francisco Carlos Teixeira da Silva. Rio de Janeiro: Record, 2003.

VIZENTINI, P. **A Guerra Fria:** o desafio socialista à ordem americana. Porto Alegre: Leitura XXI, 2004.

WINAND, E. C.; SAINT-PIERRE, H. L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, v. 29, n. 2, dez. 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMORIM, C. O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. **Revista política externa**, São Paulo, Paz e Terra, mar. 1995.

ARAUJO, R. **A história do tempo presente venezuelana de 1950 ao século XXI.** Olinda: Livro Rápido, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). **Política externa, democracia e desenvolvimento:** gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty - agosto de 1993 a dezembro de 1994. Brasília: FUNAG, 1995.

CHANG, H-J. Por que os países em desenvolvimento precisam de tarifas? **South perspectives series**, Genebra, 2009.

CHAVES, D.; SÁ, M.; ARAUJO, R. **Bolívia:** passos das revoluções. Niterói: Muiraquitã, 2009.

DENT, D. **U.S.-Latin american relations.** Washington: Greenwood Press, 2005.

GALVÃO, O. A. Reposicionamento estratégico do Brasil no cenário mundial. (Nota Técnica). *In: Projeto Brasil 2003-2010:* trajetórias e desafios. Brasília: CGEE, 2010.

ONU. **A more secure world:** our shared responsibility. Report of the Secretary-General's high level panel on threats, challenges and change. Nova York: Department of Public Information, 2004.

PATRIOTA, A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo:** a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: FUNAG, 1998.

SILVA, F. C. T. *et al.* **Os impérios na história.** São Paulo: Campus, 2009.

DOS “DIVIDENDOS DA PAZ” À GUERRA CONTRA O TERROR: GASTOS MILITARES MUNDIAIS NAS DUAS DÉCADAS APÓS O FIM DA GUERRA FRIA – 1991-2009*

Edison Benedito da Silva Filho**

Rodrigo Fracalossi de Moraes**

1 INTRODUÇÃO

A queda do Muro de Berlim em 1989, seguida do colapso do bloco soviético, marcou o início de uma nova era que parecia finalmente indicar a possibilidade de uma paz duradoura entre as maiores potências mundiais. Esperava-se que a consequência da superação dos conflitos, que por vezes haviam colocado o mundo próximo da destruição, seria a desmobilização dos aparatos de defesa e a redução permanente dos gastos militares mundiais, que haviam crescido praticamente sem cessar desde o final da Segunda Guerra Mundial. Recursos antes dispensados ao desenvolvimento, à aquisição e à manutenção de sofisticados armamentos convencionais e armas de destruição em massa poderiam então ser redirecionados para outras finalidades, como políticas voltadas à promoção do bem-estar, ao desenvolvimento de novas tecnologias e à sustentabilidade ambiental. Finalmente, parecia haver chegado o momento de a humanidade receber os chamados dividendos da paz (*peace dividends*), conforme termo popularizado no início dos anos 1990 por George H. W. Bush e Margaret Thatcher.¹

Contudo, observando-se em perspectiva o período de 20 anos que se seguiu ao fim da Guerra Fria, conclui-se que a expectativa de uma “paz kantiana” entre as nações e de uma consequente redução dos dispêndios direcionados às atividades de defesa foi, em grande medida, frustrada. Nos anos 1990, houve redução substancial nos dispêndios militares no mundo, liderada, sobretudo, pelos países desenvolvidos e pela Rússia. Não obstante, a década seguinte foi marcada pelas consequências dos

* Os autores agradecem os comentários e sugestões de Thomas Ferdinand Heye, isentando-o de qualquer responsabilidade por eventuais equívocos.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1. Ou, dito de outra forma, mais unidades de manteiga poderiam ser produzidas em função da diminuição na produção de canhões, segundo o clássico exemplo de alocação de recursos escassos.

ataques terroristas aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, acelerando a tendência de aumento dos gastos que já se observava desde 1999 em alguns países e desencadeando uma série de novos conflitos, implicando, portanto, a reversão da trajetória de queda dos dispêndios militares mundiais.

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução dos gastos militares mundiais ao longo das duas décadas seguintes ao fim da Guerra Fria, com ênfase na trajetória dos países que apresentam os maiores orçamentos de defesa no mundo. O texto se divide em sete seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na seção 2 apresenta-se uma discussão conceitual e metodológica acerca dos limites para o emprego dos gastos militares como indicadores do poderio militar ou da capacidade de defesa de uma nação; na seção 3 há um breve retrato dos gastos militares no mundo em 2010-2011; na seção 4 são analisados os gastos militares nos anos 1990 nos países com os maiores orçamentos mundiais de defesa, com o objetivo de identificar no que consistiu, precisamente, o declínio dos gastos militares mundiais naquela década; na seção 5 é feita a mesma análise para os anos 2000; e na seção 6 se analisa a forma como alguns destes países distribuíram seus recursos para a defesa, destacando-se as parcelas destinadas ao pagamento de pessoal e às aquisições de equipamentos militares.

2 QUESTÕES METODOLÓGICAS SOBRE OS GASTOS MILITARES

Os gastos militares de um país são citados frequentemente em declarações de acadêmicos, militares, jornalistas, políticos e técnicos de governo como uma medida para se aferir o poder militar das nações: quanto maior o gasto militar de um país maior seria seu poder militar e sua capacidade de defesa. Esta associação, embora não seja de todo equivocada, deve ser vista com cautela, em virtude de dificuldades metodológicas relacionadas às possibilidades de comparação dos gastos com defesa entre diferentes países.

O problema central da análise comparativa de poder entre nações com base nesse indicador reside no fato de que o gasto militar é uma medida de *input* e não de *output*, não havendo, portanto, uma relação direta entre o volume de gastos realizados e a capacidade bélica ou o poder dissuasório do país. Isto decorre do fato de que a alocação de recursos no setor de defesa para cada nação se dá de forma distinta nas seguintes dimensões: *i*) intertemporal; *ii*) geopolítica; e *iii*) da eficiência.

Do ponto de vista da alocação intertemporal, é preciso salientar que gastos militares são *fluxos* e não *estoques*. Por essa razão, o gasto pode se manter baixo durante um período de tempo sem prejuízo da capacidade militar do país, tendo em vista que, em período anterior, pode ter ocorrido uma expansão dos investimentos em meios de combate ou uma ampla modernização tecnológica, capazes

de manter o nível necessário à defesa do país sem a necessidade de novos investimentos no curto prazo. Portanto, analisar os gastos em períodos curtos, inferiores aos ciclos de vida dos equipamentos militares, pode levar à conclusão equivocada de que o país possui um poder militar e uma capacidade de defesa baixos somente por ter mantido seus gastos militares em patamares reduzidos em determinado período de tempo. Este problema, contudo, pode ser minimizado ao se analisar os gastos militares e sua composição ao longo de um período superior ao do ciclo de vida dos equipamentos militares.

A dimensão geopolítica, por sua vez, compreende as características peculiares de cada país, tanto as geográficas e institucionais quanto as oriundas de sua trajetória histórica, as quais condicionam as probabilidades e as formas de seu envolvimento em eventuais conflitos. Em relação à geografia, nações insulares como a Austrália e o Reino Unido têm de investir proporcionalmente mais em meios navais para se defender, enquanto nações sem acesso ao mar ou com faixa litorânea relativamente pequena, como Suíça, República Tcheca, Bolívia e Alemanha, investirão proporcionalmente mais em suas forças terrestres, as quais, geralmente, demandam menos recursos para a aquisição de equipamentos.² Ainda em relação à geografia, comparando-se países com Produto Interno Bruto (PIB) e população semelhantes, como é o caso da França e da Itália, por exemplo, observa-se que a Itália gasta cerca de 40% menos do que a França com sua defesa. Isto, contudo, não significa necessariamente que o país esteja menos protegido, tendo em vista que a França possui diversos departamentos e territórios ultramarinos (Guiana Francesa, Polinésia Francesa, Reunião, Mayotte etc.), demandando, assim, proporcionalmente, mais investimentos em meios navais e aéreos. Dessa forma, as necessidades de defesa da França são maiores, em parte, em função do caráter "espalhado" de seu território não metropolitano, mesmo supondo-se uma situação em que ambos os países não vislumbrem a possibilidade de envolvimento em conflitos. Com respeito às perspectivas em relação aos conflitos, países com um histórico de envolvimento em guerras ou que, em dado momento, possuem maior expectativa de incorrerem nesta forma de disputa interestatal também poderão ostentar uma capacidade de defesa inferior à de outros países situados em regiões pacíficas, ainda que o volume de seus gastos e suas características geográficas sejam semelhantes.

Por fim, a análise da eficiência dos gastos militares deve atentar para uma possível má utilização destes recursos, decorrente de problemas como: corrupção; falta de qualificação dos recursos humanos; planejamento equivocado; e ausência ou ineficiência de instituições de controle dos gastos públicos. A corrupção pode

2. Forças navais e aéreas são, geralmente, mais intensivas em capital que as forças terrestres (Hartley e Sandler, 1995, p. 161).

representar uma parcela elevada dos gastos militares de diversos países e a opção por um determinado formato de forças armadas pode ser equivocada, implicando desperdício de recursos. Como exemplo, a opção de um governo por manter forças armadas nas quais se atribui maior importância ao número de efetivos do que à qualidade dos equipamentos pode implicar um gasto elevado sem que haja, necessariamente, uma contrapartida em termos de poder militar. Além disso, a baixa integração e interoperabilidade nas forças armadas pode representar um problema em termos de custo de oportunidade: em particular, a existência de várias unidades militares gozando de relativa autonomia orçamentária pode implicar um sacrifício dos ganhos de escala sem que isto resulte num acréscimo correspondente em termos de capacidade militar.

Ademais, estas três dimensões são agravadas pelo fato de que os gastos com defesa, por estarem diretamente vinculados às decisões estratégicas e à segurança de cada nação, em geral não gozam do mesmo grau de transparência e controle social que os demais dispêndios governamentais, mesmo em algumas democracias consolidadas. Os dados relativos aos dispêndios em defesa nacional dificilmente são apresentados à sociedade com o nível de detalhamento necessário para um escrutínio efetivo acerca de sua eficiência. Inexiste, além disso, uma instituição supranacional capaz de impor a todos os países a obrigatoriedade da publicação desses dados. O Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento – United Nations Office for Disarmament Affairs (Unoda) – mantém uma base de dados com informações sobre gastos militares nacionais (enviadas pelos Estados-membros) e possui um manual com diretrizes de padronização dessas informações.³ Contudo, observam-se divergências entre valores que constam no Unoda e documentos nacionais, como ocorre no caso do Brasil.⁴ Ou seja, há diversas metodologias para a aferição de gastos com defesa, as quais refletem, em parte, a história institucional e as especificidades políticas e econômicas dos Estados.⁵ Esses fatores, somados às profundas diferenças quanto à capacidade de controle e gestão governamental, tornam a avaliação desses gastos frequentemente prejudicada em termos de compatibilidade e confiabilidade no tratamento dos dados.

3. O banco de dados está disponível em: <<http://unhq-appspub-01.un.org/Unoda/Milex.nsf>>. Acesso em: 3 maio 2012. Para as diretrizes do Unoda sobre gastos militares, ver Unoda (s.d.).

4. Os dados do Ministério da Defesa (ver MD, 2011) são bastante diferentes dos que aparecem na base de dados do Unoda. Em 2010, por exemplo, a diferença foi de aproximadamente R\$ 20 bilhões.

5. As principais divergências neste quesito dizem respeito à classificação das funções militares em cada país, que podem variar significativamente em termos regionais e para um mesmo país ao longo do tempo (destarte, tornando a análise temporal prejudicada). Por exemplo, unidades policiais e paramilitares são frequentemente incluídas na rubrica de gastos de defesa em países de menor porte militar, embora sejam excluídas dessa contabilidade nas principais potências mundiais. Pensões e programas de auxílio governamental aos militares também podem ser incluídos ou não no orçamento de defesa de cada país, dependendo de suas especificidades institucionais, e, por isso, podem distorcer esse montante de gastos numa análise comparada. Além desses fatores, outros de natureza econômica também podem resultar em distorções na mensuração dos dispêndios militares, tais como a inflação (caso seja subestimada pelos indicadores oficiais) e a taxa de câmbio (uma vez que grande parte dos bens e serviços no setor de defesa consiste de *non-tradables*).

Em síntese, deve-se ter cautela quanto à utilização dos gastos militares como indicadores da capacidade militar de um país. Contudo, embora tais dificuldades não possam ser completamente sanadas num estudo comparativo, existem atualmente bases de dados sobre dispêndios militares que possibilitam análises exploratórias, ainda que não exaustivas do tema.⁶ Ademais, os problemas metodológicos podem ser mitigados quando: *i*) os países são analisados individualmente; *ii*) os gastos de defesa em valores absolutos são analisados em conjunto com os gastos de defesa em relação ao PIB; e *iii*) se consideram tanto os gastos agregados quanto a sua composição. Serão seguidos, pois, estes critérios para a elaboração do presente estudo comparativo.

Antes de se iniciar a análise da trajetória dos gastos militares nas duas décadas seguintes ao fim da Guerra Fria, é conveniente traçar um breve panorama da situação presente dos orçamentos de defesa dos países que possuem os maiores gastos militares no mundo, de modo a salientar a importância desses dispêndios em relação a cada economia, bem como a atual posição ocupada pelos países emergentes nesse *ranking*, em especial o Brasil. A seção 3 se dedica a este fim.

3 RETRATO DOS GASTOS MILITARES NO PERÍODO 2010-2011

No período 2010-2011, o gasto militar mundial foi, em média, de US\$ 1,62 trilhão, equivalente a 2,6% do PIB mundial (no ano de 2010) e correspondente a US\$ 236 para cada pessoa no mundo (também em 2010) (Perlo-Freeman *et al.*, 2011, p. 157).

O gasto esteve concentrado em um número reduzido de países, destacando-se as grandes nações desenvolvidas e os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Para fins de comparação, a tabela 1 contém os quinze países de maiores gastos militares no período 2010-2011, cuja soma representou mais de 80% do gasto total mundial.

Dos quinze países listados na tabela 1, nove são desenvolvidos (incluindo a Coreia do Sul), com a soma de seus gastos militares tendo representado 62,7% do

6. As principais bases de dados sobre despesa militar mundial são as seguintes: Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), instituição de pesquisa financiada em grande parte pelo Parlamento da Suécia; Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a principal aliança militar ocidental; *World military expenditures and arms transfers* (Wmeat), publicação do governo norte-americano; U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), ligada ao Departamento de Estado norte-americano; e Organização das Nações Unidas (ONU), por meio das declarações anuais supramencionadas. Cada uma dessas bases possui características metodológicas distintas, o que torna problemática sua comparação. Optou-se neste estudo pela utilização dos dados do SIPRI, em virtude de constituírem a base mais abrangente e confiável segundo a literatura especializada, além de apresentar menos descontinuidades que as demais. Deve-se destacar que na base do SIPRI, salvo quando mencionado em contrário, são incluídos os gastos com aposentadorias e pensões militares. Para mais informações acerca destas distinções metodológicas, consultar Brzoska (1995) e Bergstrand (2010). Os sítios eletrônicos dessas instituições apresentam informações sobre suas metodologias de apropriação de despesas no setor de defesa. Ver <http://www.sipri.org/databases/milex/sources_methods>; <http://www.nato.int/issues/defence_expenditures/index.html>; <<http://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/2005/180131.htm>>; e Unoda (s.d.).

total mundial nos anos de 2010 e 2011. Os cinco maiores orçamentos de defesa do mundo são também os dos cinco integrantes permanentes do Conselho de Segurança da ONU (CSNU): seus gastos militares somados representaram 61,4% do total mundial desses dispêndios no período.

TABELA 1

Os quinze países com os maiores gastos militares do mundo no período 2010-2011
(Em US\$ bilhões de 2010)¹

País	Gastos militares		Participação no total de gastos militares mundiais (acumulado 2010-2011) %	Gastos militares em relação ao PIB (2010) %
	(2010)	(2011)		
1 Estados Unidos	698,3	689,6	42,7	4,8
2 China	121,1	129,3	7,7	2,1
3 Rússia	58,6	64,1	3,8	3,9
4 França	59,1	58,2	3,6	2,3
5 Reino Unido	58,1	57,9	3,6	2,6
6 Japão ²	54,6	54,5	3,4	1,0
7 Arábia Saudita ³	45,2	46,2	2,8	10,1
8 Índia ⁴	46,1	44,3	2,8	2,7
9 Alemanha	45,1	43,5	2,7	1,4
10 Itália ⁵	35,5	31,9	2,1	1,7
11 Brasil	34,4	31,6	2,0	1,6
12 Coreia do Sul ⁶	27,6	28,3	1,7	2,7
13 Canadá	23,1	23,1	1,4	1,5
14 Austrália	23,2	23,0	1,4	1,9
15 Turquia	17,6	18,7	1,1	2,4
- Soma dos 15 países	1.347,6	1.344,2	82,9	-
- Resto do mundo	275,3	280,3	17,1	-
- Total	1.622,9	1.624,5	-	-

Fonte: Sipri (2012). Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Esta tabela apresenta dados em dólares constantes de 2010. Os dados do restante do texto, salvo quando mencionados, estão em dólares de 2009. A inflação nos Estados Unidos, de 2009 para 2010, foi de 1,64%, segundo o Consumer Price Index – All Urban Consumers (CPI-U).

² Não são incluídos os gastos com pensões militares. Ademais, trata-se do montante previsto em orçamento, não refletindo necessariamente o gasto efetivo.

³ Trata-se do montante previsto em orçamento, não refletindo necessariamente o gasto efetivo. Ademais, são incluídos os gastos com a ordem e a segurança pública.

⁴ Não incluem gastos com atividades militares nucleares. Ademais, são incluídos gastos com a Border Security Force (BSF), a Central Reserve Police Force (CRPF), a Assam Rifles, a Indo-Tibetan Border Police (ITBP) e a Sashastra Seema Bal (SSB).

⁵ São incluídos os gastos com defesa civil, que geralmente montam a 4,5% do total do gasto militar.

⁶ Não são incluídos os gastos com três fundos especiais, destinados a: realocação de instalações militares; realocações de bases norte-americanas; e bem-estar para as tropas (*welfare for troops*). Estes fundos somaram 1,05 trilhão de won em 2010.

Obs.: 1. Para 2010, são estimativas do Sipri os dados de China, Rússia e Itália. Para 2011, ademais destes mesmos países, são estimativas do Sipri os dados de Alemanha e Canadá.

2. Os dados referem-se ao exercício financeiro em questão para cada país. Os países nos quais o exercício financeiro não corresponde ao período jan.-dez. são: Estados Unidos, out.-set.; Reino Unido, abr.-mar.; Japão, abr.-mar.; Índia, abr.-mar.; Canadá, abr.-mar.; e Austrália, jul.-jun.

Os integrantes do G-4, que defendem a reforma do CSNU no sentido de ampliar a quantidade de assentos permanentes, também se encontram todos na lista dos quinze maiores orçamentos de defesa do mundo, respectivamente na sexta (Japão), oitava (Índia), nona (Alemanha) e 11ª (Brasil) posições. A soma dos gastos destes quatro países correspondeu a 10,9% do total mundial de dispêndios militares no período. Outro dado importante é que os BRICs respondem por 16,3% do total mundial de gastos militares. Internamente a este grupo, contudo, a distribuição dos gastos militares é bastante desigual: os dispêndios da China representaram 47% do montante total dos BRICs, contra 23% da Rússia, 17% da Índia e 12% do Brasil.

Entre os 15 maiores orçamentos militares nos anos de 2010 e 2011, os únicos países não desenvolvidos e que tampouco fazem parte do grupo BRIC são a Arábia Saudita e a Turquia. Esta última supera hoje em termos de gastos militares importantes países europeus como Espanha e Países Baixos, reflexo indireto dos efeitos da crise econômica de países da União Europeia (UE) sobre os seus orçamentos de defesa.⁷ De fato, todos os países da UE listados apresentaram reduções de seus gastos militares em 2011 comparativamente ao ano anterior (tabela 1), a maior sendo a da Itália.

Destaca-se também o elevado montante de gastos militares dos Estados Unidos, por larga distância maior que o de qualquer outro país. Entre 2010 e 2011, esse montante correspondeu a 42,7% do total mundial, num patamar que, como será visto mais adiante (gráfico 4), desde 1990 tem se sustentado permanentemente acima de 36%. Para se ter uma dimensão da discrepância desse volume de gastos frente ao dos demais países, a China, país que ocupou a segunda posição no período, ostentou um nível de dispêndios militares quase seis vezes menor que o dos Estados Unidos. Entre 2010 e 2011, os gastos norte-americanos foram também mais de dez vezes superiores aos de outras grandes potências como França, Reino Unido e Rússia; mesmo somados, os dispêndios militares dos quatorze demais países listados ainda seriam inferiores aos dos Estados Unidos. Houve, contudo, de 2010 para 2011, uma queda de 1,2% no montante dos gastos norte-americanos, a primeira redução desde 1998.

Na última coluna da tabela 1 estão discriminados os gastos de defesa como proporção do PIB. Os Estados Unidos tiveram o segundo maior percentual entre os países da lista, inferior apenas ao da Arábia Saudita. No ano de 2010, o percentual norte-americano foi 2,7 pontos percentuais (p.p.) maior que o da China, 2,5 p.p. maior que o da França, 2,2 p.p. maior que o do Reino Unido e 0,9 p.p. maior que o da Rússia. Os Estados Unidos também apresentaram em 2010 o sétimo maior nível de gastos de defesa em relação ao PIB de todo o mundo (Sipri, 2012). Dentre os quinze países listados (tabela 1), os cinco menores gastos militares como proporção do

7. Espanha e Países Baixos apresentaram, respectivamente, dispêndios militares da ordem de US\$ 14,5 bilhões e US\$ 11,1 bilhões no ano de 2010 e US\$ 13,3 bilhões e US\$ 10,4 bilhões em 2011 (em valores de 2010) (Sipri, 2012).

PIB no ano de 2010 foram, nesta ordem: Japão (1,0%), Alemanha (1,4%), Canadá (1,5%), Brasil (1,6%) e Itália (1,7%). A Arábia Saudita, como mencionado, teve o maior nível de gastos de defesa em relação ao PIB dentre os países listados, sendo também o maior de todo o mundo entre os países com dados disponíveis (Sipri, 2012).⁸

Feito este breve panorama dos gastos militares mundiais no período recente (2010-2011), nas próximas duas seções será analisado o processo de declínio e recuperação dos gastos ao longo das décadas de 1990 e 2000.

4 GASTOS MILITARES NOS ANOS 1990: DIVIDENDOS DA PAZ E DESMOBILIZAÇÃO MILITAR

Nos anos 1990, com o término da Guerra Fria, o ritmo de redução dos gastos militares no mundo, que já vinha ocorrendo na segunda metade da década de 1980 em alguns países, foi acelerado. Entre 1990 e 1999, o gasto militar mundial diminuiu, em média, 3,1% ao ano (a.a.), alcançando, ao final desse período, um patamar cerca de 28% inferior ao do início da década.

Cumpramos aqui nos determos mais profundamente na análise dos fatores que explicam essa queda.⁹ Certamente o colapso do bloco soviético a partir de 1989 constituiu a principal causa da redução das despesas militares mundiais nos anos 1990, em virtude tanto do desmantelamento de grande parte do arsenal dos ex-países comunistas da Europa Oriental e das ex-repúblicas soviéticas quanto do redirecionamento dos gastos governamentais de países-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em direção a outras políticas públicas. Uma vez que esses países já constituíam, à época, os maiores orçamentos de defesa do mundo, o processo de desmobilização militar precipitado pelo fim da Guerra Fria explica a maior parte da queda dos gastos militares em nível global no período.

Não obstante, outros fatores econômicos e políticos foram também condicionantes desse processo, destacando-se, entre outros, a Primeira Guerra do Golfo (1991). Por um lado, a sua escala limitada e sua curta duração não exigiu dos países da Coalizão um aumento significativo de seus gastos com armamentos; por outro lado, a guerra constituiu um desincentivo adicional à elevação dos dispêndios militares destes e de outros países, uma vez que o conflito ocasionou forte elevação dos custos de energia, com reflexos econômicos diretos na

8. É provável que o país que tenha o maior gasto de defesa do mundo em relação ao PIB seja a Eritreia. Contudo, não há dados disponíveis para 2009. Os últimos dados para o país são de 2003, quando seus gastos com defesa foram de 20,9% do PIB. Ademais, não há informações disponíveis para Cuba e Coreia do Norte, cujos gastos também podem ter sido superiores aos da Arábia Saudita.

9. Para uma análise dos determinantes da queda dos gastos militares nesta década, com ênfase nos fatores domésticos e utilizando-se de instrumental econométrico, ver também Heye (2005).

forma de pressões inflacionárias.¹⁰ Os conflitos da região dos Bálcãs, por sua vez, que perduraram por quase toda a década de 1990, não exigiram uma mobilização de recursos significativa a ponto de causar uma interrupção na tendência de redução contínua de gastos militares das potências ocidentais e da Rússia. No caso dos países latino-americanos, ainda se faziam sentir os impactos da crise da dívida externa decorrentes da elevação dos juros internacionais na década de 1980, limitando as suas capacidades de expansão dos gastos em defesa no início da década seguinte.

Embora tenha ocorrido uma queda dos gastos em nível global, ao se observar a trajetória dos quinze países que mostraram os maiores orçamentos do mundo nos anos 1990, verifica-se que estes apresentaram tendências distintas ao longo daquele período: houve queda nos gastos militares dos cinco países que tiveram, naquela década, os cinco maiores orçamentos militares do mundo (Estados Unidos, Rússia, França, Reino Unido e Alemanha) e nos de Canadá e Espanha, ao passo que, para os demais países (à exceção da Arábia Saudita), verificou-se uma tendência de consistente elevação desses dispêndios, conforme apontado na tabela 2. Deste grupo de quinze países, oito tiveram aumento de gastos militares na década de 1990 e sete ostentaram reduções. Contudo, os que tiveram reduções de gastos responderam por 63,6% do total das despesas militares mundiais no período, enquanto os que ampliaram seus gastos foram responsáveis por 16,8% deste montante.

Outra forma de se analisar o "comportamento" dos gastos militares é por meio da proporção que estes representam em relação ao PIB, um indicador que deve ser analisado em conjunto com os gastos em valores absolutos. Comparando o nível e as trajetórias da relação defesa/PIB dos países, observam-se algumas particularidades que podem não ser percebidas ao se analisar apenas o volume total de dispêndios, tais como as situações nas quais as variações dos gastos com defesa são decorrentes mais do crescimento da economia do que de uma efetiva opção política pelo reforço da capacidade militar do país em detrimento de investimentos em outras áreas.

Analisando-se os gastos com defesa em relação ao PIB nos anos 1990, observam-se, na maior parte dos casos, quedas ainda mais acentuadas nos gastos dos países que os reduziram em valores absolutos e, ou uma queda ou uma relativa estabilidade nos que tiveram um aumento nos valores de seus gastos: dos quinze países listados, quatorze tiveram quedas em relação ao PIB. Países com grandes orçamentos de defesa, como Estados Unidos, Alemanha, Rússia e Reino Unido, os-

10. Com a invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990, o preço do barril de petróleo cru, que até então oscilava em torno de US\$ 17, subiu rapidamente, alcançando a média de US\$ 34 em outubro do mesmo ano. Após a intervenção militar internacional em janeiro de 1991, as pressões sobre os preços começaram a refluir; não obstante, o rápido aumento de preços foi decisivo para explicar a pequena recessão ocorrida nas economias centrais no início da década de 1990 (Kaufmann, 2003, p. 71-73).

tentaram quedas acentuadas em seus volumes de gastos militares em relação ao PIB (entre 38% e 46%). As maiores diminuições ocorreram na Alemanha e nos Estados Unidos, com quedas, respectivamente, de 46,4% e 43,4%.

TABELA 2
Variação dos gastos militares (1990-1999)
(Em %)

País	Valores absolutos		Valores em relação ao PIB			Percentual médio dos gastos anuais em relação ao gasto mundial ¹
	Gasto de 1999 em relação ao de 1990	Varição anual média	Gasto em 1990	Gasto em 1999	Gasto de 1999 em relação ao de 1990	
1 Rússia ²	-67,0	-12,9	5,5	3,4	-38,2	6,0
2 Alemanha	-28,2	-3,3	2,8	1,5	-46,4	5,3
3 Estados Unidos	-28,0	-3,2	5,3	3,0	-43,4	37,9
4 Canadá	-22,7	-2,5	2,0	1,2	-40,0	1,4
5 Reino Unido	-21,7	-2,4	3,9	2,4	-38,5	5,5
6 França	-11,4	-1,2	3,4	2,7	-20,6	6,2
7 Espanha	-9,6	-1,0	1,8	1,2	-33,3	1,3
Subtotal (1 a 7)	-	-	-	-	-	63,6
8 Arábia Saudita ³	0,8	0,1	14,0	11,4	-18,6	1,8
9 Itália ⁴	9,4	0,9	2,1	2,0	-4,8	3,4
10 Japão ⁵	10,1	1,0	0,9	1,0	11,1	4,2
11 Austrália	17,7	1,6	2,0	1,9	-5,0	1,1
12 Coreia do Sul ⁶	25,3	2,3	4,0	2,7	-32,5	1,5
13 Índia ⁷	42,5	3,6	3,2	3,1	-3,1	1,5
14 Brasil	48,4	4,0	1,9	1,7	-10,5	1,3
15 China	68,0	5,6	2,5	1,9	-26,9	2,0
Subtotal (8 a 15)	-	-	-	-	-	16,8

Fonte: Sipri (2011). Elaboração dos autores.

Notas: ¹Não há dados dos gastos militares mundiais para 1991 em função da ausência de levantamentos de gastos com defesa para este ano na União Soviética; assim, esse ano foi desconsiderado nos cálculos desta coluna. A média, portanto, refere-se ao ano de 1990 e ao período 1992-1999.

² Só há dados para a Rússia a partir de 1992. Dessa forma, a variação média tem como base o período 1992-1999. Ademais, os dados para a Rússia foram feitos a partir da conversão de rublos – em Paridade do Poder de Compra (PPC) – para dólares constantes.

³ São incluídos os gastos com a ordem e a segurança pública.

⁴ São incluídos os gastos com defesa civil, que geralmente são de 4,5% do total do gasto militar.

⁵ Não são incluídos os gastos com pensões militares. Ademais, trata-se do montante previsto em orçamento, não refletindo necessariamente o gasto efetivo.

⁶ Não são incluídos os gastos com três fundos especiais, destinados a: realocação de instalações militares; realocações de bases norte-americanas; e bem-estar para as tropas (*welfare for troops*).

⁷ Não incluem gastos com atividades militares nucleares. Ademais, são incluídos gastos com a BSF, a CRPF, a Assam Rifles, a ITBP e a SSB.

Obs.: Na terceira e sétima colunas aparece o quanto os gastos em 1999 eram inferiores ou superiores aos de 1990; e na quarta coluna as variações médias para o período. São estimativas do Sipri: os dados de Rússia, Austrália, Coreia do Sul e China para todo o período; os dados da Arábia Saudita para o período 1991-1992; e os dados do Brasil para o período 1990-1994.

À exceção da Rússia, todos os países que tiveram quedas em termos absolutos exibiram reduções ainda maiores em relação ao PIB, o que evidencia a perda de relevância desses gastos, num cenário em que estes países não mais vislumbravam ameaças significativas à paz. Mesmo a China, que, dentre os quinze países listados, foi o que ostentou o maior crescimento de gastos militares em valores absolutos (aumento de 60% entre 1990 e 1999), teve queda média de gastos em relação ao PIB da ordem de 2,6% a.a., superior às de França, Itália, Índia e Brasil. Apenas o Japão teve um aumento na proporção defesa/PIB no período, mas de apenas 0,1 p.p., ressaltando-se que os gastos militares japoneses se mantiveram ao redor de 1% do PIB durante a década, o menor entre os quinze países listados. Além do Japão, também se mantiveram relativamente estáveis os gastos com defesa de Índia, Itália e Austrália – que diminuíram 0,1 p.p. – e, em menor escala, os do Brasil, que diminuíram 0,2 p.p. (de 1,9% do PIB em 1990 para 1,7% em 1999).

Verifica-se nesses dados que o término da Guerra Fria ensejou uma grande redução do montante de despesas militares mundiais ao longo da década de 1990 por ter afetado com maior impacto países que ostentavam os maiores orçamentos de defesa no mundo, em função de sua participação central na Guerra Fria. Ou seja, a redução dos gastos militares mundiais nos anos 1990 decorreu, em sua maior parte, de variações nos gastos de apenas alguns países, os quais, por concentrarem parcelas muito elevadas dos gastos militares mundiais, foram responsáveis, em grande medida, pela sua redução nos anos 1990.

A seguir, são analisados individualmente os casos de Rússia, Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e França. Posteriormente, são analisados os casos de alguns dos principais países emergentes (China, Índia e Brasil) e da Coreia do Sul.

A Rússia foi o país onde a redução de gastos se mostrou mais acentuada na década de 1990: em 1999, seu montante de gastos era 67% inferior ao de 1992, reflexo de uma trajetória contínua de queda ao longo da década (em média superior a 12% a.a.). O gasto militar russo foi de US\$ 57,7 bilhões em 1992, caindo profundamente nos anos seguintes; enquanto, em 1992, o seu gasto correspondia a 5,2% do total mundial, este passou a representar 1,9% do total mundial em 1999. Se forem comparados os gastos militares da extinta União Soviética com as despesas totais dos quinze países que dela se originaram, a queda se mostra ainda mais significativa: o gasto total destes países com defesa, no período 1997-1999, foi 89,6% inferior ao gasto da União Soviética no período 1988-1990.¹¹ Dessa forma, a retração dos gastos de defesa da Rússia foi, dentre as potências contemporâneas, por larga margem, a de maior intensidade no período.

11. Das quinze ex-repúblicas soviéticas, não foram encontrados dados do ano de 1998 apenas para o Uzbequistão. Dessa forma, para este país, os anos considerados neste cálculo foram 1997, 1999 e 2000.

As causas para a forte redução dos gastos militares da Rússia e dos demais países da antiga União Soviética não se limitaram ao processo de desmobilização que se seguiu ao término da Guerra Fria, a exemplo do que ocorreu nas potências ocidentais, mas tiveram origem também na falência do setor público e na rápida deterioração da situação econômica após 1989. O colapso desses Estados não foi apenas econômico, mas também institucional. O setor público viu-se repentinamente privado de sua capacidade de financiamento, dado que perdeu o controle sobre a produção do país e teve de construir praticamente “a partir do zero” um novo modelo de tributação coerente com as instituições democráticas e, além disso, num contexto de severa depressão econômica e desorganização produtiva. Diante da explosão inflacionária nas ex-repúblicas soviéticas no início dos anos 1990, que impedia seu acesso a canais internacionais de financiamento e punha em risco a própria estabilidade política dos novos regimes, teve início um longo processo de ajuste com base em privatizações em larga escala e forte restrição dos gastos públicos e do crédito oficial (Åslund, 2002).

Para além do processo natural de desmobilização que ocorreu após o fim da Guerra Fria em todos os países envolvidos no conflito, existe ainda outra causa para a redução dos gastos militares da Rússia no período imediatamente posterior ao fim da União Soviética, qual seja o alinhamento estratégico ao Ocidente, notadamente na primeira gestão de Boris Iéltsin (1991-1996). A crescente aproximação da Rússia em relação às instituições ocidentais no período se deu não apenas no campo econômico, mas também na arena política e na esfera militar. A Rússia estabeleceu parcerias no âmbito de programas de desarmamento (em especial nuclear) e desmantelamento de unidades militares no Leste Europeu, cujos países já então se voltavam para a aliança militar ocidental. Esse alinhamento, ainda que jamais tenha sido completo, favoreceu o abandono ou o congelamento de diversos programas militares direcionados especificamente ao enfrentamento de países da OTAN, contribuindo também para a redução das despesas militares russas na década de 1990.

Assim, ao longo da década de 1990 os governos das ex-repúblicas soviéticas abandonaram investimentos planejados para o setor de defesa, executando cortes orçamentários profundos que afetaram, inclusive, os salários e pensões dos militares, notadamente nas principais economias da antiga União Soviética (Rússia, Ucrânia e Cazaquistão). Em outras repúblicas que recentemente haviam alcançado independência, esse ajuste foi ainda mais problemático em razão das violentas disputas políticas e da eclosão de conflitos armados por questões étnicas e fronteiriças, a exemplo da guerra de Nagorno-Karabakh (1988-1994), envolvendo países do Cáucaso, e dos confrontos na Ásia Central opondo uzbeques, tadjiques e quirguizes (Arbatov, 1997; Gupta *et al.*, 2002).

As reduções dos gastos militares nos Estados Unidos e no Reino Unido, por sua vez, fizeram parte de um projeto de ajuste conhecido como "dividendos da paz": uma vez que a Guerra Fria havia terminado, os gastos governamentais com defesa poderiam ser reduzidos em benefício de outros setores, ou mesmo devolvidos aos cidadãos na forma de cortes de impostos, possibilitando assim melhorias no nível de bem-estar social (Gupta *et al.*, 2002). Nesse sentido, tanto a administração de Margaret Thatcher no Reino Unido quanto a de George H. W. Bush nos Estados Unidos deram início a um amplo processo de desmobilização e realocação de suas forças armadas, adotando, entre outras, as seguintes medidas: *i*) a desativação de bases militares ou a redução de seus efetivos;¹² *ii*) o abandono de projetos considerados excessivamente dispendiosos em prol de soluções de uso integrado pelas forças armadas; e *iii*) o incentivo a que os fornecedores nacionais de produtos de defesa se readaptassem ao novo cenário por meio da redução de custos e da fusão e aquisição de empresas (Deutch, 2001; Watts, 2008).

De fato, um dos efeitos mais visíveis da redução de gastos militares nos anos 1990 nos Estados Unidos e no Reino Unido foi o desencadeamento de um intenso processo de fusões e aquisições (F&A) de empresas do setor de defesa, levando a um maior grau de concentração industrial neste setor. Embora a concentração fosse uma consequência inevitável do cancelamento de projetos militares e da necessidade de maior escala de produção para a sobrevivência das empresas do setor, ela também atendeu aos interesses das principais empresas de defesa norte-americanas e britânicas. Essas firmas receberam elevados montantes em subsídios para financiar a aquisição de rivais e sua expansão no mercado externo, além de permanecerem imunes aos efeitos das leis antitruste vigentes para outros ramos econômicos nesses países (Markusen e Costigan, 1999). Ao final desse processo de ajustamento, a indústria de defesa dos Estados Unidos ficaria restrita a cinco grandes contratantes (Boeing, Lockheed Martin, Northrop Grumman, Raytheon e General Dynamics), ao passo que, na indústria britânica, a BAE Systems se consolidaria como o único grande *player* do setor. A BAE Systems alcançou tal grau de poderio econômico que acabou se tornando mesmo um obstáculo à iniciativa da comunidade europeia de promover a integração do parque industrial de defesa do continente, dado o temor de outros países-membros de que suas

12. Desde o final da Segunda Guerra Mundial o Departamento de Defesa dos Estados Unidos tem empregado procedimentos para o fechamento de bases militares consideradas desnecessárias e a transferência de propriedade das forças armadas, com o intuito de poupar recursos e fortalecer outras bases com valor estratégico superior. Em 1990 foi estabelecida uma legislação denominada *Base Realignment and Closure* (BRAC), que determina os atuais critérios para o fechamento e a transferência de instalações militares do país, inclusive no exterior. Nas chamadas "rodadas BRAC" (1989, 1991, 1993, 1995 e 2005) foram autorizados os fechamentos de mais de 350 bases e depósitos militares em todo o mundo. Para mais informações, ver: <<http://www.defense.gov/brac>>.

empresas fossem completamente absorvidas pela gigante britânica (Guay e Callum, 2002).

Não obstante os propalados benefícios oriundos da realocação dos recursos outrora destinados à defesa nacional, os chamados “dividendos da paz” nas potências ocidentais se revelaram, afinal, bem menos significativos que suas projeções iniciais. Estudo do Fundo Monetário Internacional (FMI) analisando 130 países apontou uma economia de US\$ 720 bilhões entre 1985 e 1995 com a redução dos gastos militares, sobretudo nos países centrais (Clements, Gupta e Schiff, 1997); contudo, um trabalho subsequente (Gupta *et al.*, 2002) apontou prejuízos na década seguinte maiores do que estes ganhos, em razão dos custos das medidas de combate ao terrorismo e dos conflitos armados que envolveram esses países. Especificamente nos Estados Unidos, contribuiu para moderar o impacto positivo dos “dividendos da paz” dos anos 1990 o fato de que os seus gastos militares se elevaram rapidamente após 2001 e de forma bem mais acentuada que em outros países, pressionando o orçamento governamental a ponto de limitar gastos sociais considerados fundamentais para a manutenção do bem-estar da população do país (Klein, 2004).

A redução dos gastos militares na Alemanha, durante a década de 1990, também teve causas para além do fim da Guerra Fria. A trajetória das despesas com defesa na Alemanha Ocidental, que havia sido ascendente desde o final da Segunda Guerra Mundial, sofreu uma inflexão em 1990 em virtude do novo cenário geopolítico que então se iniciava (Merrath, 2000). Após a queda do Muro de Berlim, em 1989, tomou corpo o projeto de reunificação das Alemanhas Ocidental e Oriental, liderado pela primeira. Embora a reunificação formal tenha sido celebrada já no ano de 1990, ainda seria preciso mais de uma década para se concluir as diversas etapas desse processo, que implicavam, fundamentalmente: a recuperação econômica da antiga Alemanha Oriental; a fusão e a criação de novas instituições; e a absorção e a realocação da força de trabalho excedente gerada pela profunda crise no lado oriental do país.

O custo econômico e político desse processo foi imenso, mesmo para a pujante economia da Alemanha Ocidental, de modo que, diante das novas prioridades econômicas e sociais, as políticas para o setor de defesa ficaram em segundo plano. A região oriental, até então a mais militarizada do país por força de sua posição estratégica para o Pacto de Varsóvia, foi praticamente desmobilizada em sua totalidade, com os equipamentos tendo sido sucateados

ou vendidos a outros países.¹³ As sanções internacionais ainda vigentes¹⁴ e as restrições econômicas internas enfrentadas ao longo da década de 1990 limitaram a capacidade da Alemanha de manter e investir em suas forças armadas, contribuindo para a redução de seus gastos militares, não obstante a necessidade de arcar por ainda alguns anos com uma dispendiosa estrutura de defesa construída ao longo da Guerra Fria no lado oriental do país (Merrath, 2000; Maull, 2006; Steinhoff, 2011). Em especial, os efetivos militares alemães, que no auge da Guerra Fria montavam a 495 mil soldados no lado ocidental e 175 mil no lado oriental, foram reduzidos a menos de 370 mil soldados em 1990 como parte do acordo para o reconhecimento do novo Estado e para a retirada de diversas sanções – bem como de unidades estacionadas no país – por parte das potências ocidentais e da Rússia (então ainda parte da União Soviética) (Merrath, 2000; Belkin, 2009).

O caso da França deve ser analisado de forma distinta das demais potências ocidentais e da Rússia no tocante à redução de gastos militares nos anos 1990. Em virtude da opção francesa, ainda na década de 1960, por uma estratégia de independência em relação à estrutura da OTAN (que só recentemente tem sido modificada em prol de uma convergência maior de interesses e ações com as demais potências ocidentais), as forças armadas francesas se organizaram ao longo da segunda metade

13. Em 1990, o exército da antiga Alemanha Oriental (*Nationale Volksarmee*) foi absorvido pelo da Ocidental (*Bundeswehr*), com a unificação do país. Diversas instalações militares no lado oriental foram fechadas e vastas quantidades de material bélico, incluindo armamentos químicos e biológicos, tiveram de ser destruídas ou reaproveitadas para outras finalidades. As forças militares russas estacionadas no lado oriental da Alemanha completaram sua retirada em 1994 (Merrath, 2000).

14. A maior parte das restrições impostas à militarização da Alemanha foi retirada a partir da década de 1960 com o acirramento da Guerra Fria e a entrada formal das partes ocidental e oriental do país nas alianças militares da OTAN e do Pacto de Varsóvia, respectivamente. Contudo, outras sanções (externas ou autoimpostas) ainda permaneciam vigentes, em especial na Alemanha Ocidental, restringindo a atuação militar do país aos limites do seu próprio território e enfatizando o desenvolvimento e a posse de equipamentos militares de natureza eminentemente defensiva, em detrimento de outros orientados à projeção de poder (tais como navios-aeródromos, submarinos nucleares e mísseis balísticos). O Tratado sobre a Regulamentação Definitiva Referente à Alemanha (Tratado 2 + 4), celebrado em Moscou em setembro de 1990, e que permitiu a reunificação alemã já no mês seguinte, limitou a capacidade militar do novo país a um contingente máximo de 370 mil militares, além de ratificar o impedimento da Alemanha em desenvolver armas nucleares, biológicas e químicas e a proibição da presença de forças militares de outras nações no território da antiga Alemanha Oriental (Maull, 2006). No ano de 1994, o Parlamento alemão aprovou uma mudança constitucional, autorizando pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra Mundial o envio de tropas para além das fronteiras do país, possibilitando assim a crescente participação da Alemanha em missões de paz da ONU e, posteriormente, inclusive em ações de combate em conjunto com a OTAN. A primeira das operações militares da qual a Alemanha tomou parte desde sua reunificação ocorreu nas Guerras dos Balcãs, onde a força aérea do país executou diversas missões contra alvos sérvios em 1999. Apesar de a intervenção da OTAN ter sido posteriormente aprovada pela ONU sob o argumento da necessidade de se impedir a "limpeza étnica" praticada pelos sérvios no Kosovo, a ausência de um mandato específico autorizando a ação militar alemã e a memória ainda presente das atrocidades cometidas pelo país durante o regime nazista produziram na opinião pública da Alemanha um sentimento contrário à participação do país em ações militares no exterior, que perdura até os dias de hoje. Essa rejeição pode ser em parte observada na crescente disparidade entre as manifestações de interesse do governo alemão em ampliar o papel internacional desempenhado pelas forças armadas do país, tanto em conjunto com os demais membros da OTAN quanto em missões de paz da ONU, e a contínua redução do orçamento de defesa da Alemanha ao longo da década de 1990, o qual, mesmo tendo sido em parte recomposto nos anos recentes, ainda se encontra em patamares bastante inferiores aos da antiga Alemanha Ocidental nos anos 1980 (Belkin, 2009, p. 12-13). Para uma análise dos dilemas enfrentados na utilização externa das forças armadas da Alemanha, particularmente em operações de paz, ver Kenkel (2012).

do século XX de forma distinta dos demais grandes países europeus. Em primeiro lugar, buscou-se a autossuficiência econômica e tecnológica da base industrial de defesa do país por meio de políticas de compras governamentais, elevados subsídios às empresas francesas e fomento às exportações, a um custo que se revelaria afinal excessivo com o término da Guerra Fria. Além disso, a tentativa de preservar sua herança colonial implicou a necessidade de preparação do país para conflitos bélicos não apenas contra o bloco comunista, mas também contra grupos insurretos na África e na Ásia (Aufrant, 1999).

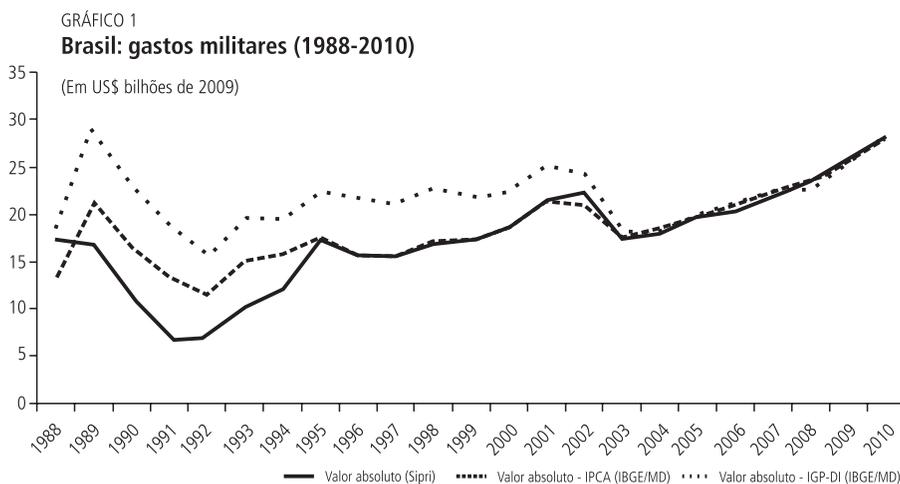
Embora muitas dessas ameaças fossem paulatinamente mitigadas ao longo das décadas seguintes, a estrutura militar herdada em função desses condicionantes ainda significava, no final do século XX, um pesado fardo ao Estado, manifesto na persistência de um percentual de gastos com defesa do país em relação ao PIB mais elevado que os de outros grandes países europeus ao longo de toda a década de 1990. Em especial, pesava a manutenção de sua presença militar fora da Europa e de toda a estrutura burocrática de suporte a essas forças, bem como de um parque industrial cuja capacidade produtiva se encontrava além das necessidades do país, num contexto de redução de compras de armamentos em todo o mundo (Aufrant, 1999; Lanxade, 1993). Um longo e custoso processo de reforma de suas forças armadas teve início em princípios dos anos 1990, visando à completa profissionalização de seus efetivos e à adaptação de seus meios de combate à nova realidade imposta pela rápida evolução tecnológica no final do século XX (que seria consagrada na Primeira Guerra do Golfo em 1991) (Lanxade, 1993). De fato, ao longo dessa década a França teve o segundo maior gasto militar do mundo, inferior apenas ao dos Estados Unidos, mesmo num contexto de redução e realocação de seus efetivos militares ao redor do mundo.

Assim, embora a França tenha seguido uma trajetória de contínua redução de seus gastos com defesa ao longo dos anos 1990, seus cortes orçamentários foram significativamente menores que os dos demais países. Sua base industrial de defesa, particularmente, permaneceu dependente de subsídios e programas governamentais nacionais de modernização e substituição de equipamentos militares, representando um ônus para o orçamento de defesa francês (Aufrant, 1999). Para compensar parcialmente o efeito da redução das compras governamentais sobre a indústria de defesa do país, a França buscou aproveitar a oportunidade criada pelo fim do bloco comunista para ampliar suas vendas de armas a países antes supridos pela União Soviética, em particular no Oriente Médio e no Norte da África.

Ao contrário destas cinco potências, países cujas trajetórias históricas impuseram maiores riscos de envolvimento em conflitos regionais tiveram uma elevação no seu volume de gastos militares nos anos 1990, a exemplo de China, Índia e Coreia do Sul. Estes países expandiram seus dispêndios no setor de defesa buscando modernizar os meios empregados por suas forças armadas num contexto em que as tensões regionais

se mantiveram, relacionadas tanto a ameaças externas que, por vezes, resultaram em choques ao longo da faixa de fronteira (envolvendo Coreia do Sul e Coreia do Norte, Índia e Paquistão, e China e Taiwan), quanto a conflitos internos (nos casos da China e da Índia). Dentre estes países, a China foi aquele que realizou o maior esforço armamentista ao longo da década, ampliando em 68% seu montante de gastos militares, superior ao aumento (também acelerado) desses dispêndios na Índia (42,5%) e, em menor grau, na Coreia do Sul (25,3%). Não obstante a expansão dos gastos com defesa nestes três países, estes ainda cresceram num ritmo menor que o da sua rápida expansão econômica no período, resultando assim numa diminuição na participação dos dispêndios com defesa em termos percentuais do PIB, particularmente nos casos da Coreia do Sul e da China (tabela 2).

No caso do Brasil, os dados do gráfico 1 demonstram que os gastos com defesa aumentaram nos anos 1990, não obstante as recorrentes crises econômicas enfrentadas pelo país ao longo do período, as quais impactaram a alocação de recursos governamentais para esse setor.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Ministério da Defesa (MD, 2011); Sipri (2012); Ipeadata. Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Os dados corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) têm como fontes o IBGE para o período 1988-1994 e o MD para o período 1995-2010.

2. Uma vez que o Ministério da Defesa do Brasil foi criado no ano de 1999, o valor dos gastos militares do país para os anos anteriores é estimado pela soma das dotações orçamentárias dos ministérios do Exército, Marinha e Aeronáutica, bem como do Estado-Maior das Forças Armadas (extinto em 1999). Contudo, a contabilização desses valores é problemática para o período anterior a 1995, em virtude dos efeitos da hiperinflação sobre a execução do orçamento da União.

Este gráfico apresenta a trajetória dos gastos militares brasileiros ao longo das duas últimas décadas segundo diferentes metodologias de cálculo. A fonte mais comumente empregada na literatura sobre dispêndios militares é o Sipri, que

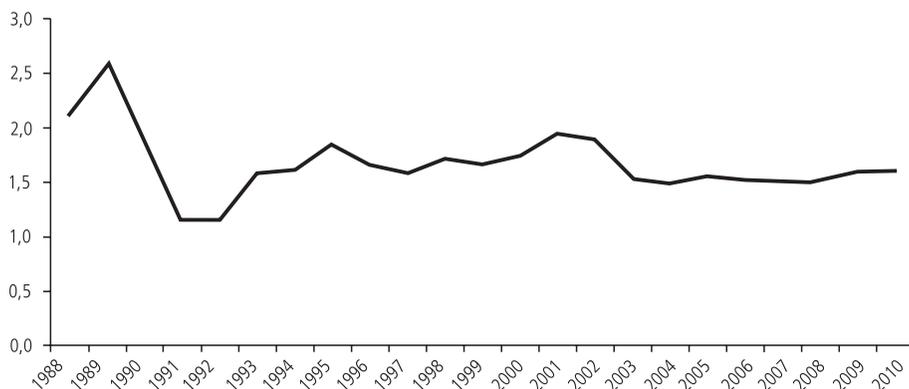
em geral emprega dados oficiais em suas estimativas, recorrendo a outras fontes de informação apenas quando há divergências significativas de metodologia ou desconfiança em relação aos valores oficiais. Nesse sentido, o gráfico 1 demonstra que as estimativas da entidade seguem em linha com os dados oficiais do MD informados a partir de 1995, deflacionados pelo IPCA; contudo, para o período anterior a 1995, os valores do Sipri se afastam progressivamente dos dados oficiais calculados com base no IPCA. Em relação ao IGP-DI, a semelhança nos valores é observada apenas a partir de 2003. Devido a suas características metodológicas (em especial sua sensibilidade a variações cambiais), o IGP-DI é comumente mais volátil que o IPCA, com o gráfico 1 sugerindo que essa maior volatilidade pode ter implicado uma tendência à sobre-estimação dos gastos militares do Brasil no período anterior a 2003.

Analisando-se os dados propriamente ditos, observa-se que, após uma queda acentuada nos anos 1990 a 1992, os gastos tornaram a crescer a partir de 1993 e, então, assumiram uma trajetória contínua de expansão até o início dos anos 2000. Este crescimento se observa tanto pelos dados do Sipri quanto por dados do IBGE/MD, embora haja divergência de valores entre as fontes (sobretudo até 1994). Em 1999, segundo dados do Sipri, o montante de dispêndios com defesa no país alcançou um valor 48,4% superior ao de 1990 (sendo 151% superior ao dispêndio de 1991), resultado de um crescimento médio de 4% a.a. ao longo dessa década, inferior apenas ao ritmo de expansão observado na China. Segundo dados do IBGE e do MD, corrigidos pelo IPCA, a expansão teria sido pequena, da ordem de 3,7% (embora ao se tomar como base o ano de 1991, a expansão teria sido de 26,7%); segundo a correção pelo IGP-DI teria havido uma quase estabilidade, com recuo de 3,8% entre 1990 e 1999 (com expansão de 17,2% tendo 1991 como base). Contudo, é preciso salientar que, conforme dados do Sipri ou do IBGE/MD (corrigidos pelo IPCA), grande parte do crescimento de gastos na década consistiu em mera recuperação da queda do período 1990-1992: segundo dados do Sipri, o volume de dispêndios com defesa no Brasil em 1999 foi apenas 2,1% superior ao de 1989; segundo dados do IBGE e do MD corrigidos pelo IPCA, o volume de gastos em 1999 teria sido 19,4% inferior ao de 1989; e segundo correção pelo IGP-DI, a diferença em 1999 seria de -25,3% em relação ao ano de 1989. Embora haja divergência de valores, não se observa uma diminuição dos gastos militares no Brasil nos anos 1990: há um crescimento, mas que é, em grande parte, uma recuperação da queda ocorrida no período 1990-1992.

Em relação ao PIB, os gastos militares brasileiros apresentaram uma trajetória relativamente estável, conforme observado no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Brasil: gastos militares (1988-2010)

(Como proporção do PIB, em %)



Fonte: Sipri (2012); Banco Mundial. Elaboração dos autores.

Nota: Para o período 1988-1991, os dados são do Sipri e estão em percentuais arredondados. A partir de 1992, os dados foram consultados no *site* do Banco Mundial, que utiliza dados do Sipri, mas sem arredondamento. No ano de 1991, embora os dados também estejam disponíveis no Banco Mundial sem arredondamento, há divergência de valores em relação ao Sipri e, dessa forma, optou-se por utilizar os dados do Sipri.

Observa-se a mesma queda verificada no período 1990-1992 para os gastos em valores absolutos, seguida de um crescimento no período 1993-1995. Segue-se nova queda nos anos 1996-1997, sucedida por novo crescimento no período 1998-2001, quando se atinge o percentual mais alto do período 1991-2010. Há uma nova queda até o ano de 2003, desde quando o percentual mantém-se por volta de 1,5% a 1,6% do PIB, indicando tendência de expansão dos gastos militares em ritmo que acompanha o crescimento econômico, com a relação gastos militares/PIB estável.

5 GASTOS MILITARES NOS ANOS 2000: GUERRA CONTRA O TERROR E EXPANSÃO MILITAR DOS PAÍSES EMERGENTES

No início deste século, verificou-se uma significativa inversão na trajetória dos gastos militares mundiais: após uma década de declínio, as despesas no setor de defesa passaram a se elevar rapidamente a partir de 2001 (aprofundando-se a tendência já observada desde o final da década anterior), “puxadas”, sobretudo, por Estados Unidos, Rússia e China, não obstante o crescimento dos gastos ter ocorrido também no restante do mundo. Entre 2000 e 2009, os gastos militares mundiais subiram de US\$ 1,05 trilhão para US\$ 1,56 trilhão, aumento de 48,9%. A tabela 3 contém as variações dos gastos militares nesta década para os mesmos países listados na tabela 2.

TABELA 3
Varição dos gastos militares (2000-2009)
 (Em %)

País	Valores absolutos		Valores em relação ao PIB			Percentual médio dos gastos anuais em relação ao gasto mundial
	Gasto de 2009 em relação ao de 2000	Variação anual média	Gasto		Gasto de 2009 em relação ao de 2000	
			2000	2009		
1 Itália ¹	-13,3	-0,7	2,0	1,8	-10,0	3,2
2 Alemanha	-6,7	-0,3	1,5	1,4	-6,7	3,8
3 Japão ²	-1,3	-0,1	1,0	1,0	0,0	3,7
Subtotal (1 a 3)	-	-	-	-	-	10,7
4 França ³	7,4	1,2	2,5	2,5	0,0	5,1
5 Reino Unido ⁴	28,1	2,4	2,4	2,7	12,5	4,8
6 Espanha	34,4	2,2	1,2	1,1	-8,3	1,3
7 Brasil	38,7	3,2	1,8	1,6	-11,1	1,7
8 Coreia do Sul ⁵	48,2	4,1	2,6	2,9	11,5	1,7
9 Canadá	48,8	4,2	1,1	1,5	36,4	1,3
10 Austrália	50,2	4,0	1,8	1,9	5,6	1,3
11 Arábia Saudita ⁶	66,9	5,3	10,6	11,2	5,7	2,3
12 Índia ⁷	67,3	5,1	3,1	2,8	-9,7	2,1
13 Estados Unidos	75,8	5,9	3,1	4,7	51,6	40,2
14 Rússia ⁸	105,4	7,5	3,7	4,3	16,2	3,4
15 China	216,7	13,1	1,9	2,2	15,8	4,7
Subtotal (4 a 15)	-	-	-	-	-	69,9

Fonte: Sipri (2011). Elaboração dos autores.

Notas: ¹ São incluídos os gastos com defesa civil, que geralmente são de 4,5% do total do gasto militar.

² Não são incluídos os gastos com pensões militares. Ademais, até 2003 e para o ano de 2009 os dados referem-se ao montante previsto em orçamento, não refletindo necessariamente o gasto efetivo.

³ Os gastos a partir de 2006 passaram a ser calculados a partir de uma nova metodologia.

⁴ Os gastos a partir de 2001 passaram a ser calculados a partir de uma nova metodologia.

⁵ Não são incluídos os gastos com três fundos especiais, destinados a: realocação de instalações militares; realocações de bases norte-americanas; e bem-estar para as tropas (*welfare for troops*).

⁶ São incluídos os gastos com a ordem e a segurança pública.

⁷ Não incluem gastos com atividades militares nucleares. Ademais, são incluídos gastos com a BSF, a CRPF, a Assam Rifles, a ITBP e a SSB.

⁸ Os dados para a Rússia até 2001 foram calculados a partir da conversão de rublos em PPC para dólares constantes.

Obs.: Na terceira e sétima colunas aparece o quanto os gastos em 2009 eram inferiores ou superiores aos de 2000; e na quarta coluna as variações médias para o período. São estimativas do Sipri: os dados de Rússia e China para todo o período; os dados para a Coreia do Sul até 2003; e os dados da Itália para o período 2007-2009.

Enquanto, nos anos 1990, oito dos quinze países listados tiveram aumentos médios em seus gastos militares (sendo que estes representavam uma parcela reduzida do montante global de dispêndios com defesa – 16,8%), treze países

exibiram aumentos nesses gastos nos anos 2000, sendo estes responsáveis por quase 70% do total de gastos militares mundiais no período. Os únicos países que apresentaram reduções médias em seus gastos – Alemanha, Itália e Japão – representaram apenas 10,7% do gasto médio mundial na década; ademais, suas reduções foram, em média, inferiores a 1% a.a. em termos absolutos.

Estados Unidos, Rússia e China, que já figuravam entre os cinco maiores orçamentos de defesa no ano de 2000, estiveram também entre os quatro países que mais ampliaram seus gastos ao longo desta década, aumentando sua participação relativa no total de dispêndios militares mundiais. Índia e Coreia do Sul, ainda envolvidas em situações de conflito (ou possibilidade de conflito) ao longo da década de 2000, mantiveram a trajetória da década anterior de elevação de gastos com defesa, enquanto a Austrália e os membros da OTAN, com destaque para Reino Unido, Espanha e Canadá, também tiveram elevações significativas em seus gastos, refletindo as necessidades impostas por suas participações ao lado dos Estados Unidos na Guerra do Afeganistão (2001-) e na Guerra do Iraque (2003-2011). A França, por sua vez, manteve seus gastos relativamente estáveis durante o período, não obstante sua participação em operações de menor vulto no Afeganistão.

Nos parágrafos seguintes são analisados alguns aspectos dos gastos dos cinco países que ostentaram nesta década os maiores orçamentos militares do mundo, quais sejam: Estados Unidos, China, França, Reino Unido e Rússia. Posteriormente, são também analisados os demais países discutidos na seção anterior – Alemanha, Índia, Coreia do Sul e Brasil.

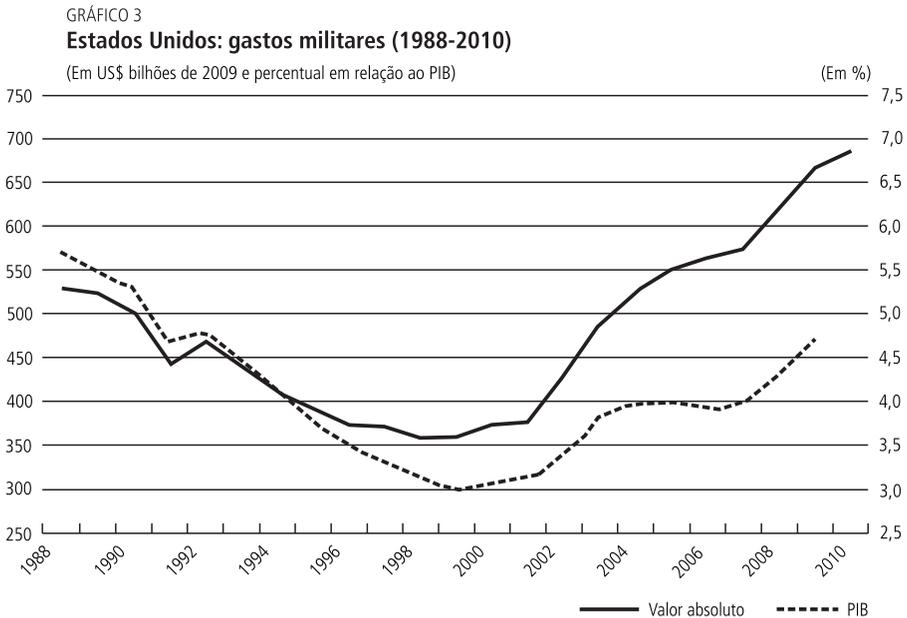
Os Estados Unidos lideram por larga margem a lista dos maiores orçamentos de defesa mundiais. Como analisado na seção anterior, sua participação no gasto militar mundial sofreu um declínio substancial nos anos 1990, mas novamente recuperou espaço na década seguinte, na esteira dos conflitos travados na chamada Guerra contra o Terror. No período compreendido entre 2000 e 2009, seus dispêndios nesse campo aumentaram, em média, 6,3% a.a.

Apesar das dificuldades em se precisar o custo efetivo até o presente das guerras travadas pelo país ao longo da década de 2000, as estimativas mais conservadoras superam a marca de US\$ 1 trilhão,¹⁵ compreendendo o período desde 11 de setembro de 2001 até o ano de 2009 (Daggett, 2010). Essa elevação subs-

15. Deve-se fazer a ressalva de que essas estimativas tendem a considerar apenas o aumento dos gastos militares ao longo do período, ignorando outras implicações das guerras que, embora tenham seu efeito diluído no tempo, implicarão um fardo significativamente mais elevado para as gerações futuras nos Estados Unidos. Entre tais implicações, destacam-se os custos do apoio médico, previdência e dos programas de reabilitação e recolocação profissional para os veteranos; a reconstrução da infraestrutura dos países atacados; e diversos outros impactos econômicos indiretos, notadamente os derivados da elevação do custo das *commodities* importadas na esteira do choque do petróleo causado pelo conflito no Oriente Médio. Num sugestivo trabalho denominado *The three trillion dollar war*, os economistas Stiglitz e Bilmes (2008) levantam estes e vários outros fatores que provavelmente tornarão o custo real das guerras do Iraque e do Afeganistão substancialmente mais elevado que aquele originalmente previsto pelo governo norte-americano.

tancial pode ser observada no gráfico 3, correspondendo à área situada abaixo da linha cheia (valor absoluto) a partir do ano de 2001, e tomando por base o nível de gastos militares anterior a 2001 (aproximadamente US\$ 380 bilhões). Percebe-se um aumento acelerado dos dispêndios militares norte-americanos na década de 2000; contudo, é importante notar que mesmo essa rápida elevação permitiu aos Estados Unidos apenas recuperar o montante de gastos anterior à década de 1990: somente no ano de 2005 esses dispêndios ultrapassaram o montante alcançado em 1988, não obstante o país já estivesse então engajado em dois conflitos armados de larga escala.

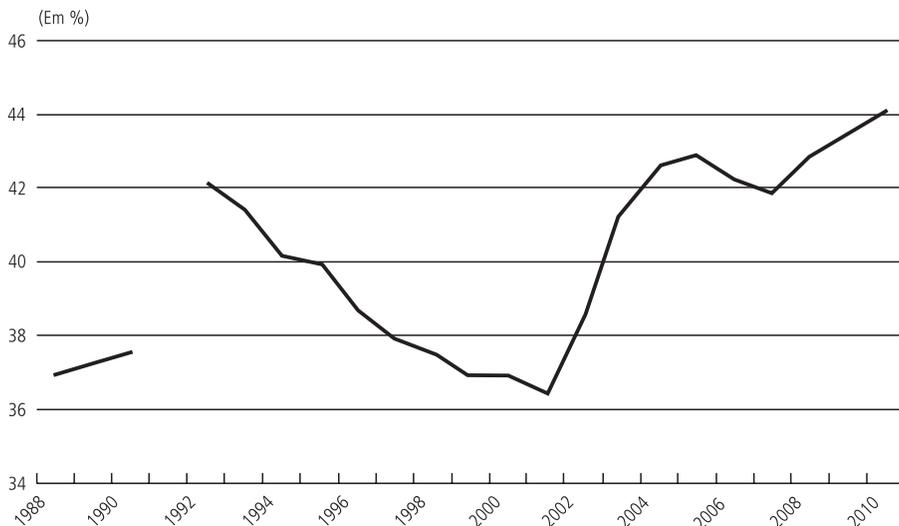
O gráfico 4 demonstra como os Estados Unidos ampliaram significativamente sua participação no montante total dos gastos militares mundiais ao longo dos anos 2000. Observa-se que o menor percentual do período foi atingido em 2001, ano em que os dispêndios militares do país corresponderam a cerca de 35% dos gastos mundiais, nível inferior aos dos anos de 1988 e 1989; contudo, a partir do ano seguinte, na esteira da Guerra contra o Terror, este percentual passou a se elevar rapidamente, tendo se mantido, desde 2003, em patamares superiores a 40%.



Fonte: Sipri (2011). Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4

Gastos militares dos Estados Unidos como proporção do gasto total mundial (1988-2010)



Fonte: Sipri (2011). Elaboração dos autores.

Obs.: Não é possível calcular este percentual para o ano de 1991 em função da ausência de levantamentos de gastos com defesa para esse ano na União Soviética.

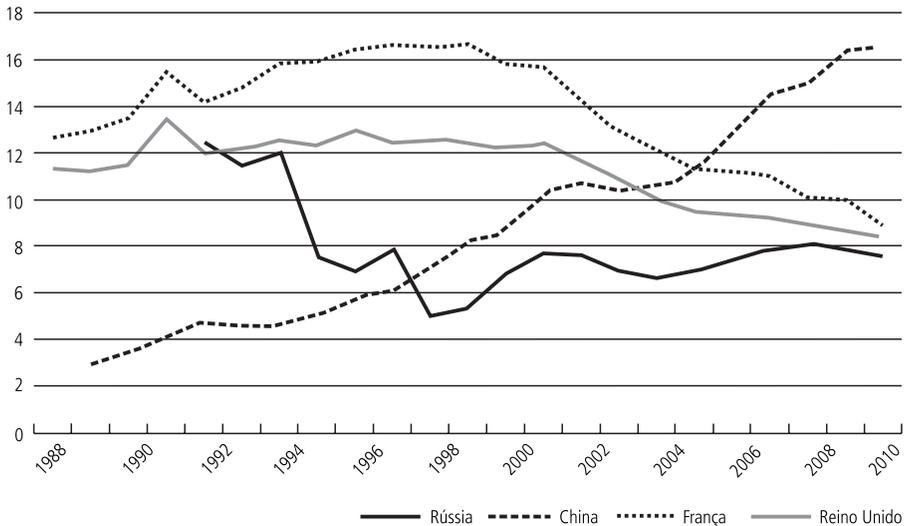
Uma vez que os gastos militares dos Estados Unidos representam parcela largamente superior à dos demais em termos de participação no total mundial, é pertinente analisar a evolução dos gastos das demais potências em termos comparativos ao montante de dispêndios com defesa realizados pelos Estados Unidos, a fim de se obter uma perspectiva mais clara acerca de sua possível trajetória para o futuro. O gráfico 5 ilustra, pois, os gastos militares de China, Rússia, França e Reino Unido como proporções do gasto militar norte-americano.

Verifica-se, desde o início do período, um progressivo aumento na proporção de gastos militares da China em relação aos gastos dos Estados Unidos e, durante os anos 2000, um aumento dos dispêndios da Rússia em relação aos deste país. Em tendência inversa, observa-se a queda desta proporção nos casos da França e do Reino Unido. Em 1992, França, Reino Unido e Rússia apresentavam montantes similares de despesas militares. Com a trajetória de redução desses gastos nos anos 1990, sobretudo a Rússia perdeu grande parte de sua participação no total mundial de despesas militares. Contudo, a partir dos anos 2000, verifica-se que, enquanto essa tendência de queda se manteve na França e no Reino Unido, a Rússia recuperou gradativamente sua posição por meio do incremento contínuo de seu orçamento de defesa, até que, em 2009, os gastos destes três países se aproximaram novamente (gráfico 5). Nos próximos parágrafos analisam-se individualmente os casos de China, Rússia, Reino Unido e França.

GRÁFICO 5

Gastos militares de China, Rússia, França e Reino Unido como proporção do gasto militar dos Estados Unidos (1988-2010)

(Em %)



Fonte: Sipri (2011). Elaboração dos autores.

Na China, o aumento nos dispêndios com defesa ao longo da década de 2000 foi de 217% (tabela 3), acelerando-se a tendência de elevação desses gastos no país observada desde os anos 1990 (média de crescimento de 13,1% a.a. nos anos 2000 frente a 5,6% a.a. nos anos 1990). A ininterrupta trajetória ascendente de gastos militares ao longo do período 2000-2009 demonstra uma política de expansão de seu poderio militar por meio da ampliação contínua do orçamento dedicado às forças armadas. Contudo, é preciso ressaltar que essa ampliação do nível de gastos militares ainda se deu em velocidade bastante próxima ao ritmo de crescimento da economia do país, resultando assim numa relação gastos com defesa/PIB em 2009 apenas um pouco superior àquela observada no início da década (gráfico 7).

Os gastos de defesa da China têm representado parcela cada vez maior dos gastos mundiais. Em 1998, eles superaram os da Rússia e, em 2006, os da França e do Reino Unido; a partir de então, a China se alçou ao posto de segundo maior orçamento militar do mundo. Para que se tenha uma perspectiva mais precisa acerca do avanço dos dispêndios chineses nessa área ao longo das duas últimas décadas, é preciso ter em conta que, em 1992, a China tinha apenas o oitavo gasto militar do mundo.

Nos anos 2000, a China deu continuidade ao ambicioso programa de modernização de suas forças armadas iniciado na década anterior, investindo não apenas na substituição de equipamentos bélicos, mas também na profissionalização de seus efetivos e na expansão das funções de combate do país, visando incorporar em sua estrutura militar as novas tecnologias cibernéticas e aeroespaciais que constituem atualmente os principais focos inovadores das forças armadas modernas (U. S. Department of Defense, 2010). Nos documentos oficiais do país vinculados à área de defesa se encontra cada vez mais presente a preocupação dos planejadores chineses com respeito à necessidade de as forças armadas do país estarem aptas a atuar para além da estrita defesa do território nacional, adotando uma postura estratégica mais expansiva, notadamente em termos de poderio naval e aeroespacial. A crescente capacidade de projeção de poder da China é interpretada hoje por alguns especialistas não mais como restrita à finalidade de exercer pressão política sobre Taiwan, mas com objetivos mais ambiciosos de médio e longo prazos, tais como o efetivo controle marítimo regional (de modo a superar o poderio local combinado de Estados Unidos e Japão) e a securitização de suas áreas de influência econômica expandidas nas décadas anteriores, notadamente na África e no Sudeste Asiático (Yoshihara e Holmes, 2010; Friedberg, 2011).

O aumento em termos absolutos nos gastos militares da China e da Rússia superou o dos Estados Unidos na década de 2000. Na Rússia, entre 2000 e 2009 o aumento foi em média superior a 11% a.a., de modo que ao final do período o seu gasto era 105% maior do que no início, revertendo-se assim a tendência de forte queda dos anos 1990 (ver tabela 2). Ainda assim, os dispêndios governamentais do país no setor de defesa como proporção do PIB permaneceram estáveis ao se comparar o início e o fim dos anos 2000, alcançando em 2008 níveis observados no início da década (ver gráfico 7). A elevação do volume desses dispêndios ao longo da década de 2000 mostra que a Rússia logrou aproveitar a recuperação econômica no período para retomar os investimentos em seu poderio militar, lastreados, sobretudo, na recuperação dos preços dos hidrocarbonetos. Não obstante, faz-se necessário analisar mais detidamente outros fatores que também condicionaram a elevação desses gastos no período (Bergstrand, 2010).

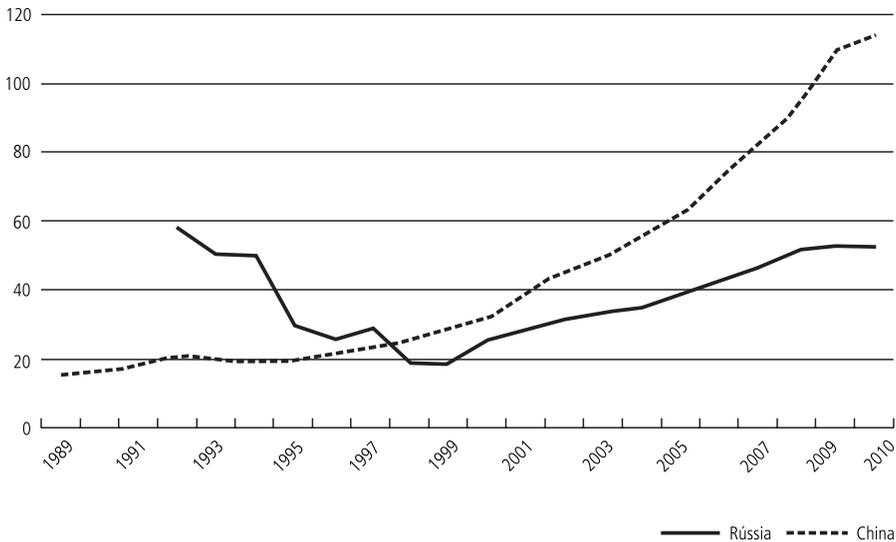
Após o fracasso de sua primeira intervenção na Chechênia (1994-1996), quando as tropas russas foram obrigadas a se retirar do território devastado, era evidente que a forte redução nas despesas militares do país no período precedente havia reduzido a capacidade operacional de suas forças armadas a níveis insustentáveis. Deserções, corrupção e deficiências de treinamento e organização grassavam nas fileiras militares, ao mesmo tempo em que o sucateamento de grande parte dos equipamentos bélicos do país e sua inadequação para fazer frente às novas ameaças enfrentadas pelo país (notadamente ações de guerrilha e terrorismo) também cobravam um elevado preço do poderio militar da Rússia (Arbatov, 1997). Desde então

os planejadores militares russos já haviam constatado a necessidade de empreender uma profunda reforma na estrutura de defesa do país, a qual, contudo, só tomaria corpo a partir de 1999, quando foram superadas as consequências da crise econômica que culminara no *default* da dívida soberana do país no ano anterior (Rosefielde, 2005; Nichol, 2011). Ao longo da década de 2000 a Rússia promoveu uma série de transformações na organização de suas forças armadas, reduzindo efetivos e ampliando a sua profissionalização, retomando projetos de aprimoramento de seus meios de combate e redistribuindo e adaptando suas unidades de acordo com as perspectivas de conflito identificadas pelo país para as próximas décadas. Cumpre notar que, dentre estas novas ameaças percebidas, se incluem não apenas os movimentos separatistas do Cáucaso e os históricos litígios de fronteira do país com o Japão, mas também – e com cada vez mais destaque – as potências ocidentais e os novos membros da OTAN do Leste Europeu, o que evidencia uma clara mudança estratégica do país em relação à postura adotada na década anterior (Arbatov, 1997; Rosefielde, 2005; Nichol, 2011).

GRÁFICO 6

Rússia e China: gastos militares, em valores absolutos (1988-2010)

(Em US\$ bilhões a valores constantes de 2009)



Fonte: Sipri (2011). Elaboração dos autores.

