

**RBED**

# Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 5, n. 2, julho/dezembro, 2018

DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018



**Editor-Chefe**

Eduardo Munhoz Svartman (UFRGS, Brasil)

**Comitê Editorial**

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

Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Paulo Visentini (UFRGS, Brasil)

**Conselho Editorial**

Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB/Brasil)

Celso Castro (FGV, Brasil)

Daniel Zirker (University of Waikato, Nova Zelândia)

Eliézer Rizzo de Oliveira (Unicamp, Brasil)

Ernesto Justo López (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Graciela de Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Hal Klepac (McGill University, Canadá)

Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Manuel Domingos Neto (UFF, Brasil)

Marcela Donadio (RESDAL, Argentina)

Marco Cepik (UFRGS, Brasil)

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE, Brasil)

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

Mônica Dias Martins (UECE, Brasil)

Patrice Franko (Colby College, Estados Unidos da América)

Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP, Brasil)

Waldimir Pirró e Longo (UFF, Brasil)

Wanderley Messias da Costa (USP, Brasil)

**Assistentes de Edição**

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

Fernando Piccinini Schmitt (editoração eletrônica)

**Secretaria Administrativa**

Jéfferson Felipe Alves do Nascimento

Indexadores

---

academia.edu

latindex

## **SOBRE A REVISTA**

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

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

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

---

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

ISSN 2358-3932 - versão online

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

CDU 355.45(81)

---

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

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

**Diretoria ABED (2018-2020)**

Presidência: Alcides Costa Vaz (UnB)

Vice-Presidência: Wanderley Messias da Costa (USP)

Secretaria Executiva: Sabrina Evangelista Medeiros (EGN)

Secretaria Adjunta: Danielle Jacon Ayres Pinto (UFSC)

Diretoria de Relações Institucionais:

Thiago Moreira de Souza Rodrigues (UFF)

Diretoria Financeira: Paulo Gustavo Pellegrino Correa (UNIFAP)

Diretoria Financeira Adjunta: Juliana de Paula Bigatão (USP)

Diretoria de Publicações: Eduardo Munhoz Svartman

**Conselho Fiscal**

Erica Cristina Alexandre Winand (UFS)

Leonardo Dal Evedove (UFR)



# Sumário

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

## Artigos

Nem Revolução Militar (RM) nem Revolução em Assuntos Militares (RAM), apenas mudanças de longa duração condensadas na guerra pelo gênio militar.....	13
--	----

*Héctor Luis Saint-Pierre*

*Leandro José Clemente Gonçalves*

Armas químicas — Agentes Neurotóxicos: toxicologia e desenvolvimento de novos tratamentos .....	37
---	----

*Felipe Oppenheimer Torres*

*Camilla Colasso*

As escolas de selva como fator de dissuasão na Pan-Amazônia: análise de caso dos exércitos equatoriano e brasileiro.....	61
--	----

*Juan Carlos Flores Souto*

*Rodrigo de Almeida Paim*

*Tássio Franchi*

A indústria de defesa no Brasil: investigando a competência essencial .....	87
---	----

*Wandick Leão*

*Juliana Bonomi Santos*

*Caio Sousa da Silva*

O ocidente como responsável pelas crises da Ucrânia e da Geórgia .....	113
--	-----

*Fred Leite Siqueira Campos*

*Iuri Endo Lobo*

*Beatriz Marcondes de Azevedo*

La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015).....	137
---	-----

*Sergio Gabriel Eissa*

Política de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo? .....	165
<i>Leandro Wolpert dos Santos</i>	

## Resenhas

Resenha de: Ferreira, Marcos Alan S. V. 2016. <i>Combate ao Terrorismo na América do Sul: Uma análise comparada das políticas do Brasil e dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira</i> . Curitiba: Prismas.....	193
<i>Fábio Rodrigo Ferreira Nobre</i>	
Resenha de: Soprano, Germán. 2016. <i>¿Qué hacer con las fuerzas armadas? Educación y profesión de los militares argentinos en el Siglo XXI</i> . Buenos Aires: Prometeo Libros.....	197
<i>Suzeley Kalil Mathias</i>	
Diretrizes para Autores .....	203



## APRESENTAÇÃO

A *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)* completa, com a presente edição, seu primeiro quinquênio. Neste período, conseguimos consolidar um periódico acadêmico com revisão de pares no sistema duplo cego dedicado à publicação de pesquisas, resenhas e ensaios sobre defesa nacional, segurança internacional e seus temas afins. Conseguimos o reconhecimento da comunidade de pesquisadores e pesquisadoras do Brasil e da América do Sul, que continuamente submetem seus textos e participam ativamente do importante processo de revisão das submissões. Conseguimos, também, o reconhecimento de indexadores e, para a pós-graduação brasileira, a importante inserção no Quális Periódicos da CAPES. As metas da RBED para os próximos anos são ampliar os indexadores internacionais e a captação de artigos e pareceristas de outras regiões. Pretendemos também assegurar que, na reformulação em curso no sistema de avaliação da pós-graduação no Brasil, que deverá afetar o Quális Periódicos, a RBED continue sendo um destino competitivo para a produção intelectual de docentes e discentes do Brasil.

A RBED tem alternado a publicação de números temáticos, com dossiês específicos oriundos dos Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), com a publicação de números “abertos”, nos quais os artigos cobrem ampla diversidade de temas. Essa política visa a contemplar tanto a consolidação de agendas de pesquisa específicas que têm mobilizado a comunidade quanto dar oportunidade para a emergência de novos temas, agendas e abordagens, que espelham a diversidade e o dinamismo da crescente comunidade de pesquisadoras e pesquisadores da área de defesa no Brasil.

Neste segundo número do volume 5 publicamos sete artigos e duas resenhas. Os dois primeiros artigos — de autoria de Hector Saint-Pierre e Leandro Leal, e de Felipe Oppenheimer Torres e Camilla Colasso — abordam as dimensões teóricas e técnicas do componente tecnológico da guerra, apresentando reflexões e dados relevantes para a questão. As dimensões do ensino organizacional e a avaliação das competências da indústria de defesa são contribuições importantes apresentadas pelo artigo de Juan Carlos Flores Souto, Rodrigo de Almeida Paim e Tássio Franchi, assim como o de Wandick Leão, Juliana Bonomi Santos e Caio Sousa da Silva. Já o artigo de Fred Leite Siqueira Campos, Iuri Endo Lobo e Beatriz Marcondes de Azevedo aborda uma das mais importantes crises em curso

nas relações entre as grandes potências. Por fim, a dimensão política da política de defesa é abordada em dois artigos, um sobre a Argentina, de Sergio Eissa, e outro sobre o Brasil, de Leandro Wolpert dos Santos. Na Seção de Resenhas temos dois livros resenhados que mostram bem a preocupação da comunidade com a região e sua interlocução com a produção intelectual de especialistas dos países vizinhos. Encerro esta breve apresentação agradecendo autores e autoras, pareceristas e demais colaboradores que viabilizam a edição da Revista Brasileira de Estudos de Defesa.

Boa leitura.

**Eduardo Munhoz Svartman**  
Editor-Chefe da Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Artigos

---



# Nem Revolução Militar (RM) nem Revolução em Assuntos Militares (RAM), apenas mudanças de longa duração condensadas na guerra pelo gênio militar

Neither Military Revolution (RM) nor Revolution in Military Matters (RAM), only long-lasting changes condensed in the war by the military genius

Rev. Bras. Est. Def. v. 5, n° 2, jul./dez. 2018, p. 13-36

DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.75095

ISSN 2358-3932

---

HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE  
LEANDRO JOSÉ CLEMENTE GONÇALVES

## INTRODUÇÃO

O final da Segunda Guerra Mundial trouxe consigo uma nova e dramática realidade: a mútua destruição assegurada (MAD) dos beligerantes e a possibilidade do extermínio atômico da vida sobre a Terra. A novidade nuclear provocou, entretanto, novas reflexões sobre a guerra e o seu futuro. Muitos “pensadores da guerra” (historiadores, filósofos, sociólogos, cientistas políticos, militares e políticos, entre outros) começaram a discursar sobre uma mudança radical na guerra, não somente de uma tensa e frágil paz para evitar a hecatombe nuclear, mas, fundamentalmente, de uma transformação na condução e realização das guerras do futuro. Surgia, então, uma nova categoria de análise, um novo conceito para explicar o fenômeno “guerra” — não somente para descrevê-lo, mas especialmente referido às transformações provocadas pelo emprego de uma tecnologia com potencial supostamente revolucionário da natureza da guerra no século XIV na Europa: a pólvora. As transformações de natureza tática, oriundas da introdução da arma de fogo, teriam implicado na exigência de um eleva-

---

**Héctor Luis Saint-Pierre** – Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas”. Professor Titular da UNESP. Pesquisador PQ CNPq. Pesquisador FAPESP.

**Leandro José Clemente Gonçalves** – Doutor em História pela Unesp-Franca. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional - GEDES.

do padrão de disciplina e treinamento para o soldado comum, duas coisas praticamente inexistentes na Idade Média. Essa transformação levou, em 1955, ao surgimento do conceito de “Revolução Militar”.

## REVOLUÇÃO MILITAR

As primeiras pesquisas sobre Revolução Militar (RM) foram realizadas por historiadores britânicos interessados nas origens e desenvolvimento do Estado moderno e do absolutismo na Europa entre os séculos XVI e XVII. O grande pioneiro foi Michael Roberts que, em 1955, apresentou o conceito no artigo “The Military Revolution, 1560-1660”. Roberts, um especialista em história sueca da Idade Moderna, argumentava que quatro elementos teriam desencadeado uma RM que levaria ao fortalecimento do Estado moderno. O primeiro foi uma revolução tática, com a substituição dos enormes quadrados de soldados, conhecidos por sua designação espanhola de *tercios*, armados de lanças longas (piques), por formações em linha de mosqueteiros, com armamento individual padronizado e custeado pelo Estado. O segundo elemento foi a “popularização” da cavalaria, graças ao fim das pesadas e caras armaduras e ao fato de o Estado pagar pelas montarias. O terceiro foi a manutenção de exércitos permanentes e profissionalizados em tempo de paz (era financeiramente inviável desativá-los nos períodos de inatividade, devido aos elevados custos para treiná-los e sustentá-los), o que transformou a ordem estratégica, pois exércitos permanentes e profissionais permitiam almejar objetivos mais ambiciosos, como a condução de campanhas simultâneas em um ou vários teatros de operações e a procura da decisão pela batalha. Por último, o impacto da guerra sobre a sociedade, tanto pelos custos tributários como pela convocação de homens produtivos para a guerra (Roberts 1995).

Roberts localiza as transformações táticas na Holanda, durante a Guerra dos Oitenta Anos (1568-1648), entre as Províncias Unidas dos Países Baixos e a Espanha governada pelos Habsburgos. O promotor destas transformações foi o príncipe Maurício de Nassau (1567-1625), auxiliado pelo seu primo, o conde João II de Nassau (1561-1623). Baseando-se em modelos táticos romanos antigos, os Nassau insistiram que suas tropas se exercitassem com a sapa (pá), tanto na construção de fortificações de campo (trincheiras, parapetos, bocas de lobo, valas, entre outras) que pudessem abrigá-las e compensar sua inferioridade numérica frente ao Exército Espanhol da Flandres, quanto no assédio a cidades e fortalezas. Até o final do século XVI o entrincheiramento carregava consigo uma certa mácula de covardia, sendo que, quando necessário, alistavam civis para tal trabalho. Uma segunda mudança foi a introdução do treinamento em ordem-u-

nida, sistematizando o regime de fogo com arcabuzes de mecha (que passaram a ser padronizados no calibre, facilitando a fabricação e a logística de distribuição da munição) ao obrigar seus soldados a realizarem o fogo por meio da contramarcha (que possibilitava que uma linha de frente de um batalhão realizasse um voleio, enquanto as linhas de trás remuniavam suas armas para o próximo tiro, sustentando um regime de fogo contínuo sobre o inimigo). A terceira reforma foi a criação de unidades de infantaria menores, com batalhões de 550 soldados submetidos a um rigoroso programa de treinamento em quartéis e acampamentos. Em 1596 o conde João II contratou Jacob de Gheyn para desenhar um manual de exercícios para soldados arcabuzeiros (atiradores) e piqueiros (lanceiros) em batalha. O duro regime de treinamento e trabalho foi aceito pelos mercenários que serviam no exército holandês, pelos bons salários pagos regularmente. Por fim, como os oficiais precisavam educação formal para melhor adestrar a tropa nos complexos exercícios, o príncipe Maurício estabeleceu a primeira academia militar para oficiais em 1619 (McNeill 1982, 128–134).

A RM a que se refere Roberts teve continuação na Suécia de primórdios do século XVII, com as reformas do rei Gustavo Adolfo II. Gustavo substituiu o exército mercenário por uma força de camponeses conscritos (pagos com terras, remissões de taxas e em espécie), que por dois séculos foi a única do tipo na Europa, “o primeiro exército europeu verdadeiramente nacional”, fato que contribuiu para baratear os custos de um exército permanente (Roberts 1995, 16). A cavalaria voltaria a ter valor como arma de choque, só que carregando sobre o inimigo com espadas em punho, e sua artilharia teve o peso de suas peças reduzido para serem mais ágeis e manobráveis em campo (Roberts 1995, 14).

Depois da publicação do trabalho de Roberts, o debate sobre RM só ganhou um novo e revigorante impulso em 1976, com a publicação do trabalho “The Military Revolution, 1560-1660: A Mith?”, de Geoffrey Parker. Parker retrocede a análise de RM para o início do século XVI, com foco na Espanha dos Habsburgos, e atribuiu o constante crescimento dos exércitos europeus, entre os séculos XVI e XVII (Parker 2007, 41), ao desenvolvimento de uma fortificação resistente ao fogo da artilharia de cerco, as fortalezas construídas em traçado italiano. O próprio Parker explica as vantagens destas fortalezas, geralmente construídas num formato estelar:

as muralhas eram construídas cada vez mais baixas e de maior espessura; porém, isso implicava que os defensores, ainda que melhor protegidos contra o fogo da artilharia, já não conseguiam vigiar o terreno imediatamente abaixo e, por isso, se tornavam vulneráveis a um assalto de surpresa. Era, portanto, necessário um eficaz fogo de flanco, que só podia ser obtido construindo torres canhoneiras que se

sobressaíssem num ângulo externo das muralhas e onde se instalava a artilharia, que não somente podia rechazar um assalto às defesas principais, senão que também podia manter afastados os canhões de sítio inimigos e cobrir as zonas mortas dos bastiões vizinhos (Parker 2002, 36).

Parker foi muito além de Roberts. Baseando-se no trabalho de Daniel R. Headrick, “The Tools of Empire: technology and European Imperialism in the Nineteenth Century”, de 1981, propôs, em 1988, que o domínio europeu sobre as populações e regiões não ocidentais foi uma consequência decorrente da RM europeia, que ele identificou entre 1500 e 1800 (Parker 2002, 28). Headrick defende que a superioridade tecnológica europeia (nos campos militar, farmacêutico e das comunicações) na era industrial foi a chave da conquista da África e da Ásia:

Os confrontos entre europeus e africanos depois de 1870 figuram entre os mais assimétricos na história. Para os africanos estes encontros trouxeram perplexidade e lutas sem esperança, enquanto para os europeus lembravam uma caçada mais do que uma guerra. Fuzis de retrocarga arruinaram a resistência africana tão decisivamente quanto a profilaxia do quinino superou a barreira da malária. Para ser correto, houve uma vasta gama de formas de encontros, do explorador isolado passando por uma aldeia até, no outro extremo, uma campanha militar de larga escala. Ainda assim, todos foram marcados pela qualidade das armas envolvidas (Headrick 1981, 115).

Também Parker e outros pesquisadores da RM acreditaram que a tecnologia superior das armas de fogo e do traçado italiano teriam garantido a superioridade europeia no mundo. Este fenômeno (a RM) seria um período de rápida mudança na condução da guerra, com resultados que mudariam o curso do desenvolvimento histórico muito além da esfera militar. Tratando da inovação arquitetônica do traçado italiano, Parker argumenta que tais fortalezas levaram a um forte impacto da guerra sobre a sociedade, pois sua grandiosidade exigia efetivos maiores, tanto para guarnecê-las quanto para sitiá-las, o que levou os Estados europeus a manter grandes contingentes de soldados, dilatar sua burocracia civil e melhorar os meios de arrecadação tributária para o custeio das obras de construção e sua preservação.

Muitos criticaram a tese de Parker, apontando eventuais equívocos e novas possibilidades de interpretação da RM. Clifford Rogers foi o pioneiro entre estes ao afirmar que a datação correta da Revolução seria o século XIV, durante o reinado de Eduardo III Plantageneta (1327-77) da Inglaterra, quando teria acontecido a “revolução militar eduardiana” que levaria à primazia da infantaria sobre a cavalaria, em particular por causa



do arco longo inglês e do emprego de lanças longas (piques) entre as unidades de infantaria, ambos utilizados para deter/abater a cavalaria feudal francesa em batalhas como Crécy e Agincourt (Rogers 1995, 55–93). A peça central da inovação tecnológica plantageneta era o arco longo que, nas mãos de um arqueiro bem treinado, podia disparar mais rápido do que a besta, além de alcançar distâncias maiores com maior poder de impacto e penetração (Rogers 2001, 19). Paralelamente, os nobres cavaleiros de seu exército passaram a lutar, desde a batalha de Dupplin Moor (1332) contra os escoceses, a pé, utilizando suas lanças longas para manter a cavalaria inimiga em cheque e, dessa forma, proteger seus arqueiros e o restante de sua infantaria, que podiam abater os cavaleiros adversários com calma e em segurança (Rogers 2001, 26–28).

Outro crítico, talvez o mais ácido em relação ao trabalho de Parker, é Jeremy Black, que assenta a RM não em aspectos tecnológicos, mas na disciplina dos exércitos europeus. Black defende que somente após a superação de cisões religiosas europeias os governos puderam organizar e disciplinar seus exércitos. Assim, desde esta perspectiva, foi a mudança social de longa duração, transformadora mas não revolucionária, que possibilitou o melhor uso da tecnologia e não a tecnologia que viabilizaria a mudança social (Black 1995, 95–114). Black atentou especialmente para a questão do crescimento dos exércitos europeus, tão importante na teoria de Roberts quanto na de Parker. Para ele, os exércitos cresceram no século XVIII (sua especialidade) da mesma forma que haviam crescido no século XVII. Todavia, Black não se ilude, pois afirma que os oficiais exageravam o número de efetivos das tropas nos seus relatórios para ficar com pagamentos de soldados inexistentes (Black 1991, 7). Nem mesmo o elogio de Roberts e Parker às inovações táticas holandesas e suecas fica imune. Black mostra que durante a Guerra dos Trinta Anos (1618–1648), em particular nas batalhas campais de Nördlingen (1634) e Breitenfeld (1642), as táticas holandesas de pequenas unidades (batalhões) foram largamente superadas pelas táticas tradicionais dos *tercios* espanhóis e austríacos, destacando que a vitória geralmente terminava, no século XVII, nas mãos dos exércitos maiores, mais disciplinados e mais experientes, não nas dos mais inovadores (Black 1991, 12–13). Por fim, sobre a RM, diz que é mais

[...] adequado ver este processo como o complemento da competição internacional, em vez de argumentar que este levou a qualquer suposta revolução político-administrativa que produziu estados centralizados, burocráticos e autocráticos capazes de coagir a sociedade e dirigi-la a produzir os meios de destruição (Black 1991, 95).

Mais recentemente, Mahinder S. Kingra questionou a perspectiva de Parker acerca do traçado italiano utilizando, como estudo de caso, a Guerra dos Oitenta Anos (1567-1648) entre Holanda e Espanha. Kingra escolheu este conflito por causa do foco de Parker sobre o Exército Espanhol de Flandres, além de se tratar de uma guerra centrada geográfica e cronologicamente na RM de Roberts e Parker e da guerra de assédios que se tornou uma constante neste conflito nos Países Baixos. Segundo seu argumento a tese de Parker não se sustenta. Diz ele que:

Em seus escritos de 1673, Raimundo Montecuccoli antecipou guarnições de apenas cem a quinhentos homens para a maioria das fortalezas bastionadas [...]. Sir Roger Williams, participante britânico na Guerra dos Oitenta Anos, calculou que uma guarnição de dois mil homens podia ser considerada uma força segura, “suficiente para guardar contra 10.000”. Mais amplamente, em *Della Architettura Militare* (1599), Francesco de’Marchi notou que “por trás de bons muros uma pequena força podia desafiar uma hoste muito maior”. [...] Como imaginado pelos arquitetos militares, teóricos e praticantes, então o *trace italienne* não estava orientado para abrigar grandes guarnições: em verdade, estava destinado a compensar a falta delas (Kingra 1993, 436-437).

Kingra ainda mostra que, na fase mais aguda do conflito, o príncipe Maurício de Nassau convenceu os Estados Gerais (governo da república holandesa) a aumentar o efetivo do seu exército de 30.000 soldados em 1620 para 128.877 em 1629 e que, nesta fase da luta, os holandeses não estavam construindo novos fortes que justificassem tal aumento de força, como imaginava Parker. O próprio Vauban, arquiteto e projetista militar do rei francês Luis XIV, não via a necessidade de aumentar os exércitos para guarnecer fortalezas. Pelo contrário: para ele as forças francesas se dilataram para atender “às demandas estratégicas criadas pela oposição militar unida contra a França” (Kingra 1993, 442).

Embora se possa discutir quando e onde ocorreram as RM ou mesmo se existiram, Stephen Morillo e Michael F. Pavkovic consideram que a disseminação dos trabalhos dos seus defensores e críticos foi salutar e teve o mérito de recolocar a História Militar no *mainstream* da História, restaurando gradualmente seu *status* acadêmico. Muitas outras supostas RM foram identificadas em períodos anteriores ou posteriores, como na Antiguidade, no mundo medieval ou mesmo na era contemporânea (Morillo and Pavkovic 2006, 73-76). Vejamos agora algumas das supostas RM.

Para Roberts, Parker e outros pioneiros do estudo da RM, as reformas militares introduzidas na Espanha, por volta de 1500, pelos nobres da ca-

sa de Nassau na República Holandesa, e por Gustavo Adolfo no reino da Suécia, entre o final do século XVI e início do século XVII, teriam levado à constituição de imensos exércitos profissionais e permanentes e, com isso, a um maior impacto da guerra sobre a sociedade, seja pelas desgraças da guerra ou pelos pesados impostos para sustentar o aparato militar, o qual, por sua vez, demandou uma imensa burocracia civil para gerenciar as questões administrativas e logísticas relativas às instituições militares e, por tudo isso, ao nascimento e fortalecimento do Estado moderno.

Tais exércitos, constituídos muito mais por infantaria do que por cavalaria, com seus gastos com armamentos, equipamentos, provisões, transportes, uniformes, alojamentos e treinamento custeados pelo Estado tornaram-se cada vez mais onerosos e difíceis de administrar. Colocavam, assim, uma enorme pressão sobre a burocracia civil que, por sua vez, precisava dilatar seu quadro de funcionários para a administração militar e a arrecadação de tributos necessários à manutenção daquelas forças na paz ou na guerra. Por fim, o contingente destes exércitos constituído, principalmente, por mercenários, aumentava a pressão sobre o Estado e a opressão deste sobre a sociedade para coletar impostos. Assim, a primeira RM teria conduzido ao nascimento do Estado moderno, ao fortalecer seu aparato burocrático civil e militar, reforçando ainda mais a centralização que desembocaria, como resultado final, no Absolutismo.

A Revolução Francesa (1789-99) e a precedente Revolução Americana (1775-81), tornaram possível os exércitos de massas de conscritos. Contra estes exércitos, as monarquias absolutistas eram capazes de colocar em campo apenas seus exércitos permanentes e profissionais de mercenários (geralmente estrangeiros) que, embora fossem considerados grandes para os padrões dos séculos XVII e XVIII, resultavam pequenos quando comparados aos enxames de franco-atiradores da Revolução Francesa.