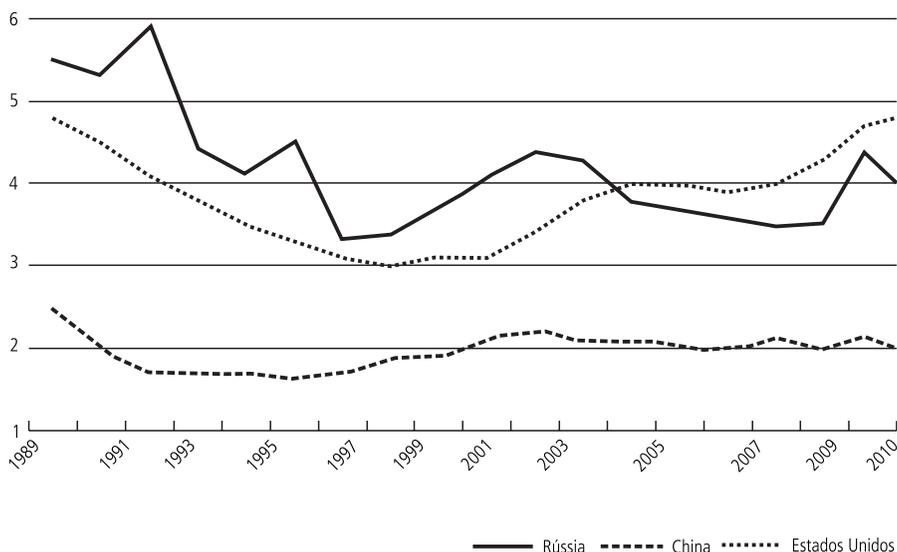
Ao serem comparados somente os casos de Estados Unidos, Rússia e China, observa-se que os Estados Unidos tiveram o menor aumento em termos de volume de gastos militares nos anos 2000 (tabela 3). Contudo, quando se analisa a proporção destes gastos em relação ao PIB, observa-se que o aumento dos gastos

militares norte-americanos foi nitidamente superior ao ocorrido na China e na Rússia. Entre 2000 e 2009, a proporção dos gastos em relação ao PIB se elevou em 51,9% nos Estados Unidos. O país com o segundo maior crescimento dos gastos militares em relação ao PIB no período foi a Rússia, seguida da China; contudo, o percentual de elevação em ambos os casos foi cerca de três vezes inferior ao norte-americano. Infere-se da análise destes dados que, nos Estados Unidos, houve uma opção política por uma militarização maior durante os anos 2000 em detrimento de investimentos em outras áreas, ao contrário do ocorrido nos demais países listados, onde a dinâmica dos gastos militares foi semelhante ou mesmo inferior à trajetória de crescimento da economia (conforme se observa no gráfico 7 pelos exemplos de Rússia e China).

GRÁFICO 7

Rússia, Estados Unidos e China: gastos militares em relação ao PIB (1992-2010)

(Em %)



Fonte: Sipri (2011). Elaboração dos autores.

A trajetória dos dispêndios militares da França ao longo da década de 2000 foi marcada pela estabilidade, tanto em termos absolutos (apenas 7,4% de elevação entre 2000 e 2009) quanto em relação ao PIB do país – variação nula no mesmo período – tabela 3). Essa trajetória estável reflete a continuidade do longo processo de reformulação de sua estrutura de defesa iniciado desde o fim da Guerra Fria. Nesse sentido, verifica-se que os avanços obtidos em termos de flexibilização e modernização das forças armadas ainda foram em grande parte contrabalançados pela persistência de uma estrutura organizacional custosa, resultando em um nível de investimentos em

Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) relativamente baixo quando comparado a outros países de porte similar, além de um setor industrial de defesa excessivamente dependente do setor público nacional (Coulomb e Fontanel, 2005; Tomio, 2010). A crise financeira de 2008 e seus desdobramentos no continente europeu ensejaram um corte significativo dos recursos a serem destinados ao setor de defesa para os próximos anos, em que pese a intenção manifesta do país em ampliar até 2025 em pelo menos 1 p.p. sua relação gastos militares/PIB (Tomio, 2010). É importante notar que, ao contrário de outras potências europeias, a França não se envolveu em conflitos armados de vulto nos anos 2000. Não obstante a recente reaproximação em relação à OTAN,¹⁶ o país teve uma participação modesta nos conflitos que envolveram os países desta aliança na última década, sendo sua contribuição praticamente limitada a um contingente de soldados no Afeganistão.¹⁷

O Reino Unido apresentou uma trajetória consistente de elevação de seus gastos com defesa ao longo dos anos 2000. Ao final desse período o montante de gastos militares do país era 28,1% superior ao do início da década, resultando num pequeno aumento da participação relativa desses gastos no PIB do país (tabela 3). A elevação dos gastos militares britânicos se deu no contexto do crescente envolvimento do país nas guerras travadas no Iraque e no Afeganistão. Embora o país tenha conservado uma estrutura de defesa relativamente enxuta em comparação a outras potências militares, as necessidades impostas pelas guerras travadas ao longo da década demonstraram limitações quanto à sua operacionalidade, refletidas, por sua vez, nos pesados custos de logística e manutenção de suas tropas no exterior (U.K. Ministry of Defence, 2010). A crise financeira resultou no adiamento de diversos programas de substituição dos equipamentos militares do país, além do atraso na construção de novos meios, notadamente para suas forças navais (Kordošová, 2010).

Ao contrário de outras potências militares europeias, a Alemanha empreendeu ao longo da última década uma política de redução gradual de seus dispêndios militares, que alcançaram em 2009 um valor 6,7% mais baixo que no início da década

16. Após a decisão do presidente Charles de Gaulle de retirar a França da estrutura militar integrada da OTAN em 1966, o país permaneceu por longo período apartado das decisões desta aliança militar, não obstante a continuidade de seu alinhamento ao bloco ocidental durante a Guerra Fria. O fim deste conflito permitiu a reaproximação da França em meados dos anos 1990, fornecendo contingentes para missões de paz e participando regularmente de operações militares conjuntas com os demais países da OTAN. Mas a ausência de uma vinculação formal à estrutura militar integrada desta aliança impedia que comandantes franceses participassem do planejamento e condução de operações militares. Visando preencher esta lacuna, foi anunciada em março de 2009, pelo presidente Nicolas Sarkozy, a intenção do país de se reincorporar à estrutura militar integrada da OTAN, embora a adesão formal ainda não tenha sido celebrada até a presente data.

17. A missão francesa no Afeganistão consistia em abril de 2012 de um efetivo de cerca de 3.300 soldados. Fonte: International Security Assistance Force (ISAF). A previsão do governo francês é que este contingente seja retirado do país até 2013, um ano antes do planejamento prévio estabelecido pela OTAN. A respeito da participação da França junto às operações militares da OTAN no bojo da guerra contra o terror, cumpre ressaltar que a França se opôs à intervenção no Iraque, limitando sua participação local a atividades de treinamento.

(tabela 3). Uma vez que desde o fim da Guerra Fria o país: *i*) mantém uma estrutura militar reduzida; *ii*) não se envolveu em conflitos armados de magnitude;¹⁸ e *iii*) optou voluntariamente por renunciar à aquisição de diversos tipos de armamentos sofisticados, os dispêndios de defesa na Alemanha não constituem atualmente um fardo expressivo ao orçamento governamental tal qual em outros países ocidentais. Ao mesmo tempo, contudo, a redução dos gastos militares da Alemanha não implica um risco expressivo de deterioração de sua capacidade militar, posto que o país continua a enfatizar programas de treinamento e modernização de suas forças armadas e mantém um elevado investimento em capital no setor de defesa (Steinhoff, 2011). Além disso, o país parece ter sido bem-sucedido no processo de incorporação do "passivo" militar da antiga Alemanha Oriental, conservando um elevado nível de adestramento e operacionalidade de suas forças armadas sem incorrer em custos excessivos, não obstante a intenção do governo de acelerar o processo de modernização por meio de uma ampla reforma da estrutura militar alemã.¹⁹ Não obstante estas considerações, ainda permanecem dúvidas acerca da capacidade da Alemanha de assumir um papel mais central nas instituições multilaterais de defesa e segurança, tal qual o desempenhado pelo país na esfera econômica, dada a trajetória de uma estrutura militar orientada exclusivamente para a proteção do território nacional (Merrath, 2000; Messner e Scholz, 2005; Steinhoff, 2011).

Índia e Coreia do Sul, por sua vez, deram continuidade na década de 2000 à trajetória anterior de elevação de seus gastos militares, ampliando-os, respectivamente, em 67,3% e 47,2% (tabela 3). Contudo, essa elevação não denotou uma política clara de militarização desses países em relação aos investimentos em outras áreas, posto que seus gastos militares cresceram em ritmo inferior ao de suas economias. Portanto, mesmo diante da persistência dos focos de tensão nas fronteiras da Índia e da Coreia do Sul, somados a incidentes tais como as confrontações esporádicas entre forças navais militares norte e sul-coreanas e os ataques terroristas na Índia, a política de expansão dos dispêndios com defesa destes países ainda pareceu estar mais fortemente ligada às condições econômicas ao longo da década.

No caso do Brasil, embora, em termos de volume, tenha havido tanto nos anos 1990 como nos anos 2000 uma expansão dos gastos militares em valores absolutos, verificou-se um decréscimo desses dispêndios em termos relativos ao

18. Afora a participação da Alemanha em missões de paz da ONU, o país mantém hoje um contingente de aproximadamente 4.900 soldados no Afeganistão (fonte: ISAF), envolvidos principalmente com o treinamento de forças militares e policiais locais.

19. Existe atualmente um amplo debate na Alemanha acerca da proposta de reforma do Bundeswehr, que prevê a redução dos efetivos das forças armadas dos atuais 250 mil para 180 mil soldados, além da suspensão da conscrição em vigor desde julho de 2011, de modo a assegurar a plena profissionalização das forças. A reforma prevê também o fechamento de bases militares no país e a redução drástica de altos postos nas forças armadas, visando acelerar o fluxo de informações e o processo decisório em suas instâncias de comando. O principal argumento dos reformadores consiste no fato de que a Alemanha necessita de uma estrutura militar menor e mais flexível a fim de poupar recursos para investimentos em equipamentos militares mais modernos e também para ampliar sua atuação no exterior.

PIB, que não lograram acompanhar o ritmo de crescimento da economia do país. Nos anos 1990, o crescimento médio dos gastos militares (em valores absolutos) foi da ordem de 4% a.a. e, nos anos 2000, de 3,2% a.a. Contudo, em relação ao gasto de defesa sobre o PIB, houve uma diminuição em ambas as décadas: entre 1990 e 1999 a diminuição foi de 10,5%, a quarta *menor* entre os quinze países listados; entre 2000 e 2009 foi de 11,1%, a *maior* entre estes mesmos países. Deve ainda ser destacado que o Brasil teve um comportamento distinto dos demais países analisados em relação às variações nos gastos militares nos dois períodos. Se, nos anos 1990, o país elevou esses gastos em valores absolutos e teve uma pequena queda na relação defesa/PIB, ao mesmo tempo em que praticamente todos os demais países tiveram quedas expressivas em ambos os indicadores, nos anos 2000 o Brasil logrou elevar seus dispêndios com defesa em valores absolutos, mas teve uma queda dessas despesas em relação ao PIB mais alta que a ocorrida em todos os demais países analisados.

Embora o aumento dos gastos militares tenha sido particularmente acentuado nos Estados Unidos, na Rússia e na China, a sua elevação ocorreu em todas as regiões do mundo, como consta na tabela 4. Contudo, dado o ritmo superior da elevação de gastos nestes três países em relação ao restante do mundo e de sua participação majoritária no volume mundial de despesas militares, o impacto da aceleração em seus gastos foi decisivo para que se recuperasse o nível de gastos mundial anterior ao fim da Guerra Fria.

Por fim, deve-se fazer a ressalva de que o gasto militar mundial em 2009, mesmo com o crescimento ocorrido nos anos 2000, ainda foi apenas 15% superior ao de 1988. Em particular nos Estados Unidos observa-se que a proporção de 4,7% dos gastos de defesa em relação ao PIB alcançada em 2009 ainda foi 1 p.p. inferior à verificada em 1988 (da ordem de 5,7%), não obstante todo o esforço empreendido pelo país para fazer frente a pelo menos duas guerras de grande envergadura na última década (no Iraque e no Afeganistão). Essa comparação ilustra a magnitude do impacto da corrida armamentista travada no último período da Guerra Fria sobre o orçamento de defesa dos Estados Unidos.

Em síntese, o aumento no volume de gastos militares mundiais nos anos 2000 deve ser relativizado, a exemplo da análise feita para os anos 1990, posto que, observando-se a proporção defesa/PIB, houve queda ou estabilidade dos dispêndios na maior parte dos países analisados. Índia, Brasil e Itália ostentaram, inclusive, uma redução em seus gastos superior à dos anos 1990.

TABELA 4
Varição dos gastos militares (2000-2009)
 (Em valores constantes)

Região	Gasto de 2009 em relação ao de 2000 (%)
África	+62,2
Norte da África	+107,2
África Subsaariana	+42,4
Américas	+72,2
América do Norte	+74,9
América Central e Caribe	+27,6
América do Sul	+48,7
Ásia e Oceania	+66,7
Leste da Ásia	+70,7
Sul da Ásia	+56,7
Oceania	+46,8
Europa	+15,7
Europa Ocidental	+5,4
Europa Oriental	+107,7
Europa Central	+23,6
Oriente Médio	+34,8
Mundo	+53,3

Fonte: Sipri. Elaboração dos autores.

6 COMPOSIÇÃO DOS GASTOS MILITARES E INTENSIDADE DE CAPITAL DAS FORÇAS ARMADAS: BRASIL E PAÍSES DA OTAN

Ademais dos gastos militares nacionais agregados, é importante observar a sua *composição*, analisando-se os percentuais destinados para aquisições de equipamentos, pagamento de pessoal e outras despesas, de forma que seja traçada com mais precisão uma imagem das trajetórias dos gastos ao longo do tempo. Tal análise, quando feita em conjunto com a dos dados nacionais agregados, pode revelar distorções que não ficam aparentes quando se observam os gastos militares como um todo, ainda que se considerem tanto os gastos em valores absolutos como em relação ao PIB. Como exemplo, caso ocorresse um aumento salarial de 100% para os militares de um país que aloca 80% de seus recursos de defesa para o pagamento de pessoal, haveria uma elevação de 80% no gasto militar nacional, o que não significaria, no entanto, que o poder militar do país também se ampliaria nesta mesma proporção apenas de um ano para outro. De forma inversa, a reorganização das forças armadas de um país poderia implicar substancial redução de efetivos, diminuindo os gastos militares, embora isto pudesse significar uma ampliação do poder militar do país – e não uma diminuição. Em síntese, deve-se

buscar identificar as parcelas que compõem os gastos militares e como estas se comportam ao longo do tempo de modo a construir um retrato mais fiel da capacidade bélica de um determinado país e de suas estratégias para aprimorá-la. Dessa forma, pode-se qualificar melhor a forma pela qual as mudanças nos gastos militares podem significar alterações nas políticas de modernização militar.

Antes de serem apresentados os dados relativos às potências militares e ao Brasil, ressalva-se que os dados de composição dos gastos militares não se encontram disponíveis de forma sistematizada para a maior parte dos países. Desse modo, foram selecionados os dados de alguns integrantes da OTAN e do Brasil.

6.1 Composição dos gastos militares de alguns países da OTAN e do Brasil – 2000-2010

Ao se analisar os gastos militares dos integrantes da OTAN, nota-se como a sua composição é bastante diversa. Na tabela 5, constam as composições dos gastos dos dez países de maiores gastos militares da OTAN e do Brasil.

Os percentuais dos gastos com defesa alocados para as aquisições de equipamentos foram bastante distintos. O país que proporcionalmente mais destinou recursos para esta rubrica foi a Turquia, seguida de Estados Unidos, Reino Unido e França, sendo estes os quatro países que, em média, gastaram mais de 20% dos seus recursos de defesa na aquisição de equipamentos. Os Estados Unidos tiveram, proporcionalmente, gastos com equipamentos que foram, em média, mais que o dobro dos da Itália, 64% superiores aos da Alemanha e 37% superiores aos da Espanha. Em comparação aos países que possuem os maiores orçamentos de defesa no âmbito da OTAN, o Brasil apresentou uma média de despesas com investimento em meios bélicos reduzida no período 2000-2010: apenas 7,4% do orçamento de defesa foram destinados para investimentos.

Em relação aos gastos com pessoal, as proporções foram também díspares. Os Estados Unidos apresentaram o menor percentual de despesas nessa rubrica entre os dez países, seguidos de Reino Unido e Canadá. A Itália e a Grécia, por sua vez, tiveram uma proporção de gastos com pessoal próxima ou acima de 70%. Como referência, os gastos com pessoal militar no Brasil, no período 2000-2010, foram, em média, de 76,7% dos gastos totais com defesa, superiores, portanto, aos de todos os países listados na tabela 5. O único país listado que apresenta características similares às do Brasil em termos de composição de gastos militares é a Itália.

Contudo – e como mencionado –, estes diferentes percentuais destinados a gastos com equipamentos militares não resultam, necessariamente, em maior ou menor poder militar. Isto ocorre, inicialmente, pelos três motivos analisados na seção 1: *i*) estes percentuais não consideram o estoque de armamentos acumulados ao longo do tempo, o qual pode atender às demandas de defesa do país a ponto de

que novas aquisições não sejam necessárias; *ii*) a aplicação dos recursos pode ser feita de forma ineficiente, havendo aquisições de equipamentos que não atendem às necessidades de defesa do país; e *iii*) a geografia e a possibilidade de envolvimento em conflitos também devem ser consideradas.

TABELA 5
Percentuais de gastos militares destinados à aquisição de equipamentos, pagamento de pessoal e pagamento de outras despesas; e gasto com equipamentos militares por soldado: médias para o período 2000-2010

		Aquisições de equipamentos (%)	Pagamento de pessoal (%)	Outros (infraestrutura, custeio etc., %)	Gasto militar com equipamentos por soldado (US\$ de 2009) ¹
1	Turquia	30,5	48,3	21,2	8.808
2	Estados Unidos	24,8	37,7	37,5	93.169
3	Reino Unido	23,2	38,8	38,0	59.343
4	França	22,0	56,8	21,2	43.143
5	Espanha	18,1	57,2	24,8	21.783
6	Países Baixos	16,7	50,0	33,3	38.825
7	Grécia	15,2	69,9	14,9	9.502
8	Alemanha	15,1	57,3	27,6	26.870
9	Canadá	13,0	45,2	41,8	34.297
10	Itália	11,5	74,3	14,2	17.329
-	Brasil	7,4	76,7	15,9	5.359

Fonte: OTAN; MD (2011). Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Esta é uma medida de intensidade de capital nas forças armadas, que visa oferecer uma medida aproximada do grau relativo de modernização das forças armadas de cada país com base na razão entre os dispêndios realizados com equipamentos militares e a quantidade de efetivos. É preciso, contudo, ressaltar que, conforme anteriormente apontado, essa medida pode apresentar distorções, oriundas tanto de efeitos cambiais (que causam efeitos diferentes para países que importam armamentos e outros que os produzem internamente) quanto das especificidades de cada país (que implicam, por exemplo, ênfases diferenciadas para suas forças terrestres, aéreas e navais, sendo as duas últimas mais intensivas em capital que a primeira).

Obs.: Os dados para os países da OTAN referem-se apenas às aquisições de equipamentos militares, enquanto os do Brasil correspondem ao montante total de "investimentos", incluindo não apenas as aquisições de equipamentos militares, mas também itens de apoio logístico e administrativo, desde que estes se enquadrem na categoria de "material permanente". Dessa forma, o percentual da coluna "aquisições de equipamentos" para o caso do Brasil é certamente inferior ao apresentado. Ou seja, somando-se todas as aquisições de "material permanente", o Brasil ainda tem um percentual inferior ao de todos os demais países listados. Por essa razão, o Brasil não apresenta posição de *ranking* nesta lista – sua inclusão nas tabelas desta seção se destina apenas a uma análise comparativa que, contudo, não é a ideal.

Ademais, há uma razão adicional para o percentual de gastos com equipamentos militares não indicar, necessariamente, maior ou menor poder militar: esta consiste em que a remuneração média de um militar varia muito entre os países. Por esse motivo, um país pode alocar parcela elevada de seus gastos para a aquisição de equipamentos mesmo tendo efetivos relativamente elevados, o que implicará que o número e a qualidade dos equipamentos *por soldado* poderão ser inferiores aos de países que alocam percentuais menores para a aquisição de equipamentos. Ou seja, um país pode alocar

parcelas maiores que outros para a aquisição de equipamentos, mas, ainda assim, ser mais intensivo em mão de obra. Isto é observado no caso da Turquia, que é o país que proporcionalmente mais aloca recursos para a aquisição de equipamentos entre os integrantes da OTAN, mas, ao mesmo tempo, tem um investimento pequeno nesta rubrica em relação ao número de militares que suas forças armadas possuem. Por esse motivo, apesar de ter o maior percentual destinado à aquisição de equipamentos entre os países listados, possui o menor montante de gastos com equipamentos militares *por soldado*. Em parte, isto pode decorrer de menores custos de produção de equipamentos de defesa na Turquia do que, por exemplo, nos Estados Unidos (que têm o maior montante de gastos com equipamentos por soldado entre os países listados). Ainda assim, supondo-se que esta diferença se assemelha à diferença entre a renda *per capita* PPC entre os países (a qual é de 3,5 vezes; US\$ 46.860 nos Estados Unidos frente a US\$ 13.577 na Turquia, em 2010, com dados do FMI), e multiplicando-se o gasto com equipamentos por soldados na Turquia por esta diferença (o que resulta em cerca de US\$ 30 mil), o *gap* da intensidade de capital entre as forças armadas dos dois países ainda seria superior a três vezes.

Apesar da ressalva dos dois parágrafos anteriores, ao se analisar uma série histórica de valores absolutos dos gastos alocados para a aquisição de equipamentos e de percentuais destes gastos em relação ao total de gastos militares, em conjunto à análise dos gastos com equipamentos por soldado, tem-se uma indicação – ainda que imperfeita – da intensidade de capital das forças armadas e de seu ritmo de modernização tecnológica ao longo do tempo. Observando-se as variações (tabelas 6, 7 e 8), nota-se que, embora tenham ocorrido mudanças expressivas nos gastos com equipamentos e com pessoal ao longo da última década, as diferenças nos perfis militares de cada país são nítidas.

Verifica-se que a maior parte dos países (Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha, Canadá, França, Itália e Países Baixos) apresentou pouca variação em termos de percentuais do orçamento alocados para a aquisição de meios militares ao longo da última década, enquanto outros, como Espanha, Grécia e Turquia tiveram grande volatilidade desse indicador (tabela 6). Esse dado sugere a possibilidade tanto de mudanças repentinas e significativas nas estratégias de reequipamento das forças armadas destes países quanto características particulares das suas economias ou mesmo dos ordenamentos jurídicos que regem seus gastos governamentais.

Ao longo da década de 2000, Turquia, Estados Unidos, Reino Unido, França e Espanha (esta última apenas no período 2003-2008) destinaram parcela substancialmente maior de seus orçamentos de defesa para a aquisição de equipamentos militares que os demais países listados. Nesse sentido, os *maiores* percentuais alcançados por Itália (14,3%), Canadá (14,8%) e Alemanha (17,6%) em nenhum momento superaram os *menores* percentuais de França (18,9%), Estados Unidos (21,9%) e Reino Unido (21,2%).

TABELA 6
Valores dos gastos para aquisição de equipamentos militares e percentuais em relação ao total do gasto militar (2000-2010)
 (US\$ bilhões de 2009)¹

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Turquia	5,5	5,9	6,0	6,5	5,1	4,4	5,5	3,4	4,5	4,2	4,4	5,0
	28,3%	33,0%	31,5%	38,3%	32,9%	29,8%	34,4%	24,5%	29,3%	25,6%	27,9%	30,5%
Estados Unidos	82,3	97,4	116,6	118,6	129,8	135,5	141,0	141,8	161,5	161,1	166,3	132,0
	21,9%	25,7%	27,4%	24,5%	24,6%	24,5%	25,1%	24,6%	26,1%	24,1%	24,2%	24,8%
Reino Unido	11,7	11,4	11,8	11,9	12,0	12,1	11,1	12,0	12,4	12,7	14,1	12,1
	25,7%	24,2%	23,6%	22,6%	22,8%	23,1%	21,2%	22,6%	22,5%	21,9%	24,5%	23,2%
França	11,2	11,5	11,6	12,8	13,4	13,4	14,4	13,5	13,2	18,1	18,5	13,8
	18,9%	19,4%	19,1%	20,5%	20,9%	21,3%	22,8%	21,4%	21%	27%	30,2%	22%
Espanha	1,8	1,8	1,8	3,1	3,3	3,2	3,7	3,7	3,8	2,9	1,9	2,8
	12,9%	12,7%	12,8%	22,2%	22,8%	22,1%	21,7%	20,8%	21,4%	17,4%	12,1%	18,1%
Países Baixos	1,8	1,9	1,8	1,7	1,9	1,8	2,0	2,3	2,0	2,1	1,8	1,9
	17,0%	16,7%	15,9%	14,9%	16,7%	16,0%	16,8%	19,1%	17,2%	17,6%	15,7%	16,7%
Grécia	1,6	1,3	1,1	0,8	0,6	1,3	1,4	1,0	1,7	2,9	1,7	1,4
	17,8%	15,2%	13,1%	10,7%	7,3%	15,3%	14,9%	10,5%	16,4%	27,8%	18,3%	15,2%
Alemanha	6,6	6,7	6,8	6,6	6,8	6,5	6,7	6,5	7,8	8,4	8,2	7,1
	13,5%	14,0%	14,1%	13,8%	14,8%	14,2%	15,0%	14,6%	17,1%	17,6%	17,6%	15,1%
Canadá	1,6	1,5	1,9	1,8	1,9	1,7	1,8	2,5	2,4	2,5	2,8	2,0
	12,4%	11,1%	13,9%	13,6%	13,7%	11,8%	11,8%	14,8%	13,0%	12,8%	13,8%	13,0%
Itália	5,9	4,2	5,2	5,4	4,9	3,7	2,8	5,3	5,0	4,3	4,2	4,6
	14,3%	10,3%	12,4%	12,9%	11,7%	9,1%	7,2%	14,0%	12,7%	11,3%	10,9%	11,5%
Brasil	1,6	1,7	1,3	0,6	1,0	1,2	1,1	1,8	1,8	2,4	3,9	1,7
	8,3%	7,7%	6,0%	3,5%	5,5%	5,8%	5,1%	8,2%	7,8%	9,4%	13,8%	7,4%

Fonte: OTAN; Sipri (2011); MD (2011).

Nota: ¹ Gastos com aquisição de *major equipments* e com P&D dedicados a *major equipments*.

Obs.: 1. As linhas superiores apresentam, para cada país, o valor absoluto de gastos com equipamentos militares (em US\$ bilhões), enquanto as linhas inferiores apresentam o percentual destes gastos em relação ao total dos gastos militares do país. Os percentuais têm a OTAN como fonte; os mesmos foram aplicados ao valor dos gastos militares totais do banco de dados do Sipri.

2. Os dados originais para o Brasil estavam apresentados em reais a preços constantes com base no IGP-DI médio de cada ano. Entretanto, optou-se neste trabalho por refazer os cálculos e apresentar os dados a preços correntes deflacionados pelo IPCA médio de cada ano, índice oficial do governo federal brasileiro. Estes valores foram então convertidos para a cotação média do dólar comercial em 2009.

No caso da Espanha, observa-se uma trajetória de contínua elevação do percentual de gastos com equipamentos militares, o que denota uma estratégia de modernização de suas forças armadas. Diferentemente, Grécia e Turquia não mantiveram níveis estáveis de investimentos em meios militares ao longo do período (não obstante os elevados percentuais alocados para esta finalidade na Turquia como proporção de seus gastos militares).

O Brasil figura neste quesito como o país que menos investe na aquisição de meios militares como proporção de seus gastos de defesa, não obstante uma tendência de crescimento desse percentual ao longo dos últimos anos, acompanhando a trajetória de recuperação econômica do país após o longo período de crises dos anos 1980 e 1990. Essa inflexão na trajetória de investimentos militares sugere que o país se encontra atualmente empenhado numa política de modernização e reequipamento de suas forças armadas, ainda que comedida e de escala reduzida.

Os gastos com pessoal mostraram maior regularidade no tempo para todos os países. Ao mesmo tempo, como mencionado, verificam-se diferenças substanciais nos percentuais aplicados por cada país nessa rubrica, o que também fornece indicações acerca da tendência histórica e da eventual reorientação de estratégias de cada nação.

A tabela 7, que mostra a trajetória das despesas com pessoal no setor de defesa para os maiores orçamentos militares da OTAN, evidencia essas discrepâncias. Estados Unidos e Reino Unido apresentaram ao longo de toda a década de 2000 os percentuais mais baixos alocados com despesas de pessoal entre os países listados (exceção feita aos anos de 2009 e 2010 para o caso dos Estados Unidos), enquanto Grécia e Itália foram os países com os gastos mais elevados nessa rubrica (apesar de se observar uma diminuição no período 2009-2010 no caso da Grécia). Embora metade dos dez países listados da OTAN tenha dedicado às despesas com efetivos militares parcelas superiores a 50% do gasto total com defesa, verifica-se uma tendência de estabilização ou mesmo de redução gradual desse percentual ao longo da década para a maior parte dos países, em especial daqueles com maiores parcelas de seu orçamento comprometidas com esses gastos.

TABELA 7

Valores dos gastos com pessoal e percentuais em relação ao total de gastos em defesa (2000-2010)

(Em US\$ bilhões de 2009)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Turquia	8,8	8,0	8,7	7,8	7,8	7,7	7,7	7,4	7,2	8,1	7,8	7,9
	45,1%	44,7%	45,8%	45,6%	49,7%	52,2%	48,4%	53,3%	46,8%	49,6%	49,7%	48,3%
Estados Unidos	141,7	137,2	153,6	174,8	181,6	192,4	207,2	202,9	206,1	313,6	320,9	202,9
	37,7%	36,2%	36,1%	36,1%	34,4%	34,8%	36,9%	35,2%	33,3%	46,9%	46,7%	37,7%
Reino Unido	17,4	18,6	19,9	20,9	20,9	21,9	21,2	20,6	20,2	21,7	20,5	20,3
	38,2%	39,4%	39,8%	39,6%	39,8%	41,6%	40,4%	38,8%	36,5%	37,5%	35,7%	38,8%
França	35,9	35,9	36,7	36,7	36,8	36,4	36,1	36,1	36,0	33,0	29,2	35,3
	60,4%	60,5%	60,7%	58,9%	57,4%	58,0%	57,2%	57,1%	57,4%	49,3%	47,6%	56,8%

(continua)

(continuação)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Espanha	8,7	8,8	7,8	7,8	7,8	8,0	9,1	9,3	9,5	9,9	10,0	8,8
	63,9%	63,4%	54,9%	55,7%	53,9%	54,6%	53,5%	53,0%	53,8%	58,7%	63,4%	57,2%
Países Baixos	5,5	5,3	5,7	5,9	5,7	5,8	5,7	5,7	5,8	6,1	6,1	5,8
	50,8%	48,0%	51,2%	52,6%	50,5%	50,5%	47,8%	47,2%	48,6%	50,1%	52,3%	50,0%
Grécia	5,6	5,6	5,8	5,5	6,3	6,5	6,7	7,3	7,5	6,0	6,1	6,3
	62,5%	64,0%	67,6%	74,5%	77,3%	74,1%	73,8%	79,5%	74,1%	56,5%	65,0%	69,9%
Alemanha	29,7	29,0	28,7	28,6	27,4	26,5	25,4	24,4	24,6	25,2	24,7	26,8
	60,7%	60,3%	59,4%	60,1%	59,3%	58,3%	57,1%	54,9%	53,9%	53,2%	52,7%	57,3%
Canadá	5,7	5,7	6,0	6,1	6,5	6,8	7,2	7,7	8,1	8,8	9,1	7,1
	43,9%	42,9%	45,1%	44,9%	45,9%	46,2%	46,6%	46,0%	44,9%	45,3%	45,3%	45,2%
Itália	29,4	29,3	30,8	30,5	31,7	31,3	32,1	27,7	27,9	28,3	28,7	29,8
	71,4%	72,3%	74,0%	72,7%	75,3%	77,1%	81,9%	72,8%	70,8%	73,9%	75,1%	74,3%
Brasil	13,6	15,6	15,8	14,3	14,2	14,8	16,5	17,0	18,5	19,8	20,7	16,4
	72,9%	73,3%	75,6%	81,7%	79,0%	75,1%	80,0%	77,2%	79,0%	77,1%	73,3%	76,7%

Fonte: OTAN; Sipri (2011); MD (2011).

Obs.: 1. As linhas superiores apresentam, para cada país, o valor absoluto de gastos com pessoal (em US\$ bilhões), enquanto as linhas inferiores apresentam o percentual destes gastos em relação ao total dos gastos militares do país. Os percentuais têm a OTAN como fonte; os mesmos foram aplicados ao valor dos gastos militares totais do banco de dados do Sipri.

2. Os dados originais para o Brasil estavam apresentados em reais a preços constantes com base no Índice Geral de Preços-Mercado (IGP-M). Entretanto, optou-se neste trabalho por refazer os cálculos e apresentar os dados a preços correntes deflacionados pelo IPCA, índice oficial do governo federal brasileiro. Estes valores foram então convertidos para a cotação média do dólar comercial em 2009.

Pela tabela 8 pode-se inferir o quanto as forças armadas dos países listados são intensivas em capital. Constam nas linhas superiores, para cada país, os gastos para a aquisição de equipamentos por militar. No presente trabalho julga-se que este é um indicador mais apurado para se medir a intensidade de capital do que o gasto militar total por soldado. Embora este último seja apresentado em parte da literatura como uma medida para a intensidade de capital das forças armadas, as remunerações dos militares variam muito de país para país e, por essa razão, diferenças no gasto militar total por soldado poderiam ser fruto mais destas diferenças do que dos investimentos em equipamentos. Ou seja, supondo-se que as remunerações dos militares aumentassem de um ano para o outro e que os gastos com equipamentos e o número de efetivos permanecessem o mesmo, o gasto militar por soldado se ampliaria em decorrência apenas do aumento salarial. Nas linhas inferiores, para cada país, constam as diferenças no investimento em intensificação de capital em relação aos Estados Unidos, calculadas com base na razão entre o gasto com equipamentos por soldado nos Estados Unidos e nos demais países. O valor informado indica quantas vezes foi maior o investimento para a intensificação de capital por soldado nos Estados Unidos em comparação a cada país listado. Valores inferiores à unidade significariam que aquele país investiu

mais na intensificação de capital por soldado que os Estados Unidos. Na última coluna da tabela 8 consta, respectivamente nas linhas superiores e inferiores, o quanto o gasto com equipamentos por soldado e a diferença de intensidade de capital em relação aos Estados Unidos, no período 2005-2009, foram superiores ou inferiores ao do período 2000-2004.

Pela última coluna da tabela, observa-se que, dentre os países listados, nenhum passou por um processo de redução na intensidade de capital. O país que teve maior intensificação de capital foi a Grécia (103,4%), seguida da Espanha (56,4%) e dos Estados Unidos (43,1%). O processo de intensificação nos Estados Unidos é particularmente digno de nota em razão de este ocorrer sobre uma base já elevada. Em 2000, os Estados Unidos já tinham o maior gasto com equipamentos por soldado entre os países listados.

Apenas Grécia e Espanha reduziram o *gap* da diferença de intensidade de capital em relação aos Estados Unidos. O país no qual este *gap* mais aumentou foi a Turquia (aumento de 43,4%), seguida de Itália (28,3%) e Reino Unido (26,4%).

Entre os países da OTAN que tiveram elevações nos gastos militares totais nos anos 2000, destacam-se Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Espanha, países cujas análises são realizadas nos parágrafos seguintes.

Nos Estados Unidos, o gasto militar como um todo cresceu 82,8% entre 2000 e 2010. Os gastos com equipamentos cresceram 102% no mesmo período; os gastos com pessoal se elevaram mais, estando, em 2010, 126% maiores do que em 2000. O gasto com equipamento por soldado se ampliou continuamente desde 2000, sendo que, em 2010, este era 2,1 vezes superior ao de 2000. Dessa forma, o gasto militar norte-americano cresceu em função da expansão de gastos tanto com equipamentos como com pessoal, havendo, ao mesmo tempo, uma elevação na intensificação de capital.

Os Estados Unidos, com larga vantagem, são os mais intensivos em capital e um dos países que mais intensificaram esta relação ao longo dessa década: comparando-se os quinquênios 2000-2004 e 2005-2009 (última coluna da tabela 8), observa-se uma tendência de intensificação de capital nas forças armadas dos Estados Unidos em relação a sete dos nove países. Pela tabela se observa que, em relação à Turquia e à Grécia, a intensidade de capital das forças armadas dos Estados Unidos foi, em média, cerca de onze vezes superior no período.

TABELA 8
Gastos com equipamentos por soldado (US\$ de 2009) e diferenças de investimentos em intensificação de capital em relação às forças armadas dos Estados Unidos (2000-2010)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média	Média 2005-2009/ média 2000-2004
Turquia	6.930	7.316	7.312	12.262	10.225	8.785	10.889	6.842	9.084	8.431	8.812	8.808	0,0%
	8,0	9,0	10,6	6,8	9,0	11,2	9,3	15,5	12,7	13,5	13,2	10,8	43,4%
Estados Unidos	55.509	65.490	77.410	83.434	91.824	98.385	101.549	105.797	115.306	113.634	116.524	93.169	43,1%
Reino Unido	53.698	53.028	55.115	55.724	54.951	60.427	56.759	62.529	64.458	65.034	71.055	59.343	13,5%
	1,0	1,2	1,4	1,5	1,7	1,6	1,8	1,7	1,8	1,7	1,6	1,6	26,4%
França	28.546	31.436	32.564	35.912	37.512	37.424	40.386	38.249	37.910	75.542	79.094	43.143	38,3%
	1,9	2,1	2,4	2,3	2,4	2,6	2,5	2,8	3,0	1,5	1,5	2,3	11,4%
Espanha	12.218	11.618	13.412	23.925	26.590	26.824	29.559	28.810	29.734	22.329	14.597	21.783	56,4%
	4,5	5,6	5,8	3,5	3,5	3,7	3,4	3,7	3,9	5,1	8,0	4,6	-13,8%
Países Baixos	35.484	36.468	33.375	31.720	38.751	36.442	40.875	48.076	43.450	44.473	37.955	38.825	21,3%
	1,6	1,8	2,3	2,6	2,4	2,7	2,5	2,2	2,7	2,6	3,1	2,4	17,9%
Grécia	7.808	6.617	5.433	5.689	4.493	9.957	9.792	7.153	12.420	21.770	13.395	9.502	103,4%
	7,1	9,9	14,2	14,7	20,4	9,9	10,4	14,8	9,3	5,2	8,7	11,3	-25,3%
Alemanha	20.724	22.039	23.089	24.263	27.123	26.241	26.861	26.491	31.405	33.813	33.517	26.870	23,5%
	2,7	3,0	3,4	3,4	3,4	3,7	3,8	4,0	3,7	3,4	3,5	3,4	17,2%
Canadá	27.202	24.984	30.420	29.821	31.179	27.590	33.685	45.223	39.906	41.638	45.617	34.297	30,9%
	2,0	2,6	2,5	2,8	2,9	3,6	3,0	2,3	2,9	2,7	2,6	2,7	12,3%
Itália	15.474	11.168	14.271	16.670	15.651	11.749	9.140	27.286	25.666	21.971	21.573	14.467	30,8%
	3,6	5,9	5,4	5,0	5,9	8,4	11,1	3,9	4,5	5,2	5,4	5,8	28,3%
Brasil	5.402	5.739	4.369	2.114	3.263	3.802	3.680	6.305	4.963	7.347	11.965	5.359	66,5%
	10,3	11,4	17,7	39,5	28,1	25,9	27,6	17,7	23,1	19,3	10,5	21,0	-11,3%

Fonte: OTAN; Military Balance; Sipri (2011); MD (2011). O Military Balance foi utilizado apenas para levantar os efetivos do Brasil. Os demais efetivos têm a OTAN como fonte.

Obs.: 1. Nas linhas superiores constam os gastos com equipamentos militares, por soldado. Nas linhas inferiores, constam as diferenças de intensidade de capital em relação aos Estados Unidos, calculadas com base na razão entre o gasto com equipamentos por soldado nos Estados Unidos e nos demais países. O valor indica, portanto, quantas vezes a intensidade de capital por soldado nos Estados Unidos é maior do que em cada país listado. Valores inferiores à unidade significariam que aquele país é mais intensivo em capital por soldado que os Estados Unidos.

2. A última coluna é uma razão entre as médias dos períodos 2005-2009 e 2000-2004 da diferença de intensidade de capital do país em questão em relação aos Estados Unidos. Por este indicador, observa-se entre os dois períodos se determinado país aumentou ou diminuiu seu *gap* de intensidade de capital em relação à intensidade de capital nas forças armadas dos Estados Unidos.

O Reino Unido foi o país que teve perfil mais semelhante ao dos Estados Unidos; a diferença de intensidade de capital dos Estados Unidos em relação ao Reino Unido foi a menor de todas as listadas, em média 60% superior. Em 2000, contudo, nota-se que o gasto com equipamentos por soldado era quase o mesmo entre os dois países, havendo um progressivo distanciamento a partir de 2001. No Reino Unido, o gasto militar em 2010 era 26,1% superior ao de 2000. Os gastos com equipamentos em 2010 eram 20,2% superiores aos de 2000. Os gastos com pessoal subiram proporcionalmente um pouco menos do que os gastos com equipamentos: em 2010 eram 17,8% superiores aos de 2000. Assim, o gasto militar britânico subiu tanto pelo aumento nos gastos com equipamentos como pelo aumento no gasto com pessoal. Ainda assim, houve um processo de intensificação de capital, embora menor do que nos Estados Unidos: em 2010, o gasto com equipamentos por soldado era 13,5% maior que em 2000.

No Canadá, os gastos em 2010 foram 55,8% superiores aos de 2000. Os gastos com equipamentos, contudo, cresceram um pouco mais do que os gastos com pessoal. Em 2010, os gastos com pessoal eram 60,8% superiores aos de 2000, enquanto os de equipamentos eram 73,4% superiores. Dessa forma, os aumentos nos gastos militares do Canadá foram fruto do aumento tanto nos gastos com equipamentos como nos gastos com pessoal, embora este último tenha respondido por uma proporção um pouco menor desta variação. Observa-se, pela tabela 8, que houve um processo de ampliação dos investimentos para intensificação de capital, sobretudo a partir de 2007.

No caso da Espanha, os gastos aumentaram 15,9% entre 2000 e 2010, sendo que, em 2010, os gastos com equipamentos eram 8,7% superiores aos de 2000, enquanto os de pessoal eram 15% superiores. Entre 2003 e 2009 houve um processo acentuado de intensificação de capital nas forças armadas do país.

As tabelas 6, 7 e 8, ao serem analisadas conjuntamente à tabela 5, permitem um aprofundamento da discussão realizada nas seções 3 e 4 deste texto. Pela tabela 7, observa-se que os aumentos mais acentuados nas proporções de gastos alocados para o pagamento de pessoal ocorreram: na Grécia, entre os anos de 2000 e 2004; na Itália, entre 2003 e 2006; e na Turquia, entre 2003 e 2005. Elevações desta natureza poderiam ter ocorrido por três motivos: *i*) uma elevação dos efetivos militares; *ii*) um aumento da remuneração dos militares; ou *iii*) uma redução em outros gastos, como as aquisições de equipamentos. Nos parágrafos seguintes estes três países são analisados individualmente.

No caso da Grécia, entre 2000 e 2004, a proporção de gastos com pessoal se expandiu 12 p.p., enquanto o gasto militar como um todo diminuiu 9,6%. Observa-se na tabela 7 que o gasto com pessoal, contudo, se manteve relativamente estável em valores absolutos; além disso, houve uma redução no número

de efetivos depois de 2003, indicando a ocorrência de um aumento salarial. A queda no seu gasto militar ocorreu, portanto, em função das menores aquisições de equipamentos, que diminuíram 65% entre 2000 e 2004, mais que compensando os aumentos salariais. Houve, portanto, uma intensificação da mão de obra entre 2000 e 2004, revertida de forma acentuada, contudo, a partir de 2005.

Na Itália, entre 2003 e 2006, a proporção de gastos com pessoal aumentou 4,4 p.p., enquanto os gastos militares como um todo diminuíram 6,6%, verificando-se fenômeno semelhante ao da Grécia, com a redução dos gastos tendo ocorrido em função das menores aquisições de equipamentos, as quais caíram 47,4% neste período. Houve uma intensificação da mão de obra, que começou a ser revertida a partir de 2007.

A Turquia também passou por situação semelhante. Entre 2003 e 2005, a proporção de gastos com pessoal se elevou em 6,6 p.p., enquanto os gastos militares do país diminuíram 13,6%. Neste caso, os gastos com equipamentos caíram 32,9% neste período, sendo responsáveis pela elevação na proporção de gastos com pessoal. Dessa forma, a queda nos gastos militares não ocorreu em função de uma modernização tecnológica das forças armadas da Turquia: os gastos absolutos com equipamentos diminuíram enquanto os gastos com pessoal se mantiveram em níveis relativamente estáveis.

Em resumo, analisar a composição dos gastos militares e o quanto cada país despende com equipamentos por militar amplia as possibilidades de utilização dos gastos militares como indicadores do poder militar. Nesta seção, observou-se que, muitas vezes, mesmo a análise da composição dos gastos pode levar a uma conclusão errônea de que determinado país atribui mais importância que outros às aquisições de equipamentos. Tendo a Turquia como parâmetro, este foi o país que mais alocou recursos para a compra de equipamentos entre os analisados nesta seção, mas foi, ao mesmo tempo, o que menos gastou nesta rubrica em relação ao número de militares de suas forças armadas.

A aceleração do investimento em equipamentos nas forças armadas norte-americanas nos anos 2000, na esteira dos conflitos armados no Afeganistão e no Iraque, aumentou de forma significativa a "distância" dos Estados Unidos em relação a outros países da OTAN, no que tange ao estoque de capital, *vis-à-vis* seus efetivos militares. Embora, como ressaltado anteriormente, essa medida não deva ser compreendida como um indicador absoluto de superioridade tecnológica ou diferencial de poderio militar dos países, ela ainda é útil para expor diferenças cruciais entre forças armadas em termos de quantidade, qualidade e estágio de modernização de seus meios militares no tempo.

Ainda com respeito ao nível de gastos com equipamentos militares por soldado, é interessante analisar a trajetória do Brasil frente à da maior potência mili-

tar mundial. Se, durante a primeira metade da década, o Brasil reduziu drasticamente seus investimentos em meios militares por soldado, o país posteriormente os retomou de forma acelerada, logrando alcançar em 2010 patamar similar ao do início da década em comparação aos gastos dos Estados Unidos – qual seja, um montante aproximadamente dez vezes inferior ao investido por este país.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

São diversos os fatores que determinaram a retomada dos gastos militares nos anos 2000, após a longa trajetória de queda na década anterior. O término da Guerra Fria, não obstante tenha liberado vultosos recursos aos países centrais em função do desmantelamento de bases militares e arsenais e do cancelamento de projetos bilionários de novos sistemas de armamentos (os chamados “dividendos da paz”), foi sucedido por uma série de novos conflitos armados envolvendo as potências ocidentais, notadamente após os ataques terroristas aos Estados Unidos em 2001. Além disso, a distensão entre as potências não veio a provocar, em diversos países, uma desmilitarização, dado que não implicou o fim dos conflitos regionais ou mesmo a possibilidade de eclosão de novos focos de tensão no futuro.

De fato, conflitos regionais que se achavam represados ao longo das décadas anteriores em razão dos interesses das superpotências rivais retomaram força na ausência da tutela destas, alimentados por um fluxo renovado de armamentos baratos que inundaram o mercado mundial na esteira do colapso dos países soviéticos. Nem mesmo a integração dos antigos membros do bloco comunista às instituições econômicas multilaterais e à OTAN (como no caso dos países bálticos) foi suficiente para dirimir a desconfiança mútua. Finalmente, outras ameaças à segurança internacional também emergiram ou se expandiram no período, como o terrorismo, os ataques cibernéticos e o crime organizado.

Nos anos 1990, foram as quedas nos gastos de Estados Unidos, Alemanha, Rússia e Reino Unido que determinaram, em sua maior parte, a queda dos gastos militares mundiais. Nos conflitos que envolveram as potências da OTAN ao longo dessa década, como a Guerra do Golfo e os movimentos de independência das repúblicas da antiga Iugoslávia, as forças opositoras não possuíam poderio militar à altura e a natureza limitada das intervenções não ensejou a necessidade de qualquer aumento significativo nos gastos de defesa das potências ocidentais. Contudo, países emergentes e de renda média, com destaque para a China e a Índia, tiveram um perfil de gastos distinto: houve significativa elevação desses dispêndios no período, estimulada tanto pelo crescimento econômico como pela percepção por parte de suas lideranças acerca dos riscos crescentes de envolvimento em conflitos armados no futuro.

Nos anos 2000, as despesas mundiais com o setor militar se recuperaram da queda ocorrida na década anterior, embora em grande parte essa elevação tenha

sido decorrente do acentuado crescimento dos gastos nos Estados Unidos, Rússia e China, dado que outras grandes economias, a exemplo de Alemanha, França e Japão, mantiveram seus gastos em níveis relativamente estáveis no período. Ademais, quando se analisa o percentual de gastos de defesa em relação ao PIB, verifica-se que esta elevação foi significativamente menor, sobretudo nos casos de Rússia e China. Portanto, o processo de retomada de gastos militares nos anos 2000 deve ser visto em perspectiva: embora a elevação desses gastos em termos absolutos tenha sido substancial a ponto de se recuperar os níveis anteriores ao fim da Guerra Fria, na maior parte dos casos o aumento das despesas militares ocorreu de forma simultânea ao crescimento da economia ou num ritmo inferior ou pouco superior a este. Apenas os Estados Unidos adotaram uma política clara de militarização (em detrimento de investimentos em outras áreas), manifestada numa trajetória contínua de elevação da proporção de seus gastos com defesa em relação ao PIB ano após ano.

Desse modo, constata-se que tanto a suposta desmilitarização mundial dos anos 1990 quanto a posterior remilitarização ocorrida nos anos 2000 resultaram, em grande parte, de decisões políticas restritas a um grupo pequeno de países com grande peso no volume de gastos mundiais de defesa, não refletindo, pois, uma tendência generalizada para o restante do mundo.

Deve-se ainda atentar para a composição dos gastos militares nacionais. Países como Estados Unidos e Reino Unido destinam parcelas relativamente elevadas dos gastos para a aquisição de equipamentos, enquanto outros, como Itália, Alemanha e Brasil gastam a maior parte dos seus recursos de defesa para o pagamento de pessoal, o que implica, em alguns casos, que a elevação dos gastos militares pode decorrer mais das elevações nas remunerações e encargos relativos aos efetivos militares que de um genuíno aumento do poder bélico nacional.

Por fim, deve-se destacar que países com grandes orçamentos militares estão reduzindo seus gastos e pretendem manter esta tendência na próxima década, como é o caso dos Estados Unidos, da França, do Reino Unido, da Alemanha e da Itália.²⁰ Essa tendência corrobora a hipótese de um novo ciclo de redução de gastos mundiais, baseada tanto na expectativa de arrefecimento dos principais conflitos armados que atualmente envolvem integrantes da OTAN quanto na percepção de que a atual crise econômica implicará uma restrição considerável à capacidade de investimento governamental nos países centrais, com reflexo significativo em seus gastos militares. Contudo, não está descartada a possibilidade de emergência de novos focos de tensão, bem como de recrudescimento dos conflitos já existentes, eventos que podem determinar a permanência dos dispêndios militares das potências ocidentais em patamares ainda bastante elevados.

20. Fonte: Estados Unidos (Whitlock, 2011); França (Tran, 2010); Reino Unido (BBC News, 2010); Alemanha (Forecast International, 2010); e Itália (Agence France-Presse, 2011).

A crescente participação dos países emergentes no volume de gastos militares mundiais e a tendência de elevação dos níveis absoluto e relativo de seus dispêndios, em sintonia com a busca desses países pela modernização de suas estruturas de defesa e a ampliação de poderio militar regional e global, acarretará a ampliação de sua participação nos gastos militares no mundo na próxima década. Em função da perspectiva de manutenção do crescimento dos gastos desses países e do recuo nos dispêndios militares de países da OTAN, há uma “janela de oportunidade” para que se reduza o *gap* de poder militar em relação a integrantes da aliança transatlântica (ou para ampliá-lo caso seu poder militar já os tenha ultrapassado), caso se julgue conveniente. Dessa forma, China e Rússia podem reduzir a distância em relação aos Estados Unidos, enquanto Brasil e Índia podem fortalecer seu poder militar em relação aos de França, Reino Unido e Alemanha.

REFERÊNCIAS

AGENCE FRANCE-PRESSE. **Italy removes aircraft carrier from Libya Campaign**. Rome: Agence France-Presse, 7 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.defensenews.com/story.php?i=7030819&c=EUR&s=TOP>>. Acesso em: 1 ago. 2011.

ARBATOV, A. G. The Russian military in the 21st century. *In*: ARBATOV, A. *et al.* (Ed.). **Managing conflict in the former Soviet Union**: Russian and American perspectives. Cambridge: MIT Press, 1997. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/rusmil21.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2011.

ÅSLUND, A. **Building capitalism**: the transformation of the former Soviet bloc. New York: Cambridge University Press, 2002.

AUFRANT, M. France and its allies: a comparative study of defence spending trends since 1985. **Defence and peace economics**, v. 10, p. 79-102, 1999.

BBC NEWS. **Pentagon to cut spending by \$78 billion, reduce troop strength**. London: BBC News, 19 Oct. 2010. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11570593>>. Acesso em: 15 maio 2011.

BELKIN, P. **German foreign and security policy**: trends and transatlantic implications. Congressional Research Service Report for Congress, 20 May 2009. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34199.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2011.

BERGSTRAND, B. Economic and military expenditures trends since 1990 for the Russian Federation and for EU and NATO – extracts from the Swedish Defence Research Agency (FOI) database on “Economic Developments and Defence Expenditures”. **FOI Memo n° 3.203**, May 2010. Disponível em: <http://www.foi.se/upload/RUFS/Memo%203203%20Russia-EU-NATO_Military_Expenditures.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2011.

BRZOSKA, M. World military expenditures. *In*: HARTLEY, K.; SANDLER, T. (Ed.). **Handbook of defense economics**. New York: North-Holland, 1995. v. 1, p. 45-67.

CLEMENTS, B.; GUPTA, S.; SCHIFF, J. What happened to the peace dividend? **Finance and development**, v. 34, n. 1, p. 17-19, 1997.

COULOMB, F.; FONTANEL, J. An economic interpretation of french military expenditures. **Defence & peace economics**, v. 16, n. 4, p. 297-315, 2005.

DAGGETT, S. **Costs of major U.S. wars**. Congressional Research Service Report for Congress, 29 June 2010. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22926.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2011.

FRIEDBERG, A. L. **A contest for supremacy**: China, America, and the struggle for mastery in Asia. New York: W.W. Norton & Company, 2011. 384 p.

FORECAST INTERNATIONAL. **German defense budget expected to be higher in 2011**. Newton, 21 Sept. 2010. Disponível em: <<http://www.defencetalk.com/german-defense-budget-expected-to-be-higher-in-2011-28854>>. Acesso em: 15 maio 2011.

GUAY, T.; CALLUM, R. The transformation and future prospects of Europe's defence industry. **International affairs**, v. 78, n. 4, p. 757-776, 2002.

GUPTA, S, *et al.* The elusive peace dividend. **Finance and development**, v. 39, n. 4, p. 1-8, 2002.

HARTLEY, K.; SANDLER, T. **Handbook of defense economics**. New York: North-Holland, 1995. 626 p. v. 1.

HEYE, T. F. **Os determinantes políticos dos gastos militares no pós-Guerra Fria**. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

KAUFMANN, R. Previsão para os mercados mundiais de petróleo: o efeito de uma invasão norte-americana. **Boletim de conjuntura**, Brasília, n. 60, p. 71-73, mar. 2003.

KENKEL, K. M. O peso do passado e o significado da responsabilidade: a Alemanha e as operações de paz. *In*: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. **Operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e a inovação. Brasília: Ipea, 2012. No prelo.

KLEIN, L. R. **World peace and economic prosperity**. United Nations Department of Disarmament Affairs (DDA) – Symposium on the relationship between disarmament and development, 2004 (DDA Occasional Papers, n. 9).

KORDOŠOVÁ, S. **NATO defense budgets 2011**. Atlantic Council – International Security Program, 19 Nov. 2010. Disponível em: <http://www.acus.org/files/ISP/111910_ACUS_Kordosova_NATOBudget.pdf>. Acesso em: 24 set. 2011.

LANXADE, J. (Adm.). The role of the French armed forces in the 1990s. Defence and International Security. **The royal united services institute journal**, v. 138, n. 1, p. 4-7, 1993.

MARKUSEN, A. R.; COSTIGAN, S. S. (Ed.). **Arming the future: a defense industry for the 21st century**. New York: Council on Foreign Relations, 1999. 442p.

MAULL, H. W. (Ed.). **Germany's uncertain power: foreign policy of the Berlin Republic**. New York: Palgrave MacMillan, 2006.

MD – MINISTÉRIO DA DEFESA. **Execução orçamentária: séries estatísticas 2000-2010**. Brasília: Secretaria de Coordenação e Organização Institucional, 2011.

MERRATH, J. **Implications of Germany's declining defense spending**. Dissertação (Mestrado) – Naval Postgraduate School, 2000. Disponível em: <<http://www.countdownnet.info/archivio/analisi/Europa/465.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2011.

MESSNER, D.; SCHOLZ, I. **International cooperation behind national borders: country case study on Germany**. United Nations Development Programme – Office of Development Studies. New York, 2005. Disponível em: <http://www.undp.org/thenewpublicfinance/casestudies/ccs_germany.pdf>. Acesso em: 17 set. 2011.

NICHOL, J. **Russian military reform and defense policy**. Congressional Research Service Report for Congress, 24 Aug. 2011. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42006.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2011.

PERLO-FREEMAN, S. *et al.* Military expenditure. *In*: SIPRI. **Sipri yearbook 2011: armaments, disarmament and international security**. Oxford: University Press, 2011. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2011.

ROSEFELDE, S. **Russia in the 21st century: the prodigal superpower**. New York: Cambridge University Press, 2005. 244 p.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Military expenditure database, 2011**. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2010.xls>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

_____. **Military expenditure database, 2012**. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+milex+data+1988-2011.xls>>. Acesso em: 17 abr. 2012.

STEINHOFF, D. **Determinants and politics of german military transformation in the post-Cold War Era.** 2011. Tese (Mestrado) – Naval Postgraduate School, Monterrey, California, 2011.

STIGLITZ, J. E.; BILMES, L. J. **The three trillion dollar war:** the true cost of the Iraq conflict. New York: W. W. Norton & Company, 2008. 336 p.

TOMIO, P. **Entente cordiale.** American Enterprise Institute – Center for Defense Studies, 29 Mar. 2010. Disponível em: <<http://www.defensestudies.org/cds/entente-cordiale/#more-1983>>. Acesso em: 13 set. 2011.

TRAN, P. France to cut spending \$4.8B over 3 years. **Defense news**, Springfield, Virginia, 28 Sept. 2010. Disponível em: <<http://www.defensenews.com/story.php?i=4799913>>. Acesso em: 15 maio 2011.

U.K. MINISTRY OF DEFENCE. **United Kingdom defense statistics 2010.** London, 29 Sept. 2010. Disponível em: <<http://www.dasa.mod.uk/modintranet/UKDS/UKDS2010/pdf/UKDS2010.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2011.

UNODA. Department for Disarmament Affairs. **Transparency in armaments:** guidelines for reporting military expenditures to the UN standardized instrument. New York: United Nations, s.d. Disponível em: <<http://www.un.org/disarmament/convarms/Milex/Docs/Forms/Guidelines/MILEX%20publication%20final%20E.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2011.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Annual report to congress:** military and security developments involving the people's Republic of China. 2010. Disponível em: <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf>. Acesso em: 17 set. 2011.

WHITLOCK, C. Pentagon to cut spending by \$78 billion, reduce troop strength. **The Washington post**, Washington, D.C., 7 Jan. 2011. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2011/01/06/AR2011010603628.html>> Acesso em: 15 maio 2011.

YOSHIHARA, T.; HOLMES, J. R. **Red star over the pacific:** China's rise and the challenge to U.S. maritime strategy. Annapolis: Naval Institute Press, 2010. 304 p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DEUTCH, J. M. Consolidation of the U.S. defense industrial base. **Acquisition review quarterly**, n. 8, p. 137-150, Fall 2001.

WATTS, B. D. **The US defense industrial base:** past, present and future. Washington, D. C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2008. Disponível em: <<http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2011/02/2008.10.15-Defense-Industrial-Base.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2011.

TERRORISMOS: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO DO FENÔMENO POLÍTICO

Marcial A. Garcia Suarez*

1 INTRODUÇÃO

O terrorismo, nesse início de século XXI, surge como um dos fenômenos políticos mais significativos para as agendas de segurança internacional. Reflexo disso é a pulverização das diversas modalidades e nomenclaturas, tais como: terrorismo nuclear, biológico, químico, simbólico ou, de outra forma, islâmico, messiânico, conservador, revolucionário, nacionalista etc.

Entretanto, cabe questionar até que ponto é possível considerar que o conceito de terrorismo é apreendido igualmente em distintos contextos políticos. Isto porque o conceito, quando instrumentalizado, se torna um elemento eficaz para a formulação de práticas de poder sob a forma do discurso político.

Este estudo tem como objetivo analisar: *i*) como a definição do conceito de terrorismo varia de acordo com distintos contextos e objetivos políticos, partindo-se do pressuposto de que a compreensão política sobre o terrorismo é contextualmente determinada; e *ii*) a agenda de segurança estadunidense a partir de 2001, tendo como objetivo avaliar o impacto dessa agenda para os países sul-americanos e como estes têm se adaptado às suas diretrizes.

2 O TERRORISMO COMO FENÔMENO POLÍTICO

Para se compreender o terrorismo na atualidade e seus possíveis reflexos na América do Sul é necessário analisar, anteriormente, como os Estados Unidos vêm instrumentalizando o conceito de terrorismo com o objetivo de legitimar uma política de segurança universalista, de matriz neoconservadora e, em seguida, em que medida essa política tem sido adotada na América do Sul. Entre os objetivos deste texto está a discussão em torno do possível desencaixe que pode ocorrer ao se adotar uma política de segurança que pode não traduzir os desafios do contexto político sul-americano.

* Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordenador do Grupo de Pesquisas em Terrorismo e Segurança Internacional.

O problema da definição do conceito de terrorismo não é novo e, de certa maneira, é perene na literatura. Diversos autores (Laqueur, 1998; Crenshaw, 1995; Jenkins, 2006; McCormick, 2003; Merari, 1994; Schmid *et al.*, 1988)¹ têm trabalhado com o assunto, sem, no entanto, chegarem a um consenso. Schmid *et al.* (1988) analisaram 109 definições acadêmicas de terrorismo e traçaram um perfil dos aspectos que influenciam tal definição, conforme consta na tabela 1.

TABELA 1
Definições acadêmicas de terrorismo
(Em %)

Elemento	Frequência
Violência, força	83,5
Política	65,0
Medo, ênfase no terror	51,0
Ameaça	47,0
Efeitos psicológicos	41,5
Diferenciação entre vítima e alvo	37,5
Objetivada, planejada, sistemática e ação organizada	32,0

Fonte: Dados traduzidos de Schmid *et al.* (1988, p. 5).

Através da compilação das definições e dos elementos textuais, os autores evidenciaram maior ou menor incidência de determinados conceitos. Na tabela 1, podemos identificar a frequência na qual determinados pressupostos aparecem na composição do conceito de terrorismo, o que indica a necessidade de uma específica contextualização teórica e política do fenômeno. Entretanto, a questão que emerge a partir da análise dos autores é mais complexa do que a mera análise dos elementos que modelam o conceito de terrorismo: deve-se também compreender que estas percepções se alteram com o processo histórico.

O terrorismo ressurgiu com significativa importância no campo político durante o século XIX como instrumento de demanda política usada por grupos nacionalistas, anarquistas e revolucionários. De acordo com Schmid (2004, p. 399), durante o final do século XIX e o começo do século XX, ocorreu uma inflexão no uso do terrorismo como instrumento de ação política, e este deixou de ser uma exclusividade do Estado para se tornar um tipo de ação praticada comumente também por atores não estatais.

Durante o século XX, o terrorismo se espalhou como um instrumento de ação política, compartilhado por atores tanto estatais como não estatais. Depois do fim da Segunda Guerra Mundial, este apresentou práticas que, de alguma

1. Apenas para citar alguns pesquisadores.

maneira, ficaram marcadas como tipologias de ações táticas: os anos 1960 viram os ataques a bomba; na década seguinte, os sequestros de aviões comerciais; e, nas décadas de 1980 e 1990, ataques de ambos os tipos, com o terrorismo se adaptando ao contexto político e tecnológico, isto é, buscando obter as maiores vantagens estratégicas possíveis.

No mesmo estudo, Schmid apresenta a análise realizada por Merari (1994) em relação às diferenças entre o terrorismo, a guerra convencional e a guerrilha, no intuito de debater não apenas a especificidade meramente política que subjaz a definição de terrorismo, mas também a concepção tática que tipifica os três tipos de fenômenos, apresentados no quadro 1.

QUADRO 1

Características da guerra convencional, da guerrilha e do terrorismo

	Guerra convencional	Guerrilha	Terrorismo
Tamanho das unidades em combate	Grandes (forças amadas regulares, divisões)	Médio (batalhões, companhias)	Pequenos (normalmente menos de dez integrantes)
Armamento	Todo arsenal disponível (força aérea, artilharia, infantaria)	Modelo típico de infantaria leve	Armas leves, granadas de mão, carros-bomba, artefatos especializados
Táticas	Operações combinadas envolvendo as distintas forças	Táticas de comandos	Táticas especializadas, como sequestro, assassinatos, carros-bomba
Alvos	Alvos militares e de infraestrutura	Militares, policiais, membros da administração pública, políticos	Símbolos do Estado, oponentes políticos e alvos aleatórios (incluída a população civil)
Impacto esperado	Destruição física	Atrito físico com o inimigo	Coerção psicológica
Controle do território	Sim	Sim	Não
Uniformes	Uniformizados	Frequentemente uniformizados	Sem uniforme específico
Delimitação de teatro de operações	Guerra limitada a territórios específicos	Guerra limitada ao território em disputa	Sem reconhecimento de território, ações de âmbito global
Legalidade jurídica (internacional)	Sim, se conduzida por regras	Sim, se conduzida por regras	Não
Legalidade doméstica	Sim	Não	Não

Fonte: Merari (1994).

A análise de Merari aborda as características gerais de determinados tipos de conflito; entretanto, por meio dela, temos apenas uma imagem em termos de tática, sem densidade política. Afirma-se, logo, a necessidade de uma análise contextual e política do terrorismo e de sua inserção no discurso político como instrumento de legitimação de ações de intervenção.

Uma das questões pertinentes ao se tratar o tema do terrorismo é compreender o contexto político pesquisado. Um exemplo dessa importância para a definição do

terrorismo é apresentado por Fares Al-Braizat.² O estudo de Al-Braizat buscou explorar as distintas percepções acerca de determinados eventos, com o objetivo de expor as idiossincrasias políticas e a importância do contexto político para se analisar o terrorismo. Na tabela 2 se pode visualizar um grupo de quatorze eventos e a maneira como variam ou não de acordo com o contexto político e a percepção das populações envolvidas.

TABELA 2
Percepção sobre definição de atentado terrorista
(Em %)

Atos/eventos	Jordânia	Síria	Libano	Palestina	Egito
1 Palestinos mortos por israelenses na Faixa de Gaza	90	97	88	96	91
2 Trabalho de Israel nas terras férteis ¹ e as tropas na Faixa de Gaza	88	96	83	94	90
3 Ações militares norte-americanas no Iraque	86	94	64	89	87
4 Assassinatos de políticos palestinos por forças israelenses	84	93	80	94	87
5 Atentado a bomba ao prédio das Nações Unidas e da Cruz Vermelha no Iraque	48	78	80	36	61
6 Atentado a bomba a áreas habitadas na Arábia Saudita	46	73	82	28	69
7 Atentado a bomba em um hotel em Marrocos ²	50	72	75	30	73
8 Atentado ao World Trade Center (11/9/2001)	35	71	73	22	62
9 Ataques a sinagogas judias na Turquia	21	54	59	13	44
10 Ataques a cidadãos judeus em Israel	24	22	55	17	33
11 Ataques aos assentamentos judeus na faixa de Gaza	17	16	42	3	17
12 Ataques contra a coalizão liderada pelos Estados Unidos no Iraque	18	9	28	9	14
13 Ataques contra alvos militares israelenses	17	5	25	3	9
14 Operações do Hezbollah contra Israel	10	3	16	2	7

Fonte: *Open Democracy*, 6 de janeiro de 2005.

Notas: ¹ Territórios ocupados da Cisjordânia, principalmente os do vale do rio Jordão.

² Atentado terrorista ao hotel Farah Safir em Casablanca, Marrocos, em 13 de maio de 2003.

Os resultados apresentados por Braizat demonstram que o contexto político é determinante para a percepção e a definição do que é um ato terrorista. Assim, nas primeiras quatro linhas se percebe que as ações são definidas como terroristas por traduzirem atos que atingem as comunidades de maneira direta. O segundo grupo de resultados (linhas 5 a 9) se mostra intermediário no que tange a uma definição de terrorismo, resultado que pode ser explicado porque os atos se distanciam do contexto político imediato das populações entrevistadas. No terceiro grupo de resultados (linhas 10 a 14) se percebe uma inflexão, o que permite afirmar que a definição de terrorismo é ambígua, pouco palpável e fortemente determinada,

2. Pesquisador do Center for Strategic Studies da University of Jordan.

em sua definição, pelo contexto político. Tal afirmação se torna possível, pois, nesse grupo de eventos, pode-se visualizar o antagonismo dos atores envolvidos, dos fenômenos e das percepções acerca das relações políticas envolvendo a ambos os grupos pesquisados (palestinos e israelenses).

Ao se tomar como exemplo alguns discursos do presidente estadunidense George W. Bush sobre o combate ao terrorismo pode-se também visualizar uma determinada construção discursiva sobre a ideia de terrorismo. Em novembro de 2001, em Varsóvia, Bush ofereceu elementos em seu discurso político ao se referir à Guerra contra o Terror, ao escopo da ameaça e à necessidade de se estabelecer um controle efetivo sobre determinados atores do sistema internacional. Uma perspectiva historicista surge no discurso com o intuito de localizar o terrorismo e os terroristas no mesmo patamar de outros atores históricos: “Da mesma forma como os fascistas e totalitaristas antes deles, os terroristas – a al Qaeda, o regime Talibã que a mantém, assim como outros grupos terroristas ao redor do mundo – tentam impor sua radical visão através de ameaças e violência” (Bush, 2001, tradução do autor).

Nas palavras de Bush, no discurso proferido no encontro com o presidente russo Vladimir Putin, em junho de 2002, durante o encontro do G8 no Canadá, apareceu a afirmação de um destino divino e de uma obrigação sagrada de lutar, remetendo às incitações para arregimentação dos exércitos europeus durante o período das Cruzadas:

Ontem a corte americana tomou uma decisão que gostaria de comentar. A América valoriza a relação com a fé e com o Todo-Poderoso. Uma Declaração de Deus com fé e compromisso não viola direitos. Na verdade, é a confirmação de que recebemos nossos direitos de Deus, como proclamado em nossa Declaração de Independência (Bush, 2002, tradução do autor).

Segundo Graham *et al.* (2004), a composição de um cenário discursivo eficaz como meio de instrumentalização de determinados conceitos deve possuir certas características gerais: *i*) apelo ao poder legítimo externo ao orador e, por isso, bom; *ii*) apelo à importância histórica da cultura à qual o discurso se oferece; *iii*) a construção de um *outro* de natureza perversa; e *iv*) apelo a uma unificação através da fonte do poder legítimo.

É necessário compreender o contexto político como um ambiente complexo no qual há um conjunto significativo de variáveis de ordem cultural, social, econômica e religiosa. Esse é o espaço das idiosincrasias e da singularidade; logo, ao se tentar altos graus de generalidade corre-se o risco de perder precisão analítica sobre a realidade. Ao se pressupor que distintos contextos políticos respondem de maneira igual está se delineando politicamente um mundo no qual não há espaço para a diversidade. A compreensão do contexto permite considerar quais

elementos fundamentam a percepção de segurança, tornando-a a principal fonte de significação para o conceito de terrorismo.

No caso dos Estados Unidos e de sua guerra contra o terrorismo, não parece haver dúvidas de que o conceito de terrorismo está moldado pelos eventos de 11 de setembro de 2001, traduzidos numa versão de terrorismo islâmico, o qual é composto por grupos semimodernos ou antimodernos³ com alta capacidade de organização, acesso tecnológico e suporte ideológico, material e humano.

3 MODERNIDADE E ANTIMODERNIDADE: ASPECTOS DO TERRORISMO CONTEMPORÂNEO

Entre as principais características do terrorismo contemporâneo, tais como discutidas por Bauman (2002), Laqueur (1998), Levitt (2004), entre outros, estão: a organização descentralizada; a utilização de tecnologias de última geração; a inserção no sistema financeiro internacional; e o uso dos meios de comunicação em tempo real. O que eram, no começo do século XX, ações claramente definidas e com contornos conhecidos,⁴ ganharam, no século XXI, um conjunto amplo de designações, tais como: terrorismo biológico; terrorismo nuclear; terrorismo simbólico; terrorismo químico; *cyber* terrorismo; e tantas outras possíveis e dispostas pelo avanço técnico e pela imaginação.

Bauman, em sua obra *Reconnaissance wars of the planetary frontierland*, desenvolveu uma análise crítica sobre a perenidade do pressuposto de que o território fisicamente concebido pode ser ainda considerado como um limite entre atores, como uma fronteira que oferece alguma segurança. Em sua abordagem, o tema da territorialidade, relacionado à capacidade do Estado moderno em se constituir como primeiro ator desse modelo e detentor da capacidade de defesa de seus cidadãos, se mostra falível depois do 11 de Setembro de 2001:

A era espacial começou com a Muralha da China e a Muralha de Adriano, através dos fossos, pontes levadiças e torres de incontáveis cidades medievais, culminando nas linhas Maginot e Siegfried, e se encerrando com o muro de Berlim. Através daquela era, o recurso cobiçado era o território, o prêmio de qualquer conflito, a marca que distinguia os vitoriosos dos derrotados (...) mas, acima de tudo, o território era a principal garantia de segurança (Bauman, 2002, p. 81, tradução do autor).

3. Para Kaldor (2003), os grupos terroristas fariam parte de uma "globalização regressiva"; para Gearson (2002), o próprio conceito de terrorismo e terroristas precisa de uma definição mais clara. Sem dúvida, o terrorismo, seja qual for a forma sob a qual seja analisado, deve ser compreendido em toda a sua importância, inclusive como uma das ameaças à segurança internacional; entretanto, deve também ser discutido o outro lado da moeda: um conceito instrumentalizado por determinados governos para implementar políticas de intervenção e projeção de poder no cenário internacional.

4. Os atentados da primeira metade do século XX eram, quase todos, assassinatos realizados com armas de fogo ou explosivos.

A incapacidade de defender um território contra ataques como os de 11 de setembro de 2001 possui relação direta com as características das sociedades contemporâneas e com a dinâmica do desenvolvimento tecnológico. Não se pode fazer uma tábula rasa e considerar que todos os países se encontram em um mesmo estágio de desenvolvimento tecnológico. Existem discrepâncias alarmantes: de um lado, temos como exemplo países com altos índices de desenvolvimento e, de outro, países que ainda não alcançaram o modelo industrial. Mas o que chama a atenção é a intrigante capacidade que países considerados pobres economicamente tiveram em desenvolver certas tecnologias. Em suma, novos elementos e comportamentos devem ser levados em conta:

Capturar o território ocupado ontem não significa a vitória de hoje sobre os adversários, declarando-se “o fim das hostilidades”. Contemporaneamente, isto não significa um amanhã seguro. No processo da guerra de fronteiras difusas⁵ as trincheiras são raramente cavadas. Os adversários estão em constante movimento. Sua força está na habilidade, na velocidade e na imprevisibilidade de seus deslocamentos. Sob todos os aspectos práticos, nas guerras de fronteira difusa os adversários são extra-territoriais (Bauman, 2002, p. 83, tradução do autor).

Está claro que os conflitos se desenvolvem, em última instância, em um território, mas Bauman faz referência à dificuldade de se limitar esse território, de traçar contornos claros aos quais o conflito pode ser confinado. Nesse aspecto, a tecnologia desempenha um papel fundacional, pois, por meio dela, se permite um maior e mais rápido fluxo de pessoas, de informações, de finanças etc.:

No contexto das fronteiras difusas, alianças e linhas que separam inimigos estão tal como os adversários, isto é, em constante fluxo. Tropas e paramilitares mudam rapidamente suas fidelidades, enquanto a linha divisória entre não combatentes e aqueles no serviço ativo é tênue e facilmente alterada. Na medida em que as coalizões se movem não há casamentos estáveis – admitindo-se apenas alianças de conveniência (Bauman, 2002, p. 85, tradução do autor).

A leitura das potencialidades que o terrorismo contemporâneo pode adquirir não se encerra apenas naquilo que Bauman considera; ela ultrapassa, em muitos aspectos, a ampliação do sentimento de insegurança gerado pelas ameaças químicas, biológicas e nucleares, apenas para citar os conceitos mais comuns associados ao terrorismo contemporâneo.

Dixon, em *The rise of complex terrorism*, descreve ações terroristas nas quais se utilizaram materiais disponíveis a pessoas comuns, o que adquire contornos dramáticos pela capacidade destes de infringirem danos significativos, como é o caso dos balões de hélio – utilizados para erguer longas linhas metálicas junto a

5. Optamos por traduzir *frontierland* por fronteiras difusas, dada a imprecisão da tradução do termo ao português.

linhas de transmissão de energia – e dos fertilizantes derramados em reservatórios de água:

Parece improvável? Talvez fosse antes do 11 de setembro de 2001, mas certamente não agora. (...) Nós somos presa fácil devido a duas razões: primeira, o crescimento da capacidade tecnológica de pequenos grupos ou mesmo de indivíduos em destruir coisas e pessoas; e segundo, o aumento da vulnerabilidade de nosso sistema de defesa tanto econômico como tecnológico (Dixon, 2002, p. 58, tradução do autor).

Essa visão cataclísmica se torna recorrente na literatura sobre terrorismo. Dixon deixa isso claro quando faz menção a essa torrente de possibilidades de ameaças, decorrente da facilitação do acesso à tecnologia. A questão se traduz pela possibilidade de grupos de indivíduos, mesmo em localidades remotas, poderem utilizar meios de comunicação avançados, como os sistemas de comunicação por satélite e a internet.

Dixon utiliza o conceito *high-tech hubris* (a análise de Dixon se estrutura a partir dos estudos sobre sistema complexos) (Brian, 1994) para se referir à vulnerabilidade das sociedades modernas, embora o autor não se dirija de maneira ampla à sociedade humana, mas apenas às sociedades que alcançaram um elevado desenvolvimento tecnológico. Tal vulnerabilidade se deve a dois fatores principais: “(...) primeiro, a crescente complexidade e interconexão de nossas modernas sociedades; e segundo, o aumento da concentração geográfica da riqueza, capital humano, conhecimento e comunicações” (Dixon, 2002, p. 55, tradução do autor).

O terrorismo nuclear talvez seja o pior dos pesadelos na mente de muitos analistas e líderes de Estado. Há um número expressivo de trabalhos desenvolvidos nessa temática e, neste estudo, serão discutidos alguns deles. Levitt (2004) retoma a discussão da *deterrence*,⁶ a qual, em certa medida, quando se discutem o terrorismo contemporâneo e suas potenciais ameaças, pareceria haver perdido significado. Para o autor, a *deterrence* ainda pode ser uma política importante de dissuasão; entretanto, existem certas diferenças entre a *deterrence* do período da Guerra Fria e a imaginada por Levitt.

A *deterrence* defendida por Levitt pretende ter uma amplitude maior do que a estratégia tradicional, que se explica pela seguinte proposição: “Desenvolver uma estratégia de dissuasão requer que possamos praticar ações retaliatórias tão possíveis quanto certas; deve haver pouco espaço para o adversário jogar com a ameaça de transferência de arsenal nuclear sem sofrer retaliações” (Levitt, 2004, p. 80, tradução do autor). Para se levar adiante uma estratégia de ampla *deterrence*,

6. *Deterrence* pode ser compreendida como a estratégia mais característica do período da Guerra Fria. Ela se liga a outro conceito, *Mutual Assured Destruction* (MAD), que nada mais é do que a garantia de que, se um dos lados realizar um ataque nuclear, a resposta será dada da mesma forma.

como defendida por Levitt, exige-se um grau de controle sobre o sistema internacional e sobre a produção nuclear. A ampla *deterrence* tende a colocar todo e qualquer país que possua tecnologia de enriquecimento nuclear sob a ameaça de ataque iminente, caso recaia suspeita de que este possui alguma relação com entidades definidas como terroristas. Mas talvez o problema não seja apenas esse. Se considerarmos que existem países que, além de não alinhados com uma política antiterror estadunidense, possuem pouca capacidade para garantir a segurança de suas instalações, estamos em um cenário potencialmente perigoso.