O Grande Exército napoleônico, assim como o próprio Napoleão, foram subprodutos da Revolução de 1789. A resposta continental a este desafio — e pode-se dizer assim porque a Inglaterra insistiu até a Primeira Guerra Mundial em sustentar um pequeno exército profissional, recusando-se a adotar o sistema de conscrição universal masculina — foi decorrência, principalmente, das campanhas napoleônicas na Espanha (1808-14), da Rússia (1812) e da Prússia (1813). Estas campanhas produziram uma transformação que Clausewitz rotulou como uma “guerra moderna” por engendrar o “armamento do povo”. Nas suas próprias palavras:

os espanhóis mostraram [...], pela sua luta encarniçada, que o armamento geral da nação e as medidas insurrecionais podem produzir efeito numa grande escala [...]; do mesmo modo, a Rússia ensinou-nos, através da sua campanha de 1812, em primeiro lugar, que

um império de vastas dimensões não pode ser conquistado [...] e, em seguida, que a probabilidade de êxito final não diminui sempre na medida em que se perdem as batalhas, as capitais e as províncias [...]. Além disso, a Prússia (1813) mostrou que os esforços súbitos podiam aumentar seis vezes mais as forças de um exército graças à milícia, e que esta milícia está igualmente apta ao serviço no exterior como no seu próprio país. Finalmente, estes acontecimentos mostraram todos o enorme fator que o coração e o sentimento de uma nação podem representar na produção das forças do Estado, na guerra e no combate, e, agora que os governos aprenderam a conhecer todos esses meios adicionais, não se deve estar à espera de que os deixem inativos em guerras futuras (Clausewitz 1996, 245-6).

Assim a grande RM desencadeada pela Revolução Francesa seria marcada pela mobilização em massa (*levée en masse*) de enormes contingentes da população, animados pelo fervor patriótico, fazendo com que o fenômeno da guerra não fosse mais considerado como um assunto de interesse exclusivo dos monarcas mas, antes, como algo de interesse direto do povo.

A Revolução Industrial, por seu turno, tornou possível transportar, armar, vestir e alimentar eficientemente aquelas massas de soldados. Ao longo do século XIX, a industrialização cobriu a Europa e a América do Norte com ferrovias que aceleraram o deslocamento de exércitos cada vez maiores por distâncias ainda mais dilatadas do que aquelas cobertas nas campanhas militares dos séculos XVII e XVIII, condicionando a estratégia, como nos mostra Martin Van Creveld:

Já durante a década de 1850, os franceses se empenharam na construção de uma malha ferroviária projetada especificamente para fins militares, que lhes foi muito útil na guerra de 1859 contra a Áustria. Não fossem os trilhos e os fios, a guerra civil dos Estados Unidos teria sido inconcebível. O conflito de 1861-65 merece, de fato, a denominação de primeira guerra Ferroviária, já que a movimentação de ambos quase sempre dependia da disponibilidade de trilhos [...] ou tinha como fim destruir os trilhos do inimigo [...]. Só as ferrovias viabilizaram para os Federais a convocação de nada menos que 2 milhões de homens durante o conflito, façanha que, com uma população de apenas 27 milhões de habitantes dispersos por um país vastíssimo, não tivera paralelos até então (Creveld 2004, 359-360).

Dotar os soldados com moderno armamento pessoal, fardamento diversificado para as diferentes estações do ano e alimentos em conserva e desidratados em abundância de calorias para satisfazer as demandas logísticas exigidas por longas e prolongadas campanhas só foi possível gra-

ças às modernas e ágeis indústrias bélicas, têxteis e alimentícias e ao seu fabuloso desenvolvimento. A Revolução Industrial também viabilizou comunicações de longo alcance, sustentadas pelo telégrafo elétrico, e a total transformação das marinhas da era da vela às modernas esquadras de encouraçados movidos a vapor e, pouco depois, pela eletricidade e o diesel (Reid 1999, 16-31).

As guerras do final do século XIX e da primeira metade do século XX incorporaram elementos das RM precedentes, porém lançaram os fundamentos de uma nova transformação, segundo seus advogados. Se nas guerras do século XIX a ferrovia era um elemento condicionador do planejamento estratégico terrestre, a mobilidade conferida aos exércitos na forma do motor a combustão interna e na constituição de forças mecanizadas e blindadas libertaria os planejadores das amarras ferroviárias. Simultaneamente, a guerra alcançaria, ainda, as dimensões aérea e submarina, tornando-se tridimensional.

Ao introduzir o bombardeio aéreo-estratégico contra os centros urbanos industrializados, durante a Segunda Guerra Mundial, e o ataque submarino aos comboios de suprimentos, as guerras mundiais intensificaram o impacto direto da guerra sobre a sociedade e vice-versa, dado que o objetivo era causar o esgotamento social por meio da fome e das demais formas de privação, para levar à oposição popular à guerra e, dessa forma, ao enfraquecimento do esforço de guerra.

A guerra, neste contexto, foi, porém, marcada pela luta convencional entre forças simétricas — quase sempre com o mesmo equipamento, treinamento e comportamento do comando. Embora tenham ocorrido algumas experiências de guerra assimétrica durante e entre as duas guerras mundiais, esta modalidade só alcançaria a apoteose teórica e operacional nos conflitos mal chamados de “baixa intensidade” da era nuclear.

Podemos distinguir, nitidamente, dois tipos de conflitos no período colocado entre 1945 e a primeira década do século XXI: o conflito convencional, interestatal — como as guerras árabes-israelenses de 1967 e 1973, a guerra Irã-Iraque, a guerra das Malvinas (1982), os conflitos do Golfo (1991), a guerra do Cenepa entre Equador e Perú (1995) e a invasão do Iraque (2003) — e as guerras assimétricas de 4ª geração, que vêm ganhando ímpeto desde a Revolta Árabe contra a Turquia na Primeira Guerra Mundial, passando pela “guerra popular prolongada” maoísta e as guerras afro-asiáticas de libertação nacional até os atuais embates entre forças convencionais ocidentais e milícias islâmicas no Iraque e no Afeganistão.

Imaginava-se, no final da década de 1940, que os artefatos bélicos nucleares inaugurariam uma era duradoura de paz, de tensa paz, baseada no terror nuclear entre as potências, pois, em virtude de seu avassalador poder

destrutivo, anulariam a lógica da imposição da vontade ao vencido pela mútua destruição assegurada. Contudo, houve uma explosão de conflitos assimétricos entre forças não convencionais e as de ordem mais convencional, como no Vietnã (1945-1975) e no Afeganistão (1979-1988).

Nesse sentido, concordamos com Thomas X. Hammes (2006, 2):

A guerra de quarta geração (G4G) usa todas as redes — política, econômica, social e militar — disponíveis para convencer os tomadores de decisões políticas do inimigo de que seus objetivos estratégicos são inexecutáveis ou muito custosos para os benefícios perceptíveis. [...] Ainda enraizada na percepção fundamental de que uma vontade superior, quando adequadamente empregada, pode derrotar um poder militar e econômico maior, a G4G faz uso das redes sociais para conduzir sua luta. Diferente das gerações anteriores de guerras, ela não tenta vencer derrotando as forças militares inimigas. Em vez disso, via redes, ela ataca diretamente as mentes dos tomadores de decisão adversários para destruir a vontade política do inimigo. As guerras de quarta-geração são longas — medidas em décadas mais do que em anos.

## A NEGAÇÃO DA REVOLUÇÃO MILITAR

Destarte a abundância de críticas aos trabalhos de Roberts e Parker, reconhecemos que a maioria delas se utiliza do conceito de RM, apenas conectando-a com outras épocas ou outras tecnologias militares e/ou civis, com possibilidade de empregos bélicos que não apenas aquelas identificadas nos textos daqueles dois historiadores. As críticas se orientam mais a discutir a datação da origem da RM mas que sua própria essência.

Uma nova vertente de historiadores busca analisar a guerra dentro de um contexto da “longa duração” braudeliana, questionando o fenômeno enquanto revolucionário. Deixando de lado a caracterização revolucionária, esta vertente enfatiza permanências, regressos e reconhece uma evolução lenta e gradual do fenômeno da guerra, recusando determinismos tecnológicos como desencadeantes da transformação *da e na* guerra. Estes historiadores negam a transformação revolucionária da guerra e refutam o uso do conceito de RM para explicar as mudanças ao longo da história. Tal vertente pode ser rastreada desde a publicação de *Warfare in the Seventeenth Century*, de John Childs, em 2001. O autor argumenta que os “novos exércitos” europeus, constituídos entre os séculos XVI e XVII, não configuravam uma modernidade, dado que o serviço militar não era um requisito para o exercício da cidadania (como os exércitos nacionais nascidos a partir da Revolução Francesa), sendo forças tão mercenárias quanto os exércitos

medievais, só que mais permanentes. Childs (2001, 208-210) também frisa que o fato das comunicações serem ruins e “excepcionalmente lentas”, as operações ficarem limitadas a uns poucos teatros europeus (em especial Flandres, Renânia e Itália setentrional) e os exércitos dependerem de vias fluviais para seu deslocamento fazia com que “nada nos campos da estratégia e das operações fosse revolucionário ou moderno”. No campo da tecnologia de armamentos de fato ocorreram mudanças. As lanças longas (ou piques), foram substituídas na infantaria pelas baionetas no final do século XVII, a cavalaria voltou a ser usada como arma de choque na perseguição e eliminação das forças inimigas já batidas, uniformes foram adotados na maioria dos exércitos europeus e, por fim, tanto os exércitos quanto as burocracias civis cresceram muito. Para Childs, contudo, “nenhuma destas mudanças contou como uma Revolução Militar ou deu origem ao moderno” (Childs 2001, 11).

Em 2016, Frank Jacob e Gilmar Visoni-Alonzo (2016, 1) desferiram uma crítica ainda mais pesada contra os defensores da RM. Para eles, Parker (e outros que lhe foram posteriores) construiu uma artificialidade que lhe facilitava explicar as causas da dominação ocidental na era do colonialismo (entre 1500 e 1800), por meio de vantagens tecnológicas, como as armas de fogo e as fortalezas construídas em traçado italiano, mas sem apresentar evidências históricas que comprovassem sua perspectiva. Já na abertura de seu trabalho, Jacob e Visoni-Alonzo anunciam sua intenção: “pedimos que o conceito de Revolução Militar seja inteiramente repellido. Tais revoluções são mitos [...] nos parece inútil continuar com um modelo que é derivado mais de um preconceito eurocêntrico do que do fato histórico” (Jacob and Visoni-Alonzo 2006, 2).

Esses historiadores buscam provar que o sucesso espanhol nas conquistas do México e do Peru no século XVI deveu-se sobretudo às dissensões entre as populações indígenas, a uma diplomacia junto aos povos indígenas eficientemente conduzida, aos pactos com as elites locais e às doenças europeias desconhecidas na América. O pequeno exército (550 homens, sendo 17 a cavalo) de Hernán Cortez no México, por exemplo, quase não contava com armas de fogo portáteis, e dispunha de somente dez peças de artilharia, tendo sua infantaria quase toda armada com escudos, espadas, lanças e bestas, ou seja, uma força dotada tanto de armas brancas quanto seus oponentes astecas. Logo, sem o apoio logístico e humano (com efetivos para o combate) de seus aliados índios (totonacs e tlaxcalas), Cortez teria muita dificuldade em alcançar a conquista dos astecas, que não configuraria um caso de superioridade da RM europeia:

Enquanto Cortez e Pizarro eram indiscutivelmente figuras da Renascença e heróis maquiavélicos (ou vilões, dependendo da pers-

pectiva), seus empreendimentos militares não se adequam dentro da estrutura da Revolução Militar, como conceitualizada por Roberts e Parker [...] As estratégias, métodos operacionais e táticas que Cortez e Pizarro utilizaram na conquista do México e do Peru não são reproduzíveis; elas foram o produto de circunstâncias históricas ligadas a contextos políticos, tecnológicos, geográficos e cronológicos muito específicos [...] não há lições táticas específicas emanando de sua campanha militar que pudessem ser aplicadas ao teatro europeu. Consequentemente, a conquista espanhola do Novo Mundo é um exemplo que mostra que o relacionamento entre tecnologia superior e supremacia europeia nem sempre era evidente (Jacob and Visoni-Alonzo 2006, 36).

Paralelamente, mostram que na Ásia, onde governos e populações locais tinham fácil acesso a armas de fogo (tanto portáteis quanto artilharia pesada localmente produzidas), em alguns casos consideradas até de qualidade superior às fabricadas na Europa da época, o domínio colonial não poderia resultar de uma “superioridade tecnológica”, ali inexistente. Neste continente, a penetração europeia se deu de maneira muito mais lenta, e só alcançou êxito porque a diplomacia dos governos europeus foi eficiente em explorar, como na América, as lutas e dissensões internas. Citando o relatório do vice-rei português na Índia, Alfonso de Albuquerque (1453-1515), os historiadores mostram que os “os governantes indianos já possuíam poderosas fortalezas e canhões e armas de fogo bem produzidas”. E, ainda, que

Os inimigos indianos eram tudo menos fracos e despreparados. No começo do século XVI, a indústria de armas de fogo de Goa era uma das melhores do mundo [...]. O vice-rei português Albuquerque enviou para Portugal alguns mosquetes de mecha que deviam destacar a qualidade dos armeiros indianos, que não ficavam atrás de suas contrapartes boêmias daquela época. [...] Parece altamente pertinente, portanto, destacar a importância da assistência nativa de que necessitavam as potências europeias para estabelecer o controle colonial. Como mostra o caso indiano, não foram tecnologias militares superiores que asseguraram o domínio dos invasores europeus. Como visto no caso do império asteca, muito mais decisivos foram os conflitos existentes, que permitiram que as potências coloniais usassem as rivalidades e tensões entre as elites locais para seus próprios fins. Ademais, os invasores europeus [...] só puderam ser bem-sucedidos pelo uso de tropas auxiliares nativas para alcançar uma igualdade numérica com os inimigos que eles tinham que enfrentar. Uma Revolução Militar não foi, portanto, a razão para a supremacia do poder europeu no subcontinente indiano (Jacob and Visoni-Alonzo 2006, 38-39).



Além de não considerarem que a transformação se dá de maneira revolucionária a partir da introdução de uma ou várias novas tecnologias, a mudança, lenta e gradual, é motivada pela presença de uma séria ameaça externa. Citando os casos históricos não europeus da Índia, das guerras feudais japonesas da era Sengoku (entre meados do século XV e o final do século XVI da era cristã), da invasão japonesa liderada por Toyotomi Hideyoshi na Coreia e do Império Otomano ameaçado tanto por interesses europeus quanto persas no século XVII, mostram que as ameaças externas estavam na raiz da necessidade de modernizar o recrutamento e o treinamento, expandir os efetivos e equipar melhor as tropas, invalidando o argumento eurocêntrico de Parker (Jacob and Visoni-Alonzo 2006, 36). Por fim, a “Revolução Militar” de Roberts, pautada em exércitos de infantaria de piqueiros não era inovadora, mas, antes, baseada numa releitura renascentista do modelo macedônico de falange, uma força de infantaria que contava com a sarissa, uma lança tão longa quanto o pique, como sua arma principal (JACOB, F. VISONI-ALONZO, G. 2006, p. 36). Totalmente diversa em relação ao conceito de RM é a origem do conceito de Revolução em Assuntos Militares (RAM), apesar de ser um conceito recentemente apropriado pelos historiadores.

## REVOLUÇÃO EM ASSUNTOS MILITARES

Em meados dos anos 1970, o Departamento de Defesa (DoD) dos Estados Unidos e seus congêneres da OTAN preocupavam-se em compensar a vantagem numérica das forças convencionais da União Soviética e seus aliados do Pacto de Varsóvia, não somente com artefatos nucleares, mas especialmente com armamento convencional de tecnologia de ponta. Em 1976, o secretário americano de defesa, Harold Brown, acreditava ter encontrado a resposta para este problema numa “estratégia de compensação” que apostaria todas as suas fichas na tecnologia para superar a vantagem esmagadora das forças comunistas. Entre os dispositivos de alta tecnologia então vislumbrados pelo DoD estavam os aviões invisíveis aos radares (*stealth*), novos sistemas eletrônicos de comando, controle, comunicações e inteligência (sintetizados na sigla C3I) e munições guiadas de alta precisão (popularmente chamadas “armas inteligentes”).

Os soviéticos, que naquele então baseavam sua estratégia para uma eventual guerra europeia numa ofensiva blindada em larga escala, contando com suas próprias forças e as de seus aliados europeus orientais, passaram — principalmente graças aos estudos desenvolvidos pelos chefes do estado-maior geral Nikolai Ogarkov (1977-84) e Sergei Akhromeyev (1984-88) — a apreciar esta transformação tecnológica como uma “Revolução Técnico-Militar”.

A doutrinação marxista-leninista do corpo de oficiais do Exército Vermelho em suas academias militares lhes permitia uma imensa receptividade ao conceito de revolução nos meios militares. Mesmo com os expurgos stalinistas de 1937, o conceito de Revolução Militar vingou, em grande parte devido ao choque causado pela Blitzkrieg de 1941 e pela incorporação de munição guiada de precisão, desde 1970, por parte das forças armadas americanas. Isto sugeriu aos pensadores soviéticos que uma revolução tecnológica estava ocorrendo [...]. Dada sua atenção — baseada em ideologia — aos fatores materiais, os soviéticos focaram sobre aspectos tecnológicos do que eles percebiam como uma “revolução técnico-militar” emergente (Knox and Murray 2008, 2-3).

Em 1993, após o estrondoso sucesso daquelas novas tecnologias sobre as forças convencionais iraquianas de Saddam Hussein na Guerra do Golfo (1991), o analista norte-americano de defesa Andrew Marshall cunhou o termo “Revolução em Assuntos Militares” (ou RMA, do inglês *Revolution in Military Affairs*), derivando-o do conceito de Revolução Técnico-Militar soviético, para descrever as transformações desencadeadas pelas novas tecnologias de informação sobre a tática, doutrinas e estrutura das forças armadas. Enquanto os soviéticos compreendiam a transformação como um produto da inovação tecnológica, Marshall percebia que somente a tecnologia não seria suficiente para desencadear a mudança. Era preciso também “desenvolver novas doutrinas e procedimentos de emprego, táticas e formas de organização para que as novas armas pudessem demonstrar seu alcance real” (Knox and Murray 2008, 4).

Piella Colom (2008, 42) define a RAM afirmando que se trata de

[...] uma transformação na forma de operar dos exércitos, de consequências estratégicas, que pode produzir-se quando se integram e exploram novas tecnologias, táticas, doutrinas, procedimentos ou formas de organização [...] também se tem comentado que existe uma certa tendência em identificar estas revoluções como a consequência lógica da invenção de novas armas mais letais ou eficientes, contudo, a experiência histórica demonstra que os avanços tecnológicos por si dificilmente podem provocar uma mudança desta natureza ou alcance. Efetivamente, para que um desenvolvimento tecnológico possa resultar numa RAM, não somente é necessário transformar as estruturas, procedimentos e táticas militares, senão também a ideologia e práticas do coletivo castrense, que deve substituir os velhos costumes por novas técnicas, métodos e estilos de comando e controle das operações. Em outras palavras, a tecnologia é um elemento necessário, porém, insuficiente para explicar a gênese das Revoluções em Assuntos Militares.

Logo, enquanto a RM seria uma transformação de amplo escopo nas relações entre Estado, sociedade, economia e forças armadas, a RAM ocorreria apenas no ambiente propriamente militar, conduzindo às novas formas de combate. Para os teóricos adeptos da ideia de RAM, esta pode ser tanto uma consequência de uma RM de amplo alcance quanto um elemento desencadeador de uma RM.

Em 1994, um artigo na prestigiosa publicação *Joint Force Quarterly* (JFQ) resumia a RAM da seguinte maneira:

A transformação tecnológica pode revolucionar a guerra no próximo século. As nações que explorarem as emergentes tecnologias através de uma doutrina operacional inovadora e da adaptação organizacional podem obter ganhos significativos relativamente à eficiência militar. No passado, os Estados Unidos tiveram tempo suficiente para adaptar-se em meio a guerra às revoluções militares que se desenvolveram na paz. Entretanto, a proliferação da tecnologia pode não mais permitir o luxo de observar os desenvolvimentos desde a via lateral. O papel dos militares no desenvolvimento de conceitos para explorar as tecnologias emergentes será crucial para permanecermos à frente dos competidores. Os oficiais subalternos em particular precisam ser encorajados a pensar sobre implicações da emergente revolução em assuntos militares (Fitzsimonds and Van Tol 1994, 24).

Logo, os autores do artigo e a linha editorial deste periódico diretamente ligado ao DoD dos Estados Unidos compreendiam a RAM como um subproduto do progresso tecnológico. Autores mais recentes, todavia, não adotam livremente a perspectiva da RAM exclusivamente condicionada pela tecnologia, notando que esta seria apenas uma entre suas diversas facetas. Para estes, a RAM é uma “mudança de paradigma na natureza e conduta das operações militares”, Richard O. Hundley percebeu outras características definidoras das RAM: 1) geralmente são produzidas por atores não dominantes no cenário mundial, sendo um caso exemplar o desenvolvimento da *Blitzkrieg* pelos militares alemães, derrotados e desacreditados em 1918; 2) atribuem uma enorme vantagem militar aos atores que as exploram primeiro, caso do arco longo usado pelo ingleses na Guerra dos Cem Anos; 3) rendem dividendos às nações que não inventaram uma tecnologia inovadora, exemplo da metralhadora Gatling, desenvolvida nos Estados Unidos na década de 1860, mas usada com grande impacto por ingleses e franceses na África a partir da década seguinte; 4) não são condicionadas somente pela tecnologia, caso das guerrilhas americanas contra os ingleses na Guerra de Independência dos EUA, que não faziam uso de tecnologia diferente da dos britânicos; 5) aquelas RAM que implicam em novas tecnologias o fizeram a partir da combinação de várias tecnologias

e não somente a partir de uma, novamente vem à mente o exemplo da *Blitzkrieg*, que combinava a velocidade e o poder de fogo do avanço terrestre com ampla superioridade aérea; 6) as RAM condicionadas pela tecnologia não o foram somente a partir de novas armas, como nos exemplos do emprego do telégrafo e da ferrovia nas guerras de meados do século XIX; 7) as RAM impulsionadas pela tecnologia são compostas por três elementos: a tecnologia, a doutrina e a organização; 8) demandam muito tempo para render frutos concretos; 9) sua utilidade militar é frequentemente controversa e duvidosa até o momento em que se prova em combate (Hundley 1999, 11-17). Obviamente os apologistas da RAM acreditam que cada uma destas características pode ser historicamente comprovada.

A primeira característica pode ser exemplificada analisando-se o caso do tanque de guerra entre as duas guerras mundiais. Embora tenha sido empregado pioneiramente pelos ingleses durante a Grande Guerra de 1914-1918, foi em mãos alemãs, entre as décadas de 1920 e 1930, e utilizando-se de simulacros feitos em lona e “motorizados” com bicicletas, devido às restrições impostas pelo Tratado de Versalhes de 1919, que se desenvolveu uma doutrina operacional funcional que, ao longo da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), seria copiada pelos aliados.

As segunda e terceira características levantadas por Hundley podem ser exemplificadas pelo poder nuclear, dado que o domínio norte-americano nesta área garantiu um imensa vantagem aos Estados Unidos até, pelo menos, 1949, quando os soviéticos anunciaram também possuir esta tecnologia e, no segundo caso, pela metralhadora, que, embora sendo uma invenção americana, foi utilizada primeiramente pelos europeus em sua conquista neocolonial da África.

A Guerra de 4ª Geração, também conhecida como Guerra Assimétrica, corrobora a quarta característica, pois os recursos tecnológicos empregados pelas forças de resistência (geralmente guerrilhas) contra seus poderosos adversários são extremamente rudimentares, sendo que para a resistência o importante não é a vitória tática imediata, mas o desgaste prolongado do inimigo e negar-lhe a vitória. Como exemplos disso poderíamos citar os atuais casos das guerras no Iraque e no Afeganistão.

Retornamos, agora, à *Blitzkrieg* alemã para nos referirmos à quinta característica. O tanque não foi, sozinho, a chave do sucesso nazista no início da Segunda Guerra Mundial. Seu emprego atingiu o sucesso ao combinar o fogo rápido e a superioridade aérea fornecida pela Luftwaffe (força aérea), compondo, assim, uma RAM tecnológica desencadeada por um sistema combinado de armas e tecnologias de comunicação de ponta, e não somente por uma tecnologia isolada.