A análise do terrorismo nuclear tende a se desenvolver sobre três pontos: *i*) a produção; *ii*) como impedir que outros venham se juntar ao grupo de países com tecnologia de enriquecimento nuclear; e *iii*) quais seriam os potenciais cenários de ataques. Pode-se então concluir que a análise se estrutura em dois níveis: *i*) um estatal, no qual a *deterrence*, a ameaça de imediata retaliação, é o instrumento principal; e *ii*) outro que se pode definir como o nível da inteligência local, no qual o que importa é a capacidade de se antecipar os possíveis horizontes de ataque e as formas que esses podem tomar. Um cenário desse horizonte, a partir do qual os serviços de inteligência estadunidense pensam a questão do terrorismo nuclear, é dado por Matthew Bunn e Anthony Wier:

Não há padrões globais de segurança em termos nucleares, e a própria questão da segurança varia desde o excelente até o incipiente. Muitos dos 130 reatores civis de pesquisa, os quais usam HEU (Urânio Altamente Enriquecido) como combustível e que estão presentes em 40 países em cada continente habitado, possuem, por vezes, não mais do que um simples vigia noturno e uma cerca. (...) uma bomba com a capacidade explosiva de 10.000 toneladas de TNT (menor que a bomba de Hiroshima), se colocada no centro de Manhattan num dia normal de trabalho, poderia matar um milhão de pessoas e causar mais de US\$ 1 trilhão em danos econômicos diretos, o que poderia gerar uma onda de devastação econômica que percorreria o globo (Bunn e Wier, 2005, p. 56, tradução do autor).

O aspecto da ameaça que advém do terrorismo nuclear não é apenas a ameaça em si, mas aquilo que vem adjacente com a proposta de um maior controle e, talvez mais ainda, o tipo de controle que se propõe para a questão nuclear. Os *standards* defendidos pelos Estados Unidos, conhecidos como os “três não” – não perder ogivas, não produzir novas ogivas e não permitir a emergência de atores nucleares –, necessitam de um alto grau de participação dos países alinhados ou um alto grau de intervenção no sistema internacional. Logo, o terrorismo nuclear possui ameaças por todos os cantos, pois se, por um lado, leva o medo aos tomadores de decisão, por outro promove uma corrida – talvez não nuclear nos termos da Guerra Fria, mas de instabilidade no sistema internacional –, ocasionada pela incapacidade de se ter absoluto controle sobre todos os elementos da equação nuclear.

Graham Allison é um dos nomes aos quais não se pode furtar uma análise que deseje apresentar a questão do terrorismo nuclear. Em artigo publicado em 2006, o autor fez um alerta sobre certa calma que estaria tomando conta do governo e das agências estadunidenses a respeito da ameaça terrorista. Para indicar essa preocupação o autor cita a mensagem principal do relatório do Congresso dos Estados Unidos sobre os atentados de 11 de setembro de 2001, o qual afirmava que um dos elementos facilitadores para os ataques teria sido a falta de imaginação para se conceber tal ameaça.

A análise sobre o terrorismo nuclear, ou melhor, sobre a ameaça de tal ataque, se desenvolve dentro do universo das suposições, ou seja, tomando por base os países que possuem tecnologia nuclear, os interessados em levar adiante um possível ataque dessa magnitude e os alvos privilegiados, mas, de fato, não há uma metodologia de pesquisa, pois esse campo é meramente especulativo, ou, nas palavras de Allison: “Como é possível analisar a probabilidade de um evento que nunca ocorreu e que seria catastrófico?” (Allison, 2006, p. 37, tradução do autor). Exemplo disso é a simulação de que, se ocorresse um ataque ao porto de *Long Beach*, na Califórnia, os custos indiretos para o comércio mundial seriam da ordem de US\$ 3 trilhões, causando uma diminuição das exportações norte-americanas via portos marítimos da ordem de 10%.

A questão fundamental para o contraterrorismo nuclear reside no impedimento de que material radioativo com elevado grau de enriquecimento possa ser adquirido por grupos/Estados interessados em seu uso como artefato nuclear para um eventual ataque. Não há como conter o conhecimento técnico ou os dados técnicos de como se constrói um artefato nuclear rudimentar, pois esse conhecimento está disponível na literatura.

Para Allison, uma nova estratégia de aliança deve ser implementada, a qual seria composta por cinco condições: *i*) assegurar que o material nuclear depositado em seus territórios estaria sob a mais severa vigilância; *ii*) adotar a diretriz política dos *três nãos*; *iii*) os tratados antiproliferação deveriam ser revistos e tornarem-se mais rígidos, no sentido de limitar o clube seletivo de potências nucleares; *iv*) ampliar o diálogo e utilizar o conhecimento desenvolvido nas relações entre Estados Unidos e Rússia para a elaboração de novos acordos de não proliferação nuclear; e *v*) as diretrizes devem ser encaradas e implementadas de fato, e não como acordos sem contrapartidas factuais.

4 A FORMAÇÃO DO INIMIGO: TERRORISMO NAS AMÉRICAS

O terrorismo teve um caráter singular no cenário político sul-americano, principalmente durante os anos 1960 e 1970, quando tanto os Estados como os atores não estatais se utilizavam dessa forma de ação política em seu embate.

A América do Sul possui, no seu histórico, o terror de Estado como uma prática recorrente durante o século XX. Entretanto, deve-se tomar alguma cautela ao pensar no terrorismo como fenômeno político, principalmente depois da Revolução Cubana, em 1959. Tal cautela se deve ao fato de que o contexto político internacional no qual a Revolução Cubana foi levada adiante era o da Guerra Fria; *grosso modo*, era pouco confortável para os Estados Unidos ter um país de regime comunista no continente.

Na América do Sul, podemos analisar diversos grupos de resistência política (durante o século XX ocorreu uma alternância entre regimes ditatoriais e períodos que poderiam ser denominados democráticos). Entre os principais, se destacam: no Brasil, o Movimento Revolucionário Oito de Outubro (MR-8) e a Ação Libertadora Nacional (ALN); na Argentina, os *Montoneros*; no Uruguai, os *Tupamaros*; no Chile, o Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR); e, na Colômbia, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

No caso da América do Sul e seu histórico recente, ao se tratar de terrorismo, existem questões pouco esclarecidas, como a dos movimentos de resistência ora denominados subversivos dos anos 1960 e 1970 e a questão atual sobre a Tríplice Fronteira, tida como alvo central quando se trata de terrorismo na América do Sul.⁷ Os Estados Unidos mantêm relações estratégicas com países sul-americanos e vêm desenvolvendo políticas de combate ao terrorismo de maneira conjunta com Brasil, Argentina e Paraguai (o grupo dos 3+1).

Um tema que não pode passar sem ser tangenciado diz respeito à legislação que aborda o tema do terrorismo. Recentemente, o Decreto presidencial nº 7.006, de 17 de novembro de 2011,⁸ inseriu o Brasil de maneira incontestada num determinado conjunto de normas. A legislação que enfoca a questão do terrorismo, incluída a produção teórica sobre o assunto é, contudo, recente. Pode-se traçar um breve histórico de como o tema do terrorismo foi introduzido na agenda de segurança do continente através da análise dos documentos referentes ao terrorismo da Organização dos Estados Americanos (OEA), particularmente do Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo (Cicte) e dos relatórios elaborados a partir da Cumbre de las Américas.⁹

7. A Tríplice Fronteira é a região de "encontro" entre Brasil, Argentina e Paraguai sobre o rio Paraná. Existe nessa região um forte movimento financeiro, proveniente basicamente do contrabando de bens, tráfico de drogas e lavagem de dinheiro.

8. O documento se refere às seguintes resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e da Assembleia Geral das Nações Unidas: 1267 (1999), 1333 (2000), 1363 (2001), 1373 (2001), 1390 (2002), 1452 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1566 (2004), 1617 (2005), 1624 (2005), 1699 (2006), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009) e 1988 (2011).

9. Até o momento foram realizadas quatro Cumbres de las Américas (reuniões): Miami (1994), Santiago de Chile (1998), Quebec (2001) e Mar del Plata (2005), além da reunião extraordinária em Monterrey (2004).

Entre uma série de documentos que versam sobre o tema do terrorismo, deve-se dar atenção especial aos elaborados durante os anos 1990, pois, por meio destes, torna-se possível perceber o grau de comprometimento das agendas de segurança sul-americanas para com a agenda estadunidense, pautada na Guerra Global contra o Terror – Global War on Terrorism (GWOT).

Durante os anos 1990 a mudança na forma de operação dos ataques terroristas levou à discussão de novas diretrizes para o combate ao terrorismo. Na linha dessa nova percepção sobre a ameaça terrorista, uma série de eventos internacionais foi realizada para “prevenir, combater e eliminar o terrorismo” e, assim, tomou forma a primeira Cumbre de las Américas, realizada em Miami (1994). Desta, decorreram outras duas reuniões de importância significativa para a elaboração conjunta de uma agenda de segurança continental:¹⁰ a I Conferência Especializada em Terrorismo, em Lima¹¹ (1996), e a II Conferência Especializada em Terrorismo, em Mar del Plata (1998).

Na Conferência de 1994, se estabeleceu o marco geral a ser adotado pelos Estados americanos no combate ao terrorismo. Composto de 23 pontos, o documento versou sobre a cooperação entre os Estados; entretanto, não houve definição do que seria considerado um ato terrorista, deixando um vácuo legal significativo sobre essa questão. Em 1998, o compromisso de Mar del Plata determinou a criação de um órgão ligado à OEA que permitisse o acompanhamento da implementação da legislação antiterrorismo vigente, principalmente da elaborada no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse contexto, em 1999 se instituiu o Cictc, através da Resolução da Assembleia Geral nº 1.650 (XXIX-0/1999), o qual está dividido, atualmente, em dez programas, organizados em seis grandes áreas de ação: controle de fronteiras; controle financeiro; proteção à infraestrutura crítica; assistência legislativa; exercícios de gestão de crise; e desenvolvimento de políticas de cooperação internacional.

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 o tema do terrorismo adquiriu uma importância central nas agendas de segurança continental. Tal impacto pode ser avaliado pela série de eventos realizados na sua sequência:¹²

- 21 de setembro de 2001 – Resolução para o fortalecimento da cooperação hemisférica para prevenir, combater e eliminar o terrorismo (RC. 23/RES.1/2001);

10. Não confundir as conferências de 1998 com a *Cumbre* de 2005 em Mar del Plata.

11. Dessa originou-se a *Declaração de Lima*, a qual serviu de parâmetro aos documentos seguintes sobre terrorismo no continente.

12. Os eventos em questão foram compilados tendo como critério a importância de cada um na formulação das agendas de segurança regionais.

- 21 de setembro de 2001 – Ameaça terrorista nas américas. Reunião de consulta aos ministros de Relações Exteriores (RC. 24/ RES. 1/2001); e
- 3 de junho de 2002 – Convenção Interamericana contra o Terrorismo (AG/RES. 1840 (XXXII-0/2002).

Dentre os documentos relativos ao combate ao terrorismo após o 11 de Setembro de 2001 estão as resoluções de 21 de setembro de 2001 que, além de outras ações, inseriram os ataques aos Estados Unidos no escopo do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), e a Convenção de 3 de junho de 2002. Ambos são importantes dada a natureza da percepção sobre o terrorismo que apresentam.

A prerrogativa principal reside no estreitamento dos laços de cooperação entre os Estados membros, bem como a definição de um marco jurídico mínimo; cabe ressaltar a ausência de uma definição clara de terrorismo. De outra maneira, ao tomar o conjunto de documentos antiterror da ONU como base jurídica, a OEA traz ao âmbito regional a reafirmação dos pressupostos jurídicos presentes nas convenções e resoluções das Nações Unidas. O problema que resulta dessa superposição é o fato de que a OEA apenas reproduz um conjunto de normas, sem estabelecer laços firmes com o contexto político sul-americano.

Tendo como parâmetro Brasil, Estados Unidos, Argentina, Colômbia e Paraguai, pode-se comparar as distintas percepções de cada ator em relação à definição de segurança e defesa, conforme consta no quadro 2, no qual aparecem as respostas de questões enviadas às chancelarias pela OEA, sendo que cada posicionamento político está embasado em documentos oficiais dos Estados membros.

Ao se analisar as definições adotadas pelos países citados pode-se perceber que os únicos que mencionam o terrorismo como uma ameaça emergente são Colômbia e Estados Unidos. Sobre esse ponto não há novidades, pois ambos possuem em suas agendas de segurança uma ativa e cooperativa política em relação ao terrorismo: a Colômbia em sua constante tentativa de desmantelamento das FARC e de outros grupos e os Estados Unidos com a sua GWOT.

No que tange aos outros três atores – Brasil, Argentina e Paraguai –, a condução das políticas de defesa, bem como as definições de segurança, são determinadas pela primazia da manutenção do controle territorial e da estabilidade política, não tendo o terrorismo relevância significativa. A questão que se apresenta, tomando primariamente esses dados como fonte, é: se o terrorismo não representa uma ameaça existencial a todos os atores de maneira significativa, por que adotar uma agenda de segurança que não responde diretamente às necessidades regionais? A questão formulada estabelece um paradoxo, pois, por um lado, o terrorismo não é perene nas definições gerais de segurança e defesa apresentadas

pelos atores, mas, por outro, mediante análise dos documentos da OEA, é possível afirmar que o terrorismo é tomado como uma das ameaças mais significativas ao continente.

QUADRO 2
Definições de segurança e defesa adotadas por Brasil, Estados Unidos, Argentina, Paraguai e Colômbia¹

Definições políticas		
	Segurança	Defesa
Brasil	Condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização de seus interesses nacionais, livres de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos de seus direitos e deveres constitucionais (Política de Defesa Nacional/2005).	Conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Política de Defesa Nacional/2005).
Estados Unidos	É a política dos Estados Unidos que busca garantir e apoiar movimentos e instituições democráticas em cada nação e cultura, com o objetivo de combater a tirania em nosso mundo (...) (Estratégia Nacional de Segurança/2006).	Os Estados Unidos irão desenvolver iniciativas estratégicas em todas as áreas da defesa – garantindo, dissuadindo, contendo e derrotando. Nossa prioridade é derrotar as ameaças diretas aos Estados Unidos. Terroristas têm demonstrado que podem realizar ataques devastadores (...) (Estratégia Nacional de Defesa/2005).
Argentina	A ação baseada no direito na qual se encontram resguardadas a liberdade, a vida e o patrimônio dos habitantes, seus direitos e garantias e a plena vigência das instituições do sistema representativo, republicano e federal que estabelece a Constituição Nacional (Lei de Segurança Interna, Artigo 2º, nº 24.059 – 6/1/1992).	A defesa nacional é a integração e a ação coordenada de todas as forças da Nação para a solução daqueles conflitos que demandem o emprego das forças armadas, de maneira dissuasiva ou efetiva, para enfrentar as agressões de origem externa (Lei de Defesa Nacional, Artigo 2º, nº 23.554 – 13/04/1988).
Paraguai	Estado de direito no qual a ordem pública está resguardada, assim como a vida, a liberdade e os direitos das pessoas e entidades e seus bens, num marco de plena vigência estabelecida na Constituição Nacional (Lei de Defesa Nacional e Segurança Interna, Artigo 37, nº 1.337/1997 – 5/9/1998).	Sistema de políticas, procedimentos e ações desenvolvidas pelo Estado para enfrentar qualquer forma de agressão externa que ponha em perigo a soberania, a independência e a integridade territorial da República ou o ordenamento constitucional democrático vigente (Lei de Defesa Nacional e Segurança Interna, Artigo 2º, nº 1337/1997 – 5/9/1998).
Colômbia	A segurança não se compreende, em primeira instância, como a segurança do Estado nem como a segurança do cidadão sem o concurso do Estado, senão como a proteção do cidadão e da democracia por parte do Estado, com a cooperação solidária e o compromisso de toda a sociedade. A segurança democrática se funda em três pilares: a proteção de todos os direitos do cidadão; a proteção dos valores, da pluralidade e das instituições; e da solidariedade e da cooperação de todos os cidadãos na defesa dos valores democráticos (Política de Defesa e Segurança Democrática/2003).	A necessidade de atender a segurança interior não implica o descuido da defesa nacional, a qual se outorgará a devida prioridade. A Colômbia seguirá sendo fiel a sua tradição de país que respeita o direito internacional, mas manterá capacidade dissuasiva, com a projeção necessária para a manutenção do respeito a sua soberania nacional e integridade territorial, dentro de uma postura estratégica defensiva (Política de Defesa e Segurança Democrática/2003).

Fonte: OEA.

Nota: ¹ Tradução do autor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a questão do terrorismo no continente americano, deve-se seguir o percurso da cautela em relação ao uso do conceito. Deve-se compreender o papel do Brasil no cenário internacional e, também, que o terrorismo é um tema central na agenda da política internacional; contudo, a posição brasileira deve ser politicamente contextualizada.

O conceito de terrorismo deve ser apreendido pelo ideário político brasileiro de maneira vinculada ao seu contexto político. De outra forma, o conceito pode apenas obscurecer o problema que o Brasil enfrenta em termos de segurança, que se traduz principalmente pelo crime organizado e pelo tráfico de entorpecentes e de armas. Entretanto, ao mesmo tempo, não se pode ignorar um fenômeno que não conhece fronteiras. O terrorismo é um tipo de ação que vai contra as bases de sustentação da sociedade, minando e deteriorando os laços que as sustentam.

O combate ao terrorismo deve partir de uma compreensão contextual e deve ser levado adiante respeitando-se as demandas envolvidas em cada cenário político. A própria definição guarda consigo um estigma severo, o qual deve ser aplicado com toda a cautela para não se incorrer no erro de criar um inimigo inexistente ou se tentar aplicar métodos que não serão eficientes por não captarem os fenômenos em questão de maneira adequada.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G. The ongoing failure of imagination. **Bulletin of the atomic scientists**, p. 36-41, Sept./Oct. 2006.
- BAUMAN, Z. Reconnaissance wars of the planetary frontierland. **Theory, culture & society**, v. 19, n. 4, p. 81-90, 2002.
- BRIAN, A. W. On the evolution of complexity. *In*: COWAN, G.; PINES, D.; MELZER, D. (Ed.). **Complexity: metaphors, models, and reality**. 1994.
- BUNN, M.; WIER A. **Securing the bomb 2005: the new global imperatives**. Cambridge, Mass., and Washington, D.C.: Project on Managing the Atom, Harvard University, and Nuclear Threat Initiative, May 2005. 121 p.
- BUSH, G. W. **White House data base, 2001-2005**. Disponível em: <www.whitehouse.gov>.
- CRENSHAW, M. **Terrorism in context**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1995.
- DIXON, T. H. **The rise of complex terrorism**. 2002.

GEARSON, J. **The nature of modern terrorism, in superterrorism** – policy responses. Massachusetts, Blackwell Publishing, 2002. p. 7-25.

GRAHAM, P. *et al.* A call to arms at the end of history: a discourse-historical analysis of George W. Bush's declaration of war on terror. **Discourse & society**, Londres, n. 15, 2004.

JENKINS, M. B. **Unconquerable nation** – knowing or enemy strengthening ourselves. Pittsburg: Ed. Rand Corporation, 2006.

KALDOR, M. Terrorism as regressive globalization. **Open democracy**, Sept. 2003.

LAQUEUR, W. The new face of terrorism. **Washington quarterly**, v. 21, n. 4, p. 169-178, Autumn 1998.

LEVITT, M. Untangling the terror web: identifying and counteracting the phenomenon of crossover between terrorist groups. **SAIA review**, v. XXIV, n. 1, 2004.

MCCORMICK, H. G. Terrorist decision making. Annual review political. **Science**, n. 6, p. 473-507, 2003.

MERARI, A. Characteristics of terrorism, guerilla, and conventional war as modes of violent struggle. *In*: RAMACHANDRAN, V. S. **Encyclopedia of human behaviour**. San Diego: Academic Press, 1994. v. 4.

SCHMID, A. P. **Terrorism** – the definitional problem. Presented at the War Crimes and Research Symposium: terrorism on trial at case Western University School of Law, 8 Oct. 2004.

_____. *et al.* **Political terrorism**: a new guide to actors, authors, concepts, databases, theories, and literature. Amsterdam: North Holland, Transactions Books, 1988. p. 5.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PRICE, J. International terrorism in Latin America, a broad and costly security risk. **InfoAmericas**, Oct. 2001. Disponível em: <http://tendencias.infoamericas.com/article_archive/001/1001/1001_regional_trends.htm>.

UNITED NATIONS. **Convention on offences and certain acts committed on board aircraft**. 1963.

_____. **Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft**. 1970.

_____. **Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation**. 1971.

- _____. **Assembly Resolution, nº 3.034 (XXVII), 1972.**
- _____. **Convention on the prevention and punishment of crimes against internationally protected persons. 1973.**
- _____. **International convention against taking of hostages. 1979.**
- _____. **Convention on the physical protection of nuclear material. 1980.**
- _____. **Assembly Resolution nº 40/1961, 1985.**
- _____. **Protocol for the suppression of unlawful acts of violence at airports serving international civil aviation. 1988.**
- _____. **Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation. 1988.**
- _____. **Protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf. 1988.**
- _____. **Convention on the marking of plastic explosives for the purpose of identification. 1991.**
- _____. **International convention for the suppression of terrorist bombings. 1998.**
- _____. **International convention for the suppression of the financing terrorism: 2000.**
- _____. **Council Resolution nº 1.373. 2001.**
- _____. **International convention for the suppression of acts of nuclear terrorism. 2005.**
- US GOVERNMENT. **National strategy for combating terrorism. 2003.**
- _____. **National defense strategy. 2005**
- _____. **National security strategy. 2006**

O PODER MILITAR BRASILEIRO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA*

Fernando José Sant'Ana Soares e Silva**

1 INTRODUÇÃO

As forças armadas brasileiras têm sido empregadas, historicamente, para garantir a integridade do território nacional, defender os interesses do Brasil e projetar internacionalmente o país.

Ao longo de sua trajetória, destacaram-se as participações na Guerra do Paraguai, na Segunda Guerra Mundial e no envio de tropas para a manutenção da paz no Haiti. A primeira consolidou as fronteiras no Sul e permitiu a livre utilização dos rios da Prata, Paraguai e Paraná; a segunda mostrou o interesse do Brasil em participar das decisões e ações internacionais; e a terceira demonstra a disposição da sociedade brasileira em contribuir para a manutenção da segurança internacional.

A despeito desses fatos, ainda impera um pensamento no país segundo o qual os diplomatas são os responsáveis exclusivos pelo estabelecimento e pela condução da política externa brasileira, desconsiderando a participação do poder militar como instrumento dessa política. Daí o presente trabalho dedicar-se ao tema *O poder militar brasileiro como instrumento de política externa* e ter o objetivo de analisar como, na história do Brasil independente (1822-2010), as Forças Armadas brasileiras foram empregadas para apoiar a política externa na consecução de seus objetivos.

A pergunta a ser respondida é: o aparato de defesa nacional foi historicamente utilizado como efetivo instrumento para a execução dos objetivos da política externa brasileira? Para responder a essa questão, o estudo inicialmente explica alguns conceitos relativos ao poder militar, exemplificando suas formas de emprego, sejam estas violentas, não violentas, dissuasórias, coercitivas ou cooperativas, contextualizando-se para o caso brasileiro. O passo seguinte é trazer à dis-

* Versão deste texto foi apresentada como trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Relações Internacionais e Diplomáticas na América do Sul da Universidade Católica de Brasília (UCB).

** Coronel do Exército, com cursos de Comando e Estado-Maior e de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, ambos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

cussão algumas definições de política externa, com a finalidade de, amalgamando as abordagens, chegar-se a um conceito de política externa brasileira (PEB).

A parte central deste texto é uma análise histórica da PEB, buscando estabelecer seus vínculos com as questões de defesa e segurança. Procurar-se-á estabelecer a relação entre o emprego do poder militar como recurso em apoio à PEB e o grau de autonomia decisória que o Estado brasileiro desfrutou no período em questão. Cabe salientar que autonomia não se limita apenas à capacidade de o país tomar suas próprias decisões de política externa: estende-se também à liberdade com que o Estado brasileiro possa escolher o processo de desenvolvimento que melhor lhe aprouver.

O estudo está dividido nos seguintes períodos históricos: os anos da independência (1822-1828); entre meados e a penúltima década do século XIX (1840-1889); a República Velha (1889-1930); o primeiro governo Vargas (1930-1945); o período democrático (1946-1964); o regime militar (1964-1979); a redemocratização (1979-1989); a década de 1990 (1990-2002); e o governo Lula (2003-2010).

Ao final do trabalho, buscar-se-á verificar a hipótese de se o poder militar brasileiro foi utilizado, ao longo da história, como instrumento de política externa para atingir os objetivos de segurança do país e, em caso afirmativo, de que forma e com que efeitos.

De forma alguma esse trabalho esgota o tema, se propondo, porém, a produzir algumas respostas necessárias, ainda que parciais, que contribuam ao debate que deve ser conduzido na sociedade e no meio acadêmico sobre o papel das forças armadas no apoio à PEB, tema que cresce em relevância à medida que se concretizam os prognósticos de desenvolvimento político, econômico e social do país.

2 PODER MILITAR: CONCEITO E TIPOS DE EMPREGO

Para o início deste estudo é interessante que se expliquem os conceitos de segurança e defesa nacional. A Política de Defesa Nacional (PDN) do Brasil (Brasil, 2005) estabelece com clareza a diferença entre estes conceitos, afirmando que:

Para efeito da Política de Defesa Nacional, são adotados os seguintes conceitos:

I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Com isso, segurança está relacionada ao sentimento de ameaça percebido pela sociedade, enquanto a defesa nacional consiste nas ações estatais para debelar essas ameaças, empregando preponderantemente o poder militar. Faz-se necessário, agora, definir poder militar.

A Escola Superior de Guerra (ESG) entende que o poder militar é um componente do poder nacional e que este seria a conjugação interdependente da vontade dos cidadãos e dos meios à disposição da sociedade, usados para atingir um objetivo comum (Brasil, 2011, p. 30). Depreende-se que o poder militar brasileiro é um dos componentes do poder nacional de que a nação dispõe para, em consonância com a vontade nacional, atingir seus interesses.

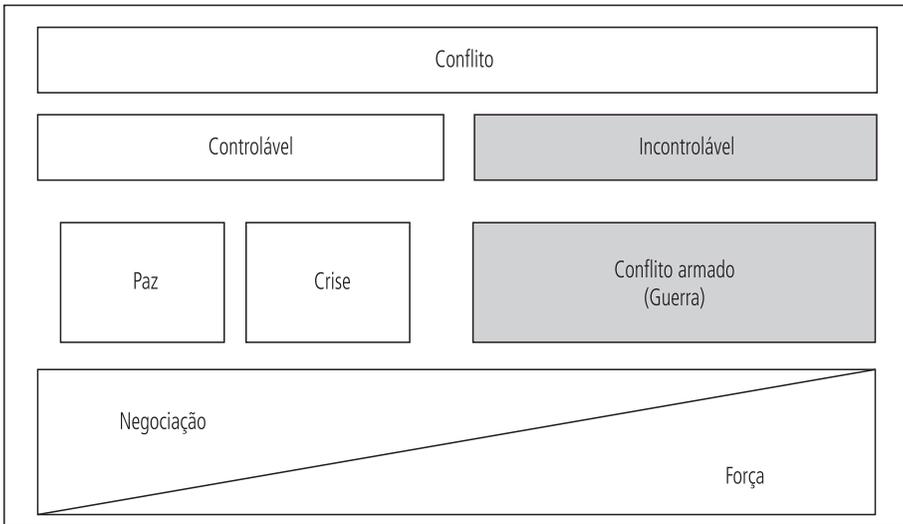
Alsina Júnior (2009, p. 22-26) faz considerações importantes sobre o tema. Destaca que o poder possui uma dimensão coercitiva (*hard power*) e uma dimensão persuasiva (*soft power*), sendo o poder militar um dos pilares do poder coercitivo, fundamental para se solucionar situações de conflito. Agrega, ainda, que o poder militar pode ser usado de forma tanto direta (violência física) quanto indireta (métodos não violentos). Concordando com a importância do poder militar, Barbosa (2002, p. 94) destaca que, apesar de a solução pacífica de conflitos ser, atualmente, a opção majoritária no cenário internacional, os países que possuem liderança neste mesmo cenário são os que estão preparados para empregar seu aparato militar.

Essas considerações implicam o fato de que o poder militar é importante para que uma sociedade solucione os conflitos externos que se apresentem; compete, então, traçar comentários sobre dois conceitos: conflito e crise.

O *Manual de campanha do Exército brasileiro – estratégia (C 124-1)* (Brasil, 2001, p. 2-3) considera que *conflito* é o enfrentamento intencional entre Estados ou grupos de Estados, predispostos a empregar variado grau de violência, sendo a guerra, o conflito armado, sua expressão máxima. Este mesmo documento descreve *crise* como um fenômeno complexo, caracterizado por grandes tensões e elevada probabilidade de agravamento. Assim, a crise é o passo intermediário entre a paz e a guerra, conforme a figura 1.

Raza (2002, p. 13) entende que “As crises são uma forma de conflito permeado pela ameaça ou o uso limitado da força para a conquista de objetivos politicamente determinados”. Ao dizer isso, não difere, em essência, do *Manual de estratégia* já citado, adicionando ainda uma questão fundamental: o uso do poder militar para a consecução de objetivos políticos.

FIGURA 1
Espectro dos conflitos



Fonte: Brasil (2001).

Diversos autores, como Nye, citado por Alsina Júnior (2009, p. 23), Raza (2002, p. 1-2) e Nogueira (2008, p. 68), destacam as duas finalidades clássicas do emprego do poder militar: dissuasão e coerção. A *Estratégia Nacional de Defesa* (END) agrega uma terceira: a cooperação militar. Da leitura das fontes citadas, chega-se às seguintes definições:

- 1) Dissuasão: sentimento que desencoraja um oponente a tomar atitudes, devido à ameaça de uma reação militar que traria custos inaceitáveis. É executada desde o tempo de paz e está baseada na credibilidade do dispositivo militar do dissuasor, bem como na vontade da sociedade em empregar o poder militar no momento oportuno.
- 2) Coerção: ações militares violentas que visam impor que o oponente tome uma atitude favorável à nação que empreende a coerção.
- 3) Cooperação militar: ações entre dois ou mais países que objetivam estreitar o relacionamento e/ou atingir objetivos comuns.

Segue-se na tabela 1 alguns exemplos de possibilidades de emprego do poder militar brasileiro, em âmbito externo.

Pode-se então resumir que o poder militar é um recurso de poder à disposição do Estado, o qual deve empregá-lo com finalidade de assegurar a conquista de objetivos políticos, notadamente em âmbito externo.

TABELA 1
Exemplos de formas de emprego do poder militar, em âmbito externo

Tipo de emprego	Operação	Objetivo	Grau de violência
Cooperação militar	Ajuda humanitária em outros países	Mitigar o sofrimento humano e evitar a criação de zonas de insegurança	Não violento
	Intercâmbios; participação em fóruns e conselhos; exercícios conjuntos; visitas envolvendo outras forças armadas	Estreitar laços de amizade e aumentar a confiança mútua	Não violento
	Ações conjuntas contra ilícitos transnacionais e terrorismo	Emprego conjunto buscando objetivos comuns	Violência limitada
	Operações de manutenção de paz	Preservar a segurança internacional	Violência limitada
	Operações de imposição da paz ¹	Restabelecer a segurança internacional	Violento
Dissuasão	Existência de um dispositivo militar crível	Evitar o conflito armado	Não violento
	Ameaça de empregar o aparato militar		Não violento
Coerção	Bloqueios navais ou terrestres e zonas de exclusão aérea	Fazer com que o governo oponente tome atitudes favoráveis	Violento
	Ações militares limitadas	Proteção de nacionais em outros países; apoio militar a governos aliados; estabilização da situação política e social em outro país; proteção dos interesses nacionais no exterior; proteção do território, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo nacionais de vetores hostis	Violento
	Guerra ²	Manter a inviolabilidade do território, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo nacionais contra forças hostis; restaurar ou manter o <i>status quo ante bellum</i> ; substituir um governo adverso; manter o equilíbrio de poder em uma região; socorrer um terceiro Estado	Altamente violento

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Conforme descrito por Bigatão (2008, p. 271).

² As guerras de conquista ou de ampliação de território são vedadas ao Brasil pela Constituição Federal (CF).

A dissuasão deve ser a estratégia principal do Brasil, desde o tempo de paz. Forças armadas preparadas para defender os interesses nacionais, em qualquer tempo, convenem pela sua capacidade de combate e de sustentação do esforço nesta ação. A contribuição das forças armadas para a dissuasão, contudo, somente será concretizada pela existência de um poder militar adequado, que inspire credibilidade aos demais países.

3 POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNA

Cervo (2009, p. 8) argumenta que as relações internacionais, a política exterior e a diplomacia são três dimensões do convívio entre os povos, sendo o primeiro conceito o mais abrangente e o último o mais restrito. Ainda da leitura de Cervo (2009, p. 9) depreende-se que política externa é a agregação de valores, vindos da sociedade nacional, à agenda externa que o governo quer implementar, ou seja, uma conjugação da vontade da sociedade aplicada ao relacionamento internacional.

Milza (2003, p. 369) acentua a vinculação das políticas externa e interna quando diz:

(...) não há nenhum ato de política externa que não tenha aspecto de política interna, quer se trate dos atos mais importantes da vida dos Estados ou das manifestações cotidianas da atividade internacional. Em outras palavras: não há diferença de natureza, tampouco separação estanque entre o interior e o exterior, mas interações evidentes entre um e outro, com, entretanto, uma prevalência reconhecida do primeiro sobre o segundo.

Almeida (2002, p. 23) destaca que, apesar do aparecimento de outros atores internacionais e de temas que mobilizam a opinião pública mundial, os Estados nacionais continuam sendo os atores fundamentais dos arranjos internacionais, mantendo-se válido o paradigma inaugurado na Paz de Westfália (1648), onde o conceito de soberania dos Estados-Nação “reconhecidos” era a base do sistema internacional.

A importância da soberania é corroborada pelo Estado brasileiro por meio de sua Constituição, quando esta enumera, no inciso I do Artigo 1º, a soberania como fundamento da República.

Amalgamando-se essas abordagens, adotar-se-á como conceito de política externa brasileira, para o estudo em tela, as ações do Estado brasileiro em direção a outros Estados e a outros atores externos. Estas ações são provenientes da vontade da sociedade e respaldadas, a fim de serem reconhecidas como legítimas, pelos recursos de poder à disposição do Estado. Tudo com vistas a manter a soberania nacional e a autonomia decisória da sociedade brasileira.

Observa-se, no conceito explicitado, que a política externa é o reflexo dos interesses e das aspirações de uma sociedade no sistema internacional, sendo que esses objetivos são dependentes da capacidade de o Estado alcançá-los.

Estabelecido o conceito de política externa adotado para esta análise, buscar-se-á realizar um histórico da evolução da PEB, enfatizando as tendências que prevaleceram nos diversos períodos e procurando focar, com mais atenção, o relacionamento da política externa com a segurança e o poder militar.

4 USO DO PODER MILITAR NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PANORAMA HISTÓRICO

4.1 Os anos da independência (1822-1828): anos de submissão

Menezes (1997, p. 37) sustenta que a diplomacia brasileira herdou as tradições portuguesas. O Estado português da Dinastia de Bragança não dispunha de recursos para manter uma política externa autônoma; assim, sua diplomacia evitava enfrentamentos e objetivava sempre a mediação, buscando manter as discussões internacionais o menos exaltadas possíveis. Portugal ainda era aliado incondicional da Inglaterra, o que, na prática, garantia a soberania do Estado português, que prescindia, assim, de manter forças armadas adequadas à estatura do país. Essa cultura do não confronto foi assimilada pelo nascente Estado brasileiro independente.

Cervo e Bueno (2010, p. 23) concordam que a PEB do período da independência herdou os valores e desígnios do Estado bragantino. Destacam, ainda, que a PEB da década de 1820 teve duas características: *i*) o alijamento da sociedade brasileira do processo decisório, com a consequente percepção restrita do interesse nacional; e *ii*) a subordinação aos interesses ingleses, em troca do reconhecimento da independência, o que permitiu ao Estado monárquico brasileiro manter a unidade nacional (Cervo e Bueno, 2010, p. 50).

Pode-se destacar que a PEB deste período não privilegiava um projeto autônomo nacional: ela era independente em relação à sociedade brasileira e primava pela não confrontação. Com essa política, o Estado brasileiro podia abrir mão de acumular recursos de poder, em especial de poder militar, pois a submissão aos interesses externos e a opção exclusiva da mediação davam essa possibilidade.

4.2 A autonomia de meados do século XIX (1840-1889): o uso do poder coercitivo

Na década de 1830, iniciou-se uma transição de postura na PEB, da submissão verificada no período de independência para uma política de afirmação nacional (Cervo e Bueno, 2010, p. 61). Essa transição foi caracterizada pelo alinhamento da PEB com a opinião dominante no Parlamento e a revogação dos “tratados desiguais”, que colocavam o Brasil em posição subalterna, pois cláusulas, pretensamente recíprocas, só beneficiavam os países contrapartes.

Em 1844, após as crises iniciais do Segundo Reinado e no ocaso da Revolução Farroupilha (1835-1845), o Império revogou o último dos “tratados desiguais”, o tratado de 1827 com a Inglaterra, que dava vantagens comerciais àquele país. Inaugurou-se, assim, uma nova PEB. Cervo e Bueno (2010, p. 65) caracterizam essa fase da seguinte forma: “O novo projeto, autoformulado, envolveu uma redefinição das metas externas, a partir de novas percepções dos interesses nacionais, resultando numa política externa enérgica em seus meios e independente em seus fins”.

Entre os objetivos dessa nova PEB estava o controle do comércio externo, por meio de uma autonomia alfandegária, que fora possível pela denúncia dos tratados desiguais e pela consolidação das fronteiras, através da manutenção das posses territoriais já conseguidas no passado (Cervo e Bueno, 2010, p. 65).

A PEB deste período teve que atingir três grandes objetivos de segurança: *i*) resolver a situação de beligerância com os ingleses; *ii*) defender a Amazônia dos interesses norte-americanos; e *iii*) controlar a região do Prata.

Em 1845, coerente com a sua postura autônoma e reagindo às pressões inglesas, o Brasil iniciou um período de beligerância com a Inglaterra. Essa ruptura se materializou quando o Brasil não renovou o tratado de comércio de 1827, extinguiu os privilégios ingleses no território nacional e decretou a cessação da convenção sobre o tráfico negreiro (Cervo e Bueno, 2010, p. 80).

A autonomia alfandegária foi materializada pelo Decreto nº 376, de 12 de agosto de 1844, conhecido por Tarifa Alves Branco, que gravava os produtos importados, em sua maioria ingleses, com tarifas que iam até 60%.

Tudo isso fez parte do projeto nacionalista de 1844, que teve o mérito de unir a opinião pública, o Parlamento e o Conselho de Estado, marcar a posição de não subserviência a potências estrangeiras e estimular a industrialização nacional.

O estado de beligerância só foi superado em meados dos anos 1860, quando o Brasil driblou a intransigência do governo inglês através da extinção do tráfico de escravos, de vinculações da corte imperial com a coroa inglesa e de ligações econômicas entre empresários dos dois países (Cervo e Bueno, 2010, p. 83).

A década de 1850 exigiu cuidados especiais do Império na defesa da Amazônia. Os Estados Unidos tinham planos de ocupação da região para obter uma saída da crise da economia escravista do Sul daquele país.

Cervo e Bueno (2010, p. 102) afirmam que a estratégia dos Estados Unidos era composta pela: penetração demográfica; provocação; conflito; e anexação. Para tal, fazia-se vital conseguir a livre navegação no rio Amazonas. Nesse intento, o governo norte-americano fez uma manobra diplomática, buscando atrair para a sua causa os países ribeirinhos superiores do Amazonas. Alegava-se que a monarquia “(...)

mantinha o Amazonas fechado, após obter liberdade de navegação dos rios platinos” (Cervo e Bueno, 2010, p. 103).

Cervo (2009, p. 125) mostra que a estratégia adotada pelo Império foi defensiva, a qual se baseou na protelação da abertura do rio à navegação internacional por meio dos seguintes instrumentos: acordos com os ribeirinhos superiores, oferecendo direito à navegação; fortificação da foz; e criação de uma companhia nacional para explorar a navegação no rio. Esta estratégia teve pleno sucesso.

Ao Sul, o Império adotaria uma estratégia ofensiva para a consecução de seus objetivos de evitar o fortalecimento da Argentina e garantir a livre navegação na bacia platina. Doratioto (2000) ratifica essa posição quando diz:

(...) pois, no final da década de 1840, o Estado Monárquico brasileiro estabeleceu como objetivo de sua ação no Rio da Prata evitar a construção de um Estado Nacional, sob a hegemonia de Buenos Aires, que ocupasse a mesma extensão de território do antigo Vice-Reino do Rio da Prata. Uma república forte ao sul, acreditavam os governantes do Império do Brasil constituir-se-ia em ameaça, quer política, ao estimular, por seu exemplo, movimentos republicanos internos, quer à própria integridade territorial nacional, por ser pólo de atração ou ameaça militar em relação ao sul brasileiro, e, ainda, ameaçaria a livre navegação dos rios Paraná e Paraguai, essencial para o contato da isolada província do Mato Grosso com o resto do Brasil.

Para alcançar esses objetivos de política exterior, o Brasil empregou seu poder militar. O marco do início do uso da força militar na região do Prata foi a campanha contra Rosas, que se deu quando o presidente argentino, superando o bloqueio naval anglo-francês a Buenos Aires, sentiu-se fortalecido e tencionou conseguir uma superioridade militar perante o Brasil. O Império reagiu, se aliou politicamente às províncias centrífugas de Entre Ríos e Corrientes e, como suporte a essa ação diplomática, empreendeu uma campanha militar. A consequência foi a saída de Rosas do poder, em 1852, e a manutenção do *status quo* favorável ao Brasil (Candeas, 2005, p. 6).

Outro aspecto importante do emprego do poder militar como ferramenta de política externa no período foi a Guerra do Paraguai (1864-1870). Apesar disso, deve-se ressaltar a visão de Menezes (1997, p. 46), ao quantificar os efetivos militares nacionais ao início da guerra como insignificantes, mesmo diante do Paraguai, um país de menores população e extensão territorial, o que demonstra que não havia um cuidado institucional para manter o poder militar devidamente adequado para que este servisse como instrumento da PEB.

Cervo (2009, p. 124) afirma que, no período entre 1851 e 1876, quando da desocupação militar do Paraguai pelas tropas brasileiras, estabeleceu-se uma

hegemonia regional brasileira, com forte emprego do poder militar. Destaca, ainda, o papel de protagonista do Brasil na configuração do subsistema platino de relações internacionais, agindo com grande autonomia, mesmo diante das pressões das grandes potências.

Interessante analisar esse período da PEB, marcado por grande autonomia e pela busca de soluções distintas para as questões de segurança, priorizando o emprego do poder militar ao Sul e ações diplomáticas frente aos ingleses e americanos.

Cervo e Bueno (2010, p. 129) destacam que, uma vez resolvidos os problemas de segurança, a política externa do Império entrou em uma fase de distensão, tendo ganhado destaque as viagens do Imperador D. Pedro II pelo mundo e o comparecimento a fóruns e conferências internacionais.

Outro dado relevante é que, na política externa do final do Império, deu-se início à aproximação com os Estados Unidos. Vários aspectos, principalmente econômicos, deram origem a esse processo, porém destaca-se como fator importante a resistência, de ambos os países, à preeminência inglesa (Cervo e Bueno, 2010, p. 139).

Como conclusão sobre a PEB do Império (1822-1889), pode-se dizer que, após um início vacilante e equivocado, o governo imperial, a partir de 1840, agiu com grande autonomia, em especial nas questões de segurança, buscando estar alinhado com o interesse nacional, além de empregar soluções e estratégias diversas.

O emprego de meios militares em apoio à PEB, no período, garantiu a integridade territorial e a autonomia decisória do Estado brasileiro. Apesar de os recursos militares não serem abundantes, o governo imperial empregou-os de forma resoluta e com apoio da sociedade para alcançar seus objetivos políticos.

4.3 A República Velha (1889-1930)

Em 1902, assumiu a chancelaria brasileira José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco.

Rio Branco direcionou sua ação diplomática para as questões de segurança nacional, em especial a soberania e os limites. Cômico da exiguidade de recursos de poder à disposição do Estado brasileiro, Rio Branco aproximou-se dos Estados Unidos, sem que isso significasse, contudo, um alinhamento automático. Essa posição pragmática visava ganhar autonomia no plano sul-americano.

Cervo (2009, p. 126) cita dois exemplos dos benefícios que o apoio diplomático norte-americano propiciou: a anexação do Acre, extirpando a tentativa imperialista do Bolivian Syndicate;¹ e a formação do conceito de América do Sul como uma unidade estratégica, livre de iniciativas imperialistas extracontinentais.

1. Companhia de exploração de borracha, de capital anglo-americano, que firmou um acordo com o governo boliviano, dando-lhe direitos de soberania no território atual do Acre.

Em 1904, o Brasil iniciou um projeto de rearmamento naval, a fim de resguardar as soluções adotadas pela chancelaria. Doratioto (2000) e Heinsfeld (2003, p. 319) concordam em afirmar que o Barão usou sua influência para que o governo aprovasse esse rearmamento, pois acreditava que tornar o Brasil uma potência regional passava por fortalecer os mecanismos de defesa do país. Com isso, foi autorizada a encomenda de várias belonaves, sendo que três delas estavam entre as mais poderosas do mundo. De fato, a dissuasão causada por esse rearmamento possibilitou a acomodação das tensões com a Argentina (Doratioto, 2000).

Corroborando essa ideia, Guedes (2002) destaca a preocupação de Rio Branco, já em 1902, com o estado precário das Forças Armadas brasileiras. Ao contrário dos contenciosos fronteiriços na região de Palmas e do Amapá, onde a arbitragem internacional dera ganho de causa ao Brasil, Rio Branco acreditava que as questões que se avizinhavam, como as disputas geopolíticas com a Argentina e as territoriais com a Bolívia e o Peru, necessitariam ser resolvidas pela diplomacia bilateral; assim, considerava que Forças Armadas adequadas seriam indispensáveis para respaldar a ação diplomática.

Após a entrada dos Estados Unidos, em 1917, na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), e devido ao afundamento de vários navios mercantes nacionais, o Brasil abandonou a neutralidade e declarou guerra ao império alemão. A maior contribuição militar ocorreu por intermédio da Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG), composta de vários navios de guerra, a qual cumpriu missões de combate no Atlântico e no Mediterrâneo.

Essa contribuição militar tinha um objetivo de política externa: fazer com que o Brasil fosse reconhecido como uma das nações vitoriosas, colocando em um patamar superior seu *status* no cenário político internacional, visto que, na Segunda Conferência de Haia, o Brasil havia sido classificado como potência de quinta (e última) categoria, na organização do Tribunal de Presas. Apesar da participação no Tratado de Paz de Versalhes, esse reconhecimento não se concretizou: Estados Unidos, França, Inglaterra e, em menor medida, Itália e Japão, dominaram os acontecimentos políticos e alijaram os outros contendores do processo decisório do pós-guerra (Frota, 2000, p. 560-569).

A Primeira Guerra Mundial fez, ainda, o governo brasileiro ver que o Exército não estava preparado para o combate moderno de então. Como consequência, tomou duas atitudes: *i*) criou, em 1917, fábricas de pólvora e cartuchos, assim como arsenais de guerra para fabricação de viaturas militares e de projeteis de aço para a artilharia, tudo visando tornar o Brasil autônomo em material militar; e *ii*) contratou, em 1919, a Missão Militar Francesa, que tinha por objetivo organizar o ensino e a instrução militar no Exército (Brasil, 1984, p. 34-35, 47).

Apesar desse esforço em aumentar o poder militar à disposição do Estado brasileiro, não houve, após a Primeira Guerra Mundial, o uso deste poder para a consecução do interesse nacional, pois as elites políticas do país estavam satisfeitas com a inserção internacional do Brasil de então. De fato, prosperavam com a divisão internacional do trabalho, que colocava o Brasil como exportador de produtos primários, especialmente café. Assim, com uma percepção do interesse nacional que não privilegiava a maior parte da população, a diplomacia concentrou seus esforços nas questões comerciais de abertura de mercados para esses produtos, permanecendo em uma posição política subalterna em relação aos Estados Unidos e a Grã-Bretanha (Cervo e Bueno, 2010, p. 200).

4.4 O primeiro governo Vargas (1930-1945): defesa e desenvolvimento

O governo Vargas mudou o enfoque da política externa, devido a uma leitura mais acurada do interesse nacional. Sem descuidar das tradicionais exportações de produtos primários, buscaram-se novas formas de cooperação com outros Estados que trouxessem ganhos para o conjunto da sociedade, as quais se materializaram pelo início da industrialização.

Moura (1980, p. 60-62) declara que, embora autoritário, o governo Vargas, ao quebrar a estrutura oligárquica agroexportadora vigente até então, incluiu outros atores no processo decisório nacional, e a busca pela satisfação desses atores pautou a política externa.

Em um mundo ainda multipolar, com vários atores relevantes, Vargas buscou uma política de equidistância entre os Estados Unidos e a Alemanha, com vistas a obter maior poder de barganha e maior autonomia. Por fim, ainda no ambiente multipolar, em 1939, o Brasil optou pelos Estados Unidos (Cervo e Bueno, 2010, p. 234).

Moura (1980, p. 62, 132) concorda que Alemanha e Estados Unidos disputavam o apoio do Brasil, o que alargou a autonomia decisória nacional; porém, o autor agrega que essa equidistância só foi rompida completamente quando Vargas conseguiu alcançar seus dois grandes objetivos, que não estavam, inicialmente, nos planos norte-americanos: a instalação de uma usina siderúrgica e o reequipamento das Forças Armadas brasileiras. Isto fica claro no seguinte trecho: “O rompimento da equidistância na política externa brasileira dependeu do completo reequipamento econômico e militar do país e nesse sentido os últimos meses de 1941 e os primeiros de 1942 foram cruciais” (Moura, 1980, p. 156).

Assim, Vargas franqueou o território nacional para a instalação de bases militares, as Forças Armadas foram reequipadas e o país recebeu ajuda para o aumento do seu parque industrial. Logo após, o Brasil enviou tropas para combater na Segunda Guerra Mundial, sendo o único país latino-americano a fazê-lo.

Cervo e Bueno (2010, p. 264) destacam que não houve solicitação dos Estados Unidos para que o Brasil enviasse tropas ao conflito e, inclusive, a Grã-Bretanha foi contrária a esse envio. Na verdade, Vargas decidiu pelo emprego do poder militar nacional na guerra para aumentar a presença brasileira nas conferências de paz e para melhorar a posição do país no concerto internacional do pós-guerra.

Vargas utilizou a política de equidistância para aumentar os recursos nacionais de poder, por meio da ajuda norte-americana para a construção do parque siderúrgico e para o reequipamento das forças armadas, aliando segurança e desenvolvimento. Após isso, utilizou seu poder militar, recém-renovado, para apoiar a política externa, conseguindo o aumento do prestígio internacional do país, que figurou ao lado dos vitoriosos na guerra.

4.5 O período democrático (1946-1964)

Após a guerra, houve a redemocratização do Brasil, com a ascensão do governo Dutra (1946-1951), o qual acreditava que o liberalismo político e econômico, por meio do alinhamento aos Estados Unidos, traria desenvolvimento ao país. Esse cálculo, contudo, não se concretizou.

Barros (2007, p. 81) afiança que os Estados Unidos não tinham intenção de realizar investimentos estatais no Brasil; queriam, sim, flexibilizações legais que garantissem mais retorno aos investimentos privados, quase um retorno à política de tratados desiguais dos primeiros anos da independência. Cervo (2009, p. 129) corrobora essa posição e destaca, ainda, que os Estados Unidos impuseram ao Brasil, o qual aceitou sem barganhar, um sistema de segurança coletiva, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), em 1947. Com efeito, o Brasil abriu mão de qualquer autonomia no plano internacional, permitindo o livre fluxo de capitais norte-americanos e atendendo aos objetivos de segurança coletiva impostos por Washington.

Vargas, em seu segundo governo (1951-1954), foi eleito com uma proposta de combater o capital estrangeiro e acelerar o crescimento econômico, objetivos antagônicos nas circunstâncias do momento (Barros, 2007, p. 83). Dessa época surgiu, na ESG, os princípios da doutrina de segurança nacional, que associavam segurança e desenvolvimento, tal como fizera Vargas em seu primeiro governo. Essa doutrina foi a primeira formulação autóctone no Brasil na área da segurança internacional.

Vizentini (2008, p. 13) destaca que, nesse momento, a política nacional estava polarizada entre dois grupos: *i*) um que pretendia um desenvolvimento autônomo, afastando o Brasil dos Estados Unidos; e *ii*) outro que acreditava que o melhor caminho para o desenvolvimento era uma associação com os Estados Unidos, devido à oferta de capital que existia naquela nação. O primeiro grupo vocalizava as ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

(Cepal), enquanto o segundo se baseava na doutrina emanada pela ESG. Oliveira (2010, p. 142-143) concorda com essa visão ao dizer:

Por outro lado havia também um projeto liberal ou internacionalista, cujos formuladores acreditavam que países como o Brasil, de recente desenvolvimento industrial e com escassas reservas de capital, não teriam condições de promover o desenvolvimento por conta própria, sendo necessário recorrer ao capital internacional. Como este estava disponível em grande volume, sobretudo nos Estados Unidos, garantir-se-ia um desenvolvimento acelerado (...).

Tal debate, que ocorria no interior destes segmentos da sociedade civil, praticamente se reproduzia no interior das Forças Armadas, principalmente no exército. De um lado se punham os intelectuais da ESG denominados de “sorbonistas”, cujo posicionamento político os aproximava do projeto liberal ou internacionalista, e de outro os nacionalistas, os quais formavam a facção do exército simpatizante com as ideias getulistas, contrários à intervenção militar na política (a não ser para garantir o estado de direito na defesa da Constituição e que consideravam necessário garantir o desenvolvimento da nação um pouco mais distante do poderio do capital internacional).

Um exemplo desse antagonismo, presente no segundo governo Vargas, foi a criação da Petrobras, medida que teve como objetivo agradar os “nacionalistas”, e a assinatura do Tratado de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos, para contemplar os “liberais”.

O governo Kubitschek (1956-1961), por sua vez, trafegou com mais desenvoltura nessa ambiguidade. Procurou implementar uma política desenvolvimentista, com substituição de importações, e lançou a Operação Pan-Americana (OPA). A visão de Cervo e Bueno (2010, p. 290) define a OPA como:

(...) uma proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico, na qual se insistia na tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as maneiras mais eficazes de se evitar a penetração de ideologias exóticas e antidemocráticas, que se apresentavam como soluções para os países atrasados.

Um acontecimento importante no governo Kubitschek foi a decisão de o Brasil enviar tropas, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), para o Sinai e Faixa de Gaza no âmbito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I). Foi a primeira vez que o país participou com contingente militar neste tipo de missão, sendo a única nação sul-americana que manteve a contribuição ao longo de toda a missão. Marca a importância dessa participação o fato de dois generais brasileiros terem assumido o cargo de comandante militar da missão (Seitenfus, 2006, p. 3).

Em linhas gerais pode-se afirmar que Kubitschek subordinou a autonomia, em termos de segurança, aos objetivos de desenvolvimento.

Quadros (janeiro a agosto de 1961) e Goulart (1961-1964) tentaram implantar a Política Externa Independente (PEI), que tinha suas raízes no desenvolvimentismo de Kubitschek e no nacionalismo de Vargas. Em termos gerais, propugnava uma autonomia decisória, levando em consideração os interesses nacionais em desenvolvimento e segurança. Fugia do alinhamento automático com os Estados Unidos, mas não buscava um confronto com esse país (Cervo, 2009, p. 130). Nesse período, politicamente conturbado, não houve emprego substantivo do poder militar em apoio à política externa.

4.6 O regime militar: autonomia pela dissuasão

O regime militar iniciou-se com o governo Castelo Branco (1964-1967). A política externa de Castelo privilegiou o que Miyamoto e Gonçalves (1993, p. 215) e Vizentini (1998, p. 34) chamam de política dos círculos concêntricos, que reconhecia a hegemonia dos Estados Unidos no plano mundial e focava a atenção na América Latina, dentro do paradigma Leste-Oeste. O comando militar da missão na República Dominicana (1965) está dentro desse escopo.

Com Costa e Silva (1967-1969), iniciou-se uma mudança de rumos na PEB do regime militar, abandonando-se o alinhamento com os Estados Unidos em favor de uma política autônoma. Vizentini (1998, p. 77-78) cita três aspectos que levaram a essa mudança: *i*) a falta de desenvolvimento econômico pela falta de fluxo de capitais; *ii*) a *Détente* entre os Estados Unidos e a União Soviética, que fez emergir o antagonismo Norte-Sul; e *iii*) o fato de que a política de defesa coletiva não havia criado relações de interdependência, tendo, ao contrário, aumentado a dependência, fazendo ruir as aspirações de subliderança regional.

Marcou essa política a recusa em assinar, no ano de 1968, o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), por Costa e Silva entender que este visava ao congelamento das relações de poder entre as nações, sufocando os países em desenvolvimento. Costa e Silva abandonou os conceitos de segurança coletiva e soberania limitada em favor dos conceitos de segurança e soberania nacional, os quais estariam em estreita ligação com o desenvolvimento como resultado de um processo endógeno (Vizentini, 1998, p. 84-85).

No governo Médici (1969-1974), o Brasil experimentou uma fase de grande desenvolvimento econômico, conhecido como “milagre brasileiro”; ao mesmo tempo houve um fomento governamental que propiciou o período de maior desenvolvimento da indústria armamentista nacional, estratégia levada a cabo pelo governo com a finalidade de reforçar o poder militar, ganhando, assim, autonomia no plano internacional (Brigagão e Proença Júnior, 1988, p. 87-89).

De posse desses recursos de poder, econômicos e militares, Médici propugnou sua “diplomacia do interesse nacional”, que se resumia em considerar que, à medida

que um país cresce, aumenta sua parcela de decisão no sistema internacional, combatendo o congelamento de posições de poder e argumentando por regras de comércio internacional mais justas, pois não poderia haver paz sem desenvolvimento (Miyamoto e Gonçalves, 1993, p. 225).

Cervo (2009, p. 136) afirma que o ápice dessa política exterior autônoma se deu no governo Geisel (1974-1979), por intermédio de quatro vertentes: *i*) a produção de armamentos, desde armas portáteis a aviões e carros de combate, objetivando a exportação e o aumento do poder militar nacional; *ii*) o Acordo Nuclear, firmado com a Alemanha, com transferência de tecnologia; *iii*) a denúncia do Tratado de Assistência Militar Brasil-Estados Unidos; e *iv*) o desenvolvimento de um programa nuclear nacional.

Vizentini (1998, p. 197-204, 223) concorda ao dizer que “(...) a política exterior de Geisel representou a forma mais desenvolvida do paradigma da diplomacia do regime militar”. Agrega, ainda, que isso foi possível, mesmo em um quadro de recessão mundial, pela política de substituição de importações, em especial de fontes de energia. Destaca que a denúncia do acordo militar com os Estados Unidos só foi possível porque o Brasil produzia 80% de seu material bélico, importando os 20% restantes de diferentes países: a participação americana era mínima.

Barros (2007, p. 98) adiciona que essa política exterior pode ser definida como um “pragmatismo responsável e ecumênico”, focado no interesse nacional e que, por conta disso, o Brasil adotou posições terceiro-mundistas, como a condenação ao sionismo e ao *apartheid* sul-africano, bem como aumentou a sua presença na África e no Oriente Médio.

Miyamoto e Gonçalves (1993, p. 230-232) destacam que esse governo concretizou o abandono do paradigma Leste-Oeste e passou a enxergar o cenário internacional sob o viés do conflito Norte-Sul; comprova esse fato o reconhecimento do governo de Angola, recém-independente, de orientação marxista-leninista, o que seria impensável antes.

O acúmulo de poder, econômico e militar, permitiu a Geisel suportar as pressões norte-americanas, que foram uma reação a essa política autônoma. Vizentini (1998, p. 224) deixa isso claro ao tratar das pressões do governo norte-americano, relacionadas às críticas aos direitos humanos, quando diz que aquele governo vinculou essas críticas ao acordo nuclear com a Alemanha e que “As denúncias eram usadas como forma de pressão para que o Brasil desistisse ou revisasse o acordo”.

Nos dizeres de Cervo (2009, p. 131), os governos do regime militar: rechaçaram os mecanismos de segurança coletiva impostos pelos Estados Unidos; abandonaram a bipolaridade como parâmetro de política exterior, privilegiando

uma visão dos problemas gerados pela divisão Norte-Sul; e direcionaram a política exterior para a consecução dos interesses nacionais.

A PEB do regime militar teve independência em âmbito mundial, escudada nos recursos de poder nacionais. Sobre esta questão, Hélio Jaguaribe, citado por Vizentini (1998, p. 227), comenta que o Brasil dispunha de “(...) uma base de recursos suficiente para enfrentar o mundo por conta própria”. Assim, os governos do período foram mais além do que propugnava a PEI.

Interessante perceber que não houve emprego violento do poder militar; porém, o dispositivo militar, associado ao desenvolvimento econômico, era percebido como forte o suficiente para respaldar o governo contra qualquer coerção por parte de outros países, ou seja, dava dissuasão e permitia autonomia decisória.

4.7 A redemocratização: a cooperação em segurança na América do Sul

O governo Figueiredo (1979-1985) iniciou a redemocratização, ao revogar os atos institucionais e promulgar a Lei da Anistia, que permitiu a volta dos exilados à cena política do país. Esse período foi marcado, também, por uma grave crise econômica, que reduziu os recursos de poder à disposição do Brasil. Sem recursos para trafegar com desenvoltura no cenário internacional, o Brasil resolveu solucionar os contenciosos no plano regional, em especial com a Argentina.

Barros (2007, p. 102) destaca que, tendo herdado do governo Geisel relações conturbadas com a Argentina, Figueiredo empenhou-se em melhorá-las, iniciando pelo Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa, em 1979, que compatibilizou os projetos hidroelétricos de Itaipu e Corpus.

Outro gesto significativo foi a postura do Brasil durante a Guerra das Malvinas, em 1982. Rocha (2006, p. 118) ressalta que, apesar de se manter oficialmente neutro, o Brasil ajudou a Argentina, cedendo material militar e franqueando os portos brasileiros para que produtos argentinos pudessem ser reexportados, evitando, assim, o embargo comercial imposto pelos países europeus. A atitude do Brasil teve duas razões principais: *i*) amenizar as tensões ainda recentes com a Argentina; e *ii*) impedir que Buenos Aires recorresse à ajuda da União Soviética (Moniz Bandeira, 2003, *apud* Rocha, 2006, p. 118).

Outro fato importante envolvendo um país vizinho se deu em 1983 na crise do Suriname. Esse país, devido a problemas políticos internos, estava isolado da comunidade internacional e buscou ajuda junto a Cuba. Havia a percepção, por parte dos Estados Unidos, que Cuba iria aumentar a influência comunista na região, inclusive com desdobramentos de tropas, através de uma aproximação com o Suriname e com Granada.

Receosos desse intento, os Estados Unidos enviaram um emissário ao Brasil, em março de 1983, para propor que os dois países compusessem uma força militar aliada, com a finalidade de invadir o Suriname, prevenindo a ameaça comunista. O governo brasileiro respondeu que não participaria de uma invasão a um país vizinho, dissuadiu o governo norte-americano de realizá-la e se comprometeu a resolver o problema, por acreditar que este ocorria em sua zona de responsabilidade. Assim, houve uma missão, liderada pelo chefe da Casa Militar, general Venturini, que foi ao Suriname oferecer ajuda militar e econômica em troca do afastamento dos cubanos. A missão foi coroada de êxitos: o objetivo de segurança foi atingido. Granada, contudo, foi invadida em outubro daquele ano pelos Estados Unidos (Lampreia, 2010, p. 109-112).

Continuando com sua política de boa vizinhança, o Brasil assinou com a Argentina o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, em 1983, que foi consubstanciado pela Declaração de Iguazu, em 1985, já no governo Sarney. Os dois países abriram mão do uso da energia nuclear para fins militares, frearam uma corrida armamentista e diminuíram a desconfiança mútua.

Outro movimento que caminhou no mesmo sentido foi a iniciativa brasileira, em 1986, de criar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, que resultou na Resolução nº 41/2011 da Assembléia Geral das Nações Unidas. Essa iniciativa envolveu os países sul-americanos e africanos banhados pelo Atlântico Sul, tendo por objetivo promover a cooperação regional e a manutenção da paz e da segurança na região. Particular atenção foi dedicada às questões de prevenção da introdução de armas nucleares, bem como à eventual eliminação da presença militar de potências estranhas a esse espaço geográfico.

O ápice desse movimento de aproximação com os vizinhos se deu com a assinatura do Tratado de Assunção, assinado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, em 26 de março de 1991, que previa a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No período da redemocratização, ainda sob a inércia da política autônoma do regime militar, mas sem recursos e espaços de manobra para atuar no cenário internacional, o Brasil restringiu-se ao seu entorno regional, a América do Sul, demarcando essa área como sua zona de influência. O emprego do poder militar se deu sob a forma de cooperação e contribuiu para os objetivos de política externa, porém de forma subalterna.

4.8 A década de 1990: a depressão do papel das forças armadas

A década de 1990 teve início com o impacto do desmoronamento da União Soviética, fato que obrigou a um rearranjo da ordem mundial. Cervo e Bueno

(2010, p. 455) e Alsina Júnior (2003, p. 58) têm visões convergentes acerca das consequências desse fato.

Os primeiros destacam que a derrota do socialismo como forma de organização dos países implicou a hegemonia militar norte-americana e a supremacia da democracia como regime político. Esse rearranjo internacional trouxe consigo o aumento na velocidade dos fluxos financeiros internacionais, a internacionalização das cadeias produtivas e a convergência da regulação nos Estados.

A segunda visão enfatiza que o governo brasileiro entendeu que essa hegemonia norte-americana estruturaria o sistema internacional, enquadrando o mundo nos seus valores, notadamente: democracia, livre mercado e direitos humanos. Dessa maneira, o Brasil, que já abraçara a democracia e os direitos humanos como preceitos constitucionais, adotou o livre mercado quase como um dogma religioso, dando plena liberdade ao capital financeiro internacional e seguindo as regras preconizadas por Washington para os países não desenvolvidos.

Cervo e Bueno (2010, p. 468-469) aprofundam ainda mais a questão ao dizer que “(...) o Itamaraty apropriou-se, nos anos 1990, com sua inspiração idealista de vertente grotiana e kantiana, da doutrina de segurança e da política de defesa, deprimindo o papel das Forças Armadas nessa área”. Destacam, também, que as grandes potências nunca perderam a visão realista do cenário internacional; na verdade, se auto-outorgaram o direito de ingerência, sob o pretexto dos direitos humanos, objetivando, porém, seus interesses nacionais.

Assim, o Brasil desqualificou a força como recurso de poder, abandonando a tendência iniciada nos anos 1970. Firmou os acordos internacionais de desarmamento e aplicou uma visão multilateral às questões de segurança.

Entretanto, Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002), figura de proa da política nacional da década, não abraçou inteiramente o idealismo pretendido pela chancelaria, por acreditar que este não atenderia aos interesses do Brasil no cenário internacional. Esse choque de realidade foi gerado, dentre outros, pelos seguintes fatos: *i*) a adesão brasileira a todos os regimes de desarmamento não gerou nenhum acesso especial a tecnologias sensíveis, como previam os idealistas; *ii*) o esvaziamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas, patrocinado pelos norte-americanos; e *iii*) a acomodação das grandes potências frente às explosões de artefatos nucleares realizadas pela Índia e pelo Paquistão, países que não aderiram ao TNP (Alsina Júnior, 2003, p. 56).

Cervo (2009, p. 141) destaca que essa tendência ao realismo já se manifestava no início do governo FHC, o que se demonstra na comparação das atitudes dos governos brasileiro e argentino de então. Os dois governos, apesar de terem atitudes semelhantes no cenário global, seguindo a tendência internacional já

citada, tinham visões antagônicas quanto às questões de segurança referentes à América do Sul. Enquanto a Argentina desarticulou suas forças armadas e pretendeu transferir a responsabilidade da segurança regional para a potência hegemônica, FHC trabalhou para livrar a América do Sul da intrusão de potências estranhas nos temas de segurança regional. Nesse sentido, o governo brasileiro:

(...) não aceitou a adesão da Argentina à Organização do Tratado do Atlântico Norte, nem a criação de instituições hemisféricas de segurança, muito menos o confiamento das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, como sugeriu o governo dos Estados Unidos, em 1995 (Cervo, 2009, p. 141).

Outro fato importante foi o posicionamento do governo FHC frente ao conflito Equador-Peru. Em janeiro de 1995, com FHC recém-empossado, eclodiu o conflito entre estes dois países. Apesar de as negociações de paz ocorrerem no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e sob a supervisão dos países garantes – Brasil, Argentina, Chile e Estados Unidos –, FHC colocou o Brasil na dianteira do processo de paz. Isto ficou caracterizado pelo protagonismo da chancelaria brasileira na condução do acordo de paz e pela liderança militar brasileira na Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP) (Brasil, 2003).

FHC, ainda, tomou três iniciativas que tencionaram criar mecanismos de coordenação dos esforços entre diplomatas e militares no âmbito externo: *i*) a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), do Conselho de Governo; *ii*) a PDN, de 1996; e *iii*) o Ministério da Defesa (MD).

A Creden foi criada pelo Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996, tendo como membros natos os ministros militares de então e o ministro das Relações Exteriores, dentre outros. Objetiva formular políticas, estabelecer diretrizes e aprovar e acompanhar os programas a serem implantados no âmbito das matérias correlacionadas, inclusive aquelas pertinentes:

- à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa;
- à integração fronteiriça;
- às populações indígenas e aos direitos humanos;
- às operações de paz;
- ao narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional;
- à imigração; e
- às atividades de inteligência.

Devido ao seu escopo de atribuições, a Creden tinha por finalidade se tornar uma instância de coordenação entre diplomatas e militares.

Alsina Júnior (2003, p. 64-69) esmiúça os aspectos políticos da formulação da PDN, lançada em 1996. Destaca que coube à Secretaria de Assuntos Estratégicos

(SAE), então chefiada por um diplomata, a liderança do processo de confecção da PDN; houve, também, forte participação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em detrimento das Forças Armadas, mas por culpa delas próprias, que não conseguiram se articular em torno de uma posição comum. O resultado foi que a visão realista das Forças Armadas sucumbiu perante a abordagem grotiana da chancelaria. Dessa forma, a PDN não privilegiou a organização do aparato militar como garantidor da segurança nacional e como instrumento de projeção de poder que servisse de ferramenta de respaldo à política externa.

Apesar desses caminhos tortuosos, a PDN de 1996 teve o mérito de ser o primeiro documento dessa natureza na história nacional e de balizar, ainda que de maneira abrangente, a atuação exterior de militares e diplomatas no âmbito das questões de segurança. Além disso, trouxe em seu bojo alguns conceitos interessantes. Pode-se citar como um de seus objetivos “a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior”, o que abriu a oportunidade de se empregar o poder militar no exterior a fim de atender aos interesses nacionais.

Outro aspecto importante pode ser observado em duas diretrizes: *i*) “proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar”; e *ii*) “sensibilizar e esclarecer a opinião pública, com vistas a criar e conservar uma mentalidade de Defesa Nacional, por meio do incentivo ao civismo e à dedicação à Pátria”, que indicam a necessidade de envolver a sociedade nos assuntos de defesa (Brasil, 1996a). Ao indicar a necessidade de coordenação com a política externa e de interoperabilidade das forças singulares, a PDN de 1996 abriu caminho também para a criação do MD, estrutura que, ao menos em tese, facilitaria esses intentos. Assim, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, criou o ministério e subordinou as Forças Armadas ao ministro de Estado da Defesa.

Apesar da PDN e do MD, não conseguiu-se, no governo FHC, a efetiva articulação entre a política de defesa e a política externa. Nos dizeres de Alsina Júnior (2003, p. 80):

(...) ao longo de quase todo o século XX, a diplomacia brasileira prescindiu do braço armado como elemento de respaldo da ação externa, seria surpreendente que uma constante tão arraigada fosse modificada pela simples publicação de um documento declaratório sobre defesa e pela implantação de uma nova estrutura administrativa responsável pelo tratamento unificado da temática militar.

Ainda como fato que merece destaque, pode-se citar a iniciativa brasileira de promover a I Reunião de Presidentes da América do Sul, em agosto de 2000, em Brasília. Esse movimento realçou a intenção de se manter o continente sul-americano com alguma unidade política e na zona de influência do Brasil. Desse modo, FHC manteve a lógica sul-americana iniciada nos anos 1980.

Como vimos, na década de 1990 houve uma predominância da vertente idealista, de matriz grotiana, na formulação da política externa, subordinando a política de defesa a essa política idealista, eliminando qualquer iniciativa de se utilizar o poder militar em ações de interesse da política externa, à exceção de operações de paz, como a MOMEF. FHC, porém, criou a Creden, a PDN e o MD, instrumentos potencialmente eficazes para articular a diplomacia e a defesa, ainda que isto não tenha efetivamente ocorrido durante seu mandato.

4.9 O governo Lula: da segurança cooperativa à autonomia em defesa

O governo Lula (2003-2010) teve início ainda sob os impactos dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, fato que reforçou a tendência de adoção de uma postura unilateral na política externa norte-americana.

Além disso, os Estados Unidos deixaram de se preocupar com os acontecimentos na América Latina, passando a focar sua atenção no combate ao terrorismo islâmico no Oriente Médio e na Ásia Central (Bernal-Meza, 2010, p. 194). Nesse cenário, sem a pressão direta dos Estados Unidos, foram criadas condições mais propícias para que a diplomacia atuasse com mais autonomia no governo Lula, o que de fato veio a ocorrer.

Outro aspecto que contribuiu para uma mudança de atitude na política externa foi a orientação ideológica do novo governo. Lula, de centro-esquerda, adotou o paradigma do chamado Estado logístico, tendência que havia começado a se manifestar ainda no segundo mandato do governo FHC, quando foi elaborado o conceito de globalização assimétrica. O Estado logístico é aquele que, sem ser empresário, apoia, legitima e cria condições para que os outros atores econômicos e sociais liderem o processo de desenvolvimento. Ao contrário do entendimento de então sobre a globalização, esse paradigma, iniciado no governo FHC e consolidado por Lula, não admite que forças internacionais imponham regras aos governos, ou seja, que se “(...) ceda por ameaça, por grito ou truculência” (Cervo e Bueno, 2010, p. 490-494).

Contudo, Almeida (2004, p. 162) e Bernal-Meza (2010, p. 198-202) discordam da ideia de continuidade e evolução na PEB entre os governos FHC e Lula. Almeida argumenta que o governo Lula, por não querer alterar a política econômica do governo anterior, como apregoara seu partido, imprimiu em sua política externa as teses partidárias, no sentido de atender suas bases políticas. Bernal-Meza, por sua vez, envereda pelo campo das teorias de relações internacionais, destacando que, enquanto o governo FHC tinha uma visão idealista, por acreditar que uma ordem multipolar traria desenvolvimento e harmonia, o governo Lula retomou uma visão realista, pela qual o mundo é enxergado de uma forma hierarquizada, privilegiando, assim, o acúmulo de poder político, econômico e

militar. Porém, os autores citados concordam que, no governo Lula, o Brasil buscou uma projeção mundial, baseada em uma liderança regional.

O “batismo de fogo” da diplomacia de Lula ocorreu em 2003, na Conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancún. A diplomacia pôs em marcha uma estratégia, que adotaria como padrão a partir de então, para que os países em desenvolvimento expandissem sua influência nos fóruns multilaterais, tendo em vista que, desde a Segunda Guerra Mundial, os países desenvolvidos ditavam as regras das relações econômicas internacionais, cabendo aos países em desenvolvimento apenas cumpri-las.

A estratégia consistiu em realizar coalizões ao sul, no caso o G20, e bloquear as negociações que não atendessem aos interesses dos países em desenvolvimento, agora chamados emergentes. A partir dessa estratégia elaborou-se o conceito de multilateralismo recíproco, ou seja, o de que as regras do relacionamento multilateral necessitavam ser democratizadas, trazendo benefícios a todos. O próximo passo foi estender esse conceito para a segurança internacional, o que ficou marcado com o discurso brasileiro apontando a falta de representatividade do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) (Cervo e Bueno, 2010, p. 496).

Bernal-Meza (2010, p. 208) destaca que o Brasil se valeu dos fóruns multilaterais para contrabalançar o poder dos países desenvolvidos. Assim, usou os instrumentos de cooperação para atingir os objetivos de política externa, dentro de uma visão realista. Coerente com essa visão, o Brasil, em 2004, obteve a cooperação de outros países sul-americanos – Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai – e aceitou liderar o componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). Sobre o assunto, Cervo (2009, p. 147) declara:

A missão no Haiti soma esses cálculos: por meio dela a ação brasileira promove o bem-estar e o desenvolvimento, usa a cooperação técnica e o próprio futebol, incorpora a filosofia política da ONU, mas persegue o status internacional e tem no horizonte outros fins, como o próprio Conselho de Segurança.

Sob o ponto de vista da cooperação internacional em defesa e segurança, o governo Lula fez um movimento coerente com a política de priorizar as relações na América do Sul, vigente desde os anos 1980.

Com o Tiar completamente esvaziado, devido a sua inoperância durante o confronto das Malvinas (1982), os Estados Unidos tiveram a iniciativa, em 1994, de criar a Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CDMA), que não teria poder de decisão e seria apenas “(...) um fórum de debate dos ministros de Defesa do continente, permitindo ampliar a cooperação e contribuindo para a segurança e defesa dos estados participantes” (D’Araujo, 2010, p. 72). Logo ficou claro que o CDMA enquadrava-se no que Cervo (2009, p. 147) chamou

de estratégia da segurança cooperativa, formulada pelos norte-americanos. Essa estratégia objetivava legitimar os interesses dos Estados Unidos, como a guerra preventiva e o combate ao narcotráfico e ao terrorismo fora de seu território, além de impor restrições aos armamentos de outros países. Isso ficou claro na reunião da CMDA em Quito, no ano de 2004, quando o secretário de Defesa dos Estados Unidos defendeu que as forças armadas dos países latino-americanos deveriam se adaptar aos novos tempos e assumir as funções policiais, de combate ao narcotráfico e ao terrorismo, proposta rechaçada pelo Brasil (D'Araujo, 2010, p. 82).

Em contraposição, o Brasil, em 2008, tomou a iniciativa de criar o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). O CDS tem por objetivo consolidar a América do Sul como zona de paz, construir uma identidade regional em matéria de defesa e produzir consensos para fortalecer a cooperação regional. Deve ser estruturado em quatro eixos: *i*) políticas de defesa; *ii*) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; *iii*) indústria e tecnologia de defesa; e *iv*) formação e capacitação (D'Araujo, 2010, p. 98). O CDS é a tentativa de se tratar os problemas de segurança da região sob o ponto de vista sul-americano, afastando a ingerência de organismos e potências extrarregionais, além de, pela primeira vez, destacar a necessidade da integração das indústrias de defesa dos países constituintes.

Os mecanismos de segurança regional, contudo, passam pela cooperação, mas também necessitam de força militar. Bertonha (2010, p. 114) e Alsina Júnior (2009, p. 57) destacam a deficiência do poder militar do Brasil e da América do Sul, o que não daria substância ao CDS, pelo fato de este não ter capacidade de dissuasão a tentativas de ruptura da paz regional ou de intervenções estrangeiras, como comprova o Plano Colômbia,² por meio do qual os Estados Unidos mantêm bases e atuam no território daquele país. Cervo (2009, p. 149) concorda com essa visão ao realçar que o Brasil necessita constituir um núcleo de poder nacional, calcado em duas variáveis:

(...) colaboração entre diplomatas, militares e acadêmicos na formulação e implementação da política de segurança e a colaboração entre cientistas, industriais e militares na produção de meios de dissuasão e defesa, tanto convencionais quanto aqueles que resultem dos projetos estratégicos em curso, que conferem ao País uma capacitação similar à de potências militares.