O emprego do telégrafo visual *Chappé* pelos franceses durante as eras revolucionária e napoleônica, entre 1792 e 1815, e do telégrafo elétrico, da ferrovia e do balonismo nas guerras da era industrial (Crimeia 1853-56, Secessão Americana de 1861 a 1865, Paraguai entre 1864 e 1870 e Unificação Alemã de 1864 a 1871), atestariam a veracidade da sexta característica, pois seriam todas elas tecnologias de uso e origem civil.

As aeronaves combinadas com navios porta-aviões levaram a uma inovadora combinação tecnológica que, por sua vez, produziu uma nova doutrina de guerra naval que ressaltava o combate além do alcance da visão dos artilheiros. Esta novidade obrigou as esquadras que empregavam tais tecnologias a adotarem o princípio organizacional das frotas combinadas, dotadas de diferentes tipos de belonaves e capitaneadas, geralmente, por um porta-aviões, exemplificando assim a décima característica.

Por fim, as oitava e nona características podem ser constatadas, também, no exemplo dos porta-aviões. Seu desenvolvimento até o amadurecimento e eficiente emprego (pelos ingleses contra a base naval italiana de Taranto, em 1940, e pelos japoneses contra a base americana em Pearl Harbor, em 1941), demandou cerca de três décadas e só teve sua validade comprovada depois de muita controvérsia entre políticos, estados-maiores militares, imprensa e opinião pública, particularmente nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Aqueles teóricos estadunidenses da RAM que estavam firmemente aferrados à ideia de transformação pela tecnologia não perceberam, ou não quiseram admitir que a mera presença de um novo artefato militar, ou de origem civil com potencial emprego militar, em uma organização armada não a tornaria *per se* moderna. Na verdade, também precisa haver, juntamente, o desenvolvimento coerente de uma nova doutrina operacional e uma adequada organização para dar-lhe um emprego realmente eficiente. As forças iraquianas dos anos 1980 estavam entre as mais sofisticadas do Oriente Médio em matéria de equipamentos. Todavia, sua doutrina operacional e sua organização lembravam as das forças europeias da Primeira Guerra Mundial. No final do século XIX, as forças ashantis e zulus conseguiram capturar várias peças de armamento moderno inglês em suas guerras contra a dominação neocolonial; contudo, não desenvolveram uma doutrina operacional e uma organização coerentes com aquelas armas e acabaram sendo subjugadas. O caso dos zulus é particularmente ilustrativo. Após destroçarem uma força britânica/sul-africana de cerca de 1.200 homens na batalha de Isandlawana (22/01/1879) e capturarem farta quantidade de armas e munições, atacaram com elas um pequeno destacamento inglês com cerca de 120 soldados no posto de Rorke's Drift, a 10 quilômetros de Isandlawana, com um resultado completamente diferente (351 zu-

lus mortos frente a 15 mortos e 12 feridos britânicos que, mais importante ainda, conseguiram resistir e derrotar a força zulu de aproximadamente 4 mil guerreiros) (Hanson 2002, 397-424).

Posto de outra forma, podemos afirmar que os britânicos, dotados de tecnologias superiores, foram derrotados em Isandlawana por conta de um dispositivo tático que havia espalhado 1.200 soldados bem treinados por cerca de 1,6 quilômetros de linha defensiva, impossibilitando a concentração de fogo dos seus oponentes pela dispersão da tropa zulu. Já em Rorke's Drift, nos dias 22 e 23 de janeiro de 1879, a pequena guarnição britânica, embora completamente sitiada, contava com uma razoável fortificação de campo improvisada, defendia um perímetro bastante reduzido, também estava equipada com o mortífero fuzil Martini-Henri, porém utilizou suas armas da maneira prescrita nos regulamentos e doutrina de fogo ensinados no treinamento do exército britânico, ao passo que os zulus equipados com fuzis capturados aos mortos de Isandlawana disparavam suas armas isoladamente, sem disciplina ou doutrina coerentes com seu uso. Para Victor Davis Hanson (2002, 424), os zulus não tinham

[...] experiência como uma força de fuzileiros que miravam, atiravam e recarregavam armas de fogo modernas obedecendo a comandos e, quando atiravam individualmente, faziam-no de acordo com protocolos rígidos em relação ao alcance e à natureza do alvo.

Dessa forma, a tecnologia, por si, não é suficiente para mobilizar qualquer transformação, como querem os defensores das RAM porque as condições de combate, ou o emprego de tropas insuficiente ou inadequadamente treinadas, muitas vezes impedem a sua mais eficiente aplicação. Ademais, toda vantagem tecnológica pode ser negada por meio da inteligente aplicação de recursos os mais simples como contramedidas baratas (em custos, não necessariamente em vidas humanas) e eficientes, como durante a Guerra do Vietnã (1964-1975), quando, buscando superar a vantagem do poder aéreo esmagador dos Estados Unidos, o general norte-vietnamita Vo Nguyen Giap ordenou que suas tropas lutassem o mais próximo possível das forças terrestres americanas, de forma que estas ficassem impossibilitadas de chamar apoio aéreo pesado para esmagar os vietnamitas. Giap sintetizou essa tática na máxima “agarrem na cintura do inimigo para combatê-lo” (Wilkins 2011, 21). O general Nguyen Chi Thanh, subordinado a Giap, explicou de maneira mais detalhada o funcionamento desta tática em sua relação com a necessidade de superar as vantagens tecnológicas do inimigo quando disse:

Sempre assumo o controle, escolha a melhor localidade e o tempo mais propício para a batalha; force o inimigo a lutar *nossa* pró-

pria batalha da *nossa* maneira; sempre ataque e mova-se, concentre e disperse ritmicamente, cobertura, camuflagem, ocultação e disfarce bem, usando subterfúgios para enganar o inimigo; combata a curta distância e rápido, lute ferozmente, termine a luta rapidamente (uma batalha deve durar apenas entre 15 e 20 minutos, uma campanha deve durar apenas de três a cinco dias); e o comandante precisa compreender bem a topografia do campo de batalha, ele deve ir ao local exato para estudar o terreno e compreende o *modus operandi* de seu inimigo, ele deve antecipar a condução da batalha usando diferentes planos, concentrando seu poder de fogo e abrindo fogo de uma alta elevação para superar o inimigo (Wilkins 2011, 22).

Por fim, acreditamos, também, que o argumento da RM é inviável, pois, dependendo do autor, as transformações que esta historiografia apresenta se dão num espaço temporal tão longo que não poderiam ser tratadas como revoluções, mas, antes, como processos evolutivos de longa duração. Por fim, os “modernistas” britânicos, propositores da Revolução do Armamento Raiado, vista como apenas mais uma RAM por importantes teóricos estadunidenses desta vertente, estão também equivocados. Em realidade, as novas tecnologias de armas raiadas não foram capazes de modificar a doutrina de emprego nem a tática e, menos ainda, a estratégia. Assim, muito antes de ter provocado uma revolução ou de ser fruto de uma ampla revolução, a Guerra Civil Americana está inserida num contexto de uma lenta e gradual evolução que teve início com a introdução da pólvora nos exércitos do século XV. Não há rupturas revolucionárias na história da guerra, há sim uma longa história de desenvolvimento e paulatina incorporação de paulatina incorporação de meios materiais, de doutrinas de emprego dessas inovações, de alterações da ordem tática que aproveita aquelas doutrinas, tudo isso numa história evolutiva dinamizada pelos enfrentamentos nos quais prevalece o lado beligerante que melhor consegue adaptar sua estratégia, sua tática e seu emprego dos meios adequadamente às exigências conjunturais do combate. Em outras palavras, a arte da guerra.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como primeira consideração extraída deste estudo, achamos que, não obstante a característica “camaleônica” da guerra, como assegurava Clausewitz, há permanências que permitem manter a tese essencialista de que sua essência política continua definindo-a, assim como é o cálculo político que conduz a guerra e controla as operações militares.

Depois de uma análise histórica do desenvolvimento da guerra, concluímos que não se constata fatos históricos concluintes nem suficientes para

defender a existência de revoluções militares nem nos assuntos militares. Percebem-se, sim, mudanças na perspectiva historiográfica da “longa duração” (à la Braudel) que assimilam culturalmente tecnologias materiais e organizacionais, novas doutrinas de emprego, adequações táticas e desempenhos estratégicos. Constatamos que o impacto na condução da guerra nunca corresponde a uma novidade técnica, mas à integração de várias tecnologias combinadas na distância temporal que permite refletir sobre a doutrina geral e de emprego. Talvez por isso, dificilmente uma tecnologia é estrategicamente decisiva para aquele que a introduz, mas para quem, observando esse primeiro emprego, consegue pensar outro mais eficiente e de maneira combinada com outras tecnologias. A característica conservadora e tradicionalista da corporação militar, como notou Janowitz (1960), é uma das causas que talvez explique a dificuldade para uma pronta adequação doutrinária da condução da guerra às novas tecnologias.

Como se a superioridade incontestável de meios materiais ofuscasse a inteligência e sutileza estratégica, a história é fértil em exemplos que mostram que a sofisticação em desenho estratégico e seu emprego eficiente normalmente acompanham o lado mais fraco na relação de força. Isto parece reforçar a ideia contida naquele adágio de que a necessidade agudiza a inteligência. Também é a história das guerras que fornece a evidência de que não é a superioridade tecnológica do armamento *per se* que garante a vitória militar. Como afirmou Clausewitz, a vitória na guerra é o resultado de uma complexa equação na qual intervêm variáveis não quantificáveis, como a vontade política, a astúcia do estrategista, o moral da tropa e a capacidade de resistência de um povo.

Tanto os que reduzem as revoluções à repentina incorporação de uma nova tecnologia quanto aqueles que defendem que é precisamente essa tecnologia que definirá o resultado da guerra, ambos parecem estar mais interessados em vender armamentos do que em refletir sobre a natureza da guerra ou mesmo pensar a estratégia de como ganhar a próxima.

## REFERÊNCIAS

Black, Jeremy. 1991. *A Military Revolution? Military Change and European Society, 1550-1800*. Hampshire: MacMillan Press.

\_\_\_\_\_. 1995. “A Militar Revolution? A 1660-1792 perspective”. In: Rogers, Clifford. *The Military Revolution Debate: readings on the Military Transformations of Early Modern Europe*. Boulder, Westview.

Childs, John. 2001. *Warfare in the Seventeenth Century*. Washington: Smithsonian Books.



Clausewitz, Carl Von. 1996. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes.

Creveld, Martin van. 2004. *Ascensão e Declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes.

Fitzsimonds, James R., and Jan M. Van Tol. 1994. Revolutions in Military Affairs. *Joint Force Quarterly (JFQ)* (May). Washington: National Defense University.

Hall, Bert S. 1997. *Weapons and Warfare in Renaissance Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

Hammes, Thomas Xavier. 2006. *The Sling and the Stone: on war in the 21<sup>th</sup> century*. St. Paul: Motorbooks.

Hanson, Victor Davis. 2002. *Por que o Ocidente Venceu: massacre e cultura – da Grécia antiga ao Vietnã*. Rio de Janeiro: Ediouro.

Headrick, Daniel R. 1981. *The Tools of Empire: technology and European Imperialism in the Nineteenth Century*. New York: Oxford University Press.

Hundley, Richard O. 1999. *Past Revolutions, Future Transformations: what can history of the revolutions in military affairs tell us about transforming the U.S. military?* Washington: National Defense Research Institute.

Jacob, Frank, and Gilmar Visoni-Alonzo. 2016. *The Military Revolution in Early Modern Europe: a revision*. New York: Palgrave MacMillan.

Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier*. New York: The Free Press, a Division of MacMillan, Inc.

Kingra, Mahinder S. 1993. The Trace Italienne and the Military Revolution During the Eighty Years' War, 1567-1648. In: *The Journal of Military History*, 57 (July).

Knox, MacGregor, and Williamson Murray. 2008. Thinking about revolutions in warfare. In: KNOX, MacGregor, and Murray, Williamson. *The Dynamics of Military Revolution, 1300-2050*. Cambridge: Cambridge University Press.

McNeill, William H. 1982. *The Pursuit of Power: technology, armed force, and society since A. D. 1000*. Chicago: The University of Chicago Press.

Mori, Victor Hugo. 2003. *Arquitetura Militar: um panorama histórico a partir do porto de Santos*. São Paulo: IMESP.

Morillo, Stephen, and Michael F. Pavkovic. 2006. *What is Military History?* Cambridge: Polity Press.

Parker, Geoffrey. 2002. *La Revolución Militar: innovación militar y apogeo de Occidente, 1500-1800*. Madrid: Alianza Editorial.

Parker, Geoffrey. The Limits to Revolutions in Military Affairs: Maurice of Nassau, the Battle of Nieuwpoort (1600), and the Legacy. *The Journal of Military History*. Volume 71, Number 2, April 2007 pp. 331-372.

Piella, Guillem Colom. 2008. *Entre Ares y Atena: El Debate sobre La Revolución em los Assuntos Militares*. Madrid: Instituto Universitário General Gutiérrez Mellado.

Reid, Brian Holden. 1999. *The American Civil War and the Wars of the Industrial Revolution*. London: Cassell.

Roberts, Michael. 1995. The Military Revolution, 1560-1660. In: Rogers, Clifford J. *The Military Revolution Debate: readings on the Military Transformation of Early Modern Europe*. Boulder: Westview Press.

Rogers, Clifford. 1995. The Military Revolutions of the Hundred Years War. In: Rogers, Clifford. *The Military Revolution Debate: readings on the Military Transformations of Early Modern Europe*. Boulder, Westview.

\_\_\_\_\_. 2001. "As if a new sun arisen": England's fourteenth-century RMA. In: Knox, MacGregor, and Williamson Murray. *The Dynamics of Military Revolution, 1300-2050*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wilkins, Warren. 2011. *Grab Their Belts to Fight Them: the Viet Cong's big-unit war against the U.S., 1965-1966*. Annapolis: Naval Institute Press.

## NOTAS

1. A pólvora é uma invenção chinesa datada do século X. Sua primeira fórmula escrita (chinesa) data de 1044, sendo transmitida aos árabes e europeus no século XIII, uma época de muitas trocas comerciais e culturais entre a cristandade, o Islã e o extremo oriente. Para Bert S. Hall, tal processo foi muito parecido com os projetos de transferência de tecnologia do século XX, destacando, porém, que “(...) os europeus nunca imitaram totalmente os vários usos dos chineses para a pólvora, preferindo, em vez disso, focar na mais belicosa de suas aplicações, armas.” Hall também aponta que o primeiro escrito europeu a apresentar uma “(...) fórmula para uma baixa mistura de salitre, enxofre e carvão”, foi a “Epistola de *secretis operibus artis et naturae*”, de Roger Bacon, datada de 1267. In: HALL, Bert S. *Weapons and Warfare in Renaissance Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1997, pp. 41-43).
2. Eram soldados armados com pesados fuzis, ou mosquetes, carregados pela boca e cuja pólvora era acionada por um pavio, ou mecha, que era segurado por uma presilha, conhecida como “cão”, ligada a um gatilho
3. Sobre o traçado italiano: MORI, Victor Hugo. 2003. *Arquitetura Militar: um panorama histórico a partir do porto de Santos*. São Paulo: IMESP.
4. Caso da resistência dos etíopes contra a ocupação italiana, entre 1935 e 1942.
5. Dissemos “mal chamadas” porque todo conflito armado enfrenta pelo menos duas partes beligerantes, e se bem pode ser que o esforço bélico de uma das partes represente uma “baixa intensidade” com relação a sua capacidade bélica, para o outro beligerante o esforço pode ser total. Consideramos errôneo caracterizar uma guerra pelo esforço de apenas uma das partes ignorando o significado completo da guerra.
6. Casos das guerras na Indochina, entre 1945 e 1975. A primeira foi a luta dos comunistas vietnamitas contra os colonialistas franceses, entre 1945 e 1954; a segunda foi a luta pela unificação do Vietnã, entre os comunistas do Vietnã do Norte e o governo capitalista do Vietnã do Sul, amplamente apoiado pelos Estados Unidos, entre 1965 e 1975.

NEM REVOLUÇÃO MILITAR (RM) NEM REVOLUÇÃO  
EM ASSUNTOS MILITARES (RAM), APENAS MUDANÇAS  
DE LONGA DURAÇÃO CONDENSADAS NA GUERRA PELO GÊNIO MILITAR

**RESUMO:**

Gerações de historiadores, desde os primórdios do século XX, detiveram-se no estudo e compreensão da transformação da guerra. Todavia, seu esforço se converteu numa mitificação do potencial da tecnologia para produzir a mudança revolucionária, social, econômica e política, além da propriamente militar. Aqui discutimos esta mitificação, tanto nas chamadas “Revoluções Militares” quanto na “Revolução dos Assuntos Militares”. Apresentamos críticas bibliográficas a estas posições que também contrastamos com contraexemplos históricos. Chegamos a várias conclusões, mas, particularmente, à convicção de que não há revoluções na condução e natureza da guerra, senão mudanças que se percebem na dinâmica da “longa duração”.

**Palavras-Chave:** Guerra; Revolução; Tecnologia.

**ABSTRACT:**

Generations of historians since the early twentieth century have focused on the study and understanding of the war's transformation, yet their effort has become a mythification of the potential of technology to produce revolutionary, social, economic, and political change, as well as military. Here we discuss this mythification, both in the so-called “Military Revolutions” and in the “Revolution of Military Affairs”. We present bibliographical critiques to these positions that we also contrast with historical counterexamples. We come to several conclusions, but particularly to the conviction that there are no revolutions in the conduct and nature of war other than changes that are perceived in the dynamics of “long duration”.

**Keywords:** War; Revolution; Technology.

# Armas químicas — Agentes Neurotóxicos: toxicologia e desenvolvimento de novos tratamentos

## Chemical weapons — Neurotoxic chemical weapons: toxicology and development of new treatments

Rev. Bras. Est. Def. v. 5, n° 2, jul./dez. 2018, p. 37-59

DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.75094

ISSN 2358-3932

---

FELIPE OPPENHEIMER TORRES  
CAMILLA COLASSO

### INTRODUÇÃO

A classe de agentes químicos neurotóxicos ou tóxico dos nervos é atualmente a classe mais tóxica dos agentes químicos de guerra. Descoberta acidentalmente no século XX, esta classe de agentes logo despertou o interesse dos militares alemães, devido ao seu grande poder letal.

Presente em quase todas as gerações de agentes químicos (2ª geração – agentes químicos neurotóxicos da série “G” e “V”; 3ª geração – agentes químicos neurotóxicos binários da série “G” e “V”; e 4ª geração – agentes químicos neurotóxicos binários da série A, Novichok), esta classe desperta interesse não só nas Forças Militares mundiais, mas também, infelizmente, em grupos terroristas, uma vez que o custo para a produção desta classe de agente químico é relativamente baixo, se comparado ao custo do método convencional de guerra, baseado na utilização de explosivos.

---

**Felipe Oppenheimer Torres** – Graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes (2006), com pós-graduação em Segurança Pública pela Faculdade Barddal (2012). Concluiu o Curso de Formação de Oficiais na Academia de Polícia Militar da Trindade (PMSC) em 2013. Atualmente é Capitão lotado no Grupamento de Polícia de Choque da Polícia Militar de Santa Catarina. É especialista na área de Operações de Choque (PMRN), Patrulhamento Tático Motorizado (PMRN) e Operações Químicas (PMDF). Instrutor na Faculdade da Polícia Militar de Santa Catarina (FAPOM).

**Camilla Colasso** – Farmacêutica-Bioquímica e mestre em Toxicologia e Análises Toxicológicas pela USP. Experiência na área de Regulatório e Segurança Química e de Produto, Gestão de Risco Químico e Especialista na área de Defesa Química e Toxicológica pela empresa Chemical Risk. Responsável por ministrar Palestras e Cursos: Antiterrorismo no Rio de Janeiro, UNICAMP; UNESP; Oswaldo Cruz, GRAU, Tropa de Choque, Exército, Corpo de Bombeiros, CiaDefNBQR – Marinha do Brasil, entre outros.

Existe uma estimativa de que o ataque realizado com armas convencionais gera um custo aproximado de US\$ 2.000,00 por km<sup>2</sup>. Já em um ataque com arma química da classe dos neurotóxicos este custo cairia para US\$ 600,00 por km<sup>2</sup> (Silva et al. 2012).

Se comparado a um ataque convencional utilizando explosivos, é inegável que um ataque químico com agente neurotóxico atingiria um número muito maior de vítimas, principalmente em grandes centros urbanos, local onde as pessoas não estão utilizando equipamentos de proteção individual para se precaverem de uma eventual exposição. Assim, temos uma arma de destruição em massa muito mais eficiente com um custo bem menor, quando comparamos com as armas convencionais explosivas.

Esta classe de agentes químicos é dividida basicamente em três séries: agentes da série G (Tabun – GA, Sarin – GB, Soman – GD, etilSarin – GE e cicloSarin – GF), agentes da série V (VX e R-33) e agentes da série A (Novichok).

Os agentes da série G receberam esta letra como código pois o G provém de *Germany* (Alemanha), uma vez que foi este o país em que os agentes dessa série foram desenvolvidos. A segunda letra após o G diz respeito à sequência na qual estes compostos surgiram. No entanto, a nomenclatura GC não foi estabelecida, pois poderia se confundir com CG, referente ao foscênio. Já os neurotóxicos da série V provém da expressão *venomous* (venenoso), pois, pelo fato desta série de agente penetrar de uma forma rápida na pele, lembrava o veneno de cobra (Tucker 2006).

Considerado por todos os países a principal preocupação quando o assunto é guerra química, os neurotóxicos já causaram milhares de vítimas em todo o mundo. Em 1967, durante a guerra do Iêmen, o Egito foi acusado pela Arábia Saudita de ter utilizado agentes químicos da classe dos neurotóxicos.<sup>1,2</sup> Já na década de 1980, durante a Guerra Irã-Iraque, o Iraque utilizou os agentes químicos neurotóxicos Tabun e Sarin. No mencionado conflito, durante uma investida contra a população civil curda da cidade de Halabja, o Iraque, utilizando-se do agente químico neurotóxico Sarin, ocasionou o maior número de baixas registrado até hoje em um único ataque, cerca de 5.000 vítimas (Tucker 2006; Ganesan, Raza, and Vijayaraghavan 2010).

O desenvolvimento, produção e estocagem de armas químicas por parte de diversas nações, e a sua utilização por parte de alguns países, fez com que o mundo se preocupasse em criar uma legislação internacional mais abrangente e rigorosa para coibir a utilização destas armas de destruição em massa, uma vez que, até os anos 1990, a única legislação que tratava deste tema era o Protocolo de Genebra, assinado em 1925, protocolo este que proibia somente a utilização de armas químicas, mas não vetava a produção, estocagem e desenvolvimento destas.

Assim, após longos anos de debate, no dia 13 de janeiro de 1993, foi assinada a Convenção para Proibição de Armas Químicas (CPAQ), conhecida também como Convenção de Paris. Diferentemente da legislação antecessora (Protocolo de Genebra), a CPAQ abrangiu a restrição em relação às armas químicas, uma vez que, além de proibir a utilização deste tipo de arma, proíbe também o seu desenvolvimento, produção e armazenamento (Oppenheimer Torres 2018).

Apesar de ter sido assinada em 1993, a mencionada Convenção só entrou em vigor em 29 de abril de 1997, mesmo dia em que foi fundada a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ). Com sede em Haia, esta organização tem a responsabilidade de fiscalizar e implementar a CPAQ. A OPAQ é uma organização internacional independente filiada à Organização das Nações Unidas (Oppenheimer Torres 2018).

Atualmente, quatro países não são signatários da CPAQ: Egito, Coreia do Norte, Sudão do Sul e Israel. Com a entrada em vigor da CPAQ, os países signatários que possuíam estoques de armas químicas foram obrigados a destruí-los. No entanto, infelizmente, alguns países que assinaram a referida Convenção continuam ainda produzindo e utilizando este tipo de arma de destruição em massa.

Em 2018, a Síria foi acusada por diversas vezes de ter utilizado armas químicas na guerra civil que assola o seu território. Entre os agentes químicos usados, foi constatada a utilização do Sarin. Ainda em 2018, a Rússia foi acusada de ter utilizado o agente químico Novichok, em território inglês, na tentativa de assassinato do ex-espião russo Sergei Skripal e sua filha. Apesar destes recentes casos de utilização de agentes neurotóxicos por Estados constituídos, a maior preocupação para os países, sem dúvida, é a possibilidade de utilização destas substâncias extremamente letais por parte de organizações terroristas, como já ocorreu nos anos de 1990. Em 27 de junho de 1994, a seita japonesa Aum Shinrikyo, realizou um ataque com Sarin na cidade de Matsumoto, o qual matou sete pessoas. No ano seguinte, no dia 20 de março, novamente a mesma seita realizou um segundo ataque terrorista com Sarin, desta vez no metrô de Tóquio, matando treze pessoas. Nos dois ataques realizados pela seita, o número de vítimas só não foi maior porque o método de dispersão do agente químico utilizado era bastante precário e a pureza do agente químico era baixa (Tucker 2006). A combinação de ataques terroristas com armas de destruição em massa, como os agentes químicos, por exemplo, fez surgir uma forma moderna de terrorismo denominada de ultra terrorismo (Pitschmann 2014). O interesse por parte dos terroristas neste tipo de arma ocorre pelo fato de ser uma substância extremamente barata, acessível e letal, uma vez que, para ocasionar a morte, basta uma concentração muito baixa, conforme pode ser verificado na Tabela 1.

Tabela 1  
Concentrações letais dos principais agentes químicos neurotóxicos da série “G” e “V”

Agente químico	LCt50 (mg x min/m <sup>3</sup> )	LD50 (mg/70kg)
Tabun (GA)	70	1.500
Sarin (GB)	35	1.700
Soman (GD)	35	350
VX	15	5

Fonte: Adaptado Pitschmann 2014.

Ademais, os avanços tecnológicos, a acessibilidade causada pelas informações contidas na internet, a globalização e a corrupção existente em alguns países que detêm estoques destas armas químicas, facilitam o acesso a estas armas de destruição em massa por parte dos terroristas.

Assim, o presente trabalho visa abordar os principais agentes químicos neurotóxicos existentes, abordando a parte histórica, mecanismos de ação no organismo, tratamentos existentes e tratamentos futuros que muito poderão facilitar em uma eventual exposição a este agressivo químico.

## HISTÓRICO

O primeiro relato da utilização de um agente neurotóxico remonta aos anos de 1850, na África, mais precisamente no Gâmbia (atual Gana) e Serra Leoa. Naquela ocasião, o feijão de Calabar (*Physostigma venenosum*) era utilizado para determinar se um indivíduo era inocente ou culpado de praticar bruxaria. Se o acusado, ao ingerir um elixir composto por estes grãos, que eram antes triturados e depois misturados com água, vomitasse, expelindo aquela substância, seria considerado inocente, no entanto, se morresse após a ingestão, era considerado culpado (Sidell, Newmark, and McDonough 2008; Mors 2018).

O feijão de Calabar recebeu esse nome por ser abundante nas margens do rio Calabar, na Nigéria, e o mecanismo de ação deste no organismo humano ocorre da mesma forma que os agentes neurotóxicos desenvolvidos como armas químicas no século seguinte, ou seja, inibindo a enzima acetilcolinesterase (Mors 2018).

No entanto, foi durante o século XX que tal classe de agentes ficou muito conhecida em função de suas propriedades toxicológicas, tornando-se amplamente pesquisada e voltada para o emprego como arma química de destruição em massa.



No dia 23 de dezembro de 1936, o químico alemão Gerhard Schrader, da I. G. Farben (aglomerado de indústrias químicas alemãs), ao pesquisar a utilização de componentes organofosforados para criar um pesticida, acidentalmente isolou o composto químico etil *N, N*-dimethylphosphoramidocyanidate ( $C_5H_{11}N_2O_2P$ ) e desenvolveu uma substância extremamente nociva aos seres humanos (Salem, Ternay, and Smart 2008).

Curiosamente, os primeiros a testar este novo agente químico foram os seus próprios criadores, Schrader e o seu assistente, que acidentalmente deixaram cair uma pequena quantidade na bancada do laboratório, o que causou a eles contração das pupilas (miose) e dificuldade em respirar (Salem, Ternay, and Smart 2008).

Logo o cientista percebeu que tal substância não poderia ser utilizada como pesticida, devido ao seu elevado poder tóxico. Assim, seguindo uma determinação do Partido Nazista, que havia emitido um decreto em 1935, estabelecendo que toda invenção que pudesse despertar um interesse militar deveria ser informada ao Ministério da Guerra alemão, Schrader reportou sua descoberta.

Inicialmente, esta substância recebeu o nome de Le-100, e posteriormente de Trilon-83. Mais tarde, ela receberia o nome de Tabun (Salem, Ternay, and Smart 2008).

Dois anos após o desenvolvimento do Tabun, em 1938, Schrader desenvolveu um segundo composto organofosforado, dez vezes mais tóxico que o Tabun, o isopropyl methylphosphonofluoridate ( $C_4H_{10}FO_2P$ ). Inicialmente chamado de T-144 ou Trilon-46, esta substância mais tarde ficaria conhecida como Sarin (GB), que recebeu este nome em homenagem aos seus criadores (Schrader, Ambros, Rudrigger e van der Linde) (Sidell, Newmark, and Mcdonough 2008; Salem, Ternay, and Smart 2008).

O Tabun começou a ser fabricado pela Alemanha para ser estocado e possivelmente utilizado como arma química em 1940, na cidade de Elberfeld, Alemanha, e posteriormente a produção foi transferida para Dyhernfurth, Polônia (Salem, Ternay, and Smart 2008).

Durante a Segunda Guerra Mundial, a pesquisa por novas armas químicas continuou a ser desenvolvida, sendo descoberto em 1944, pelo químico alemão Richard Kuhn, o Soman (pinacolyl methyl phosphonofluoridate) ( $C_7H_{16}FO_2P$ ) (GD) (Salem, Ternay, and Smart 2008). Este agente químico é mais tóxico que o Tabun e o Sarin, e considerado um dos mais perigosos e letais agentes neurotóxicos existentes atualmente, uma vez que ocasiona o *aging*<sup>3</sup> das enzimas acetilcolinesterase de forma muito rápida. Uma vez ocasionado este *aging*, não é mais possível reverter e voltar a produção da acetilcolinesterase por meio da administração de oxima (Mcdonough and Romano Jr. 2008).

Durante a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha ainda desenvolveu dois outros agentes neurotóxicos, etillSarin ( $C_5H_{12}FO_2P$ ) (GE) e cicloSarin ( $C_7H_{14}FO_2P$ ) (GF); no entanto, não foram considerados adequados para serem utilizados como armas químicas.

Os Estados Unidos da América e a Inglaterra, ao longo da Segunda Guerra Mundial, também realizaram diversas pesquisas para desenvolver os agentes neurotóxicos. O mais conhecido foi o DFP (diisopropyl fluorophosphate). Entretanto, este agente químico era muito menos tóxico que os agentes da série G e seus efeitos fisiológicos afetavam os olhos, semelhante aos efeitos dos lacrimogêneos. Ademais, para se atingir uma concentração letal deste agente, era necessária uma quantidade muito alta, o que dificultava o seu emprego como uma arma química letal (Nerve 2018).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os países Aliados começaram a dar uma importância maior na pesquisa sobre os agentes neurotóxicos.

Em 1952, na Inglaterra, foi sintetizado pela primeira vez o agente VX (*O*-ethyl S-[2-(diisopropylamino)ethyl] methylphosphonothiolate) ( $C_{11}H_{26}NO_2PS$ ) pelo químico Ranajit Ghosh, que pesquisava um novo tipo de pesticida para substituir o DDT. Ao perceber a grande toxicidade desta substância, esta foi entregue para o Centro de Pesquisas de Armas Químicas e Biológicas em Porton Down (Salem, Ternay, and Smart 2008).

Como os britânicos já estavam comprometidos com a produção de Tabun e Sarin, eles entregaram tal descoberta aos Estados Unidos da América e Canadá, para que estes dois países pudessem continuar desenvolvendo pesquisas sobre esta nova substância (Sidell, Newmark, and McDonough 2008).

No final dos anos de 1950, uma operação de espionagem russa obteve sucesso em adquirir a fórmula secreta do VX. Nos anos seguintes, a União Soviética desenvolveu um análogo do VX, chamado de R-33. Inicialmente pensava-se que o R-33 era uma réplica do VX; no entanto, estudos realizados anos depois demonstraram que o R-33 era mais letal e tinha chances menores de ser tratado que o VX, uma vez que o *aging* da acetilcolinesterase provocado pelo R-33 era mais rápido que o provocado pelo VX (Tucker 2006).

Com o intuito de se manter na frente dos EUA durante a corrida armamentista, a União Soviética manteve um ativo programa de pesquisa e desenvolvimento de novos agentes químicos de guerra.

Em maio de 1971, o Comitê Central do Partido Comunista e o Conselho Soviético de Ministros aprovaram um novo programa para criar as armas químicas de 4ª geração, programa este denominado de *Foliant*, que era liderado pelo cientista Dr. Pyotr Petrovich Kirpichev (Tucker 2006).

Com a aprovação deste programa, o Kremlin desejava criar uma nova classe de agente químico, mais tóxica, mais estável, mais persistente e mais fácil de ser produzida.

Em 1973, Kirpichev sintetizou um agente neurotóxico organofosforado que continha nitrogênio em sua fórmula, o qual inicialmente recebeu o nome de K-8, e posteriormente de A-230 (Tucker 2006).

Durante os anos de 1970 os cientistas continuaram a desenvolver pesquisas em cima desta nova classe de agentes neurotóxicos, surgindo diversas variações do A-230. Entretanto, os mais promissores foram o A-230 e A-232 (Tucker 2006).

A estrutura molecular do A-232 era muito parecida com a do A-230; no entanto, havia uma importante diferença, o A-230 era um fosfonato que continha uma ligação direta de carbono-fósforo, enquanto que o A-232 era um fosfato, ou seja, os átomos de carbono e de fósforo estavam ligados por um átomo de oxigênio (Tucker 2006).

Este fato era de extrema importância, pois, pelo fato dos precursores do A-232, bem como os produtos de sua quebra, não possuírem uma ligação carbono-fósforo, a sua produção não seria identificada pelos inspetores de arma química, tampouco por espiões estrangeiros, uma vez que esta ligação de carbono-fósforo que é a marca registrada dos agentes neurotóxicos como Sarin, Soman e o VX (Tucker 2006).

Com esta nova descoberta, os cientistas receberam um grande incentivo por parte do governo soviético, o que fez com que as pesquisas sobre estes novos agentes pudessem avançar significativamente. A série “A” é considerada de 5 a 8 vezes mais letal que o VX, uma vez que este agente químico passa rapidamente da corrente sanguínea para o sistema nervoso central através da penetração da barreira hematoencefálica. Assim como o Soman, esta nova classe consegue inativar a acetilcolinesterase de forma irreversível em poucos minutos (Tucker 2006).

No final dos anos 1980, o A-232 começou a ser desenvolvido para ser produzido no sistema binário de arma química. A esta versão binária do A-232 se deu o nome de Novichok-5, uma vez que a versão binária do agente químico R-33 recebeu o nome de Novichok (*newcomers* — o que na língua portuguesa significaria “recém-chegados”; entretanto, adotaremos o termo em inglês). Já em 1993, o professor Georgi Drozd descobriu uma nova fórmula, a qual foi denominada de Novichok-7, a qual tinha a volatilidade similar ao do Soman, porém dez vezes mais potente. (Tucker 2006).

O Novichok-5 tem dois componentes binários, um contendo fósforo e o outro nitrogênio, o que torna a produção ilícita dos seus componentes fácil de ser ocultada dos inspetores internacionais de armas, uma vez que

os componentes precursores do Novichok-5 são relativamente não tóxicos e são utilizados na fabricação de pesticidas ou fertilizantes (Tucker 2006).

A partir da década de 1980 os agentes químicos neurotóxicos entrariam em uma nova fase, a fase binária, dando origem a um novo tipo de arma química, as armas químicas binárias.

## ARMA QUÍMICA BINÁRIA

Após um incidente ocorrido em um teste militar com o agente químico VX, em 1968, no estado de Utah, que ocasionou a morte de mais de 4.000 ovelhas, e o vazamento de Sarin de uma bomba da Marinha americana, armazenada na ilha de Okinawa, em 1969, que resultou no ferimento de 23 militares e 1 civil, o Presidente Richard Nixon determinou, em 1969, a suspensão da produção americana de agentes químicos de guerra em sua forma unitária (Salem, Ternay, and Smart 2008).

Contudo, a corrida armamentista, incluindo as armas químicas, gerada pela Guerra Fria, e o fato de diversos países durante os anos de 1970 e 1980 continuarem a empregar armas químicas em alguns conflitos, levou os EUA a voltarem a produzir os agentes químicos neurotóxicos em 1987, para uma eventual retaliação caso fossem atacados com armas químicas.

Entretanto, os EUA começaram a produzir os agentes químicos neurotóxicos na forma binária. Por exemplo, o Sarin foi dividido em dois precursores químicos menos letais (difluoreto de metilfosfonilo — DF, e uma substância denominada de OPA — álcool isopropílico e isopropilamina), precursores estes que eram armazenados em recipientes separados (Tucker 2006).

Desta forma, evitava-se a exposição indesejada na eventual hipótese de um vazamento acidental, um ataque terrorista ou ataque de uma nação inimiga nos locais que armazenavam os agentes químicos.

As armas químicas binárias funcionam da seguinte forma: as substâncias precursoras são armazenadas de forma separada em recipientes metálicos diferentes. Instantes antes do projétil ser disparado, esses dois recipientes são introduzidos no corpo do projétil. Quando o projétil é disparado, a força de empuxo exercida no projétil faz com que uma fina membrana de polímero e aço, existente entre esses dois recipientes, se rompa, permitindo que os dois precursores químicos, em 4 segundos, se misturem, devido ao movimento giratório do projétil durante o seu deslocamento, formando o agente químico neurotóxico, que será dispersado no ambiente na forma de aerossol quando o projétil atinge o seu alvo (Tucker 2006).

No entanto, as armas químicas binárias possuem algumas desvantagens (Tucker, 2006):

- O alvo deve estar a uma determinada distância do local do disparo, uma vez que, se isto não for observado, as substâncias precursoras não conseguirão se misturar de forma eficaz e, conseqüentemente, o agente químico não conseguirá ser formado durante o voo do projétil;
- Pelo fato de o agente químico neurotóxico ser formado durante o deslocamento do projétil, por meio da mistura de duas substâncias precursoras, isto faz com que o projétil, ao atingir o seu destino, tenha uma subutilização do agente químico, pois pode ocorrer que durante o deslocamento as duas substâncias precursoras não tenham conseguido se misturar por completo, deixando, assim, uma porcentagem das substâncias subutilizadas, dispersando, conseqüentemente, menos agente químico neurotóxico do que o desejado;
- A utilização do DF tem a desvantagem de gerar fluoreto de hidrogênio (HF), substância química que exala odor, diferente do Sarin, que é inodoro. Desta forma, as tropas inimigas perceberiam a aproximação da nuvem de agente químico neurotóxico.

O desenvolvimento desta nova geração de armas químicas (binárias) fez com que a opinião pública, pelo menos durante um tempo, aceitasse mais facilmente o seu armazenamento para uma eventual retaliação a um ataque químico. No entanto, o seu poder devastador sobre os seres vivos continuou assombrando as nações mundiais.

## PROPRIEDADES FÍSICO-QUÍMICAS DOS AGENTES NEUROTÓXICOS

Os neurotóxicos da série G são líquidos viscosos com variável volatilidade — densidade de vapor (ar = 1) entre 4,86 e 6,33 — com odor fraco (levemente de fruta ou apimentado ou parecido com cânfora). O agente VX é um líquido de coloração âmbar com densidade de vapor (ar = 1) de 9,2 e sem odor. Assim, os vapores dos agentes neurotóxicos possuem pouca ou nenhuma propriedade de aviso olfativo (Watson et al. 2009).

A pressão de vapor e a toxicidade aguda desses agentes são elevadas para os vapores serem rapidamente letais. Dentre a série G, o agente GB (Sarin) é considerado o vapor com maior perigo (ordem de vapor de perigo aproximado  $GB > GD > GF > GA$ ). O agente VX foi formulado para possuir uma baixa volatilidade, o VX é aproximadamente 2.000 vezes menos volátil que o agente GB. Como consequência, o agente VX é considerado um composto militar persistente, com potencial de risco de contato ou que

gera concentrações de vapor tóxico ou “gases tóxicos” durante um período de dias após a aplicação da superfície, especialmente sob condições de clima frio ou quando quantidades de liberação em massa do agente líquido estão envolvidas. Embora não sejam facilmente voláteis, os vapores VX (se permitido acumular) são, no entanto, considerados mais intensamente potentes do que os do agente GB ou dos outros agentes da série G (Watson et al. 2009).

Devido à volatilidade dos agentes neurotóxicos da série G, a via de exposição mais relevante para esses agentes é através da via inalatória por meio da absorção sistêmica dos vapores, além da exposição ao vapor dos neurotóxicos via ocular e pelo trato respiratório superior. O agente VX apresenta uma característica um pouco diferente — apresenta risco de exposição pela via cutânea quando comparado com os agentes neurotóxicos da série G, e apresenta também exposição pela via inalatória através de vapores em ambientes com temperaturas elevadas (ex.: > 40°C) (Watson et al. 2009).

## MECANISMO DE AÇÃO DOS AGENTES NEUROTÓXICOS

Os agentes neurotóxicos, tanto da série G como os da série V, são agentes chamados anticolinesterásicos e induzem ao acúmulo do neurotransmissor acetilcolina (ACh) tanto nas sinapses neurais como nas junções neuromusculares pela fosforilação da serina localizada no sítio ativo da enzima acetilcolinesterase (AChE) (Sidell et al. 2008; Watson et al. 2009).

A depender da via de exposição e da quantidade absorvida dos agentes neurotóxicos, tanto o sistema nervoso periférico (SNP) como o sistema nervoso central (SNC), através dos receptores muscarínicos e/ou nicotínicos, são afetados. Pode ocorrer também a interação com outras esterases, e observa-se a ocorrência de efeitos diretos para o SNC (Sidell et al. 2008).

A exposição aguda aos neurotóxicos pode resultar em secreção brônquica excessiva, secreção salivar excessiva, ocular, além de secreção intestinal, fasciculações e espasmos musculares, hipermotilidade intestinal, bradicardia, sudorese, miose, broncoespasmo, bradicardia, fraqueza muscular, paralisia, perda de consciência, convulsões, depressão do centro respiratório e morte (Watson et al. 2009).

Os efeitos mínimos observados a baixas concentrações de vapor incluem miose, aperto no peito, rinorreia e dispneia. A contração pupilar resulta em vários graus de miose (medidas do diâmetro da pupila), e é consequência da inibição local da atividade da AChE ocular com a contração do esfíncter pupilar.

O agente GD apresenta um *aging* muito rápido quando ligado à acetilcolinesterase no glóbulo vermelho (RBC-ChE), com tempo de meia-vida —  $T_{1/2}$  (tempo necessário para 50% da enzima se tornar resistente à reativação) de 1,3 minutos (Watson et al. 2009).

O agente neurotóxico GA apresenta o tempo de meia-vida (ligação da acetilcolinesterase no glóbulo vermelho) RBC-ChE de 46h, e o tempo de meia-vida do GB com RBC-ChE é de 5h. O complexo formado entre agente VX e a acetilcolinesterase no glóbulo vermelho (RBC-ChE) não apresenta envelhecimento significativo (tempo de meia-vida de aproximadamente 48h) (Watson et. al. 2009).

### Efeitos diretos no sistema nervoso

Embora os neurotóxicos exerçam efeitos tóxicos tanto no SNC e SNP indiretamente por inibição da AchE, esses compostos neurotóxicos também podem afetar o impulso da transmissão nervosa por mecanismos adicionais nas junções neuromusculares e nos sítios receptores de neurotransmissores no SNC (Sidell et al. 2008).

Estudos conduzidos por Rao et al. (1987) relataram que a exposição ao VX provocou aumento da liberação de ACh nas junções neuromusculares em sapos, através da interação com receptor nicotínico. Estudos conduzidos por Aas et al. (1987) relataram alterações em receptores muscarínicos em brônquios e tecidos pulmonares de ratos por exposição subaguda ao agente GD. No SNC, agentes neurotóxicos podem atuar diretamente nos receptores muscarínicos, nicotínicos e de glutamato de maneiras não relacionadas à inibição da acetilcolinesterase (Watson et al. 2009).

Estudo conduzido por Lallement et al. (1991a, b) sugeriu que anteriormente a superestimulação dos receptores glutamatérgicos induzidos pelo agente GB contribuiu para a manutenção das convulsões. Embora esses efeitos eletrofisiológicos indiquem que os agentes neurotóxicos podem atuar diretamente no SNC não relacionado à inibição da acetilcolinesterase, com os dados obtidos não é possível se determinar uma dose para letalidade e nem mesmo uma comparação qualitativa/quantitativa que sejam relevantes para o efeito adverso.

### Ligação com colinesterases sanguíneas.

#### A atividade da acetilcolinesterase do glóbulo vermelho (eritrocitária)

A atividade da colinesterase dos glóbulos vermelhos (RBC-ChE), também chamada de acetilcolinesterase eritrocitária, bem como a da acetilcolinesterase plasmática (pseudocolinesterase — também conhecida como

colinesterase sérica, butirilcolinesterase), são empregadas para monitorar a exposição e recuperação de agente neurotóxicos e praguicidas organofosforados (Sidell et al. 2008).

Existem algumas evidências históricas de que o RBC-ChE pode ser tão sensível quanto a ChE cerebral aos efeitos anticolinesterásicos dos agentes neurotóxicos. Estudos conduzidos por Grob e Harvey (1958) relataram que a concentração *in vitro* produz 50% de depressão da atividade cerebral — CHE e RBC-CHE são equivalentes no caso de agentes GA ( $1,5 \times 10^{-8}$  mol/L), e comparável no caso do GB ( $3,0 \times 10^{-9}$  x  $3,3 \times 10^{-9}$  mol/L). Estudos conduzidos por Jimmerson et al. (1989) com animais *in vivo*, discordam: informam que o que é ainda apoiado pelo fato de que a atividade sanguínea da ChE nem sempre pode ser correlacionada com a exposição ou com sinais e sintomas de toxicidade. Tal fato também foi observado durante o tratamento clínico das vítimas do ataque terrorista com GB (sarin) em Matsumoto, no Japão, em 1995 (Sidell et al. 2008).

Geralmente, considera-se que os efeitos sistêmicos em seres humanos após exposições agudas aos neurotóxicos são prováveis quando o nível de hemácias é inibido de 75 a 80% (por exemplo, para 20 a 25% dos níveis normais de atividade). Entretanto, está bem definido que os sinais e sintomas apresentados em indivíduos com exposição aos olhos e ao nariz (por ex.: miose e rinorreia) podem ocorrer na ausência de qualquer alteração mensurável da atividade basal da ChE no sangue, após a exposição aos vapores ou aerossol dos neurotóxicos. Tais efeitos locais são atribuídos pela ação direta desses agentes nos tecidos oculares e no trato respiratório superior. Quando ocorre exposição sistêmica (por exemplo, diferente da exposição ocular e nasal direta), a miose e a rinorréia geralmente não são observadas como os primeiros efeitos perceptíveis (Watson et al. 2009).

### Ligação com outras enzimas

Os agentes neurotóxicos também podem interagir com enzimas de desintoxicação, como as carboxilesterases (CarbE) e A-esterases (por exemplo, aril-esterase e paraoxonase), e o grau dessa interação pode alterar a magnitude e a extensão da cascata tóxica, após a inibição da AchE, bem como as características específicas de cada espécie. A reativação espontânea observada da CarbE plasmática inibida por pequenas quantidades em roedores indica que o *aging* não ocorre para o complexo CarbE do plasma-GD (em contraste com o observado para GD e RBC-ChE) e sugere ainda que a CarbE plasmática endógena pode ser um principal “limpador” funcional para o agente GD (Watson et al. 2009).



## Toxicidade

Os efeitos anticolinesterásicos da exposição aos agentes neurotóxicos podem ser caracterizados como muscarínico, nicotínico ou ao SNC (Sidell et al. 2008).