Essa deficiência de poder militar compatível fica evidente nas tentativas de o Brasil ocupar um assento permanente no CSNU. Os governos brasileiros vêm

2. Segundo Vizentini (2008, p. 101), o Plano Colômbia, instituído em 2000, é uma aliança entre a Colômbia e os Estados Unidos, com a finalidade de auxiliar aquele país a combater o narcotráfico e as guerrilhas, porém também objetiva demonstrar que os Estados Unidos seguem capazes de intervir na América do Sul para atender seus interesses.

destacando a necessidade dessa ocupação e o governo Lula, particularmente, foi explícito em diversos pronunciamentos (Brasil, 2007, p. 196); porém, a visão brasileira do papel a ser exercido nos âmbitos regional e global está muito além das capacidades estratégicas do país, notadamente a escassez de meios de dissuasão e defesa à disposição das Forças Armadas (Cervo e Bueno, 2010, p. 503). Este fato fica evidente na tabela 2, que compara o Produto Interno Bruto (PIB) e os gastos de defesa de potências médias consolidadas, duas com assento permanente no CSNU, França e Reino Unido, e duas que pleiteiam esse assento, Alemanha e Japão, com dois países emergentes que também postulam o assento, Brasil e Índia.

TABELA 2
Comparação dos gastos com defesa (dados de 2010)

País	PIB a preços correntes (US\$ bilhões)	Gastos militares (US\$ bilhões)	Porcentagem do PIB gasto com defesa
França	2.582,5	61,3	2,37
Reino Unido	2.247,5	57,4	2,56
Japão	5.458,9	51,4	0,94
Alemanha	3.315,6	46,8	1,41
Índia	1.538,0	34,8	2,26
Brasil	2.090,3	28,1	1,34

Fontes: FMI (2011) e Stockholm International Peace Research Institute (Sipri, 2011).
Elaboração do autor.

Da tabela, verifica-se que o Brasil investe relativamente menos em seu poder militar que todos os outros países mencionados, apenas superando o Japão na relação dos gastos de defesa com o PIB. Esses números dão conta da baixa prioridade que o Estado brasileiro confere à defesa, além de demonstrar a defasagem entre os propósitos de ser uma potência média, com assento permanente no CSNU, e as capacidades estratégicas militares.

Consciente das fragilidades, o governo Lula tentou indicar os caminhos para a solução dos problemas através de três diplomas legais: *i*) a END, de 18 de novembro de 2008; *ii*) o Decreto nº 6.592, de 2 de outubro de 2008, que dispõe sobre a mobilização nacional; e *iii*) a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, que, alterando a Lei Complementar nº 97, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

A END pretende reorganizar as Forças Armadas e a indústria de defesa nacional. Para tal indica que, devido à vastidão do território nacional e das águas jurisdicionais, o aparato de defesa deve possuir grande capacidade de monitoramento e alta mobilidade, a primeira para detectar vetores hostis e a segunda para concentrar as forças militares, rapidamente, no ponto desejado para debelar a ameaça, bem como para projetar poder fora do território nacional (Brasil, 2008b).

Destaca, também, a necessidade do uso intenso de tecnologia, daí o desenvolvimento da indústria de defesa, uma vez que o acesso a essas tecnologias é restrito.

A END prevê Forças Armadas modernas e com grande interoperabilidade, a fim de buscar a sinergia no seu emprego e dissuadir qualquer ameaça. Ainda, de acordo com a END, pode-se definir a finalidade do aparato de defesa como “Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço nacional”. O problema que resta para a END é como equacionar os problemas orçamentários para a implantação das diretrizes propostas.

A Lei Complementar nº 136 tem dois grandes méritos: aumenta o controle político sobre as forças armadas; e traz o Congresso Nacional, por via de consequência a sociedade, para o debate sobre a defesa. Traz também, contudo, um inconveniente: o aumento da possibilidade de empregar as Forças Armadas em âmbito interno. Isso pode gerar duas consequências negativas: a banalização desse uso, deixando de obrigar os órgãos de segurança pública a cumprirem seu papel institucional; e a adaptação do preparo e dos equipamentos das forças para essa destinação, tornando-as menos aptas para a sua função precípua, de defender a pátria, e de ser um instrumento capaz de avalizar a política externa.

O Decreto de Mobilização se torna importante, nessa discussão, na medida em que define agressão estrangeira como: “(...) ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional”. Assim, o Brasil considera que uma ameaça não precisa, necessariamente, acontecer em território nacional, o que confere legitimidade ao país para atuar fora de suas fronteiras quando ameaçado.

O governo Lula aumentou o grau de autonomia da PEB e compreendeu que a segurança e a defesa são variáveis importantes para a inserção internacional do Brasil. Trouxe, ainda, para o campo da segurança e da defesa o objetivo de manter a América do Sul como área de influência do Brasil, como demonstra a criação do CDS e a missão no Haiti.

Na verdade, a missão no Haiti é uma forma de o Brasil exibir sua liderança regional, mesclada com capacidade militar, ou seja, uma maneira de dizer ao mundo que quer participar das decisões globais.

O governo buscou também aumentar o controle político e o alinhamento institucional das Forças Armadas, embora não tenha conseguido aumentar o poder militar brasileiro de forma que este se tornasse um instrumento mais eficaz na proteção dos interesses nacionais, a exemplo do que aconteceu na maior parte da história nacional. Assim, o governo Lula caminhou no sentido da institucionalização

do emprego das Forças Armadas como instrumento de política externa, porém essas ainda não estão adequadas à estatura estratégica do Brasil.

5 CONCLUSÃO

A hipótese deste trabalho era de se o poder militar brasileiro foi utilizado, ao longo da história, como instrumento de política externa para atingir os objetivos de segurança do país, e, caso afirmativo, de que forma e com que efeitos. A pesquisa realizada comprovou que essa utilização aconteceu com frequência, alternando empregos eficazes, como no Império e no regime militar, e outros nem tanto; na maioria dos casos, isso ocorreu de forma pouco coordenada.

O uso do poder militar durante meados do século XIX (1840-1889) é um caso de sucesso do uso violento das Forças Armadas. Houve um alinhamento institucional dos objetivos de política externa e do emprego da força, garantindo a integridade territorial do Brasil e mantendo um equilíbrio de poder favorável ao país no Cone Sul. Foi um período de atuação regional com grande autonomia, mesmo frente às potências de então. Apesar de ter cumprido seu papel, o comentário a respeito desse emprego é que dificilmente, nos dias de hoje, haveria liberdade de ação, junto à opinião pública nacional e internacional, para que o Brasil empregasse seu poder militar de maneira violenta sem que tenha sido ameaçado ou que esteja sob o amparo legal do CSNU.

Na República Velha (1889-1930), o poder militar foi usado como instrumento da PEB, primeiramente pela dissuasão causada pelo rearmamento naval de 1904, que acomodou a tensão com a Argentina, evitando a escalada do conflito. Esse rearmamento foi instado, junto ao governo, pelo Barão do Rio Branco, pois este acreditava que tornar o Brasil uma potência regional passava por fortalecer os mecanismos de defesa. Já a participação militar na Primeira Guerra Mundial não trouxe os frutos desejados, pois o Brasil não conseguiu alavancar sua posição no cenário internacional, tendo ocorrido um erro de cálculo do governo, uma vez que o tamanho da participação fora insuficiente.

Vargas (1930-1945), em seu primeiro governo, aproveitou a importância geoestratégica do país para manter uma política de equidistância com a Alemanha e os Estados Unidos até conseguir seus objetivos econômicos e militares. Após o reequipamento das Forças Armadas, empregou-as na Segunda Guerra Mundial, aumentando o prestígio internacional do Brasil. Assim, mesmo com pouco poder militar disponível, utilizou-o judiciosamente e em combinação com outros recursos de poder, maximizando o alcance da autonomia decisória nacional.

O regime militar traz exemplos de empregos do poder militar factíveis de serem reproduzidos hoje em dia. O Brasil reforçou sua capacidade militar por meio do desenvolvimento da indústria de defesa e da modernização das Forças Armadas;

com isso, aumentou sua dissuasão militar e pôde dizer “não” às pressões internacionais. Isto deu ao país mais autonomia para atuar em âmbito mundial, executando uma política externa com alto grau de independência. Dentro dessa linha, os acontecimentos no Suriname, em 1983, durante o governo Figueiredo, são emblemáticos. Devido a sua capacidade militar, o Brasil foi instado pelos Estados Unidos a participar de uma ação militar preventiva naquele país. Além de não aceitar essa participação, o Brasil convenceu os Estados Unidos a não realizá-la e resolveu a situação usando a cooperação militar. Seria equivocado dizer que o poder militar dissuasório brasileiro tenha demovido os Estados Unidos de executarem a ação; porém, por possuir capacidade militar expressiva e estar nas vizinhanças, o Brasil foi consultado sobre a operação, tendo assim condição de interferir na decisão.

Os governos FHC e Lula enxergaram a questão da segurança sob aspectos distintos. FHC deprimiu o papel das forças armadas na condução desses temas, privilegiando o Itamaraty, à época com uma visão idealista de política externa. O governo Lula retomou a visão realista e compreendeu que defesa e segurança são variáveis importantes para a inserção internacional do país.

Esses dois governos, porém, apresentaram uma continuidade no sentido de buscar instrumentos institucionais que balizem o emprego do poder militar como ferramenta de política externa. Esses instrumentos são: a Creden; a PDN de 1996; o MD; a PDN de 2005; e a END. Esses instrumentos são potencialmente eficazes para garantir um alinhamento institucional que privilegie o preparo e o emprego das Forças Armadas para que estas sejam instrumentos eficazes do Estado brasileiro na projeção internacional e na manutenção dos interesses da sociedade.

A pesquisa mostrou que os períodos de maior autonomia coincidiram com o maior emprego do poder militar para apoiar a política externa, seja de forma violenta seja de forma dissuasória. Apesar disto, a diplomacia brasileira, especialmente ao longo do século XX, relutou em se apoiar nessa ferramenta, seja por convicções ideológicas seja por entender que o poder militar não está adequadamente dimensionado. O fato é que, com o apartamento de diplomatas e militares, fica mais difícil coordenar uma ação conjunta.

Há, ainda, o baixo interesse dos civis em assuntos militares. Defesa, contudo, não é um assunto exclusivo dos militares; é um tema atinente a toda a sociedade brasileira. Assim, um bom caminho seria o estímulo do maior envolvimento do meio acadêmico na questão.

O primeiro aspecto pode encontrar solução pela determinação do governo em promover ações de aproximação entre militares e diplomatas, como simpósios, palestras e comissões conjuntas. A solução do segundo passa pelo estímulo, através de bolsas de estudo, aos cursos relacionados à defesa a serem realizados por civis.

A maior dificuldade, porém, é que os meios militares estão aquém das metas políticas pretendidas pelo Estado brasileiro. Como visto na tabela 2, os recursos que a sociedade brasileira destina à defesa estão abaixo do que outros países, com as mesmas ambições que o Brasil, gastam.

É complexo adequar o orçamento às necessidades de defesa, tarefa difícil em um país com diversos problemas sociais, mas, em última análise, a sociedade brasileira deve decidir se quer ter autonomia decisória e se quer buscar seus interesses no cenário internacional; enfim, deve decidir qual será o papel do Brasil no mundo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 47, n. 1, jun. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008&lng=en&nrm=iso>.

_____. **Os primeiros anos do século XXI**: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 282 p.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 46, n. 2, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003&lng=en&nrm=iso>.

_____. **Política externa e poder militar no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 169 p.

BARBOSA, A. Visão militar sobre a inserção de segurança do Brasil. *In*: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JÚNIOR, D. (Org.). **Brasil e o mundo**: novas visões. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002. p. 87-160.

BARROS, O. de. Sinopse da história das relações externas brasileiras. *In*: LESSA, M. L.; GONÇALVES, W. da S. (Org.). **História das relações internacionais**: teorias e processos. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p. 43-110.

BERNAL-MEZA, R. International thought in the Lula era. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 53, n. esp., dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300012&lng=en&nrm=iso>.

BERTONHA, J. F. Brazil: an emerging military power? The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21st century. *Revista brasileira de política internacional*, Brasília, v. 53, n. 2, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000200006&lng=en&nrm=iso>.

BIGATÃO, J. de P. As operações de manutenção de paz da ONU no pós-Guerra Fria: o caso dos conflitos armados intra-estatais. In: D'ARAUJO, M. C. *et al.* (Org.). **Defesa, segurança internacional e forças armadas**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2008. p. 267-282.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. **História do estado-maior do exército**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1984.

_____. **Política de defesa nacional**. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/DEFES.htm>.

_____. **Política de defesa nacional**. Brasília, 2005.

_____. Ministério da Defesa. Estado-Maior do Exército. **Estratégia, manual de campanha, C 124-1**. Brasília: EGGCF, 2001. Disponível em: <<https://doutrina.ensino.eb.br/Manuais/C%20124-1.pdf>>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Missões de paz: a diplomacia brasileira nos conflitos internacionais**. 2003. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/missoes_paz/port/index.html>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Repertório de política externa: posições do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

_____. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008b**. Aprova a estratégia nacional de defesa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>.

_____. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. **Manual básico: elementos fundamentais**. Reimpr. rev. Rio de Janeiro, 2011. v. I. Disponível em: <<http://www.esg.br/uploads/2011/01/Manual-Básico-Vol-I.pdf>>.

BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JÚNIOR, D. A projeção externa do Brasil: a questão da segurança. **Contexto internacional**, Ano 4, n. 7, p. 85-110, jan./jun. 1988.

CANDEAS, A. W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100007&lng=en&nrm=iso>.

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 297 p.

_____.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. 560 p.

D'ARAUJO, M. C. **Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. 264 p.

DORATIOTO, F. F. M. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000200006&lng=en&nrm=iso>.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **World economic outlook databases**, Apr. 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>>.

FROTA, G. de A. **Quinhentos anos de história do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2000. 736 p.

GUEDES, M. J. O Barão do Rio Branco e a modernização da defesa. *In*: CARDIM, C. H.; ALMINO, J. (Org.). **Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil**. Rio de Janeiro: EMC, 2002. p. 307-330.

HEINSFELD, A. **O Congresso Nacional brasileiro diante da corrida armamentista entre Brasil e Argentina na primeira década do século XX**. 2003. Disponível em: <<http://sbph.org/2003/comunicacoes/adelar-heinsfeld>>.

LAMPREIA, L. F. **O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010. 343 p.

MENEZES, D. T. **O militar e o diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1997. 142p.

MILZA, P. Política interna e política externa. *In*: RÉMOND, R. **Por uma história política**. Tradução Dora Rocha. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 365-400.

MIYAMOTO, S.; GONCALVES, W. S. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

MOURA, G. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NOGUEIRA, M. de A. Dissuasão e coerção: o emprego da força pelo Estado brasileiro. *In*: D'ARAÚJO, M. C.; SOARES, S. A.; MATHIAS, S. K. (Org.). **Defesa, segurança internacional e forças armadas**. Campinas: Mercado das Letras, 2008. p. 65-78.

OLIVEIRA, N. D. de. Os primórdios da doutrina de segurança nacional: a Escola Superior de Guerra. **História**, Franca, v. 29, n. 2, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v29n2/v29n2a08.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2011.

RAZA, S. G. **As crises e a manobra de crises**. 2002. Disponível em: <<http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-p/2002/2tri02/raza.htm>>.

ROCHA, M. S. Desenvolvimento como integração. **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006.

SEITENFUS, R. **De Suez ao Haiti**: a participação brasileira nas Operações de Paz. 2006. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/Seitenfus_-_De_Suez_ao_Haiti.pdf>.

SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Military expenditure database**. 2011. Disponível em: <<http://www.sipri.org/databases/milex>>.

VIZENTINI, P. F. **A política externa do regime militar brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 1998.

_____. **Relações internacionais do Brasil**: de Vargas a Lula. 3 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Decreto nº 376, de 12 de agosto de 1844**. Regulamento para execução da tarifa das alfândegas do Império do Brasil. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-376-12-agosto-1844-560768-publicacaooriginal-83952-pe.html>>.

_____. **Decreto nº 88.946, de 7 de novembro de 1983**. Promulga o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Argentina. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/argnucl.htm>>.

_____. **Constituição da república federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 66. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const>>.

_____. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>>.

_____. **Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996b**. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1895.htm>.

_____. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**, alterada pelas Leis Complementares nº 117 e nº 136. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Reunião de presidentes da América do Sul**. 2000. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/03/23/reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/?searchterm=reunião presidentes américa](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/03/23/reuniao-de-presidentes-da-america-do-sul/?searchterm=reunião%20presidentes%20américa)>.

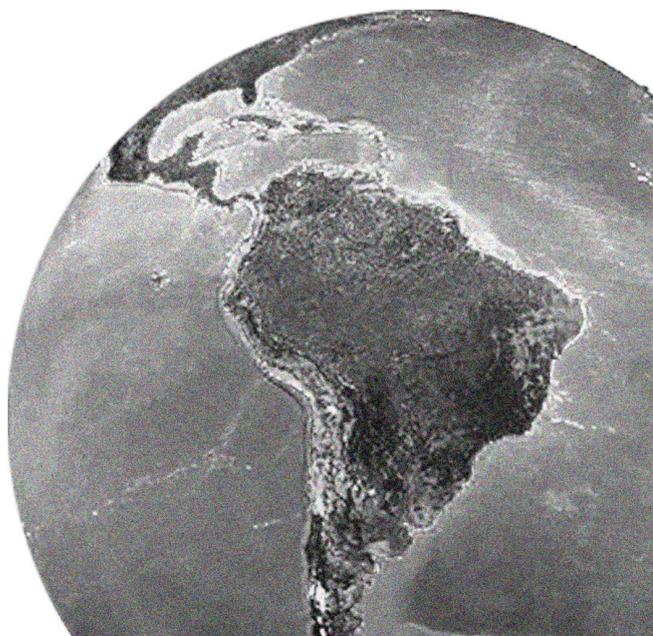
_____. **Decreto nº 6.592, de 2 de outubro de 2008a**. Dispõe sobre a mobilização nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm>.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Declaração de Iguaçu**. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_256_733.htm>.

UNITED NATIONS. **Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic**, A/RES/41/11, 27 Oct. 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r011.htm>>.

PARTE II

**ESTRATÉGIA E TECNOLOGIA NA DEFESA
E NA SEGURANÇA INTERNACIONAL**



CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO DE CULTURA ESTRATÉGICA*

Reginaldo Mattar Nasser**

1 INTRODUÇÃO

A literatura e o debate sobre o fenômeno da guerra, dos conflitos armados e dos assuntos relacionados à esfera estratégico-militar continuam cada vez mais relevantes na redefinição dos rumos da política internacional contemporânea. Entretanto, as possibilidades de discussão sobre as relações entre os temas de segurança, defesa e cultura são aspectos de um debate tardio e ainda escasso em Relações Internacionais (RI), sobretudo quando se considera a extensa e consolidada bibliografia dos trabalhos tributários do paradigma realista ou liberal neste campo do conhecimento científico (Messari e Nogueira, 2005).

A partir da década de 1980, discutiu-se o surgimento de um “terceiro debate” em RI: o pós-positivista (Lapid, 1989), momento em que a disciplina de RI era alvo de questionamentos e de revisão dos marcos conceituais e teóricos que orientavam a sua agenda de pesquisa. As críticas de ordem metodológica, epistemológica e ontológica ampliaram as opções teóricas disponíveis para a explicação dos assuntos tradicionais (guerra, paz, segurança, comércio), bem como recepcionaram um novo conjunto de temas (identidade, meio ambiente, cultura, gênero).

Entre as novas abordagens teóricas, o construtivismo¹ revelou-se profícuo não somente ao destacar a realidade em termos de uma construção social, mas também ao apresentar as diferentes percepções normativas como condicionantes do comportamento dos atores. Esta abertura permitiu, por sua vez, impulsionar a discussão a respeito do conceito de cultura estratégica, que tem sua origem no final dos anos 1970, como alternativa explicativa complementar às abordagens

* O autor agradece o apoio de Rodrigo Lima, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-SP e pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

1. A teoria construtivista das RIs originou-se no final da década de 1980, mais especificamente com a publicação de *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*, de Nicholas Onuf (1989).

realista e organizativa sobre o comportamento político-estratégico dos Estados em matéria de segurança e defesa (Marques, 2007).

No Brasil, os primeiros trabalhos a recepcionarem ou acusarem registro do conceito de cultura estratégica são recentes (ver Marques, 2007; Bittencourt e Vaz, 2009). Por enquanto, o levantamento bibliográfico indica que as pesquisas e trabalhos do segmento acadêmico e militar dedicados aos estudos estratégicos e de defesa atribuem maior atenção ao legado dos clássicos da sociologia e da antropologia ao articularem elementos da cultura como chave interpretativa.²

O objetivo do presente trabalho é apresentar a trajetória do conceito de *cultura estratégica* no âmbito dos estudos de Segurança e Defesa, na agenda de pesquisa em RI. Neste sentido, a seção 2 apresenta o contexto de formulação e o debate teórico inicial sobre cultura estratégica. A seção 3 é dedicada a questões centrais introduzidas pela abordagem construtivista e como elas repercutiram nos trabalhos que relacionam cultura e defesa. A seção 4 faz uma análise sobre intervenções militares e cultura estratégica na tradição de política externa dos Estados Unidos. A seção 5 dedica-se às revisões e problematizações recentes das quais o conceito foi alvo. As considerações finais destacam aspectos desta discussão que merecem maior atenção para a consolidação da agenda de pesquisa de cultura estratégica no que tange aos temas de segurança e defesa.

2 CULTURA ESTRATÉGICA: CONCEITO E DEBATE TEÓRICO

A agenda de pesquisa de estudos de segurança e defesa associados a questões de cultura iniciou-se no final dos anos 1970, sob os marcos da doutrina de emprego de armamento nuclear entre as duas superpotências – Estados Unidos e União Soviética – no período da Guerra Fria.³ Snyder (1977) utilizou pela primeira vez o conceito como uma resposta ao desafio de entender melhor a percepção soviética sobre a utilidade das armas nucleares. Estudiosos da postura estratégica dos Estados buscaram explicar o comportamento dos atores a partir da conjugação de fatores materiais e de constrangimentos do sistema internacional. Essa primeira utilização foi concebida com o objetivo tanto de informar e moldar o valor interpretativo e preditivo como para analisar a probabilidade de ocorrência de uma guerra nuclear limitada entre os Estados Unidos e a União Soviética.

2. A partir de levantamento bibliográfico, observou-se que no seio do pensamento militar brasileiro, o conceito de cultura estratégica não foi recepcionado. A preferência pelas abordagens metodológicas que privilegiam a noção de *mentalidade de defesa* ou *cultura de defesa* constitui a base teórica adotada nas análises e definições presentes nos manuais militares e nas monografias apresentadas à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme), à Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (Ecomar) e à Escola de Guerra Naval (EGN).

3. Em outros ramos das ciências humanas, sobretudo da antropologia, trabalhos como o de Ruth Benedict, *O crisântemo e a espada*, ou ainda o de Florestan Fernandes, *A função social da guerra na sociedade tupinambá*, desenvolvem estudos que relacionam cultura como chave interpretativa para a compreensão de fenômenos sociais, em particular, a guerra.

No início dos anos 1980, a despeito do recrudescimento da corrida armamentista entre os Estados Unidos e a União Soviética, tornavam-se cada vez mais frequentes os trabalhos científicos de concepção liberal, que apontavam a influência dos elementos ideológicos e normativos para a interpretação dos assuntos de política internacional. Naquele momento, Keohane (1984) destacava os limites da teoria da escolha racional para a análise do comportamento do Estado, sobretudo ao reforçar o papel das ideias, dos valores, dos padrões éticos e das convenções na determinação dos temas da agenda internacional.

Apesar das constatações acerca da influência de fatores imateriais na interpretação dos fenômenos da política internacional – sob o prisma liberal –, os acadêmicos comprometidos com a agenda de pesquisa em cultura estratégica buscaram aprofundar a análise das escolhas estratégico-militares a partir do significado do contexto cultural. De fato, em vez de determinar mecanicamente a adoção das estratégias e doutrinas militares, a cultura estabelece a atmosfera na qual os atores desenvolvem suas percepções sobre experiências históricas, em particular sobre as experiências formativas, no que diz respeito tanto às preferências estratégico-militares quanto aos objetivos de defesa e segurança.

Com efeito, para Johnston (1995), estes foram os pressupostos que sustentaram o debate teórico introduzido pelo conceito de *cultura estratégica*. Ao definir cultura estratégica como um sistema de símbolos (estruturas argumentativas, linguagens, analogias, metáforas) que estabelecem preferências estratégicas duradouras sobre a formulação de conceitos acerca do papel e da eficácia da força militar em assuntos de política internacional, Johnston produziu uma metáfora explicativa para sistematizar três diferentes vertentes na cronologia dos estudos de cultura estratégica. Em sua análise, organizou autores e trabalhos em três gerações, identificando as principais características e apontando fragilidades e inconsistências em cada uma delas.

A primeira geração data do início dos anos 1980. Os estudos acerca da interferência da cultura nas preferências estratégicas dos países ainda compartilhavam da definição apresentada por Snyder, em 1977. Assim como ele, autores como Gray (1986) e Jones (1990) afirmavam que as diferentes doutrinas de guerra eram resultado de distintas experiências históricas, cultura política e geografia (Johnston, 1995, p. 36). Além disso, esses autores expandiram o escopo das variáveis presentes no conceito, incorporando à análise sobre cultura estratégica a identidade nacional, a tecnologia, a cultura organizacional, a psicologia social, entre outros elementos (Snyder, 1977; Gray, 1986; Jones, 1990).

Johnston, entretanto, argumenta que faltou à primeira geração rigor na definição do conceito, uma vez que o número excessivo de variáveis demonstra superficialidade e prejuízo na sua delimitação e força explicativa. Ademais, o determinismo mecanicista na aplicação de tais elementos para justificar a importância da cultura

como variável causal conduziu à premissa de que cada cultura estratégica conduz a um tipo de comportamento. Logo, diferentes países não poderiam adotar ou compartilhar das mesmas escolhas estratégicas (Johnston, 1995, p. 37).

No final dos anos 1980, a segunda geração de estudos dedicou-se à análise dos aspectos retóricos presentes nos pronunciamentos oficiais dos estadistas e conselheiros militares que se utilizavam do conceito de cultura estratégica. Autores como Laitin e Wildavsky (1988) e Klein (1988) discutiam o resgate e a utilização de elementos da cultura estratégica de determinado país como mecanismos de legitimação dos discursos oficiais das autoridades encarregadas das escolhas estratégicas. O fortalecimento da autoimagem do Estado junto aos seus nacionais, bem como a defesa de seus interesses hegemônicos em matéria de segurança, estaria à mercê de uma retórica discursiva que camuflava os reais interesses dos atores e partes envolvidas no processo político doméstico e internacional.

Para Johnston, a contribuição da segunda geração foi a de expor a instrumentalidade a que o conceito de cultura estratégica estava exposto na relação entre o discurso simbólico e a prática política. Não conseguiu, entretanto, realizar avanços teóricos acerca de como se dá a influência da cultura no comportamento político, uma vez que seriam os interesses materiais ou de classe as causas explicativas.

A terceira geração emergiu no início dos anos 1990. Os autores desta vertente, na qual se inclui o próprio Alastair Johnston, buscaram se inscrever dentro dos postulados da metodologia positivista. A cultura passou a ser considerada como variável independente, enquanto o comportamento político como uma variável dependente. Neste sentido, Johnston propõe a seguinte aplicação do conceito:

De início, então, associar cultura estratégica a comportamento envolve três passos. O primeiro é testar a presença e congruência entre as preferências estratégicas classificadas através de objetos de análise no período de tempo presumido como formativo. O segundo é testar a presença e congruência das preferências estratégicas classificadas encontradas em amostras de, digamos, documentos políticos extraídos do processo decisório no período de interesse e, também, entre estes documentos e os objetos originais de análise (...). O terceiro passo é testar os efeitos sobre a classificação das preferências dos tomadores de decisão acerca do comportamento político-militar (Johnston, 1995, p. 53, tradução do autor).

Apesar de reconhecer o papel importante desempenhado pelos estudos de cultura estratégica na orientação da formulação de políticas no sentido de compreender de modo mais amplo como diferentes atores observam o funcionamento e a prática dos temas de segurança e defesa, Johnston indica problemas ainda não superados pela agenda de pesquisa, sobretudo de ordem metodológica. Para o autor, o tema cultura estratégica permanece pouco teorizado, com alguns trabalhos

ora beirando o determinismo extremado, ora dando a entender que cultura estratégica não interfere no comportamento político (Johnston, 1995, p. 64).

Após o quadro de revisão conceitual apresentado por Johnston e dedicado à superação das ressalvas colocadas pelo autor, a agenda de pesquisa que estuda cultura estratégica viveu um período de arrefecimento. Segundo Glenn (2009), tal fato explica-se, em parte, pelo prestígio e força teórica exercidos pelo argumento neorrealista de Kenneth Waltz, o qual assumiu posição de destaque no debate teórico em RI.

A partir dos anos 2000, no entanto, tal situação foi revertida tanto em razão da difusão dos polos acadêmicos de discussão como pelo efeito provocado pela abordagem construtivista em RI.

3 CONSTRUTIVISMO: PERSPECTIVA E PLURALIDADE DE UM DEBATE

A disciplina científica de RI passou por um intenso período de reformulação nos anos 1980. As dimensões desta efervescência intelectual refletiam, sobretudo, a necessidade de revisão dos postulados metodológicos, epistemológicos e ontológicos que prevaleciam naquela comunidade acadêmica. De fato, conforme destaca Lapid (1989), o assim denominado “terceiro debate” – o pós-positivista – assegurou um ambiente intelectual mais reflexivo, no qual a crítica e a novidade podiam circular livremente.

O terceiro debate é o início de uma lenta, mas progressiva, perda de paciência com a postura de hibernação intelectual. O debate estimulou o fermento metodológico e epistemológico em teoria das relações internacionais, forjando elos com outras disciplinas que atravessam um processo similar. Tal fato chamou atenção para novas noções de objetividade científica, forçando uma reconsideração do papel do teórico de relações internacionais no processo científico. Ademais, foram questionados os critérios recepcionados para avaliação dos construtos teóricos (como validação empírica, previsão e explicação), permitindo que as teorias fossem reexaminadas em termos de seu contexto histórico, seus lastros ideológicos, as formas de sociedade nas quais emergiram e se sustentam e as metáforas e linguagens literárias que informam suas construções (Lapid, 1989, p. 250, tradução do autor).

Dentro do conjunto de perspectivas teóricas que emergiam do contexto do “terceiro debate”, a abordagem construtivista estabeleceu um diálogo mais estreito com a sociologia e as demais ciências sociais. Neste sentido, ao lado das vertentes mais tradicionais (foco da análise sobre as relações de poder), a perspectiva sociológica, em sua dimensão ampla (valores, classes, símbolos, preferências, estrutura, identidade, interesses) permitiu um questionamento mais sólido sobre o papel das ideias e dos valores nas análises de RI, inclusive em matéria de segurança e defesa.

O horizonte intelectual construtivista, entretanto, está distante de um consenso, pois há uma pluralidade de vertentes teóricas que integram esta abordagem.⁴ Ainda assim, existem determinados pressupostos centrais que conferem alguma unidade ao construtivismo, entre os quais: *i*) a interpretação do mundo como uma construção social (toda realidade é construída socialmente); *ii*) não há antecedência ontológica aos agentes e à estrutura (trata-se de uma relação de coconstituição); e *iii*) as ideias e valores desempenham uma função importante na produção do conhecimento (os processos de comunicação e as normas são condicionantes da relação sujeito-objeto). É justamente sobre esta última que repousam as críticas mais contundentes da perspectiva construtivista.

Para Adler, o construtivismo é a corrente de pensamento segundo a qual “o modo pelo qual o mundo material forma a – e é formado pela – ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material” e, portanto:

A importância e o valor do construtivismo para o estudo das relações internacionais repousam basicamente em sua ênfase na realidade ontológica do conhecimento intersubjetivo e nas implicações metodológicas e epistemológicas dessa realidade. Os construtivistas acreditam que as relações internacionais consistem primariamente em fatos sociais, os quais são fatos apenas por acordo humano (...). Ela é, na realidade, uma teoria social na qual as teorias construtivistas de política internacional – como, por exemplo, sobre a guerra, a cooperação e a comunidade internacional – se baseiam (Adler, 1999, p. 206).

Com efeito, a discussão de Adler introduz o construtivismo como uma metateoria ou, no limite, como um modelo de raciocínio. Neste sentido, argumenta-se que a proposta da agenda de pesquisa construtivista supõe a definição da política mundial como “socialmente construída”, questão essa que envolve duas reivindicações fundamentais para o autor e para a consolidação desta perspectiva teórica: *i*) as estruturas fundamentais da política internacional são sociais em vez de estritamente materiais, como para os neorealistas; e *ii*) tais estruturas dão forma aos interesses e às identidades dos atores, em vez de apenas moldarem o seu comportamento, como afirmam os racionalistas (Adler, 1999, p. 207).

Este reposicionamento do construtivismo como “meio termo” permite avançar sobre o papel da identidade como elemento constitutivo dos interesses e ações dos atores, bem como destaca a importância da percepção na interpretação dos fatos sociais. Neste sentido, a agenda de pesquisa construtivista em matéria

4. Em 1992, Alexander Wendt publica seu texto clássico do construtivismo *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics* e, a partir deste, o construtivismo se subdivide em duas vertentes: a wendiana, que busca estabelecer uma conexão entre o racionalismo e os reflexivistas, e a corrente construtivista crítica, da qual fazem parte Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil.

de segurança e defesa introduziu algumas importantes problematizações em RI, quais sejam: *i*) a noção de *soberania* deixa de ser um dado imanente, tratando-se de uma cultura/identidade dos atores políticos; *ii*) o *interesse nacional* passa a ser interpretado como uma representação que expressa uma determinada correlação de forças domésticas e, também, como um instrumento retórico que apaga a pluralidade e as contradições dos atores e discursos que compõem a formulação de política externa de um país; e *iii*) as políticas e comportamentos em matéria de *segurança e defesa* não derivam exclusivamente de um impulso de sobrevivência inerente às unidades decisórias, mas são, em parte, reflexos da identidade ou da percepção que os atores possuem sobre a realidade.

De fato, segundo Wendt (1999, p. 7), a definição das identidades e dos significados atribuídos pelos atores aos fatos sociais precede as ações e a consecução dos objetivos em política internacional. Neste sentido, a construção da identidade é anterior à formação do interesse nacional, compreendendo um conjunto de valores e padrões de cultura e de modos de viver e trabalhar que se criam na trama das relações sociais. Trata-se, portanto, da brecha construtivista com a qual os estudos de cultura estratégica vão se associar, pois tal perspectiva permite a formação de uma abertura teórico-metodológica que afirma a relevância das ideias e valores na interpretação do comportamento político-estratégico, ao mesmo tempo em que não ignora as demais condicionantes e forças materiais que integram as análises de defesa e segurança.

4 CULTURA ESTRATÉGICA E INTERVENCIONISMO: NOTAS SOBRE A AÇÃO MILITAR INTERNACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 suscitaram um debate acerca dos objetivos militares em matéria de defesa e segurança nos Estados Unidos. A compreensão de que o país enfrentava uma ameaça não convencional interna e externa à integridade e proteção de seus cidadãos e instituições realçou a necessidade de se revisar os nexos entre questões domésticas e internacionais e, sobretudo, o modo pelo qual os Estados Unidos deveriam proceder em suas escolhas estratégico-militares.

Na qualidade de superpotência militar, os Estados Unidos não hesitaram em mobilizar todo o seu aparato bélico ao arrepio da comunidade internacional, haja vista o país ter iniciado uma operação militar em território iraquiano sem o consentimento da Organização das Nações Unidas (ONU). Ainda assim, invocando a tradição e o legado da experiência histórica, uma vez mais o país assumia suas responsabilidades perante a sociedade internacional, tal como preconizou o presidente Woodrow Wilson (1912-1921) ao afirmar que a entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial (1917) guardava uma perspectiva mais ambiciosa, não só em relação à reforma da ordem internacional, mas principalmente ao papel a ser desempenhado pelo país na promoção de valores e na manutenção da paz e segurança internacionais.

Em termos históricos, no que diz respeito à doutrina militar e à ação internacional dos Estados Unidos, a formulação de uma política externa de projeção de poder foi inaugurada em 1898, durante a Guerra Hispano-Americana (Nasser, 2010). Já anteriormente, no entanto, o expansionismo oceânico havia culminado nas anexações do Havaí e da Ilha de Guam; até o início da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) ocorreu ainda a anexação da Ilha de Samoa e foi realizado um conjunto de intervenções militares como parte da estratégia de expansão dos Estados Unidos no Pacífico, no Caribe e na América Central.⁵ No início do século passado, portanto, encontra-se a origem de uma determinada concepção de projeção internacional e escolha estratégico-militar – o Corolário Roosevelt – que, desde então, pode-se afirmar, esteve presente na prática de política externa dos Estados Unidos.

O governo de Theodore Roosevelt (1901-1909) inaugurou uma tradição de política externa que, ao longo de todo o século XX, sobreviveu sob formas adaptadas à evolução da conjuntura internacional, a despeito das iniciativas de cooperação político-econômica realizadas por diferentes administrações (republicanos e democratas) à frente da Casa Branca.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a emergência dos Estados Unidos como superpotência mundial conduziu e reafirmou a Política do *Big Stick* (Grande Porrete) que, por sua vez, reapareceria periodicamente sob a forma de intervenções militares dirigidas contra regimes nacionalistas ou esquerdistas e, no século XXI, contra regimes e Estados identificados como associados ou complacentes com atividades de grupos terroristas e/ou com armas de destruição em massa em seus territórios.

Na avaliação de McGuire, a resposta militar dos Estados Unidos aos atentados terroristas de setembro de 2001 confirma uma “cultura estratégica ofensiva”. Para a autora, a política de combate global ao terrorismo – *war on terrorism* –, com destaque para as campanhas militares no Afeganistão e no Iraque, reafirma uma antiga tradição dos Estados Unidos de levar a guerra ao solo inimigo e acrescenta ainda que a relutância do Departamento de Defesa em participar dos esforços em medidas de segurança interna atesta esta tendência ofensiva (McGuire, 2009a, p. 2).

Ao introduzir a discussão conceitual de “cultura estratégica ofensiva”, McGuire refere-se à intenção, por parte dos Estados Unidos, em manter suas capacidades militares em um nível operacional que garanta às forças armadas o poder de realizar manobras e intervenções militares em países que coloquem em risco a

5. Ainda no século XIX, durante as décadas de expansão e formação territorial, a Doutrina Monroe (1823) e o Corolário Polk (1844) confirmavam a liderança e hegemonia dos Estados Unidos sobre todo o continente americano em face das pretensões e domínios das potências coloniais europeias, bem como na defesa dos interesses de seus cidadãos.

segurança interna da nação norte-americana. A autora argumenta que, inerente ao conceito de cultura estratégica ofensiva, está a ideia de manutenção de capacidades de ataques preventivos, segundo a qual as forças armadas podem identificar ameaças à segurança e agir antes que estas se confirmem (McGuire, 2009b, p. 2).

Nos Estados Unidos, durante a Guerra Fria, período no qual o combate à ameaça comunista era o principal objetivo em matéria de defesa e segurança, duas importantes formulações de política externa representaram o engajamento e a projeção internacional da superpotência dentro dos marcos da “cultura estratégica ofensiva”: a Doutrina Truman (1947) e a Doutrina Reagan (1981). Segundo a autora, ambas patrocinavam uma prática de política externa que permitia a intervenção em solo estrangeiro quando necessário (McGuire, 2009b, p. 10). A primeira consolidou o empréstimo e o auxílio financeiro na manutenção de governos pró-ocidentais capitalistas na reconstrução da Europa (Plano Marshall), na Grécia e na Turquia, enquanto a segunda levou a assistência logística e militar para grupos que lutavam contra governos socialistas, como os *Contras* na Nicarágua e os *mujahidín* no Afeganistão.

No período pós-Guerra Fria, a Doutrina Bush, por sua vez, deu sequência à longa tradição de engajamento militar internacional dos Estados Unidos, como resposta aos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001. Naquele período, os documentos da Estratégia Nacional de Segurança (2002 e 2006) deixaram claro a predileção pela ação militar internacional ofensiva ao apresentarem, entre as escolhas estratégico-militares, a opção pela guerra preventiva, como assinala McGuire (2009b, p. 94):

Há anos os Estados Unidos desenvolvem uma cultura estratégica ofensiva. Esta preferência em combater o inimigo fora de seu território é evidente em sucessivas doutrinas presidenciais, incluindo o Wilsonianismo, a Doutrina Truman, a Doutrina Reagan e, mais recentemente, a Doutrina Bush. Enquanto os militares historicamente resistem ao emprego das forças armadas em operações domésticas, a defesa exterior do país tem sido reconhecida como um importante objetivo. A existência de um largo, e sempre de prontidão, efetivo militar atesta a importância conferida à ideia de estar preparado para travar guerras fora do território dos Estados Unidos.

A decisão de invadir o Afeganistão e o Iraque, após os ataques terroristas de 11 de Setembro, portanto, não deve ser assumida como uma surpresa: esta decisão é coerente com a tradição norte-americana em travar as guerras longe do país. Tal linha de raciocínio é parte da cultura estratégica que tem sido prevacente na doutrina e na ação internacional dos Estados Unidos ao longo de sua trajetória histórica: em outras palavras, as análises baseadas na cultura estratégica tendem a valorizar e orientar a interpretação para mudanças decorrentes do modo pelo qual a ação dos atores em política internacional está relacionada às suas percepções sobre os interesses e a correlação de forças em matéria de defesa e segurança.

5 CULTURA ESTRATÉGICA: UM CONCEITO EM QUESTÃO

As discussões sobre o conceito de cultura estratégica reaparecem com maior interesse no debate acadêmico a partir dos anos 2000. Conforme assinala John Glenn, após quase uma década de ostracismo, o interesse pelo conceito e suas contribuições para problematizar o comportamento dos Estados foi retomado.⁶ Em geral, o caminho adotado pelos autores foi a crítica e o abandono da metáfora geracional criada por Johnston (1995), bem como sua decisão em adotar a metodologia positivista.

Snyder (2003) destacou a interpretação da cultura como uma variável dependente e que deve ser associada a outros fatores de ordem material e institucional para a explicação dos conflitos armados. A sua discussão está centrada em revisar a contribuição de autores clássicos (Weber, Marx, Durkheim, Geertz, Waltz, Wendt) sobre o papel de fatores materiais e imateriais no comportamento político dos atores nos conflitos armados e no uso da violência, com destaque para a necessidade de se produzir avanços equilibrados nas três dimensões: cultural, material e institucional, a fim de se evitar desastres humanitários como os ocorridos em Burundi, em 1993, Ruanda, em 1994, e Timor Leste, em 1999 (Snyder 2003).

Neumann e Heikka (2005) propõem um conceito de cultura estratégica que, como já apresentado na antropologia e na sociologia, compreende a cultura como fenômeno constitutivo. Na avaliação de Marques (2007), o conceito de cultura estratégica proposto por Neumann e Heikka (2005) leva em conta as interconexões entre o contexto internacional e a dinâmica doméstica, definidas pelos atores políticos e suas práticas históricas. Deste modo, ao analisar o pensamento e a presença dos militares brasileiros na Amazônia, a autora observa que “(...) não são as ameaças externas nem os interesses paroquiais que determinam *a priori* as opções estratégicas dos militares”, mas sim crenças tais como a de que se consideram os grandes “avalistas da integração nacional”, ou ainda sua valorização da missão colonizadora levada a cabo pelos portugueses.

Para Glenn, a agenda de pesquisa sobre cultura estratégica deve ser assumida como uma ferramenta analítica cooperativa, ainda que tal esforço dependa da utilização de determinado conceito de cultura estratégica. O autor identifica quatro vertentes teóricas competitivas em cultura estratégica: *i*) a *epifenomênica*, a qual busca explicar casos fora do alcance dos padrões previstos pelo realismo neoclássico; *ii*) a *convencional construtivista*, que se propõe como fator de explicação

6. O autor trabalha com o conceito de cultura estratégica definido como um conjunto de crenças compartilhadas e pressupostos oriundos de experiências coletivas e narrativas orais e escritas aceitas, as quais modelam a identidade coletiva e o relacionamento com outros grupos, e influencia os meios e fins adotados para a realização dos objetivos de segurança (ver Glenn, 2009, p. 530).

alternativo complementar; *iii*) a *pós-estruturalista*, que explica cada evento como uma concatenação única de mecanismos causais; e *iv*) a *hermenêutica* ou *interpretativista*, que propõe uma interpretação a partir da imersão na própria percepção de mundo do grupo estudado (Glenn, 2009, p. 530).

Segundo o autor, os benefícios potenciais do conceito também foram potencializados, uma vez que o número de países, acadêmicos e temas de interesse alcançaram centros de pesquisa distribuídos pelo mundo. Neste caso, a possibilidade do conceito servir como alternativa explicativa para o comportamento dos Estados deixa de estar submetida exclusivamente à visão dos Estados Unidos ou à visão anglo-saxã dos temas sobre segurança e defesa. Trabalhos acerca do comportamento estratégico-militar de países como China, Índia, Austrália, Canadá, França, Alemanha, Suécia, entre outros, valendo-se do conceito de cultura estratégica, redimensionaram a perspectiva histórica e os referenciais de análise nas discussões sobre o uso da força nos conflitos e estratégias militares contemporâneas (Scobell, 2002; Basrur, 2001; Bloomfield e Nossal, 2007; Koskun, 2007; Aselius, 2005).

Por fim, a aposta teórica de Glenn é a agenda cooperativa entre realismo neoclássico e cultura estratégica, principalmente nas vertentes epifenomênica e convencional construtivista:

Está claro que os objetivos de pesquisa dos acadêmicos em cultura estratégica variam consideravelmente. Alguns entendem cultura estratégica como simplesmente uma variável de interferência, enquanto outros argumentam que as ideias operam de modo a moldar atores atuais e ações na política mundial; neste sentido, entende-se cultura como algo constitutivo da identidade do Estado e do seu comportamento. Ao mesmo tempo, ainda que muitos destes acadêmicos (apesar de não serem todos) tenham adotado um processo de rastreamento como metodologia, seus objetivos de pesquisa variam consideravelmente. Alguns compartilham o objetivo do realismo em estabelecer generalizações que identificam correlações de fatores causais, mesmo através de casos diferentes ou diferentes períodos de tempo, embora com a advertência de que estes são “generalizações contingenciais”. Outros, entretanto, atribuem grande ênfase sobre a desconstrução dos discursos dominantes e, portanto, não se engajam no estabelecimento de leis generalizantes que podem ser aplicadas a outros casos. Está claro, então, que a pesquisa cooperativa com o neorealismo clássico será mais produtiva para alguns acadêmicos de cultura estratégica que outros (Glenn, 2009, p. 524, tradução do autor).

Admitida a condição de conceito em construção ou de fator explicativo complementar, as análises de cultura estratégica se sustentam, em parte, na abertura

metodológica provocada pela corrente construtivista das RIs.⁷ Esta perspectiva teórica promoveu um alargamento dos elementos que integram as causas explicativas do comportamento político e das doutrinas militares estratégicas adotadas pelos atores do sistema internacional (Marques, 2007, p. 38). Neste sentido, o estudo das especificidades culturais de um país ou grupo particular – no caso os setores associados à condução e escolhas estratégicas em matéria de segurança e defesa: formuladores de políticas, forças armadas e chancelaria – segue despertando debates e interesses.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os temas de defesa e segurança desafiam a agenda acadêmica e política das RIs – pesquisa científica e prática política. Sob diferentes metodologias, justificativas, retóricas e realidades, a cultura esteve e está presente nos discursos e modelos adotados na discussão e encaminhamento das questões de conflito no mundo.

As possibilidades de discussão associando segurança, defesa e cultura estratégica são aspectos de um debate contemporâneo em RI que foi beneficiado, inicialmente, pelo “terceiro debate” e, posteriormente, pela teoria construtivista. Não raro, no entanto, as próprias teorias se fragilizam ao ignorar a unidade de análise fundamental em ciências sociais, qual seja, a ação e, a partir desta, a cadeia de causalidades, intencionalidades, valores, atores e, sobretudo, o modo pelo qual os princípios de sociabilidade reverberam e produzem as relações humanas.

Nos anos 1990, a agenda de pesquisa sobre temas relacionados à defesa dinamizou-se. Conforme assinala Bueno (2009, p. 6), este debate foi enriquecido pelo conjunto de elementos que a abordagem construtivista apresentou, sobretudo no que tange às identidades dos agentes e ao papel das estruturas normativas, que são comparadas de forma equitativa às estruturas materiais, na conformação de suas identidades e interesses. Ademais, não só o diálogo com disciplinas especializadas nos estudos culturais como a sociologia e a antropologia ampliou o horizonte metodológico e teórico dos pesquisadores, como também se lançou um novo olhar a respeito das burocracias estatais e das políticas públicas por elas implementadas (Marques, 2007, p. 110).

Ao se estabelecerem associações entre cultura/mentalidade estratégico-militar e comportamento político, impõe-se que as análises incorporem o papel dos atores, as intencionalidades e como estas estão relacionadas à construção de valores, padrões e visões de mundo. Faz-se necessário, assim, avançar nas análises que possam contribuir para a compreensão das relações e elementos na dinâmica atores-comportamento.

7. Elizabeth Kier (1997) assinalou as limitações das análises oferecidas pelo neorealismo, bem como pela teoria organizativista, ao discutir as preferências dos Estados a partir de esquemas conceituais rígidos que desconsideram a perspectiva cultural.

O debate sobre cultura estratégica, em termos históricos e epistemológicos em RI, portanto, reabre o debate sobre a questão nacional e sobre as manifestações mais complexas e mais abrangentes que expressam aspectos da realidade social. Nota-se, no entanto, que as abordagens em cultura estratégica não exploram ou pouco discutem as diversidades e antagonismos sociais que se expressam no âmbito da cultura e, sobretudo, daquilo que se apresenta por “interesse nacional”. De todo modo, a potencialidade identificada pelos efeitos do “terceiro debate” sobre os estudos de cultura estratégica em RI são expressivos, interferindo positivamente seja na renovação das formulações teóricas e na abertura intelectual das discussões acerca das imbricações entre guerra, cultura e estratégia, seja no engajamento acadêmico sobre matérias que integram a agenda de interesse público das diversas sociedades em política internacional.

REFERÊNCIAS

- ADLER, E. O construtivismo no estudo das relações internacionais. **Lua nova**, n. 47, p. 201-246, 1999.
- ASELIUS, G. Swedish strategic culture after 1945. Cooperation and conflict. **Journal of the nordic international studies association**, v. 40, p. 25-44, 2005.
- BASRUR, R. M. Nuclear weapons and Indian strategic culture. **Journal of peace research**, India, v. 38, n. 2, p. 181-198, 2001.
- BITENCOURT, L.; VAZ, A. Brazilian strategic culture. **Brazil findings report 5**, Florida International University, Miami, 2009.
- BLOOMFIELD, A.; NOSSAL, K. R. Towards an explicative understanding of strategic culture: the cases of Australia and Canada. **Contemporary security police**, v. 28, n. 2, p. 286-307, 2007.
- BUENO, A. Perspectivas contemporâneas sobre regimes internacionais: a abordagem construtivista. **Revista de ensaios do curso de relações internacionais e economia (Recrie)**, v. 1, p. 1-15, 2009.
- GLENN, J. Realism *versus* strategic culture: competition and collaboration? **International studies review**, v. 11, p. 523-551, 2009.
- GRAY, C. **Nuclear strategy and national style**. Hamilton Press, 1986.
- KEOHANE, R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Guildford, 1984. p. 75.
- KLEIN, B. Hegemony and strategic culture: American power projection and alliance defence politics. **Review of international studies**, v. 14, n. 2, p. 133-148, 1988.

KOS KUN, B. B. Does “strategic culture” matter? Old Europe, new Europe and the transatlantic security. **Perceptions**, Turkey, v. XII, 2007.

JOHNSTON, A. I. Thinking about strategic culture. **International security**, v. 19, n. 4, p. 36-64, Spring 1995.

JONES, D. Soviet strategic culture. *In*: JACOBSEN, C. G. (Ed.). **Strategic power: USA/USSR**. New York: St. Martin’s Press, 1990. p. 35-49.

KIER, E. **Imagining war**: French and British military doctrine between two wars. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1997.

LAITIN, D.; WILDAVSKY, A. Political culture and political preferences. **American political science review**, v. 82, n. 2, p. 589-596, June 1988.

LAPID, Y. The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era. **International studies quarterly**, v. 33, p. 235-254, 1989.

MARQUES, A. **Amazônia**: pensamento e presença militar. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MCGUIRE, S. **An offensive strategic culture**: America’s policy response to 9/11. Trabalho apresentado no Eleventh Annual Strategic Studies and Security Consortium Student Conference in Calgary, Alberta – Canada, 2009a.

_____. **Debating the terrorist threat**: United States homeland security police and the American strategic culture. Thesis (Master of Arts in War Studies) – Royal Military College of Canada, Canada, 2009b.

MESSARI, N.; NOGUEIRA, J. P. **Teoria das relações internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NASSER, R. M. **Os arquitetos da política externa norte-americana**. São Paulo: EDUC, 2010.

NEUMANN, I. B.; HEIKKA, H. Grand strategy, strategic culture, practice: the social roots of nordic defence. **Cooperation and conflict**, v. 40, n. 1, Mar. 2005.

ONUF, N. **World of our making**: rules and rule in social theory and international relations. University of South Carolina Press, 1989.

SCOBELL, A. **China and strategic culture**. USA: Strategic Studies Institute, 2002. (Monograph).

SNYDER, J. Anarchy and culture: insights from the anthropology of war. **International organization**, v. 56, n. 1, p. 34, Winter 2003.

_____. **The soviet strategic culture:** implications for limited nuclear operations. RAND Corporation, 1977.

WENDT, A. **Social theory of international relations.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

A CONDUTA DA GUERRA NA ERA DIGITAL: CONCEITOS, POLÍTICAS E PRÁTICAS*

Érico Esteves Duarte**

1 INTRODUÇÃO

A atividade de preparação da defesa nacional de um país é uma necessidade intrínseca em consequência da condição anárquica do sistema internacional.

Como não existe regulação compulsória *sobre* os Estados, mas apenas *entre* eles, essas entidades são soberanas e autorresponsáveis pelo atendimento de sua segurança e seus interesses (Mearsheimer, 2007; Waltz, 1979). A principal resultante dessa estrutura política internacional é a convivência constante com a possibilidade da guerra. Esta possibilidade, entretanto, não implica um *permanente estado de guerra*, mas sim na *condição permanente de preparar-se para ela*.

A competição por segurança entre os países, por sua vez, decorrente desta condição, evolui pela criação e atualização das forças armadas, as quais são governadas pelo progresso econômico e técnico de uma sociedade.

Novas tecnologias fazem parte dessa reflexão principalmente quando geram expectativas de superioridade militar nos relacionamentos entre atores internacionais, criando percepções de proteção ou vulnerabilidade (Gilpin, 1983; Jervis, 1978; Macneill, 1982). Contudo, tais expectativas, muitas vezes, sobrevalorizam o papel da tecnologia na guerra e criam mitos, ilusões e más-percepções sobre perturbações no equilíbrio de poder e nas condições relativas de segurança (Echevarria II, 2005; O'Connell, 1989). O provimento soberano da defesa é um requisito para a sobrevivência e ascensão de todo Estado; ao mesmo tempo, entretanto, a componente tecnológica é apenas uma das partes das atividades de preparação para a guerra, as quais consistem em um processo eminentemente político na relação entre uma sociedade e seu governo (Duarte, 2009).

* Versão mais extensa deste texto foi publicada em Duarte (2012).

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

O presente capítulo busca contribuir para o debate público de defesa brasileiro ao oferecer um panorama das tendências contemporâneas de digitalização das ações militares, avaliando os impactos provocados nas formas de organização das forças armadas das grandes potências. Para tanto, o texto está dividido em três seções, além desta introdução. A segunda seção analisa as duas principais perspectivas propostas para o enquadramento desse evento: as chamadas Revoluções nos Assuntos Militares – Revolution in Military Affairs (RMA) – e as Guerras de Quarta Geração (G4G). Na terceira seção apresenta-se uma análise dos impactos que algumas das novas tecnologias têm provocado sobre a forma de se fazer a guerra. Ou seja, como as principais potências militares têm reagido aos processos de digitalização na guerra. Identificam-se os principais projetos desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como seus objetivos, custos e arranjos institucionais, segundo alguns casos específicos: veículos aéreos não tripulados (VANTs); armamentos de energia direta; e mísseis guiados táticos empregados em defesa costeira. A quarta seção pertence às considerações finais.

Pela natureza do objeto, apresentam-se resultados a partir de uma perspectiva geral da pesquisa que diz respeito a contextos e práticas, isto é, a estados do debate e da técnica sobre o tema da tecnologia bélica e sua assimilação pelas forças armadas contemporâneas. Apesar da possibilidade limitada de acesso a informações sensíveis no projeto de forças, entende-se que, pelo apoio em um arcabouço teórico sólido, é possível e razoável comensurar as práticas de outras nações e sua viabilidade real e potencial, para apenas a partir daí prever implicações para o Brasil.

2 AS PROPOSTAS CONCEITUAIS DA DIGITALIZAÇÃO DA GUERRA: REVOLUÇÃO NOS ASSUNTOS MILITARES E GUERRA DE QUARTA GERAÇÃO

A RMA e a G4G são paradigmas sobre a guerra que compartilham o compromisso de oferecer soluções práticas para a conduta da guerra a partir de alguma base conceitual. Contudo, suas abordagens, considerações e recomendações são bastante diversas, de maneira que suas apreciações oferecem a oportunidade para uma apresentação ampla dos debates contemporâneos sobre pensamento estratégico e política de defesa. A seleção para a apresentação dessas perspectivas seguiu também o critério de sua relevância no debate contemporâneo, tendo em vista que ambas vêm impactando de maneira significativa os entendimentos e a própria condução das políticas de defesa de diversos governos, desafiando o entendimento usual sobre a conduta da guerra.

Após a apresentação de cada uma dessas duas propostas, segue uma avaliação crítica geral de suas proposições de entendimento do fenômeno da digitalização na guerra.

2.1 RMA

A perspectiva conceitual mais difundida como proposta de entendimento da digitalização é a que propõe que a guerra se desenvolveria por meio de determinadas inovações tecnológicas com efeitos revolucionários nas atividades militares – RMA.

Essa perspectiva assume que, no tempo corrente, a tecnologia da informação associada à tecnologia de ataques cirúrgicos estaria provocando mudanças drásticas na guerra. Tal capacidade seria uma “bala de prata tecnológica” (Sterner, 1999, p. 39), pois daria a capacidade de detecção de qualquer ameaça e de sua posterior neutralização com custos, riscos e baixas mínimos. Até que ponto essa é uma capacidade realmente revolucionária, que efetivamente altera as possibilidades de correlação de capacidades entre seus possíveis detentores e os rivais destes é o objeto de discussão desta subseção.

A RMA possuiu dois estágios na evolução de suas proposições e debates. O primeiro ocorreu no contexto da Guerra Fria, como uma dinâmica de ação e reação, ao longo de 40 anos, das estruturas de força e das doutrinas convencionais em relação à tecnologia nuclear (Proença Júnior, Diniz e Raza, 1999; Tomes, 2000). O segundo derivou dos resultados das tecnologias preliminarmente empregadas na Guerra do Golfo de 1990-1991 e de uma conformação essencialmente norte-americana de propostas de reforma das suas forças armadas (Biddle, 1996; Cohen, 1999; Mowthorpe, 2005).

O primeiro estágio de debate de RMA teve início em 1949, quando os soviéticos tiveram de desenvolver um pensamento – do qual seriam derivadas doutrinas e procedimentos – de forma a adequar a tecnologia nuclear à sua estrutura militar. Nesse contexto, eles foram os primeiros a estabelecer o entendimento de que as formas de guerrear podiam sofrer mudanças tecnológicas revolucionárias no aperfeiçoamento de organizações, técnicas e procedimentos (Proença Júnior, Diniz e Raza, 1999).

Uma primeira aplicação da concepção soviética de RMA ocorreu em 1958 e estabeleceu que os armamentos nucleares eram a centelha de uma revolução de novos armamentos em todas as categorias de forças armadas, produzindo uma completa revolução nos assuntos militares. Dessa forma, devia-se apreender e considerar não apenas a tecnologia nuclear, mas também esta em combinação com outras que se percebiam promissoras, notadamente mísseis e meios de comunicação eletrônica. Tal entendimento foi seguido pela criação das Forças Estratégicas de Foguetes em 1959 e por um novo planejamento de emprego, em 1960. Seus formuladores assumiram que o emprego de armamento nuclear seria central em qualquer conflito com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a qual seria responsável pelo início de qualquer conflito europeu no contexto bipolar. A necessária retaliação soviética, em conjunto com seus aliados,

seria realizada através de ataques nucleares e químicos, ao que se seguiriam ataques blindados profundos. Portanto, preservou-se o entendimento convencional soviético, desenvolvido na Segunda Guerra Mundial, de que a Revolução Socialista seria encerrada por uma campanha ofensiva terrestre e maciça de carros de combate (tanques) (Tomes, 2000, p. 99).

Uma segunda versão da RMA soviética foi produzida em meados da década de 1960, na qual se considerou o papel dos veículos blindados para infantaria e da artilharia autopropulsada, os quais proporcionariam a capacidade soviética de infiltração rápida antes de ataques nucleares táticos da OTAN. Demandava-se uma mudança na composição e na doutrina das forças soviéticas: da concentração e do avanço em blocos escalonados para a condução de unidades de força de armas combinadas. Estas seriam dispersas, versáteis, capazes de coordenar ataques em eixos múltiplos, mais resilientes a ataques nucleares e, além disso, aptas à conquista de território europeu (Tomes, 2000, p. 100).

É importante chamar a atenção para a relação causal entre as respostas soviéticas à sua percepção de RMA na década de 1960 e a busca pelos Estados Unidos, já na década de 1970, por uma capacidade convencional superior que fosse capaz de deter um assalto blindado/mecanizado da União Soviética a partir dos países-membros do Pacto de Varsóvia (Tomes, 2000, p. 99). Tal capacidade militar foi observada apenas posteriormente, na Guerra do Golfo de 1990-1991, como algo novo (Cohen, 1999). No entanto, ela foi produto da pesquisa sobre os meios e métodos soviéticos, os seus planos de guerra, o seu projeto de capacidades militares necessárias e, por fim, a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias que produzissem efeitos multiplicadores.

A doutrina desenvolvida nos Estados Unidos foi a *Airland Battle*, em coordenação com a doutrina de Ataque a Forças de Suplementação – *Follow-on Forces Attack* (Fofa) – da OTAN. Essas duas visavam estancar qualquer assalto blindado de ruptura e substituíram as doutrinas anteriores, que indicavam a retenção das forças comunistas, basicamente, em defesas estáticas profundas e ataques nucleares táticos. O desenvolvimento soviético de unidades mais resilientes, dispersas, móveis e versáteis foi captado pelos planejadores dos Estados Unidos e, contra elas, ataques nucleares – ainda que táticos – provocariam mais danos colaterais que efetivos. Era necessária, dessa forma, uma capacidade de detecção, fixação e ataque de várias formações combatentes independentes e, ainda, uma capacidade de isolar as possíveis forças de reforços, fora do alcance das populações e das economias da Europa Ocidental. Isso explica a coordenação funcional e estratégica entre as duas orientações doutrinárias (Tomes, 2000, p. 99).

Apenas após extensiva análise pelo Congresso norte-americano, esse planejamento foi autorizado a ser reforçado pelo investimento em tecnologias

convencionais avançadas, criando-se o *Conventional Initiatives Office*, a ser chefiado por um subsecretário de defesa. A partir de então, houve a concepção e a produção de sistemas como o carro de combate M1 Abrams, o sistema de monitoramento aéreo *Joint Surveillance and Target Attack Radar System* (JSTARS), o helicóptero de ataque Apache, o blindado Bradley, o míssil Patriot e o sistema múltiplo de foguetes (Tomes, 2000, p. 99-100).

Interessante notar que os próprios soviéticos reconheceram tal capacidade norte-americana na década de 1980 como uma última versão de RMA. Com o título oficial de Revolução Tecnológica Militar – *Military Technological Revolution* (MTR) –, ela foi proposta pelo marechal Nikolai Ogarkov, antecipando que os avanços na tecnologia convencional produziriam efeitos similares aos dos armamentos nucleares, mas sem seus custos e danos colaterais (Tomes, 2000, p. 101).

Tal impressão foi confirmada e expandida com o sucesso da Guerra do Golfo de 1990-1991. Houve uma leitura particular dessa vitória que definiu o entendimento corrente de Revolução nos Assuntos Militares. Entendeu-se que a combinação entre ataques aéreos precisos e ataques por mísseis dominaria a guerra futura e que a disputa pela supremacia de informação substituiria as batalhas de ruptura como o aspecto dominante para o sucesso. Os desproporcionais e infalíveis meios de combate à distância garantiriam que o grande obstáculo se tornaria apenas a identificação dos alvos, ao que se seguiria sua rápida comunicação para as plataformas e vetores disponíveis (Biddle, 1996, p. 141-143).

O impacto foi tal que se obscureceram as outras perspectivas (soviéticas) de RMA e foram estabelecidos os parâmetros para o debate público sobre a modernização da defesa nos Estados Unidos na década de 1990 e de sua primazia nas Relações Internacionais. Nesse contexto, a Revolução nos Assuntos Militares foi um termo rapidamente explorado pelos burocratas e oficiais militares do Pentágono (Stephenson, 2010, p. 38), em particular como resposta ao novo ambiente político e orçamentário que as forças armadas norte-americanas passaram a sofrer. Por um lado, o conceito de RMA foi útil politicamente, pois advogou a possibilidade de se criar uma força apoiada em tecnologia de efeitos multiplicadores e capaz de “fazer mais com menos”. Argumentava-se que a aceleração da integração da nova tecnologia nas forças ativas reduziria o orçamento anual de US\$ 245 bilhões, à época, para US\$ 210 bilhões, por volta do ano 2000. Por outro lado, a RMA também seria uma alternativa segura a um cenário estratégico incerto com uma estrutura militar menor, particularmente ao passo que se percebia que a taxa de operações militares norte-americanas não se reduzia com o fim da Guerra Fria, mas aumentava (Freedman, 1998; Mowthorpe, 2005, p. 142-144).

Figura predominante na demarcação da RMA no centro dos debates públicos e do processo decisório governamental nos Estados Unidos foi o Almirante

William Owens. Como Vice-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, em 1994, ele foi fundamental na criação do Conselho Conjunto de Monitoramento de Requerimentos – Joint Requirements Oversight Council (JROC). Com essa instituição, Owens imputou o objetivo de criar um “sistema dos sistemas” a integrar todas as plataformas de ataques precisos de longa distância, comunicações e sensores das quatro forças singulares norte-americanas (Cohen, 1999; Owens, 2001).

Essa segunda versão de RMA foi uma proposta focada em guerras entre Estados e suas recomendações foram orientadas aos Estados Unidos. Como contraponto a ela e, em parte, como sua atualização, houve a proposição de G4G, apresentada a seguir.

2.2 A Proposta de G4G

A proposta original de G4G foi publicada por William Lind em coautoria com os oficiais Keith Nightingale, John F. Schmitt, Joseph W. Sutton e Gary I. Wilson (ver Lind *et al.*, 1989) no ambiente de reforma doutrinária do Corpo de Fuzileiros Navais e da Força Aérea dos Estados Unidos.

A proposta de G4G ambiciona enquadrar uma condição futura à qual o Ocidente teria que se antecipar, mudando a maneira como pensa e se prepara para a guerra, pois essa seria progressivamente não trinitária, ou seja, distinta dos termos conceituais de Clausewitz e conduzida fora do arcabouço do Estadonacional (Lind, Schmitt e Wilson, 1994, p. 34). Com esse diagnóstico, os proponentes da G4G defendem uma revisão ampla no modo ocidental de se pensar e conduzir a guerra (Schurman, 2008, p. 89).

O elemento central da proposta de G4G é a tese de que as características fundamentais da guerra são sujeitas a mudanças que dão vantagens relativas ao adversário na dinâmica interativa da guerra, favorecendo o lado beneficiado na antecipação e reação apropriada contra as vulnerabilidades do lado não beneficiado. Essas mudanças ocorreriam ao passo dos aspectos socioeconômicos das sociedades e, por isso, não seriam facilmente reconhecidas, replicadas ou neutralizadas por outras sociedades.

A G4G é uma reconfiguração do debate sobre digitalização na guerra no pós-Guerra Fria, resguardando alguns elementos da RMA, mas com a adição de novas questões até então marginalizadas. Ela mantém a investigação do futuro da guerra e o entendimento de que a guerra se transformaria reconfigurando vantagens relativas entre as sociedades. Porém, essas não se resumiriam à obtenção de tecnologia de ponta (Hammes, 2008, p. 21): existiriam mudanças nos modos de uso da força e em suas finalidades. Portanto, em vez da ênfase em redes de informação digital, a G4G foca-se em redes humanas.

Segundo a G4G, a evolução da guerra teria se dado em três gerações passadas e, atualmente, estaríamos vivendo uma quarta geração – possivelmente já em evolução para uma quinta. A primeira geração refletia as táticas da era do mosquete e das formações concentradas em linha e coluna, necessárias em um ambiente social de massas de tropas conscritas e pouco treinadas. Essa geração teria sido predominante nas Guerras Napoleônicas, tornando-se obsoleta com o desenvolvimento do rifle, embora ainda esteja presente nos dias de hoje (Lind *et al.*, 1989, p. 23).

A segunda geração foi uma resposta ao rifle e sua geração de armamentos, como os obuses, as metralhadoras e, ainda, ao efeito do arame farpado. Essa geração teria produzido táticas de fogo e movimento, ainda lineares, mas que já praticavam dispersão lateral com grande aplicação de fogo indireto. Essa geração seria resultado unicamente de fatores tecnológicos e seu ápice teria sido as guerras da unificação alemã.

A terceira geração foi uma resposta à evolução dos padrões de poder de fogo da segunda, através de novas ideias de organização e doutrina militares. Houve, assim, o incremento do elemento da manobra e a diminuição da guerra de atrito. Essa teria sido a primeira prática de táticas não lineares através de operações de infiltração e de colapso. Essa geração teria surgido em 1918 e amadurecido na prática da *blitzkrieg*. As suas concepções teriam sido identificadas de maneira incipiente por Liddell-Hart, mas plenamente apreciadas por John Boyd (Lind *et al.*, 1989, p. 23).

A quarta geração seria produzida por quatro novas concepções de guerra e por uma nova gama de tecnologias militares. As novas ideias seriam: *i*) o incremento na atuação de pequenos grupos altamente dispersos e orientados por missões que envolvem toda a sociedade do inimigo; *ii*) a diminuição da dependência da logística concentrada e o aumento na capacidade de explorar os recursos do inimigo; *iii*) a maior ênfase em operações de manobra, em decorrência do aumento ainda maior do poder de fogo; e *iv*) a meta de colapsar o inimigo internamente, mas não destruí-lo fisicamente, recorrendo-se cada vez mais às operações psicológicas e ao uso da rede global de mídia e comunicações.

A nova gama de armamentos evoluiria a partir de tecnologias de ponta relacionadas com: *i*) a energia concentrada, os *lasers* e os pulsos eletromagnéticos; *ii*) a robótica, os veículos não tripulados e a inteligência artificial; e *iii*) a tecnologia da informação, os sistemas de redes e os supervírus virtuais (Lind *et al.*, 1989, p. 24-25).

Portanto, apesar de certa continuidade entre as gerações anteriores, na quarta e atual geração, as mudanças seriam mais sensíveis. Os elementos psicológico e moral estariam condensados de maneira substantiva e seriam mais bem explorados por um padrão organizacional distinto da linhagem tradicional. Nesse

sentido, a guerrilha insurgente concebida por Mao Tsé-Tung na década de 1920 desenvolveu-se paralelamente às outras gerações, mas teria se maturado na quarta como um estilo de guerra superior, capaz de explorar melhor as novas ideias e tecnologias do século XXI, tornando-se uma entidade transnacional e utilizando meios de destruição em massa não nucleares de forma muito mais eficaz. Por fim, a evolução da biotecnologia, da nanotecnologia e dos meios de comunicação poderia estar dando à luz uma quinta geração, em que indivíduos ou pequenas redes, com capacidades desproporcionalmente assimétricas, possam vencer países.

Ao fim da Guerra Fria e com a eclosão de conflitos tribais, étnicos, religiosos e civis na África, na Ásia e na Europa Oriental, os proponentes da G4G emendaram a sua proposta à perspectiva transformadora-culturalista da guerra. Originalmente, esta foi apresentada por Martin van Creveld, com a tese de que a maximização dos meios de destruição à distância dos armamentos nucleares e convencionais inviabilizaria as operações militares de grandes concentrações. Mais importante que os fatores operacionais, o arauto do fim do Estado moderno seria o surgimento de outras entidades políticas com capacidade equivalente de destruição, mas muito mais difíceis de serem combatidas, por não serem configuradas pela concentração de recursos, instituições e forças dentro de territórios definidos. Essas unidades políticas, mesmo sem acesso a artefatos de grande poder de destruição, teriam se beneficiado de métodos não convencionais em conflitos de baixa intensidade e obtido vitórias sobre os exércitos ocidentais. Esta teria sido a história da guerra desde 1945 nos processos de descolonização (Creveld, 1995).

Por suas características, a G4G seria um fenômeno premente no Terceiro Mundo (Kaldor, 1999). E, por conta disso, essas regiões do globo teriam desenvolvido perspectivas e meios combatentes contrastantes e superiores aos do Ocidente, com efeitos sobre a natureza das sociedades contemporâneas como um todo.

2.3 Críticas à RMA e à G4G

Como a lista de críticas à RMA e à G4G é tão extensa quanto a de seus defensores, segue-se a sua apresentação da maneira mais sintética possível, estando ordenada de uma forma correspondente à apresentação da RMA e da G4G nas subseções anteriores.

Recuperando a contextualização do surgimento e evolução do debate da RMA, deve-se atentar que ela surgiu no espanto do emprego da tecnologia nuclear na guerra. Isso não pode ser tomado de maneira trivial, mas reconhecendo que houve, na demarcação contemporânea de consideração da guerra desde a década de 1940, o postulado da irrelevância do pensamento estratégico pré-nuclear para as questões presentes, mediante a constatação do desafio tecnológico à teorização da guerra. Tal crise foi apontada por Gray (1977) como a divisória nuclear do

pensamento estratégico contemporâneo. Ele aponta ainda que esse receituário foi repetido no advento da RMA, com todas as suas inconsistências, ao descartar a prática e o pensamento estratégicos anteriores à década de 1990 (Gray, 2004). A crítica de Gray ao surgimento da RMA centra-se numa incapacidade recorrente do pensamento civil ocidental sobre a guerra de prover produção de conhecimento consistente e de maneira continuada.

Essa nova proposta de uma divisória estratégica, substituindo a tecnologia nuclear pela tecnologia da informação, foi considerada especialmente surpreendente porque é factual que o desenvolvimento dos aparatos que surpreenderiam o mundo na Guerra do Golfo e que dariam fôlego para a proposta RMA no pós-Guerra Fria foram desenvolvidos gradualmente e segundo procedimentos de um projeto de força (O'Hanlon, 1998, p. 4; Tomes, 2000, p. 99-101). Esses novos sistemas de armamentos foram projetados segundo alterações organizacionais, doutrinárias e de pessoal anteriores aos projetos tecnológicos e não como seus desdobramentos.

Assim, da mesma maneira que a tecnologia nuclear não marcou uma revolução na natureza da guerra e na sua conduta, não existem evidências de que a Guerra do Golfo tenha correspondido a essa mudança (Biddle, 1996, p. 176). O sucesso dessa guerra foi gerado pela aplicação de uma capacidade bélica orientada a confrontar uma versão branda de um oponente muito mais capaz e poderoso que os iraquianos: o Exército Vermelho na Europa. O exército de Saddam adotava arsenal, doutrina e organização soviéticos, mas em um terreno muito distinto, elemento que, somado a erros crassos de conduta, foi explorado pelos Estados Unidos e seus aliados. E talvez seja esse o grande ganho das tecnologias de sensoriamento e ataque à distância: apesar de não serem substitutas do confronto terrestre e de choque, elas potencializam a capacidade de identificação e exploração de erros de organização, posicionamento e capacidade do oponente.

No entanto, argumenta-se que mesmo essa potencialidade deve ser considerada de maneira crítica e consciente em relação às vantagens circunstanciais da Guerra do Golfo (Biddle, 1996, p. 175-176), que podem não se repetir. De fato, as condições de terreno, a infraestrutura logística avançada da Arábia Saudita e a decisão de comando em concentrar a força iraquiana em terreno aberto contra os Estados Unidos nunca mais se repetiram nas outras guerras norte-americanas do pós-Guerra Fria.

Mais que isso, a difusão da RMA ressalta outras fragilidades do pensamento estratégico ocidental, qual seja a dificuldade dos Estados Unidos e seus aliados de se adaptarem a um novo ambiente internacional produto de uma revolução política: a implosão do comunismo. De fato, o monitoramento e o controle de informação pela RMA fazem muito mais sentido como resposta a uma incerteza política do que operacional da guerra. Ou seja, a RMA promete uma limitação e orientação da guerra

por meios tecnológicos que a política não foi capaz de oferecer no mundo pós-Guerra Fria, mais complexo que seu antecessor (Stone, 2004), através da construção de uma capacidade planetária *god's eye view* contra um cenário estratégico sem ameaças definidas. Tal promessa também parece ser correspondente com uma inclinação ambígua e morosa do Ocidente com relação à guerra e com grande intolerância a baixas e danos colaterais (Freedman, 1998). Nessa análise das bases sociológicas da RMA, Gray mais tarde adicionaria a afirmação de que seria ainda um vício da comunidade de defesa dos Estados Unidos ser distintivamente pronta para discutir mais o instrumento militar que suas possíveis utilidades estratégicas (Gray, 2004, p. 253).

No caso da G4G, a crítica central que se faz à proposta é que ela estabelece um determinismo retroativo: pela antecipação do que se possa ocorrer no futuro se reenquadra todo o passado. Isso tem efeito nefasto sobre todo o edifício de argumentação dessa proposta e torna o pleito de seus proponentes impossível de ser considerado em seus próprios termos (Evans, 2008, p. 68-69).

A grande contradição da proposta é a delimitação do que seja uma “geração da guerra”. Geração sugere a evolução descendente com a passagem do tempo; contudo, não existe relação geracional entre os períodos definidos originalmente por Lind. Não há relação descendente, por exemplo, entre a segunda e terceira gerações da guerra, que surgiram a partir de 1917, paralelamente, nos exércitos francês e alemão, respectivamente. Uma geração, portanto, não gerou a outra. A quarta geração, por sua vez, não é a “quarta” nem é uma “geração”, porque a segunda não deu luz à terceira (Curtis, 2005, p. 22; Ferris, 2008, p. 75-77).

Tal sistematização fica ainda mais contraditória na análise histórica de Hammes, que aponta o início da guerra de quarta geração com Mao Tsé-Tung. Consequentemente, Hammes contradiz o argumento original de Lind – e a si mesmo – ao estabelecer a quarta geração da guerra na década de 1920, contemporaneamente às guerras de segunda e terceira gerações, segundo Lind (Sorenson, 2008, p. 95).

Adicionalmente, os elementos geracionais parecem ser os atributos das forças derrotadas: a França revolucionária, as Alemanhas imperial e nazista, e mesmo os atuais insurgentes no Iraque e no Afeganistão, bem como os grupos terroristas islâmicos como Hamas e Hezbollah, não foram e não têm sido entidades políticas marcadamente bem-sucedidas. Pelo contrário, se correlacionarmos os atores indicados pelos proponentes e os períodos geracionais, parece ter existido um declínio de desempenho, ao passo que a guerra “evoluiu”.

Isso tudo possibilita apontar que os proponentes de G4G confundem variações perceptíveis ou sensíveis com mudanças fundamentais, não sendo capazes de diferenciar aspectos contextuais de aspectos estruturais da realidade histórica. Isso torna sua inspeção histórica repleta de lacunas, arbitrariedade e contradição (Evans, 2008, p. 68-69; Schurman, 2008, p. 90-91).