Os efeitos muscarínicos ocorrem no músculo liso que envolve as vias aéreas do pulmão e o trato gastrointestinal; no músculo ciliar do olho (responsável por controlar o tamanho da íris); e nas glândulas salivares e sudoríparas (Tucker 2006). Dependendo da quantidade absorvida, podem aparecer os seguintes sintomas: congestão conjuntival, miose, espasmo ciliar, aumento da secreção brônquica, broncoconstrição, anorexia, êmese, cólicas abdominais, sudorese, diarreia, salivação, bradicardia e hipotensão (Watson et al. 2009).

Os efeitos nicotínicos são aqueles que ocorrem nos sistemas somático (esquelético/motor) e simpático, e podem ser expressos como fasciculações musculares e paralisia (Watson et al. 2009).

Os efeitos do SNC podem manifestar-se como confusão, perda de reflexo, ansiedade, fala arrastada, irritabilidade, esquecimento, depressão, julgamento prejudicado, fadiga, insônia, depressão do controle respiratório central e morte.

Os efeitos mínimos observados em baixas concentrações em seres humanos incluem miose, sensação de “aperto” no peito, rinorreia e dispneia (Sidell et al. 2008).

A Tabela 2 resume os principais efeitos dos agentes neurotóxicos em humanos.

Tabela 2  
Efeitos dos agentes neurotóxicos em humanos

Órgãos e sistemas	Efeitos
Olhos	Miose (unilateral ou bilateral); hiperemia da conjuntiva; dor ou ardor, visão escura ou turva
Nariz	Rinorréia
Boca	Salivação excessiva
Trato pulmonar	Broncoconstrição e secreção, tosse, queixas de aperto no peito, falta de ar, sibilos, estertores
Trato gastrointestinal	Náusea, vômito, diarreia, aumento de secreção e motilidade, câimbras abdominais e dor
Pele e glândulas sudoríparas	Sudorese
Muscular	Fasciculações locais ou generalizadas; espasmos musculares; fraqueza muscular
Cardiovascular	Diminuição ou aumento da frequência cardíaca, normalmente aumento da pressão arterial
Sistema Nervoso Central	Efeitos agudos em exposição severa: perda de consciência, convulsão, depressão do centro respiratório. Efeitos agudos em exposição leve a moderadas ou efeitos prolongados em qualquer exposição: esquecimento, irritabilidade, dificuldade de raciocínio, tensão ou mal-estar, depressão, insônia, dificuldade de expressão, compreensão diminuída.

Fonte: Sidell et al. 2008.

## AVALIAÇÃO DE OUTROS POTENCIAIS EFEITOS

Estudos realizados em animais por meio da exposição por vapor, ingestão e injeção aos neurotóxicos da série G e para o agente VX, não evidenciaram toxicidade reprodutiva ou no desenvolvimento em mamíferos (Sidell et al. 2008).

Foram obtidos dados referentes a mulheres entre 9 e 36 semanas de gestação que foram expostas a concentrações tóxicas do agente GB durante o ataque ocorrido no metrô de Tóquio e cujas crianças nasceram saudáveis (Watson et al. 2009).

Estudos conduzidos para avaliação do potencial mutagênico em mamíferos não evidenciaram que o GB e nem o VX apresentam potencial de provocar mutagenicidade. Entretanto, o agente GA apresenta fraco potencial mutagênico quando ensaios celulares são conduzidos (Watson et al. 2009).

Resultados experimentais indicam que os agentes GB, GA e VX não possuem potencial carcinogênico (Watson et al. 2009).

Devido aos efeitos fisiológicos extremamente tóxicos causados nos seres humanos, a grande preocupação por parte dos países, quando o assunto é guerra química, é desenvolver um tratamento eficaz e rápido para ser ministrado para a população num eventual ataque químico com neurotóxicos. Além disso, paira ainda sobre os pesquisadores a responsabilidade e necessidade de desenvolver um pré-tratamento eficiente, principalmente para os militares que estão sujeitos a combater em ambientes contaminados por esta classe de agente químico.

## PRÉ-TRATAMENTOS

Apesar de já haver um pós-tratamento específico para a contaminação com agentes neurotóxicos (atropina, oxima e diazepam), o desenvolvimento de pré-tratamentos é de suma importância, uma vez que, dependendo da concentração e de qual agente neurotóxico ocasionou a contaminação, o socorro médico deve ser realizado dentro de poucos minutos, sob pena do indivíduo contaminado vir a óbito.

Neste cenário, os pré-tratamentos são de fundamental importância. Atualmente existe o pré-tratamento com brometo de piridostigmina e a pesquisa para a criação de um novo tipo de pré-tratamento com butirilcolinesterase (*bioscavengers* — “biolimpadores”).

### Brometo de piridostigmina

A ideia de utilizar carbamatos no pré-tratamento que protege contra intoxicação provocada por organofosforados foi realizada pela primeira vez em 1956, por Koster, que demonstrou que gatos pré-tratados com uma pequena dose de eserina (fisostigmina) sobreviveram a uma intoxicação causada por uma dose letal de DFP (Scott 2007).

O mecanismo de ação da piridostigmina como pré-tratamento ocorre da seguinte forma: o carbamato se liga a uma quantidade de enzimas acetilcolinesterase formando uma ligação estável e impedindo que o agente químico neurotóxico se ligue com essas enzimas protegidas. Assim, o agente químico só consegue se ligar à acetilcolinesterase que não está protegida pelo carbamato. O agente químico neurotóxico que não se liga à acetilcolinesterase é hidrolisado de forma relativamente rápida na corrente sanguínea, enquanto a acetilcolinesterase que está protegida pelo carbamato é espontaneamente descarbomilada. A piridostigmina então é hidrolisada, liberando a acetilcolinesterase para voltar a sua ação de hidrolisar a acetilcolina (Scott 2007).

O grande problema deste tipo de pré-tratamento é que, apesar de ajudar na prevenção da morte do indivíduo exposto, ele não impede que a performance funcional da pessoa exposta seja afetada, bem como não impede que haja incapacidade comportamental, perda de consciência ou, até mesmo, dano permanente no cérebro, uma vez que, devido à estrutura quaternária deste medicamento, a piridostigmina dificilmente conseguirá cruzar a barreira hematoencefálica em circunstâncias normais (Scott 2007).

Por fim, é importante destacar que de nada adiantará o pré-tratamento com este carbamato se o indivíduo exposto ao agente químico neurotóxico não receber o tratamento adequado posterior à contaminação, com atropina, oxima e, eventualmente, diazepam. A piridostigmina, por si só, não é capaz de oferecer um tratamento eficaz: ela auxilia, somente, na sobrevida do indivíduo exposto para que este tenha um tempo maior de chegar a um centro médico ou receber o tratamento adequado em campo (Scott 2007; Saxena et al. 2008).

Este pré-tratamento é importantíssimo se existir a possibilidade do indivíduo ser contaminado com Soman, uma vez que o *aging* da enzima acetilcolinesterase ocasionado por este agente químico é muito rápido. Uma vez que isto ocorre, a oxima não consegue mais atuar no organismo para voltar à produção da acetilcolinesterase. A piridostigmina neste caso, atuaria aumentando a sobrevida da enzima e retardando o seu processo de *aging*.

Na Guerra do Golfo, ocorrida no início da década de 1990, os militares dos Estados Unidos da América utilizaram o brometo de piridostigmina como pré-tratamento para uma eventual exposição ao Soman. Apesar da sua utilização no supracitado conflito, foi somente em 2003 que o brometo de piridostigmina foi aprovado pelo governo dos Estados Unidos da América para ser utilizado como pré-tratamento por militares (Pereira et al. 2008).

Por fim, é importante mencionar que vários especialistas vinculam o brometo de piridostigmina como um dos possíveis fatores responsáveis por causar a Síndrome da Guerra do Golfo, a qual acometeu mais de 250.000 militares. Dentre os principais sintomas da mencionada síndrome, podemos citar: fadiga, dor de cabeça, insônia, problemas respiratórios, lapsos de memória, tonturas e indigestão.

#### Butirilcolinesterase (*Bioscavengers* — “biolimpadores”)

Existem duas categorias de *bioscavengers*: a estequiométrica, que são proteínas produzidas naturalmente pelo corpo humano, como, por exemplo, colinesterase (ChE) e carboxilesterase (CaE), que se ligam e reagem com o agente neurotóxico; e a catalisadora, que causa a quebra da molécula

do agente químico neurotóxico, regenera-se e repete este processo até todo o agente químico ser destruído (Lenz et al. 2008).

Alguns requisitos são importantes para uma substância ser considerada apta a atuar como *bioscavenger*: deve ocasionar o menor ou nenhum efeito colateral comportamental ou psicológico, deve fornecer proteção para uma exposição equivalente a uma concentração considerada 5 vezes maior que a LD<sub>50</sub> de um ou mais agentes neurotóxicos, deve permanecer entre 11 e 15 dias na corrente sanguínea e deve ser biologicamente inerte caso o organismo não seja exposto ao agente químico neurotóxico (Lenz et al. 2008; Ross et al. 2008).

Ao compararmos qual das duas categorias de *bioscavengers* seria a mais adequada, verificamos que a categoria estequiométrica, apesar de ser bastante eficiente, tem um ponto negativo, qual seja, cada molécula de proteína deste tipo de *bioscavenger* tem a capacidade de se ligar a somente uma molécula de agente químico neurotóxico. Assim, a capacidade de proteção está proporcionalmente ligada à concentração de agente químico na corrente sanguínea, o que faz com que seja necessária uma grande quantidade deste tipo de *bioscavenger*, uma vez que o peso das moléculas desta categoria de *bioscavenger* é alto (podendo chegar a 80.000 Da), diferente do peso molecular médio de um agente neurotóxico, que é extremamente baixo (180 Da) (Lenz et al. 2008).

Já a vantagem do *bioscavenger* catalisador é que, apesar de possuir o mesmo peso molecular da categoria estequiométrica, é necessária apenas uma pequena quantidade de proteínas da categoria catalisadora para proteger um indivíduo exposto a uma alta concentração de agente químico neurotóxico. Outra vantagem é que, pelo fato da proteína não ser consumida no processo de desintoxicação, como ocorre na categoria estequiométrica, o *bioscavenger* catalisador permanece disponível para proteger contra múltiplas exposições de doses grandes ou pequenas (Lenz et al. 2008).

Cabe destacar que o provável *bioscavenger* que será escolhido para ser utilizado (butirilcolinesterase) é de origem humana, o que reduz bastante a probabilidade de eles serem reconhecidos pelas células do sistema imunológico como uma ameaça, podendo permanecer, assim, por um período mais longo na circulação sanguínea. Outra vantagem de serem de origem humana é o fato de que os indivíduos estariam protegidos por uma substância que o próprio corpo humano já produz, ao invés de drogas injetadas estranhas ao corpo humano que podem ocasionar efeitos colaterais (Lenz et al. 2008).

## CONCLUSÃO

É de suma importância que pesquisas de tratamentos mais eficazes contra a exposição dos agentes neurotóxicos continuem sendo realizadas como forma de possuímos uma resposta cada vez mais rápida a este tipo de agressão, e que não deixem sequelas nos indivíduos expostos. Apesar de alguns países terem ainda estocado este tipo de arma química, a grande preocupação recai sobre as organizações terroristas, que hoje em dia possuem conhecimento e mecanismos de fabricarem tais agentes.

Um ataque terrorista utilizando esta classe de agentes químicos certamente pode provocar uma grande quantidade de mortos e feridos, principalmente se for utilizado um método de dispersão eficiente e um agente químico com um grau de pureza adequado. Fechar os olhos para esta ameaça é ser negligente com uma possibilidade não muito remota, uma vez que a internet e a globalização fazem com que a facilidade para se adquirir esta arma devastadora se torne cada vez mais acessível.

As Forças Armadas, bem como os órgãos envolvidos na segurança pública, devem possuir meios eficazes e devem estar preparados tecnicamente para responderem a um eventual ataque com estas substâncias, quer seja na forma de arma química propriamente dita, quer seja na forma de utilização de pesticidas, que podem ocasionar os mesmos riscos à saúde humana, dependendo do tipo de pesticida e concentração utilizada.

Por fim, é importante enfatizar a principal diferença da intoxicação ocasionada pelos agentes químicos neurotóxicos e por inseticidas organofosforados. Enquanto os agentes químicos neurotóxicos geralmente possuem uma alta solubilidade na gordura, os inseticidas organofosforados geralmente possuem baixa solubilidade (Pulley and Jones 2008).

Assim, na hipótese de intoxicação ocasionada por inseticida, a reserva de gordura corporal pode favorecer a permanência deste por mais tempo no interior do corpo humano, uma vez que ele irá se prender na gordura e não irá se dissolver com facilidade. Desta forma, a concentração de inseticida no sangue pode atingir doses que causem toxicidade aguda durante vários dias, podendo gerar convulsões neste período (Pulley and Jones 2008).

Já no caso de exposição ao agente químico neurotóxico, o quadro descrito acima geralmente não ocorre, uma vez que ele possui alta solubilidade na gordura, e isso faz com que ele seja diluído mais rapidamente. Como resultado, a concentração desta substância no sangue só consegue atingir um nível crítico na intoxicação inicial, ou seja, apenas uma vez (Pulley and Jones 2008).

## REFERÊNCIAS

- Aas, P., T. A. Veiteberg, and F. Fonnum. 1987. Acute and sub-acute inhalation of an organophosphate induce alteration of cholinergic muscarinic receptors. *Biochem Pharmacol.*, [S. l.], v. 36 (8), p. 1261-6.
- Ballough, G. et al. 2008. "Chapter 6: Neuroprotection as a treatment for nerve agent survivors". In: Tuorinsky, S. D. (Org.). *Medical Aspects of Chemical Warfare*. Washington: Borden Institute, 221-242.
- Ganesan, K., S. K. Raza, and R. Vijayaraghavan. 2010. "Chemical warfare agents". *Journal of Pharmacy & BioAllied Sciences*, [S.l.] (set.): 166-178. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3148621>.
- Grob, D. and Harvey, J. C. 1958. Effects in man of the anticholinesterase compound Sarin (isopropyl methyl phosphonofluoridate). *J. Clin. Invest.* 37(1): 350-368.
- Hilmas, C. J., J. K. Smart, and B. Hill. 2008. "Chapter 5: Nerve Agents". In: Sidell, F.R., J. Newmark, and J. H. McDonough. *Medical Aspects of Chemical Warfare*. Washington, DC: Borden Institute.
- Hoening, Steven L. 2007. *Compendium of chemical warfare agents*. Nova Iorque: Springer.
- Jimmerson V. R, Shih, T. M and Mailman. 1989. "Variability in soman toxicity in the rat: Correlation with biochemical and behavioral measures". *Toxicology* 57, n 3: 241-254.
- Lallement, G., Carpentier, P., Pernot-Marino, I., Baubichon, D., Collet, A., Blanchet, G. 1991a. Involvement of the different rat hippocampal glutamatergic receptors in development of seizures induced by soman. *Neurotoxicology* 4: 655-664.
- Lenz, D. E. et al. 2008. "Chapter 8: Nerve agent bioscavengers: Progress in development of a new mode of protection against organophosphorus exposure". In: Romano Jr., James A., B. J. Lukey, and H. Salem, (Org.). *Chemical Warfare Agents: Chemistry, Pharmacology, Toxicology, and Therapeutics*. Florida: CRC Press, 175-202.
- McDonough, J. H., and James A. Romano Jr. 2008. "Chapter 4: Health effects of low-level exposure to nerve agents". In: Romano Jr., James A., B. J. Lukey, and H. Salem (Org.). *Chemical Warfare Agents: Chemistry, Pharmacology, Toxicology, and Therapeutics*. Florida: CRC Press, 71-96.
- Mors, L. *Feijão de Calabar e Trombeta: A utilização de plantas em julgamentos*. 2018. <https://oetnobotanico.wordpress.com/2015/06/17/fejao-de-calabar-e-trombeta-a-utilizacao-de-plantas-em-julgamentos>.

Thavaselvam, D. and Flora, Swaran S. 2014. "Chemical and Biological Warfare Agents". In: Gupta, Ramesh C (Org). *Biomarkers in Toxicology*. Hopkinsville: Academic Press, 521-538.

Oppenheimer Torres, Felipe. 2018. "A Convenção de Paris e a sua temerária interpretação para a utilização de armas químicas". *Revista Brasileira Militar de Ciências*, Goiânia, 4, no. 10 (nov.): 16-22 <http://rbmc.org.br/edicao-atual/revista-brasileira-militar-de-ciencias-vol-4-no-10-novembro-de-2018.html>.

Pereira, Edna F. R. et al. 2008. "Chapter 10: Novel medical countermeasure for organophosphorus intoxication: connection to Alzheimer's disease and dementia". In: Romano Jr., James A., B. J. Lukey, and H. Salem (Org.). *Chemical Warfare Agents: Chemistry, Pharmacology, Toxicology, and Therapeutics*. Florida: CRC Press, 219-232.

Pitschmann, Vladimir. 2014. "Overall View of Chemical and Biochemical Weapons". *Toxins*, [S.l.] (jun.): 1761-1784, [https://www.researchgate.net/publication/262927085\\_Overall\\_View\\_of\\_Chemical\\_and\\_Biochemical\\_Weapons](https://www.researchgate.net/publication/262927085_Overall_View_of_Chemical_and_Biochemical_Weapons)

Pulley, Stephen A, and Michael R. Jones, 2008. "Chapter 24: Emergency medical response to a chemical terrorist attack". In: Romano Jr., James A., B. J. Lukey, and H. Salem (Org.). *Chemical Warfare Agents: Chemistry, Pharmacology, Toxicology, and Therapeutics*. Florida: CRC Press, 675-711.

Rao, K.S., Y. Aracava, D. L. Rickett, and E. X. Albuquerque. 1987. Noncompetitive blockade of the nicotinic acetylcholine receptor-ion channel complex by an irreversible cholinesterase inhibitor. *J Pharmacol Exp Ther.*, [S. l.], v. 240 (1), p. 337-44.

Ross, M. C. et al. 2008. "Chapter 7: Nerve agent bioscavenger: Development of a new approach to protect against organophosphorus exposure". In: Tuorinsky, S. D. (Org.). *Medical Aspects of Chemical Warfare*. Washington: Borden Institute, 243-258.

Salem, H., Andrew L. Ternay Jr., and J. K. Smart. 2008. "Chapter 1: Brief history and use of chemical warfare agents in warfare and terrorism". In: Romano Jr., James A., B. J. Lukey, and H. Salem (Org.). *Chemical Warfare Agents: Chemistry, Pharmacology, Toxicology, and Therapeutics*. Florida: CRC Press, 1-20.

Saxena, A. et al. 2008. "Chapter 7: Novel approaches to medical protection against chemical warfare nerve agents". In: Romano Jr., James A., B. J. Lukey, and H. Salem (Org.). *Chemical Warfare Agents: Chemistry, Pharmacology, Toxicology, and Therapeutics*. Florida: CRC Press, 146-174.



Scott, L. 2007. "Chapter 17: Pretreatment for nerve agent poisoning". In: Marrs, T. C., R. L. Maynard, and F. R. Sidell (Org.). *Chemical Warfare Agents: Toxicology and Treatment*. 2. ed. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd, 343-354.

Sidell, F. R., J. Newmark, and J. H. McDonough. 2008. "Chapter 5: Nerve Agent". In: Tuorinsky, S. D. (Org.). *Medical Aspects of Chemical Warfare*. Washington: Borden Institute, 155-217.

Silva, G. R. et al. 2012. "Defesa química: Histórico, classificação dos agentes de guerra e ação dos neurotóxicos". *Química Nova*, [S.l.], 35, no. 10, 2083-2091.

Tucker, J. B. 2006. *War of nerves: Chemical warfare from World War I to Al-Qaeda*. Nova Iorque: Anchor Books.

Watson, A.; D. Opresko, R. Young, V. Hauschild, J. King, and K. Bakshi. 2009. "Chapter 6: Organophosphate Nerve Agents". In: Gupta, Ramesh C. *Handbook Toxicology of chemical warfare agents*. San Diego: Academic Press, 43-67.

Wetherell, A. and G. Mathers. 2007. "Chapter 6. Respiratory Protection". In: Marrs, T. C., R. L. Maynard, and F. R. Sidell (Org.). *Chemical Warfare Agents: Toxicology and Treatment*. 2. ed. West Sussex: John Wiley & Sons Ltd, 157-173.

NOTAS

1. Até hoje não se sabe ao certo qual agente químico foi utilizado, uma vez que há divergências se foi utilizado Sarin ou algum agente da série “V”.
2. Esta foi a primeira vez na História que os neurotóxicos foram utilizados em um campo de batalha.
3. Processo de inativação irreversível causado pela ligação covalente dos organofosforados à serina do sítio ativo das colinesterases.

ARMAS QUÍMICAS - AGENTES NEUROTÓXICOS: TOXICOLOGIA E  
DESENVOLVIMENTO DE NOVOS TRATAMENTOS

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo explorar a temática referente à classe dos agentes químicos neurotóxicos. Ao longo deste artigo, será abordado o aspecto histórico dos agentes neurotóxicos, peculiaridades das armas químicas binárias, propriedades físicas e químicas dos agentes neurotóxicos, mecanismos de ação, toxicidades, efeitos diretos no sistema nervoso, ligação com colinesterases sanguíneas e pré-tratamentos. No presente trabalho, será explorada ainda a possibilidade da utilização de agentes químicos neurotóxicos por organizações terroristas, bem como será demonstrada a preocupação que as autoridades governamentais devem possuir com os pesticidas, uma vez que estas substâncias podem ocasionar efeitos fisiológicos bastante semelhantes aos ocasionados pelos agentes neurotóxicos.

Palavras-chave: Agentes neurotóxicos; Arma química binária; Novichok; Terrorismo.

ABSTRACT

The aim of this paper is to explore the class of neurotoxic chemical agents. This paper will discuss the historical aspect of neurotoxic agents, peculiarities of binary chemical weapons, physical and chemical properties of neurotoxic agents, mechanisms of action, toxicities, direct effects on the nervous system, binding to blood cholinesterases and pre-treatments. This paper will also explore the possibility of the use of neurotoxic chemical agents by terrorist organizations, as well as demonstrate the concern that government authorities should have with pesticides, since these substances can cause physiological effects very similar to those caused by neurotoxic agents.

Keywords: Neurotoxic chemical agents; Binary chemical weapons; Novichok; Terrorism.



# As escolas de selva como fator de dissuasão na Pan-Amazônia: análise de caso dos exércitos equatoriano e brasileiro

## The jungle schools as a factor of dissuasion in the pan-amazon: case analysis of the Ecuadorian and Brazilian armies

Rev. Bras. Est. Def. v. 5, n° 2, jul./dez. 2018, p. 61-86

DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.75061

ISSN 2358-3932

---

JUAN CARLOS FLORES SOUTO  
RODRIGO DE ALMEIDA PAIM  
TÁSSIO FRANCHI

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar a criação das Escolas de Selva localizadas na região amazônica como fator de dissuasão. Em um mundo em que os recursos naturais são finitos, a América do Sul, em especial a Amazônia, representa um estoque valioso destes recursos. Nesse contexto, a ascensão global da questão ambiental como agenda torna necessário aos Estados nacionais desenvolver maneiras específicas de dissuasão.

Entre os países amazônicos, existe aspecto comum que permite juntar esforços para materializar uma estratégia de dissuasão? Deve-se enviar uma mensagem ao mundo de que é possível defender essa importante região? Uma solução para tais questionamentos está nas Forças Armadas dos respectivos países, especificamente na formação de tropas especializa-

---

**Juan Carlos Flores Souto** – Graduado no curso de Cavalaria da Escola Militar “Eloy Alfaro” do Equador (1992). Atualmente trabalha como Assessor Terrestre do Ministério da Defesa Nacional do Equador. Tem experiência nas áreas de Defesa com ênfase em Ciências Militares.

**Rodrigo de Almeida Paim** – Possui graduação em Ciências Militares, Curso de Infantaria (1998), da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Atualmente trabalha como Oficial de Operações da 22ª Brigada de Infantaria de Selva em Macapá – AP. Tem experiência nas áreas de Defesa com ênfase em Ciências Militares.