3 IMPACTOS DA TECNOLOGIA EM POLÍTICA DE DEFESA: ESTUDOS DE CASOS DE VANT, ENERGIA DIRETA E MÍSSEIS GUIADOS TÁTICOS

A subseção 2.3 denota duas lacunas críticas para o estudo dos impactos da digitalização na conduta da guerra. Por um lado, não existe um arcabouço conceitual consistente que articule a digitalização como um fenômeno amplo e inescapável. Por outro, não existe uma formulação no estado-das-práticas – ou seja, das operações militares –, tendo em vista que vários dos armamentos apontados como embriões desse processo são projetos muito recentes, apenas testados em campos de provas ou de maneira limitada e experimental nos campos de batalha.

Essas lacunas demandam que o estudo desses projetos seja embasado por uma noção firme da gramática dos meios da guerra, ou seja, de tática, estratégia e logística. Ademais, esse estudo não pode repetir o erro de banalização, muito comum dos estudos sobre tecnologia militar, de fixar a atenção simplesmente a armamentos e equipamentos e suas plataformas associadas – ou sistemas de armamentos. É necessário reconhecer os outros elementos que compreendem uma força armada. Isso quer dizer: a combinação entre os sistemas de armamentos e as técnicas e regras de emprego desses sistemas pelos combatentes, mas ainda as distribuições de instruções e prerrogativas das unidades-alvo de inovação que possibilitam a cristalização de novas concepções e expectativas de emprego dessas pelos seus respectivos comandantes e novas preferências de uso político pelos seus respectivos governos (Demchak, 2001, p. 78).

Esta parte do estudo realiza tal tarefa de duas maneiras. Primeiro, discute entendimentos e orientações de política de defesa de potências que se colocam na fronteira do desenvolvimento de armamentos de alta tecnologia: Estados Unidos, Rússia, China e Israel. Segundo, detalha o estudo ao estado da arte em VANTs, armamentos de energia direta e mísseis guiados aplicados em defesa costeira desses mesmos quatro países.

Como os Estados Unidos são a principal referência desse esforço, a inspeção da digitalização na guerra deve depurar as demandas e consequências da trajetória norte-americana como um modelo a partir do qual se podem verificar possibilidades, limites e, a partir daí, alternativas. Por isso, o caso norte-americano é geralmente referido mais brevemente, visto que sua experiência de política de defesa se mescla com o próprio entendimento atual de digitalização na guerra. Rússia e China são casos necessários porque são as potências com maior interesse em replicar as capacidades norte-americanas, ou, pelo menos, tentar equipará-las. Por fim, o caso israelense é interessante por três motivos: *i*) este país é uma referência no desenvolvimento de tecnologia militar; *ii*) é uma potência militar de capacidade intermediária, sem os recursos das outras três potências, e mais próxima, portanto, da condição brasileira; e *iii*) o país se encontra em atividade

combatente recorrente, por isso teve mais oportunidades para testar e avaliar essas novas tecnologias militares que a maioria dos outros países.

Os armamentos selecionados para o estudo, por sua vez, foram escolhidos pelos seguintes critérios: *i*) sua importância e referência na literatura sobre digitalização na guerra; *ii*) a expectativa que tenham efeitos multiplicadores na condução da guerra; e *iii*) o interesse do Brasil, de acordo com a Estratégia Nacional de Defesa (Ministério da Defesa, 2008).

3.1 Percepções e reações à digitalização na preparação e condução da guerra

Esta subseção aprecia sinteticamente o impacto da digitalização da guerra nas políticas de defesa de Rússia, China e Israel.

O entendimento atual mais próximo do consensual sobre a digitalização é aquele elaborado e difundido pelos Estados Unidos, principalmente pela perspectiva de RMA. Basicamente, pode-se entender a digitalização como um modelo de incremento informacional dos sistemas de armamentos. Esse modelo reflete a estrutura das forças armadas norte-americanas que – compostas historicamente por pequena força profissional, mas altamente integrada – passaram a recorrer ao emprego da tecnologia na produção de uma alta sincronização das atividades combatentes. Isso foi ambiciosamente definido e buscado em termos contemporâneos como o “sistema dos sistemas”. Esse modelo recomenda a combinação entre *networks* de poderosos computadores, sistemas de armamentos de combate à distância altamente precisos e pessoal altamente qualificado. Isso tudo resultou em unidades combatentes caras, mas com a promessa de “domínio do espaço de batalha” (Demchak, 2001, p. 78).

Tal perspectiva norte-americana foi difundida para outros países na esteira do espanto da vitória dos Estados Unidos na Guerra do Golfo de 1990-1991. Além da expectativa de vantagem combatente, existia uma outra relacionada à economia orçamentária em defesa pela promessa da RMA de oferecer capacidade militar a custo mais baixo (Demchak, 1996).

Na evolução das políticas de defesa dos outros três países considerados, nota-se uma similaridade, em um primeiro momento, em se tentar replicar o modelo norte-americano ao longo da década de 1990, e, em um segundo momento, na desistência de tal empreitada, ao longo dos últimos dez anos. Recentemente, cada um desses países passou a ter um entendimento próprio de como a digitalização pode contribuir para suas respectivas políticas de defesa, de acordo com seus contextos estratégicos regionais e suas condições econômicas de financiamento da modernização de suas forças armadas.

A Rússia do pós-Guerra Fria foi o país que buscou de maneira mais intensiva replicar o modelo norte-americano de digitalização, como apontado por Ogarkov. A Rússia possuía a expectativa de desenvolver novas tecnologias de armamentos convencionais que dessem capacidades combatentes similares às das armas nucleares, mas com danos colaterais e custos menores. Essas capacidades eram desejadas como uma forma de manter influência global mesmo diante do caos orçamentário que resultou do fim do regime soviético. Por isso, a pesquisa russa em digitalização foi centrada em armamentos guiados de longo alcance, robótica e energia direta (Mowthorpe, 2005, p. 146-147).

No entanto, tal caos orçamentário afetou de maneira crítica as instituições políticas e militares russas, de maneira que não se deu continuidade a tal esforço de pesquisa. Em particular, não existiram condições de se ajustar as doutrinas e a estrutura das unidades combatentes aos novos armamentos, porque a redução de quadros das forças armadas russas foi desorganizada e brusca (Aldis e Mcdermott, 2003).

Até os dias atuais, mantém-se o esforço russo em corrigir e reordenar os problemas organizacionais ocorridos na década de 1990. Na década de liderança política de Putin, a partir de 1999 como primeiro-ministro, e até a recente crise financeira de 2008, houve um período de crescimento econômico que permitiu um maior número de projetos de modernização, embora todos eles pontuais e voltados ao redimensionamento das forças armadas russas, restando, assim, limitadas condições de investimento em tecnologias militares de vanguarda. A Rússia não vem desenvolvendo tecnologias militares com a expectativa de uma alteração significativa da conduta da guerra, mas pela expectativa de avanços incrementais de suas forças. Idealmente, a Rússia, assim como a China, ambiciona desenvolver um avanço de seu aparato para limitar o comando norte-americano do espaço, dos mares e dos espaços aéreos (Mowthorpe, 2005, p. 152-153). No entanto, diferente da China, a Rússia não possui recursos financeiros para avançar em projetos que lhe permitam equiparar-se às capacidades norte-americanas; seu grande foco tem sido evitar uma demasiada obsolescência (Jane's Defence, 2009a, p. 3-4).

A China, por sua vez, desde 1988, esteve atenta aos debates soviéticos/russos e norte-americanos sobre digitalização, tornando-se este um elemento central do debate dentro do Exército de Libertação Popular. Devido a uma posição historicamente mais próxima da (ex)União Soviética em termos de pensamento estratégico, a percepção chinesa assimilou a terminologia e as definições soviéticas/russas, apesar do espanto com os resultados norte-americanos na Guerra do Golfo. O país veio perseguindo, por exemplo, as possibilidades espaciais da digitalização, seja na produção de sistema de satélites seja no desenvolvimento de armamentos para sua proteção frente aos aparatos norte-americanos (Mowthorpe, 2005, p. 147-149). Da mesma maneira, tecnologias relacionadas a mísseis receberam grande

atenção e estas se constituem, até os dias atuais, em um serviço singular dentro do Exército de Libertação Popular (Jane's Defence, 2009b, p. 12).

Com a derrocada da Rússia e, conseqüentemente, de sua condição de referência para a China, o país, a partir de meados da década de 1990, passou a ser mais pragmático com relação à digitalização e a rever seus projetos. Por meio da constituição de um novo centro de pesquisa em defesa e de intenso debate interno, reconheceu-se a necessidade de adaptar o único modelo, o norte-americano, à realidade chinesa. Contudo, devido a diferenças econômicas, científicas e culturais, os pensadores estratégicos chineses propuseram o investimento e a assimilação da digitalização não mais como um fenômeno revolucionário, mas como um processo gradual, através de vários níveis. Dessa forma, atualmente, a China desenvolve seus projetos reconhecendo seu atraso em termos de equipamentos militares em comparação com os Estados Unidos, mas entende que este atraso é mais acentuado em doutrina, treinamento e organização. Adicionalmente, os chineses entendem que os investimentos em modernização e digitalização das forças armadas não podem sacrificar seu crescimento econômico (Mowthorpe, 2005, p. 149-150).

Do atual ponto de vista chinês, a digitalização não é um fenômeno que justifique drástica alteração dos projetos de força nem novas formas de conduta da guerra. A China tem investido em tecnologias digitais militares de maneira incremental e subsidiariamente a três objetivos estratégicos: *i*) o fortalecimento de sua capacidade terrestre para uma guerra com países fronteiriços; *ii*) a proteção de sua periferia, principalmente marítima; e *iii*) a produção de meios de guerra eletrônico e espacial especificamente focados em capacidade de defesa e obtenção de autonomia em relação aos aparatos de inteligência dos Estados Unidos. Como é demonstrado mais à frente, os investimentos chineses em VANT, energia direta e mísseis guiados seguem essas três orientações estratégicas.

Em relação ao primeiro objetivo estratégico, a China vem dando ênfase à formação de forças profissionais com capacidade de resposta rápida, em demérito de um grande exército conscrito. Essa reorganização vem ocorrendo na formação de unidades aerotransportadas posicionadas em áreas mais internas do país, mas que possam ser facilmente conduzidas em reforço ou em substituição de unidades de reservistas e milícias posicionadas em áreas fronteiriças. Os chineses também têm dado preferência a unidades de infantaria menores, mas com maior mobilidade e poder de fogo. Por isso, tem ocorrido o redimensionamento de unidades de divisão para brigadas e o incremento de suas respectivas frações de carros blindados (Jane's Defence, 2009b, p. 5-6, 12, 14-15).

Em relação ao segundo objetivo, existe um dilema entre incrementar as capacidades já existentes de uma marinha de mísseis e organizar uma marinha de alto-mar com o investimento em porta-aviões (Stratfor, 2007a, 2007b, 2009a,

2009b). O incremento de uma marinha de mísseis conferiria maiores possibilidades de defesa de linhas marítimas e de defesa contra as forças marítimas regionais e as norte-americanas (Lum, 2004), enquanto um único porta-aviões demandaria altos custos de oportunidade (ou seja, o constrangimento para se investir em outras áreas e a imposição de grandes sacrifícios), o que, em termos práticos, conferiria em troca, no médio prazo, apenas prestígio.

Com relação ao terceiro objetivo, a China vem investindo em um projeto espacial ambicioso para o desenvolvimento de uma capacidade autônoma de uso do espaço. Sua contraparte militar é a produção de uma capacidade de anulação dos recursos norte-americanos de sensoriamento e comunicação a partir da órbita sobre o território chinês. Tal orientação é expressa nas iniciativas chinesas de cooperação internacional e já é reconhecida pelos Estados Unidos (Cepik, 2011).

Israel teve amplos incentivos em assimilar e seguir o modelo norte-americano de digitalização. Como um parceiro estratégico histórico dos Estados Unidos, Israel teve a parceria norte-americana no desenvolvimento de diversos armamentos e, além disso, foi atraído pela promessa de redução de custos e de baixas de tropas presentes no modelo norte-americano (Demchak, 2001, p. 78).

Ainda assim, a perspectiva israelense de digitalização segue este modelo de maneira seletiva, tendo em vista que suas preocupações estratégicas são essencialmente regionais, e não globais. Adicionalmente, ao contar com o apoio norte-americano, Israel não possui a mesma percepção de ameaça de russos e chineses. Por isso, seu esforço foi na reprodução específica da capacidade norte-americana de ataques precisos. A maturação e proliferação de tecnologias de mísseis, somados a modernos sistemas de navegação, com custos baixos e comercialmente disponíveis, conferiram a necessidade de incremento considerável de sua postura em capacidade de monitoramento e defesa antimísseis.

A aplicação dessa expectativa enfrentou várias dificuldades em Israel. Primeiro, a introdução de armamentos de alta tecnologia levou a um dilema com relação à tradicional política israelense de forças constituídas majoritariamente de conscritos. Por um lado, os custos de desenvolvimento, introdução e operação desses equipamentos reduziram os recursos para um amplo recrutamento de cidadãos. Por outro lado, a sofisticada manutenção desses sistemas proíbe equipes de apoio temporárias ou com prazos curtos de serviço, devido ao tempo e gastos necessários para treinamento, além de cobrar requisitos mais altos de seleção.

Segundo, as organizações combatentes apoiadas em equipamentos sofisticados elevaram a interdependência entre unidades e a capacidade de controle por um comando cada vez mais centralizado. Esse efeito organizacional confrontou a cultura militar israelense de autonomia e iniciativa, provocando uma tensão dentro da cadeia de comando. A tendência de controle mais estrito dos níveis mais elevados

da hierarquia passou a se chocar com a prática de improvisação, incentivada nos escalões inferiores.

Por fim, a reprodução estrita do modelo norte-americano foi identificada como inviável devido ao caráter expedicionário das forças combatentes norte-americanas que, em consequência disso, possuem rotinas e custos de manutenção muito mais elevados do que o possível para as forças israelenses (Demchak, 1996).

Desde 2008, Israel executa o plano de modernização denominado Teffen 2012, que tem como prioridade a preparação para lidar com conflitos simétricos em áreas fronteiriças. Por isso, as prioridades de projetos têm sido no incremento de mobilidade e treinamento de unidades terrestres e no desenvolvimento de aparatos de reconhecimento e de defesa antimísseis (Jane's Defence, 2009c, p. 4-5, 13, 23).

A apreciação preliminar oferecida aqui permite algumas conclusões. Rússia, China e Israel tiveram uma orientação inicial de seguir o modelo de digitalização segundo alguma das duas versões de Revolução de Assuntos Militares. De uma maneira ou de outra, a replicação do modelo norte-americano de digitalização mostrou-se inviável.

Primeiro, do ponto de vista de Rússia e China, suas ambições e ameaças são regionais e se relacionam, em parte, com os próprios Estados Unidos. Eles reconheceram a necessidade de desenvolver meios para anular as capacidades norte-americanas, mas também para lidar com outras potências vizinhas, que detêm níveis de tecnologias militares inferiores aos dos norte-americanos e que seguem modelos organizacionais e de conduta da guerra também distintos. Por fim, a equiparação tecnológica com os Estados Unidos deixou de ser uma meta imediata porque os seus insucessos no Iraque e no Afeganistão não confirmaram o impacto revolucionário da digitalização. Por isso, existe o entendimento de que a produção de tecnologias militares equivalentes às das forças norte-americanas não precisa ser geral, mas sim apenas em áreas específicas. No caso de uma potência militar menor, como Israel, o modelo norte-americano apresentou-se como um desafio de caráter logístico, o que levou Israel a ter uma reprodução também seletiva do modelo norte-americano.

Rússia, China e Israel desenvolvem perspectivas particulares da digitalização na guerra que são subsidiárias às suas respectivas orientações estratégicas. Os exércitos dos três países são componentes centrais em suas políticas de defesa atuais e não há qualquer expectativa de uma mudança na natureza e, conseqüentemente, na conduta da guerra. Adicionalmente, há consciência acerca dos constrangimentos e impactos organizacionais das novas tecnologias, o que impõe cautela na sua incorporação. Como consequência, novos equipamentos e armamentos adquirem um papel incremental e são operacionalizados de maneira gradual e cautelosa.

Nos casos particulares de Rússia e China, a percepção sobre RMA evoluiu para uma preocupação premente com relação às capacidades de detecção globais norte-americanas, possíveis através do comando consolidado ao longo de décadas das áreas comuns do globo (Posen, 2003). Assim, a Rússia e, principalmente, a China consideram a digitalização dentro de orientações políticas e estratégicas claras: limitar a possibilidade de interferência norte-americana em seus assuntos, reforçando sua autonomia. No entanto, para além do elemento tecnológico de alto nível, existem os desafios para a equiparação com os Estados Unidos em termos de recursos financeiros e capacitação operacional das forças.

Por fim, em todos os casos, existe a similaridade em se desenvolver, inicialmente, capacidades defensivas.

3.2 VANTS

Esta subseção busca dar uma visão preliminar das características básicas, tipos, empregos, vantagens, limites e atuais expectativas de projetos de VANTS, os quais, de modo geral, têm sido aplicados na observação de posições no campo de batalha e no controle de espaços aéreos e marítimos.

Inicialmente, uma cautela importante é com relação à correspondência entre os termos usados e as características básicas do objeto que se trata: VANT é a tradução de UAV (*unmanned air vehicle*); apesar da difusão dessa sigla, ela é cada vez mais uma descrição incompleta. Isso porque a palavra “veículos” mascara o fato de que esses equipamentos são sistemas integrados de equipamentos, e suas utilidades táticas residem na sinergia entre eles. Por isso, na literatura especializada, cada vez mais aplica-se o termo UAS (*unmanned aerial system*). Tal sistema é composto por:

- uma estação de controle que abriga os operadores do sistema e as interfaces entre os operadores e o resto do sistema;
- a aeronave/veículo com a carga, que pode ser de vários tipos;
- o sistema de comunicação entre a estação de controle que transmite os controles dos operadores e retorna informações da aeronave e da carga que se carrega; e
- o equipamento de apoio, que inclui itens de manutenção e transporte.

Um VANT é uma aeronave não tripulada capaz de voar além da visão de seu operador e possui ações pré-configuradas para lidar com condições específicas e em resposta às atualizações de dados, e até de missões, realizadas pelo operador. Ele ainda é capaz de comunicar ao operador os resultados da missão, além de fornecer dados sobre posição e condições operacionais primárias, como *status* de combustível e aviônica (Austin, 2010, p. 1-2).

VANTs evoluíram da combinação entre as tecnologias de *drones* – aeronaves controladas por controle remoto, criadas para treinamento de artilharia antiaérea – e de mísseis guiados, tecnologia desenvolvida durante a década de 1950 pelo Exército e Marinha dos Estados Unidos. Os primeiros VANTs foram *drones* dotados de câmeras fotográficas e controlados por rádio, com apenas 30 minutos de autonomia. Em função de constrangimentos burocráticos e do abatimento de aviões tripulados de reconhecimento na Ásia, a Central Intelligence Agency (CIA) foi a principal financiadora e operadora deste tipo de equipamento durante a Guerra Fria (Zaloga, 2008, p. 10-14).

Um importante diferencial do VANT em relação a outros equipamentos e armamentos de controle remoto é a existência de uma inteligência artificial limitada que, diante da falha de algum subsistema ou componente, é capaz de, automaticamente, tomar uma ação corretiva ou avisar o operador. Ainda assim, essas contramedidas são programas, inseridas na aeronave segundo modelagens de cenários possíveis de operação de um VANT. Ainda não se têm VANTs com capacidade autônoma de tomada de decisão.

Ademais, a operação de VANTs é limitada às circunstâncias previstas de uma missão. VANTs são projetados para o desempenho de tarefas específicas. Ou seja, ainda não existem projetos capazes de realizar várias tarefas numa mesma missão, ou que permitam ampla adaptação se as condições da missão forem alteradas e/ou a comunicação e outros subsistemas forem, por alguma razão, afetados. Assim, VANTs e aviões convencionais ainda são sistemas de armamentos complementares (Shima e Ramsmussen, 2008; Wilson *et al.*, 2010).

3.2.1 Empregos

Os tipos de VANT são correspondentes às possibilidades de seu emprego. Estas, por sua vez, têm sido consideradas em termos de substituição e/ou complementação do emprego de veículos tripulados. Mais do que as variações de aviônica, a comparação está relacionada ao elemento humano, por uma dada missão ser redundante, insalubre ou de alto potencial de ameaça à tripulação de uma aeronave – *dull, dirty or dangerous* (DDD).

Missões de reconhecimento geralmente envolvem procedimentos redundantes, os quais a tecnologia atual permite que sejam desempenhados através de procedimentos automatizados ou com necessidade limitada de intervenção de operadores que, diferentemente de uma tripulação embarcada, pode ser mais bem aproveitada em turnos de operadores em solo. Missões que envolvam a operação em ambientes com suspeita de contaminação química, biológica e radioativa são, muitas vezes, um risco desnecessário para uma tripulação, e a desintoxicação de uma aeronave é muito mais fácil que a de um ser humano. Missões em zonas

inimigas fortemente hostis envolvem atrito significativamente maior para veículos tripulados e, dessa forma, os VANTs, por serem menores e de mais difícil detecção, têm uma probabilidade maior de sucesso. A operação em condições extremas de tempo também é um fator de constrangimento menor no emprego de VANTs do que de aeronaves tripuladas (Austin, 2010, p. 5-6).

Em missões em que VANTs e aeronaves tripulados tenham capacidades operacionais similares, outro critério de consideração nas decisões para o emprego de VANTs é o econômico. Em termos logísticos, VANTs possuem custos relativamente menores. Essa distinção, contudo, deve ser mais bem apreciada.

Por um lado, por ser uma aeronave menor, os custos de operação e manutenção são menores. Existe, pelo menos, uma economia de 230 quilos ao se remover os aparatos necessários para uma tripulação (Stratfor, 2007c, p. 1). Contudo, VANTs não oferecem economia em missões em que o transporte de grandes cargas – sejam elas passageiros, materiais ou armamentos – é uma componente fundamental da missão, pois a economia na remoção de tripulação é pouco relevante. Ademais, pelo valor da carga, tripulações são mais capazes de se adaptar e agir em situações de perda de comunicação, falha de aviãoica ou alteração crítica das condições da missão.

Por outro lado, componentes de turbina, materiais especiais – como cerâmicas e compostos para a fuselagem – e aparatos eletrônicos possuem custos equivalentes, pois a redução de peso não reduz os custos de manufatura na mesma proporção. Além do custo de o projeto ser o mesmo, VANTs demandam um sistema de controle de voo mais sofisticado, bem como de controle de sistemas de sensoriamento, além dos custos da estação de controle. Ou seja, nesses quesitos, VANTs demandam mais equipamentos e manutenção que um veículo tripulado, o que reduz sua economia geral.

Isso repercute que um sistema de VANT, como um todo, tenha um custo correspondente a um percentual situado entre 40% e 80% de um veículo tripulado (Austin, 2010, p. 7-8). Esta amplitude reflete os custos diferenciados entre pequenos VANTs táticos e VANTs maiores, com mais autonomia e capazes de ataques precisos, particularmente porque estes últimos demandam estruturas mais robustas e, ao mesmo tempo, mais sofisticadas, que elevam os custos dos itens em que os VANTs geralmente são mais econômicos.

Com essas considerações, é possível entender melhor os quatro tipos de emprego de VANTs pelas forças armadas contemporâneas: *i*) VANT tático para reconhecimento terrestre no campo de batalha; *ii*) VANT de longa autonomia para reconhecimento aéreo e marítimo; *iii*) VANT de alta autonomia adaptado para ataque preciso; e *iv*) VANT de assalto.

Os dois primeiros tipos de emprego estão amadurecidos em práticas contemporâneas, o terceiro tipo é de emprego ainda restrito aos Estados Unidos e o último ainda está limitado a protótipos.

VANT tático

O emprego de VANTs em baixa altitude e com alcance limitado a 100 quilômetros destina-se à observação de posições oponentes no campo de batalha, em apoio a unidades de inteligência, reconhecimento, forças especiais e unidades terrestres de direcionamento de fogos de artilharia, aéreos e navais. Destina-se ainda à orientação de vanguardas de infantaria e forças constabulares no monitoramento de fronteiras.

A natureza de emprego é arriscada e demanda um tipo de VANT com alta capacidade de sobrevivência e discricção. Por operar em baixas altitudes, VANTs táticos estão sujeitos a condições aéreas turbulentas e demandam aerodinâmica estabilizadora, particularmente para o uso de sensores de leitura do solo. Por fim, esse emprego demanda um tipo de aeronave que possibilita o lançamento ou decolagem em espaços reduzidos e precários.

Mesmo com essas especificações, é interessante notar que a maioria dos projetos de VANTs táticos são variações reduzidas de VANTs de longa autonomia, por serem o emprego original dessa tecnologia. Entretanto, isso resulta em que a maioria dos VANTs táticos em operação seja de asa fixa, demandando plataformas de lançamento ou sendo lançados por operadores, em geral com dificuldades de pouso e recuperação. Possuem baixa autonomia para observação, uma qualidade de sensoriamento limitada e demandam voo de maneiras menos discretas que o recomendado em ambientes hostis. De um ponto de vista logístico, um VANT de asa rotativa não teria custo de projeto e manufatura superior, mas poderia ser mais econômico em termos de operação, desde que ele não demandasse operadores e equipamentos extras para decolagem. Além disso, a capacidade de voo a baixa velocidade e de sustentação no ar dariam melhor possibilidade de emprego de sensoriamento e descrição à aeronave (Austin, 2010, p. 66). Ainda assim, apenas a Marinha dos Estados Unidos tem aplicado esse tipo de projeto no perímetro de embarcações e para o monitoramento antissubmarino.

VANT de longa autonomia para reconhecimento

Este emprego é mais tradicional e tem sido o principal caso de substituição de aeronaves tripuladas por VANTs. Destina-se ao reconhecimento de longa distância para coleta de dados para serviços de inteligência, como o monitoramento de forças combatentes oponentes em seu próprio território e, mais recentemente, para o monitoramento de grandes áreas de fronteira e marítimas e para o controle de operação de artilharias de teatro de operações (ou seja, com alcance de centenas

de quilômetros), não apenas de seus fogos, mas na confirmação de danos, sem a necessidade de uso de unidades de reconhecimento terrestres.

Esse emprego demanda VANTs capazes de carregar cargas de sensoriamento sofisticadas e pesadas, além de terem capacidade de autonomia para realizar o monitoramento por várias horas. Isso tem inúmeras consequências para um projeto de VANT.

Primeiro, existe a demanda, pela capacidade de carga, de: grande quantidade de combustível; turbinas eficientes; e, potencialmente, capacidade de reabastecimento aéreo. Segundo, toda essa autonomia e carga adicional resultam na possibilidade apenas de aeronaves de asa fixa de grande dimensão em proporção à área total da fuselagem. Terceiro, para que o peso e o consumo não sejam proibitivos, tal tipo de VANT precisa ser operado a baixas velocidades e altas altitudes. Quarto, esse tipo de VANT demanda um sistema de comunicação resiliente e de interface por satélite. No entanto, tal sistema de comunicação é particularmente sujeito a falhas e interrupções por ação do oponente, por isso é necessário um sistema de comunicação auxiliar por rádio de alta potência (Zaloga, 2008, p. 30-32), além de um VANT com inteligência artificial substantiva. E quinto, esse tipo de VANT demanda pistas de pousos adequadas, estações de controle permanentes e operadores especialistas (Austin, 2010, p. 45-48).

Conseqüentemente, os requisitos e custos de operação de um VANT de alto desempenho são superiores aos de um VANT tático. Adicionalmente, aquele demanda uma rotina de planejamento de trajetórias, configurações de sensoriamento, condições climáticas, turnos de operadores e interface com outros sistemas aéreos e terrestres.

VANT de longa autonomia para ataque

VANTs para ataque foram adaptados muito recentemente pelos Estados Unidos a partir do modelo de VANT para reconhecimento de longa distância *Predator*, sendo os Estados Unidos os únicos a terem esse tipo de sistema. A capacidade de ataque de um VANT é limitada a instalações e alvos móveis de baixa capacidade de reação. Como discutido acima, por características de emprego original, VANTs para reconhecimento a longa distância possuem baixa velocidade e, em decorrência da necessidade de amplas asas, pouca manobrabilidade; por isso, não possuem alta capacidade de sobrevivência a engajamento antiaéreo e nenhuma capacidade de combate aéreo (Austin, 2010, p. 54).

Para um uso extensivo de VANTs para ataque, é necessária uma rotina de planejamento ainda mais fina, pois o constrangimento temporal torna-se uma variável crítica. Da mesma maneira, a possibilidade de adaptações em um plano de ataque que empregue VANTs é mais limitada; por isso, requer um processo de tomada de decisão claro e consciente com relação aos aspectos táticos e estratégicos da

missão. Por fim, ainda não existem sistemas de VANT adequados para o emprego de ataques múltiplos e em missões conjuntas. A complexidade para que esses tipos de missões sejam automatizadas e, ao mesmo tempo, resilientes e flexíveis, desafiam o seu desenvolvimento (Shima e Rasmussen, 2008).

VANT de assalto

Por mais que exista uma expectativa sobre a eminência da substituição de aeronaves de combate por VANTs de combate (por exemplo, Stratfor, 2007c, p. 1-2), os projetistas e engenheiros de VANT não apontam essa possibilidade dentro de um futuro próximo (Austin, 2010, p. 70; Shima e Rasmussen, 2008, p. 12, 25-26; Wilson *et al.*, 2010, p. xx; Zaloga, 2008, p. 40-41).

O principal argumento a favor da substituição de aeronaves tripuladas por VANTs de assalto decorre do limite fisiológico das tripulações constrangerem o incremento no projeto de aeronaves. Já é possível o desenvolvimento de aeronaves com mais alto desempenho que as existentes atualmente. No entanto, reconhece-se a incapacidade de pilotos humanos suportarem as pressões atmosféricas em manobras de curtíssimos ângulos e em altas velocidades, bem como de resistirem a voos com duração de dezenas de horas.

Apesar disso, ainda não é possível substituir por inteligência artificial a capacidade de pilotos para decisão por planos de ação e correspondê-los às possibilidades de configurações de voo e em operação conjunta com outras aeronaves.

Adicionalmente, como foi comentado acima, quanto maior a demanda por eletrônicos e carga, menor é a economia de um VANT em relação a uma aeronave tripulada. E um VANT de assalto demanda mais combustível, armamentos e sistemas de sensoriamento e comunicação que os VANTs convencionais. Isso impõe um dilema de projeto de *design* e aviônica, particularmente se forem somados à equação os recursos de camuflagem ou *stealth*.

Protótipos foram desenvolvidos para um emprego limitado em ataques múltiplos a defesas antiaéreas em antecedência a ataques maciços por aviões tripulados. No entanto, não tem sido possível o desenvolvimento de um modelo que favoreça a produção em série a custos inferiores aos de veículos *stealth* tripulados. Por essa razão, esse tipo de VANT ainda não possui emprego operacional reconhecido.

3.2.2 Práticas e projetos em desenvolvimento

Atualmente, o desenvolvimento e emprego de VANTs pelos Estados Unidos têm três aspectos principais: *i*) importantes mudanças organizacionais para a assimilação de VANTs, principalmente na Força Aérea e Marinha; *ii*) uma concentração no emprego de VANTs de reconhecimento de longo alcance, principalmente no monitoramento de áreas marítimas; e *iii*) um atraso relativo no emprego de VANTs táticos.

Há uma pressão por parte da Força Aérea dos Estados Unidos – United States Air Force (USAF) – pelo controle sobre a aquisição e o desenvolvimento de todos os modelos de VANT que operem a uma altitude superior a 3.500 pés, ou seja, todos os VANTs de reconhecimento de longo alcance e os de ataque. No entanto, as outras forças singulares e alguns setores do Departamento de Defesa argumentam que uma gestão centralizada inibiria a inovação e seria contraproducente. Ademais, o foco específico da USAF em VANTs de reconhecimento de longo alcance criaria uma tendência que diminuiria ainda mais o desenvolvimento norte-americano de VANTs táticos (Stratfor, 2007c).

No caso da Marinha dos Estados Unidos, há o desenvolvimento de VANTs do modelo *Global Hawk*, dentro de um sistema em rede com outros sistemas de sensoriamento e monitoramento para o controle de porção considerável das áreas marítimas do globo. O projeto Monitoramento Marítimo de Ampla Área – Broad Area Maritime Surveillance (BAMS) – prevê a operação de esquadrões de VANTs a partir de bases na Flórida, Havaí, Itália, Diego Garcia (Oceano Índico) e Japão, com autonomia de operação de 24 horas na cobertura de até 2.800 quilômetros e verificação pontual a uma distância de até 9.800 quilômetros (Stratfor, 2007d). Esse sistema complementaria os sistemas de monitoramento submarinos e por satélites norte-americanos sobre várias marinhas de guerra e mercantes do mundo, e incrementaria o emprego de grupos de porta-aviões e anfíbios em regime de prontidão permanente (Duarte, 2003).

O principal efeito das clivagens burocráticas descritas acima foi a defasagem norte-americana no desenvolvimento de VANTs táticos. Historicamente, essa possibilidade nunca foi cogitada pela Marinha e Exército dos Estados Unidos, em especial porque a atenção e o desenvolvimento, com participação da CIA, foram sempre para VANTs de reconhecimento de longo alcance. No entanto, com o desenvolvimento de VANTs táticos por Israel, na década de 1980, os Estados Unidos passaram a se interessar e a fazer aquisição do modelo *Pioneer*. Com o sucesso dessa aplicação, principalmente pelo Corpo de Fuzileiros Navais, Exército e Marinha, houve o investimento em VANTs táticos próprios. Ainda assim, os Estados Unidos permaneceram quase uma década atrasados nesse tipo de emprego (Zaloga, 2008, p. 25-26, 38-39). Assim, não apenas a orientação tecnológica, mas a doutrina de emprego de VANTs táticos pelos Estados Unidos ainda é muito embasada na experiência israelense.

Um projeto de emprego de VANT tático que pode superar a experiência israelense é o desenvolvimento pela Marinha dos Estados Unidos do modelo *Fire Scout*. Esse seria o primeiro projeto de VANT tático de asa rotativa, para uso combinado com embarcações de guarda costeira no monitoramento de pequenas embarcações e interdição limitada (Wilson *et al.*, 2010, p. xviii-xx).

No caso da Rússia, apesar da vanguarda do país no desenvolvimento de mísseis guiados e reconhecimento de longa autonomia, não existe registro de nenhum projeto ou emprego significativo de VANTs (Zaloga, 2008, p. 17).

No caso da China, investe-se desde a década de 1990 para que o país seja autossuficiente na produção de VANTs. No entanto, apenas recentemente têm sido incorporadas cópias de modelos israelenses. Seus projetos são pouco sofisticados e, dessa maneira, a China ainda não é capaz de realizar uma produção e incorporação mais ampla desse sistema. Seguindo as orientações de reforma do Exército de Libertação Popular, os VANTs são empregados de três formas. Primeiro, VANTs introduzidos em unidades de companhia para incremento de fogos de artilharia. Esses são modelos de 20 quilos reproduzidos do modelo israelense *Hunter*. Segundo, uma quantidade menor de miniVANTs para emprego junto a forças especiais. Terceiro, testa-se o emprego de VANTs operados de maneira integrada a veículos blindados. Portanto, a aplicação chinesa está diretamente relacionada ao incremento de unidades terrestres em mais alta mobilidade e *performance* de armas combinadas (Jane's Defence, 2009b, p. 39, 43, 45-46).

O desenvolvimento de VANTs por Israel a partir de 1967 foi motivado pela experiência norte-americana na Guerra do Vietnã. Inicialmente, o interesse israelense era na capacidade de reconhecimento de longo alcance para monitoramento das capacidades em mísseis do Egito no Sinai. A partir dessa experiência, passaram a desenvolver VANTs de porte pouco maior que aeromodelos para o monitoramento do campo de batalha. A Israeli Aircraft Industries (IAI) passou, então, a ter a vanguarda de VANTs táticos, através dos modelos Scout e Tadiran Mastiff. Ambos eram aeronaves flexíveis, de baixo custo e fácil operação. Israel usa VANTs táticos desde 1982, na guerra no Líbano. Recentemente, na Guerra do Líbano contra o Hezbollah, em 2008, os VANTs mostraram ser uma ferramenta importante no controle de emprego de fogo de apoio aéreo e de artilharia. No atual programa de modernização Teffen 2012, a orientação de Israel é a aquisição maciça de miniVANTs, modelo Sky Rider de 6 quilos, para reconhecimento tático, em unidades de batalhão (Jane's Defence, 2009c, p. 5-6, 20, 31).

Diferente dos Estados Unidos, Israel tem considerável abertura na comercialização de VANT e é o principal exportador desse sistema desde a década de 1980. Já em 1981, as forças sul-africanas usaram modelos israelenses de VANT em Angola (Zaloga, 2008, p. 21-23).

3.3 Armamentos de energia direta

Armamentos de Energia Direta – Directed Energy Weapon (DEW) – são “uma designação genérica para vários tipos de arma[mentos] que utilizam partes do espectro eletromagnético [...] para fins militares” (Ávila, Martins e Cepik, 2009,

p. 73-75). São tecnologias no horizonte do conhecimento científico e que, em muito, ainda desafiam as possibilidades de manufatura e de emprego combatente.

As possibilidades do emprego combatente, tático e estratégico de DEW são muito díspares, em razão do estágio ainda pouco maduro na adaptação tecnológica do conhecimento científico, mas, sobretudo, pelos comportamentos muito distintos dos vários tipos de energia fora e dentro da atmosfera. Geralmente, limita-se DEW a *laser* e micro-ondas de alta potência, mas, nesse estudo, também são considerados o emprego de energia cinética e a rajada de partículas subatômicas.

Existem autores que já consideram os efeitos da DEW do ponto de vista da estratégia e da política (Ávila, Martins e Cepik, 2009; Beason, 2006); no entanto, um prognóstico do emprego de DEW deve confrontar cada uma dessas categorias de energia frente a custos reais de desenvolvimento, eficácia e eficiência (alcance, mobilidade e precisão) com relação a armamentos de combate a distância baseados em tecnologias maduras (mísseis, por exemplo) e seus potenciais danos colaterais em seres humanos.

3.3.1 Empregos

Segue-se a apresentação das características, aplicações, vantagens e limitações de armamentos baseados em energia cinética, *laser*, micro-ondas e partículas subatômicas.

Uma apresentação geral de DEW, em comparação a outros armamentos de combate a distância baseados em explosivos – mísseis e bombas – refere-se ao acúmulo e manipulação de energia para um efeito de dano. Mísseis, em geral, têm como componentes: um vetor de deslocamento com combustível próprio e uma ogiva com uma carga explosiva. Por isso, possuem uma quantidade acumulada de energia para o deslocamento da ogiva, a qual contém uma quantidade química de energia a ser liberada perto do alvo ou no momento do impacto. Da mesma maneira, o emprego de energia direta na atmosfera demanda uma quantidade de energia extra além daquela necessária para o dano de um alvo.

Além disso, os vários tipos de energia que podem ser usados para o combate – cinética, *laser*, micro-ondas e partículas subatômicas – têm comportamentos distintos sobre uma superfície sólida, de maneira que a quantidade de energia necessária e a sua forma de emprego variam bastante. Geralmente, este debate é limitado à quantidade de energia direta que é necessária para provocar um dano considerável aos armamentos de uma força oponente – de fato, sua composição metálica – e não ao próprio oponente, ou seja, sobre os tecidos humanos. Por isso, de um ponto de vista tático, esses armamentos são desenvolvidos com o objetivo de destruir ou causar danos parciais a arsenais de armamentos e seus principais operadores, de modo a não serem operados novamente sem intensa reparação. Contudo, os efeitos de DEW no campo de batalha são bem mais devastadores se

considerarmos seus efeitos sobre tropas e civis. Essa questão ética, de consequências políticas críticas, é um dos principais elementos que limitam o emprego mais amplo de modelos de DEW que já estão em estágio operacional.

As propriedades dos principais metais usados na fabricação de armamentos modernos e seus pontos de fusão e vaporização levam à conclusão de que a quantidade de energia mínima necessária para danificar um artefato produzido a partir de qualquer metal é de 10 mil Joules por centímetro quadrado. No entanto, dependendo da dimensão do artefato e do ambiente em que se encontra, é necessária uma taxa de energia específica por tempo, que varia em função do tipo de onda eletromagnética que se aplica e de suas propriedades de dispersão e concentração na atmosfera e sobre superfícies sólidas (Nielsen, 2009, p. 5-6, 19-20).

Uma cautela de início é que, com a exceção de partículas subatômicas, todos os outros tipos de energia são sujeitos a desvios lineares em contato com a atmosfera, conseqüentemente ao ambiente e ao clima. Em alguns casos, tais desvios são de tal ordem de complexidade que se aponta a sua limitação de emprego no vácuo na esfera orbital contra satélites. A indistinção de rajadas subatômicas ao ambiente é o que atrai a sua consideração como um projeto futuro de armamento.

Energia cinética

O uso de armamentos de energia cinética consiste no lançamento de um projétil a grande velocidade, de maneira que a energia acumulada pela força do deslocamento seja concentrada e liberada em um alvo no momento do impacto.

Por um lado, uma primeira e mais ideal aplicação da energia cinética é em combate orbital para a destruição de satélites pelo uso da força gravitacional da Terra. Após ser lançado, um projétil tangenciando a órbita terrestre pode se deslocar a até 5 mil metros por segundo, o que pode concentrar energia suficiente para a destruição de um alvo (Nielsen, 2009, p. 43).

Por outro lado, muitos projetos já foram realizados para o uso da energia cinética acumulada em projéteis lançados da órbita da Terra, mas em direção a alvos em solo. Entretanto, a força de arrasto – uma combinação entre as forças de fricção e de pressão atmosférica – retarda e desvia um projétil de seu alvo. Adicionalmente, a propagação de energia cinética na atmosfera não é tão perfeita como no vácuo e tende a sofrer grandes variações, dependendo do material, espessura, construção do objeto e ângulo de impacto. Por isso, o emprego de armamentos de energia cinética na atmosfera não possui um efeito de propagação ótimo e deve ser limitado a curtas distâncias e contra alvos de superfície pouco espessa. Isso implica um limite de utilização aos combates de curta distância ou de disparo tenso – em linha reta –, o que corresponderia a um armamento de infantaria (Nielsen, 2009, p. 58, 73-74).

Ademais, a produção de um projétil com acúmulo de energia cinética que tenha capacidade de dano suficiente demanda: *i*) um armamento capaz de gerar considerável energia; *ii*) um cano de disparo de considerável resistência e densidade; e *iii*) projéteis de metais de alta densidade, como o tungstênio, requisitos, esses de difícil e cara manufatura em série.

Laser

O *laser* é, basicamente, a amplificação de raio de luz. No vácuo, possui a vantagem de ter dispersão muito limitada, de maneira que possibilita pouco desperdício de energia. Possui ainda uma grande precisão e a possibilidade de limitação de danos colaterais, mesmo na sua aplicação dentro da atmosfera. Adicionalmente, tem a vantagem de ser produzido em frequências fora da percepção visual e auditiva de seres humanos.

No entanto, em uso dentro da atmosfera, existem diversas variações. As mais críticas são duas: *i*) o efeito de partículas de ar – aerossol – na refração e absorção de partículas de um feixe de *laser*; e *ii*) mais grave, os efeitos de refração e superaquecimento do ar e na superfície de um alvo. No caso de superaquecimento do ar pode ocorrer explosão local e, no segundo caso, a produção de plasma. De uma maneira ou de outra, existe desperdício considerável de energia sem, necessariamente, provocar efeito de dano. Tal variação é maior quanto mais baixa a altitude, em razão da maior quantidade de partículas de aerossol; por isso, existem variações em função da localização do alvo, da hora do dia e do período do ano (Narcisse, Fiorino e Bartell, 2009, p. 58-59).

Isso repercute em que o emprego de armamentos de *laser* na atmosfera demanda uma aplicação específica de pulsos com graus variados de intensidade e tempo de maneira a provocar danos a um alvo sem seus efeitos deletérios adicionais. Primeiro, é necessário um pulso de alta intensidade por poucos segundos, de maneira a iniciar o processo de derretimento, seguido de vários pulsos de baixa intensidade de maneira a pressionar os danos internamente; por fim, idealmente, poderia se aplicar um feixe de alta intensidade para que o efeito de superaquecimento do ar se dê no interior do alvo, maximizando o dano. No entanto, a modelagem desses procedimentos em função de alterações no ambiente e na composição estrutural do alvo dificulta uma aplicação do *laser* com efeitos satisfatórios (Nielsen, 2009, p. 181, 191-192). Por isso, além da aplicação espacial é possível conceber a aplicação de armamentos de *laser* apenas em altas altitudes contra aeronaves e mísseis balísticos.

Micro-ondas

Micro-ondas é um tipo de energia direta mais amplamente usada para fins militares. Enquanto a descoberta do *laser* ocorreu apenas na década de 1960 e sua aplicação ainda é limitada ao direcionamento de armamentos infravermelhos, as

micro-ondas têm sido usadas na forma de radar e de comunicação desde a década de 1940. Adicionalmente, as propriedades das micro-ondas garantem um uso mais amplo diante de sua ampla e fácil reverberação no meio ambiente, atingindo, assim, a maioria dos metais (Nielsen, 2009, p. 212).

Micro-ondas afetam um alvo de duas maneiras: diretamente aquele que posua antena ou algum receptor de ondas; ou reverberando para dentro do objeto através de suas aberturas, atingindo circuitos internos. Contudo, as micro-ondas não têm a precisão do *laser*, por isso, precisam ser aplicadas de maneira oposta ou complementar na saturação de áreas. Por essa razão, armamentos de micro-ondas são particularmente úteis contra sistemas de armamentos ou equipamentos eletrônicos (Narcisse, Fiorino e Bartell, 2009, p. 58-59; Walling, 2000).

As micro-ondas têm sua potência reduzida por partículas de água; por isso, seu efeito é reduzido em ambientes de chuva e alta umidade (Nielsen, 2009, p. 226). Devido à variedade na interferência de micro-ondas, dependendo dos sistemas dos equipamentos e armamentos e do ambiente, não existe critério de dano previsível (Nielsen, 2009, p. 252). Por isso, o maior problema dessa propriedade no uso de micro-ondas é a dificuldade, e conseqüentemente o risco, na detecção de seus efeitos sobre os sistemas do oponente, visto que não existe efeito aparente (Walling, 2000, p. 15).

Adicionalmente, a emissão de micro-ondas demanda uma grande carga de energia e antenas de grande alcance. O aspecto da antena impõe limites de resiliência adicionais, e a ampla propagação de energia direta demanda que o próprio armamento emissor seja reforçado aos efeitos de micro-ondas, características que dificultam a manufatura de armamentos móveis e dentro de custos aceitáveis (Walling, 2000, p. 15-18). Uma possibilidade alternativa é a produção de uma *e-bomb*, ou seja, uma bomba cuja carga explosiva, em vez de ser convertida em choque, produza um alto pulso de micro-ondas. Aponta-se a necessidade de uma carga de pelo menos 2 mil libras de explosivos (ou 900 quilos) para a geração de energia suficiente (Kopp, 1996), o que demandaria o uso de mísseis ou bombardeiros de considerável porte. Uma alternativa é o desenvolvimento de VANTs com carga para emissão de pulsos de micro-ondas suficientemente fortes para provocar danos, ainda que limitados, a aparelhos com receptores de sinal e antenas (Walling, 2000, p. 26-27). Nesse último caso, o VANT teria uma função muito mais de *drone* teleguiado, visto que a proteção de seus sistemas aos efeitos de micro-ondas aumentaria consideravelmente os seus custos.

Rajada de partículas subatômicas

Esse tipo de energia é composto de elétrons, nêutrons e prótons movendo-se perto da velocidade da luz. Essas partículas possuem propriedades específicas que diferenciam seu uso no vácuo e na atmosfera. Por um lado, partículas carregadas – positiva

ou negativamente – na órbita terrestre sempre serão influenciadas pelos campos elétricos e magnéticos da Terra acima dos 200 quilômetros de altura. Por outro lado, partículas de nêutron são carregadas quando emitidas abaixo de 200 quilômetros de altura. Por isso, o emprego de partículas neutras deve ser no espaço, enquanto as carregadas, na atmosfera (Nielsen, 2009, p. 263, 288, 290, 315).

No caso de partículas carregadas, é interessante saber que elas têm a propriedade de ganho de alcance em torno dos 7 quilômetros de altura, enquanto a perda de alcance abaixo dessa altitude confere a propriedade de ganho de área em razão de energização do ar. Ou seja, elas possuem alcance e precisão em emprego aéreo e o caráter de saturação em emprego terrestre e marítimo. A distinção da partícula de rajadas é com relação às suas propriedades em provocar danos em razão do seu amplo alcance de propagação em objetos sólidos. Primeiro, uma taxa de energia capaz de se propagar sobre um alvo é capaz de incapacitá-lo. Segundo, diferente do *laser*, quando uma rajada atinge um alvo, seu efeito de dano é quase integral, independentemente de sua espessura e camadas de proteção. Terceiro, pela velocidade dessas partículas, seu tempo para efeito de dano é de microssegundos (Nielsen, 2009, p. 316, 319-320, 325).

Por isso, um armamento baseado em energia de partículas subatômicas teria emprego em todos os campos de combate – aéreo, marítimo e terrestre – sendo eficaz por meio de pulsos muito curtos e em taxas uniformes e sem desvios ambientais relevantes.

Apesar desse potencial teórico, os limites de seu emprego no campo da engenharia não alcançaram sequer o estado-da-arte. Primeiro, não existe uma capacidade de emissão de rajadas de partículas dentro de uma taxa controlada para que se especifique seu emprego. Segundo, seja no espaço seja na atmosfera, existe um limite de artefatos com capacidade de deslocamento e manutenção de aceleradores de partículas (Nielsen, 2009, p. 328).

3.3.2 Práticas e projetos em desenvolvimento

A expectativa de curto e médio prazos é que armamentos de energia direta tenham um papel, no máximo, complementar no campo de batalha, e que sua operacionalização seja gradual e incremental. Isso se dá pelo alto custo envolvido e pelas incertezas de seu desempenho. Além disso, embora o ambiente militar moderno esteja cada vez mais rico em aparatos metálicos e eletrônicos, sujeitos a efeitos da energia direta, este não é o caso das forças combatentes de países subdesenvolvidos, nos quais rifles, morteiros e machadinhas são ilesos à maioria dos efeitos descritos acima.

Do ponto de vista estratégico, armamentos de energia direta são essencialmente destinados ao combate a distância e à incapacitação ou enfraquecimento físico do oponente e dos seus meios de combate. Isso configura uma capacidade tática específica de utilidade estratégica especialmente defensiva, sendo esta ofensiva

apenas quando não se requer ocupação para alteração de situação política de um país ou uso do controle de uma área do país oponente para barganha diplomática. Adicionalmente, do ponto de vista logístico, devido a suas limitações de mobilidade, ambientais e as demandas elevadas de fontes de energia, existe limitação do uso desses equipamentos em condições expedicionárias, especialmente nos países subdesenvolvidos, geralmente de infraestrutura precária e condições climáticas extremas.

Por fim, existem aspectos políticos. Não existe um entendimento público sistematizado dos efeitos dos armamentos de energia direta em seres humanos. Os efeitos possivelmente residuais podem ser mais extensos do que o verificado e publicado até hoje, e a possibilidade de efeitos traumatizantes ou de sofrimento pode suscitar consequências políticas indesejáveis ou inaceitáveis. Esse é um elemento que se coloca com relação aos primeiros projetos de energia direta em estado operacional.

De um ponto de vista estrito, seu emprego tem maior potencial no espaço na destruição e neutralização de satélites de comunicação e espíões. Infelizmente, esses projetos são geralmente ultrassecretos e sujeitos a má-dimensão por boatos e pela mídia.

Nos Estados Unidos, existe uma recomendação para limitação dos recursos investidos em armamentos de energia direta até que se tenha uma descrição mais detalhada dos parâmetros de emprego operacional. O que se demanda é por bases mais realísticas de emprego que orientem a tomada de decisão política relacionada a planejamento, contratação de projetos e prioridades na alocação de recursos. A questão é que existem várias lacunas para as quais é necessária a apresentação de soluções. Por fim, existe a recomendação de concentração em aplicações táticas, particularmente na defesa de navios e aeronaves (Us Defense Science Board, 2007, *sec memorandum*).

No ambiente espacial, o uso de energia cinética parece oferecer a melhor taxa de custo/efeito de dano; por isso, tem sido o foco de orientação pelos Estados Unidos e o sistema em relação ao qual os outros projetos de armamentos de energia direta devem se sobrepor (Us Defense Science Board, 2007). Tal aplicação também tem sido uma preocupação latente da China para reduzir o comando norteamericano do espaço (Lele, 2008).

Armamentos que usam energia cinética para efeitos “menos” letais são bastante difundidos. O uso mais comum são as balas de borracha e conteúdos de gás lacrimogêneo e pimenta. No entanto, existem variações. Para controle de multidões, existe o emprego de projétil de tecido ou espuma que, com o impacto, colapsa e serve como vetor para dispersão de energia cinética (ver US National Institute of Justice, 2004). Para emprego combatente, os Estados Unidos produziram um protótipo de rifle – Objective Individual Combat Weapon (OICW) – capaz de disparar projéteis de 25 mm a alta velocidade, em relação ao qual existe um plano de substituição dos lançadores de granadas nos atuais rifles M-16.

O desenvolvimento de armamentos a *laser* nos Estados Unidos teve a maioria dos seus projetos dos últimos anos cancelada ou, ainda, sem demonstrar resultados satisfatórios (US Defense Science Board, 2007, p. xv). Exemplarmente, o projeto norte-americano Airborne Laser (ABL), para uso de *laser* de grande potência a partir de aviões Boeing 747, não foi capaz de repetir mais que uma demonstração operacional. Esse projeto tinha o objetivo de ser um recurso antimísil balístico para emprego a 12 e 16 quilômetros do nível do mar para interdição de mísseis balísticos.

Seguindo a orientação do Departamento de Defesa, mantêm-se projetos de uso tático para defesa de áreas. O caso de maior sucesso parece ser uma cooperação entre o Exército dos Estados Unidos e as Forças de Defesa de Israel contra projéteis e VANTs. Tal projeto parece ter sido completado pela Northrop Grumman Space Technology dos Estados Unidos e a RADA Electronics Industries Ltd. de Israel com o codinome *Skyguard*.¹ Esse seria um sistema de defesa antiaérea de alcance efetivo de 5 quilômetros (Narcisse, Fiorino e Bartell, 2009, p. 59). No caso de Israel, a aquisição de tal sistema é mais urgente em decorrência da experiência recente de ataques com mísseis pelo Hezbollah, em 2008 (Jane's Defence, 2009c, p. 28).

Publicamente, os Estados Unidos possuem três projetos de armamentos de energia direta. O Active Denial System (ADS) seria um aparato não letal de micro-ondas controladas para aplicação contra agressores, por meio de uma “sensação de calor irresistível, causando efeito dissuasório imediato” (Us Defense Science Board, 2007, p. 38). Esse sistema teria três versões. Uma para uso fixo, uma segunda versão acoplável a um jipe do tipo HMMWV e uma terceira em embarcações da guarda costeira. Esse armamento já teria sido deslocado para o cenário iraquiano para defesa de perímetro. No entanto, por razões legais e políticas, ele ainda não foi testado em combate.

Os outros dois projetos, ainda em estágio de concepção, seriam destinados à desativação de artefatos explosivos – *improvised explosive device* (IED) – e de veículos, respectivamente. Enquanto o primeiro tem um objetivo de emprego inicialmente militar, o segundo tem a cooperação do Departamento de Justiça e destinação também para ser aplicado na proteção de prédios públicos dos Estados Unidos (Us Defense Science Board, 2007, p. 40-41). Por fim, embora não existam fontes oficiais, outras fontes sugerem o desenvolvimento, desde 1998, de uma bomba guiada – Guided Bomb Unit (GBU) – capaz de emitir um pulso eletromagnético no raio de 200 metros.²

1. Ver: <<http://articles.janes.com/articles/Janes-Land-Based-Air-Defence/Skyguard-Laser-Air-Defence-United-States.html>>.

2. Ver <<http://www.globalsecurity.org/military/systems/munitions/hpm.htm>>.

Na China, está em andamento um projeto de uso limitado de *laser* para detecção e neutralização de sistemas ópticos, para uso em blindados anfíbios modelo 63A (Jane's Defence, 2009b, p. 33).

Não existem projetos públicos em nenhum país relacionados a rajadas de partículas subatômicas.

3.4 Mísseis guiados empregados em defesa costeira

Mísseis guiados táticos é o sistema de armamentos mais maduro e difundido entre os tratados neste estudo. Analisá-lo é interessante como contraponto, pois, de fato, é um sistema amplamente usado pelas forças armadas contemporâneas e que mudou a conduta da guerra em alguns aspectos. Seu impacto na guerra marítima e, particularmente na defesa costeira, é uma razão em especial para estudo.³

Sua operação, combinadamente a ogivas nucleares, foi o principal elemento deflagrador das propostas de revolução tecnológica da guerra, bem como da G4G, mais recentemente. Entretanto, o impacto real dos mísseis na guerra foi consideravelmente menor que as expectativas iniciais.

Brodie aponta que a razão para tal se deu porque a introdução de mísseis teve como principal efeito no pensamento estratégico contemporâneo a persistência da visão equivocada de Giulio Douhet sobre o papel dominante e exclusivo do poder aéreo. A consequência disso foi a perda da referência tática do emprego de ataques aéreos, desenvolvida na Segunda Guerra Mundial, na seleção de alvos e no emprego em combinação com forças terrestres (Brodie, 1959, p. iv-vi). A repercussão disso foi que a concepção original de mísseis guiados táticos, nas décadas de 1950 e 1960, por União Soviética e Estados Unidos, foi exclusivamente no emprego contra bombardeiros de longo alcance (Van Riper, 2007, p. 112). Tal uso exclusivo foi resultado ainda de limites de projeto dos primeiros mísseis, particularmente em propulsão e guiamento.

Em termos atuais, o avanço em sistemas de guiamento e seleção de alvos permite seu emprego tático; porém, essas são tecnologias que ainda necessitam ser incrementadas (Freeman, 2002, p. 3; Van Riper, 2007, p. 155-156). Somando-se a limitação de alcance, estes aspectos fazem com que o projeto de mísseis tenha que ser estritamente orientado pela missão que irá executar, pois existem limites entre os custos, por um lado, e o dimensionamento da configuração de um míssil – as possibilidades de precisão, manobrabilidade e alcance –, por outro. Um projeto, dependendo da missão, pode ter que optar entre poucos mísseis avançados e muitos mísseis pouco avançados, o que pode resultar em uma solução inter-

3. Uma apreciação mais completa do impacto de mísseis guiados táticos demanda consideração mais detalhada da teoria dos enfrentamentos de Clausewitz (1980) e da teoria da guerra marítima de Julian Corbett (1911). Por limites de escopo e espaço, essa reflexão fica para uma próxima oportunidade.

mediária ou em uma família de mísseis com configurações complementares. A necessidade de combinação com outros sistemas de sensoriamento e de adaptação com o ambiente reforça a especificidade das soluções (Freeman, 2002, p. 3-9).

No caso da guerra em alto-mar, a incorporação de mísseis com ogivas com grande poder de destruição, particularmente as nucleares, mudaram a forma como as marinhas teriam que passar a se organizar para o combate. Marinhas são corporações muito conservadoras e houve a confrontação com três tradições cunhadas no século XIX. Primeiro, as marinhas tiveram de se adaptar ao fato de que os navios de guerra têm pouca resiliência frente a mísseis. Um ou dois mísseis são suficientes para danificar um navio e tirá-lo de serviço. O porte de um navio, portanto, tornou-se um fator de proteção pouco determinante no enfrentamento contra uma pequena embarcação. Assim, todas as esquadras passaram a operar sob critérios de redução de sua suscetibilidade à detecção e impacto de mísseis. Segundo, até recentemente, as marinhas não investiram em sistemas de contra-medidas antimísseis. Isso tem especial efeito em procedimentos e treinamento das tripulações. Terceiro, houve, particularmente por parte de grandes marinhas, a negligência com relação a formações que favoreçam a defesa mútua entre navios de uma mesma esquadra. Esse aspecto tem efeito na sinergia entre componentes de esquadras, particularmente sobre os comandantes e seus sistemas e procedimentos de controle, comunicação e sensoriamento (Hughes, 2000, p. 147-148).

Esses fatores são especialmente críticos no modo específico de guerra para proteção de costas e que vão além da questão tecnológica de mísseis, os quais são considerados a seguir.

3.4.1 Empregos

Defesa costeira é diferente de combate em alto-mar. A proximidade de massas continentais e a dimensão mais limitada de espaço impõem limites de emprego e manutenção de marinhas por conta da restrição de possibilidades de linhas de operação. Historicamente, essa condição teve um efeito desfavorável a forças marítimas mais fracas na defesa costeira, pois impunham menos possibilidades de ruptura a bloqueios de marinhas mais numerosas, e ainda tornavam arriscada a operação de manobras incursivas de atrito (*fleet in being*) (Vego, 2003, p. 292-293). Da mesma maneira, existia uma correspondência entre o porte de um navio e a expectativa de sucesso tático: navios maiores operavam artilharia mais poderosa e com maior número, enquanto sua estrutura garantia maior resiliência ao menor número e ao menor calibre dos fogos de embarcações menores. Na realidade dos porta-aviões, essa correspondência se traduziu na quantidade e capacidade de aviões de combate.

A incorporação de mísseis na guerra marítima mudou essa realidade. Basicamente porque, na era dos mísseis, as batalhas marítimas passaram a ser decididas pelo

lado que aplica seus mísseis, em termos relativos, mais efetivamente. E existem vários fatores que favorecem as marinhas de menores embarcações e, principalmente, o país que defende a sua costa. De fato, confirma-se a expectativa teórica de Clausewitz de que formas de combate eminentemente a distância favorecem a defesa.

Em primeiro lugar, mísseis capacitam pequenas embarcações a ter grande poder de fogo. Estatisticamente, dois mísseis são suficientes para danificar navios de tamanho médio e quatro para os de grande porte. Isso resulta em que, por exemplo, um navio de 60 mil toneladas, que carrega 20 vezes a carga de um de 3 mil toneladas, possa suportar no máximo de 3 a 4 vezes mais danos que o menor. Considerando os custos na produção de navios de grande porte para operações invasoras ou de intervenção em comparação à fração menor dos custos de produção de embarcações menores, conclui-se que uma força marítima em defesa de sua costa poderá contar com vantagem numérica, além das outras vantagens adicionais de operar na defesa de seu próprio teatro de operações (Hughes, 2000, p. 163-165).

A necessidade de grandes navios deriva da necessidade de projetar poder e controlar passagens marítimas distantes da costa. Porém, navios de limitada autonomia, mas muito adaptados ao ambiente, podem ter maior capacidade de mobilidade, decepção e ataques efetivos (Hughes, 2000, p. 165-167; Vego, 2003, p. 12).

Esse aspecto estratégico repercute, portanto, nos parâmetros de projeto de força marítima, principalmente em países de poucos recursos, incentivando-os a maximizar o poder de combate total sobre a vida operacional de um navio. De outro lado, mesmo as marinhas de águas azuis precisam ser protegidas por uma escolta de pequenos navios (Hughes, 2000, p. 168).

Em termos operacionais, a correlação de força e a estimativa de quem deve assumir o ataque e a defesa não podem ser mais calculadas somente pela somatória de suas capacidades embarcadas, mas de sua rede de sistemas em vários modais e as qualidades de seus mísseis. Mais uma vez, essa realidade favorece marinhas de países costeiros, pois esses se beneficiam de instalações em terra para orientar e atacar de maneira mais segura, barata e resiliente as forças marítimas mais fortes. Outra consequência é que a combinação de vários sistemas terrestres, aéreos, submarinos e de superfície pode mudar rapidamente uma situação de qual o lado pode assumir a ofensiva (Hughes, 2000, p. 168; Vego, 2003, p. 292-293).

O que determina, portanto, a superioridade de um lado sobre o outro é a capacidade de salvo efetivo de mísseis primeiro que o oponente. Isso significa uma correlação de poder efetivo que se sobreponha à capacidade oponente de defesa em razão: *i*) de maior alcance de seus mísseis; *ii*) ou de resposta mais rápida e efetiva. O primeiro fator depende da correlação entre as tecnologias de mísseis de ambos os lados, e o segundo depende principalmente da coordenação entre sistemas de sensoriamento e de escolta e a capacidade de tomada de decisão. Como

resultado combinado, o poder de fogo comparado de duas marinhas depende de circunstâncias variáveis da disposição, das possibilidades e dos constrangimentos no uso dos mísseis e no ambiente. Assim, geralmente, o lado na defensiva conta com a vantagem de conhecer melhor a geografia e a oceanografia de um litoral (Hughes, 2000, p. 308-309).

Ainda assim, a exploração de todas essas vantagens pelo lado defensor demanda elevadas qualidades de comando e de forças marítimas. A superioridade relativa depende, em primeiro lugar, da capacidade relativa de comando em decidir por um plano, entre vários, que considere: o cenário produzido pelo sensoramento; a definição das capacidades relativas; as possibilidades de disposição e uso do ambiente; e, finalmente, o melhor uso sinérgico das forças. Em segundo lugar, depende da capacidade de coesão, antecipação e adaptação às circunstâncias pelas forças engajadas. Por mais que as forças sejam orientadas por um comandante e um plano, seu controle e comunicação tornam-se complexos e facilmente sujeitos à fricção na condição de operação combinada de várias plataformas – submarinas, aéreas, terrestres e embarcadas – e todas elas dependentes de sistemas eletrônicos sujeitos a contramedidas. Por isso, tais capacidades de comando e forças combatentes precisam ser construídas por coordenação mútua tácita através de educação, treinamento e doutrina.

Adicionalmente, alianças marítimas passaram a ter um efeito importante na alteração da situação estratégica e tática em operação de defesa costeira (Vego, 2003, p. 12, 292). Detecção ou decepção antecipada de um aliado de um país mais fraco pode favorecer a preparação e o emprego mais efetivo de mísseis contra uma marinha mais forte.

Hughes orienta que esses fatores configuram uma realidade estratégica que possibilita dois tipos ideais de campanhas. Por um lado, concentrando a esquadra para que os sistemas de defesa maximizem a cooperação mútua. No entanto, abre-se mão da decepção e da surpresa, por conseguinte a iniciativa do primeiro ataque fica para o oponente. Por outro lado, a alternativa de postura é a dispersão da esquadra para dificultar a detecção e a preparação dos salvos de mísseis do oponente e, assim, retardar sua capacidade de atacar primeiro (Hughes, 2000, p. 292, 303).

Desde que forças em defesa de costa contam, em geral, com menos possibilidades de movimento e mais possibilidades de coordenação com sistemas fixos em terra, a primeira alternativa é mais provável de ser aplicada por elas. Como forças marítimas invasoras contam com maior liberdade de ação e menos recursos de detecção é mais provável que apliquem a segunda alternativa. Certamente, essas tendências estão sujeitas às correlações entre o alcance de mísseis e as quantidades e qualidades de mísseis e de escoltas.

3.4.2 Práticas e projetos em desenvolvimento

Os Estados Unidos são o único país que explora de maneira ampla todas as possibilidades de uso combatente do mar. Em termos de emprego de mísseis, o caráter expedicionário e excedente de recursos produz a característica de que sua marinha se concentre no emprego de submarinos e de marinha de linha. Os Estados Unidos possuem 57 submarinos capazes de lançar mísseis de cruzeiro *Tomahawk*, 56 destróieres lançadores de mísseis e apenas 16 obsoletas e pequenas embarcações dotadas de sistemas de mísseis portáteis *Stinger* (IISS, 2010, p. 33-34). Deve-se atentar ainda que os destróieres da classe *Arleigh Burke* são um sistema de ponta, capazes de lançar mísseis táticos *Tomahawk* em sistema de cooperação mútua de uma esquadra, denominado *Aegis*. Portanto, sua marinha é basicamente uma marinha de linha de alto-mar, sendo que a atuação costeira é concentrada no uso de meios aeronavais. Tal concentração tem sido um elemento de crítica e objeto de debate e estudos pela principal força responsável pela operação expedicionária a partir do mar, o Corpo de Fuzileiros Navais (Duarte, 2003, cap. 4).

Entre o fim da Guerra Fria e 2002, a marinha russa teve uma redução de três quartos de sua força, acarretando a desestruturação de sua capacidade, pelo impacto tanto organizacional como pessoal dessa redução. Os investimentos recentes têm sido orientados majoritariamente para a manutenção da porção nuclear de sua marinha, em razão de seu poder dissuasório estratégico. Ainda assim, o restante da marinha russa, hoje, é basicamente uma marinha de mísseis (Aldis e Mcdermott, 2003, p. 83, 162). Seu destróier da classe *Sovremenny* e seu submarino da classe *Kilo* são referências nesse tipo de emprego. É interessante notar como algumas potências asiáticas possuem o mais alto grau de operação desses sistemas que a própria Rússia. Ainda assim, é importante notar a ênfase russa em proteger sua costa com embarcações pequenas de mísseis. Ela possui 32 navios de superfície lançadores de mísseis (14 destróieres, 14 fragatas e 4 corvetas) e mais 48 patrulheiros costeiros lançadores de mísseis (IISS, 2010, p. 226).

A China, por sua vez, parece estar atenta às possibilidades assimétricas do míssil guiado tático, tendo-o dentro de programas críticos para sua marinha (Lum, 2004). Consequentemente, a China tem, basicamente, uma marinha de mísseis que segue de perto o modelo russo, embora numa proporção muito maior: são 80 navios de linha com capacidade de lançamento de mísseis (28 destróieres e 52 fragatas) e 83 patrulheiros costeiros lançadores de mísseis. Além disso, 46% dos submarinos chineses são lançadores de mísseis de cruzeiro (IISS, 2010, p. 220, 401). Embora essa capacidade não possibilite grande projeção de poder ou proteção absoluta contra uma ação estrangeira, particularmente dos Estados Unidos, ela é vista como capaz de impor sérios custos a quaisquer tentativas ofensivas (Stratfor, 2009a).

No entanto, o incremento em embarcações pequenas tem sido reduzido pela pressão de alguns grupos pelo investimento em uma marinha de águas azuis que assegure as linhas marítimas, principalmente em torno do Oceano Índico, das quais a China depende criticamente. Uma solução alternativa e intermediária tem sido a cooperação com países do sul da Ásia para o estabelecimento de portos marítimos, com o potencial de presença naval, com implicações, contudo, percebidas cada vez mais como ameaçadoras por Coreia do Sul, Japão e Índia.

Israel apoia a defesa de sua costa por meio de sua superioridade aérea regional, seu aporte de mísseis de defesa antiaérea e sua aliança com os Estados Unidos. Atualmente, Israel conta apenas com três fragatas e dez patrulheiros lançadores de mísseis. Dentro do programa de modernização Teffen 2012, existia o plano de aquisição de embarcações lançadoras de mísseis de 3 mil toneladas. No entanto, por pressões internas e orçamentárias, a expectativa é a aquisição de pequenas embarcações de escolta para a extensão das capacidades de sensoriamento dos sistemas antiaéreos e da sua força aérea (IISS, 2010, p. 244, 255).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O apelo da questão tecnológica favorece o realce dos problemas estruturais que os ministérios de defesa em democracias vêm enfrentando desde meados do século passado: a inconveniência de interesses corporativos dentro de forças singulares; a ausência de departamentos civis especializados em defesa no governo; o desinteresse da Academia pelos assuntos de defesa; a falta de debate público sobre defesa na sociedade; e mesmo a irresponsabilidade do governo na preparação e no uso de suas forças armadas (Proença Júnior e Duarte, 2007). É isso que torna a reflexão sobre digitalização na guerra um assunto relevante para o Brasil.

Nesse contexto, as perspectivas tecnológicas da RMA e da G4G não oferecem ganho de entendimento. Isso porque elas não são desvinculadas de uma agenda política específica, majoritariamente dos Estados Unidos; não são embasadas nos campos científicos; e não oferecem instrumentos analíticos e estudos de caso organizados que favoreçam o seu uso.

Apesar disso, a ausência de arrimo conceitual satisfatório sobre digitalização na guerra não encerra a necessidade de se estudar o relacionamento entre guerra e tecnologia, e não implica que a digitalização não tenha efeitos sobre a prática da guerra. A partir de reflexão conceitual e verificação de práticas e projetos, seguem algumas considerações finais.

A necessidade de senso realístico e tático: a iminência do poder terrestre

Uma primeira conclusão da empreitada desse estudo é o perigo que as perspectivas tecnológicas têm em perder o senso de realidade tática da guerra, ou seja,

o elemento de uso da força no combate sobre um oponente. Nesse sentido, um ponto comum das quatro potências militares contemporâneas consideradas neste estudo é que elas vêm enfatizando o incremento de suas forças terrestres, estando o investimento em forças aéreas e marítimas em um segundo plano.

Algo importante nos investimentos recentes em tecnologia militar é que eles têm sido pontuais e incrementais em termos de artefatos. No entanto, uma dimensão do efeito desproporcional da tecnologia na guerra ocorre no recrutamento, educação, treinamento e manutenção de pessoal. Esse é, talvez, o aspecto em que os Estados Unidos mais se aperfeiçoaram em relação a outros países e o qual a China persegue de maneira mais incisiva, enquanto Israel busca dimensionar esse tipo de modernização às suas condições. Isto porque a qualidade no aproveitamento de qualquer inovação em termos de armamento depende da qualidade individual do soldado em usá-lo, mas, principalmente, no uso combinado com outros soldados na operação de outros sistemas de armamentos.

A discordância da conceituação “sistema dos sistemas” de Owens é por ela perder o foco sobre o aspecto humano da guerra e das forças armadas. A antecipação das possibilidades e dos limites dos armamentos de alta tecnologia reside no treino em tempos de paz e na capacidade de antecipação, improvisação e cooperação entre soldados frente a objetivos táticos e estratégicos e a constrangimentos logísticos. Por mais que se tente dominar todos os aspectos da guerra como um processo completamente sujeito a cálculos frios, a gramática dos seus meios ainda é o reino da sorte e da criatividade, como refletiu Clausewitz. Em especial, isso se deve ao fato de que mesmo os equipamentos de alto nível tecnológico são sujeitos aos efeitos do espaço e tempo, ou seja, da fricção física do ambiente e operacional das organizações militares. Por fim, a digitalização na guerra não neutralizou o principal desafio da estratégia: a unificação no tempo e a concentração no espaço das forças armadas.

As possibilidades na combinação de VANTs, energia direta e mísseis guiados empregados em defesa costeira

VANTs, energia direta e mísseis guiados são tecnologias militares em estágios distintos de maturação. Mísseis são uma tecnologia madura e de uso extensivo por forças armadas, VANT é um equipamento relativamente bem difundido, que ainda não teve toda sua potencialidade explorada, e armamentos de energia direta estão ainda na fronteira da possibilidade de entendimento e manufatura, por isso ainda sob avaliação de sua utilidade militar.

Existe uma vasta possibilidade de uso combinado desses sistemas, seja o de VANT para entrega de mísseis ou carga de energia direta seja de mísseis guiados na propagação de cargas de micro-ondas. No entanto, isso repercute em sistemas bastante avançados, complexos e caros.

Talvez seja mais factível a sinergia entre unidades de VANTs de reconhecimento de curto e longo alcance e mísseis guiados. Um dos grandes desafios da defesa costeira e antiaérea é a possibilidade de rastreamento acima e abaixo, ao mesmo tempo, dos 100 metros da superfície. Particularmente no último caso, esse emprego tem sido possível apenas por países que possuam aviões dotados de avançados sistemas de radares e rastreamento eletrônico.

A combinação de VANTs de asa fixa e de asa rotatória permite a cobertura de monitoramento, cujas identificações podem ser rapidamente enviadas e interpretadas por uma central de operação conjunta, com baterias de mísseis para engajamento antiaéreo e marítimo. Essa é uma combinação promissora e consideravelmente mais barata que o emprego de sistemas tradicionais.

É possível conceber ainda, no caso de defesa costeira, a combinação de monitoramento com VANTs a partir de: centrais de operação/comando terrestres fixas; centrais terrestres móveis; e centrais tendo como plataforma pequenas embarcações. Além da questão tecnológica em termos de artefatos, os grandes desafios dessa arquitetura são organizacionais, doutrinários e da adequação de recursos humanos.

Possibilidades de cooperação internacional

As dificuldades de cooperação internacional na área militar são duas. Primeiro, quando não se tem a eminência de um oponente em comum com o país fornecedor, ela raramente resulta em ganho direto e automático pelo lado recipiente, pois os entraves políticos das duas partes – e ainda de países terceiros – são constantes. Segundo, se a cooperação não abrange o uso de força conjunta contra um mesmo oponente, os parâmetros de emprego de um mesmo sistema nos dois países são distintos em função dos contextos políticos, logísticos e estratégicos. Isso implica que, além do aspecto de que incentivos econômicos não são necessariamente dominantes na cooperação militar entre países em tempos de paz, uma cooperação militar internacional raramente acarreta desenvolvimento, seja por limitações do país receptor seja por vieses do país fornecedor.

No caso particular de VANT, existe uma possibilidade mais plausível de cooperação internacional. Como Israel não é uma grande potência com interesses extrarregionais, e já possui uma inclinação tradicional de comércio de armas e VANTs fora de sua região, a oportunidade de cooperação é especialmente interessante, pela sua experiência e vanguarda no desenvolvimento e emprego desse sistema.

Adicionalmente, VANT é uma tecnologia dual, com empregos em pesquisas científicas, previsão meteorológica, agricultura e segurança de portos e aeroportos. Assim, do ponto de vista de mercado, VANT é especialmente promissor. Por fim, é interessante frisar que os Estados Unidos têm um uso mais intensivo de VANTs

de reconhecimento distante, com subdesenvolvimento em VANTs táticos, e que o desenvolvimento desses sistemas é compartilhado pela CIA e, por isso, sujeito a vários entraves burocráticos. Dessa maneira, não se percebe possibilidade e oportunidade de cooperação com esse país. Rússia e China ainda se encontram em estágios muito limitados de desenvolvimento e emprego.

Mísseis guiados e, particularmente, o emprego de energia direta para o combate não são tecnologias duais. Entretanto, existem diferenças nas possibilidades de cooperação dos dois tipos de armamentos. O foco de um estudo de caso em mísseis guiados para defesa costeira deu-se também porque essa é uma categoria não enquadrada no tratado de controle de mísseis – Missile Technology Control Regime (MTCR) –, o que lhe permite maiores possibilidades de cooperação internacional (Van Riper, 2007, p. 150-151). Por sua vez, o emprego de armamentos de energia direta tem sido especialmente promissor na disputa sobre o controle do espaço orbital: uma área estratégica, restrita a poucos países e, por isso, improvável de algum tipo de abertura.

REFERÊNCIAS

- ALDIS, A. C.; MCDERMOTT, R. N. **Russian military reform, 1992-2002**. London: Routledge, 2003.
- AUSTIN, R. **Unmanned air systems: UAV design, development and deployment**. 1. ed. Chichester: Wiley, 2010.
- ÁVILA, F.; MARTINS, J. M.; CEPIK, M. Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades. **Contexto internacional**, v. 31, n. 1, 2009.
- BEASON, D. **E-bomb: how America's new directed energy weapons will change the way future wars will be fought**. Cambridge: Da Capo Press, 2006.
- BIDDLE, S. Victory misunderstood: what the Gulf War tells us about the future of conflict. **International security**, v. 21, n. 2, p. 139-180, 1996.
- BRODIE, B. **Strategy in the missile age**. Santa Monica: Rand Corp, 1959.
- CEPIK, M. **China space cooperation: the politics of a security dilemma**. Honolulu: Asian Studies Association Conference, 2011.
- CLAUSEWITZ, C. VON. Leitfaden zur bearbeitung der taktik oder gefechtslehre. **Vom kriege**. Dümmler Verlag ed. Troisdorf: Werner Halweg, 1980. p. 1.099-1.180.

COHEN, E. American views of the revolution in military affairs. **Mideast security and policy studies**, v. 28, 1999.

CORBETT, J. S. **Some principles of maritime strategy**. London, New York: Longmans, Green and Co., 1911.

CREVELD, M. V. **The rise and decline of the state**. Cambridge University Press, 1995.

CURTIS, V. The theory of fourth generation warfare. **Canadian army journal**, v. 8, n. 4, p. 17-32, 2005.

DEMCHAK, C. Numbers or networks: social constructions of technology and organizational dilemmas in IDF modernization. **Armed forces & society**, v. 23, n. 2, p. 179-208, 1996.

_____. Technology's knowledge burden, the RMA and the IDF: organizing the hypertext organization for future wars of disruption? **Journal of strategic studies**, v. 24, n. 2, p. 82-146, June 2001.