**Tássio Franchi** – Professor da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), atuando no Instituto Meira Mattos (IMM) e no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM). Possui graduação em História pela Universidade Estadual de Londrina (UEL, 2001), mestrado em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP, 2004) e doutorado em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB, 2013).

das a operar na região. Neste sentido, identificar as Escolas de Selva destes países e analisar de maneira mais detalhada algumas delas foi o caminho escolhido para desenvolver o presente trabalho.

Sendo assim, quanto aos aspectos metodológicos, realizou-se pesquisa bibliográfica e entrevistas com oficiais das forças armadas, para traçar um panorama de todos os países da região Pan-amazônica e, de forma mais detalhada, para o Brasil e o Equador. O artigo responderá à seguinte questão: a formação de tropas especializadas para operar no ambiente de selva, proporcionada pelas Escolas de Selva dos exércitos equatoriano e brasileiro, contribui para a capacidade de dissuasão destes exércitos?

Para tanto, o artigo foi dividido em sete seções, iniciadas nesta introdução, seguida por características da Pan-Amazônia. Avançando, são apresentadas as temáticas da securitização, dissuasão e eficiência militar e, na sequência, primeiramente, são elencadas as organizações militares e as Escolas de Selva da região em tela e, de forma específica, examina-se as Escolas de Selva do Exército Equatoriano e do Exército Brasileiro. Por fim, são realizadas as considerações finais.

## A PAN-AMAZÔNIA

A bacia amazônica cobre significativa porção dos territórios do Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e, de maneira menos acentuada, o território da Venezuela; e, de forma marginal, os países do platô das guianas. O bioma amazônico é mais extenso, abrangendo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e o território ultramarino da França, a Guiana Francesa. A região composta pela bacia hidrográfica e o bioma têm mais de 7,8 milhões de quilômetros quadrados (Raisg 2009).<sup>1</sup> Ressalta-se que o termo Pan-Amazônia engloba todos estes países e o território francês (Mapa 1).

Penna Filho (2013, 94) aponta que esta área equivale a aproximadamente 60% da superfície da América Latina, e o Brasil tem a maior porcentagem total. Entretanto, nos outros países a porcentagem classificada como percentente à Amazônia supera os 40% dos territórios nacionais (Tabela 1).



Mapa 1 – A Pan-Amazônia.  
 Fonte: Os autores.

Tabela 1  
 Extensão total da região amazônica  
 em comparação com o território continental de cada país

País	Superfície total (km <sup>2</sup> )	Superfície amazônica (km <sup>2</sup> )	% Amazônia no território do país	% da Pan-Amazônia
Brasil	8.514.876	5.006.316	58,8	64,3
Bolívia	1.098.581	475.278	43,3	6,1
Colômbia	1.138.910	483.119	42,4	6,2
Equador	248.406	116.604	46,9	1,5
Guiana	214.969	214.969	100,0	2,8
Guiana Francesa	86.504	86.504	100,0	1,1
Peru	1.285.215	782.820	60,9	10,1
Suriname	163.820	163.820	100,0	2,1
Venezuela	916.445	453.915	49,5	5,8
<b>Total</b>	<b>13.667.726</b>	<b>7.783.345</b>	—	<b>100</b>

Fonte: Raisg 2012. Última coluna e linha com os totais foram adicionadas pelos autores.

A Pan-Amazônia tem riquezas tangíveis e intangíveis, como argumenta Penna Filho:

A floresta detém o maior número de espécies vivas do planeta, a maior reserva de água doce, madeiras nobres, vastas jazidas minerais, muitas sequeiras mapeadas, e grande potencial para geração de energia hidrelétrica, dentre outros recursos. [...] todo o potencial genético contido em seu ecossistema e a imensurável riqueza traduzida na diversidade de sua população, ainda mais com grupos indígenas que sequer travaram contato com o chamado homem “branco” (Penna Filho 2013, 96).

No entanto, ainda que existam reservas minerais e petrolíferas importantes, disponibilidade de terras agricultáveis, possibilidades de geração de energia hidrelétrica capaz de sustentar o desenvolvimento regional (Raisg 2012), por vezes todos estes aspectos oscilam entre o ilegal, como os garimpos, os desmatamentos, a biopirataria, os riscos ambientais diversos; e a construção de iniciativas progressistas e/ou sustentáveis, de acordo com cada período histórico do país.

Ainda, Penna Filho (2013, 98) aponta que a realidade atual é que existem áreas onde os Estados não materializam sua presença, o que gera a sensação de vazio de poder, um ambiente de ilegitimidade, o qual normalmente é ocupado pelas atividades e interesses associados a ilícitudes de diversas naturezas e com grandes impactos ambientais, o que ajuda a legitimar e dar força no contexto internacional ao discurso de proteção ambiental por Estados ou organizações que possam fazer.

Não é de hoje que existe uma intensa atividade com relação aos assuntos amazônicos, em muitos casos com interesses políticos e econômicos que contrariam os interesses dos países amazônicos. Além da retórica ecológica de muitos ambientalistas, assistimos a declarações de Chefes de Estado, ou de ex-Chefes de Estado, de outros países que enfatizam a necessidade de “proteção” internacional da floresta (Penna Filho 2013, 99).

Além disso, Ramires (2010, 37) considera a ação de organizações não governamentais, empresas, laboratórios e indústrias, que utilizam a retórica ambiental, a pesquisa e a exploração, assim como a questão indigenista, para promover interesses próprios. De fato, a questão ambiental ganhou força a partir do final da década de 1960, quando foi publicado o *The population bomb* [1968] (Ehrlich and Ehrlich 2009, 63) e, logo em seguida, o relatório “Limites do Crescimento”, do chamado Clube de Roma (Meadows et al. 1972). Estes estudos, em paralelo a diversos outros, alertavam para uma catástrofe ambiental global e foram motivo para o início de uma série de



conferências e debates, dentro dos quais a perspectiva da preservação do meio ambiente como algo fundamental à segurança humana (Griggs 2013).

Cabe destacar também que a constituição das fronteiras e a posse dos territórios nacionais na região amazônica são compostas por uma série de histórias que remetem às estratégias e capacidades das coroas portuguesa e espanhola, passando pelas independências sul-americanas e as primeiras distribuições de limites baseadas, ainda, nos antigos vice-reinados e colônias, e, após isso, às guerras e disputas diplomáticas entre as nações, que alteraram limites fronteiriços na região até a última década do século XX. “[...] no ano de 1995, as Repúblicas do Equador e do Peru se enfrentaram, numa guerra que foi a última ocorrida na América do Sul” (Iturralde 2016, 14).

Estes pontos apresentados nos conduzem a algumas questões: os países que compõem a Pan-Amazônia têm securitizado a região como forma de garantir sua soberania sobre o território? Como as Forças Armadas destes países têm se preparado para dissuadir um possível inimigo nesta área geoestratégica?

## SECURITIZAÇÃO, DISSUASÃO E EFICIÊNCIA MILITAR

Os Estudos de Segurança Internacional surgiram após a Segunda Guerra Mundial, focados em compreender como e quais eram as estratégias dos Estados contra as ameaças internas e externas. Nesse contexto, o conceito de securitização é apresentado por Buzan e Hansen: “A securitização refere-se, mais precisamente, ao processo de apresentação de uma questão em termos de segurança, ou seja, como uma ameaça existencial” (Buzan and Hansen 2009, 214, tradução nossa). Ainda, Cavalcante (2012, 4) destaca que o referido conceito está “baseado na visão dos autores da Escola de Copenhague, que apresentam o tema da segurança internacional”:

para os autores dessa Escola, como Barry Buzan, um tema de segurança é uma construção subjetiva realizada por certo ator, com o objetivo de justificar certas ações, que não seriam possíveis se esse tema permanecesse com um *status* de normalidade (Cavalcante 2012, 4).

Sendo assim, as respostas de um Estado nacional podem ter formas e graus variados, indo do uso da diplomacia ao uso da violência por meio das forças militares. Nye analisa tal aspecto em termos da gradação entre o *soft power* e o *hard power* das nações (Nye 2012). Os países amazônicos responderam à securitização por meio de ações diplomáticas, como na assinatura de tratados e na criação de agências comuns que fomentavam o desenvolvimento regional e, ao mesmo tempo, ratificavam a soberania destas nações sobre seus territórios. Tais aspectos podem ser claramente percebidos no

Tratado de Cooperação Amazônica (TCA, de 1978) e na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA, de 1985).

Além do TCA, poderíamos investigar outros tratados. Contudo, não nos detemos, neste artigo, em investigar as iniciativas puramente diplomáticas, mas sim à disposição de usar a força para proteção da região. O uso da força não necessita ser direto, pois o simples fato da presença (permanente ou temporária) de força armada considerada capaz de cumprir os desígnios da autoridade política é o suficiente para dissuadir ações em contrário. A dissuasão militar não é um simples “blefe”, pois é preciso ter forças armadas dotadas de capacidades reais, e, para isto, elas devem ser eficientes. Esse aspecto nos leva a investigar outros dois conceitos: o de dissuasão e o de eficiência militar.

Desde Sun Tzu (2014), pode-se observar a importância de uma estratégia de dissuasão voltada a fazer o inimigo desistir da ideia de atacar. Mas foi após os anos 1950, durante a Guerra Fria, que o tema ganhou relevância. Antunes (2007, 31) aponta que, como produto da Guerra Fria, as teorias de dissuasão clássicas refletem a relação de hostilidade entre os EUA e a URSS, sob o espectro de ameaça de emprego das armas nucleares. Já Frias (2016, 105) critica que a teoria clássica da dissuasão foi desenvolvida apenas no âmbito da dissuasão nuclear, deixando a dissuasão convencional desatendida. Atualmente, os Estados têm que enfrentar novas ameaças, as quais representam novos desafios, mas também trazem novamente à baila a dissuasão convencional e regional como uma forma de resolver problemas. De fato, sendo a América do Sul uma região livre de armas nucleares, as estratégias de dissuasão oriundas da era nuclear não fazem sentido. Para Antunes, o papel da dissuasão convencional é válido.

As forças convencionais (dissuasão convencional) assumem atualmente um papel primordial na credibilidade da dissuasão, visto serem as mais apropriadas para combater as novas ameaças, para as quais a dissuasão nuclear não se constituiu como instrumento adequado. As forças convencionais constituirão o meio por excelência no esforço principal de prevenção e retaliação, o que implica que devem possuir uma maior flexibilidade de emprego, uma adequada preparação para guerras prolongadas no tempo, enfrentando adversários “transformáveis”, hoje simétricos, amanhã assimétricos (Antunes 2007, 39).

Desta forma, as forças convencionais, ou seja, a dissuasão convencional, é importante para várias forças armadas modernas do século XXI, quer seja de país sul-americano, nação europeia ou país detentor de capacidade nuclear e convencional superior — Estados Unidos da América (EUA). Na Tabela 2 são elencados o conceito do termo “dissuasão” adotado pelas

Forças Armadas de cinco países: Brasil, Equador, Peru, Espanha e EUA, a fim de propiciar visão holística do mesmo, fruto de revisão bibliográfica.

Ainda, Frias, após analisar a dissuasão no mundo contemporâneo, busca conceituar a dissuasão da seguinte forma:

[É] a tentativa de reestruturar o conjunto de opções oferecidas aos líderes de um país ou grupo de países, realizadas pelos líderes de outra nação ou grupo de nações, ao formular uma ameaça aos seus interesses fundamentais. Esta reestruturação pretende excluir a consideração da agressão armada (Frias 2016, 106, tradução nossa).

É importante reconhecer que o propósito da dissuasão sempre vai ser o de evitar uma ação violenta. Além disso, outra característica que normalmente é esquecida para se ter uma dissuasão eficiente é a mensagem de que a força militar deve ter um emprego potencial, ou seja, “sua mera existência (independentemente de seu uso real) exerce uma função dissuasora em si, pois, em si mesma, constitui uma mensagem para o adversário” (Frias 2016, 107, tradução nossa).

A análise da dissuasão não pode limitar-se a seu conceito. A dissuasão tem componentes ou elementos que permitem seu desenvolvimento? A resposta é afirmativa, pois Carrasco e Márquez (2004, 38 e 63) determinam os seguintes componentes da dissuasão: definição dos interesses a proteger, desenvolvimento de um meio para comunicar a disposição política a fim de preservar esses interesses, desenvolvimento de uma forma crível de coerção baseada nas forças armadas, desenvolvimento de forças materiais e morais (qualidade sobre quantidade) e vontade política para o emprego dos recursos, visando preservar os interesses. Ainda, podemos verificar que existem elementos constitutivos que se repetem, como é o caso de preparação militar e o desenvolvimento de forças materiais. Esse é o ponto onde devemos observar as explicações a respeito da eficiência militar.

Tabela 2  
Conceitos de dissuasão no século XXI

<b>País / Documento</b>	<b>Ano</b>	<b>Texto</b>
<b>Brasil</b> Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército (C20-1)	2003	Atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos (Brasil 2003, D-13).
<b>Brasil</b> Manual de Doutrina Militar de Defesa, (MD51-M-04)	2007	Caracteriza-se pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar (Brasil 2007, 36/48).
<b>Ecuador</b> manual de estratégia (revisão) (CEDE)	2010	Para alcançar um potencial efeito dissuasório, devemos, no mínimo, desenvolver uma capacidade militar necessária e suficiente para que sua mera ostentação crie nas forças antagônicas o efeito desejado da dissuasão propriamente dita, e por isto deve-se ter um organismo armado, capaz e eficiente (moral, física e materialmente) (Ecuador 2010, 154, tradução nossa).
<b>Peru</b> Dicionário das Forças Armadas para operações e ações conjuntas (MFA-CS-11-01)	2011	Ação de dissuadir uma coisa. Ação estratégica de represália preparada por um Estado com o objetivo de dissuadir um adversário de iniciar um ataque. Ação ou o conjunto de ações que, mediante o uso ou ameaça do uso da força, desanima, desestimula ou retrai, da execução de um ato hostil ou intento hostil, eliminando a alternativa do uso da força como opção aceitável por parte de um potencial adversário. Situação em que um ou mais adversários renunciam a uma ação ou a limitam em vista de que o risco é superior ao êxito que se espera. A dissuasão é função de fatores psicológicos e materiais, e trata de alcançar o objetivo proposto não pela vitória militar, mas sim pela estratégia indireta (Peru 2011, D-5, tradução nossa).
<b>Espanha</b> Emprego das Forças Terrestres (PD1-001)	2011	Consiste em manter uma força militar adequada para convencer a qualquer agressor potencial de que o uso da força contra o território nacional se encontrará com uma reação militar eficaz, e que os riscos que implica a iniciativa do conflito excederão a qualquer lucro previsto (Espanha 2011, B-1, tradução nossa).
<b>EUA</b> Manual de Operações (FM 3-0)	2017	A intenção da fase de dissuasão é prevenir que um adversário atue de forma indesejável por meio da postura de capacidade amigável, demonstrando a vontade de usá-la (EUA 2017, 1-13, tradução nossa).

Fonte: Os autores.

Os estudos sobre a eficiência militar analisam essencialmente quais são os fatores que constituem forças armadas capazes de alcançar vitórias nos campos de batalha, impondo as vontades de uma nação (ou aliança) sobre outra (Millett and Murray 1988; Brooks 2007). “Na antiguidade, a superioridade militar foi obtida como consequência da posse de armas de melhor qualidade, melhor treinamento, táticas novas e, em grau respeitável, das virtudes civis e morais das pessoas” (Ugarte 2001, 18, tradução nossa).

Com o advento dos Estados-Nação outros elementos passaram a ser analisados, pois, para Brooks (2007, 9), o poder do Estado nacional está em suas expressões política, econômica, psicossocial e militar. A Expressão do Poder Militar se reforça pelo emprego de recursos básico, além da eficiência militar. Para a autora, “a eficiência militar vem a ser a capacidade de criar poder militar a partir dos recursos, da riqueza, da tecnologia, do índice populacional e do capital humano” (Brooks 2007, 9, tradução nossa). Um dos pilares da eficiência militar é o capital humano, ou seja, sem tropas capacitadas e treinadas não se pode falar em dissuadir.

Brooks elenca os seguintes atributos da eficiência militar:

- 1º: Integração dos objetivos políticos, estratégicos e táticos do treinamento, dos conceitos operacionais e do apoio logístico, sistema e planos;
- 2º: Resposta para executar as atividades, com capacidades estatais, considerando os adversários e o meio externo, para aproveitar as fraquezas do inimigo e para possuir processos de avaliação internos;
- 3º: Destreza na assimilação fluente de tecnologia, na motivação dos soldados e das unidades e na sincronização da execução das operações; e
- 4º: Qualidade na natureza das armas empregadas, na habilidade para minimizar as deficiências na mobilidade e na potência de fogo (Brooks 2007, 15).

“Os Estados em que os soldados demonstram claramente estes atributos vão permitir um melhor uso dos recursos que irão evidenciar o Poder Militar” (Brooks 2007, 10, tradução nossa). Se pudermos verificar um aspecto comum entre todas estas atribuições, iremos encontrar o treinamento, em todos os níveis. Só o treinamento pode dar a uma força conjunta (Exército, Marinha e Aeronáutica) ou combinada (vários países) integração em suas operações, resposta frente às ameaças, destreza na aplicação das técnicas de combate e qualidade para o uso de suas armas. Enfim, o treinamento é um elemento essencial na constituição de Forças Armadas eficientes. Corroborando com esta afirmação temos Molina (1994, 143) e

Carrasco e Márquez (2004, 63), que apontam a preparação como um elemento fundamental na mensuração da eficiência das Forças Armadas.

Os efetivos devem receber um treinamento voltado ao teatro de operações em que vão atuar. No caso da região amazônica, majoritariamente a selva. Desta forma passaremos a investigar como e quando surgem as escolas de “Guerra na Selva”, voltadas à pesquisa e ao ensino de estratégias, doutrinas e táticas específicas desse meio ambiente singular.

## ORGANIZAÇÕES MILITARES E ESCOLAS DE SELVA

Os aspectos ligados ao ambiente como clima, estações do ano, terreno e vegetação sempre constituíram uma parte importante para o planejamento de operações militares. Nesse contexto, quando a selva passa a ser um elemento abordado de forma específica para o preparo de tropas, táticas e estratégias?

Em sua obra, *Da Guerra*, Clausewitz tem um capítulo específico para *A defesa das Florestas*, onde aborda os tipos de florestas e os tipos de defesa e ataque propícios em cada uma delas. (Clausewitz 1984, 535). Mas é claro que o general prussiano do século XIX não conhecia as florestas equatoriais. Historicamente, no século XX, as primeiras tropas consideradas *experts* em selva (floresta equatorial) eram as japonesas durante a Segunda Guerra Mundial, devido à sua experiência de combate no sudeste asiático. O primeiro ministro inglês Winston Churchill, ao comentar a ação dos inimigos na campanha da Birmânia, apontava para “a lenda da invencibilidade japonesa na selva” (Churchill 2017, 980).

Como resposta às necessidades das tropas dos Estados Unidos que combatiam nas ilhas do Pacífico e no sudeste asiático, surge um dos primeiros manuais de guerra na selva, o *Jungle Warfare* (FM 31-20) editado em 15 de dezembro de 1941 pelo US War Department. Este *handbook* foi depois atualizado com o *Jungle Warfare* (FM 72-20), de outubro de 1944. São manuais que iniciam afirmando: “In jungle warfare the soldier fights two enemies: man and nature” (US 1944, 1). Segundo os manuais, a selva impõe desafios logísticos de aclimação ao militar e às operações propriamente ditas.

Conditions of terrain and climate will have marked effects on tactical operations. In determining the feasibility of a desired tactical operation, supply considerations are often decisive. They will ordinarily assume a greater importance than in operations conducted in temperate climates or in areas where jungles are non-existent (US 1944, 3-5).

Como se lê na afirmativa, as características do terreno e do clima influenciam de forma diferente no modo de conduzir as operações em ambientes de selva de regiões de clima temperado e, igualmente, nas florestas equatoriais que estão presentes na América do Sul, África e Ásia.

Atualmente, na Pan-Amazônia se encontram unidades militares (Tabela 3), localizadas em diferentes pontos das bacias hidrográficas, próximas dos nós dos modais de transporte, de projetos de desenvolvimento governamentais ou de áreas consideradas sensíveis. Cada uma das organizações militares criadas (ou transferidas) na Amazônia respondem a contextos históricos-políticos diferentes e cumprem papéis além das missões constitucionais de defesa do território (Franchi et al. 2011, 29).

Tabela 3  
Unidades militares na região amazônica

<b>País</b>	<b>Organização Militar (siglas)</b>			<b>Total</b>
Colômbia	22º Batalhão de Selva (22º BS)	27º BS 28º BS	31º BS	4
Brasil	1ª Brigada de Infantaria de Selva (1ª Bda Inf SI) 2ª Bda Inf SI	16ª Bda Inf SI 17ª Bda Inf SI	22ª Bda Inf SI 23ª Bda Inf SI	6
Equador	17º BS	19º BS	21º BS	3
Suriname	1 Brigada (menos)			1(-)
Bolívia	1ª Divisão (1ª DIV) 3ª DIV 4ª DIV	5ª DIV 6ª DIV	8ª DIV 9ª DIV	7
Guiana Francesa	3º Regimento Estrangeiro de Infantaria (3º REI) — Legião Estrangeira			1
Guiana	1 Batalhão			1
Peru	6º BS	26º BS	35º BS	3
Venezuela	51º BS	52º BS	53º BS	3

Fonte: Os autores.

Embora a presença dessas unidades seja secular, foi somente a partir de meados do século XX que escolas especificamente direcionadas para o emprego em selva começaram a ser criadas, pois, mais do que possuir organizações militares, a capacidade de dissuasão é favorecida, na medida em que estas são reconhecidas como *experts* na formação de especialistas em operações neste ambiente ímpar — daí a necessidade de escolas e centros de treinamento específicos. Podemos verificar no mapa 2 os Centros de Instrução de Selva dos países que fazem parte da Pan-Amazônia.



Mapa 2 – Localização das Escolas de Selva dos países amazônicos.  
Fonte: Os autores.

Na Tabela 4, observa-se a descrição de cada sigla do mapa acima, bem como a data de criação das mesmas.



Tabela 4  
Escolas de Selva na Pan-Amazônica

País	Instituto	Data de Criação
Colômbia	Escola de Lanceros (ESLAN) Escola de Selva (ESSEL)	ESLAN: 06/10/1955 ESSEL: 2009- 2012
Brasil	Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS)	02/03/1964
Equador	Escola de IWIAS (EIWIAS) Escola de Selva e Contra Insurgência do Exército (ESCIE)	EIWIAS: 1980 ESCIE: 1981
Suriname	Kamp Mosanto (KMS)	1994
Bolívia	Centro de Instrucción de Operaciones en Selva (CIOS)	17/01/1996
Guiana Francesa	Centro de Treinamento para a Floresta Equatorial (CEFE)	2000
Guiana	Jungle and Amphibious Training School (JATS)	2006
Peru	Escola da Selva do Exército (ESSE)	07/06/2006
Venezuela	Centro de Adiestramiento de Combate de Infantaria em Selva (CACIS)	01/12/2013

Fonte: Os autores.

A Escola de Lanceros (ESLAN), na Colômbia, foi criada em meados dos anos 1950 e possuía cursos vocacionados ao combate irregular, ganhando cursos específicos para atuar na região de selva somente a partir de 1966. A principal demanda destes cursos era para o combate às guerrilhas no interior do próprio país, e não uma dissuasão contra elementos externos. Com existência breve, entre 2009 e 2012, criou-se a Escola de Selva (ESSEL), extinta no momento que se iniciaram as novas rodadas de negociação de paz com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

O Brasil foi o primeiro país a criar uma escola voltada para a especialização de militares em operações no ambiente de selva, em 1964. O Centro de Instrução de Guerra na Selva foi criado em um momento em que o país voltava esforços no sentido da integração nacional, com a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para o Planalto Central, Brasília, e as primeiras obras de integração da mesma com a região amazônica, sendo realizadas pelo então presidente Juscelino Kubitschek.