DUARTE, E. **Combate além do horizonte: a projeção de força rápida dos EUA**. Rio de Janeiro: Coppe/UFRJ, 2003.

_____. **O conceito de logística de Clausewitz e seu teste pela análise crítica da campanha de 1777 em Saratoga**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

_____. **Conduta da guerra na era digital e suas implicações para o Brasil: uma análise de conceitos, políticas e práticas de defesa**. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, n. 1.760).

_____. As falácias da proposta de guerra de quarta geração. **Defesa, segurança internacional e forças armadas: IV Encontro da ABED**. Campinas: Mercado das Letras, 2011.

ECHEVARRIA II, A. J. **Fourth-generation war and other myths**. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2005.

EVANS, M. **Elegant irrelevance revisited: a critique of fourth generation warfare**. Global insurgency and the future of armed conflict: debating fourth-generation warfare. London: Routledge, 2008.

FERRIS, J. **Generations at war?** Global insurgency and the future of armed conflict: debating fourth-generation warfare. London: Routledge, 2008.

FREEDMAN, L. **The revolution in strategic affairs**. London: Routledge, 1998.

FREEMAN, E. **Tactical missile design**. Reston: American Institute of Aeronautics & Ast (AIAA), 2002.

GILPIN, R. **War and change in world politics**. New York: Cambridge University Press, 1983.

GRAY, C. S. Across the nuclear divide, strategic studies past and present. **International security**, v. 2, n. 1, p. 24-46, 1977.

_____. **Strategy for chaos: revolutions in military affairs and the evidence of history**. London: Frank Cass, 2004.

HAMMES, T. **War evolves into the fourth generation global insurgence and the future of armed conflict: debating fourth-generation warfare**. London: Routledge, 2008.

HUGHES, W. P. **Fleet tactics and coastal combat**. Annapolis: Naval Institute Press, 2000.

IISS. **Military balance**. London: IISS, 2010.

JANE'S DEFENCE. **World armies: Russia**. Colorado: IHS, 2009a.

_____. **World armies: China**. Colorado: IHS, 2009b.

_____. **World armies: Israel**. Colorado: IHS, 2009c.

KALDOR, M. **New and old wars: organized violence in a global era**. Standfor, Standfor: Press University, 1999.

KOPP, C. The electromagnetic bomb – a weapon of electrical mass destruction. **Aerospace power chronicles**, 1996.

LELE, A. China's posture in space and its implications. **Strategic analysis**, v. 21, n. 2, 2008.

LIND, W. S.; SCHMITT, J. F.; WILSON, G. I. Fourth generation warfare: another look. **Marine corps gazette**, v. 78, n. 12, p. 34, 1994.

LIND, W. *et al.* The changing face of war: into the fourth generation. **Marine corps gazette**, p. 22-26, Oct. 1989.

LUM, G. China's cruise missile program. **Military review**, v. 84, n. 1, p. 9-67, 2004.

MACNEILL, W. **The pursuit of power: technology, armed forces, and society since AD 1000**. Chicago: Chicago University Press, 1982.

MEARSHEIMER, J. **A tragédia da política das grandes potências**. Lisboa: Gradiva, 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia nacional de defesa**. Brasília, 2008.

MOWTHORPE, M. The Revolution in Military Affairs (RMA): the United States, Russian and Chinese views. **Journal of social, political, and economic studies**, v. 30, n. 2, p. 137, 2005.

NARCISSE, D. L.; FIORINO, S.; BARTELL, R. Optimizing the effectiveness of directed energy weapons with specialized weather support. **Air & space power journal**, 2009.

NIELSEN, P. E. **Effects of directed energy weapons**. 1. ed. Albuquerque: Directed Energy Professional Society, 2009.

O'CONNELL, R. L. **Of arms and men**. New York: Oxford University Press, 1989.

O'HANLON, M. **Beware the "RMA'nia!"**. Artigo de conferência, National Defense University, 1998. Retrieved from: <http://www.brookings.edu/papers/1998/0909defense_ohanlon.aspx>.

OWENS, W. A. **Lifting the fog of war**. Westport: Johns Hopkins University Press, 2001.

POSEN, B. R. Command of the commons. **International security**, v. 28, p. 5-46, 2003.

PROENÇA JÚNIOR, D.; DINIZ, E.; RAZA, S. **Guia de estudos de estratégia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____.; DUARTE, E. E. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. **Revista brasileira de política internacional**, v. 50, n. 1, p. 29-46, 2007.

SCHURMAN, B. Clausewitz and the "new wars" scholars. **Parameters**, v. 40, n. 1, p. 89-100, 2008.

SHIMA, T.; RASMUSSEN, S. **UAV Cooperative decision and control: challenges and practical approaches**. 1. ed. Philadelphia: Society for Industrial Mathematics, 2008.

SORENSEN, D. **The mythology of fourth generation warfare: a response to hammes**. Global insurgency and the future of armed conflict: debating fourth-generation warfare. London: Routledge, 2008.

STERNER, E. R. You say you want a revolution (in military affairs)? **Comparative strategy**, v. 18, n. 4, p. 297, Dec. 1999.

STEPHENSON, S. The revolution in military affairs: 12 observations on an out-of-fashion idea. **Military review**, v. 90, n. 3, p. 38, 2010.

STONE, J. Politics, technology and the revolution in military affairs. **Journal of strategic studies**, v. 27, n. 3, p. 408-427, 2004.

STRATFOR. **China: the deceptive logic for a carrier fleet**. 2007a.

_____. **China's maritime dilemma**. 2007b.

_____. **An existential move for the air force**. 2007c.

_____. **BAMS' role in furthering U.S. Naval dominance**. Stratfor, 2007d.

_____. Part 1: **China's new need for a maritime focus**. Special series: the chinese navy. Austin, 2009a.

_____. Part 2: **China's plan for a blue-water fleet**. Special series: the chinese navy. Austin: Stratfor, 2009b.

TOMES, R. R. Revolution in military affairs-a history. **Military review**, v. 80, n. 5, p. 98, 2000.

US DEFENSE SCIENCE BOARD. **Directed energy weapon systems and technology applications**. Washington: US Department of Defense, 2007.

VAN RIPER, A. B. **Rockets and missiles: the life story of a technology**. Westport: Johns Hopkins University Press, 2007.

VEGO, M. N. **Naval strategy and operations in narrow seas**. 2. ed. London: Routledge, 2003.

WALLING, E. High power microwaves: strategic and operational implications for warfare. **US air war college occasional paper**, v. 11, 2000.

WALTZ, K. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WILSON, P. A. *et al.* **Applications for navy unmanned aircraft systems**. Santa Monica: Rand Publishing, 2010.

ZALOGA, S. **Unmanned aerial vehicles: robotic air warfare 1917-2007**. London: Osprey Publishing, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CREVELD, M. V. **The transformation of war: the most radical reinterpretation of armed conflict since clausewitz**. New York: Free Press, 1991.

JERVIS, R. Cooperation under the security dilemma. **World politics**, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.

PROENÇA JÚNIOR, D.; DINIZ, E. **Política de defesa no Brasil**: uma análise crítica. Brasília: Ed. UnB, 1998.

_____.; DUARTE, E. E. Comentários a uma nova política de defesa brasileira. **Security and defense studies review**, v. 3, n. 2, p. 164-192, 2003.

AS FUNÇÕES TECNOLÓGICAS DE COMBATE EM GUERRAS DO PASSADO, DO PRESENTE E DO FUTURO*

José Carlos Albano do Amarante**

1 INTRODUÇÃO

Este artigo pretende apresentar, de forma simplificada e atualizada, a proposta de decomposição do combate em funções básicas, visando facilitar o estudo do impacto da tecnologia militar na guerra do futuro e o entendimento de como os avanços tecnológicos podem proporcionar melhores condições para o combate.

Para tanto, estabelecem-se, inicialmente, as bases conceituais para o estudo e a compreensão do combate, do ponto de vista tecnológico, mediante a proposição do “sistema de funções tecnológicas do combate”, classificadas como: básicas; de preparação; ou de apoio. Faz-se então uma descrição do funcionamento e da evolução histórica dos meios militares, varrendo sensores, processadores e atuadores. Em seguida, demonstra-se que a passagem da estrutura tecnológica de tropa combatente para a sua estrutura operacional, e vice-versa, requer a criação de um método que proporcione o *acoplamento estrutural*. Por fim, apresenta-se a maneira pela qual se realiza o acoplamento das estruturas tecnológicas (representadas pelas funções tecnológicas do combate) com estruturas operacionais (interpretadas por elementos do combate). Mediante essa técnica de modelagem se torna possível o estudo comparado de guerras do passado, do presente e do futuro.

2 CONCEITUAÇÃO

Procurando entender como os avanços tecnológicos podem proporcionar melhores condições para o combate, é conveniente utilizar uma visão global e ao mesmo tempo funcional dos impactos do progresso técnico, analisando-os de acordo com seu respectivo emprego nos processos de tomada de decisão em batalha. Em consequência, pode-se apontar como funções tecnológicas básicas do combate as seguintes aplicações operacionais:

* Versão anterior deste texto foi publicada em Amarante (1992).

** General de Divisão da Reserva do Exército, professor do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF) e pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

- sensoramento (S) – com o objetivo de obtenção de informação sobre a ameaça;
- processamento (P) – com o objetivo do processamento da informação para a tomada de decisão e sua implementação; e
- atuação (A) – com o objetivo de execução da decisão e neutralização da ameaça.

Adicionalmente, podemos assinalar como funções tecnológicas de preparação e de apoio ao combate as aplicações abaixo:

- posicionamento (Po) – com o objetivo de pré-posicionar, posicionar e preparar os sensores, processadores e atuadores; e
- logística (L) – com o objetivo de manter em funcionamento o sensoramento, o processamento e a atuação.

3 O FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE COMBATE

Entendendo-se como funciona o corpo humano pode-se compreender o funcionamento do “corpo de combate”.

O nosso corpo interage com o meio ambiente através de cada um dos sentidos, cujo poder em termos de quantidade e qualidade de resposta está diretamente relacionado com a distância de percepção dos sinais exteriores. Dois sentidos se sobressaem: a visão, excitada pelo campo visível do espectro eletromagnético, que se constitui numa estreita banda limitada pelo infravermelho e ultravioleta; e a audição, estabelecida por perturbações de baixa frequência no campo de pressão ambiente envolvente ao sensor auditivo. A visão é o sentido que inspirou a evolução tecnológica militar e o atual estado da arte de fazer guerra. Ela abriu a janela eletromagnética para a exploração tecnológica dos meios de combate modernos. A audição, por sua vez, tem tido um papel relevante no combate naval, tanto de superfície quanto nas profundidades marinhas.

A busca incessante pela construção de um cenário cada vez mais preciso do campo de batalha, bem como pela percepção de quaisquer sinais e movimentos que indiquem a presença e a intensidade de ameaças, determinou os caminhos a serem trilhados pelos sensores em seus processos de evolução tecnológica.

Esses sentidos equivalem aos meios de sensoramento no combate, que subsidiam o comando com informações cuja abrangência e qualidade também estão intimamente relacionadas ao seu alcance e capacidade de processamento, bem como sua localização em campo.

No corpo humano, o processamento dos sinais captados por intermédio dos sentidos é realizado pelo cérebro, através do complexo nervoso e de seus meios

de comunicação com os membros sensores e atuadores. No cérebro, os sinais são transformados em informação, que permite então a tomada de decisão e a emissão de ordens para os demais órgãos, com o objetivo de realizarem as tarefas de resposta.

O cérebro humano é tão perfeito que é capaz de controlar de forma automática e simultânea o modo e a intensidade de operação dos atuadores – braço, perna, língua e outros. Como ocorreu com a visão, o cérebro também está inspirando a evolução contemporânea da tecnologia militar no campo do comando e controle de sistemas, mediante a teoria computacional das redes neurais. Nesse caso, a função sistêmica realizada pelo cérebro consiste na integração funcional de sensoriamento-processamento (SP), processamento-atuação (PA) ou sensoriamento-processamento-atuação (SPA), sinalizando a tendência de futura automação dos meios de combate.

O “corpo de combate” funciona de maneira semelhante ao corpo humano, nos seus mais variados níveis – desde o combatente individual, passando por sistemas de armas, por brigadas e até o escalão de forças conjuntas. Imagine-se um infante com um fuzil (Powell, 1996). Para desempenhar o seu papel em combate, ele deverá necessariamente utilizar as três funções tecnológicas básicas (SPA) ao atirar contra o inimigo. Na busca da automação, um sistema de armas pode desempenhar de forma integrada a sistemização e desempenhar todas essas funções: busca, detecção e identificação do alvo, tomada de decisão para o tiro e guiamento do atuador até a neutralização da ameaça. O mínimo de funções cumpridas pelo homem implica o máximo de automação atingido pelo sistema.

Numa simplificada visão da operação de uma brigada, mediante o emprego de “elementos de combate”, a cavalaria desempenha o papel dos “olhos”, o estado-maior, apoiado pelas comunicações, é responsável pelo processamento dos sinais captados e a infantaria, a artilharia e a engenharia correspondem aos membros atuadores que agem em resposta.

A função tecnológica de preparação, chamada *posicionamento* (Hammer e Hole, 1988), é de grande importância, particularmente para a guerra naval. O emprego específico de funções tecnológicas no combate naval exige que o *posicionamento* tanto do atuador quanto do alvo sejam acuradamente conhecidos. O combate naval envolve grandes áreas de batalha e diferentes cenários de ataque. Além do mais, as tendências de defrontamento com alvos “além do horizonte” e controles estritos de emissão, acoplados a táticas mais tradicionais de operação em mares minados e da guerra antissubmarina, requerem dados cada vez mais rápidos e precisos sobre o posicionamento geográfico. Por essa razão, o conhecimento exato das posições relativa e geográfica torna-se determinante para o sucesso no combate naval.

Embora não esteja diretamente envolvida no combate, a função tecnológica *logística* também comporta um elevado conteúdo científico-tecnológico. Seu principal

objetivo operacional é apoiar o combate, mantendo em pleno e constante funcionamento os meios para a execução das funções de sensoriamento, processamento, atuação e posicionamento.

4 ESTABELECIMENTO DO CICLO FUNCIONAL DO COMBATE

A função tecnológica básica de combate representa o maior nível de agregação das diversas atividades tecnológicas básicas do combate.

Os componentes do ciclo SPA são funções tecnológicas básicas ou, operacionalmente, atividades fundamentais do combate. Essas atividades fundamentais ou funções tecnológicas básicas ocorrem necessariamente auxiliadas por meios militares ou são realizadas diretamente pela mente humana.

A função tecnológica é composta por partições chamadas de subfunções. Quando uma ou mais subfunções fazem parte do caminho mais demorado do combate, o caminho crítico, ela(s) poderá(ão) ser introduzida(s) no ciclo funcional tecnológico e ser combinada(s) com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

São subfunções ou atividades vinculadas ao sensoriamento:

- posicionamento dos sensores;
- preparação dos sensores;
- busca do alvo;
- detecção do alvo;
- identificação do alvo; e
- acompanhamento do alvo, ou obtenção da cinemática do alvo.

Por sua vez, são subfunções ou atividades vinculadas ao processamento:

- transmissão da informação sensoriada;
- tratamento da informação sensoriada;
- análise de linhas de ação;
- tomada de decisão para o tiro; e
- transmissão da ordem de tiro.

Por fim, são subfunções ou atividades vinculadas à atuação:

- recebimento da ordem de tiro;
- posicionamento dos atuadores;
- preparação dos atuadores;

- realização do tiro; e
- guiamento dos atuadores.

A descrição funcional de um combate em condições normais acompanha o ciclo SPA. Por outro lado, se o tempo crítico do combate depender intensamente do posicionamento do atuador, o ciclo funcional do combate poderá ser descrito por sensoriamento, processamento, posicionamento do atuador e atuação (SPPoA). Este último ciclo poderia estar descrevendo, por exemplo, o emprego operacional de um submarino nuclear de ataque, cujo tempo de posicionamento para o tiro é muito maior que aqueles despendidos em outras rotinas combativas.

5 A EVOLUÇÃO DAS FUNÇÕES BÁSICAS

Os meios militares empregados pelo homem desde os primórdios até o final da Revolução Científica (1450-1750) enfatizavam, primordialmente, a função de combate *atuação*. Nesse sentido, a capacidade combativa dos exércitos era determinada fundamentalmente pela qualidade das armas empregadas e pela coesão e moral dos soldados; não raro, o fator humano se mostrava decisivo numa batalha, quer seja na forma de atos individuais de bravura, manobras perspicazes dos comandantes ou mesmo de erros de avaliação e de comunicação.

Contudo, com a intensificação das tendências de incorporação de inovações tecnológicas e especialização dos elementos de combate a partir de meados do século XVIII, as demais funções de combate passaram a desempenhar um papel cada vez mais decisivo nas guerras, em detrimento da habilidade individual do homem. Verificou-se um rápido aprimoramento das funções de sensoriamento, processamento, posicionamento e logística, cujas rotinas se tornaram cada vez mais críticas para a operacionalidade dos exércitos.

Nesta seção, realizar-se-á uma avaliação mais acurada da evolução das funções de combate na era moderna a partir da incorporação do progresso tecnológico; para tanto, serão considerados os quatro conflitos mais significativos ocorridos ao longo dos dois últimos séculos:

- as Guerras Napoleônicas (1794-1815);
- a Primeira Guerra Mundial (1914-1918);
- a Segunda Guerra Mundial (1939-1945); e
- as guerras do Golfo Pérsico (1991 e 2003-presente).

5.1 A evolução da função sensoriamento

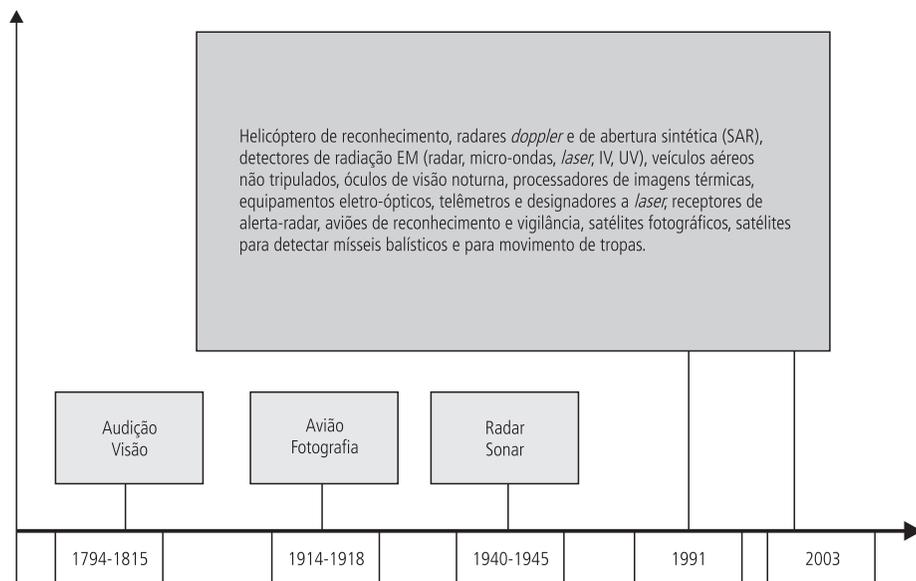
Sensores são dispositivos capazes de captar e processar: sinais emitidos pelo próprio alvo ou por ele refletidos, quando iluminados por emissores distantes; ou modulações

e modificações de campos energéticos, naturais ou artificiais, causadas pela presença ou proximidade do alvo (Cunha, 1989).

A exemplo dos conflitos ocorridos na Antiguidade, durante as Guerras Napoleônicas os exércitos ainda continuavam a se valer da audição e da visão como “sensores elementares” de combate. De fato, até esse período, o homem ainda não havia desenvolvido nenhuma tecnologia específica para o aprimoramento da função sensorial. A luneta, inventada em 1608 a partir do telescópio por Hans Lippershey para ampliar a capacidade ótica da visão, foi a primeira tecnologia utilizada para melhorar a qualidade da informação obtida, antes e durante o combate. No que concerne à audição, é notória a recomendação dos comandantes aos infantres durante as ações de penetração em força: “avançar na direção do troar dos canhões inimigos”. O som proveniente da linha de tiro denunciava facilmente a localização do centro de gravidade das forças inimigas, uma vez que o alcance dos canhões daquela época atingia irrisórios mil metros.

Na Primeira Guerra Mundial, o emprego do avião ampliou consideravelmente o campo de visão dos comandantes militares; por sua vez, a invenção da fotografia tornou possível, pela primeira vez, a gravação da informação visual de forma nítida e objetiva, substituindo o elemento humano antes imprescindível a essa atividade.

FIGURA 1
A evolução da função sensorial



Elaboração do autor.

Na Segunda Guerra Mundial, o sonar, empregado em operações navais, ampliou o alcance do sensoriamento auditivo. Mas foi o advento do radar que efetivamente descerrou as cortinas para a exploração de outras faixas do espectro eletromagnético, ampliando o conceito de visão *ótica* para o de visão *eletromagnética*. A incipiente tecnologia fazia crescer o campo visual para incluir a banda de micro-ondas. Os ingleses, na Batalha da Inglaterra, deveram sua vitória a esse notável avanço tecnológico. A chave para o progresso exponencial da função sensoriamento havia sido finalmente encontrada.

A ciência e a tecnologia responderam rapidamente às crescentes demandas militares com uma notável expansão da exploração do campo eletromagnético. As guerras do Golfo fizeram desfilar uma extensa gama de equipamentos de sensoriamento, operando de forma integrada e a um só tempo no sentido de prover informação tempestiva aos comandantes em campo. Atualmente, esses dispositivos atuam nas mais variadas bandas do espectro eletromagnético, varrendo o ultravioleta, o infravermelho, as ondas milimétricas, as micro-ondas e a radiofrequência.

Vários exemplos materializam a citação: radar *doppler*; detector de radiação eletromagnética (micro-ondas, ondas milimétricas, *laser*, infravermelho, ultravioleta); veículo aéreo remotamente pilotado (Spy, Pioneer); óculos de visão noturna (por intensificação de luz residual e por imagem térmica); sensor por imagem térmica; designador a *laser*; telêmetro a *laser*; receptor para alerta a radar; helicóptero de reconhecimento; avião de vigilância e reconhecimento – para alvos aéreos, Airborne Warning and Control System (AWACS), e para alvos terrestres (J-Stars); satélite fotográfico (Photint: Kh-11, Kh-12); satélite para detectar comunicações radiofônicas e telefônicas (Magnum, Chalet); satélite para detectar sinais de radar (Ferrets); satélite para detectar mísseis balísticos – Defense Support Program (DSP) –, satélite para monitorar movimentos de tropa (Lacrosse); e aeronave ou satélite para obtenção de imagens fotográficas, utilizando micro-ondas (radar de abertura sintética – synthetic aperture radar (SAR)).

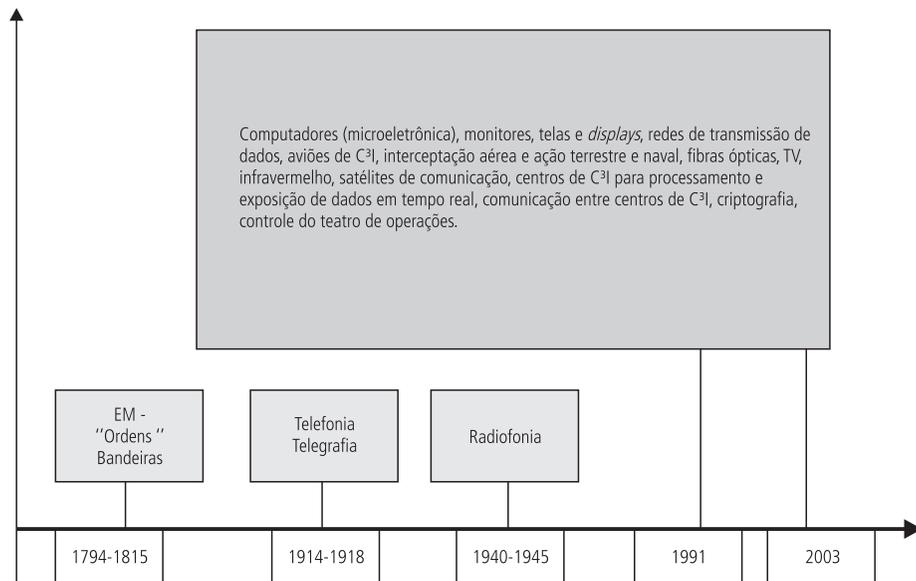
5.2 A evolução da função processamento

Até o final da Revolução Científica (1750), tanto a função de processamento quanto a de sensoriamento não se beneficiaram de nenhuma ruptura tecnológica que permitisse aprimorar de forma significativa o processo de tomada de decisão. A principal tecnologia empregada desde os primórdios da guerra foi a cartografia (desenvolvida originalmente pelos sumérios, por volta de 2.300 a.C.), que não estava acoplada a nenhum equipamento militar, mas ainda assim favorecia o funcionamento da equipe de decisão na medida em que auxiliava o trabalho de posicionamento.

Nas Guerras Napoleônicas, o então revolucionário meio de comunicação e controle adotado pela inteligência criativa de Napoleão foi o emprego do estado-maior

acrescido de um serviço de “ordens”. O oficial de ligação, responsável por esse serviço, atuava como um mensageiro capacitado a modificar o conteúdo de uma ordem em face da realidade do campo de batalha.

FIGURA 2
A evolução da função processamento



Elaboração do autor.

Gradativamente, o espectro eletromagnético passou a ampliar suas contribuições para a evolução das funções de combate, atingindo também o processamento. Durante a Primeira Guerra Mundial, a telefonia e o telégrafo vieram prestar uma contribuição significativa para as comunicações dos exércitos, sem que, no entanto, acarretassem alterações sensíveis na estrutura e no funcionamento do estado-maior.

Na Segunda Guerra Mundial, a radiofonia trouxe reflexos profundos às comunicações, aumentando a distância e o número de pessoas atingidas pela difusão da informação e das ordens. Esses avanços ensejaram uma descentralização maior da estrutura de comando sem, contudo, acarretar em perda de controle do fluxo de ordens. O espectro eletromagnético começava a ampliar suas contribuições para a evolução das funções de combate, atingindo também o processamento.

Novamente, a exemplo do ocorrido com os sensores, as guerras do Golfo foram palco de uma enorme explosão nos meios de processamento. Este fato mostra-se tão importante para o futuro da arte da guerra, que se vislumbra o

início de um amplo processo de reformulação estrutural e operacional do estado-maior. Agora, os sensores instalados em aviões, satélites e veículos remotamente pilotados podem transmitir instantaneamente informações para os estados-maiores nos diversos níveis. Os múltiplos dados podem ser acumulados, tratados e atualizados em computadores e ser apresentados, em tempo real, para tomada de decisão. Este processo é acelerado pelo uso massivo da computação na exploração de jogos de guerra, permitindo a simulação de múltiplos cenários e a identificação dos mais prováveis desenlaces para cada batalha. Em intervalos de tempo cada vez mais reduzidos, os atuadores podem conhecer a decisão a ser implementada de modo a possibilitar sua pronta reação em combate.

São exemplos de novos processadores: computador (microeletrônica); rede de transmissão de dados (*modem*); avião de C³I – para interceptação aérea (AWACS) e para ação terrestre e naval (J-Stars); monitor de televisão com fibra óptica e intensificador infravermelho; satélite de comunicação (Intelsat); satélite para posicionamento topográfico – Global Positioning System (GPS); centro de C³I, para processamento e exposição de dados em tempo real; e *modem* para intercomunicação de centros de C³I em diversos níveis.

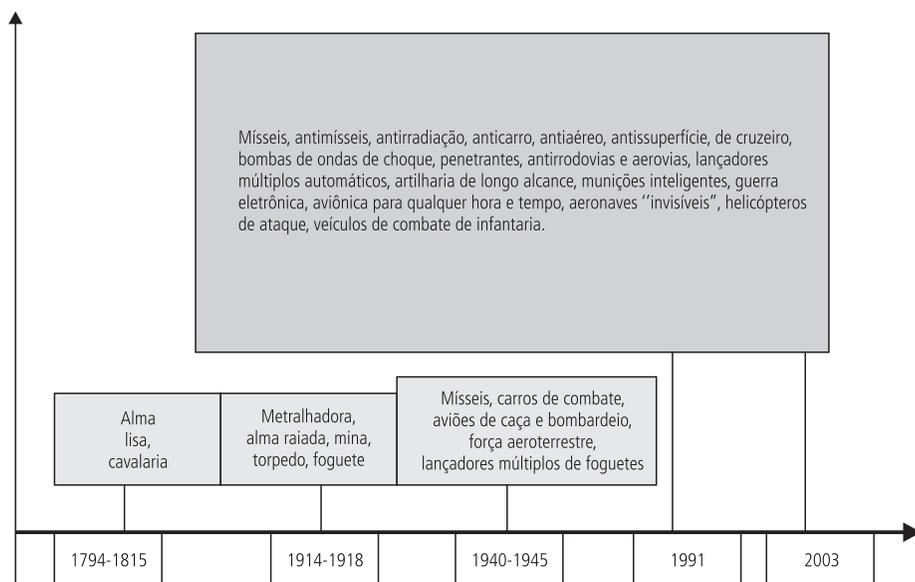
5.3 A evolução da função atuação

Desde o porrete, a primeira ferramenta de combate, os armamentos atendem, prioritariamente, à função atuação. Na realidade, até o século XVIII, os combates eram monofuncionais: o homem realizava praticamente sozinho o sensoriamento e o processamento, deixando para os armamentos a função de atuação em combate.

Nas Guerras Napoleônicas, os atuadores ainda eram rudimentares. O maior poder de fogo era conferido à artilharia de alma lisa, que atirava sem precisão até distâncias de 1 quilômetro. A cavalaria constituía importante atuador, mantido em reserva pronto para ser empregado para a decisão do combate.

Na Primeira Guerra Mundial, um importante avanço tecnológico se fez sentir. A metralhadora mudou a feição do combate, fazendo com que o poder de fogo preponderasse sobre o movimento. Isso veio a originar a chamada “guerra de trincheiras”, de reduzida mobilidade e na qual a cavalaria, até então decisiva nos campos de batalha, viu-se completamente anulada pela infantaria. Outros importantes atuadores que se destacaram nesse conflito foram: a artilharia de alma raiada (com uma precisão sensivelmente melhorada e batendo alvos a distâncias de até 6 quilômetros), o avião (empregado tanto na forma de sensor em missões de reconhecimento como na forma de atuador em missões de bombardeio e interceptação), o submarino (primeiro elemento naval a explorar a capacidade furtiva no campo de batalha) e o foguete (que passou a ser disseminado tanto como artilharia como instrumento de sinalização e controle de fogo).

FIGURA 3
A evolução da função atuação



Elaboração do autor.

Na Segunda Guerra Mundial, o principal atuador convencional foi o carro de combate – que já havia aparecido timidamente no final da Primeira Guerra Mundial –, vindo a conferir uma enorme mobilidade ao combate e dando origem à chamada “guerra de movimento”, consagrada nas estratégias da *blitzkrieg* (guerra relâmpago) alemã. Nesse conflito, a tecnologia militar ainda produziu diversos outros meios revolucionários de combate, a exemplo do míssil balístico, dos aviões de caça e bombardeiro, do porta-aviões, do lançador múltiplo de foguetes e da força aeroterrestre. A bomba atômica representou um poder de fogo de enorme capacidade letal, e contra o qual não se dispunha de proteção.

Nas guerras do Golfo, um enorme rol de equipamentos bélicos veio, mais uma vez, evidenciar o crescimento exponencial da tecnologia militar ao longo das décadas precedentes: os mísseis – antimíssil (Patriot), antirradiação (Harm), anticarro (Hellfire, Maverick), de cruzeiro (Tomahawk) e ar-superfície (Asm-30 *laser*); bombas – de onda de choque (óxido de etileno líquido), penetrante (para alvos enterrados), guiadas (Paveway, Excalibur) e antirrodovias; lançador múltiplo automático de foguetes (Astros, MLRS); artilharia 155mm autopropulsada (40 km); avião multifunção (caça e bombardeiro) com aviônica para combate noturno e em qualquer tempo (F-15, F-18); avião “invisível” ao radar de micro-ondas (F-117 A); helicóptero de ataque (Apache); veículo de combate de infantaria (Bradley);

e equipamentos de guerra eletrônica, para negar, ao inimigo, a livre utilização do espectro eletromagnético – interferidores e dissimuladores.

5.4 A evolução da função do posicionamento

O posicionamento náutico sempre despertou o interesse de navegadores. O sábio grego Hiparco, em 150 a.C., criou o astrolábio, o primeiro instrumento astronômico para localizar a posição de um ponto na superfície terrestre. Para isso, ele estabeleceu um método de projeção estereográfica para a cartografia e determinou princípios matemáticos para a localização de pontos na superfície terrestre.

A navegação está intimamente associada ao posicionamento. A navegação oceânica, incapaz de enxergar pontos referenciais na superfície terrestre, valeu-se da astronomia para confeccionar cartas e livros de navegação. O astrolábio viabilizou a navegação astronômica.

O passo seguinte foi dado pela bússola, extremamente popular entre os navegadores a partir do século XIII. A bússola, as cartas náuticas, ou seja, os mapas primitivos, e os portulanos, ou seja, os roteiros descritivos de viagens, deram um forte impulso à navegação. Esse conhecimento ensinou, inicialmente, a determinação de coordenadas geográficas de pontos terrestres. O aprofundamento desse conhecimento levou à criação dos conceitos de latitude e longitude, fundamentais para a navegação a partir da idade moderna.

Após a introdução desses elementos fundamentais, os navegantes tiveram de esperar um longo tempo até que uma nova tecnologia de impacto revolucionasse seus meios de posicionamento. Essa ruptura viria apenas no século XX, a partir da invenção da radiofonia, que, por sua vez, possibilitou o aceleração da visão eletromagnética, tendo como tecnologia de base a eletrônica. Durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos desenvolveram o Long Range Navigation System (LORAN), um sistema terrestre de radionavegação (Sato, 2005), baseado na emissão de impulsos radioelétricos de ondas médias ou curtas. Os impulsos percorriam a trajetória entre estações fixas e o navio ou avião para obter a sua posição.

O progresso tecnológico mais recente e significativo nas técnicas de posicionamento consistiu na criação do sistema global de posicionamento (GPS), em 1978, a partir de emissores localizados em satélites geostacionários (Cugnasca e Paz, 1997). De início restrito ao campo militar, o GPS constitui hoje uma tecnologia amplamente disseminada também no campo civil, permitindo aos seus usuários uma rápida e precisa indicação de posicionamento em, praticamente, todos os pontos do planeta, além da otimização logística e de quaisquer sistemas que dependam do posicionamento para operar de forma eficiente. Em termos de emprego em funções de combate, o GPS está presente em praticamente todos os equipamentos militares, sistemas de armas e instrumentos de comunicação e

controle utilizados pelas forças armadas dos países ocidentais. O GPS desempenha um papel-chave na orientação dos sensores e atuadores em todos os processos, que vão da identificação de alvos até o direcionamento de atuadores em resposta a alguma ameaça. Esse sistema constitui, pois, um dos principais exemplos atuais de tecnologias duais, quais sejam, aquelas que permitem aplicações de uso tanto militar quanto civil.

Uma característica de suma importância na concepção do GPS prende-se ao destino da informação posicional favorecida pelo sistema aos usuários consentidos, militares e civis. Na situação de paz, os Estados Unidos – responsáveis pela implantação do GPS – têm explorado comercialmente o seu uso para o posicionamento de todos os veículos aéreos, navais e terrestres na face da Terra. Na verdade, a maneira “descontrolada” de se usar o GPS, atualmente, para o conhecimento posicional geográfico, poderá ser negada. O Pentágono poderá desabilitar a quem quer que seja o emprego do sistema por razões militares ou mesmo econômicas. A vantagem estratégica dessa funcionalidade salta aos olhos. Em caso de necessidade militar, os Estados Unidos estão capacitados a interferir nos sinais do GPS, seja para adulterá-los, seja para negar o seu emprego, assegurando ao país responsável por sua implementação o total domínio da informação posicional global. A percepção da imensa relevância dessa situação levou a Europa e a Rússia a criarem os sistemas *Galileo* e *Glonass*, respectivamente, com a mesma lógica conceitual: o domínio global da informação posicional.

Por sua vez, a internet é uma tecnologia complementar ao GPS capaz de estabelecer o tráfego da informação posicional. Ela possui também características estratégicas. A conclusão, extraída das recomendações da Estratégia Nacional de Defesa (END), é óbvia: o Brasil precisa liderar um projeto que nos leve à criação de um sistema global de posicionamento e de comunicação, gerenciado no âmbito da América do Sul.

5.5 A evolução da função logística

As atividades logísticas nasceram com os exércitos e as marinhas. Desde a Antiguidade, o elemento de apoio logístico ganhou crescente projeção até se tornar parte essencial do poder de combate de um exército. Os deslocamentos de colunas de milhares de homens por centenas de quilômetros demandavam o transporte de uma enorme “cauda” de apoio na forma de animais e carroças, que incluíam armas de reserva, reequipamentos, alimentação e até vivandeiras – mulheres que acompanhavam as tropas em marcha, vendendo ou não mantimentos.

A logística naval era crítica para o sucesso da viagem. Como raramente se aventurasse a uma etapa superior a uma semana, o navegador de pequeno calado abastecia-se regularmente de produtos frescos. Com a Era dos Descobrimentos, a

caravela passou a ser projetada para enfrentar etapas de grande duração, atingindo várias semanas. A logística preconizava água e comida para muito tempo no mar. Até aprender a correta maneira de empregar a logística alimentícia, muitos marinheiros foram abatidos pelo escorbuto, doença devastadora provocada pela deficiência do ácido ascórbico (vitamina C) no organismo.

A história credits a Antoine-Henri Jomini, um dos generais de Napoleão, o emprego da palavra *logística* pela primeira vez, definindo-a como “a ação que conduz à preparação e sustentação das campanhas”. Na escala funcional, a definição de Jomini apresenta-se até hoje fundamentalmente correta. A logística militar, funcionalmente, pode ser descrita como a atividade militar responsável pela manutenção do poder de combate da tropa em conflito.

No final da Primeira Guerra Mundial, o tenente-coronel Thorpe, fuzileiro naval norte-americano, escreveu um importante livro que caiu no esquecimento na época, cujas ideias somente vieram a ser recuperadas décadas depois. O ano era 1917 e seu título era *Logística pura: a ciência da preparação para a guerra*. O conceito essencial introduzido pelo autor era o de que a logística, juntamente com a estratégia e a tática, constituíam os três pilares de sustentação da arte da guerra.

Curiosa e coincidentemente, ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o almirante Henry Eccles, chefe da Divisão de Logística do Almirante Nimitz, encontrou por acaso o livro de Thorpe abandonado num canto empoeirado de seu escritório. Ao lê-lo, Eccles reconheceu, imediatamente, que os Estados Unidos deixaram de economizar milhões de dólares por não terem seguido os ensinamentos elementares daquele autor.

A Segunda Guerra Mundial marcou o ápice da logística como função de combate, determinando não apenas a organização dos meios militares para fins de sua utilização otimizada nos campos de batalha a qualquer tempo, mas inclusive a mobilização civil, entendida também como elemento-chave do processo de preparação para conflitos armados. Logo as técnicas da logística militar passariam a contribuir também para as atividades civis relacionadas com o transporte, a distribuição, a manutenção e a disponibilização de produtos e de obras num determinado espaço territorial. A logística ganhou os contornos de uma ciência “dual”, com vastas aplicações nos campos civil e militar.

Na atualidade, a logística militar logrou alcançar ainda maior importância, dada a crescente variedade de meios bélicos e a complexidade dos processos que orientam sua mobilização e emprego. Para a base industrial de defesa de um país, a logística constitui a interface básica entre o setor produtivo militar e as forças armadas. No conceito de mobilização, a logística é responsável pela mobilização imediata, qual seja, a pronta resposta da base industrial de defesa às demandas de suprimento de materiais de emprego militar.

Quanto à logística militar empregada pelos aliados na Guerra do Golfo, é preciso reconhecer que a especificidade técnica, a complexidade e a diversidade de equipamentos de SPA impõem uma reformulação doutrinária das forças armadas desses países para o futuro. Em especial, os usuais cinco escalões de manutenção, empregados doutrinariamente, precisam ser repensados. Eles eram adequados para as guerras travadas na época da Revolução Industrial e quando a tecnologia de base era a mecânica. Atualmente, o investimento necessário para a realização do quarto e quinto escalões de manutenção, em toda a gama de materiais e equipamentos proporcionados pela atual tecnologia militar, atinge valores proibitivos, mesmo para as maiores potências mundiais.

Até a década de 1990, a mobilização industrial dos países em conflito podia ser realizada de forma relativamente simples, dada a baixa complexidade dos processos produtivos no padrão fordista. Por esta razão, uma fábrica de rádios para entretenimento podia ser, rapidamente, adaptada para fabricar rádios de comunicação em combate, dado que as máquinas-ferramentas na linha de produção eram de aplicação universal. Hoje, isso seria praticamente impossível, em virtude de os equipamentos de fabricação serem todos dedicados e altamente especializados, o que inviabiliza sua adaptação para outros produtos. Por outro lado, a mobilização industrial para as recentes guerras no Oriente Médio demandou inclusive a presença de fábricas de munição na retaguarda das tropas aliadas que atuavam naquele teatro de operações. Por um lado, essa atitude logística resultou em significativo aumento na velocidade de recomposição dos estoques de munição. Por outro, essa nova logística militar demanda uma relação homem de apoio/combatente significativamente crescente, como consequência da complexidade e diversidade dos meios militares.

Outro fator de redução dos escalões de manutenção está associado à tecnologia de base na idade tecnológica, qual seja a eletrônica. Enquanto, nas guerras mundiais, a tecnologia de base era a mecânica, tudo era fácil porque a mecânica é uma tecnologia de fácil compreensão, e, mais que isso, ela obedece à mesma lógica da produtividade industrial baseada no modelo fordista, pois este está assentado na padronização de componentes e insumos finais e na divisão de trabalho, levada aos limites da especialização. É fácil consertar um relógio mecânico em que a roda dentada está com um dente quebrado. A saída é fazer uma nova roda dentada e substituir a quebrada. É muito mais difícil consertar um relógio eletrônico em que o cristal de quartzo deixou de funcionar adequadamente. A saída é a substituição do cristal. Enquanto a mecânica é visível aos nossos olhos, a eletrônica não o é.

Além disso, os equipamentos eletrônicos são avaliados com base em testes de funcionamento internos e automáticos. A razão disso é que os seus com-

ponentes são embutidos e fisicamente integrados e a sua manutenção baseia-se, fundamentalmente, na troca de um cartão ou de uma placa eletrônica. Tudo isso demanda uma estrutura altamente dedicada e ao mesmo tempo flexível para sua manutenção, com insumos específicos e recursos humanos altamente capacitados.

6 AS FUNÇÕES TECNOLÓGICAS NO COMBATE CONTEMPORÂNEO E FUTURO

O combate contemporâneo e futuro estão convergindo para o emprego operacional, cada vez mais frequente, de duas maneiras de se fazer a guerra. Embora já empregadas no presente, elas são também portadoras do futuro para os meios militares:

- robotização – com a finalidade de substituir funções originalmente realizadas pelo homem pelas mesmas funções realizadas pela máquina; e
- automação – com o objetivo de realizar a automação das funções tecnológicas do combate, mediante o emprego automático do SPA em sistemas, valorizando a guerra cibernética.

Assiste-se hoje a uma tendência crescente de emprego da robotização na guerra, prática disseminada entre as potências militares do mundo. A primeira fase desse processo deu-se com a utilização cada vez mais frequente de veículos aéreos não tripulados (VANT) como vetores de atuação para realizar incursões perigosas ao território dominado pelo adversário. A tecnologia do VANT é robótica e de primeira geração, podendo o veículo ostentar a capacidade de ser pilotado a distância ou de possuir trajetórias predefinidas. Há, contudo, um forte inconveniente operacional, no campo psicológico, relacionado à introdução dessa tecnologia. A perda de instintos de comiseração para com o inimigo é um problema a ser enfrentado no futuro em guerras robóticas que tenham efetivos humanos.

O espectro de repercussões tecnológicas sinaliza a automação das funções do combate. É o caso do funcionamento automático de um sistema de armas, integrando as funções SPA. Essa tendência pode ser observada na evolução do sistema Patriot, que foi o primeiro exemplar da plena automação do combate na história. O escudo de proteção contra mísseis balísticos caracteriza outro exemplo de automação de meios de combate. Na medida em que substitui o componente humano nos processos envolvendo a tomada de decisão para resposta a determinadas ameaças, a automação constitui, de fato, o grau mais elevado da sofisticação tecnológica já atingida para fins militares.

7 UMA EVOLUÇÃO DE SISTEMAS

Uma arma pode ser interpretada como uma ferramenta usada para aplicar força com o objetivo de causar dano ou ferimento em pessoas, animais ou estruturas. Ela pode ser empregada na caça, no ataque, em autodefesa e na defesa em com-

bate, varrendo desde armas mais simples, pré-históricas, até as avassaladoras armas nucleares transportadas por mísseis balísticos intercontinentais existentes nos dias de hoje.

Já um sistema de armas constitui um conjunto mais complexo do ponto de vista da aplicação em combate, posto que abrange não apenas elementos atuadores, mas também sensores e processadores, necessários para a sua versatilidade e plena adequação à missão a ser cumprida. Esse sistema é composto por uma arma acompanhada dos componentes necessários ao seu próprio funcionamento automatizado no ciclo SPA, tais como: dispositivos de sensoriamento de alvos; dispositivos de comando e controle para seleção e apontamento de alvos; e dispositivos de guiamento, perseguição e danificação do alvo selecionado.

Como anteriormente ressaltado, desde a Pré-História até a Idade Industrial, os armamentos executavam apenas a função atuação (A), deixando para o homem a realização das funções sensoriamento e processamento (SP). Os meios de construção de sistemas de armas começaram a ser concebidos isoladamente, tecnologia a tecnologia, a partir de meados da Revolução Industrial, e sua aplicação só se concretizou na Segunda Guerra Mundial. Desde então, eles passaram a ser consistentemente aprimorados durante a Guerra Fria, constituindo-se finalmente nos meios de combate mais importantes produzidos ao longo desse período.

O longo processo de evolução e maturação dos sistemas de armas foi marcado por saltos tecnológicos decisivos, possibilitados pela introdução de novas técnicas, desde o século XIX, que revolucionaram os campos da física, química e engenharia. Durante a Revolução Industrial, foram desenvolvidas tecnologias fundamentais para a navegação de veículos navais, terrestres e aéreos. Na tecnologia propulsiva destacaram-se: o foguete a pólvora negra (1806); a máquina de combustão interna (1850); o propelente de pólvora de base simples (1846); e o foguete a propelente líquido (1926). Na tecnologia para navegação inercial deve-se apontar: o giroscópio (1852); o robô (1898); e o acelerômetro (1938). Na tecnologia de plataformas sistêmicas também tiveram muita importância: o automóvel (1889); o avião (1906); o barco; e o helicóptero (1936). A invenção do rádio (1895) proporcionou o desenvolvimento de um dispositivo para a comunicação a distância, sem a necessidade de fios.

Foram quase 150 anos de trabalho duro de desenvolvimento tecnológico, desde o foguete a Congreve (1806), que originou a artilharia a foguetes, até o radar (1935) e o computador (1939). Além disso, foram lançadas as bases para o funcionamento de robôs (1898) e de veículos não tripulados (1898). Esse período, compreendido entre o início do século XIX e o final da primeira metade do século XX, pode ser chamado de fase da capacitação tecnológica para a construção de sistemas de armas.

De todas as inovações fundamentais ocorridas no período, o radar teve um papel proeminente nesse processo de maturação tecnológica. Ele abriu a janela do espectro eletromagnético para o sensoriamento de veículos aéreos, substituindo a visão normal pela visão de micro-ondas e possibilitando assim o desenvolvimento de sistemas de armas capazes de identificar e responder autonomamente a ameaças.

É importante salientar que a fundamentação de sistemas confunde-se com a própria criação do conceito de cibernética. Em 1948, Norbert Wiener, Arturo Rosenblaut e Julian Bigelow (Jerz, 2011) precisavam de um nome para uma nova disciplina, que tratava de objetivo, ação, predição, retroalimentação e resposta de todas as espécies, caracterizando tanto sistemas vivos como não vivos. O nome escolhido para a novel matéria foi Cibernética, adaptado do grego “navegar”. Por outro lado, há bastante tempo, o homem já vinha lidando com sistemas físicos mais simples, porém com os mesmos conceitos de comando e controle: apontando a artilharia (arco e flecha), projetando circuitos elétricos (robô humanóide com motor elétrico, em 1940) e manobrando robôs rudimentares (barco não tripulado, em 1898, e robô autônomo eletrônico, em 1940). Toda essa vivência já havia estabelecido uma sólida conexão entre sistemas simples com sistemas vivos e não vivos, ainda que baseada em princípios de funcionamento relativamente simples.

É fundamental entender que na Revolução Tecnológica, período em que ocorreu a Guerra Fria e em que o sistema de armas deu um gigantesco salto desde a sua primeira concepção com o míssil balístico (1942) até o sistema Patriot (1991), a tecnologia de base era a eletrônica, e o meio de transporte das informações consistia no espaço eletromagnético, também denominado “quarta dimensão”. Para cumprir o papel de principal elemento da Revolução Tecnológica, a eletrônica precisou ser miniaturizada e, para tanto, três tecnologias foram fundamentais: o transistor (1947), o *chip* (1959) e o microprocessador (1971).

A ampliação funcional da capacidade de um sistema passa, necessariamente, pelo crescimento tecnológico do sensoriamento e do processamento. Quanto mais completa for a gama de funções do segmento SP, chega-se mais próximo de um sistema automático. Por sua vez, dado que a letalidade do atuador está associada à precisão do seu guiamento e à energia útil da cabeça de guerra, o aprimoramento tecnológico dos sistemas de posicionamento e de comunicação também se mostra cada vez mais essencial.

A Guerra do Golfo ofereceu aos olhos do mundo o Sistema Patriot (1991), o primeiro exemplar da automação do combate na história, resultado da integração de quatro funções operacionais no ciclo do combate SPA. No sensoriamento, o radar de vigilância por deslocamento de fase, de última geração, estacionado na área de defesa, faz a aquisição do alvo automaticamente. No processamento inicial, as comunicações e o comando e controle, realizados pela estação de terra

para controle do engajamento, identificam o alvo e liberam o lançamento automático do míssil. No processamento final, as vias de comunicação e a estação de controle do engajamento executam os cálculos de correção de curso, referentes à fase terminal do voo, e os enviam, automaticamente, para o míssil. Por fim, a atuação automática do míssil dá-se pelo sistema de perseguição via míssil – Track Via Missile (TVM).

A guerra do futuro poderá proporcionar ao mundo o mais avançado sistema de armas já concebido. O atual nível de conhecimento tecnológico militar conduz ao desenvolvimento do sistema dos sistemas, vulgarmente chamado de “sistemão”, que consiste na reunião tecnológica e operacional de todos os sistemas de combate presentes no teatro de operações.

Em outras palavras, o imenso desafio tecnológico do momento é “automatizar” o combate de todos os sistemas de armas, os equipamentos nas funções tecnológicas do combate (SPA) e os elementos operacionais de combate. Tudo isso comandado e controlado por uma imensa rede apoiada num enorme banco de dados e integrada por supercomputadores, realizando em tempo real o tratamento dos dados para orientar a atuação dos homens e máquinas em todos os escalões. O resultado desse avanço seria um “supersistema” plenamente automatizado, organizado conceitualmente no ciclo SPA e envolvendo todo o poder de combate, integrando tanto sistemas *tecnológicos* como sistemas *operacionais* de combate.

8 ACOPLAMENTO DA ESTRUTURA TECNOLÓGICA COM A OPERACIONAL

A passagem da estrutura operacional de tropa combatente para a sua estrutura tecnológica, e vice-versa, requer a criação de um método que proporcione o *acoplamento estrutural*. Essa técnica de modelagem facilita o estudo de guerras do passado, do presente e do futuro.

Normalmente, ao serem transferidas do plano tecnológico para o operacional, a grande unidade, a unidade ou a subunidade passam a ficar em condições de ser avaliadas e comparadas. Um instrumento adequado para a comparação é o poder de combate. O *poder de combate* de uma grande unidade terrestre, naval ou aérea, caracterizada por ser uma organização militar independente, reside nos seguintes fatores: na integração e na coordenação funcional de suas unidades, estruturadas com os adequados elementos de combate; na capacidade tecnológica de seus materiais e serviços; e no grau de adestramento e moral do pessoal militar.

Por sua vez, considerando os elementos de combate, a sua estruturação funcional também eleva o nível do poder de combate, principalmente se estiver operando em harmonia com as funções tecnológicas do combate. Os elementos de combate expressam a necessidade funcional de uma divisão, uma brigada, um

batalhão, um regimento, uma companhia, um esquadrão ou um pelotão em estruturar-se para realizar, eficazmente, suas funções na manobra da guerra.

O Departamento de Defesa (DoD) dos Estados Unidos define como elementos principais de combate as organizações e unidades descritas no Plano Conjunto de Capacidades Estratégicas, as quais produzem efetivamente a capacidade de combate de seu exército (Estados Unidos, 2010). O tamanho do elemento varia em função do serviço, da capacidade em força e do número de elementos disponíveis. São exemplos: divisões de exército e brigadas isoladas; esquadrões da força aérea; e forças-tarefa navais. Deve-se compreender que o mais elevado elemento de combate é constituído por diversos elementos de combate de níveis inferiores.

Os elementos de combate, basicamente, exercem funções de combate (Wallace, 2008) que são inter-relacionadas com as funções tecnológicas do combate (tabela 1) e expressam a capacidade operacional de cada unidade independente. De acordo com Benetti (2007),

(...) a Brigada é um sistema modular que engloba elementos de combate, apoio ao combate e logísticos, podendo operar de forma independente ou enquadrada por uma divisão. Existem diversos tipos de brigada e sua constituição é variável, porém, de forma geral é composta por 3 ou 4 elementos de manobra (batalhões de infantaria e/ou regimentos de cavalaria), apoio de fogo (prestado pelo grupo de artilharia de campanha), demais elementos de apoio ao combate (engenharia, comando e controle) e da logística. Seu efetivo é da ordem de 5.000 homens (Benetti, 2007, p. 1-2, nota de rodapé n. 3).

É importante observar que as funções tecnológicas do combate e os elementos de combate estabelecem o acoplamento tecnológico-operacional nas organizações operacionais independentes, possibilitando a migração de uma área de análise para outra sem o perigo de incorrer em omissões ou acréscimos funcionais.

É interessante notar que, na realidade, nos primórdios da civilização os exércitos eram compostos tão somente por elementos de manobra, os infantas, encarregados de realizar o choque direto entre os contendores. Contudo, desde a Antiguidade, a engenharia já desempenhava um papel proeminente do ponto de vista militar, em especial na construção de obras defensivas. O muro de pedras de Jericó, levantado em 8.000 a.C., constituiu um exemplo de tecnologia defensiva construída por elementos de engenharia, em atividades exercidas para dificultar a guerra de sítio. Muitas vezes, ao longo da história, as atividades dos elementos de engenharia antecediam os confrontos.

Certas obras de construção eram preventivas e faziam parte do esforço de preparação para a guerra, ainda que em tempos de paz. Desde muito cedo, porém,

o emprego da engenharia não se limitava à ação defensiva. Na época do Império Romano, a engenharia marchava *pari passu* com a infantaria. O bem-sucedido assalto à Massada, episódio da história de Israel, na guerra contra os hebreus, só foi viabilizado pela realização de uma enorme obra preparatória de engenharia executada pelo exército romano.

Ainda na Antiguidade, entrou em cena a cavalaria (Pilsch, 2011) como o segundo elemento de manobra, a ajudar a infantaria no combate corpo a corpo. Embora unidades de cavalaria já tivessem sido utilizadas por povos antigos, como os babilônios e os assírios, o primeiro emprego organizado por tropas treinadas se deu, provavelmente, no exército egípcio, durante o reinado do faraó Ramsés II.

O terceiro grau de complexidade da guerra foi atingido, ainda na Antiguidade, pelo emprego de elementos de apoio de fogo, que naquela época consistiam fundamentalmente de “elementos de apoio de arremesso” na forma de pedras e flechas. O literal “apoio de fogo” somente veio a ocorrer quando o homem finalmente descobriu a pólvora, possibilitando assim a invenção da arma de fogo.

TABELA 1
Inter-relacionamento de elementos de combate e funções tecnológicas do combate

Elementos de combate	Função tecnológica do combate
Elementos de informação	Sensoriamento
Elementos de comando e controle	Processamento
Elementos de manobra	Atuação
Elementos de apoio de fogo	
Elementos de defesa aérea	
Elementos de engenharia	
Elementos de defesa eletrônica	
Elementos de apoio logístico	Logística

Elaboração do autor.

No período moderno, a cavalaria ampliou o seu papel no combate, passando a atuar como elemento de informação, responsável pela função tecnológica de sensoriamento.

Em 1795, o estado-maior foi concebido pela perspicácia do general Louis A. Berthier e concretizado, posteriormente, pelo gênio de Napoleão Bonaparte, sendo o elemento encarregado de proceder aos estudos de assessoramento ao comandante com vistas à tomada da decisão (Marinha Portuguesa, 2010).

Finalmente, por serem responsáveis pela transmissão da informação, as comunicações foram viabilizadas, tecnologicamente, para o emprego como integrante do elemento de comando e controle, de forma conjunta ao estado-maior.

9 OS ELEMENTOS DE COMBATE NA ATUALIDADE

Os elementos de combate na atualidade podem ser estruturados de acordo com as seguintes funções operacionais: informação, comando e controle, manobra, apoio de fogo, defesa aérea, engenharia, defesa eletrônica (ou defesa cibernética) e apoio logístico.

Os elementos de informação valem-se do sensoriamento para o cumprimento de sua missão. A sua função operacional consiste na obtenção e no tratamento prévio da informação.

Por sua vez, os elementos de comando e controle recebem a informação, realizam o seu tratamento, executam a tomada de decisão e emitem as ordens aos atuadores, empregando a função processamento.

Os elementos de manobra, de apoio de fogo, de defesa aérea, de engenharia e de defesa eletrônica são responsáveis pela implementação das decisões, fazendo cumprir a função atuação. Com os primeiros passos dados na direção da guerra cibernética estão sendo criados meios para se realizar a defesa eletrônica, que aponta para a proteção dos meios de processamento e para a automação das funções de combate no futuro.

Finalmente, os elementos de apoio logístico executam as atividades de abastecimento, suprimento e manutenção, realizando a função de apoio logístico.

10 CAMPOS DE APLICAÇÃO DO ACOPLAMENTO TECNOLÓGICO-OPERACIONAL

As funções tecnológicas do combate constituem-se em ferramentas importantes a serem empregadas em diversificadas situações relacionadas com o planejamento, o preparo e o emprego das forças armadas em operações de guerra, dentre elas:

- utilização na caracterização da guerra passada, presente e futura;
- emprego na composição da visão operacional e doutrinária das repercussões tecnológicas na natureza do combate;
- adoção para contribuir na avaliação do poder de combate e do poder relativo de combate;
- contribuição preciosa na construção da história militar;
- aplicação para identificar tecnologias de impacto responsáveis pela ocorrência de revoluções em assuntos militares, ocorridas ao longo da evolução da humanidade;
- contribuição no estabelecimento de requisitos operacionais e técnicos de inovações tecnológicas de meios militares;

- orientação e direcionamento das atividades da indústria de defesa, relacionadas com a obtenção de tecnologia militar; e
- emprego no planejamento e preparação para a guerra do futuro, seja com base em tecnologias críticas, seja com base em construção de cenários feita por *experts*, ou empregando ambos.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao realizar a avaliação de uma guerra passada, presente ou futura, deve-se, em primeiro lugar, considerar as características do conflito de modo a identificar as suas próprias especificidades. Mesmo que seja a repetição de uma guerra já ocorrida, e os elementos de combate na sua dimensão física, composição e doutrina de emprego não hajam mudado, nenhum combate é um *videotape* de outro; cada um possui a sua própria identidade, determinada pela unicidade humana e grupal.

Inicialmente, verificam-se os contendores, o tipo de guerra, a duração, os efetivos empregados e os aspectos operacionais e doutrinários relevantes. Em seguida, procura-se identificar a identidade do conflito, varrendo alguns aspectos diferenciadores como: letalidade, poder, precisão e eficácia de fogo; movimento, mobilidade e velocidade do combate; proteção, densidade ou dispersão de forças; envolvimento em pinça, aéreo com elementos aeroterrestres e eletromagnético com meios eletrônicos; inferioridade, superioridade ou supremacia na exploração da quarta dimensão do combate (eletromagnética); estruturação e linearidade do campo de batalha; e combate entre forças simétricas ou assimétricas, dentre muitos outros.

Não se pode relegar o fato histórico que estabelece que cada inovação tecnológica em atuadores, empregada como instrumento de ataque, defronta-se com outra inovação também em atuadores, que será dessa vez empregada como instrumento de defesa.

Do ponto de vista tecnológico, o elemento mais importante a ser destacado na atual realidade das guerras é a progressiva substituição da ação humana pela automação na execução das funções básicas de combate (SPA). Essa tendência é reforçada especialmente pela crescente complexidade e diversidade dos sistemas integrados de armas, aliada à necessidade de rapidez na produção e processamento de informações, características essenciais dos modernos exércitos contemporâneos. Para o futuro, a contínua evolução da eletrônica prenuncia a disseminação da robótica nos campos de batalha e a plena automação dos sistemas de defesa.

Embora distante dos principais cenários de conflito da atualidade e ostentando uma tradição pacífica ao longo de sua história, tanto no relacionamento com as grandes potências mundiais como no diálogo com os países vizinhos na América do Sul, o Brasil não pode permanecer alheio ao impacto dessas novas

tecnologias para a organização e funcionamento das forças armadas no futuro. Em que pese a escassez de recursos destinados à defesa nas últimas décadas, que resultou em grave perda de capacidade combativa das forças armadas brasileiras, o necessário esforço de modernização de meios e capacitação de recursos humanos deve também atentar para as tecnologias que apontam os caminhos pelos quais as guerras serão travadas amanhã.

Certamente a incorporação de novas tecnologias não substituirá por completo o papel desempenhado pelo fator humano nos conflitos armados, nem tampouco tornará menos importantes fatores como a geografia, a infraestrutura econômica e também a realidade política, específicos a cada teatro de operações. Todos estes elementos permanecerão relevantes, quer seja numa situação de efetiva mobilização para a guerra ou mesmo diante da necessidade de uma contínua preparação militar em tempos de paz, como é a atual realidade do Brasil. Não obstante tais considerações, a atenção aos mais recentes avanços tecnológicos ainda se mostra fundamental não apenas em função da necessidade de modernização dos equipamentos empregados na defesa do país, mas também, e sobretudo, em razão de que eles apontam quais serão as principais ameaças militares no futuro.

REFERÊNCIAS

- AMARANTE, J. C. A. do. A tecnologia militar – repercussões da Guerra do Golfo. **A defesa nacional**, Rio de Janeiro, n. 755, 1992.
- BENETTI, C. C. **Artilharia de campanha do exército brasileiro**. Juiz de Fora: 2007. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/ACEB.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2012.
- CUGNASCA, C. E.; PAZ, S. M. **O sistema de posicionamento global (GPS) e suas aplicações**. São Paulo: Escola Politécnica, Universidade de São Paulo (USP), 1997 (Boletim Técnico, n. BT/PCS/970).
- CUNHA, M. B. Sensores para detecção e acompanhamento de alvos. **Revista da associação brasileira de engenharia militar**, Rio de Janeiro, n. 92, 1989.
- ESTADOS UNIDOS. Departamento de Defesa. **Dictionary of military terms (JP 1-02)**. Washington, 2010. Disponível em: <http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/data/m/636.html>. Acesso em: 3 jan. 2012.
- HAMMER, J. L.; HOLE, W. R. **A partnership of marine interest**. Baltimore, 1988.
- JERZ, J. L. **Cybernetics**. 2011. Disponível em: <<http://mysite.verizon.net/vzesz4a6/current/id253.html>>. Acesso em: 3 jan. 2012.

MARINHA PORTUGUESA. Estado-maior da armada. **História do estado-maior da armada**. Lisboa, 2010. Disponível em: <<http://ema.marinha.pt/PT/historia/Pages/ArtigoHistoriaEMA.aspx>>. Acesso em: 3 jan. 2012.

PILSCH, T. **Military history resources**. Antiquity. Atlanta: Weider History Group, 2011. Disponível em: <www.cc.gatech.edu/fac/Thomas.Pilsch/history.html>. Acesso em: 3 jan. 2012.

POWELL, W. J. **The influence of sensor to shooter technology on theater level decision making**. Newport: Naval War College, 1996. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA312224&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2012.

SATO, J. **O sistema Loran**. Uberlândia, 2005. Disponível em: <<http://www.sato.prof.ufu.br/Conicas/node18.html>>. Acesso em: 3 jan. 2012.

WALLACE, W. S. FM3-0 operations: the army's blueprint. **Military review**, Fort Leavenworth, Mar./Apr. 2008. Disponível em: <http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20080430_art004.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2012.

AS CIDADES E AS “NOVÍSSIMAS GUERRAS”: A MILITARIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO*

Reginaldo Mattar Nasser**

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2011 iniciou-se com ruas e praças de várias cidades no mundo árabe tomadas por milhares de pessoas protestando contra os seus governos ditatoriais. Logo a seguir, as manifestações apareceram também em vários outros países, embora não necessariamente pelas mesmas razões: Chile, Espanha, Inglaterra, Grécia, Israel, Portugal e Estados Unidos, entre outros. Embora nossa primeira atitude seja avaliar a inserção desses movimentos por referência ao Estado nacional onde ocorrem, na verdade é mais apropriado se falar em revoltas ocorridas nas cidades (e não nos países como um todo). São revoltas, portanto, em: Santiago, Madri, Barcelona, Londres, Atenas, Tel Aviv, Lisboa e Nova York, indicando que, cada vez mais, as cidades demonstram que podem “(...) desempenhar papéis importantes na distribuição de poder global no futuro” (Naím, 2011).

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a população urbana passou de 13% do total mundial em 1900 (220 milhões de pessoas) para 29% em 1950 (732 milhões), saltando para 49% em 2005 (3,2 bilhões). Atualmente, e pela primeira vez na história da humanidade, os espaços urbanos albergam a maioria da população mundial: cerca de 3,5 bilhões de habitantes vivem, atualmente, em cidades. Alguns chegam a projetar que, em 2050, de cada dez seres humanos na Terra, sete estarão vivendo em uma cidade.

Em 1950, existiam 86 cidades com população superior a 1 milhão de habitantes; atualmente, existem 400, e, de acordo com estimativas da ONU, existirão, em 2015, pelo menos 550 cidades desse porte (Davis, 2010, p. 1). Há que se mencionar ainda as megacidades com mais de 8 milhões de habitantes: em 2005, estas eram em número de vinte e constituíam 9% da população urbana do mundo (UN-HABITAT,

* O autor agradece o apoio de Manoela Miklos, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-SP e pesquisador bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

2007). Esta realidade urbana tem implicações econômicas e políticas enormes e é repleta de problemas, que vão das necessidades de transportes, água, saúde, eletricidade e habitação às questões relacionadas ao tráfico de drogas e à criminalidade.

A dimensão das cidades como espaço de uso da violência foi mais intensamente realçada pelos meios de comunicação nos países desenvolvidos a partir dos atentados terroristas ocorridos no dia 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, bem como, posteriormente, em solo europeu (Madri e Londres). As justificativas usadas para se combater o terrorismo (“guerra ao terror”) revelaram que as cidades tornaram-se os teatros preferenciais para a guerra assimétrica: a facilidade com que o exército iraquiano foi destruído em 2003 contrastou, logo depois, com as ações dos insurgentes em Bagdá, Mosul, Basra e Falluja, que foram capazes de neutralizar a superioridade tecnológica dos Estados Unidos.

Enquanto, internacionalmente, as definições do que constitui o terrorismo estão sob o domínio das grandes potências e dos tribunais internacionais, internamente, o uso dos discursos sobre o terrorismo tornou-se não só politizado, mas passou também a estar ancorado na ampliação de políticas nacionais de segurança pública. Após o 11 de Setembro de 2001 uma agenda política conservadora nos Estados Unidos, mas com repercussões em vários países, tem alimentado o propósito de se acabar com as fronteiras jurídicas e políticas estabelecidas entre as dissidências, as revoltas, os crimes e aquilo que é definido como o terrorismo internacional. Nesse sentido, uma das principais autoridades em estudos sobre violência armada nas cidades, Stephen Graham (2004a, 2004b, 2009 e 2010), alerta para o fato de que projetos de segurança urbana e prevenção do crime estão sendo transformados a partir da lógica da guerra contraterrorista. Embora a literatura emergente sobre *cidades e violência* seja amplamente focada na vulnerabilidade das cidades ao terrorismo, é fundamental identificar as maneiras pelas quais as preocupações com a “segurança nacional” começam a infiltrar-se nos interstícios da vida cotidiana nas grandes cidades.

A existência de redes transnacionais, incluindo aquelas que usam a violência política, certamente não é um fenômeno novo. No entanto, como em períodos anteriores da globalização, os recentes aumentos na mobilidade de pessoas, capitais, bens e ideias têm proporcionado novas oportunidades para se empreenderem estratégias políticas transnacionais, inspirando-se em novos tipos de redes transnacionais. Como tal, a globalização está transformando o ambiente de segurança internacional, estimulando mudanças na utilização dos recursos, da infraestrutura e das capacidades disponíveis, facilitando a mobilização política transnacional dos atores não estatais. Embora isto não conduza necessariamente a uma mudança global no equilíbrio de poder entre Estados, há um impacto sobre o ambiente de segurança em que estes operam.

A guerra é normalmente entendida como um fenômeno que reflete uma forma de organização espacial, no caso o Estado-nação territorialmente estabelecido. Mas, na história da sociedade humana, o Estado nem sempre foi baseado exclusivamente na nação: o controle do espaço urbano tem sido, muitas vezes, crucial para sua sobrevivência e, mesmo na era do Estado-nação, a guerra frequentemente girou em torno da exploração ou da captura das cidades. No final do século XX, como o sistema internacional baseado nos Estados-nação foi redefinido pela política global, a cidade novamente passou a ter centralidade nas “novas guerras”. Em meio à aceleração de fenômenos de transnacionalização e aos demais processos de globalização, a multiplicação de conflitos definidos pelo emprego de modalidades de violência organizada distintas das empregadas nas guerras entre os Estados, assim como o simultâneo declínio do número de guerras nos moldes clássicos, estabeleceram um novo padrão de conflitos transnacionais. No bojo do debate a respeito desta nova realidade e de suas implicações para os *policymakers* e as comunidades epistêmicas emerge a questão dos elementos sociológicos de urbanidade presentes nas novas modalidades de violência organizada. De acordo com Sassen, há “(...) um número ainda pequeno, mas crescente, de pesquisadores trabalhando nisso que faz interface com um campo de estudo que poderíamos chamar de ‘novas guerras’, e inclui pesquisadores sobre as guerras dos últimos vinte anos e sobre o terrorismo contemporâneo e conflitos semelhantes” (Sassen, 2009, p. 1, tradução do autor).

Na seção 2, se buscará destacar o papel fundamental que as cidades desempenharam na gênese do Estado moderno, além de se indicar as origens históricas das redes sociais. Na seção 3, serão focalizadas as considerações sociológicas a respeito das cidades globais e suas implicações para a compreensão das novas modalidades de violência urbana. O debate sobre o conceito das novas guerras será revisitado na seção 4, destacando-se as limitações do alcance de sua definição, bem como sua atualização em novos contextos. Por fim, na seção 5 será mostrado como o debate sobre a questão da urbanização da violência tem se tornado motivo de preocupação das forças armadas nos Estados Unidos.

2 AS CIDADES, OS ESTADOS E AS GUERRAS

Tilly (1996) argumenta que, para defender ou para estabelecer a soberania nacional, isto é, a monopolização legítima dos meios de coerção, o Estado moderno teve que se envolver em luta armada, seja interna, seja externamente. Para travar e vencer ambas as guerras com sucesso o Estado teve que criar novas instituições (burocracias governamentais), novas fontes de receita (impostos) e novos processos para garantir a sua legitimidade (direitos de cidadania), o que lhe permitiu extrair fundos e apoio moral dos cidadãos e empregar atores armados nesse processo de construção institucional. Essas instituições, as receitas e a reivindicação à

legitimidade são as condições básicas para a construção do moderno Estado-nação, provendo-o da capacidade de exercer efetivamente sua soberania.

As cidades, em nome do Estado, desempenharam um papel fundamental na geração de aliados e de receitas para a montagem dessa estrutura, fazendo do comércio e de outras atividades relacionadas à dinâmica econômica urbana a chave para o sucesso do empreendimento da guerra e para o estabelecimento do Estado-nação (Tilly, 1996). À medida que as cidades passaram a se constituir em proeminentes pontos nodais das redes de comércio e investimento, e à medida que os governantes foram capazes de obter acesso a esse capital como um recurso para a construção do Estado, o desenvolvimento das cidades moldou, de certo modo, as trajetórias do Estado moderno. As cidades são muito mais do que simples recipientes para o capital, como é a percepção dos capitalistas; elas também são locais de interação social, de intercâmbio econômico e de concorrência, e, potencialmente, de mobilização política (Tilly, 2011).

Desde o início de seu desenvolvimento, as cidades e os Estados mantiveram relações ambivalentes. Os comerciantes urbanos, por exemplo, buscavam a proteção que os Estados poderiam lhes fornecer, mas, ao mesmo tempo, resistiam à extração e ao controle que os governantes dos Estados poderiam lhes impor. Os dirigentes dos Estados, por sua vez, tentavam combater a independência urbana, mas, ao mesmo tempo, procuravam concentrar os recursos nas cidades, bem como manter a capacidade de defesa das mesmas.

A invenção das cidades expandiu enormemente as capacidades humanas. Permitiu o aparecimento de certas configurações sociais em que diversas populações pudessem interagir entre si, sem guerra, ao se conectarem com os seus homólogos em locais distantes. Os Estados, por sua vez, estabeleceram grandes espaços em que as pessoas pudessem circular livremente, trocar seus bens e, até mesmo, apelar às autoridades para proteger suas propriedades. De uma forma geral, as cidades e os Estados multiplicaram o poder humano para a ação coletiva, embora pagando, às vezes, um alto custo. Nas cidades, tanto a ação desenfreada do capital ou da coerção proporcionaram aos capitalistas e aos governantes os meios de estes imporem suas vontades às pessoas relutantes que tinham projetos políticos alternativos (Tilly, 2011).

Capital, coerção e compromisso se reproduzem de acordo com lógicas diferentes. O *capital* se renova por meio da produção de bens e serviços em quantidade suficiente para prever o próximo ciclo de produção. As cidades refletem o ciclo reprodutivo, alimentando as instituições para o armazenamento de capital (bancos, armazéns, famílias ricas e muito mais). A reprodução da *coerção* ocorre mediante um processo competitivo em que os detentores dos meios coercitivos os usam para privar os rebeldes rivais de seu próprio acesso à coerção. Na medida

em que envolvem meios coercitivos caros, mão de obra maciça, ampla oferta de alimentos e formas substanciais de transporte, a reprodução da coerção também implica um acesso sustentado ao capital, seja através da aplicação direta de coação, seja por meio de troca de riqueza já acumulada.

No entanto, se quisermos compreender melhor as mudanças históricas nas relações de cooperação ou de conflito entre as cidades e os Estados, devemos levar em consideração outra forma de organização social: as redes de confiança. A definição de Tilly das redes de confiança é bastante ampla, e refere-se geralmente às formações sociais que emergem quando há o estabelecimento de um compromisso entre membros com fortes vínculos de agrupamento (étnico, familiar, religioso ou comercial) (Tilly, 2011).

As redes de confiança podem ser definidas como padrões específicos de relações humanas em que os interesses, valores e normas facilitam a comunicação e a colaboração entre as pessoas. Essas redes são baseadas no compromisso, coordenação e reconhecimento, na maioria das vezes, mútuos. Ou seja, pertencer a uma rede de confiança implica uma relação em que pelo menos uma das partes coloca um empreendimento de risco nas mãos de outros. De acordo com Blockmans “(...) a construção das comunidades na primeira fase do crescimento urbano foi baseada essencialmente em laços pessoais, formalizada por juramentos de lealdade que estavam na origem do sentimento de pertencimento expresso nas primeiras comunas” (Blockmans, 2011, p. 199, tradução do autor).

Presentes à época dos impérios e dos Estados consolidados, as redes de confiança revelaram várias faces ao longo de sua evolução histórica, apoiando e reforçando as estruturas do Estado, evitando a todo custo a sua incorporação pelas cidades e/ou pelos Estados ou ainda assumindo as responsabilidades dos mesmos (Tilly, 2011). Um dos momentos históricos mais importantes que marcaram o crescimento das cidades europeias foi o processo de transição das redes de confiança, que começaram a organizar-se como verdadeiras instituições públicas, dando origem a novas formas de organização social: os movimentos sociais urbanos (MSUs). Na maioria das vezes seus membros estão envolvidos, de alguma forma, na resistência à injustiça e, geralmente, compartilham o objetivo de delegar poderes às classes populares. A popularidade do termo “movimento social urbano” entre os cientistas sociais deriva de seu repúdio aos partidos políticos estabelecidos e de seu potencial para a transformação radical, incorporado na ação política urbana não institucionalizada (Pickvance, 2003, p. 104).

Os pontos de referência dos novos atores que fazem uso dos meios de violência estão na sociedade civil e no mercado. Pelo menos é assim com relação: aos guardas armados privados e ao pessoal de segurança, que têm por meta proteger os civis e as empresas; e às organizações criminosas, que atuam nas economias

urbanas por meio de redes transnacionais de comércio estruturadas em torno de mercados clandestinos de acumulação de capital. Como atores da sociedade civil envolvidos em atividades lícitas e ilícitas, tais atores não estatais usam a força coercitiva para proteger, monitorar ou restringir movimentos no espaço, ou para permitir acesso seguro ao capital pelo controle de cadeias de produtos ou de fornecimento de bens e atividades para a sua sobrevivência econômica.

Quando essas tendências ocorrem em um contexto de violência urbana crescente, associada à atividade criminosa descontrolada, cresce a insatisfação dos cidadãos com o Estado e, por essa razão, o monopólio do Estado sobre a força coercitiva é reduzido, alimentando, assim, o ciclo vicioso da privatização da segurança e da falta de legitimação governamental. O resultado é um terreno urbano repleto de atores armados não estatais, em concorrência entre si e com os atores estatais, gerando entre os cidadãos uma permanente sensação de insegurança.

Tais desenvolvimentos não só estabelecem as bases para desafiar as tradicionais funções do Estado, como a legitimidade, a capacidade coercitiva e a lógica territorial, mas podem sinalizar o surgimento de novas redes de lealdades urbanas: uma variedade de comunidades ou grupos com diferentes agendas econômicas e sociais que dirigem a sua atenção local e transnacionalmente mais do que nacionalmente. Às vezes, suas atividades subnacionais e transnacionais formam a base para novas comunidades de fidelidade e de redes alternativas de compromisso ou coerção, que são territorialmente transversais ou que enfraquecem as antigas alianças de um Estado nacional soberano.

3 OS NOVOS ESPAÇOS SOCIAIS: AS CIDADES GLOBAIS

Apesar de se reconhecer que, historicamente, a soberania nunca foi um princípio absoluto, a instituição é mantida como uma forma de “hipocrisia organizada” (Krasner, 1999) e continua como uma característica central do sistema internacional. O modelo legalista da política internacional tem como premissa a autonomia soberana, o controle do território, a igualdade soberana e a não interferência – o que parece, contudo, estar cada vez mais distante da realidade.

A legitimidade da soberania do Estado reside não só no controle do território e em seu reconhecimento pela comunidade internacional, mas também no cumprimento de certos padrões de direitos humanos e de bem-estar para os seus cidadãos. Como corolário, a soberania dos Estados que não estão dispostos a – ou que são incapazes de – cumprir certas normas de base pode estar comprometida. A soberania do Estado, tradicionalmente, implica o controle do território, juntamente com a independência e o reconhecimento recíproco entre os Estados. Quando o controle exercido pela autoridade pública deixa de existir, os direitos e as necessidades dos cidadãos não podem mais ser cumpridos, afetando, inclusive, as

relações interestatais, como ocorre, por exemplo, no caso das migrações forçadas. Além disso, a falta progressiva de controle das instituições estatais sobre o território e os movimentos transfronteiriços ilegais (drogas) têm consequências diretas sobre os Estados vizinhos, permitindo que a comunidade internacional justifique uma intervenção com a alegação de promover a estabilidade regional, evitando assim o transbordamento (*spillover*) das ameaças. No início do século XXI ganha força o argumento, entre liberais e conservadores, de que é necessário reconhecer uma realidade controversa e talvez desconfortável: o princípio de que todos os Estados são dotados de direitos iguais, prerrogativas soberanas e integridade territorial inviolável não é universalmente aceito.