Nos anos 1980, o Equador cria duas escolas de Selva, pois vários dos conflitos daquela nação resultaram em perdas territoriais na região amazônica, como a Guerra de 1941 na Cordillera del Cóndor. As tropas de selva

neste contexto eram uma necessidade de dissuasão real contra um agente externo. Provaram-se efetivas em 1995, quando, mais uma vez, Equador e Peru enfrentaram-se nas nascentes do rio Cenepa, colocando à prova tais unidades.

Na década de 1990, o conflito colombiano com as FARC extrapolava as fronteiras nacionais. Neste contexto, mas também enfrentando problemas internos com o tráfico de drogas, a Bolívia cria, em 1996, o Centro de Instrucción de Operaciones en Selva (CIOP), com a função exatamente de adestrar suas tropas para o combate em selva e em operações contra o narcotráfico. Os demais países da região criaram cursos específicos em selva apenas no século XXI, tendo menor expressão.

A tabela 5 apresenta os extratos das missões de cada escola ou centro de treinamento em selva dos países amazônicos. Neles podemos distinguir, além da oferta da missão de treinar para o ambiente selvático, outras funções, como treinar para o combate irregular e para o combate ao narcotráfico.

Observa-se que todos os países amazônicos contam com cursos básicos para capacitar seus efetivos em combates na selva. Brasil, Equador e Peru são os países que oferecem maior número de cursos de selva, incluindo, além de cursos de treinamento básico, cursos destinados ao planejamento de operações, sendo diferencial importante, pois caracterizam a passagem dos níveis puramente táticos de formação de soldados para a capacitação de oficiais no planejamento de operações na selva. Ressalta-se, ainda, que os cursos ministrados no Equador e no Brasil são os mais antigos na região. Na sequência do trabalho, passaremos a detalhar as Escolas de Selva destes dois países.

## AS ESCOLAS DE SELVA DO EXÉRCITO EQUATORIANO

No século XX, o Equador teve um histórico de 3 conflitos na região amazônica da Cordillera del Cóndor (1941, 1981 e 1995), todos eles contra o Peru. O último se concentrou na área do vale do rio Cenepa, “onde havia uma questão de limites pendentes devido ao fato de que não era possível se aplicar o estabelecido pelo Protocolo do Rio de Janeiro (1942) que estabelecia a fronteira sobre um divisor de águas, devido à presença do rio Cenepa” (Iturralde 2016, 14, tradução nossa).

Nesse sentido, a dissuasão faz parte das diretrizes da defesa do País, segundo a Agenda Política da Defesa 2014-2018, e o treinamento em selva como elemento dessa dissuasão é realizado desde 1981, onde o Equador, através do seu Exército, tem dois centros de treinamento em selva, dos quais o mais antigo é a Escola de Iwias (EIWIAS), que segundo o Relatório Histórico do Instituto (2017, 1, tradução nossa), “nasceu na Brigada de

Tabela 5  
Missão das Escolas de Selva

País / Escola	Extrato da missão / Peculiaridades	Principais Cursos
Colômbia <sup>2</sup> ESLAN (1955) ESSEL (2009/2012)	ESLAN: Necessidade de formar unidades de combate irregular. Forma e aperfeiçoa o combatente em técnicas de combate irregular com uma fase em selva. Treina militares colombianos e estrangeiros.	Lancero (ESLAN) Curso de Comandos de Selva (ESSEL)
Brasil CIGS (1964)	Especializar militares para o combate na selva; adestrar e avaliar tropas; realizar pesquisas e experimentações doutrinárias; valorizar e difundir a mística do guerreiro de selva; preservar o meio ambiente e projetar a boa imagem do CIGS, do Comando Militar da Amazônia e do Norte e do Exército em seu escopo de competência.	Curso de Operações na Selva (COS) Curso Internacional de Operações na Selva (CIOS) Curso de Planejamento de Operações na Selva (CPOS)
Equador EIWIAS (1980) ESCIE (1981)	EIWIAS: Treinar operações do âmbito militar no cenário selvático o soldado profissional nativo da região amazônica do Exército, através do conhecimento de suas capacidades e habilidades étnicas. ESCIE: Treinar operações do âmbito militar no cenário selvático os oficiais e praças das forças armadas e de países amigos, através do conhecimento e prática de procedimentos, técnicas e táticas de combate especializado.	Iwia (EIWIAS) Curso de Tigres (ESCIE) Jaguar (ESCIE)
Suriname <sup>3</sup> KMS (1994)	Aperfeiçoa o combatente em técnicas de combate em selva. Treina militar surinamês e estrangeiros. <i>Não é permanente.</i>	Estágios de Selva Curso de Selva
Bolívia <sup>4</sup> CIOS (1996)	Luta contra a produção e o tráfico de drogas. Treina militares bolivianas. Formar e aperfeiçoar o combatente em técnicas de combate em selva.	Curso de Selva
Guiana Francesa CEFE (2000)	Aperfeiçoar o combatente em técnicas de combate em selva. <i>Treina militares franceses, da Legião Estrangeira e estrangeiros.</i>	Curso Chef de Section Jungle
Guiana <sup>5</sup> JATS (2006)	Formar e aperfeiçoar o combatente em técnicas de combate em selva. Treina militares da <i>Guyana Defense Force</i> (GDF).	Básico de treinamento de Guerra na Selva. Jungle Warfare Course (JWC)
Peru <sup>6</sup> ESSE (2006)	Formar e aperfeiçoar o combatente em técnicas de combate em selva. Treina militares peruanos.	Curso Regular de Operações na Selva (CROS) Básico de Operações na Selva Monitores na Selva
Venezuela <sup>7</sup> CACIS (2013)	Aperfeiçoar o combatente em técnicas de combate em selva. <i>Localizado no limite com a Guiana, próximo do território litigioso do Essequibo.</i>	Curso de Selva

Fonte: Dados baseados em entrevistas com oficiais de nações sul-americanas (2018) e em pesquisas.

Selva 20 *PASTAZA* (20 BS), sendo gerado pela necessidade, na década de 1970, de formar aspirantes a soldados profissionais da região amazônica”. Naquela ocasião, foi criado o Centro de Instrução 20 (CI-20) que formou as três primeiras promoções de soldados Aucas,<sup>8</sup> bem como os três cursos de selva em 1976, 1977 e 1978, ficando descontinuado em anos seguintes.

Segundo Granada (2011), em 1980, o Coronel Gonzalo Barragán, com uma visão baseada nos ensinamentos da História Militar, logo no conflito do Paquisha<sup>9</sup> com o Peru, desenvolveu o primeiro curso de especialização chamado *Iwia*<sup>10</sup> com soldados nativos da região amazônica, conjugando a cultura militar com o conhecimento ancestral, habilidades e destrezas das nacionalidades amazônicas, para formar um combatente de selva de elite e assim fornecer treinamento efetivo. A partir daquela data, os soldados *Iwias* iriam fazer parte dos quadros profissionais das unidades das Brigadas de Selva, principalmente das Companhias de Operações Especiais (COE) em Selva.

O Relatório Histórico (2017, 1, tradução nossa) descreve que a 20 BS passou a ser a “17 *PASTAZA*” (17 BS), e que nela se incluiu a Companhia de Operações Especiais em Selva 17 “*IWIA*” (COE 17). Em 18 de abril de 1992, foi criada a Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Nativos do Exército (EFYPNE), mais conhecida como Escola IWIAS, localizada na Província de Pastaza, cantão Mera, paróquia Shell, cuja missão é formar, aperfeiçoar e especializar em operações do âmbito militar no cenário selvático os aspirantes a soldados e praças profissionais nativos da região amazônica do Exército equatoriano, através do conhecimento de suas capacidades e habilidades étnicas para obter um combatente capaz de cumprir missões especiais em selva, assim como as funções inerentes ao seu posto. A EFYPNE, desde 1992 até 1995, formou mais 4 turmas de soldados *Iwias*, a maioria deles empregados no conflito do Cenepa com o Peru.

Conforme o Relatório Histórico (2017, 2, tradução nossa), posteriormente ao Conflito do Cenepa, “mediante Ordem Ministerial de 10 de agosto de 1995, foi criado o Batalhão Escola de Operações Especiais 23 *IWIAS* (BEOES 23) integrado pela EFYPNE, a COE 17, a COE 19 e a COE 21”, todas elas constituídas por soldados nativos *Iwias* e comandadas por oficiais com o curso de TIGRES<sup>11</sup> A Escola e as companhias foram condecoradas pelo Governo Nacional com a medalha Mérito de Guerra no grau de Grande Cruz, por sua destacada participação durante o conflito.

Em 2001, o exército equatoriano desenvolveu outros cursos de especialização para oficiais e praças das outras regiões do país, melhorando a capacidade operativa no combate em selva. Em 2004, de acordo com a Lei Orgânica das Forças Armadas, a EFYPNE se separa do BEOES 23 e passa a ser o Batalhão de Operações Especiais da Quarta Divisão (BOES-

IV-DE), quando é criado um instituto independente com quadro de cargos próprio, a EIWIAS.

Durante sua visita em 2002, segundo o Relatório Histórico da EIWIAS (2017, 3, tradução nossa) o General James T. Hill, Chefe do Comando Sul do Exército dos Estados Unidos de América, manifestou “[...] foi especialmente impactado pela habilidade de juntar a cultura indígena e a cultura militar e criar uma unidade de combate em selva de classe mundial”.

O segundo centro de treinamento em selva equatoriano, conforme Brito (informação verbal e escrita, 2017),<sup>12</sup> Tenente Coronel, Diretor da Escola de Selva e Contra Insurgência do Exército (ESCIE), descreveu o seguinte:

A ESCIE tem como missão aperfeiçoar, especializar e treinar em operações do âmbito militar no cenário selvático os oficiais e praças das Forças Armadas equatorianas e de países amigos, através do conhecimento e prática de procedimentos, técnicas e táticas de combate especializado, para incrementar a capacidade operativa em defesa interna e externa da nação. Diferentemente da EIWIAS, a ESCIE treina oficiais e praças não nativos e não considera cursos de formação, somente aperfeiçoamento e especialização.

A ESCIE foi criada em 3 de agosto de 1981, pela Ordem Geral nº 136, na paróquia Montalvo, cantão El Puyo, na província Pastaza, com dependência administrativa e disciplinar da Brigada de Selva 20 “*PASTAZA*”. Seu primeiro Comandante foi o Tenente Coronel Manuel E. Yépez, egresso do Centro de Instrução de Guerra da Selva brasileiro. Devido aos problemas logísticos, foi transferida para a cidade de Lago Agrio e, depois, em dezembro de 1982, instalou-se de maneira definitiva em Porto Francisco de Orellana (El Coca).

Durante a campanha do Cenepa, entre janeiro e fevereiro de 1995, todos os oficiais equatorianos comandantes de equipes de combate,<sup>13</sup> companhias de selva, grupos de forças especiais, sub agrupamentos<sup>14</sup> e agrupamentos táticos<sup>15</sup> foram oficiais que treinaram na ESCIE e completaram o curso de TIGRES. Esta amálgama de treinamento como efeito dissuasivo, inicialmente com a liderança dos oficiais em combate, tornou-se uma das ferramentas mais importantes no momento de empregar os recursos humanos e materiais no combate em ambiente selvático.

Em 1996, foi inaugurada a Base de Treinamento “Capitão Giovanni Calles Lascano”, onde são desenvolvidos os cursos e treinamentos para militares do Brasil, França (Legião Estrangeira), Estados Unidos, México, Venezuela e Bolívia.

Cabe ressaltar ainda que, durante estes quase 40 anos de história, todo o pessoal profissional do exército equatoriano tem feito pelo menos um curso ou treinamento em selva.

Desta forma, conclui-se, parcialmente, que a Escola de Iwias e a ESCIE são estabelecimentos de ensino que favorecem a capacidade dissuasória equatoriana na Pan-Amazônia, dado o trabalho desempenhado ao longo de anos, inclusive com a experiência de empregar profissionais oriundos de ambas em conflitos reais.

## A ESCOLA DE SELVA DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Na Amazônia brasileira, a especialização de oficiais e praças em operações na selva fica a cargo do Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS) localizado em Manaus/AM, pois o Exército, no contexto dos programas do governo voltados para a região, intensificou a sua presença a partir da segunda metade do século XX. Na área de ensino, instrução e pesquisa, foi criado o CIGS, em 2 de março de 1964, pelo Decreto nº 53.649 (Brasil 2018, 4), tendo como seu primeiro Comandante o então Major de Artilharia Jorge Teixeira de Oliveira, conhecido como “Teixeirão”.<sup>16</sup>

O CIGS tem como missão especializar militares para o combate na selva, além de realizar pesquisas e experimentações doutrinárias para a defesa e proteção da Amazônia brasileira (Brasil 2019), contribuindo, desta forma, para a capacitação das tropas localizadas por toda a região amazônica e, conseqüentemente, para ampliar a capacidade dissuasória do Exército.

O primeiro Curso de Operações na Selva (COS) funcionou no ano de 1966, sendo ministrado em duas categorias, uma para oficiais e outra para subtenentes e sargentos. A partir de outubro de 1969, passou a ser de três categorias: “A” para oficiais superiores, “B” para capitães e tenentes e “C” para subtenentes e sargentos. Em 2010, mais três categorias foram instituídas: “D” para subtenentes e 1<sup>os</sup> sargentos; “E” e “F”, respectivamente, para oficiais e sargentos do Serviço de Saúde. Em 2013, funcionou a categoria “G” para cadetes da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Tais categorias propiciaram ao CIGS a possibilidade de especializar maior quantidade e diversidades de profissionais, contribuindo para a eficiência militar das Forças Armadas brasileiras.

Os cursos ocorrem no campo de instrução do CIGS, com cerca de 1.150km<sup>2</sup> de área de selva, limitada pelos rios Puraquequara e Preto da Eva, Rodovia AM-010 e rio Amazonas, sendo de floresta primária preservada, e conhecido como “Quadrado Maldito”, no qual existe um complexo de 7 Bases de Instrução (Brasil 2018, 5). Atualmente, tem funcionado no CIGS os COS categorias “B” e “C”, pois o público alvo do COS categoria “A”

será inserido no Curso de Planejamento de Operações na Selva<sup>17</sup> (CPOS) a partir de 2019. Além disto, ressalta-se que os egressos desta Escola de Selva ocupam diversos postos das Brigadas de Infantaria de Selva e de suas unidades diretamente subordinadas, contribuindo com a eficiência militar e sendo fator multiplicador da doutrina de operações na selva, na medida em que ministram instruções para praças e oficiais que chegam na região amazônica.

Ao longo de seus 55 anos de existência, o CIGS especializou 6.446 Guerreiros de Selva (Brasil 2018, 8), dos quais 561 eram militares de nações amigas. Dentre estes, pode-se destacar os países da Pan-Amazônia (tabela 6). A quantidade de militares que recorrem ao treinamento do CIGS demonstra o reconhecimento internacional de inúmeras forças armadas ao trabalho deste Centro de Instrução.

Tabela 6  
Militares estrangeiros formados no CIGS

Ordem	Origem	Quantidade
1	França (Guiana Francesa)	127
2	Equador	62
3	Guiana	44
4	Suriname	32
5	Peru	26
6	Venezuela	25
7	Bolívia	10
8	Colômbia	07

Fonte: Brasil (2018, 8). Elaborada pelos autores.

Ainda, com relação à sua experiência internacional, o CIGS tem habilitado inúmeros oficiais e praças brasileiros que estão sendo enviados a diversos países da Pan-Amazônia para serem instrutores e alunos em suas respectivas Escolas de Selva. Nesse mesmo sentido, o CIGS realiza o Curso Internacional de Operações na Selva (CIOS), voltado exclusivamente para alunos estrangeiros, além de ter gerenciado a Competição Internacional de Patrulhas (CIPA), projetando o Brasil e fomentando sua capacidade dissuasória no concerto das nações, na medida em que se consagra como difusor da doutrina de operações na selva.

Sendo assim, pode-se inferir que o reconhecimento internacional do CIGS advém de sua longa tradição em ser o polo irradiador da doutrina de

operações na selva, o que favorece a eficiência militar das tropas de selva do Exército Brasileiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação das Escolas de Selva na região Pan-Amazônica cumpre papel fundamental no escopo da capacidade dissuasória convencional, uma vez que, devido às características naturais da área, é imposto ao planejamento e a execução militar o uso de unidades capazes de movimentar-se e resistir nesse ecossistema, além de limitar o emprego de outros tipos de unidades militares.

No caso do Equador, a EIWIAS e a ESCIE, que foram criadas em 1980 e 1981, respectivamente, formaram alunos que atuaram na guerra do Cenepa, em 1995, demonstrando a eficiência de tais unidades e garantindo ao país resultado positivo no conflito e, principalmente, posição vantajosa no momento das negociações daqueles limites territoriais.

No Brasil, o CIGS, criado na década de 60, foi, e é, centro de experimentação e difusor de doutrinas de combate na selva, sendo que, devido a este papel, contribuiu para a formação de outras escolas nos demais países, como no próprio Equador. De outro lado, os efetivos especializados permitem ao Brasil manter a presença de tropas aptas a operar em suas extensas fronteiras amazônicas, garantindo a soberania nacional.

Observa-se, ainda, que os militares especializados nas Escolas de Selva da região atuam como fator multiplicador dos conhecimentos adquiridos, ao trabalharem nas diversas unidades militares de seus respectivos países, fortalecendo a expressão do poder militar e, por conseguinte, a capacidade dissuasória convencional.

A estratégia da dissuasão adotada pelos países Pan-Amazônicos, no que diz respeito à adoção de Escolas de Selva, tem sido eficiente em corroborar com a integridade territorial de suas respectivas nações. Destaca-se que tal medida está alinhada com o discurso de autoridades da região, as quais têm ressaltado a importância estratégica da Pan-Amazônia e estimulado a integração da região, visando a fazer frente a pretensões extra-regionais de internacionalização e de securitização de temas ligados aos recursos naturais.

Por fim, conclui-se que as Escolas de Selva dos exércitos equatoriano e brasileiro têm ampliado a capacidade dissuasória de suas Forças Armadas na Pan-Amazônia, em função suas raízes históricas, seu reconhecimento internacional e sua vocação de tornar seus respectivos exércitos mais aptos para o combate naquela região.



## REFERÊNCIAS

Antunes, Paulo José da Conceição. 2007. “A alteração do conceito de dissuasão: contributos para a sua conceptualização”. *Revista Militar*, no. 2460 (Jan.). 47 p. <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/177>.

Brasil. 2003. Estado-Maior do Exército. Exército Brasileiro. C20-1 – *Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército*. 3. ed. Brasília.

\_\_\_\_\_. 2007. Ministério da Defesa. MD 51-M-04 – *Doutrina Militar de Defesa*. 2. ed. Brasília.

\_\_\_\_\_. 2018. *Almanaque do CIGS*. Centro Coronel Jorge Teixeira. 03 de outubro de. 165 p.

\_\_\_\_\_. 2018. Ministério das Relações Exteriores. 1978. *Tratado de Cooperação Amazônica*. TCA. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/691-organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>.

\_\_\_\_\_. 2019. *A história do CIGS*. Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS). Centro Coronel Jorge Teixeira. <http://www.cigs.eb.mil.br/o-cigs.html>.

Brooks, Risa. 2007. “The impact of culture, society, and institutions and international forces on military effectiveness”. In: \_\_\_\_\_. *Creating military power: the sources of military effectiveness*. Stanford: Stanford University Press, 1-26.

Buzan, Barry, and Lene Hansen. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge. 384 p.

Carrasco, Marco Bustos, and Pablo Rodríguez Márquez. 2004. *La disuasión convencional, conceptos y vigencia*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Ministerio de Defensa Nacional. Chile: Mago Editores. <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/LIBRO-ANEPE-N%C2%BA-6.pdf>.

Cavalcante, Ana. 2012. “Um estudo do ‘Especial Amazônia’ do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais sob o espectro da matriz securitização da Amazônia”. *Cadernos de Relações Internacionais* 5, no. 1, 1-25. <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20322/20322.PDFXXvmi>.

Churchill, Winston Sir. 2017. *Memórias da Segunda Guerra Mundial 1941-1945*. Rio de Janeiro: Harper Collins.

Clausewitz, Carl von. 1984. “Teoria da Guerra”. In: \_\_\_\_\_. *Da Guerra*. London: Oxford University Press. (versão traduzida pela EGN, p. 138-197). <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>.

Ecuador. Ejército. Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre (CEDMT). 2010. *Manual de Estrategia*. Revisión Quito.

\_\_\_\_\_. Comando de Educación y Doctrina Militar Terrestre (CEDMT). 2017. *Educando al Ejército del futuro*. <http://cedeejercito.mil.ec/>.

\_\_\_\_\_. EIWIAS. 2017. *Relatório Histórico*. La Shell.

Ehrlich, Paul R., and Anne H. Ehrlich. 2009 “The Population Bomb Revisited”. *The Electronic Journal of Sustainable Development* 1, no. 3, 63-71. <http://www.populationmedia.org/wp-content/uploads/2009/07/Population-Bomb-Revisited-Paul-Ehrlich-20096.pdf>.

Espanha. Ministerio de Defensa. 2011. Ejército de Tierra Español. Empleo das Forças Terrestres. PD1-001. Madrid: Secretaría General Técnica, Mando de Adiestramiento y Doctrina.

EUA. Army. Operations. 2017. FM 3-0. Headquarters, Department of the Army. <https://archive.org/details/FM3-0OperationsOctober2017/page/n15>

Franchi, T., M. Bursztyn, and J. A. L. Drummond. 2011. “A questão ambiental e o adensamento da presença do Exército Brasileiro na Amazônia Legal no final do século XX”. *Novos Cadernos NAEA* 14 no. 1 (Jan.), 21-41. <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/597>.

Frias, C. J. 2016. “La Disuasión Convencional”. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 8, 103-125. <https://cover.vectorsf.net/index.php/ieee/article/view/286>.

Granada, Dario. 2011. *Escola de Iwias, reseña histórica*. <http://dgranada.blogspot.com.br/2011/09/escuela-de-iwias.html>.

Griggs, David J. 2013. “Sustainable development goals for people and planet”. *Nature* 495, 305-307. [https://www.researchgate.net/publication/235968344\\_Sustainable\\_Development\\_Goals\\_for\\_People\\_and\\_Planet](https://www.researchgate.net/publication/235968344_Sustainable_Development_Goals_for_People_and_Planet).

Iturralde, Miguel. 2016. *A Influência do Treinamento de Selva do Exército Equatoriano no Resultado do Conflito do Cenepa (1995)*. Tese de Mestrado. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro.

Meadows, Donella H. et al. (Orgs.). 1972. *The limits to growth*. Londres: Earth Island Limited. <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>.

Millett, Allan Reed, and Williamson Murray (Ed.). 1988. *Military Effectiveness*. Routledge.

Molina, César. 1994. *Disuasión Estratégica del Ecuador para evitar un posible conflicto con el país del Sur*, 192 f. Trabajo de investigación – XXI Curso Superior de Seguridad Nacional y Desarrollo. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales. <http://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/4497/1/Molina%20C.%20C%3%A9sar%20H..pdf>.

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

Penna Filho, Pio. 2013. Reflexões sobre o Brasil e os desafios Pan-Amazônicos. *Revista Brasileira de Política Internacional* 56, no. 2, 94-111. <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n2/v56n2a06.pdf>.

Raisg. Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada. 2009. *Amazonia 2009 – Protected areas and indigenous territories*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

Raisg. Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada. 2012. *Amazônia sob pressão*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

Ramires, Edson. 2010. Amazônia legal, como mantê-la brasileira: proposta para preservar a soberania na região. *Revista da Escola Superior de Guerra* 25, no. 51, 24 – 48. [http://www.esg.br/images/Revista\\_e\\_Cadernos/Revistas/revista\\_51.pdf](http://www.esg.br/images/Revista_e_Cadernos/Revistas/revista_51.pdf).

Sun Tzu. 2014. *A arte da guerra*. Tradução de Antônio Celiomar Pinto de Lima. 4. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes. Coleção Vozes de Bolso.

Ugarte, José Manuel. 2001. *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*. Latin American Studies Association. <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>.

United States. US. 1944. *Jungle Warfare*. FM 72-20. Washington: War Department (Out.). <https://ia800300.us.archive.org/30/items/Fm72-20/Fm72-20.pdf>.