Os fundamentos estruturais da argumentação de Sassen (2001) advêm das formas contemporâneas da mundialização econômica, elemento essencial para a compreensão da formação de um sistema de poder transnacional. A autora observa, no entanto, que seria necessário falar em um “reposicionamento do Estado no campo do poder”, em vez de um simples debilitamento deste. Sassen nega a ideia, amplamente difundida pelos teóricos da globalização, de que os espaços do nacional e do global são domínios mutuamente exclusivos (Sassen, 1999). A mundialização está, em parte, arraigada no nacional, mais especificamente nas cidades globais, e, nesse sentido, necessita que o Estado regule certos aspectos específicos de seu papel em nível nacional. Trata-se de um campo de transações estratégicas transfronteiriças que demanda interações específicas com os atores privados e estatais. Estamos, portanto, diante de uma reconfiguração do espaço – cada vez mais institucionalizado – de relações entre agentes e atores privados transfronteiriços, o que se traduz em uma transformação fundamental em matéria de soberania, com novos conteúdos e novas espacializações (Sassen, 1999).

De acordo com Sassen, também não se trata de perceber o Estado como um ente imerso em um processo de adaptação. Ao invés de uma transformação do Estado, que se acomodaria passivamente às suas novas condições, a autora entende que há uma combinação específica de dinâmicas que produz uma nova lógica de organização, a qual é o elemento constitutivo de realinhamentos fundamentais dentro do próprio aparelho de Estado.

É verdade que o Estado moderno dispõe de um direito desenvolvido, como resultado de diversos processos que asseguram o monopólio da sua autoridade no território nacional. No entanto, é preciso reconhecer que, desde os anos 1990, há uma institucionalização considerável de “direitos” para as empresas não nacionais (principalmente no que se refere às transações fronteiriças) e para as organizações supranacionais, obrigando o Estado-nação a integrar-se no processo de mundialização como garantidor dos “direitos” do capital mundial e como protetor de contratos e de direitos de propriedade. É dessa forma que Sassen avalia como

o Estado tem incorporado o projeto mundial de seu próprio encolhimento, ao aceitar regular as transações econômicas que o envolvem (Sassen, 2008).

Os setores estratégicos (tecnologia, energia e finanças) operam em interações complexas e em domínios cada vez mais numerosos entre agências governamentais especializadas e atores privados transnacionais, instituindo-se outras formas de participação do Estado na realização de um sistema econômico mundial. A dispersão geográfica das fábricas, das oficinas e dos centros de serviços, que têm marcado a expansão da economia mundial, se inscrevem em sistemas integrados sob a forma de grandes empresas. No que concerne às relações entre o Estado territorial e a mundialização, pode-se dizer que, ao criar um espaço econômico que se estende mais além das capacidades reguladoras do Estado, este consegue cumprir apenas parcialmente as suas funções. A outra parte dessas funções é concentrada de maneira desproporcional nos territórios nacionais dos países desenvolvidos. As funções financeiras, jurídicas e sociais se exercem nas sedes sociais, mas, também, em grande parte, nas redes de serviços financeiros, jurídicos e contábeis, que são capazes de assumir os problemas criados pelo fato de intervirem em mais de um sistema jurídico nacional, de um sistema contábil nacional etc.¹ Existe, portanto, um setor de empresas de serviços especializadas na produção de funções de centralidade relacionadas à organização e à coordenação dos sistemas econômicos mundiais, e é esse setor que constitui a função produtiva específica do que Sassen denomina cidades globais (Sassen, 1999, 2000).

É fato que as atividades transnacionais, assim como o número de atores mundiais que operam fora do sistema interestatal, afetam a capacidade e o campo de intervenção dos Estados e do direito internacional. Acrescente-se ainda que esse domínio está cada vez mais institucionalizado e imerso no desenvolvimento de mecanismos de governos privados. Essas funções de controle governamental e privado na economia mundial se sobrepõem, em parte, às organizações nacionais, mas constituem também um subsetor profissional distinto, como parte integrante de uma rede que conecta as cidades-mundo. Nesse sentido, as cidades-mundo são um componente essencial de uma rede mundial de pontos estratégicos.

Em clara negação das teorias clássicas das relações internacionais que assumem os Estados como entes de caráter homogêneo, sem distinguir sua composição interna e suas dinâmicas entre os diferentes níveis de governo, Sassen chama a atenção para uma transformação fundamental do sistema global por meio da proliferação

1. "(...) a maioria das maiores 250.000 empresas multinacionais do mundo mantém suas sedes em seus países de origem, independentemente do vasto número de filiais, subsidiárias ou empresas *off shore* que possam ter espalhadas pelo mundo, o que também ocorre com as multinacionais latino-americanas, com operações que se expandem tanto regional quanto globalmente. As mais de 1.200 empresas multinacionais estabelecidas no Brasil, que possui a maior concentração delas na América Latina, basicamente mantiveram suas sedes em seus respectivos países, ainda que contando com forte concentração e presença em São Paulo" (Sassen, 2008, tradução do autor).

de *assemblages*, de fragmentos do território, da autoridade e dos direitos. Embora seja verdade que a globalização desestabilize a montagem tradicional do Estado-nação em favor de instituições globais como o mercado, também é verdade que, paralelamente, são constituídas *assemblages* (nacionais, regionais e globais) dentro de um aparato estatal altamente formalizado. Ou seja, os componentes-chave da economia global são estruturados dentro do nacional, produzindo uma espécie de desnacionalização de certas estruturas. De outro lado, tanto o espaço como a autoridade e os direitos são *re-assemblages* em novas configurações globais dentro do Estado-nação a que pertencem.

Há que se fazer, portanto, uma reconsideração das hierarquias espaciais – local/nacional/global – nas relações entre a política e a economia (Sassen, 2008, cap. 6). Na verdade, essas *assemblages* pertencem e funcionam em uma cultura transfronteiriça inserida de diversas maneiras em uma rede global de “localidades”, onde se constituem e operam um conjunto de núcleos financeiros internacionais com grande circulação de pessoas, informação e capital. Não se trata propriamente de um espaço territorialmente estabelecido, mas de uma característica de redes, uma forma de proximidade desterritorializada.

O território, o direito, a economia, a segurança, a autoridade e a cidadania aparecem como atributos nacionais, mas nunca com o grau de autonomia postulado pelo direito nacional inscrito nos tratados internacionais. As dinâmicas globalizadoras atuais têm uma capacidade transformadora que mostra imbricações com o nacional – quer se trate de governos, empresas, sistemas judiciais ou cidadãos. Uma tese que surge desse tipo de exame é que certas capacidades instrumentais nacionais são desalojadas de seus nichos institucionais e passam a ser elementos constitutivos da globalização, em lugar de serem destruídas ou inabilitadas por esta. Em outras palavras, a globalização está ocorrendo dentro do nacional, mediante a expulsão das capacidades instrumentais nacionais em um grau muito maior do que é geralmente reconhecido.

Uma das consequências dessas considerações de Sassen para o tema da violência urbana pode ser visto no papel desempenhado pelo Hezbollah no Líbano, o qual deve ser visto como um *assemblage* específico de território, autoridade e direitos. Não pode ser facilmente reduzido a qualquer um dos conceitos mais familiares como: Estado-nação; região controlada por uma minoria (como a região curda no Iraque); área de quase-separatistas, como a região basca na Espanha; ou como uma organização terrorista. Da mesma forma, os papéis emergentes das gangues ou do crime organizado nas grandes cidades contribuem para produzir e/ou fortalecer os tipos de demarcações territoriais que o projeto de construção de um Estado-nação procurou eliminar ou diluir. Além de suas atividades criminosas locais, eles agora funcionam frequentemente como segmentos “do global”. Mas, o mais importante, é que eles também estão cada vez mais assumindo funções

de governo, como “policiamento” e assistência social, acrescentando, portanto, novos elementos de direitos e de autoridade nas áreas que controlam.

4 AS FORÇAS ARMADAS NORTE-AMERICANAS E AS OPERAÇÕES URBANAS

Pouco debatido no universo civil das ciências sociais dedicadas às questões urbanas, as pesquisas relacionadas aos conflitos urbanos estão sendo rapidamente desenvolvidas com o financiamento das instituições militares norte-americanas, motivadas pela crescente percepção de que os processos contemporâneos de urbanização em todo o mundo podem reformular significativamente a doutrina geopolítica e a estratégia militar do Pentágono (Graham, 2007, p. 3).

As conceituadas revistas especializadas em temas militares nos Estados Unidos, como *Parameters*, *Naval War College Review*, *Small Wars Journal* e *Military Review*, têm chamado a atenção para a necessidade de as forças armadas norte-americanas adquirirem uma preparação mais adequada para travarem o que seria uma nova modalidade de guerra. Desde os atentados do dia 11 de setembro de 2001 há uma crescente atividade por parte das agências militares, especialistas do governo e *think tanks* vinculados à área de defesa com o objetivo de convencer os diversos grupos de poder que compõem as forças armadas norte-americanas de que as operações militares urbanas deverão constituir-se em seu principal sistema de segurança nacional.

Em tons apocalípticos, como ele mesmo admite, o professor do *The Naval War College*, Richard Norton, publicou um artigo que teve bastante repercussão nas forças armadas norte-americanas, no qual alertava para o aparecimento daquilo que ele denominou *feral cities* (Norton, 2003). Seu argumento é que várias metrópoles no mundo estão caminhando para uma situação em que praticamente não haverá qualquer serviço público e que o governo perdeu a capacidade de manter o Estado de direito dentro dos limites da cidade. Apesar disso, argumenta que isto não seria o caos completo, pois grupos criminosos, clãs, tribos ou associações de bairro continuariam a exercer diferentes graus de controle sobre partes da cidade. Além disso, a cidade continuaria globalmente conectada, ainda que com um mínimo de vínculos comerciais: alguns de seus habitantes teriam acesso à tecnologia de comunicação, colocando-os em contato com outros centros urbanos no mundo. Norton observa, por fim, que se trata de um fenômeno novo, diferente das *feral cities* do passado, que apareciam, geralmente, como resultado de uma guerra ou conflito civil e nas quais os grupos armados operavam fora dos centros urbanos. Assim, conclui que não se trata “(...) apenas de uma questão sociológica ou de planejamento urbano, mas de desafios militares únicos”, o que requer, portanto, novos recursos e estratégias para lidar com estas ameaças.

Em artigo publicado na revista *World Policy Journal* os especialistas em segurança nacional, Liotta e Miskel (2004) observaram que o conceito de “Estado

falido”, que recebeu tanta atenção na década de 1990, deveria ser complementado pelo surgimento das “cidades falidas”, onde a ordem civil sucumbe às poderosas gangues e/ou às organizações criminosas, que representam uma variedade de ameaças não tradicionais, como o contrabando de pessoas, de armas e de drogas.

Na verdade, as primeiras evidências da configuração do que Graham (2007, 2010) chamou de um *shadow system of military urban research* datam do início da década de 1990. Não por acaso, as primeiras considerações a respeito da natureza urbana dos conflitos contemporâneos se dão no mesmo momento em que teve início o debate em torno do conceito das “novas guerras” no meio acadêmico.² A produção dos autores que compõem esse *shadow system of military urban research* está, em sua expressiva maioria, ligada ao movimento conhecido como *Revolution in Military Affairs* (RMA),³ que se traduziu no investimento em avanços tecnológicos, operacionais e organizacionais no âmbito das forças armadas norte-americanas com o objetivo de sustentar a projeção de poder dos Estados Unidos no período pós-Guerra Fria (Harris, 2003, p. 3; Graham, 2007, p. 5).

É no bojo deste processo que surgem as primeiras referências à necessidade de as forças armadas norte-americanas estudarem o caráter urbano das novas guerras, apontando para a experiência do exército russo na Chechênia e os combates da Task Force Ranger na Somália. Um dos primeiros resultados do reconhecimento de tal necessidade é a recuperação do conceito de *Military Operations in Urban Terrain* (MOUT) (Desch, 2000, p. 1).

O diagnóstico da Defense Intelligence Agency (DIA), registrado em documento de 1997, corrobora a tese de que os anos 1990 foram marcados pela construção, no âmbito das forças armadas norte-americanas, da percepção da necessidade de se avançar no entendimento da relação entre os conflitos contemporâneos e as cidades: “(...) as modernas operações de combate urbano serão um dos principais desafios do século 21” (DIRC, 1997, p. 11, tradução do autor).

Autores filiados às diversas escolas militares norte-americanas, à época, faziam considerações semelhantes. O tenente-coronel Lester W. Grau, escrevendo com o diretor do Foreign Military Studies Office (FMSO), de Fort Leavenworth, Jacob Kipp, entendia que o combate urbano tornava-se cada vez mais provável, uma vez que armas de alta precisão ameaçavam as manobras operacionais e táticas em terreno aberto. Nesse sentido, para os comandantes que não têm armas de alta

2. Abordaremos esse tema logo a seguir.

3. A revolução nos assuntos militares foi um projeto para proporcionar uma melhoria significativa na eficácia militar que, consequentemente, alteraria o caráter de futuras operações militares, normalmente instigada pela inovação tecnológica. O objetivo fundamental da RMA é alcançar e manter o perfeito conhecimento do campo de batalha usando as melhorias na tecnologia da informação, ou seja, uma interação sistêmica de sensores, computadores, comunicações e armas, para coletar, interpretar, distribuir e agir sobre a informação.

precisão suficientes, as cidades passaram a ser terrenos atraentes, desde que conheçam a cidade melhor do que seu inimigo e possam mobilizar os recursos urbanos para seus propósitos (Grau e Kipp, 1999, p. 4).

Os atentados do dia 11 de setembro estimularam uma renovação dos termos do debate a respeito da RMA, bem como intensificaram o interesse na discussão do caráter urbano das novas guerras no âmbito das instituições militares. À época, o coronel Norvell DeAtkine (2001, p. 20) ressaltava a importância de uma reformulação na concepção da relação entre a doutrina e as novas realidades: “Apesar do fato de que nós temos, nos últimos anos, experiência de combate em cidades do Terceiro Mundo, grande parte da nossa doutrina e muitas das nossas lições aprendidas ainda são centradas no modelo dos Estados europeus.” O tenente-coronel Leonhard (2003, p. 40, tradução do autor), por sua vez, afirmava que “As áreas urbanas devem tornar-se o nosso meio preferido para a luta. Devemos otimizar nossa estrutura de força para isso, em vez de relegá-la ao Apêndice Q em nossa doutrina de combate, tratando-a como a exceção e não a norma (...)”.

O desafio de avançar na compreensão do caráter urbano das novas guerras se justifica plenamente, tal qual afirma a major Houlgate (2004, p. 1), uma vez que, dentre os 26 conflitos nos quais as forças armadas norte-americanas se envolveram entre 1984 e 2004, 21 estavam localizados em áreas urbanas e dez foram exclusivamente urbanos. Tais estatísticas sustentavam as previsões do professor de estudos militares da escola militar Joint Forces Staff, Keith Dickson, que serviu o exército norte-americano por mais de duas décadas: “A guerra assimétrica nas áreas urbanas será o maior desafio deste século para as forças militares ocidentais. (...) A cidade será um lugar estratégico; quem controlá-la vai ditar o rumo dos acontecimentos futuros no mundo” (*apud* Graham, 2010, p. 19).

A justificativa para a realização de eventos como o Simpósio *Military Operations in an Urban Environment*⁴ foi que as operações militares em cidades e outras concentrações urbanas deverão se tornar um dos principais temas para os militares americanos no próximo século. Na abertura do simpósio foi informado que o exército dos Estados Unidos (em Fort Benning e Fort Knox), o corpo de fuzileiros navais e o estado-maior das forças armadas estavam trabalhando para formular doutrinas de como se operar em cidades e áreas densamente povoadas. Além disso, dava conta que grande parte deste pensamento doutrinário ainda está em desenvolvimento, e que este vai se beneficiar de comparações históricas e da discussão de teorias elaboradas por especialistas, não só nas forças armadas, mas também em outras agências civis do governo, na academia e em *think tanks* (Desch, 2000, p. 12).

4. Organizado em 2002 pela Escola de Diplomacia Patterson e Comércio Internacional – em conjunto com a Comissão dos Assuntos Militares do Kentucky, o Army War College e a Associação do Exército dos Estados Unidos.

No centro do debate estabelecido no âmbito das forças armadas norte-americanas a respeito do caráter urbano dos conflitos contemporâneos e das chamadas novas modalidades de violência organizada está a preocupação com as limitações impostas pelo espaço urbano à atuação do exército norte-americano. Nas palavras do major general William G. Boykin (2000, p. 1), as operações realizadas nas ruas das cidades não permitem que as linhas de batalha sejam relativamente claras. A guerra urbana é, na maioria das vezes, assimétrica, e, em alguns casos, a superioridade da tecnologia dos Estados Unidos e seus armamentos sofisticados não oferecem vantagens decisivas, o que torna o combate urbano bastante atraente para quem pretende combater os Estados Unidos e as forças aliadas convencionais.

Como vimos nessa breve exposição, as respostas aos desafios impostos pela natureza urbana dos conflitos transnacionais contemporâneos, sugeridas pelas forças armadas norte-americanas, parecem ter um caráter predominantemente técnico, limitando a eficiência dos instrumentos tecnológicos desenvolvidos no âmbito da RMA. Daí surge a percepção da necessidade do desenvolvimento de novas soluções tecnológicas e operacionais a fim de garantir o sucesso de operações em espaços urbanos. As tecnologias de inteligência, precisão e capacidade de ataque dos Estados Unidos, que foram decisivas na Tempestade no Deserto (Guerra do Golfo de 1991), têm pouca utilidade na guerra urbana. Com as MOUTs suscetíveis de se tornarem mais predominantes no futuro, a hipótese de RMA generalizada é colocada em dúvida (Harris, 2003, p. 39).

Contudo, uma compreensão limitada da cidade, tomando-a apenas como mais um meio físico onde se dá o conflito e ignorando sua complexidade e seus significados sociais e políticos, resulta apenas em respostas de natureza tecnológica e operacional aos desafios impostos pela urbanização dos conflitos (Graham, 2007, p. 5). Em artigo para o *The New York Times*, Stier (2004) sugere que a busca por soluções unicamente tecnológicas para lidar com a natureza urbana das chamadas novas modalidades de violência organizada não tem obtido resultados positivos, já que as forças armadas norte-americanas têm enfrentado grande dificuldade em suas mais recentes operações em espaços urbanos: “Este ano [2004] o exército americano foi forçado a reaprender lições dolorosas na guerra urbana. Insurgentes em Falluja e Najaf foram capazes de neutralizar a superioridade tecnológica dos Estados Unidos e infligir pesadas perdas” (Stier, 2004, tradução do autor).

Destarte, as posições que compõem o debate, no âmbito das forças armadas norte-americanas, a respeito da urbanização da guerra, bem como as políticas de defesa orientadas por tais posições, parecem corresponder a uma percepção limitada do caráter urbano das novas guerras, uma vez que partem

do entendimento de que a cidade é apenas o meio físico onde se dá a batalha.⁵ Ao fazê-lo, as forças armadas norte-americanas parecem ignorar as principais dimensões da relação entre as novas guerras e as cidades, identificadas pela literatura que se dedica ao tema da natureza urbana dos conflitos contemporâneos. De acordo com Graham (2007, p. 4, tradução do autor): “(...) as forças militares dos Estados Unidos são o exemplo mais interessante e importante de como construções discursivas sobre o terreno urbano estão sendo usadas para justificar os projetos de transformação das tecnologias, táticas e estratégias de intervenção militar nacional de forma mais ampla”.

5 NOVAS E NOVÍSSIMAS GUERRAS

Ao término da Guerra Fria, com a nova configuração das relações internacionais, alguns analistas manifestaram a esperança de se alcançar a paz universal por meio de uma “nova ordem internacional”. Entretanto, esta esperança logo se desvaneceu. O total anual global de conflitos armados aumentou no início dos anos 1990, de 56 em 1990 (47 em 1989) para 68 em 1992.

O otimismo inicial produzido pelo fim da Guerra Fria foi suplantado por um novo pessimismo, como reação ante a uma aparentemente nova onda de conflitos. Os teóricos das relações internacionais se esforçaram então para compreender se, e em que medida, tratava-se de uma mudança na natureza dos conflitos. Do total de 118 conflitos armados no período 1990-1999, cem foram, principalmente, guerras civis; duas foram, essencialmente, guerras civis; cinco foram guerras de independência; seis foram guerras interestatais; e uma foi uma guerra transnacional.⁶ Como reconheciam os especialistas, o fato de se ter que recorrer a esse tipo de terminologia evidenciava o reconhecimento de que muitos desses conflitos eram de difícil categorização (Smith, 2000).

Em meio a esse novo contexto internacional, em que as modalidades de conflitos armados apresentavam-se distintas daquelas que caracterizavam as guerras consideradas modernas, apareceram três correntes de interpretação que tiveram um impacto significativo no debate intelectual. A primeira encontra-se ilustrada pela tese de Kaplan (1994) de que as civilizações estavam sob a ameaça de instauração de um verdadeiro estado de anarquia. O autor estava convencido de que as causas reais para a desestruturação de alguns Estados-nação eram a escassez de recursos, os conflitos culturais e étnicos e as fronteiras geográficas. Dada

5. As observações do major Lee Grubbs (2003) destoam das demais na medida em que a área urbana é um “(...) ambiente que exige profunda compreensão de sua dimensão humana e uma adaptação das abordagens atuais doutrinárias para operações ofensivas. O foco no lado humano do ambiente urbano é uma mudança de planejamento da defesa da Europa Ocidental contra uma superpotência simétrica” (Grubbs, 2003, p. 8, tradução do autor).

6. Os conflitos armados podem ser definidos como confrontações abertas com uso da violência armada entre duas ou mais partes organizadas, com continuidade de enfrentamentos e disputas sobre o poder governamental e/ou o território.

a impossibilidade de os governos assegurarem a proteção física de seus próprios cidadãos, essas guerras seriam de baixa intensidade e predominantemente “sub-nacionais” (Kaplan, 1994).

A segunda corrente se estruturou, fundamentalmente, em torno das pesquisas realizadas por Collier, que identificaram fortes correlações causais entre os conflitos violentos e a disponibilidade de mercadorias de grande valor (diamantes e ouro). Ou seja, há situações em que a assimetria de recursos entre os atores gera uma dinâmica em que um ator percebe vantagens no uso do conflito para alcançar seus próprios interesses, buscando a guerra em benefício próprio. A ganância (acumulação de recursos) e o sentimento de injustiça (reação negativa à acumulação do outro) seriam as causas principais da emergência de conflitos (Collier, 2000).

A terceira corrente teórica, liderada por Mary Kaldor (1999),⁷ estabeleceu uma diferença qualitativa entre as guerras do modelo clássico (antigas) e um novo tipo de violência organizada, específica da era da globalização e do debilitamento do Estado-nação. De acordo com Kaldor, as novas guerras (Somália, Sri Lanka, Libéria, Serra Leoa, República Democrática do Congo, Angola, Ruanda e Bósnia) emergiam em Estados fracos e diferiam das guerras convencionais em relação à natureza dos atores envolvidos, suas motivações, modos de financiamento, táticas de combate e duração do conflito. Mais especificamente, os defensores desse conceito identificavam a ocorrência de um processo de privatização, desmilitarização e internacionalização de atores, com combates mais assimétricos e de duração mais prolongada.

Nesse esforço teórico e conceitual realizado por Kaldor se evidencia sua preocupação em minimizar as questões táticas e tecnológicas, ao mesmo tempo em que enfatiza a necessidade de compreender as estruturas socioeconômicas que condicionam as diferentes ações intimamente associadas à globalização e à fragilização dos Estados nacionais. Foi a corrente teórica que mais repercussão teve nas relações internacionais, já que procurava analisar esses conflitos armados em termos sociológicos.

Segundo Kaldor, o tipo de economia seria outro fator que colocaria em oposição as novas guerras às antigas. Essas últimas eram mais autárquicas e centralizadas, em contraposição às novas, que são dispersas e encontram-se fortemente internacionalizadas, sendo transplantadas principalmente para os circuitos do tráfico internacional.

Münkler admite que as velhas e as novas guerras compartilham certas características comuns, sendo que a privatização e a desmilitarização dos atores, bem como o combate assimétrico, já foram observados no passado, mas que isso não é

7. Embora com enfoques distintos, destacam-se como pertencentes a essa corrente: Duffield (2001), Keen (2006) e Münkler (2005).

suficiente para invalidar o conceito de novas guerras. Na verdade, o autor observa que a confluência desses três processos é o que constitui a novidade fundamental das chamadas novas guerras (Münkler, 2005, p. 135).

Os defensores do conceito de novas guerras enfatizam, sobretudo, a presença de dois fatores que contribuem para o enfraquecimento do Estado no que se refere à sua capacidade de exercer o monopólio da violência legítima: *i*) o aumento da transnacionalização das forças militares; e *ii*) a maior interferência de atores privados e/ou atores estatais externos em situações de conflito. Com o final da Guerra Fria houve um déficit de apoio material e financeiro das superpotências, o qual foi imediatamente compensado pela extração de recursos naturais e pelo acúmulo de economias de guerra específicas, conectadas com o mercado global (Kaldor, 1999, p. 4-6).

Quando se fala em novas guerras, Kaldor reconhece uma situação na qual existe uma série de características que permite diferenciar estas guerras daquelas que tomaram forma na Europa entre os séculos XV e XVIII, e que estavam intimamente relacionadas à evolução do Estado moderno. Foi um longo processo político que tornou possível identificar as seguintes distinções: entre o âmbito de ação do Estado e o da atividade não estatal; entre o que ocorria dentro do território claramente definido como pertencente ao Estado e o que ocorria no meio internacional; entre o civil e o militar; entre a relação interna legal e não violenta e a luta externa violenta; e entre o portador legítimo das armas e o combatente ou criminoso (Kaldor, 1999, p. 29). Essas distinções, por sua vez, permitiram aos indivíduos compreenderem a guerra como uma atividade legítima conduzida pelo Estado que requeria, como contrapartida, a devoção e a crença dos indivíduos em suas instituições.

Tal como esclarece Tilly, as velhas guerras tinham o objetivo de consolidar o Estado: a guerra fez os Estados, e vice-versa. Por meio das guerras, os Estados foram, gradualmente, monopolizando o uso da violência organizada, eliminando exércitos privados e levantamentos feudais, logrando estabelecer forças profissionais sob as ordens do Estado. À medida que a guerra assumia grandes proporções, o governo não encontrava outra saída a não ser obter mais recursos por meio de novos empréstimos e de aumento dos impostos. Quando ocorria resistência popular, as autoridades eram obrigadas a fazer concessões, como a garantia de direitos fundamentais e a representação. Assim é que Tilly afirma que: “O núcleo do que hoje denominamos ‘cidadania’, na verdade, consiste de múltiplas negociações elaboradas pelos governantes e estabelecidas no curso de suas lutas pelos meios de ação do Estado, principalmente a guerra” (Tilly, 1996, p. 164).

A globalização tem criado novas formas de organização descentralizadas e horizontais, debilitando as estruturas verticais do Estado-nação, que produziam um sentido de identidade nacional e uma sensação de segurança. Em um contexto de

crescente fragilidade do Estado, este torna-se incapaz de conservar o controle físico do território e de inspirar a adesão popular. Com isso se debilitam também as possibilidades de se arrecadar impostos e, portanto, a própria base de receita do Estado.

Apesar das diversas críticas de ordem empírica e epistemológica aos teóricos das “novas guerras”,⁸ seu enfoque sociológico abriu uma importante área de pesquisa e levantou novas questões sobre a natureza dos conflitos violentos. Permitiu ainda inserir o entendimento das novas guerras num contexto social e histórico mais amplo, mais particularmente a sua tentativa de vincular as formas cambiantes de violência com a transformação da modernidade. Apesar de a literatura das novas guerras exagerar as peculiaridades dos conflitos contemporâneos, ela prestou uma contribuição importante para aprofundar a compreensão da dinâmica social e econômica da guerra civil, incorporando as dimensões política, econômica, social – e até ambiental – nas percepções sobre segurança. O fato é que, para a maioria das pessoas, as maiores ameaças à segurança vêm de doenças, fome, contaminação ambiental, crime e violência desorganizada e, para muitos, uma ameaça ainda maior pode vir de seu próprio Estado, ao invés de vir de um inimigo “externo”. Ao longo do século XX, a proporção das mortes de civis nas guerras aumentou assustadoramente, passando de 5% na Primeira Guerra Mundial para 50% na Segunda Guerra Mundial, chegando até 90% na década de 1990. Embora os números precisos possam ser contestados, os sinais de que algo mudou são muito fortes (Chesterman, 2001).

Uma outra contribuição de Kaldor (1999, p. 117) que permitiu a estruturação deste texto é que essas novas guerras inserem-se num *continuum* de violências que atravessa fronteiras, em que a emergência de aglomerados de economias de guerra e a interdependência entre zonas de paz e zonas de guerra têm traços definidores essenciais. Esta existência de aglomerados de economias de guerra em várias regiões do mundo dificulta a distinção entre zonas de guerra e zonas de paz, demonstrando que a diferença entre as novas guerras e o estado de paz é uma questão mais de grau do que de circunstâncias absolutas e opostas. As redes de apoio às novas guerras estão intimamente conectadas com aquelas que caracterizam a paz. Ou seja, os mecanismos de mercado (legais e ilegais) que facilitam a circulação de roupas, alimentos, suprimentos médicos e produtos manufaturados para o consumo geral são parte de um complexo processo de redes que também levam armas e munições (Duffield, 2001, p. 190). Tanto nas situações de guerra como nas de “paz violenta” observam-se: altos níveis de desemprego e subemprego; sistemas fragmentados de administração pública e um alto grau de autonomia entre os atores políticos; dependência do comércio transfronteiriço e de uma grande variedade de apoios externos; e a difusão generalizada de armas leves. Mesmo

8. Sobre esse aspecto, ver Malesevic (2008).

os níveis de violência, morte e deslocamento social associados à guerra não se distinguem de modo substantivo da condição de paz (Duffield, 2001, p. 188).

O caso de El Salvador pode ser lembrado para exemplificarmos esse *continuum* de violência. Entre 1990 e 1995, após a assinatura dos acordos de paz, houve um aumento da taxa de homicídios de 79 para 139 por cada 100 mil habitantes. Na Guatemala, os custos econômicos da violência, em 1999, atingiram os US\$ 565 milhões, em comparação com a perda de US\$ 575 milhões do Produto Interno do Bruto (PIB) do país em consequência da guerra no período 1981-1985; ou seja, registraram-se mais mortes na “calma da paz” do que nas tormentas da guerra (Briceño-León, 2002, p. 13). O número de assassinatos em El Salvador em tempos de paz chegou a 8.500 em 1995 contra uma média anual de 6.250 durante o conflito; na África do Sul, 27 mil pessoas foram assassinadas em 1997 em comparação com 12 mil em 1989. Ainda que muitas mortes em tempo de paz não estejam relacionadas claramente com agendas políticas, elas refletem a persistência de uma economia política violenta, apesar da ausência da guerra. De acordo com Duffield (2001), a “paz violenta” é caracterizada por frequentes surtos de violência – como revoltas – e pela ocorrência de incidentes com combates intensos entre grupos armados organizados que, na maioria das vezes, são acompanhados por lutas de poder dentro e/ou entre elites, como às vezes acontece em processos eleitorais.

Um aspecto central destas chamadas “novas guerras” é a profunda reconfiguração de suas economias políticas. Desde meados dos anos 1990, a pesquisa acadêmica tem dedicado muita atenção à análise das várias formas de economias de guerra, suas funções políticas e econômicas, bem como suas consequências para os padrões de acumulação de poder político em tempos de crise. Em contextos de Estados fracos ou falidos, organizações, Estados rebeldes e governos fracos frequentemente competem por produtos valiosos, como diamantes, drogas ou minérios, que são fáceis de explorar e produzir e geram altas receitas nos mercados globais.

De fato, nessa reconfiguração das manifestações e tipologias da violência, os espaços urbanos e suas periferias são os territórios eleitos para a ocorrência daquilo que Moura (2005, 2010) denominou “novíssimas guerras”. Trata-se da disseminação global de situações de violência armada de variável intensidade, em contextos de paz formal, em territórios circunscritos nos Estados (cidades) ou mesmo dentro das cidades (bairros, comunidades urbanas, zonas suburbanas). No entendimento de Moura (2005, 2010), as novíssimas guerras podem ser caracterizadas basicamente por três elementos: *i*) o recurso às armas de fogo; *ii*) um espaço de manifestação eminentemente urbano; e *iii*) que têm subjacente um sistema de guerra e de construção de identidades que legitima e perpetua este sistema. Os avanços tecnológicos propiciaram o aparecimento de armas mais letais e de

manuseio mais fácil. Esta proliferação global e as formas de utilização das armas leves constituem, em sua opinião, uma das maiores novidades destes novíssimos conflitos (Moura, 2010, p. 35).

Segundo dados do Small Arms Survey, fabricam-se anualmente cerca de 8 milhões de novas armas de fogo (Bevan, 2006, p. 26) e existem pelo menos 875 milhões de armas no mundo, sendo que cerca de 650 milhões estão em mãos de civis (75% do total). O principal fator da violência armada no mundo não é a guerra, mas a criminalidade. Mais de dois terços das 740 mil pessoas que morrem por ano devido a agressões armadas estão fora das zonas de conflito, dos quais 60% a 90% se atribuíram às armas leves (Wille e Krause, 2005, p. 230, 257).

Um estudo de Luke Dowdney (2005) realizado em dez centros urbanos de países de quatro continentes⁹ revelou situações de conflito em que havia forte envolvimento do tráfico de drogas e de armas, mas que não são caracterizados *nem como guerra, nem como paz*. Trata-se, portanto, de um *localismo globalizado* de manifestações de violência armada, de alta intensidade, em microterritórios urbanos, que emergem e se expandem em nível global (Moura, 2010).

À semelhança do que já havia sido diagnosticado para os conflitos dos anos 1990, intensifica-se a tendência de esbatimento das fronteiras entre os diferentes tipos de violência entre os atores envolvidos na sua perpetração, revelando, simultaneamente, uma natureza política e criminosa. As atividades criminosas e os constantes desafios à segurança exacerbam os problemas nas relações civil-militares e nas relações entre a polícia e o exército, reduzindo a capacidade de exercício da soberania estatal sobre o território nacional, o que contribui para o desgaste da legitimidade do Estado (Manwaring, 2005). A guerra entre gangues ou facções armadas, e entre estas facções e a polícia, está intimamente ligada ao narcotráfico e às armas e, em particular, às economias de guerra transnacionais que têm como ponto de venda ou de passagem as cidades de uma determinada região.

6 CONCLUSÃO

Um grande desafio para os estudiosos da área de segurança e defesa tem sido identificar as mudanças ocorridas na natureza dos conflitos que envolvem o uso da violência no sentido de estabelecer generalizações sobre suas causas e avaliar o impacto que poderão causar na ordem internacional. As manifestações dos vários tipos de violência, que constituem fontes de insegurança, apresentam-se em várias escalas, desde a intersubjetiva (interpessoal) à internacional. Nas teorias e políticas públicas de segurança, devemos, portanto, questionar: *quem* ou *o que* tem sido

9. Colômbia, El Salvador, Equador, Honduras, Jamaica, Nigéria, Irlanda do Norte, Filipinas, África do Sul e Estados Unidos.

considerado como o objeto/sujeito de segurança; que níveis de análise os favorecem; e *quem* ou *o que* constitui uma *ameaça* à segurança.

No geral, as críticas às análises das novas guerras se centram nos fatos ou na coerência teórica com que se pretende explicar um fato. Entretanto, deve-se ressaltar que ela confere atenção à compreensão da estrutura social que permite a uma organização realizar certas ações, como um ataque, a movimentação de recursos financeiros ou o recrutamento de pessoas. Assim é que eventuais equívocos sobre a concepção das estruturas sociais em transformação acabam por comprometer a validade de certas considerações a respeito das novas guerras. Por exemplo, relacionando as “novas guerras”, implicitamente, a um quadro normativo específico da ideologia cosmopolita liberal, Kaldor contrasta sua “privatização” à necessidade de reestabelecer o monopólio da violência pelas autoridades públicas legitimadas no Estado nacional (Kaldor, 1999, p. 11).

Para a quase totalidade da literatura a respeito das questões de violência e segurança internacional, os regimes autoritários e/ou a debilidade estatal têm uma influência decisiva na sua ocorrência, pois se concebe que o uso da violência se dissemina quando há deficiências consideráveis no sistema de normas e valores de resolução de conflitos, próprios de um estado de direito. Sem querer negar essa assertiva como um todo é importante se atentar para o fato de que as “novíssimas guerras” ocorrem em qualquer Estado onde haja uma cidade-mundo, sejam estas pertencentes ao universo dos desenvolvidos sejam em Estados considerados falidos.

Nesse sentido é que se procurou destacar a transformação de cidades portadoras de novas centralidades e marginalidades, revelando potencialidades para conflitos e desordens. De acordo com Sassen trata-se de avaliar em que medida o global também fica constituído no interior do nacional e não apenas em algo que vem “de fora”. Além de o aparelho de Estado ser um dos locais-chave para essa constituição subnacional do global, outra consequência do impacto das forças externas é a constituição das cidades-mundo, que substituem a dualidade nacional e global como campos institucionais mutuamente exclusivos. As cidades parecem perder gradativamente a capacidade que adquiriram, por muito tempo, de triagem dos conflitos por meio do comércio e de outras atividades cívicas.

Quando confrontado com seus inimigos, o Estado nacional escolheu a guerra convencional, em que era preciso grandes exércitos para o combate aberto em amplos espaços, que se constituíam nas linhas de frente da segurança nacional. Nesse sentido é que, recentemente, alguns pesquisadores e militares das academias começaram a chamar a atenção para a necessidade de se pesquisar a relação entre cidades e guerra, visto que as cidades estão se tornando locais de uma série de novos tipos de violência. As novas guerras assimétricas têm o efeito de urbanizar a guerra, permitindo que as grandes cidades se tornem a nova linha de frente

de combate. As ações de grupos organizados são parte de um tipo emergente de violência urbana que se assemelha às guerras assimétricas. Um crescente conjunto de evidências mostra que as atividades do crime organizado e de gangues estão assumindo as características de uma insurgência interna similar, de certa forma, à guerra em curso no México e em outros centros urbanos.

Creio que a socióloga Sassen é quem melhor antevê os principais desafios colocados nas relações entre as cidades e as novas modalidades de violência organizada, imprimindo uma visão abrangente e específica da urbanidade dos conflitos transnacionais contemporâneos:

A urbanização da guerra e suas consequências são parte de um processo mais amplo de desarticulação dos modelos tradicionais da modernidade, dentre os quais destacam-se o Estado-nação e o sistema interestatal, (...). A emergência das cidades enquanto espaço estratégico dos principais desafios da governança global configura-se uma instância complexa de articulação e desarticulação. Parece-me que as cidades se tornam parte do grande mapa da guerra urbana, contribuindo de modo particularmente acentuado para a desarticulação de maiores e mais abrangentes modelos organizacionais (Sassen, 2010, p. 45, tradução do autor).

REFERÊNCIAS

- BEVAN, J. Fuelling fear: the lord's resistance army and small arms. **Small arms survey**, 2006.
- BLOCKMANS, W. Inclusiveness and exclusion: trust networks at the origins of European cities. *In*: HANAGAN, M.; TILLY, C. (Ed.). **Contention and trust in cities and states**. New York: Springer Dordrecht, 2011.
- BOYKIN, W. G. From the commandant. **Special Warfare**, Fort Bragg, v. 14, n. 2, Spring 2001. Disponível em: <<http://www3.citadel.edu/sml/ Seminar/Additional%20Resources/Barnes,%20Human%20Rights%20and%20Legitimacy%20in%20the%20Foreing%20Training%20Mission,%20Special%20Warfare,%20Spring%202001.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2012.
- BRICEÑO-LEÓN, R. La nueva violencia urbana de América Latina. *In*: BRICEÑO-LEÓN, R. (Org.). **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Buenos Aires: Clasco, 2002.
- CHESTERMAN, S. (Ed.). **Civilians in war**. Boulder: Lynne Rienner, 2001.
- COLLIER, P. Greed and grievance. *In*: BERDAL, M.; MALONE, D. (Ed.). **Greed and grievance: economic agendas of civil wars**. Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- DAVIS, M. **Planet of slums**. London; New York: Verso, 2006.

DEATKINE, N. B. Urban warfare: lessons from the Middle East. **Special warfare**, U.S. Army, John F. Kennedy Special Warfare Center and School, Fort Bragg, N.C., v. 14, n. 4, Fall 2001.

DESCH, M. C. (Ed.). **Soldiers in cities**: military operations in urban terrain. 2000. Disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/documents/desch.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

DIRC – DEFENSE INTELLIGENCE RELAY CENTER. **The urban century**: developing world urban trends and possible factors affecting military operations. Quantico: Marine Corps Intelligence Agency, 1997.

DOWDNEY L. **Nem guerra nem paz**. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2005

DUFFIELD, M. **Global governance and the new wars**: the merging of development and security. Zed Books, 2001.

GRAHAM, S. Postmortem city: towards an urban geopolitics. **City**, v. 8, n. 2, p. 165-196, 2004a.

_____. (Ed.). **Cities, war, and terrorism**. Oxford: Blackwell, 2004b.

_____. **Robowar dreams**: global south urbanisation and the US military's revolution in military affairs. London: Crisis States Centre, 2007 (Working Paper, n. 20).

_____. The urban battlespace. **Theory culture society**, v. 26, p. 278-288, 2009.

_____. **Cities under siege**: the new military urbanism. London: Verso, 2010.

GRAU, L.; KIPP, J. Urban combat: confronting the spectre. **Military review**, v. LXXXIX, n. 4, p. 9-17, 1999.

GRUBBS, L. **In search of a joint urban operational concept**. Fort Leavenworth, Ka: School of Advanced Military Studies, 2003.

HARRIS, A. **Can new technologies transform military operations in urban terrain?** 2003. Disponível em: <<http://smallwarsjournal.com/documents/harris.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

HOULGATE, K. **Urban warfare transforms the corps**. Naval Institute Proceedings, Nov. 2004.

KALDOR, M. **New and old wars**: organized violence in a global era. Cambridge: Polity Press, 1999.

KAPLAN, R. R. The coming anarchy: how scarcity, crime, overpopulation, tribalism and disease are rapidly destroying the fabric of our planet. **The Atlantic monthly**, 1994.

KEEN, D. **Endless war?** Hidden functions of the “war on terror”. London: Pluto Press, 2006.

KRASNER, S. D. **Sovereignty**: organized hypocrisy. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LEONHARD, R. Sun Tzu’s bad advice: urban warfare in the information age. **Army magazine**, Apr. 2003.

LIOTTA, P.; MISKEL, J. Redrawing the map of the future. **World policy journal**, v. XXI, n. 1, Spring 2004.

MALESEVIC, S. The sociology of new wars? Assessing the causes and objectives of contemporary violent conflicts. **International political sociology**, v. 2, n. 2, p. 97-112, 2008.

MANWARING, M. G. **Street gangs**: the new urban insurgency. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S Army College, 2005.

MOURA, T. Novíssimas guerras, novíssimas pazes: desafios conceituais e políticos. **Revista crítica de ciências sociais**, v. 71, 2005.

_____. **Novíssimas guerras-espço, identidades e espirais da violência armada**. São Paulo: Almedina, 2010.

MUNKLER, H. **Viejas y nuevas guerras**. Madri: Siglo XXI, 2005.

NAÍM, M. Teste: adivinhe o país! **Folha de S. Paulo**, 12 ago. 2011.

_____. **Novíssimas guerras**: espaço, identidades e espirais da violência armada. Lisboa: Almedina, 2010.

NORTON, R. J. Feral cities – the new strategic environment. **Naval war college review**, v. 56, n. 4, 2003.

PICKVANCE, C. From urban social movements to urban movements. **IJURR**, v. 27, n. 1, p. 102-109, 2003.

SASSEN, S. **Globalization and its discontents**. New York: New Press, 1999.

_____. Nueva geografía política. **Multitudes**, n. 3, nov. 2000.

_____. **The global city**: New York, London, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

_____. **Territory, authority, rights**: from medieval to global assemblages. Princeton University Press, 2nd ed. 2008.

_____. **Cities and new wars**: concept. Paper apresentado na Conference on Cities and New Wars at Columbia University. New York, 25 e 26 Sept. 2009.

_____. When the city itself becomes a technology of war. **Theory, culture & society**, v. 27, n. 6, p. 33-50, 2010.

SMITH, D. **Tendencias y causas del conflicto armado**. The Berghof handbook for conflict transformation. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2000.

STIER, K. Feral cities. **The new york times**, 12 Dec. 2004. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2004/12/12/magazine/12FERAL.html>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

TILLY, C. **Coerção, capital e estados europeus (1990-1992)**. São Paulo: EDUSP, 1996.

_____. Cities, states, and trust networks: chapter 1 of Cities and States in World History. *In*: HANAGAN, M.; TILLY, C. (Ed.). **Contention and trust in cities and states**. New York: Springer Dordrecht, 2011.

UN-HABITAT. **Enhancing urban safety and security**: global report on human settlements. United Nations Human Settlements Programme, 2007.

WILLE, C.; KRAUSE, K. Behind the numbers: small arms and conflict deaths. *In*: **Small arms survey. Weapons at war**. New York: Oxford University Press: 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DAVIS, D. E. Irregular armed forces, shifting patterns of commitment, and fragmented sovereignty in the developing world. *In*: HANAGAN, M.; TILLY, C. (Ed.). **Contention and trust in cities and states**. New York: Springer Dordrecht, 2010.

LIOTTA, P.; MISKEL, J. The new urbanism: in the future, what will our cities look like? **Journals world policy journal**, v. 27, n. 4, Winter 2010-2011.

BRASIL, SERVIÇOS SECRETOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONHECENDO UM POUCO MAIS SOBRE O GRANDE JOGO

Joanisval Brito Gonçalves*

1 INTRODUÇÃO

A segunda década do século XXI encontra um cenário internacional marcado por crises financeiras junto aos países ricos, revoltas que questionam regimes autoritários tradicionais no mundo islâmico, crescimento das chamadas “novas ameaças” (como o terrorismo e o crime organizado transnacional) e a possibilidade de conflitos entre Estados em regiões do globo como o Oriente Médio e o Extremo Oriente. Nesse cenário de instabilidade, a questão da segurança ocupa papel de destaque na agenda internacional (como não poderia ser diferente).

Outra característica marcante deste início de século é o aumento da influência dos chamados países emergentes e, dentre estes, quatro já estão entre as grandes economias do globo, conhecidos como os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).¹ Certamente, não se pode considerar a ordem internacional dos próximos anos sem a influência dos BRIC, atores de peso não só na economia e na política, mas também no campo da segurança.

Dentre os BRIC, o Brasil é o único em que a preocupação com a segurança e defesa ainda permanece relegada a segundo plano. De fato, uma ausência de cultura de planejamento, segurança e inteligência, tanto na administração pública quanto junto à sociedade civil, faz com que o país se encontre pouco preparado para enfrentar ameaças externas, com o Estado e a sociedade vulneráveis nesse meio conflituoso.

Este capítulo tem por objetivo apresentar algumas reflexões sobre a situação do Brasil na área de inteligência, particularmente no que concerne às vulnerabilidades causadas pela falta de uma “cultura de inteligência” no país. Preliminarmente,

* Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de Relações Exteriores e Defesa Nacional e Consultor para a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI). Advogado e professor universitário. Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e Especialista em Inteligência de Estado pela atual Escola de Inteligência (ESINT).

1. A África do Sul passou a fazer parte do grupo em abril de 2011, acrescentando um “S” (de South Africa) à sigla, que se tornou BRICS.

tratar-se-á do conceito de inteligência e de como os serviços secretos operam fora de suas fronteiras. Optou-se por um texto ensaístico e com o mínimo possível de tecnicismos, para que o alerta que aqui se fará possa alcançar o maior número de leitores em diferentes níveis de tomada de decisão.

2 O OFÍCIO DOS ESPIÕES

Costuma-se dizer que o ofício do espião é a segunda profissão mais antiga do mundo. De fato, quando, nos primórdios da civilização, um chefe tribal reuniu alguns de seus homens e os enviou para “observar e conhecer” a tribo que vivia do outro lado da floresta, ou na outra margem do rio, começava ali o que hoje se convencionou chamar de “atividade de inteligência.”²

Embora tão antiga quanto a existência humana, a atividade de inteligência é pouco conhecida fora do seletivo grupo de iniciados que a operam. Assim, é conveniente se apresentar o *conceito* de inteligência.

São inúmeras as definições de inteligência, que variam conforme a percepção histórica, político-institucional ou jurídica daqueles que as concebem. Nesse sentido, para os fins deste ensaio, optou-se por definir inteligência segundo a chamada “percepção trina da inteligência”, primeiramente formulada por Sherman Kent, ao final da década de 1940 e publicada em sua obra *Strategic Intelligence for American World Policy*.³ De acordo com Kent, inteligência pode ser definida como *produto* (o conhecimento produzido), *organização* (os serviços secretos, estruturas funcionais que têm como missão primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento de inteligência) e, ainda, *processo* (a atividade de reunião desses dados, seu processamento conforme metodologia específica, e disponibilização ao tomador de decisões para assessorá-lo).

É importante destacar que inteligência se divide, para fins didáticos e algumas vezes operacionais, em três funções, missões ou ramos: inteligência (relacionada à reunião e análise de informações para produção de conhecimento);

2. O vocábulo “inteligência” foi incorporado à doutrina brasileira a partir da década de 1990, após a redemocratização, substituindo a terminologia “informações”, mais adequada à língua portuguesa. As razões dessa mudança foram, sobretudo, de ordem política, de modo a se tentar banir termos associados ao regime militar – como também aconteceu com a expressão “segurança nacional”. Fica o esclarecimento de que, atualmente, “informações” é entendido como “inteligência”, que também não é a mesma coisa que “informação”, esta última mais relacionada com um conjunto de conhecimentos reunidos sobre determinado assunto. De toda maneira, repita-se, “informações” é mais consentâneo com o vernáculo que “inteligência”, sendo, inclusive, usado em Portugal para descrever as atividades dos serviços secretos. Sobre o assunto, veja, de nossa autoria, Gonçalves (2011b).

3. Kent foi da primeira geração da *Central Intelligence Agency* (CIA), a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos. Para compor os quadros da Agência que então se formava, o governo dos Estados Unidos reuniu não só egressos do serviço secreto criado para combater o Eixo na Segunda Guerra Mundial – o *Office of Strategic Services* (OSS), mas também acadêmicos oriundos das melhores universidades estadunidenses, formando um grupo pioneiro que marcou os primeiros anos da profissionalização da atividade de inteligência civil naquele país. A obra de Kent é um clássico sobre a atividade de inteligência e leitura obrigatória para qualquer um que queira estudar essa área. Foi livro de cabeceira de diversos serviços secretos pelo mundo, inclusive no Brasil. Ver Kent (1949).

contraineligência (que objetiva proteger seu próprio conhecimento e neutralizar a inteligência adversa); e operações de inteligência⁴ (compreendidas como as ações, inclusive com recurso a meios e técnicas sigilosos, para a obtenção dos dados protegidos). As três funções são exercidas pelos serviços secretos, sendo difícil dissociá-las.⁵ De fato, agência⁶ de inteligência que não execute essas três funções não estará completa e terá dificuldade de cumprir sua missão de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

Assim, dos diversos conceitos de inteligência, é possível extrair os aspectos essenciais que diferenciam esta de quaisquer outras atividades voltadas à produção de conhecimento. São eles:

- o objetivo da inteligência, qual seja, a produção de conhecimento com o fim precípua de assessorar o processo decisório em diferentes instâncias;
- o caráter sigiloso do conhecimento produzido, pois este tem um componente do chamado “dado negado”, obtido por meios e métodos operacionais; e
- o uso de metodologia própria e específica para a obtenção do dado e a produção do conhecimento de inteligência.

Onde houver processo decisório e também conhecimento a ser protegido, portanto, a inteligência tem que estar presente. E isso se aplica em diferentes níveis, no âmbito governamental e também na esfera privada. Do tenente que comanda um Pelotão de Fronteira no ponto mais extremo da Amazônia Ocidental ao comandante do Exército, do diretor de um departamento da administração pública que lida com dados sensíveis ao presidente da República, todos aqueles que precisam decidir necessitam de informações precisas e confiáveis para formular seu juízo e, nesses casos, a inteligência é ferramenta de grande relevância. Isso acontece por todo o planeta, tanto em regimes democráticos quanto em sistemas autoritários.

3 INTELIGÊNCIA, DEMOCRACIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Definida inteligência e sabendo-se que ela pode ser útil no assessoramento ao processo decisório, cabem, a seguir, algumas constatações.

4. Apesar de alguns autores que escrevem sobre atividade de inteligência no Brasil falarem de “ações encobertas” e “ações clandestinas”, esses termos são completamente alheios à doutrina brasileira de inteligência, não sendo usados pelos profissionais da área no país. No Brasil, fala-se de “operações de inteligência”; o restante constitui terminologia alienígena e sem qualquer emprego pelos brasileiros.

5. Para maiores informações sobre conceitos, escopo e categorias, funções e outros aspectos teóricos e doutrinários da atividade de inteligência, ver Gonçalves (2011b).

6. “Agência” ou “agência de inteligência”, serviço de inteligência e serviço secreto são usados como sinônimos neste ensaio.

Primeiramente, é importante assinalar que inteligência e democracia são plenamente compatíveis. De fato, todas as grandes democracias têm serviços de inteligência atuantes e, atualmente, é consenso entre os especialistas pelo mundo que nenhuma grande democracia pode prescindir da atividade de inteligência. Afinal, o Estado e a sociedade precisam ser protegidos, e os tomadores de decisão nas mais altas esferas da administração pública necessitam de assessoramento nos moldes do realizado pelos serviços secretos.

Claro que regimes autoritários também fazem uso de serviços secretos. A história da humanidade é pródiga de exemplos em que os serviços de inteligência foram usados como o escudo e a espada de ditaduras, de esquerda ou de direita. Em muitos casos, como o soviético (e os demais países comunistas), os serviços de segurança e inteligência constituíam alicerces do regime. Daí haver autores, como José Manuel Ugarte, que assinalam que

(...) a atividade de Inteligência não é uma atividade habitual do Estado democrático. É uma atividade, se bem permanente, excepcional do referido Estado, reservada para o exterior, das questões mais importantes das políticas exterior, econômica e de defesa; e para o interior, àquelas ameaças susceptíveis de destruir o Estado e o sistema democrático (Ugarte, 2003).

Portanto, uma segunda constatação referente à atividade de inteligência é que esta não é “boa nem má”, mas sim um instrumento de grande relevância em qualquer regime político. E isso se deve ao fato de que os serviços secretos lidam, eminentemente, com informação, e informação (conhecimento) é poder. Logo, um dirigente habilidoso consegue conduzir melhor suas atividades se souber utilizar adequadamente o setor de inteligência.⁷ E, quando isso acontece, seja em democracias, seja em regimes autoritários, os serviços secretos podem se tornar, eles próprios, tremendamente poderosos.

As duas primeiras constatações relacionam-se ao grande dilema referente ao papel da inteligência em regimes democráticos: como conciliar a tensão entre a necessidade premente do segredo (sigilo) na atividade de inteligência e a transparência das atividades estatais, essencial em uma democracia? Associada a essa questão, outra preocupação surge, particularmente nas sociedades democráticas

7. Ainda na Antiguidade, em sua obra clássica sobre estratégia, *A Arte da Guerra*, o general chinês Sun Tzu (século IV a.C.) trata da importância do emprego de espões pelos governantes e generais. O mestre chinês dedica seu último capítulo inteiramente à atividade de inteligência como fator essencial para a vitória e lembra que “se um soberano iluminado e seu comandante obtêm a vitória sempre que entram em ação e alcançam feitos extraordinários, é porque eles detêm o conhecimento prévio e podem antever o desenrolar de uma guerra. (...) Este conhecimento prévio, no entanto, não pode ser obtido por meio de fantasmas e de espíritos, nem pode ser obtido com base em experiências análogas, muito menos ser deduzido com base em cálculos das posições do sol e da lua. Deve ser obtido das pessoas que, claramente, conhecem as situações do inimigo. (...) Há cinco tipos de espões que podem ser utilizados: espião nativo, espião interno, espião convertido, espião descartável e espião indispensável. (...) Quando se emprega os cinco tipos de espões simultaneamente, o inimigo não consegue desvendar os métodos de operação. É extremamente complicada e se torna uma arma mágica para o soberano derrotar seu inimigo” (Sun Tzu, 2003).

que viveram, em passado recente, períodos autoritários: como garantir que os órgãos de inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos? (Bruneau, 2000).

A maneira com que determinada sociedade lida com o dilema *transparência versus sigilo*, em termos de procedimentos e atribuições dos serviços de inteligência, é um indicador do grau de desenvolvimento da democracia nessa sociedade (Gill, 1994). Em países com modelos democráticos consolidados, como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Austrália, a dicotomia *transparência das ações governamentais versus sigilo da atividade de inteligência* é resolvida por meio de mecanismos eficientes e efetivos de fiscalização e controle interno e, especialmente, de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo.⁸

Assim, a manutenção de uma comunidade de inteligência atuante, operando eficiente e eficazmente, de acordo com os preceitos legais, em defesa da sociedade e do Estado, é de suma importância para as democracias, particularmente em uma época de insegurança e incertezas em escala global. Essa comunidade, entretanto, para que não venha a desvirtuar-se de suas funções, deve estar sob estrito controle.

Outra constatação importante sobre os serviços secretos (tanto de países democráticos quanto de regimes autoritários) é que há vários deles atuando além de suas fronteiras, em diversas partes do mundo, com dois objetivos básicos:

- tentar reunir o máximo possível de informações (políticas, econômicas, culturais e tecnológicas) sobre Estados, organizações e pessoas que possam considerar de algum interesse para aqueles a quem os serviços secretos trabalham; e
- tentar, em alguns casos, influenciar pessoas, organizações e Estados a agirem de acordo com os interesses daqueles a quem os serviços secretos servem.

Essa prática, registre-se, é seguida por serviços de inteligência de grandes potências, mas também por aqueles de países sem tanto protagonismo internacional e, ainda, por organizações e grupos não estatais. Da isolada Coreia do Norte aos Estados Unidos,⁹ há Estados cujos serviços secretos de inteligência externa atuam diretamente influenciando governos e organizações (de maneiras diversas, sobre as quais não se pretende tratar neste ensaio) e, muitas vezes, operando de forma clandestina e até contrária às normas do país em que estejam atuando. Goste-se disso ou não, é assim que ocorre no plano internacional.

8. Sobre o controle dos serviços secretos, ver, de nossa autoria, Gonçalves (2010).

9. Exemplos históricos são os da atuação da CIA estadunidense em várias partes do globo durante a Guerra Fria, o mesmo acontecendo com serviços secretos soviéticos e de outros países do bloco socialista. Duas obras interessantes a respeito, disponíveis em português são as de Weiner (2008) e de Bearden e Risen (2005).

Ainda sobre a atuação dos serviços de inteligência no plano internacional (seja reunindo dados, seja influenciando pessoas, organizações e governos, de maneira encoberta ou não), isso ocorre “desde que o mundo é mundo” e continuará ocorrendo enquanto o ser humano habitar sobre a Terra. E, no campo das relações entre os povos, se o diplomata e o militar sempre tiveram papel de destaque como pilares da Política Externa, também o teve o espião, apenas com a diferença de que este atuava de maneira mais sigilosa, ou mesmo como militar ou diplomata.

Portanto, difícil é pensar no aumento da influência de atores no cenário sem que, de alguma maneira, a inteligência esteja nesse processo desde sempre. E isso ocorre (e sempre ocorreu) porque a atividade de inteligência está intimamente ligada à natureza humana, à necessidade de conhecer o outro e o ambiente em que ele se encontra para melhor decidir. Assim é que, indiscutivelmente, os espões têm seus empregos garantidos ainda por muitas gerações.

Foge ao escopo deste ensaio tecer considerações mais aprofundadas sobre o papel da atividade de inteligência nas relações internacionais ao longo dos séculos. Entretanto, convém fazer referência a alguns casos, apenas a título ilustrativo e ainda que de maneira superficial.

4 UM POUCO DE HISTÓRIA

Os relatos mais antigos sobre inteligência que chegaram aos nossos dias remontam ao Egito dos faraós. Um dos primeiros registros de relatórios de inteligência de que se tem notícia data de cerca de 3 mil anos antes de Cristo: trata-se de um documento produzido para o Faraó por uma patrulha da fronteira sul do Egito, em que é reportado que “encontramos o rastro de 32 homens e 3 jumentos”. Eram informações relevantes sobre deslocamentos de pessoas nos limites de um império que vivia em conflito com seus vizinhos e que, a partir de 1.532 a.C., consolidou-se por meio de uma série de conquistas. Natural que os faraós precisassem de informações sobre todos esses territórios conquistados e aqueles a conquistar.

Muitos dos historiadores que tratam de inteligência citam a Bíblia cristã como uma das fontes mais antigas sobre a atividade. No Antigo Testamento há, por exemplo, a passagem em que Moisés teria enviado espões à Terra de Canaã, no que pode ser uma das primeiras “ordens de busca” de que se tem registro:

Envia homens para explorar a terra de Canaã, que eu hei de dar aos filhos de Israel. Enviarás um homem de cada tribo patriarcal, tomados todos entre os príncipes. (...) Enviando-os a explorar a terra de Canaã, Moisés disse-lhes: ‘Examinai que terra é essa, e o povo que a habita, se é forte ou fraco, pequeno ou numeroso. Vede como é a terra onde habita, se é boa ou má, e como são as suas cidades, se muradas ou sem muros; examinai igualmente se o terreno é fértil ou estéril, e se há árvores ou não. Coragem! E trazei-nos dos frutos da terra (...)’. (Números 13, 2:20)

Tem-se aí o relato de uma operação de inteligência planejada por Moisés, considerado um dos maiores mestres da espionagem da Antiguidade. Outra passagem bíblica muito referida é a do envio, por Josué, de dois espiões à cidade-fortaleza de Jericó, para coletarem informações para a campanha militar israelita. De acordo com o relato bíblico, uma vez na cidade, os espiões teriam contado com apoio e abrigo da prostituta Raab,¹⁰ uma evidência da estreita colaboração entre a primeira e a segunda profissões mais antigas... Isso teria acontecido por volta do ano 1.200 a.C. A Bíblia, de fato, está repleta de histórias de espiões, de Dalila a Judas.

A atividade de inteligência também se desenvolveu em Roma, aperfeiçoando-se à medida que a cidade se projetava como potência do Mundo Antigo. Os romanos usavam um amplo leque de técnicas operacionais de inteligência, como era de se esperar de qualquer grande potência. Daí que a reunião de dados sobre tribos e cidades vizinhas, mas também sobre os povos contra os quais viviam em constante luta (como gauleses e etruscos) tornou-se prática corriqueira e essencial para a sobrevivência de Roma nos primeiros anos da República (Sheldon, 2000).

Júlio César (século I a.C.) conhecia a atividade de inteligência e atribuía-lhe valor expressivo, tendo usado desse recurso tanto na campanha da Gália quanto durante a Guerra Civil (Richardson, 1984). Apesar de não ter sido o criador do sistema romano de inteligência, o grande feito de César foi ter desenvolvido o primeiro sistema nacional de inteligência romano (Hughes-Wilson, 2005, p. 31), que seria, a partir de então, instrumento de poder importante nas mãos dos imperadores.

Ao chegar ao poder, após a morte de César, Augusto (que governou de 31 a.C. a 14 d.C.) logo reteve sob seu controle todo o aparato de inteligência existente e estabeleceu o *Cursus Publicus*, uma rede de comunicações que alcançava todo o Império e que se tornou o cerne do serviço secreto da Roma Imperial. Esses mensageiros eram geralmente oriundos do exército, em particular *speculatores* usados em missões especiais. A estrutura concebida por Augusto ganharia força e estaria presente no governo de Roma até o colapso do Império do Ocidente, no século V da Era Cristã. De fato, continuaria em Bizâncio, dada sua eficiência e utilidade para os governantes.¹¹

Na Europa Medieval, os senhores feudais pouco podiam contar com sistemas de informações desenvolvidos. Entretanto, a inteligência não desapareceu completamente entre os povos do Ocidente (já que permanecia ativa no Islã e no Oriente), pois a então potência hegemônica, a Igreja, possuía um sistema de informações eficiente e eficaz que contribuiu para seu poder e autoridade sobre a

10. "Josué, filho de Nun, despachou de Setim secretamente dois espiões: Ide, disse-lhes ele, e examinai a terra e a cidade de Jericó. Em caminho, entraram em casa de uma prostituta chamada Raab, onde se alojaram." (Josué 2, 1) *Bíblia Sagrada*. Disponível em <<http://www.bibliacatolica.com.br>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

11. Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 32-33.

cristandade por séculos. Costuma-se dizer que “onde havia um padre, havia um agente de Roma”. E, à medida que as cortes europeias foram se estruturando em torno dos monarcas, que, por sua vez, logo começariam a disputar poder político entre seus pares e com a Igreja, os espões voltaram a ser empregados em larga escala.

Já no fim do Medievo, o uso de espões cresceu com os primeiros embriões do Estado nacional. Também no final da Idade Média, além do recrutamento tradicional de espões entre profissionais com vida itinerante, como sacerdotes, mercadores, menestréis e peregrinos, recorreu-se cada vez mais a diplomatas. À medida que avançava a Era Moderna, embaixadores mostraram-se eficientes agentes na coleta e busca de informações de interesse de seus países e soberanos (Crowdy, 2006, p. 58).

Na Era Moderna, com o surgimento e afirmação dos Estados nacionais, a inteligência também se consolidou como um recurso eminentemente estatal para a defesa dos interesses dos soberanos e, posteriormente, de seus súditos (Gill e Phythian, 2006, p. 9). Naturalmente, quanto mais poderosos se tornavam, mais os monarcas precisavam de informações estratégicas não só sobre seus adversários, mas sobre a própria Igreja e, ainda, sobre seus súditos (Ind, 1967, p. 29-35).

De Elizabeth I, da Inglaterra, ao Cardeal Richelieu, na França, passando por George Washington, na Revolução Americana, e Frederico o Grande, da Prússia, espões sempre estiveram presentes, reunindo informações para seus mestres e infiltrando-se junto aos inimigos ou concorrentes destes. O mesmo aconteceu durante as Guerras Napoleônicas e ao longo do século XIX, quando um dos principais estadistas da época, o Chanceler prussiano Otto von Bismarck, mostrou-se um grande consumidor de inteligência – o que se refletiu em suas vitórias na complexa política internacional europeia.¹²

No século XX a atividade de inteligência alcançou seu apogeu. Nunca os serviços secretos estiveram tão presentes nas relações entre os povos e influenciando nas políticas interna e externa dos países, em tempos de paz ou de guerra. Nada em termos de atividade de inteligência nos séculos anteriores pôde-se comparar à última centúria do segundo milênio em termos de intensidade, abrangência, profissionalização e popularidade. É a época da profissionalização da atividade e do estabelecimento dos serviços secretos como organizações estatais permanentes e estratégicas. Daí se intitular o século XX como “o século dos espões”.

12. Bismarck conhecia e valorizava a atividade de inteligência. O Chanceler compreendia a importância do emprego desse recurso em tempo de guerra e, sobretudo, nos períodos de paz, quando a inteligência constituía ferramenta relevante para a condução da política pragmática e calculista nas relações entre as potências. Foi assim que Bismarck patrocinou o desenvolvimento de um sistema de inteligência civil e militar que garantiria a segurança interna e defenderia os interesses do Reich por décadas. Figura fundamental nesse processo foi o advogado Wilhelm Stieber (1818-1892), que se tornaria o mestre da inteligência alemã.

Assim, dos informes produzidos pelos gabinetes de guerra no conflito de 1914-1918 às atividades da comunidade de inteligência na luta contra o terrorismo e às novas ameaças do final do milênio, passando pelos grandes casos de espionagem do entreguerras, pela luta nas sombras da II Guerra Mundial e pela intensidade do emprego da inteligência no conflito bipolar, a segunda profissão mais antiga do mundo marcou presença em cada dia do século XX, afetando a conduta dos atores no cenário internacional. Isso sem falar da inteligência a serviço de grandes corporações internacionais ou mesmo de organizações não governamentais (Barral e Langelaan, 1970).

Durante a Guerra Fria (1945-1991),¹³ a atividade de inteligência alcançaria importância sem precedentes em tempos de paz. Efetivamente, não seria mais possível dissociá-la da Política Externa, particularmente das Grandes Potências. À medida que crescia a disputa bipolar, mais e mais a atividade de inteligência se destacava entre as superpotências e os serviços secretos ganhavam força.¹⁴ Durante cerca de quatro décadas, o embate entre a União Soviética e os Estados Unidos se daria também “nas sombras”, entre seus serviços secretos (de fato, suas comunidades de inteligência), envolvendo não só estadunidenses e soviéticos, mas todo o planeta.

Tanto no que concerne à inteligência humana (com o emprego de espões, informantes, agentes por todos os cantos do planeta, como redes estabelecidas em cidades como Moscou, Washington, Paris, Londres, Viena, Cidade do México, Rio de Janeiro, Bagdá ou Damasco) quanto ao desenvolvimento tecnológico sem precedentes de equipamentos e sistemas para coletar e processar informações sobre inimigos e aliados (de simples gravadores para interceptação telefônica a satélites espões e supercomputadores), a atividade de inteligência foi um dos aspectos marcantes da Guerra Fria. Na Nova Ordem que se estabeleceu no pós-guerra, proliferaram os serviços de inteligência na maioria dos países, em alguns com comunidades altamente complexas e com agências com missões extremamente específicas. Informação sobre o outro era essencial; e muitas vezes essa informação era protegida e tinha que ser obtida pela inteligência em suas diversas variantes. Daí se dizer que a Guerra Fria foi a primeira “guerra da inteligência”.¹⁵

13. Uma vez que não há consenso a respeito dos marcos cronológicos de início e término da Guerra Fria, optou-se por registrar o período entre 1945 (com as Conferências de Yalta e Potsdam) e 1991 (quando, em 25 de dezembro, teve fim a União Soviética).

14. “Na corrida armamentista, o mundo rachou e foi dividido entre norte-americanos e russos, entre capitalistas e comunistas. Paradoxalmente, as nações que se armavam atômica e nuclearmente para uma possível Terceira Guerra Mundial eram as mesmas que tentavam com desespero evitar a hecatombe. Nessa nova lógica, os serviços secretos passariam a ser mais valiosos que muitos exércitos. Com bomba ou sem bomba, os países teriam que vigiar-se 24 horas por dia, num jogo de somar, dividir e multiplicar cujo resultado final deveria ser zero, justamente o escorço que garantiria o equilíbrio e a sobrevivência do planeta. Era o início da Guerra Fria. (...) Assim, paralelamente à corrida armamentista, em muitos países aconteceu um avanço brutal dos serviços secretos (...)” (Figueiredo, 2005, p. 48-49).

15. Hughes-Wilson, *op. cit.* p. 352-353.

No início da década de 1990, a agenda do sistema internacional pós-Guerra Fria voltava-se para formas não violentas de conflito (como a competição econômica) e para questões pouco comuns à “alta política”, com destaque para a proteção ao meio ambiente, os processos de integração econômica e os direitos humanos. Claro que a inteligência teve que direcionar seu foco para esse novo cenário, com novas prioridades e reestruturação de métodos e técnicas de obtenção de dados e produção de conhecimento (Tood e Bloch, 2003, p. 4).

Durante a primeira década pós-Guerra Fria, os Estados redirecionariam suas atividades para a inteligência econômica, espionando empresas e projetos mais relacionados à era do “Estado de mercado” que do “Estado territorial”. Das operações com fontes humanas, passou-se à ênfase na inteligência tecnológica. E, com o fim das preocupações eminentemente militares e de segurança internacional, o orçamento dos setores de inteligência seria reduzido, assim como os contingentes e estruturas de muitos serviços em todo o mundo,¹⁶ no que se chamou “*peace dividend*”.¹⁷ Houve mesmo questionamento sobre a necessidade de manutenção de serviços secretos no novo cenário de relações internacionais que se configurava (Hilsman 2000, p. 8-22).

Novas parcerias foram construídas. Tradicionais adversários dos dois blocos aproximaram-se, muitos se tornando aliados. Estados Unidos e Rússia passaram a cooperar, inclusive na área de inteligência,¹⁸ contra as novas ameaças, como o crime organizado, o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, e mesmo diante de atores estatais que poderiam significar um risco para a estabilidade do sistema internacional. Nesse sentido, a Guerra do Golfo e a situação do Iraque nos anos seguintes assinalaram a importância da inteligência de sinais e do reconhecimento por satélites, área que teve grande impulso nos anos 1990.

À medida que avançava a década e chegava o século XXI, as chamadas “novas ameaças” mostravam-se mais presentes, exigindo outra revisão nas competências, objetivos e métodos dos serviços de informações. O terrorismo, por exemplo, ganhava outros contornos. Organizações terroristas consolidaram-se, com destaque para aquelas de fundamentalistas islâmicos que avocavam o papel de mártires contra o Ocidente e seus valores, representados pelos Estados Unidos, Israel e seus aliados. Esses problemas da pós-modernidade, associados à necessidade de se lidar

16. Nos Estados Unidos, entretanto, ao final da década de 1990, houve uma recuperação dos gastos com alguns setores da inteligência, voltando-se a comunidade a vigiar a proliferação de armas de destruição em massa, grupos terroristas e organizações criminosas. Havia, inclusive, críticas a esse aumento orçamentário. Ver Eisendrath (2000).

17. Todd e Bloch, *op. cit.*, p. 4.

18. Não que os serviços de cada potência não continuassem operando no território de outras potências, como a inteligência russa fazia nos Estados Unidos. Mas isso faz parte do “jogo”, havendo um brocado que diz que *there are friendly states but there are no friendly intelligence services*.

com os chamados Estados-pária, seriam objeto de preocupação de comunidades de inteligência de todo o mundo no século que se iniciava.

Então ocorreram os atentados de 11 de setembro de 2001... E os Estados Unidos, abalados pelo que se evidenciava como despreparo, incompetência ou fragilidade do seu aparato de segurança e inteligência (Lederman, 2005, p. 65), passariam por mudanças significativas internamente e em sua atuação pelo globo. Começava a “guerra contra o terror”, no que alguns chamariam de “a era da globalização do terrorismo.”¹⁹

O mundo pós-11 de Setembro não é o mesmo de antes dos atentados. Também não o são as relações entre os atores internacionais.²⁰ Nesse novo cenário global, nações dos cinco continentes têm reestruturado o aparato de inteligência para adequá-lo à realidade do combate ao terrorismo transnacional. Os Estados Unidos, por exemplo, promoveram significativas reformas em sua comunidade de inteligência, com a criação do Departamento de Segurança Doméstica (*Department of Homeland Security*), a reorganização das agências e nova legislação de segurança e antiterrorista. Foi criado, ainda, o cargo de Diretor Nacional de Inteligência, com mais poderes que o Diretor Central de Inteligência.²¹ O país vive, desde então, em constante estado de alerta e os temas segurança e missão dos serviços de segurança e inteligência, bem como a compatibilidade da atividade de inteligência com a manutenção das liberdades individuais e a preservação dos direitos civis, são objeto de debates recorrentes (Berkowitz, 2005; Posner, 2005).

As reformas nos setores de segurança e inteligência dos Estados Unidos influenciaram transformações nos congêneres de outros países, com a criação de agências ou forças antiterror e alterações na legislação. A inteligência doméstica, por exemplo, a cargo do *Federal Bureau of Investigation* (FBI),²² seria completamente repensada e reformulada (Betts, 2007; Sarkesian; Williams; Cimbala, 2008; Kay, 2006). Aumentou também a cooperação entre os serviços e a troca de informações e de conhecimento de inteligência produzido. Países como Paquistão e Turquia passaram a primeiro plano na busca de “parceiros” por parte da comunidade de inteligência estadunidense.

Evidentemente, a atuação dos serviços de inteligência no combate ao terrorismo provocaria atritos inclusive entre aliados tradicionais. Em 2007, por exemplo,

19. Hughes-Wilson, *op. cit.*, p. 384-408.

20. Sobre as transformações no mundo pós-11 de setembro ver Morgan (2006) e Murdock *et al.* (2006).

21. Sobre as transformações na comunidade de inteligência dos Estados Unidos pós-11 de Setembro, ver a 5ª edição da obra de Jeffrey Richelson (2007). Ver também, *online*, as páginas oficiais do escritório do Diretor Nacional de Inteligência (<http://www.dni.gov>) e da comunidade de inteligência dos Estados Unidos (<http://www.intelligence.gov/index.shtml>).

22. Além de ser a polícia federal dos Estados Unidos, o FBI também tem funções de agência de inteligência doméstica.

houve protestos por parte da opinião pública e de autoridades de países europeus contra ações clandestinas da *Central Intelligence Agency* (CIA) – Agência Central de Inteligência e de outras agências de inteligência estadunidenses na Europa, como o sequestro e detenção de suspeitos de pertencerem a organizações terroristas e mesmo transferência destes para os Estados Unidos sem que os governos dos países onde se encontravam fossem informados.

Continua também a obtenção de dados e produção de inteligência sobre alvos estatais. O caso do avião espião estadunidense derrubado quando sobrevoava o território chinês, em 2001, é apenas um exemplo dessas operações. Nesse sentido, os alvos não são apenas militares, mas econômicos e tecnológicos. Importantes, nesses casos, tanto a inteligência tecnológica (com a interceptação de comunicações e a vigilância por satélite e outros meios) quanto o recurso a fontes humanas.

Resquícios de operações da Guerra Fria ainda marcam o começo deste século. Registre-se, por exemplo, na Ucrânia, em 2004, o provável envenenamento do líder opositor Viktor Yuschchenko, que disputava as eleições naquele país e tinha posições contrárias aos interesses do Kremlin. Apesar das marcas no rosto deixadas pelo provável envenenamento, ocorrido em um contexto que sinalizava uma operação clandestina nos moldes das mais tradicionais praticadas pelo *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (KGB) – Comitê de Segurança do Estado, Yurshchenko sobreviveu, ganhou a eleição e foi empossado como presidente da Ucrânia.²³ A mesma sorte não teve Alexander Litvinenko (1962-2006), ex-agente do KGB e do *Federalnaya Sluzhba Bezopasnosti* (FSB) – Serviço Federal de Segurança, o serviço de inteligência doméstica da Rússia –, que denunciara crimes cometidos pela agência a mando de Vladimir Putin, presidente da Rússia, ex-chefe do FSB e também antigo agente do KGB.²⁴ Litvinenko foi hospitalizado em 1º de novembro de 2006 e morreu três semanas depois, contaminado por Polônio-210, um isótopo radioativo altamente tóxico. Antes de sua morte, acusou o presidente russo por seu envenenamento. O método para envenenar o dissidente também era prática soviética à época da Guerra Fria.²⁵

Outra recente operação de inteligência desenvolvida por forças de um país em território estrangeiro foi a Operação Tridente de Netuno, que culminou na morte do terrorista Osama bin Laden, em 2 de maio de 2011. Reunida inteligência que confirmava que o terrorista saudita encontrava-se homiziado no Paquistão, forças especiais da Marinha dos Estados Unidos – os *Seals* – entraram

23. Crowdy, *op. cit.*, p. 331-332.

24. Litvinenko lançou dois livros, nos quais criticava a tentativa de Putin de concentrar mais poder, e denunciava supostos atentados a bomba realizados pela FSB com o intuito de justificar a invasão militar na Chechênia. Investigava ainda a morte de Anna Politkovskaya, jornalista russa que também fazia oposição ao governo.

25. Sobre o caso Litvinenko, ver Goldfarb e Litvinenko (2007) e o livro de Alexander Litvinenko e Felshtinsky (2007).

em território paquistanês, atacaram as instalações onde se encontrava Bin Laden, executaram o terrorista, recolheram informações disponíveis sobre a Al Qaeda e deixaram o país em uma ação dirigida pela inteligência estadunidense.

Assim, a atividade de inteligência neste início de século continua atualíssima e cada vez mais importante nas relações internacionais. Com as novas ameaças e as conformações do sistema internacional globalizado, Estados (e outros atores) não podem abrir mão de serviços secretos para obtenção de dados e produção de conhecimentos fundamentais para o processo decisório.

5 QUAL A RELEVÂNCIA DISSO TUDO, AFINAL?

Esse brevíssimo apanhado histórico teve por objetivo assinalar mais uma constatação: a de que a atividade de inteligência está muito mais presente no dia a dia das pessoas do que elas podem imaginar. De fato, nas relações internacionais, na política internacional, os serviços de inteligência estão atuando, e de maneira efetiva. Aquele (governo, organização ou indivíduo) que simplesmente desconsiderar essa realidade tende a mostrar-se bastante vulnerável interna e externamente.

Diante dessa constatação, o que fazer? Como lidar com uma realidade de serviços de inteligência (de governos e de entes privados) operando em diversos setores, reunindo informações de caráter político, econômico, tecnológico, dados sensíveis de posse do Estado, da sociedade e até de indivíduos e, em alguns casos, tentando influenciar pessoas, empresas, entes públicos de acordo com interesses adversos? Como se encontra o Brasil nesse quadro?

Uma primeira resposta a ser dada é que o Brasil está vulnerável e que tanto a sociedade quanto o Estado brasileiro deveriam se preocupar mais com assuntos relacionados à inteligência. Afinal, como o quinto maior país em termos de população e território, atualmente ocupando a posição de sexta economia do globo,²⁶ com a expectativa de tornar-se a quinta por volta de 2030, com o segundo parque industrial do hemisfério, centros de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia de ponta em áreas que vão da agropecuária à indústria aeronáutica, o Brasil não pode se furtar a considerar segurança como aspecto essencial para sua existência. Nesse sentido, à medida que ocupa posição de destaque no cenário internacional e busca se tornar ator influente pelo globo, o país vira alvo de ações de inteligência, tanto de serviços secretos estrangeiros quanto de organizações criminosas e terroristas e, ainda, de outras organizações privadas interessadas em aspectos econômicos, ambientais, tecnológicos etc.

26. Brazil to overtake UK as sixth-largest economy. *The Telegraph*, 31 Oct 2011. Disponível em <<http://www.telegraph.co.uk/finance/globalbusiness/8860417/Brazil-to-overtake-UK-as-sixth-largest-economy.html>>. Para dados sobre as economias do mundo, ver International Monetary Fund. *World Economic Outlook Database*, disponível em: <<http://www.imf.org>>.

Ademais, o país sediará eventos de grande porte nos próximos anos, como a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo de Futebol (2014), e as Olimpíadas e Paraolimpíadas (2016). É fundamental que o Brasil disponha de um sistema eficiente, eficaz e efetivo de segurança e inteligência em todos esses eventos, sobretudo em uma época de facilidade na circulação de pessoas e em um momento histórico em que o terrorismo internacional ganha força.

O terrorismo deve ser percebido como uma preocupação real no Brasil. Ainda que haja setores da sociedade (e mesmo da administração pública) que defendam que o país não é alvo de organizações terroristas, convém lembrar que os brasileiros receberão em seu território delegações de países que o são em todos os grandes eventos aqui assinalados. Não é baixa a probabilidade de um atentado terrorista no Brasil nos próximos anos, cuja repercussão seria imensa, sobretudo se ocorresse durante um grande evento.²⁷ Preocupa o fato de a sociedade brasileira e as autoridades públicas não parecerem atentas ou preparadas para enfrentar o terrorismo em solo pátrio.²⁸

Portanto, um país como o Brasil, que quer alcançar uma posição de destaque no plano internacional, que vem conquistando cada vez mais espaço político, econômico, tecnológico em âmbito global, não pode continuar lidando com inteligência como o faz hoje. O Brasil já se tornou “alvo” da inteligência de outros países e organizações. E ainda é muito vulnerável como sociedade e como Estado.

Iniciativa importante para fazer frente a essa adversidade delicada é o desenvolvimento de medidas de contrainteligência. Fala-se aqui de investimentos em segurança de pessoas, organizações, processos, produtos, áreas e instalações, comunicações, entre outros. Ademais, é fundamental que se desenvolva uma cultura de inteligência não só entre servidores públicos, civis e militares, mas, sobretudo, entre os tomadores de decisão e, além disso, junto à sociedade como um todo. E isso requer mudanças na legislação e, principalmente, vontade política. Enfim, é necessário que se reestruture o aparato brasileiro de segurança e inteligência.

6 A ORGANIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL

A atividade de inteligência no Brasil tem como marco o ano de 1927, com a instituição, pelo presidente Washington Luís, do Conselho de Defesa Nacional – que tinha uma Secretaria cuja função, entre outras, era assessorar o Chefe de Estado em assuntos de informações e contrainformações. A partir de então, a comunidade

27. Em entrevista ao jornal *Folha de S. Paulo*, em 17/11/2011, o superintendente da Polícia Federal em São Paulo, Roberto Troncon Filho, assinalou que é elevado o risco de um atentado terrorista em São Paulo por ocasião da Copa de 2014. A entrevista está disponível em: <<http://joanisval.com/2011/11/28/risco-de-terrorismo-na-copa>>.

28. Estudo interessante sobre os riscos de ações terroristas no Brasil é o trabalho de Pinto, 2014. Disponível em: <<http://marcusviniciusreis.files.wordpress.com/2011/11/terrorismo-na-copa-do-mundo-viegas1.pdf>>.

de inteligência passou por altos e baixos, cresceu, tornou-se influente e alcançou as mais altas esferas de poder na República, com dois supremos mandatários dela oriundos (Emílio Garrastazu Médici e João Baptista Figueiredo).²⁹

O apogeu da atividade de inteligência no Brasil foi à época do Serviço Nacional de Informações (SNI) e do Sistema Nacional de Informações (Sisni), quando os serviços secretos tinham grande influência junto às mais altas esferas de governo. Entretanto, junto com o poder veio o estigma dos serviços secretos associados ao período militar e a condutas arbitrárias e ilegais de algumas pessoas ligadas à então comunidade de informações. E a sociedade brasileira passou a ver a atividade de inteligência intimamente associada à repressão.

Com a extinção do SNI e do Sisni em 1990, a atividade de inteligência entraria no que se poderia chamar de “era das trevas”. A comunidade de informações foi desmantelada, servidores civis foram redistribuídos, aposentados ou demitidos, os militares que trabalhavam nos órgãos de inteligência reconduzidos a suas respectivas Forças. Arquivos foram perdidos ou destruídos e houve uma ruptura na memória organizacional de muitos serviços secretos que dificilmente poderia ser recuperada. Esse cenário só começou a mudar a partir de meados da década de 1990, com a proposta, no governo Fernando Henrique Cardoso, de criação de uma agência de inteligência e de um sistema de inteligência que operassem de forma consentânea com o regime democrático, em defesa do Estado e da sociedade e em estrito cumprimento da lei. Em 7 de dezembro de 1999, a Lei nº 9.883 foi promulgada, criando a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e instituindo o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).³⁰

Decorridos mais de dez anos da Lei nº 9.883, a comunidade de inteligência é ainda muito malvista pela sociedade em geral e pelos tomadores de decisão. Os serviços secretos operam com grande dificuldade, tanto devido à falta de respaldo legal quanto pelo escasso orçamento, tendo, ainda, que lidar com a desconfiança da população e de seus clientes, os políticos e os administradores públicos dos mais altos escalões. O Sistema tem dificuldade de integração e mudanças se fazem necessárias, sobretudo em um contexto em que “novas ameaças” se evidenciam e em um momento em que o Brasil se desenvolve e busca aumentar seu protagonismo em âmbito internacional. Em outras palavras, há muitos problemas, e esses problemas têm de ser resolvidos.

29. Os presidentes Emílio Garrastazu Médici (1905-1985) e João Baptista de Oliveira Figueiredo (1918-1999), que governaram o Brasil entre 1969 e 1974, e 1979 e 1985, respectivamente, foram chefes do SNI, saindo desse cargo para ocupar a Presidência da República, por eleição indireta. Para um breve histórico da atividade de inteligência no Brasil, ver nosso artigo em Gonçalves (2009). Ver, também, Stepan (1996) e Antunes (2002).

30. A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, é o marco legal para a atividade de inteligência no Brasil.

Entre os problemas e dificuldades atualmente enfrentados pela comunidade de inteligência no Brasil estão:

- a falta de mandato claro e de apropriada distribuição de competências entre os distintos órgãos do Sisbin;
- dificuldades de integração e cooperação entre os entes do Sistema;
- ausência de uma autoridade central que efetivamente coordene os diversos segmentos;
- falta de legislação que estabeleça mecanismos e protocolos de cooperação;
- ausência de legislação que dê respaldo à atividade e ao pessoal de inteligência e que proteja o conhecimento sigiloso sob a guarda dos serviços secretos;
- fragilidade orçamentária; e
- ausência de mecanismos efetivos de controle, particularmente de controle externo da atividade de inteligência.³¹

Todos esses problemas estão relacionados à ausência de uma cultura de inteligência entre os brasileiros. Não se conhece, não se discute e não se dá importância à atividade de inteligência no país. De fato, a opinião pública brasileira (e isso se reflete nos governantes) parece não ver com muito bons olhos os serviços secretos e seu trabalho. Essa percepção reticente da sociedade brasileira com relação à atividade de inteligência tem entre suas razões o preconceito contra os serviços secretos e a associação destes a iniciativas e regimes autoritários.

Duas décadas e meia transcorridas desde o fim do período militar no Brasil, a atividade de inteligência ainda é vista como algo ilegítimo e relacionado à ditadura. O termo pejorativo “araponga” (cunhado pelo dramaturgo Dias Gomes em novela de sua autoria, do início da década de 1990, como referência a um personagem atrapalhado da comunidade de informações) tornou-se gíria para satirizar o pessoal da inteligência no Brasil e revela o desprestígio dos profissionais da área perante certos setores da sociedade brasileira, particularmente entre formadores de opinião.

Uma consequência da falta de cultura de inteligência no Brasil é o despreparo dos brasileiros (tanto na iniciativa privada quanto no setor público) para fazer frente a ameaças reais como a espionagem (a serviço de outros Estados ou de organizações não governamentais), a atuação de organizações criminosas e mesmo de grupos terroristas. Com isso a vulnerabilidade do Brasil diante desse tipo de ameaça

31. Para análise mais detalhada desses problemas, ver, de nossa autoria, Gonçalves (2011a, p. 259-280).

é enorme. Outra consequência é a falta de investimento no setor e a ausência de mecanismos legais e institucionais que viabilizem o trabalho do pessoal de inteligência. Só quem perde com essa falta de cultura de inteligência é a sociedade e o Estado brasileiros.

7 O APRIMORAMENTO DA INTELIGÊNCIA NO BRASIL

Assinalados os obstáculos relacionados à atividade de inteligência, cabem algumas considerações sobre como aprimorar essa atividade no Brasil.³² Primeiramente, o Sisbin deve ser reestruturado para permitir cooperação e integração mais eficazes, eficientes e efetivas entre seus membros. Tem-se discutido, por exemplo, a criação de subsistemas de inteligência voltados para a defesa nacional, a segurança pública, a inteligência econômico-financeira e, naturalmente, a inteligência estratégica (ou de Estado).

O estabelecimento de subsistemas pressupõe maior especialização entre os órgãos do Sisbin. Para que isso ocorra, é fundamental que seja estabelecido mandato claro para cada um dos órgãos e unidades que compõem o Sistema, bem como o âmbito de atuação e seus limites, de modo que um não intervenha na esfera de atuação do outro. Claro que essa especialização só seria possível se a ela estivessem associados mecanismos efetivos, eficientes e eficazes de cooperação e, ainda, regras claras para integração do conhecimento produzido pelos distintos setores. Sem essa delimitação de competências e áreas de atuação um serviço acabará interferindo nos assuntos do outro e poderá haver choque entre eles.

Entre os possíveis mecanismos de fomento à cooperação no Sisbin estão a criação de forças-tarefa, o estabelecimento de uma única escola de formação da comunidade, como se dava com a antiga Escola Nacional de Informações (EsNI), ou de estreita cooperação e parcerias entre as escolas existentes,³³ e a instituição de “salas de crise” ou “centros de integração” nos principais órgãos – esses centros seriam locais nas diferentes agências/unidades em que estivessem trabalhando permanentemente representantes dos membros do Sisbin. Exemplo disso é o Centro de Integração do Sisbin, do Departamento de Integração do Sisbin (Disbin), criado na Abin em 2008.

O aprimoramento da inteligência no Brasil passa também pelo estabelecimento de um arcabouço legislativo que dê respaldo à atividade e garantia aos profissionais que nela atuam em defesa do Estado e da sociedade. Nesse sentido, a lei deve regulamentar de forma clara a atividade, seus limites, o uso de meios e

32. Considerações mais aprofundadas sobre o aprimoramento da atividade de inteligência no Brasil podem ser encontradas em Gonçalves (2011a).

33. Entre as escolas de inteligência que existem atualmente no Brasil, cita-se, por exemplo, a Escola de Inteligência (ESINT), a Escola de Inteligência Militar do Exército (Esimex) e a Academia Nacional de Polícia (ANP).

técnicas sigilosas e, ainda, o sigilo nos procedimentos de compras e contratos, na publicação de atos oriundos da comunidade de inteligência (o fato de ser publicado em extrato não afeta o princípio da transparência, desde que haja um rígido controle desses atos).

No que concerne aos profissionais de inteligência, estes necessitam de normas claras que lhes deem respaldo para o exercício regular de suas atribuições, que protejam sua identidade e garantam o sigilo profissional de seus atos. Atualmente, os profissionais dos serviços secretos não têm qualquer garantia para atuarem, sobretudo aqueles de operações, o que os põe em situação tremendamente delicada de exposição.

Atenção especial deve ser dada, ainda, à legislação sobre salvaguarda de assuntos sigilosos, que precisa de reforma. Note-se, por exemplo, que as regras referentes a orçamento são as mesmas para toda a administração pública. É natural que os serviços secretos tenham legislação específica referente a suas previsões e alocações orçamentárias. Esse é tema que merece maior discussão no Parlamento. Por último, a inteligência privada, também chamada competitiva, necessita de regulamentação e controle.

De nada adiantam reformas na estrutura e funcionamento da atividade de inteligência no Brasil sem mudanças em seus mecanismos de controle, em âmbito interno e externo. Ademais, precisa haver vontade política, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo para realmente controlar os serviços secretos.

Iniciativas importantes já foram tomadas para aprimorar a atividade de inteligência no Brasil. Destaque-se, por exemplo, a elaboração, por uma comissão especial no Executivo, do projeto de Política Nacional de Inteligência (PNI), documento norteador da comunidade de inteligência brasileira. Concluído o projeto, este foi apresentado ao então presidente Luís Inácio Lula da Silva e por ele encaminhado à apreciação do órgão de controle externo do Congresso Nacional – a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). Apreciado pelo Poder Legislativo, o projeto de PNI foi devolvido ao Executivo com sugestões, estando pronto para ser editado pelo presidente da República, no final de 2010, o que, contudo, não ocorreu. De fato, decorrido mais de um ano de mandato da presidente Dilma Rousseff, nada foi feito nesse sentido e o país permanece sem uma política que oriente a atuação dos serviços secretos brasileiros.

8 CONCLUSÕES

Quando o assunto é democracia e inteligência, é fundamental que se tenha em mente que esta é um dos alicerces daquela. Os serviços secretos em uma democracia servem para assessorar o processo decisório com informações estratégicas que só eles podem fornecer. E também existem para proteger o Estado e a sociedade.

É muito complicado, a qualquer nação, sobretudo em um mundo tão instável e competitivo, subsistir sem uma cultura de planejamento, uma cultura de segurança e uma cultura de inteligência. No caso do Brasil, parecem faltar esses três elementos, o que acaba gerando vulnerabilidade do país frente a seus pares e a grupos não estatais que possam representar ameaça aos interesses brasileiros.

No que concerne especificamente à atividade de inteligência, reitera-se que, cada vez mais, o Brasil será foco das atenções internacionais, sendo previsível que serviços secretos estrangeiros aumentem sua atuação no território brasileiro ou sobre alvos brasileiros. Afinal, não são poucos os países que dispõem de serviços de inteligência externa e que enviam seus “agentes” para além de suas fronteiras com o objetivo de reunir informações sobre pessoas, organizações e Estados e, em alguns casos, tentar influenciar, de diferentes maneiras (inclusive ilícitas e violentas), pessoas, organizações e Estados.

Diante desse quadro, mostra-se fundamental que se desenvolva uma cultura de inteligência no Brasil, jogando-se de lado os preconceitos e os estigmas que marcam as relações entre a sociedade e os serviços secretos. Caso isso não ocorra, repita-se, o Estado e a sociedade brasileiros ficarão mais e mais vulneráveis, e a democracia ameaçada. Isso se aplica tanto em grandes questões de política externa, quanto no âmbito doméstico, e nas decisões governamentais em diferentes campos.

Não investir em inteligência é ser surpreendido com situações adversas. Isso, muitas vezes, pode gerar graves prejuízos. No atual cenário de insegurança internacional, as nações desenvolvidas do globo têm investido de maneira séria em inteligência. Ou o Brasil aprende com isso ou arcará com as consequências da falta de inteligência...

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. C. B. **SNI & Abin**: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BARRAL, J.; LANGELAAN, G. **Espionagem industrial**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1970.

BEARDEN, M.; RISEN, J. **O grande inimigo**: a história secreta do confronto final entre a CIA e a KGB. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

BERKOWITZ, P. **The future of American intelligence**. Stanford: Hoover Institution Press, 2005.

BETTS, R. K. **Enemies of intelligence** – knowledge & power in American national security. New York: Columbia University Press, 2007.

BÍBLIA SAGRADA. **Josué 2,1**. Disponível em: <<http://www.bibliacatolica.com.br>>.

BRUNEAU, T. **Intelligence and democratization**: the challenge of control in new democracies. The Center for Civil-Military Relations – Naval Postgraduate School, Monterey California, Mar. 2000(Occasional Paper, n. # 5).

CROWDY, T. **The enemy within**: a history of espionage. Oxford: Osprey Publishing, 2006.

EISENDRATH, C. (Ed.). **National insecurity – U.S. intelligence after the cold war**. Washington: Temple University Press, 2000.

FIGUEIREDO, L. **Ministério do silêncio**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GILL, P. **Policing politics**: security intelligence and the liberal democratic state. London: Frank Cass, 1994.

_____. PHYTHIAN, M. **Intelligence in an insecure world**. Cambridge: Polity Press, 2006.

GOLDFARB, A.; LITVINENKO, M. **Morte de um dissidente – o envenenamento de Alexander Litvinenko e a volta da KGB**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GONÇALVES, J. B. Visões do jogo: percepções das sociedades canadense e brasileira sobre a atividade de inteligência. *In*: SWENSON, R.; LEMOZY, S. (Coord.). **Democratización de la gunción de inteligencia**. Washington, D.C.: National Defense University College Press, 2009.

_____. **Políticos e espíões – o controle da atividade de inteligência**. Niterói: Impetus, 2010.

_____. O que fazer com nossos espíões? Considerações sobre a atividade de inteligência no Brasil. *In*: MENEGUIN, F. (Org.). **Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011a. p. 259-280.

_____. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2011b.

HILSMAN, R. After the cold war – the need for intelligence. *In*: EISENDRATH, C. (Ed.). **National insecurity – U.S. intelligence after the cold war**. Washington, D.C.: Temple University Press, 2000. p. 8-22.

HUGHES-WILSON, J. **The puppet masters – spies, traitors and the real forces behind world events**. London: Cassel, 2005.

IND, A. **História da espionagem**. Rio de Janeiro: Bloch, 1967.

KAY, S. **Global security in the twenty-first century**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

KENT, S. **Strategic intelligence for American world policy**. Princeton: Princeton University Press, 1949.

LEDERMAN, G. N. Restructuring the intelligence community. *In*: BERKOWITZ, P. **The future of American intelligence**. Stanford: Hoover Institution Press, 2005.

LIVTINENKO, A.; FELSHITSKY, Y. **A explosão da Rússia – uma conspiração para restabelecer o terror da KGB**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

MORGAN, P. **International security – problems and solutions**. Washington, D.C.: CQ Press, 2006.

MURDOCK, C. *et al.* **Improving the practice of national security strategy – a new approach for the post-cold war world**. Washington, D.C.: The CSIS Press, 2006.

PINTO, M. V. **Copa do Mundo de 2014 – um estudo sobre o risco de ocorrência de um atentado terrorista**. Disponível em: <<http://marcusvinciusreis.files.wordpress.com/2011/11/terrorismo-na-copa-do-mundo-viegas1.pdf>>.

POSNER, R. **Remaking domestic intelligence**. Stanford: Hoover Institution Press, 2005.

RICHARDSON, M. A. **Julius Caesar's use of intelligence**. Dissertação de Mestrado. Defense Intelligence College, 1984.

RICHELSON, J. **The US intelligence community**. Boulder, Colorado: Westview Press, 2007.

SARKESIAN, S.; WILLIAMS, J. A.; CIMBALA, S. **US national security – policymakers, processes & politics**. 4th ed., Boulder: Lynne Rienner, 2008.

SHELDON, R. M. Toga & Dagger: espionage in ancient Rome. *MHQ. The quarterly journal of military history*, p. 28-33, Autumn 2000. Disponível em: <http://www.historynet.com/wars_conflicts/ancient_medieval_wars/3028426.html>.

STEPAN, A. **Os militares: da abertura à Nova República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

SUN TZU. **A arte da guerra**. Rio de Janeiro: Bibliex, 2003.

TODD, P.; BLOCH, J. **Global intelligence – the world's secret services today**. Dhaka: University Press Ltd., 2003.

UGARTE, J. M. Controle Público da Atividade de Inteligência: a procura de legitimidade e eficácia. *In*: Brasil. Congresso Nacional. **Anais do Seminário Atividades de Inteligência no Brasil: Contribuições para a Soberania e a Democracia**, de 6 a 7 de novembro de 2002. Brasília: Abin, 2003. p. 89-145.

WEINER, T. **Legado de cinzas – uma história da CIA**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HULNICK, A. **Keeping us safe: secret intelligence and homeland security**. Westport: Praeger, 2004.

O PRESENTE E O FUTURO DA DISSUASÃO BRASILEIRA

Luiz Eduardo Rocha Paiva*

“A dissuasão é um modo de relacionamento entre duas pessoas ou duas coletividades, tão velho quanto a humanidade.”

Raymond Aron
(filósofo, sociólogo e historiador francês)

1 INTRODUÇÃO

O propósito da dissuasão é convencer um oponente a não fazer algo que contrarie a vontade do dissuasor ou induzi-lo a fazer o que seja do interesse deste último. A dissuasão será efetiva se o seu agente não precisar empregar, decisivamente, a força bruta para impor sua vontade, pois o adversário limita ou desiste de seus propósitos por crer na capacidade e disposição do primeiro em cobrar-lhe um preço elevado, caso insista nas atitudes anunciadas ou adotadas.

É fácil entender o significado, embora não seja tão simples desenvolver e manter uma capacidade de dissuasão efetiva, que contribua para a solução de conflitos quando entram em choque interesses importantes ou vitais de atores direta ou indiretamente envolvidos.

A Política de Defesa Nacional assume a dissuasão como propósito ao estabelecer: “A vertente preventiva da Defesa Nacional reside [...] em postura estratégica baseada na existência de *capacidade militar* com *credibilidade*, apta a gerar efeito dissuasório” (Brasil, 2005, grifo do autor).

No nível político cabe traduzir a ideia abstrata de postura estratégica em algo concreto, de modo a caracterizá-la de forma clara. A postura estratégica pretendida pelo Brasil no cenário mundial está estabelecida na Constituição Federal (CF) – Preâmbulo e Título I. A partir dessa base e de outros artigos da CF, particularmente do Artigo 142 (missão das Forças Armadas), a defesa nacional começa a ser delineada, o que prossegue na Lei Complementar (LC) N. 97/1999 (com as modificações introduzidas nas LC nº 117/2003 e nº 136/2010). As Políticas (Nacional e Militar)

* General de Brigada da Reserva. Professor emérito e ex-comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme) e membro da Academia de História Militar Terrestre do Brasil.

de Defesa e as Estratégias (Nacional e Militar) de Defesa completam o desenho, estabelecendo objetivos e diretrizes que ajudarão a identificar as capacidades militares a serem desenvolvidas para conferir poder dissuasório à expressão militar.

Porém, a capacidade de dissuasão de um país depende do poder nacional total, ou seja, do conjunto de todas as suas expressões – política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica – atuando coordenadamente para garantir a consecução dos interesses da nação nas situações com potencial para gerar conflitos internacionais.

Neste trabalho, procura-se responder a alguns questionamentos que interessam diretamente à defesa nacional. Um país com poder militar baseado em forças armadas apenas convencionais (sem armas nucleares), ainda que modernas e equipadas, teria capacidade dissuasória para defender seu patrimônio e projetar-se com efetividade no cenário internacional? Que contribuição a expressão militar, com capacidade de dissuasão, pode trazer à política exterior de um país no jogo do poder entre as nações? Qual a amplitude da atual capacidade dissuasória do Brasil? Qual o desenho de forças armadas capaz de configurar um nível adequado de dissuasão militar num lapso de três décadas?

A ênfase do trabalho está na dissuasão militar, com o cuidado de fazer breves considerações sobre as demais expressões do poder nacional quando necessário para esclarecer uma ideia. É feita uma abordagem sucinta sobre o significado de dissuasão, seguida da apresentação dos modelos e posturas que podem ser adotados para orientar as ações no sentido de desenvolvê-la, bem como dos requisitos para a dissuasão ser efetiva. Comenta-se o papel da dissuasão nas relações de poder entre nações e a dissuasão brasileira tal como tem sido vista pelo país no período de 1950 até este início de século. A partir da imagem sumária do contexto atual e das perspectivas futuras da inserção global do país, apresenta-se uma proposta de poder militar a ser alcançado pelo Brasil, capaz de lhe conferir um nível razoável de dissuasão militar num lapso de três décadas, caso haja vontade nacional, decisão política e medidas concretas nesse sentido.

As ideias apresentadas na parte do artigo referente à teoria de dissuasão (seções 2 a 4) são consagradas e estão em farta bibliografia, documentos e estudos sobre o tema, podendo ser pesquisadas nas referências e na bibliografia complementar mencionadas ao final do texto. O autor também comenta, complementa, modifica ou atualiza algumas ideias, com base na experiência no trato com o tema ao longo de quatro décadas de vida militar.

2 AMPLIANDO O ENTENDIMENTO DE DISSUASÃO

Foi o general André Beaufre (1902-1975), do Exército francês, quem desenvolveu com profundidade a teoria moderna de *dissuasão* e de sua contraparte, a *ação*;

estabeleceu ainda suas relações com a estratégia nacional e a militar, o poder atômico e o convencional. Os estudos foram intensificados por diversos especialistas durante a Guerra Fria e ainda são constantemente atualizados, ampliados e aplicados como fundamentos para formular políticas e estratégias de defesa e projeção de poder.

A dissuasão tem caráter preventivo e deve ser vista como um meio e não um fim. É importante entender que, além do propósito de garantir a consecução de interesses, ela também visa evitar a escalada de uma crise a ponto de levar ao emprego do poder militar de forma ampla e prolongada, configurando um conflito armado.

O entendimento do que seja dissuasão fica mais claro quando se destacam as ideias centrais repetidas em seus diversos conceitos, e que devem orientar a ação do dissuasor. A dissuasão implica:

- 1) Empreender estratégias que podem ser focadas em um ou, simultaneamente, em três verbos – persuadir, ameaçar e impedir.
- 2) Mostrar e convencer a potenciais oponentes que o dissuasor possui forças armadas dotadas de considerável letalidade e tem capacidade e determinação de empregar o poder militar.
- 3) Integrar a participação das expressões político-diplomática, militar, econômica, científico-tecnológica e psicossocial do poder nacional, por meio de ameaças e pressões (veladas ou ostensivas), de todas simultaneamente ou das que sejam suficientes para dobrar o oponente.
- 4) Tentar respaldar posições e ações em justificativas racionais (segundo o ponto de vista do dissuasor) e em avaliação de riscos, que convençam o oponente da relação custo-benefício desvantajosa no caso de um conflito armado.
- 5) Convencer o oponente a mudar seu objetivo ou decisão e a buscar a negociação.
- 6) Ter o propósito de evitar uma escalada da crise que resulte em conflito armado.

Ao contrário da dissuasão, outro modo de buscar a consecução de interesses em conflitos é a ação, pela qual um ator busca impor sua vontade aplicando o poder militar de forma significativa, assumindo o elevado risco de um conflito armado ou por ele optando sem empenhar-se em negociações prolongadas. Depende de um considerável desequilíbrio de forças, elevada liberdade de ação em face de rivais à altura no cenário internacional e poder nacional para lograr efeito decisivo, em curto espaço de tempo, criando um fato consumado difícil de ser

revertido pela pressão de organismos internacionais e de potências rivais. Na ação militar inserem-se as guerras preemptivas – atacar antecipando-se ao ataque em evidente preparação por um potencial inimigo – e as preventivas – atacar para neutralizar ameaças apenas visualizadas como altamente prováveis no futuro. Uma ação militar preemptiva foi a Guerra dos Seis Dias (1967), quando Israel antecipou-se ao ataque em preparação pelos países árabes. A invasão do Iraque pelos Estados Unidos (2003) foi uma ação militar preventiva para impedir uma possível desestabilização provocada pelo Iraque na Arábia Saudita, aliada e importante fornecedora do petróleo norte-americano. Hoje, poucos países desfrutam de poder e liberdade de ação, em âmbito global, para ter êxito, isoladamente, mediante o emprego de ações militares.

Existem situações em que um ator logra sucesso ao obrigar o oponente a agir contra a própria vontade apenas pela ameaça do emprego da força. Portanto, existe uma área cinzenta ou de recobrimento entre a dissuasão ofensiva (a ser abordada adiante) e a ação militar.

O general Beaufre (1979, 1982) introduziu a ideia de dissuasão e ação como estratégias opcionais, proposta que tem seguidores, como se vê na bibliografia e em documentos referenciados ao final deste texto e em outros trabalhos sobre o tema. Ambas as estratégias, no parecer do general, devem ser conduzidas por meio de medidas tomadas em todas as expressões do poder, ampliando visão anterior mais voltada ao campo militar. Porém, no tocante à dissuasão militar, há os que não a consideram uma estratégia, mas sim um efeito buscado por meio de estratégias de defesa, isoladamente, ou de defesa e projeção de poder.

A dissuasão, estratégia ou efeito, é uma opção menos agressiva do que a ação, portanto mais coerente com o perfil pacífico e o histórico de relações internacionais do Brasil.

3 MODELOS DE DISSUASÃO

A dissuasão como estratégia nasceu com o advento da arma atômica e sua efetividade repousava na certeza de mútua destruição num conflito entre potências nucleares, ou seja, o preço inaceitável e o efeito psicológico, ambos estimulando a prudência. Era a Estratégia de Dissuasão Nuclear onde a bomba, como ameaça, representou um fator de equilíbrio inibidor de conflitos diretos entre os detentores da denominada “arma do juízo final”. Foi exatamente a percepção das terríveis consequências morais e materiais do emprego do poder atômico que contribuiu para dar vida à Estratégia de Dissuasão Convencional, calcada na existência de um poder militar com meios convencionais de elevada letalidade e na aplicação coordenada de todas as expressões do poder nacional. A Dissuasão Nuclear e a Dissuasão Convencional são modos ou tipos de dissuasão propostos pelo general Beaufre (1979) e aceitos mundialmente.

Por um lado, existem peritos em estratégia que não conferem relevância e outros que fazem profundas restrições à eficácia da dissuasão convencional, sendo um consenso entre os que a defendem a sua dependência de diversas variáveis, algumas não controláveis pelo ator que a emprega. Por outro lado, a dissuasão nuclear, embora tenha sido o fator determinante para impedir conflitos da magnitude dos ocorridos nas duas guerras mundiais do século XX, não evitou a proliferação de enfrentamentos bélicos periféricos com o envolvimento direto ou indireto dos Estados Unidos e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e de seus aliados.

Na Guerra da Coreia (1950-1953), os Estados Unidos não fizeram uso do arsenal nuclear dissuadidos pela possibilidade de envolvimento direto da URSS, potência nuclear, em apoio à Coreia do Norte e à China, cujo engajamento no conflito equilibrara a situação operacional antes favorável aos Estados Unidos e à Coreia do Sul. No sudeste da Ásia (1963-1975), os Estados Unidos limitaram suas ações contra o Vietnã do Norte para evitar, também, o envolvimento direto da URSS e da China, então uma nova potência nuclear. A Coreia do Norte e a China, no primeiro conflito, e o Vietnã do Norte, no segundo, não eram potências nucleares e puderam enfrentar os Estados Unidos com armas convencionais. No entanto, neste último conflito, a guerra de guerrilhas (resistência) teve um papel estratégico importante ao estabelecer as condições objetivas para a vitória posterior, concretizada em 1975 num quadro de guerra convencional.

Em 1982, a Grã-Bretanha, potência nuclear, não dissuadiu a Argentina de tentar a recuperação das Ilhas Malvinas pela força. A decisão britânica de aceitar o conflito armado foi bem diferente da tomada quando a China pressionou para a devolução de Hong Kong, pois a Grã-Bretanha aceitou negociar e atendeu ao pleito da potência nuclear e convencional asiática de indiscutível poder dissuasório. Se houvesse um conflito armado naquela região, seria certamente favorável à China, por estar em área a ela periférica e por seu poder militar convencional, uma vez que o objeto da disputa não valeria o preço de um conflito nuclear.

As sucessivas intervenções da URSS em países da Cortina de Ferro no leste europeu, durante as décadas de 1950 e 1960, e a crise dos mísseis soviéticos em Cuba (1962), que envolveu Estados Unidos, URSS e Cuba, não escalaram para conflitos armados. O leste europeu era área de reconhecida influência e de interesse vital para a defesa da URSS. Um conflito convencional naquela região, inclusive pela proximidade, seria favorável à URSS, sendo o seu custo elevado demais para os Estados Unidos e seus aliados. Idêntico raciocínio, no sentido inverso, pode ser feito para um conflito entre as duas superpotências no Caribe. Portanto, a dissuasão nuclear não impediu que os dois países corressem, num primeiro momento, o risco do conflito militar direto. O resultado de um eventual

conflito armado convencional pesou na decisão de cada potência envolvida ao optar por recuar, respeitando a área de influência da outra, ao contrário do que ocorreria se fossem áreas periféricas do planeta. Assim, o receio de uma derrota, com a consequente perda de prestígio, é fator de força da dissuasão convencional.

Em conflitos de longa história como os existentes entre Israel e os Países Árabes, entre Índia e Paquistão, entre Peru e Equador, quando nenhum deles dispunha de armas atômicas, a dissuasão convencional não foi capaz de evitar a recorrência de conflitos armados. Porém, admite-se que ela tenha cumprido parcialmente seu papel, contribuindo para evitar a guerra total ou um permanente estado de guerra entre os países em litígio, cientes do custo elevado cobrado pelo poder militar dos respectivos adversários. Por outro lado, a pressão exercida por organismos internacionais e potências globais interessadas permitiu limitar ou interromper as crises quando estas escalavam para a guerra.

A análise de diversos conflitos da história permite extrair conclusões quanto aos dois modos de dissuasão.

Dissuasão Nuclear

- 1) Tem sido eficaz para impedir o choque direto entre potências atômicas, pela convicção da mútua destruição, mas não entre aquelas e potências convencionais.
- 2) A liberdade de ação de potências atômicas empregarem armas nucleares contra potências convencionais não é total e, em princípio, só o farão se estiverem em risco seus interesses vitais.
- 3) A aventura argentina na Guerra das Malvinas é um exemplo do grau de incerteza que rege as relações de poder no cenário internacional, uma vez que a racionalidade de líderes e populações é afetada por variáveis de difícil controle, como as que gravitam no âmbito das emoções, particularmente nos países de regime não democrático.
- 4) Áreas de influência direta de potências nucleares têm sido consideradas como fator de peso nas relações de poder, mas elas não estão imunes a tentativas de projeção de potências rivais, o que se torna mais evidente com a crescente globalização e a paulatina consolidação da multipolaridade no cenário global.
- 5) A ameaça de um ataque nuclear teria um efeito psicológico dissuasório determinante sobre potências convencionais, pela certeza da destruição unilateral, mas sua concretização só seria admissível em situações extremas e excepcionais.

Dissuasão Convencional

- 1) A excepcionalidade do emprego de armas nucleares, particularmente em conflitos que envolvam potências atômicas e convencionais, reforça a crença na possibilidade de eficácia, embora parcial e dependente, da dissuasão convencional.
- 2) Uma potência nuclear costuma ter, simultaneamente, poder militar convencional dissuasório, o que não acontece com muitas potências convencionais.
- 3) Aliança ou apoio de uma potência, particularmente nuclear, reforça a dissuasão convencional.
- 4) No que tange ao ator que se pretende dissuadir, a eficácia da dissuasão convencional depende, principalmente, da importância do interesse em disputa para aquele ator e, em segunda instância, de sua crença na letalidade das forças armadas do dissuasor e na disposição deste para empregá-las.
- 5) No tocante ao dissuasor, a eficácia da dissuasão convencional depende: de um poder militar de elevada letalidade, equilibrado ou favoravelmente desequilibrado; do nível de apoio proporcionado pelas demais expressões do poder; de vontade política e coesão nacional em torno das decisões de governo; do conceito do país no cenário internacional; da liberdade de ação para ameaçar e concretizar a ameaça; e da capacidade de durar na ação, caso decida empregar o poder militar.
- 6) A capacidade de dissuasão convencional, ao contrário da nuclear, depende muito do permanente fortalecimento do poder militar ou da manutenção do equilíbrio em face de prováveis oponentes, podendo existir em relação a um ator e não a outro.
- 7) A dissuasão convencional procura produzir um efeito psicológico sobre o oponente, calcado no medo de ser derrotado, cuja eficácia é relativa, pois não há uma ameaça de destruição garantida como na dissuasão nuclear.

Na dissuasão convencional, pode-se optar por uma postura dissuasória ofensiva ou defensiva. A primeira implica disposição e capacidade para revidar ou mesmo antecipar-se a uma agressão, atuando não só contra forças militares inimigas como também contra outros interesses e bens, inclusive não envolvidos diretamente no cenário de conflito. Um exemplo foi o bombardeio de Trípoli em 1986, pelos Estados Unidos, não só como retaliação, mas também ameaça a Khadafi, caso não rompesse seus vínculos com o terrorismo internacional. A segunda está mais restrita à disposição e capacidade de deter ou revidar a agressão do oponente

dentro de um teatro de operações ou agindo sobre o objetivo onde ela se concretize. Em ambas, o ator que se deseja dissuadir deve ser convencido da capacidade do dissuasor infligir-lhe danos muito elevados ou inaceitáveis, tornando-lhe desfavorável a relação custo-benefício caso prossiga com seus propósitos no conflito. Mas não basta possuir força militar, sendo fundamental ter disposição política de empregá-la, a fim de garantir o imprescindível esforço prévio em todos os setores da nação, no sentido de construir a capacidade de dissuasão almejada.

Em síntese, são requisitos da dissuasão: a capacidade do dissuasor, caracterizada pela existência de meios que tornem possível ameaçar o oponente; a eficácia da comunicação, para tornar conhecida pelo oponente a capacidade do dissuasor e, também, deixar claro que decisões e ações do oponente não serão admitidas; e a credibilidade do dissuasor, entendida como a certeza do oponente de que o primeiro está decidido a empregar o poder militar para concretizar seus interesses no conflito (Martinez, 2004, p. 117).

Sem desprezar outros fatores, a postura ofensiva depende principalmente de um poder bélico superior ao do oponente, que confira maior capacidade de ameaçar – fator fundamental à dissuasão. É uma postura certamente mais eficaz que a defensiva.

4 DISSUASÃO E RELAÇÕES DE PODER

Poder é a aptidão para impor-se a outros atores, a fim de conquistar ou manter os objetivos que assegurem a satisfação de interesses próprios; implica dispor de meios com quantidade e qualidade para superar os óbices que se anteponham aos fins almejados e, também, de vontade para empregá-los. Se um poder for aplicado onde não haja vazão de poder, tenderá a chocar-se com atores rivais presentes, que buscarão limitá-lo ou neutralizá-lo. Estratégias equivocadas desgastam o poder e causam graves danos a um ator.

A política exterior tem duas vertentes, a diplomática e a militar. O Estado que não percebe e não aplica inteligentemente esta parceria não cumpre, como deveria, um de seus principais deveres como delegado da nação – garantir sua segurança e defesa.

Diante de conflitos existentes ou possíveis, determinado ator poderá adotar um dos três Posicionamentos Estratégicos a seguir apresentados (Martinez, 2004, p. 14; 142-147. Ideias atualizadas e ampliadas pelo autor).

- 1) Negociar com o oponente: persuadindo-o a aceitar seus propósitos; barganhando interesses negociáveis; desviando-se do embate direto, seja por meio da identificação e proposta de exploração conjunta de outros interesses comuns e importantes, como os em litígio, seja pleiteando a

mediação ou arbitragem de outro ator; ou, ainda, buscando alianças ou apoio de outros países nas negociações em andamento.

- 2) Coagir o adversário por meio da intimidação moral e física provocada pela ameaça ou pela aplicação de pressões nos campos político-diplomático, militar, econômico, científico-tecnológico e psicossocial, admitido o emprego limitado de operações militares que não configurem um conflito armado.
- 3) Impor-se por meio do conflito armado para neutralizar ou reduzir substancialmente o poder do oponente (nesse caso inimigo), de modo a concretizar os objetivos a que se propõe ou garantir condições favoráveis para negociar o epílogo do conflito.

Nas situações em que a relação entre dois atores é amistosa e os conflitos são de perfil baixo, prevalece a negociação, que tem entre os seus propósitos aumentar a confiança mútua. Algumas ações realizadas em cada expressão do poder são comentadas a seguir.

No campo militar, a ênfase será a cooperação, por meio da qual são criados vínculos importantes na relação lateral. As ações são: ajuda, apoio e intercâmbio militar em áreas de pessoal, ensino, operações, logística e inteligência; as reuniões laterais; a criação de órgãos regionais de cooperação; os exercícios e missões combinadas de cunho internacional; e as parcerias em produção e venda de material de emprego militar e em pesquisa científico-tecnológica. As operações de paz e humanitárias estão inseridas na cooperação militar e reforçam a projeção internacional de um país. Outras ações são as voltadas para manter o equilíbrio de poder e o controle de armas.

Nos campos político, econômico e psicossocial destacam-se: alianças e pactos; apoios e intercâmbios em áreas culturais; acordos bilaterais, regionais ou continentais; ajuda e apoio econômico; comércio; investimentos; ação psicológica; e propaganda.

Quando as relações envolvem situações de atrito com a possibilidade de agravamento de tensões, a coação entra em cena, sem que isso signifique o abandono da negociação. Algumas ações a serem implementadas com o propósito de coagir o oponente são comentadas a seguir.

No campo militar: a suspensão da cooperação com o oponente e a ameaça de estabelecê-la ou ampliá-la com um terceiro ator que seja seu rival; o fortalecimento do poder militar próprio ao mesmo tempo em que se busca limitar o do oponente; o desenvolvimento científico-tecnológico próprio enquanto se tenta restringir o do adversário; a *paz armada* e a *diplomacia armada*, mediante a realização de exercícios militares e desdobramento estratégico de forças nas imediações da área envolvida no conflito; apoio a guerrilhas ou movimentos contestatórios no país oponente; e ação punitiva.

Nos campos político, econômico e psicossocial: a tomada de posições firmes ou ameaçadoras, de forma ostensiva ou velada; pressões político-diplomáticas; a suspensão da cooperação nos campos em pauta; a exploração de eventual dependência econômica do adversário; o protecionismo com prejuízo do oponente; as pressões ou sanções econômicas; a ameaça cibernética; as operações psicológicas visando reforçar a vontade e a coesão nacional, enfraquecer a do oponente e cooptar a comunidade internacional; e, também, a busca de alianças internacionais ao mesmo tempo em que se procura enfraquecer as do adversário.

Na escalada da crise ao conflito armado, sem que se abandonem as ações de negociação e coação, no que for viável e vantajoso, podem ser empregadas ações como as citadas a seguir.

No campo militar: guerrilha; ação punitiva; intervenção armada; operações cibernéticas; guerra convencional limitada; guerra assimétrica; e guerra total.

Nos campos político, econômico e psicossocial: as sanções políticas; o terrorismo político e econômico (admitido por alguns atores internacionais); as sanções e a guerra econômica; e a guerra psicológica.

Alguns autores consideram a dissuasão como um posicionamento específico situado entre a negociação e a coação. Há os que a julgam inserida na coação e existem, ainda, os defensores da ideia de que ela está presente nos três posicionamentos, inclusive no conflito armado.

A compreensão dos fins almejados na dissuasão – a consecução de interesses sem a necessidade de recorrer ao conflito armado com emprego do poder militar de forma ampla, violenta e prolongada – permite constatar a abrangência do âmbito da dissuasão.

A negociação tem como uma de suas principais opções a persuasão, por meio da qual o dissuasor pode lograr a eficácia da *comunicação* para convencer o oponente de que dispõe de *capacidade* de defesa e revide de alta letalidade, gerando a *credibilidade*, junto ao adversário, quanto ao possível emprego do poder militar para concretizar seus interesses. Aí estão os requisitos básicos da dissuasão. Acresce que as ações incluídas na cooperação militar criam uma forte imagem de profissionalismo e poder, bem como estabelecem vínculos e necessidades que vão dando alicerces à dissuasão desde os níveis mais baixos das disputas. Tais vínculos podem evitar a escalada de conflitos ou a abertura de novos contenciosos. Portanto, à luz dos propósitos da dissuasão, verifica-se que ela se faz presente desde o nível inferior do conflito, sendo a negociação o posicionamento estratégico que se pretende seja mantido, embora respaldado não apenas pela diplomacia, mas também pelo poder militar.

Os fins almejados e os requisitos básicos da dissuasão estão plenamente visíveis quando um ator, julgando ter poder nacional suficiente, tenta impor sua

vontade por meio das ações mencionadas anteriormente, quando foi apresentado o posicionamento de coação. O fato de haver emprego limitado de ações violentas não caracteriza um conflito armado, como se pode exemplificar com o mencionado bombardeio de Trípoli pelos Estados Unidos em 1986.

Se for estabelecido o conflito armado, o que caracteriza o insucesso no propósito perseguido pela dissuasão, um ator ainda poderá empregar distintos recursos, inclusive atrair terceiros atores, a fim de dissuadir o oponente de escalar o nível de violência utilizado.

5 EVOLUÇÃO DA DISSUASÃO BRASILEIRA DESDE MEADOS DO SÉCULO XX

Por muitas décadas, a principal preocupação da defesa nacional era um eventual conflito envolvendo o Brasil e um ou mais vizinhos da Bacia do Rio da Prata, com quem as relações, desde antes das respectivas independências, foram ficando cada vez mais intensas e, em algumas ocasiões, conflituosas. As áreas limítrofes com outros vizinhos eram despovoadas, pouco integradas internacionalmente e militarmente passivas, devido às distâncias entre elas e aos núcleos de poder dos países condôminos. A interação comercial do Brasil com as nações andinas era mínima, não havendo, assim, questões que suscitassem contenciosos, até porque os limites internacionais foram estabelecidos por meio de tratados reconhecidos e consolidados. A se considerar, ainda, o grande desnível entre o Brasil e os vizinhos em termos de potencial econômico e militar, ativo e mobilizável, fatores decisivos em conflitos armados convencionais prolongados.

Quanto ao contexto extracontinental, o Brasil era um país periférico às disputas internacionais, situação que começou a ser modificada a partir dos anos 1940.

Na Segunda Guerra Mundial, embora não houvesse uma ameaça direta de invasão ao território nacional, os interesses brasileiros no Atlântico Sul, alvo da guerra de curso nazista, e a importância estratégica do “Saliente Nordestino”, para os aliados, pesaram na decisão de enviar a Força Expedicionária Brasileira (FEB) para o teatro de operações europeu. Aquele conflito, que envolveu todos os continentes, já era resultado e marcava uma etapa da evolução do que hoje chamamos globalização; portanto, foi um aviso ao país de que seu papel nas relações internacionais iria crescer em importância.

Na Guerra Fria, se por um lado o território estivesse protegido de invasões do bloco soviético, não o estava da possibilidade de intervenções do bloco ocidental, embora este fosse um risco remoto, pois o conflito ideológico, também global como foi a Segunda Guerra, monopolizava as estratégias da Aliança Ocidental, mitigando os riscos vindos dessa direção. Assim, a proliferação de movimentos revolucionários de esquerda na América do Sul, ameaçando de fato a soberania e a evolução democrática do país e de seus vizinhos, influenciou o pensamento e

as estratégias de defesa antes da queda da URSS. A doutrina norte-americana de guerra convencional, herdada da Segunda Guerra, evoluiu de forma lenta e sem profundidade por muitas décadas, com pouca adaptação às exigências dos desafios ao país, ao contrário da doutrina de guerra irregular.

Até meados da década de 1980, o Brasil tinha como visão de futuro tornar-se uma potência nuclear, ombreando-se às *cinco grandes*. Enquanto não alcançasse este patamar, que lhe daria incontestável capacidade de dissuasão extracontinental, independente do poder militar convencional, o país tinha como propósito manter forças armadas em um nível de aprestamento superior ao da Argentina, o que nunca foi plenamente alcançado. A prolongada crise econômico-financeira da chamada década perdida contribuiu para aumentar o desnível militar e científico-tecnológico com relação às grandes potências. A liderança nacional, a partir dos anos 1990, não viu mais necessidade de um forte poder militar para respaldar a inserção soberana do Brasil no mundo globalizado. Assim, o país tem participação global destacada nas questões que envolvam temas das áreas econômica, ambiental e de direitos humanos, embora nesta última adote posições que soam incoerentes em algumas oportunidades. Já nos campos militar e científico-tecnológico, o Brasil é um ator *indigente*, caracterizando um desequilíbrio interno nas expressões do poder e inviabilizando a capacidade de dissuasão extracontinental.

Hoje, o mundo caminha para a multipolaridade, ainda que assimétrica, em virtude do poder dos Estados Unidos, da Rússia e da China, em um primeiro plano, seguido por outras potências emergentes ou tradicionais, fortes nos campos militar, econômico e científico-tecnológico. A globalização, reforçada pelo menor risco de conflitos mundiais, apequenou o planeta e inseriu o Brasil nas questões internacionais mais importantes, fruto do desenvolvimento que vem mostrando, das cobiçadas riquezas que possui e da posição e espaço geoestratégico que ocupa. A adesão ao Tratado de Não Proliferação (TNP) de Armas Nucleares em 1998 impôs como única opção ao país o modelo convencional de dissuasão.

A dissuasão militar brasileira, no início desse século, tem alcance apenas regional e mais pela debilidade militar, científico-tecnológica e econômica dos vizinhos e pelo perfil geopolítico do país do que pelo seu poder militar; mas é ineficaz diante de potências globais nas disputas onde estejam em jogo interesses vitais ou importantes. Neste caso, o Brasil dependeria do apoio de um terceiro ator capaz de equilibrar o poder com os oponentes. É uma situação delicada, uma vez que um terceiro ator, em princípio, tentaria impor condições para reforçar a si próprio no jogo de poder com seus rivais como, por exemplo, garantir acesso privilegiado a recursos nacionais ou utilizar áreas estratégicas em nosso território ou em seu entorno.

6 ASPECTOS A CONSIDERAR PARA ORIENTAR A DISSUASÃO BRASILEIRA

As relações de poder evoluem de forma progressiva e previsível ou, por vezes, surpreendente. Um país deve estar preparado para dissuadir e enfrentar um conflito armado *possível* antes que ele seja *provável*, pois então será tarde demais. A diplomacia e a defesa são os setores responsáveis por identificar as possibilidades de conflito e alertar a liderança e a nação.

A eficácia da dissuasão convencional requer o desenvolvimento equilibrado de todas as expressões do poder nacional, não apenas a militar, pois esta precisa contar com o apoio das demais para ser efetiva. A coesão nacional, o culto a valores morais e éticos, o patriotismo e outros atributos conferem prestígio e respeito internacional, reforçando a capacidade de dissuasão de um país.

A estratégia de defesa, elaborada com vistas a alcançar um elevado nível de dissuasão convencional, emerge de um estudo que deve, em síntese: *i*) identificar os interesses importantes e vitais da nação; *ii*) levantar os atores que tenham cobiça e poder para disputá-los; *iii*) identificar as vulnerabilidades nacionais a serem sanadas; *iv*) avaliar as capacidades militares que eventuais adversários possuem e como poderiam empregá-las explorando as vulnerabilidades; e *v*) identificar as capacidades militares necessárias para proteger ou concretizar aqueles interesses.

Serão apresentadas, contextualizando o Brasil, algumas ideias a respeito dos aspectos a considerar no desenvolvimento e manutenção da capacidade de dissuasão, de forma sumária, pois um trabalho detalhado iria requerer a participação de um estado-maior conjunto.

6.1 Interesses vitais a defender

- 1) Soberania para decidir sobre assuntos internos, de acordo com a legislação brasileira, assimilados os tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo chefe do Executivo, sem se dobrar a ingerências de atores externos.
- 2) Integridade do patrimônio nacional, entendido como o território, as Águas Jurisdicionais Brasileiras, o espaço aéreo, a população brasileira e os recursos da nação.

Os dois interesses abrangem questões onde se manifestam a histórica cobiça e a crescente ingerência internacional no tocante à Amazônia, seu desenvolvimento sustentável, ocupação efetiva, aproveitamento de recursos, questão indígena, controle das fronteiras e preservação ambiental. Outra área crítica abarcada pelos mencionados interesses é o Atlântico Sul, considerada a dependência econômica do país em relação ao uso do mar como via comercial e sua condição de fonte de imprescindíveis recursos estratégicos.

O cenário futuro aponta um mundo em disputa por influência política, econômica e militar em todos os continentes, de modo a garantir a presença física ou o controle político-econômico de áreas vitais seja por deterem recursos cada vez mais escassos seja pelo valor geoestratégico. O Brasil se destaca nessas duas condições e adentrou o eixo dos conflitos como resultado da globalização intensificada, que apequenou o mundo. Terá de tomar posições que poderão envolvê-lo em disputas com as potências principais – Estados Unidos (com ou sem a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN), China e Rússia – e alguns atores globais como a Índia e o Japão. Para manter o protagonismo internacional, a elas interessa limitar a ascensão do Brasil como potência rival, mas, embora tenham poder militar, nem sempre terão liberdade de ação para concretizar uma ameaça ao país.

O Brasil não dispõe de forças armadas com poder de dissuasão para defender seu patrimônio e, no que tange à Amazônia, já está, de fato, com a soberania comprometida, uma vez que sempre vem se dobrando à ingerência internacional, particularmente na questão indígena. Se um governo tentar reverter posições já adotadas nessa questão, as pressões estrangeiras serão fortes e difíceis de neutralizar sem o advento de conflitos. A soberania foi autolimitada pelo próprio país ao votar a favor da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas – Organização das Nações Unidas (ONU, 2007) –, concordando que, em suas terras, os indígenas tenham, entre outros, os direitos a: *i*) autodeterminação, autogoverno e livre determinação de sua condição política; *ii*) instituições políticas e sistemas jurídicos próprios; *iii*) pertencer a uma “nação indígena”; *iv*) participar da decisão sobre atividades militares; e *v*) aceitar ou não medidas legislativas ou administrativas de iniciativa do governo (extrato dos artigos 3, 4, 5, 9, 19, 30, 32 e 34 da Declaração). Acresce que o Artigo 42, ao estabelecer que “As Nações Unidas, **seus órgãos** [grifo do autor], [...], bem como os Estados, promoverão o respeito e a plena aplicação das disposições da presente Declaração e zelarão pela eficácia da presente Declaração”, permite ao Conselho de Segurança da ONU, órgão competente para tanto, decretar intervenções internacionais para fazer cumprir o mencionado documento.

6.2 Interesse na segurança regional como apoio à política exterior

A integração latino-americana é um objetivo constitucional do Brasil (CF, Artigo 4º, parágrafo único), sendo a integração da América do Sul uma primeira fase do processo, que tem o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) como seus vetores. É importante assegurar uma América do Sul onde o Brasil não tenha antagonismos capazes de gerar conflitos com os condôminos, comprometendo a projeção ou enfraquecendo o país nas disputas com potências extracontinentais, globalmente ou em seu entorno.

A cooperação militar, como foi anteriormente comentada, tem um papel estratégico na consecução desse interesse. Por meio dela, é possível criar uma

reputação de profissionalismo e capacidade militar e estabelecer outros vínculos, tudo contribuindo para a dissuasão em suas vertentes psicológica e material.

A Amazônia brasileira também se destaca pela posição geoestratégica relevante para a integração sul-americana, pois a região é o amálgama de sete países amazônicos. Quem detiver soberania plena, controle e poder sobre essa área estratégica, brasileira de direito, mas não de fato, será o motor e árbitro da integração, tendo condições para fazê-la ou impedi-la.

6.3 Interesse na inserção efetiva do país no cenário global em apoio à política exterior

- 1) Ocupação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.
- 2) Presença ampliada no continente africano.
- 3) Paz entre as nações com o fortalecimento do direito internacional.

O assento no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente é um objetivo de longo prazo, mas de concretização incerta. Ainda que seja alcançado, uma potência convencional como é o Brasil terá poderes limitados. No entanto, o fato de ser membro permanente do Conselho já significa um fator de força para a dissuasão em face de contenciosos com as potências dominantes.

O Atlântico Sul projeta-se naturalmente sobre a África, continente com imensos recursos e ligações históricas com o Brasil. A costa oeste da África é de significativa importância para a segurança do comércio marítimo nacional e da exploração das reservas minerais no litoral brasileiro, além de formar um importante gargalo nas rotas oceânicas à altura do “Saliente Nordestino”, aspectos que envolverão o Brasil em qualquer conflito nesse oceano.

São dois interesses onde o país encontrará tanto apoio como reação internacional, implicando um papel de peso para o poder militar, em apoio à política exterior, e exigindo ampliar a capacidade de projeção internacional das Forças Armadas nacionais.

A política exterior brasileira é centrada na defesa da paz, no progresso mundial mais equilibrado, na disseminação da democracia e na valorização dos direitos humanos. Nesse sentido, adota uma postura de cooperação e não confrontação, particularmente no entorno regional, busca diversificar suas relações internacionais, evitando alinhamentos com potências dominantes, e tem o propósito de reforçar a tendência ao multilateralismo como forma de garantir um mundo mais justo onde os organismos internacionais, particularmente a ONU, e o direito internacional sejam fortalecidos.

FIGURA 1

Interesses a defender: atrativos e cobiça internacional



Fonte: Incrições e adendos a cargo do autor.

FIGURA 2
Áreas-alvo potenciais de uma ameaça e de “novas ameaças”



Fonte: Incrições e adendos a cargo do autor.

São três interesses cuja consecução depende da capacidade de projeção de poder militar num nível compatível à estatura do país, no âmbito mundial, e de uma estratégia de crescente cooperação militar, inclusive no que tange à participação em missões de paz e humanitárias.

7 O FUTURO DA DISSUAÇÃO NO BRASIL

As Forças Armadas brasileiras ficaram extremamente vulneráveis pela prolongada falta de investimentos e baixos recursos orçamentários para custeio, agravando carências estruturais, dependência de equipamentos militares importados e escassez de recursos para investir em pesquisa e inovação tecnológica, bem como para desenvolver e produzir material de emprego militar. As deficiências do poder bélico brasileiro restringem até mesmo a ampliação da cooperação militar no nível necessário para ser um fator de reforço à dissuasão nacional.

A dissuasão militar, em face de ameaças aos interesses de defesa da pátria, integração regional e projeção global, apontados no item anterior, exigiria dispor de forças armadas com sistemas operacionais modernos, adestradas para emprego conjunto e com alta capacidade para atuar conduzindo ações que envolvam: guerra cibernética (defesa e ataque); inteligência estratégica; monitoramento e controle do espaço aéreo, da fronteira terrestre e das águas jurisdicionais brasileiras no Atlântico Sul; mobilização, particularmente a de emergência; combate aeroespacial; transporte aéreo, naval e terrestre de forças estratégicas (mobilidade estratégica); combate aeronaval, naval de superfície e submarino; defesa antiaérea e “missilística” tática e estratégica; combate aeromóvel, blindado e mecanizado (mobilidade tática); defesa contra blindados; combate urbano; combate contínuo; e logística continuada (durar na ação). Em síntese: alcance, antecipação, precisão, letalidade, rapidez, adaptabilidade/flexibilidade e permanência.

O emprego conjunto das forças armadas foi intensificado após a criação do Ministério da Defesa (MD), mas os exercícios não resultarão em melhoria do adestramento, no nível requerido para a dissuasão, enquanto persistir a carência de equipamentos modernos, impedindo a imitação do combate e o desenvolvimento da doutrina conjunta. Além disso, tem sido lenta a integração das forças armadas em áreas onde seria imprescindível. Os planos de reequipamento e articulação, determinados na Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil, 2008), não foram feitos de forma integrada. Hoje, por exemplo, cada Força (Marinha, Exército e Aeronáutica) desenvolve um sistema de monitoramento e controle, que deveria ser integrado desde o início, com vertentes que atendessem às necessidades específicas de cada uma. O mesmo ocorre com diversos materiais de emprego operacional e muitas atividades administrativas que poderiam ser comuns, baixando custos e estimulando a indústria nacional de defesa pelo aumento da demanda e certeza de venda.

Nos conflitos armados contemporâneos, a vitória depende da rapidez com que um país consiga impor-se ao oponente, pela conquista de trunfos importantes para negociar a paz em termos vantajosos, pois as potências e os organismos internacionais envidarão esforços para estabilizar a situação no mais curto prazo. Daí serem fundamentais o desenvolvimento e a máxima autonomia, no campo científico-tecnológico e na base industrial de defesa do país, para viabilizar a mobilização de emergência, completando em curtíssimo prazo as forças previstas para emprego imediato em áreas estratégicas ameaçadas.

Uma das maiores vulnerabilidades nacionais está na inteligência estratégica, particularmente em virtude da negligência de sucessivos governos, que não demonstram vontade política para efetivar a implantação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). O órgão central do Sistema não exerce, de fato, a coordenação da atividade, que também se encontra desestruturada e carente de recursos humanos habilitados e equipamentos modernos. A inteligência está sujeita a interesses político-partidários e influência ideológica, o que compromete a coesão do Sistema. Além disso, a atividade ainda é vítima do preconceito remanescente do final do regime militar, o que retarda o aperfeiçoamento dessa área fundamental para a defesa do país e o planejamento da dissuasão. A inteligência estratégica encontra-se em nível superior e antecede ao monitoramento e controle do espaço nacional, atividade do nível operacional.

As Forças Armadas brasileiras precisam ter um projeto de força conjunto para orientar sua evolução integrada, no sentido de alcançar um poder militar convencional comparável ao da França e Grã-Bretanha, num lapso de cerca de três décadas, considerando os prognósticos de que o Brasil será uma das cinco maiores economias do mundo até 2020, como veiculado constantemente na mídia.

Ao final de uma primeira fase do mencionado projeto e diante de potências equilibradas ou mais fracas, a dissuasão militar deveria resultar da combinação da *postura defensiva* – causar danos ao agressor – com a *ofensiva* – agravar os danos pelo revide ou antecipar-se ao agressor. Contra potências globais, isoladas ou coligadas, a dissuasão seria *defensiva*, iniciando por uma guerra convencional e seguida da guerra de resistência. No momento, o Brasil só tem condições de adotar a postura defensiva e, mesmo esta, contra potências mais fracas ou equilibradas. A disposição para evoluir para a guerra de resistência tem uma mensagem psicológica com efeito dissuasório, pois os conflitos atuais em que ela é empregada têm tido um custo elevado para os atores mais fortes e, em diversas oportunidades, um desfecho que não lhes foi favorável. É um tipo de guerra de longa duração, com duras, custosas e prolongadas consequências, haja vista os casos históricos de nações que foram obrigadas a empregá-la como um último recurso. É a opção de dignidade de uma nação para reverter uma derrota, que poderia ser evitada se

tivesse desenvolvido, oportunamente, um poder militar dissuasório. Ainda assim, o Brasil deve se preparar para atuar em ambiente de guerra de resistência, vertente da guerra assimétrica, tanto sabendo combatê-la como empregá-la.

Ao final da segunda fase do projeto, alcançar um grau de dissuasão compatível com o das forças armadas de potências globais, pela ampliação progressiva da capacidade de dissuasão *defensivo-ofensiva*, particularmente de antecipação e revide.

Os interesses voltados à defesa da pátria – soberania interna, patrimônio nacional e integridade territorial – são vitais. O Brasil estará em muito boas condições para garanti-los se alcançar um poder militar equilibrado ao da Grã-Bretanha ou da França. Com tal nível de dissuasão, só uma superpotência, isolada ou coligada a outras potências, poderia ameaçar aqueles interesses vitais com a certeza de êxito, ao menos na primeira fase do conflito armado, ou seja, antes de sua evolução para a guerra de resistência. O êxito num conflito contra uma superpotência depende mais de outras expressões do poder nacional que não a militar. Um poder militar no nível do da França ou da Grã-Bretanha garante a aptidão de projetar poder no apoio à política exterior em operações de paz e humanitárias ou compondo forças expedicionárias. Da mesma forma, confere capacidade para fazer face às “novas ameaças” quando a situação exija, de fato, o emprego das forças armadas. Terrorismo, crime organizado, problemas advindos de disfunções sociais, questões ambientais e de minorias e outras “novas ameaças” não são da alçada da expressão militar em uma primeira instância nem exigem o emprego das forças armadas em sua plenitude, ao contrário das ameaças ao patrimônio, território e soberania e aos interesses vitais no exterior.

O Brasil deve dispor de duas esquadras, como preconizado na END, sendo ativada uma no litoral norte, somando-se à já existente no Rio de Janeiro. Elas devem ser aptas a impedir, o mais longe possível, nas vias oceânicas que demandam o litoral nacional, o livre uso do mar por uma potência oponente. Esta capacidade é mais viável de ser alcançada do que o controle de extensas áreas oceânicas, difícil para o país, mesmo em longo prazo, se considerarmos um conflito com potências de primeira ordem. O primeiro embate será realizado por uma força de submarinos convencionais e nucleares (que não pode se resumir a apenas um), seguido do emprego da força naval de superfície, composta por navios aeródromos e fragatas, sendo ambos engajamentos apoiados pela Força Aérea Brasileira (FAB) e por plataformas terrestres móveis de lançamento de mísseis de cruzeiro. O Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) deve ser capaz de empregar, isoladamente ou em conjunto com o Exército, uma força de valor brigada, tipo de organização que será comentada adiante.

Às esquadras e forças terrestres se somaria o poder aeroespacial representado por aeronaves modernas tripuladas, vetores não tripulados e mísseis guiados dis-

parados de aeronaves, navios e plataformas terrestres móveis, capazes de atingir alvos aéreos, terrestres e navais a longo alcance, em qualquer dimensão, e artilharia antiaérea para a proteção da infraestrutura crítica. O poder aeroespacial também deverá ampliar a mobilidade das forças terrestres, pelo transporte aeroestratégico, e contribuir para o monitoramento e controle das dimensões aeroespacial, naval e terrestre do Brasil.

O módulo básico de combate terrestre é a brigada (Bda), cujo efetivo está em torno de 3 mil a 5 mil combatentes, dependendo do tipo. Pode ser uma força blindada (à base de carros de combate “pesados” sobre lagartas), mecanizada (à base de carros de combate “leves” sobre rodas), paraquedista, leve ou ligeira (à base do combatentes a pé), aeromóvel (combate com o apoio de helicópteros) e de selva. Sempre que necessário, e se for possível, seja constituindo uma força conjunta com meios navais e aéreos, seja recebendo o apoio desses recursos, a brigada também deve ter o reforço de outros meios terrestres e aeromóveis, que lhe ampliem a capacidade de manobra, apoio de fogo, defesa antiaérea, engenharia de combate, inteligência, logística e comando e controle.

A Grã-Bretanha e a França, duas das seis maiores economias do mundo, que empregam expressivos recursos em defesa e estão em constantes operações em áreas fora do continente europeu, têm cerca de dez brigadas efetivamente operacionais, além de outras forças territoriais. O Brasil não tem condições financeiras, nem necessidade de manter as atuais 27 brigadas de seu Exército em um mesmo nível de operacionalidade. Hoje, o Brasil não possui nenhuma brigada com um nível mínimo admissível de aprestamento, estando, literalmente, numa situação de indigência militar, nível semelhante ao da Marinha e da Aeronáutica. Tal situação tende a se agravar, mantido o atual ritmo *sonolento* de modernização das forças armadas.

No prazo de três décadas, para tentar dissuadir um oponente militarmente superior, o Exército deve dispor de oito a dez brigadas semiprontas, em organização, efetivo e equipamento, distribuídas na faixa de fronteiras e no litoral, aptas a retardar o agressor em sua aproximação ou a defender o território, neste caso, após completadas pela mobilização de emergência, ou seja, antes que a crise evolua para conflito armado. Dispor, também, de nove brigadas de pronto emprego adestradas, completas, modernas e tecnologicamente avançadas, constituindo reservas estratégicas de elevada mobilidade e letalidade, aptas a compor forças conjuntas com a Marinha e a Força Aérea para engajar ofensivamente um agressor, bem como participar de forças expedicionárias atuando em ambiente de guerra convencional e assimétrica. Duas dessas brigadas devem ser mecanizadas, uma blindada, uma paraquedista, uma de forças especiais, uma de aviação, duas de selva e uma leve, sendo uma de selva e a leve, também, aeromóveis. Outras cinco a sete brigadas,

situadas em áreas passivas da faixa de fronteiras e do litoral ou no interior, num nível mínimo de operacionalidade, a serem completadas pela mobilização nacional tradicional, caso um conflito se torne prolongado. Estas brigadas devem adestrar-se principalmente para a guerra de resistência, desenvolvendo sua doutrina, e para operações de garantia da lei e da ordem.

Contra um inimigo mais fraco ou de poder militar equilibrado ao do Brasil, além de defender o território, as forças conjuntas de pronto emprego devem ser capazes de realizar operações ofensivas de pequena profundidade, como antecipação ou revide, evitando o engajamento decisivo, os riscos e as exigências da permanência prolongada em território estrangeiro hostil.

O poder militar de uma nação não se resume à estrutura operacional, efetivo e equipamento das suas forças armadas, pois doutrina, adestramento, nível de independência em desenvolvimento científico-tecnológico e em obtenção de material de emprego militar, bem como valor moral e profissional da tropa, dos quadros e da liderança, também são considerados. O quadro 1 não representa o poder militar, mas apenas uma amostra parcial e sucinta das forças navais, terrestres e aéreas de Brasil, França e Grã-Bretanha. No entanto, dá uma ideia do esforço a ser feito para atingir o equilíbrio militar em três décadas, reduzindo o fosso entre o Brasil e aquelas potências em termos de tecnologia e independência de obtenção, modernização e manutenção do equipamento. Os dados referentes às Forças Armadas brasileiras correspondem, em grande parte, a equipamentos ultrapassados e tropas mal equipadas e incompletas.

O nível de dissuasão equilibrado ao da França e da Grã-Bretanha só será alcançado com a devida priorização conferida pelo governo à defesa nacional e a compreensão dessa necessidade pelo Legislativo, de modo a ser garantido um percentual fixo e permanente do orçamento para se investir em defesa, ao qual seriam somados recursos da iniciativa privada com garantias dadas pelo governo. Por estar muito defasado, o país terá que correr mais rápido para alcançar o patamar em que estará o poder militar convencional da França e da Grã-Bretanha em 2040.

Países mais ricos do que o Brasil têm problemas sociais ainda mais graves que os nacionais, mas compreendem a necessidade de um desenvolvimento equilibrado de todas as expressões do poder. Algumas potências com forças armadas em condições significativamente melhores possuem economias num nível inferior ou equilibrado à brasileira, como mostra a tabela 1. O lado da esquerda está referenciado ao Produto Interno Bruto (PIB) em relação à paridade do poder de compra (PPC) e o da direita ao PIB nominal.

O Brasil não pode nem deve resolver todos os seus problemas sociais para só então se preocupar efetivamente com a defesa nacional, pois os conflitos virão com certeza e nem sempre darão um pré-aviso com largo tempo para resposta. Defesa não se improvisa!

QUADRO 1

Extrato das Forças Armadas de Brasil, França e Grã-Bretanha

Marinha	Navio aeródromo	Fragata/destróier	Submarino (nuclear/convençãoal)	Força aeronaval (aviões de ataque)
Brasil	1	9 ¹	0/5	23
França	3 ²	23	9/(?) ³	102
Grã-Bretanha	Em reestruturação	17/08	6/(?) ³	Em reestruturação
Exército (Brigadas)	Blindada/ mecanizada	Leve/Leve aeromóvel/ Montanha/Selva	Paraquedista/Forças especiais/ Aviação (helicópteros)	Infantaria motorizada/ Fronteira
Brasil ⁴	2/4	1/1/1/5	1/1/1	9/1 ⁵
França	2/4	16	1/1/17	-
Grã-Bretanha	2/3	2	18	8 ⁹
Força Aérea	Caça	Reconhecimento e ataque	VANT (não tripulados)	Treinamento
Brasil	69	53 ¹⁰	3	99/109 ¹¹
França	370	-	(?) ¹²	140 ¹³
Grã-Bretanha	336	-	2	93 ¹⁴

Fonte: Marinha do Brasil: <http://mar.mil.br/menu_h/navios/menu_navios_mb.htm>. Marinha da França: <<http://www.defense.gouv.fr/marine/decouverte/equipements-moyens-materiel-militaire>>. Marinha Britânica: <<http://www.royalnavy.mod.uk>>. Exército Brasileiro: <<http://www.exercito.gov.br/web/guest/quarteis>>. Exército da França: <<http://www.defense.gouv.fr/terre/presentation/organisation-des-forces/brigades/brigades>>. Exército Britânico: <<http://www.army.mod.uk/structure/1592.aspx>>. Forças aéreas brasileiras, da França e da Grã-Bretanha: <<http://forumdefesa.com/forum/viewtopic.php?f=6&t=9904>>. Força Aeronaval da Marinha do Brasil: <<http://www.rudnei.cunha.nom.br/Asas%20sobre%20os%20mares/index.html>>.

Notas: ¹ Existem mais cinco corvetas.

² Dois porta-helicópteros.

³ Sem informação sobre submarinos convencionais.

⁴ Nenhuma Brigada está completa.

⁵ Ação de presença (sem a menor condição de combate).

⁶ De montanha.

⁷ Aviação disseminada.

⁸ Paraquedista (PQDT) e Forças Especiais, aviação disseminada.

⁹ Ação de presença e preparação básica.

¹⁰ Aviões subsônicos.

¹¹ Super Tucano e Tucano.

¹² Sem informações.

¹³ Alpha Jet.

¹⁴ Tucano.

TABELA 1

Extrato do posicionamento de países referido ao PIB/PPC e ao PIB nominal

Posição (2010)	País	PIB/PPC (US\$ trilhões)	Posição (2010)	País	PIB nominal (US\$ trilhões)
5	Índia	4,1	4	Alemanha	3,3
6	Alemanha	2,9	5	França	2,6
8	Grã-Bretanha	2,2	6	Grã-Bretanha	2,2
9	Brasil	2,2	7	Brasil	2,1
10	França	2,1	8	Itália	2,1
11	Itália	1,8	9	Índia	1,7
13	Coreia do Sul	1,5	14	Coreia do Sul	1,0

Fonte: Banco Mundial.

Elaboração do autor.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A razão indica e a experiência comprova que não existe grandeza comercial que seja durável se não puder unir-se, necessariamente, a uma potência militar.”

Tocqueville

A origem da indigência militar brasileira está tanto na falta de mentalidade de defesa da sociedade quanto na inexperiência da liderança nacional nas lides estratégicas quando se faz necessário antever ameaças. Assim, a nação não tem consciência da necessidade de um país como o Brasil contar com um forte poder militar. Esse quadro é, também, o resultado do longo período de paz com os condôminos da América do Sul e do posicionamento periférico do Brasil com relação às disputas e áreas de conflitos que envolviam as grandes potências antes da globalização acentuar-se e tornar o mundo menor.

O MD e as Forças Armadas poderiam e deveriam ter mostrado com mais clareza, em seus documentos de defesa, as ameaças tradicionais perfeitamente identificáveis, bem como enfatizado com mais firmeza, junto à sociedade e à liderança nacional, os riscos de um poder militar cada vez mais debilitado. As ameaças não precisam ser nomeadas, o que é indesejável e impensável em termos de política exterior, bastando ficar entendido que elas poderão vir de potências, isoladas ou coligadas, com o propósito de impor condições que lhes sejam favoráveis na exploração dos recursos e no uso de áreas estratégicas nacionais. Um eventual oponente dessa magnitude deverá empregar, inicialmente, pressões indiretas no campo militar e diretas nos demais, podendo evoluir para o emprego direto de forças armadas, caso não logre êxito com o primeiro processo.

Além disso, o MD e as Forças Armadas importaram e adotaram o discurso alienígena que enfatiza o risco representado pelas chamadas “novas ameaças” – crime organizado, crimes ambientais, terrorismo, fundamentalismos radicais, violações aos direitos humanos e aos das minorias, disfunções sociais e outras – como se estes desafios fossem mais perigosos ao Brasil do que os representados por ameaças tradicionais. Ora, para fazer frente às tais “novas ameaças” não são necessários caças, submarinos, artilharia e forças blindadas. Este conceito surgiu nas potências ocidentais, que não tinham mais ameaças a seus territórios, patrimônio e soberania após a queda da URSS, com o intuito de justificar ingerências e intervenções em âmbito global para assegurar seus interesses imperialistas. Ao contrário das grandes potências, o Brasil tem ameaças tradicionais e não deveria ter perdido esta visão, passando a dar importância demasiada a desafios que são, inicialmente, da alçada de outras instâncias governamentais e expressões do poder nacional. Este erro estratégico dura há duas décadas e é uma das causas da fraqueza das Forças Armadas brasileiras, constantemente desviadas da missão principal de defesa da pátria.

“A arte da guerra nos ensina a confiar não na probabilidade de o inimigo não vir, mas em nossa prontidão para enfrentá-lo; não na eventualidade de ele não atacar, mas antes, no fato de tornarmos nossa posição inexpugnável.”

Sun Tzu

REFERÊNCIAS

BEAUFRE, A. **Dissuasión y estrategia**. Editorial Pleamar. Buenos Aires-Argentina, 1979.

_____. **Estrategia de la acción**. Editorial Pleamar. Buenos Aires - Argentina, 1982.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

_____. **Estratégia nacional de defesa**. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Brasília-DF.

_____. **Política de defesa nacional**. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Brasília - DF.

MARTINEZ, C. J. M. **Fundamentos para una estrategia nacional**. ESG – Ejército Argentino. Buenos Aires, 2004.

ONU. **Declaração dos direitos dos povos indígenas**. Resolução nº 61/295 da Assembleia Geral, 13 de setembro de 2007. Disponível em: <http://unicrio.org.br/docs/declaracao_direitos_povos_indigenas.pdf>.

OTAN. **Strategic concept for defense and security of the members of the North Atlantic Treaty Organization**. Conferência de Chefes de Estado e de Governo de Membros da OTAN. Lisboa - Portugal, 2010. Disponível em: <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Exército Brasileiro. **Manual da campanha** – estratégia. Estado-Maior do Exército, 2001.

CARRASCO, M. B.; MÁRQUEZ, P. R. **La disuasión convencional, conceptos y vigencia**. ANEPE. Mago Editores. Santiago - Chile, 2004.

PAIVA, L. E. R. **Dissuasão e presença**: reflexos para a força terrestre no próximo quarto de século. Monografia - ECEME. Rio de Janeiro, 2000.

SANTOS, M. A. A. **Estratégias de segurança e defesa para o Brasil**: discutindo a estratégia da dissuasão. Monografia - ECEME. Rio de Janeiro, 2006.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Claudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Célia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro da Cunha

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Edison Benedito da Silva Filho
Érico Esteves Duarte
Fernando José Sant'Ana Soares e Silva
Francisco Carlos Texeira da Silva
Joanisval Brito Gonçalves
José Carlos Albano do Amarante
Luiz Eduardo Rocha Paiva
Marcial A. Garcia Suarez
Reginaldo Mattar Nasser
Rodrigo Fracalossi de Moraes
Williams da Silva Gonçalves

Autores

ISBN 978-85-7811-150-2



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SAE

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