NOTAS

1. Segundo a RAISG, o mapa da Pan-Amazônia é a somatória dos limites políticos nacionais. Na Bolívia, Peru e Venezuela, eles coincidem com o limite biogeográfico; no Equador e Colômbia, correspondem aos municípios ou às províncias que compreendem o limite biogeográfico; e, para o Brasil, é a definição administrativa “Amazônia Legal”. <https://www.amazoniasocioambiental.org/mapas/>.
2. Entrevista López, J. Entrevista 2. [jun. 2017]. Entrevistador: autores. Cel López Juan é Adido Militar de Defesa do Equador na Colômbia.
3. Entrevista Jagdew, H. Entrevista 3. [jun. 2017]. Entrevistador: autores. Maj Jagdew Heimwee foi Oficial de Nação Amiga (ONA) do Suriname na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).
4. Entrevista Flores, F. Entrevista 4. [jun. 2017]. Entrevistador: autores. TC Flores Fausto foi instrutor convidado na Bolívia.
5. Entrevista Jagdew, H. Entrevista 3. [jun. 2017]. Entrevistador: autores. Maj Jagdew Heimwee foi ONA do Suriname na ECEME.
6. Entrevista Linares, Iván. Entrevista 5. [jun 2017]. Entrevistador: autores. Maj Linares Iván foi ONA do Peru na ECEME.
7. Entrevista López, J. Entrevista 2. [jun. 2017]. Entrevistador autores. Cel López Juan é Adido Militar de Defesa do Equador na Colômbia.
8. Nome de uma etnia amazônica equatoriana adotada pelas promoções de aspirantes a soldados.
9. Setor não delimitado em 1985 na Cordillera del Cóndor.
10. Em língua Shuar significa “demônio da selva”.
11. Curso de aperfeiçoamento de combate em selva para os oficiais do exército do Equador realizado na ESCIE.
12. Entrevista concedida por Brito, J. Entrevista 1. [jun. 2017]. Entrevistador: autores. Via e-mail e pelo telefone.
13. Organização especial de combate em selva, constituída por 42 militares profissionais.
14. Organização temporária especial de combate em selva, nível companhia reforçada.
15. Organização temporária especial de combate em selva, nível batalhão reforçado.
16. Segundo o Website do CIGS, na sua descrição histórica, o Centro, até junho de 1969, esteve subordinado ao Grupamento de Elementos de Fronteira. Em fevereiro de 1970, passou a ser subordinado à Diretoria de Especialização e Extensão (DEE). Em outubro de 1970, passou a designar-se Centro de Operações na Selva e Ações de Comandos (COSAC), com a missão de ministrar os Cursos de Operações na Selva (COS) e de Ações de Comandos. Em 1978 retornou à sua antiga de-

signação, deixando de ministrar o curso de Ações de Comandos e, em setembro de 1982, o CIGS passou à subordinação do Comando Militar da Amazônia, permanecendo vinculado tecnicamente à DEE, atual Diretoria de Educação Técnica Militar (DETMil). <http://www.cigs.eb.mil.br/o-cigs.html>.

17. Portaria nº 279-EME, de 21 de julho de 2017, estabelece as condições de funcionamento do CPOS, publicada no Boletim do Exército nº 30, de 28 de junho de 2017.

AS ESCOLAS DE SELVA COMO FATOR DE DISSUAÇÃO NA PAN-AMAZÔNIA:  
ANÁLISE DE CASO DOS EXÉRCITOS EQUATORIANO E BRASILEIRO

**RESUMO**

A Pan-Amazônia representa um espaço territorial significativo, identificada como importante nos projetos de desenvolvimento dos países que dividem a região. A manutenção da soberania, a segurança dos recursos naturais e da população em uma área com características naturais peculiares torna necessárias políticas de dissuasão específicas. Este trabalho aborda o desenvolvimento da capacidade de dissuasão pela criação de Escolas e Cursos “de Selva”, vocacionados para especializar tropas em operações no ambiente amazônico.

Palavras-chave: Amazônia; Soberania; Escolas de Selva; Dissuasão; Fronteiras.

**ABSTRACT**

Pan-Amazon represents a significant territorial space, identified as important in development projects. Maintaining sovereignty, security of natural resources and population requires specific deterrence policies. This work deals with the development of deterrence capacity by the creation of “Jungle” Schools and Courses, designed to specialize troops in operations in the Amazonian environment.

Keywords: Amazon; Sovereignty; Schools of Jungle; Deterrence; Borders.

# A indústria de defesa no Brasil: investigando a competência essencial

## The defense industry in Brazil: researching the core competence

Rev. Bras. Est. Def. v. 5, n° 2, jul./dez. 2018, p. 87-111

DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.75025

ISSN 2358-3932

WANDICK LEÃO  
JULIANA BONOMI SANTOS  
CAIO SOUSA DA SILVA

### INTRODUÇÃO

Produtos militares, como mísseis, mostram crescimento da demanda em torno de 5% ao ano, sendo que agora eles têm mais computadores do que explosivos, logicamente para encontrar o alvo de forma mais precisa e autônoma (The Economist 2016). Desenvolver e fornecer produtos como esses não é simples, pois a Base Industrial de Defesa (BID) é repleta de características singulares que podem prejudicar as empresas que atuam nesse segmento (Cunha and Amarante 2011; Markusen 1986).

Os contratos de fornecimento, geralmente concebidos junto aos governos nacionais, podem tanto prover uma base segura para o desenvolvimento de novos produtos e serviços, como sofrer demasiada pressão por parte de intervenções públicas, atrapalhando questões internas das empresas, por exemplo (p. ex.) planejamento operacional e financeiro.

Além disso, com o progresso técnico dos armamentos, a BID se especializou e ganhou dinâmica própria, ampliando cada vez mais sua demanda por equipamentos militares avançados, muitos dos quais no “estado da

---

**Wandick Leão** – Professor Auxiliar do Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa. Graduado pelo Centro Universitário Metropolitano de São Paulo (UNIMESP), mestre pelo Centro Universitário FEI e doutorando em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP).

**Juliana Bonomi Santos** – PhD em Management Science pela Lancaster University Management School (2013) e professora do programa de pós-graduação em administração da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-EAESP).

**Caio Sousa da Silva** – Mestre em Administração de Empresas pelo PPGA do Centro Universitário FEI, no tema de Internacionalização de Negócios Sociais.

arte” (Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial [ABDI] 2011). Para se ter uma ideia desse panorama, de acordo com a ABDI (2011), essas empresas investem, em média, 10% de seu faturamento em atividades de inovação. Esse tipo de investimento acarreta conseqüentemente a demanda de uma mão de obra mais qualificada, comprovada pela presença de mais engenheiros, tecnólogos, mestres/doutores do que em Outras Indústrias (OI). Pesquisas realizadas por Caldwell e Howard (2014) e Rauen (2015), discutem em contextos distintos, os desafios inerentes à BID, evidenciando que empresas que atuam nessa indústria necessitam de competências organizacionais específicas e com elevado nível de desenvolvimento.

Dessa forma, as empresas da BID parecem necessitar ou deter competências organizacionais mais avançadas do que as das empresas de OI. Só assim seria possível sobreviver e prosperar nesse ambiente complexo, incerto e dependente de inovação. Além disso, é possível que as empresas da BID tenham competências específicas mais avançadas, dado o *aprendizado* imposto pelo setor em que atuam. Com o tempo, essa competência pode se tornar *essencial*, sendo fator de *vantagem competitiva* nesse mercado.

Diante desse quadro, é importante avaliar empiricamente se o nível de desenvolvimento das competências das empresas da BID se diferem de empresas de OI. Em caso afirmativo, importa entender como as dificuldades da indústria moldam as competências das empresas da BID (Ferreira 2016), identificando quais delas são mais ou menos desenvolvidas — p. ex., a gestão de projetos. Afinal, essa indústria tem como essência a produção de equipamentos tecnológicos e complexos, desenvolvidos em longos ciclos e fabricados sob encomenda (Amarante 2012).

O presente artigo explora o conceito de competência sob o prisma organizacional, isto é, atividades funcionais como marketing, finanças ou operações, mas que, quando capazes de oferecer diferenciação e vantagem competitiva diante de outras empresas e indústrias, podem ser percebidas como essenciais (Prahalad and Hamel 1990). Esse artigo realiza um estudo exploratório e quantitativo, com foco na identificação e análise das competências de empresas fornecedoras, tanto da BID como de OI (agricultura, têxtil, metalurgia, construção civil e outras). Buscando como principais achados: I) os níveis das competências das empresas fornecedoras da BID e de OI; e II) apontar em quais competências as empresas fornecedoras da BID estão em situação superior ou inferior em relação às empresas de OI.

Dessa forma, essas análises proporcionam informações que podem ser aproveitadas por ambos os perfis de empresas, bem como pelo governo, no sentido de entender em quais esferas é necessário aprimoramento. Para a coleta de dados, foi empregado um *survey* com duas amostras distintas de empresas (BID x OI). Com essa abordagem, a análise de dados buscou



aferir diferenças entre os níveis de competências dessas amostras (Field 2009). Os resultados obtidos através de testes paramétricos (Anova) e testes *post hoc* sugerem que a maioria das competências das empresas de ambas as indústrias se equivalem, sendo que algumas competências são mais desenvolvidas em OI e outras na BID. Todavia, a gestão de projetos demonstra estar em um patamar superior nas empresas da BID, revelando médias superiores, tanto em termos numéricos quanto em significância estatística, resultado que, em parte, demonstra que essa competência parece ser fundamental nessa indústria.

Esses resultados indicam certa homogeneidade nas competências necessárias para se competir nas diferentes indústrias. Esse achado desmistifica a visão de que, devido à sua complexidade, são necessários maiores níveis de competências para se competir na BID. Assim, empresas da BID podem beneficiar-se da adoção de práticas gerenciais, amplamente difundidas na literatura de gestão. Além disso, o estudo contribui ao mostrar que as empresas da BID estão em defasagem em relação a outras indústrias de elevada intensidade tecnológica, indicando áreas de ação. Por fim, este trabalho indica qual a principal competência na BID — habilidade de gerir projetos. Logo, aponta uma área essencial, na qual as empresas dessa indústria devem cada vez mais investir e qualificar seus funcionários.

Este trabalho está organizado da seguinte forma: primeiramente, na segunda seção, é apresentada a revisão teórica sobre a Política de Defesa no Brasil, BID, Intensidade Tecnológica e Competências Organizacionais. Na terceira seção é discutido o método. Na quarta são analisados os dados e na última seção tem-se a discussão e as considerações finais.

## REVISÃO DA LITERATURA

### Política de Defesa no Brasil

Segurança é uma necessidade primária de todo país (Duarte 2012) e nenhum país pode deixar de se defender (Cunha and Amarante 2011; Peng 2004). O Brasil é um país com dimensões continentais e com a maior costa atlântica do mundo, e constitui fronteira com dez países, pouco povoadas e de difícil controle. Outrossim, tem aproximadamente 191 milhões de habitantes, sendo a quinta maior população do planeta (Livro Branco de Defesa Nacional [LBDN] 2012). Além disso, o país tem diversas riquezas em território continental e na zona econômica, como terras produtivas, florestas, rios, ilhas, jazidas e bastante água doce. Conta, ainda, com capacidade de produção de energias renováveis e não renováveis, proteínas animal e vegetal, sem falar da descoberta do pré-sal, que colocou o país em

outro patamar (Franko 2014). Além do elevado conjunto de características internas, o país precisa estar atento a fenômenos exteriores como globalização, narcotráfico, tráfico de armas, pirataria marítima e crises econômico-financeiras, eventos que podem refletir na paz e segurança de um país (LBDN 2012).

Tais questões exigem Segurança e Defesa (Duarte 2012). Segurança significa que a sociedade e os indivíduos devem estar livres de riscos, pressões ou ameaças não militares, mas também econômica, ambiental e social (Corrêa and Cagnin 2016), e Defesa Nacional (DN) é caracterizada como 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” (LBDN 2012, 24). O Brasil conta com documentos que formalizam essas questões, como a Política de Defesa Nacional (PDN) aprovada em 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa (END) lançada em 2008, ambas atualizadas em 2012 e, recentemente, o Livro Branco de Defesa Nacional (Schimdt and Assis 2013). Já o instrumento militar brasileiro, no caso, as Forças Armadas (FA), é composto pela Marinha, Exército e Aeronáutica, organização similar a vários outros países, como na Inglaterra e China (Caldwell and Howard 2014; Peng 2004). O papel dessas instituições consiste em assegurar a integridade e a defesa do país, sendo que ambas são integrantes da estrutura do Ministério da Defesa (MD), o qual tem relevante papel de gestão e orientação (Corrêa and Cagnin 2016; Mendes 2010).

Percebe-se que os líderes brasileiros têm se preocupado com essas temáticas. Uma das preocupações, talvez esteja relacionada ao fato de que Segurança e Defesa precisam de recursos, humanos e materiais, como armas, dispositivos e equipamentos, que dada essa aplicação específica demandam sofisticação e alto teor tecnológico (Cunha and Amarante 2011; Markusen 1986), sendo esse o tipo de solução, cada vez mais procurada pelas forças armadas no mundo todo (Dunne 1995; Duarte 2012). Portanto, parece que, mais difícil do que se defender e manter uma mínima segurança, seja prover os recursos para tais necessidades. Isto é, o Brasil carece de uma BID própria e bem estabelecida, a qual envolve alta tecnologia e investimento, que considerando o contexto brasileiro trata-se de desafios notáveis e excludentes (Franko 2014).

### Base Industrial de Defesa (BID) no Brasil e suas particularidades

A Indústria de Defesa existe desde o final do século XIX, sendo resultado da ascensão do capitalismo industrial, que revolucionou a tecnologia das armas, por meio da mecanização e da produção em massa (Dunne 1995).

Define-se como Base Industrial de Defesa (BID), toda a estrutura responsável pela pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção dos produtos e serviços de uso militar. Nela, se encontram as fábricas e prestadores de serviços, responsáveis pelo fornecimento de equipamentos, armas e serviços de combate ao homem contemporâneo (Amarante 2012; LBDN 2012; Markusen 1986). Esses produtos podem ser desde armas de diferentes portes e calibres, sistemas de monitoramento e combate, além de itens não letais, mas estratégicos, como veículos e combustíveis até produtos de consumo, como roupas especiais e alimentos (Dunne 1995). Para assegurar a oferta adequada desses suprimentos, este mercado necessita tanto da iniciativa privada como das instituições públicas (Amarante 2012).

O fortalecimento da BID começou em 1999 com a criação do MD; todavia, somente com a END publicada em 2008, estabeleceu-se por escrito a necessidade de uma capacitação do Brasil em relação a essa indústria (Mendes 2010). Cabe destacar que a BID tem grande importância para qualquer país que pretenda ocupar uma justa posição no cenário internacional (Cunha and Amarante 2011). A seguir, são elencados quatro motivos para se construir uma BID nacional: I) Estímulo à economia, à produção industrial e de serviços, podendo gerar inovações tecnológicas, que podem futuramente ter aplicação *dual* (Eliasson 2011; Graham and Hardaker 1998; Markusen 1986); II) Fornecimento de equipamentos para a defesa da nação, que de outra forma teriam de ser importados de outros países (ABDI 2011); III) Geração de emprego e renda, como ocorreu no Reino Unido no final dos anos 1990, quando essa indústria empregou cerca de 420.000 pessoas (Graham and Hardaker 1998); e IV) desenvolvimento e a capacitação de recursos humanos de alto nível (Amarante 2012).

Apesar do considerável crescimento nos últimos anos, a BID é um importante segmento econômico no Brasil há três décadas. Contudo, grande parte das empresas que compõem a BID são remanescentes de antigos e grandes projetos militares, iniciados nas décadas de 1970/1980, ou, ainda, é formada por empresas que acolheram os projetos iniciados naquela época (LBDN 2012). Esse papel de estímulo a vários *outputs* que a BID pode proporcionar ao país parece estar ligado a uma questão cada vez mais presente entre pesquisadores, técnicos e outros profissionais do setor, que é o fato de a BID ser bastante diferente das OI, em relação às bases científica, tecnológica, industrial e logística (Cunha and Amarante 2011; Freitas 2011).

Por outro lado, a BID sofre com diversos problemas, como: I) Fortes restrições políticas, que afetam questões comerciais e de operações, tornando os custos elevados (Amarante 2012); II) Desenvolvimento tecnológico, que depende de condições sociais e atividades produtivas, que são bem diferentes entre a BID e OI (Duarte 2012); III) Os produtos desenvolvidos

e produzidos são destinados à proteção e combate, onde a confiabilidade é um dos requisitos fundamentais, pois, não se espera ou se pretende que haja uma *segunda chance*; IV) Os equipamentos, dispositivos, armas e sistemas são desenvolvidos em longos ciclos, com produção sob demanda e custo bancado pelo cliente; e V) Os produtos e serviços desenvolvidos exigem conhecimentos multidisciplinares, oriundos de vários segmentos, como mecânica, química, eletrônica, informática, oceanografia, etc., requerendo profissionais de alto nível técnico, com visão holística e competências em gestão de projetos (Cunha and Amarante 2011).

Em geral, além da gestão de projetos, as empresas da BID precisam ter outras competências funcionais bem desenvolvidas, como, produção, integração, logística, pós-venda, tecnológica, desenvolvimento experimental, pesquisa básica e formação de recursos humanos (Amarante 2012). Portanto, diante dessas considerações, propõe-se a primeira hipótese deste trabalho:

### H1: AS COMPETÊNCIAS DAS EMPRESAS DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA (BID) SÃO MAIS DESENVOLVIDAS DO QUE AS DAS EMPRESAS DE OUTRAS INDÚSTRIAS (OI)

#### Base Industrial de Defesa (BID) no Brasil e Intensidade Tecnológica

Segundo Amarante (2012), a tecnologia tem invadido o cenário militar, influenciando as operações das forças armadas, que cada vez mais têm adotado novas maneiras de se *fazer guerra*, especialmente através de meios, como Robótica, Automação, Sistemática e Cibernética, todas elas com alto teor tecnológico. Logo, a BID é considerada uma indústria específica por dois motivos: I) Desenvolvimento de produtos e serviços para defesa e segurança; e II) Emprego de alta intensidade tecnológica nos respectivos produtos e serviços desenvolvidos.

A intensidade tecnológica representa o emprego de conhecimento técnico aos serviços e/ou produtos em diversos setores (Chiarini and Silva 2017). No Brasil, ela é calculada através de uma metodologia criada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que estrutura os diferentes níveis de intensidade, através da quantidade de recursos que as empresas investem em pesquisa e desenvolvimento no decorrer dos anos. As empresas que investem mais em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e exercem atividades de cunho tecnológico em seus processos têm maior grau de inovação incorporado em seus resultados (Chiarini and Silva 2017). No Brasil, pouco se fala sobre a intensidade tecnológica das indústrias. Furtado e Carvalho (2005) apresentam infor-

mações da OCDE para ilustrar como é estruturada a intensidade tecnológica de algumas indústrias no Brasil (ver Figura 1):

<b>Alta intensidade tecnológica</b>	<b>Média-alta intensidade tecnológica</b>	<b>Média-baixa intensidade tecnológica</b>	<b>Baixa intensidade tecnológica</b>
Aeroespacial	Material elétrico	Construção naval	Reciclagem
Farmacêutico	Veículos automotores	Borracha e plásticos	Madeira
Informática	Química	Petróleo	Papel e celulose
Eletrônica	Ferrovias	Combustíveis nucleares	Editorial e gráfica
Telecomunicações	Transporte	Metalurgia	Alimentos e bebidas
Instrumentos	Máquinas e equipamentos		Fumo
			Têxtil

Figura 1 – Indústrias por intensidade tecnológica no Brasil.

Fonte: Adaptado de Furtado e Carvalho (2005).

A intensidade tecnológica é tão essencial na BID que autores como Amarante (2012), afirmam categoricamente que essa indústria só *poderá existir* desde que se crie no Brasil uma infraestrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I), a qual deve ser trabalhada de modo integral, criando-se o conceito de *iceberg* científico (Figura 2).

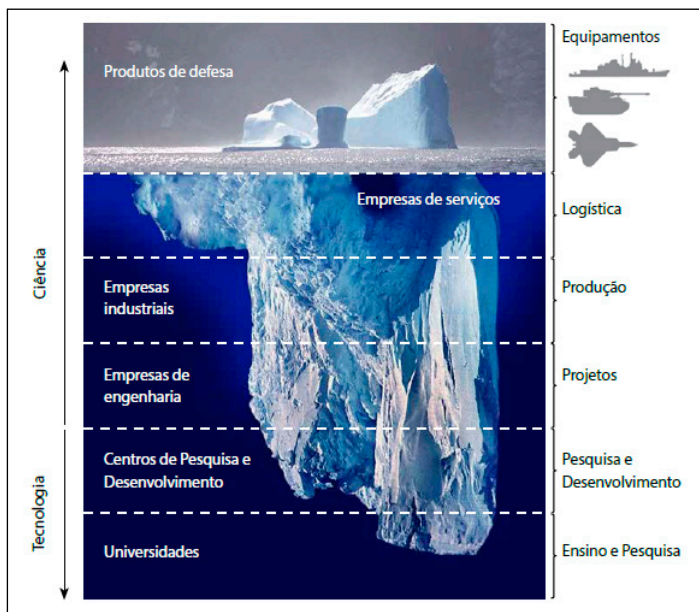


Figura 2 – Iceberg Científico Tecnológico de Defesa.

Fonte: LBDN (2012).

Esse *iceberg* científico vai ao encontro do trabalho sobre intensidade tecnológica de Furtado (1994), que afirma que o desenvolvimento de conhecimento tecnológico, pode ser adquirido através de institutos de pesquisa, laboratórios de universidades, fornecedores, dentre outros. Ou seja, as fontes para o desenvolvimento tecnológico podem ser diversas e com diferentes perfis; todavia, esse desenvolvimento pode surgir dentro da empresa, por seus colaboradores e capital intelectual, alinhado a investimentos internos. A Figura 2 demonstra a complexidade que é a composição de várias empresas e instituições, bem como seus relacionamentos conflitantes, os quais devem ser harmoniosos, produzindo bens e serviços necessários às forças armadas (Amarante 2012). Diante do elevado grau de intensidade tecnológica da BID, é importante entender até que ponto possíveis diferenças de desenvolvimento encontradas entre as competências das empresas da BID e das OI devem-se ao fato das empresas da BID estarem sujeitas a maiores desafios ou ao seu elevado grau tecnológico. Dessa forma, propõe-se a segunda hipótese desse trabalho:

## H2: AS COMPETÊNCIAS DAS EMPRESAS DA BASE INDÚSTRIAL DE DEFESA (BID) SÃO MAIS DESENVOLVIDAS DO QUE AS DAS EMPRESAS DE OUTRAS INDÚSTRIAS (OI), QUANDO OBSERVADAS APENAS AS COM BAIXA INTENSIDADE TECNOLÓGICA (OIBIT), MAS SEMELHANTES ÀS DE ALTA INTENSIDADE TECNOLÓGICA (OIAIT)

### Competência Organizacional

O teste das hipóteses propostas passa primeiramente por uma compreensão sobre o conceito de competência organizacional. Uma competência organizacional pode ser compreendida como habilidades e características intangíveis que uma organização concebe ao longo do tempo e que se torna perceptível aos olhos dos clientes (Hayes, Pisano, Upton, and Wheelwright 2008; Prahalad and Hamel 1990). A competência organizacional pode ser dispersa, estando atrelada a um conjunto de habilidades de uma unidade empresarial ou específica, referindo-se a uma função organizacional como produção, marketing ou gestão de projetos (Perunović, Christoffersen, and Mefford 2012).

Com base nesse conceito, pode-se dizer que empresas que atuam no ramo de entregas utilizam-se dos mesmos recursos, como veículos, centro de distribuição, pessoas e rotas. Contudo, alguns clientes optam por determinada empresa para realizar tal serviço porque essa conseguiu configurar seus recursos de forma a passar para esse cliente, que ela tem habilidades como rapidez, zelo no transporte e confiabilidade no prazo, melhores do que outras empresas, isto é, ela oferece uma competência diferenciada de entrega (Paiva, Carvalho Jr., and Fensterseifer 2009; Prahalad and Hamel 2005). Portanto, competências como essas advêm da experiência da empresa em fabricar algo ou prestar um serviço, o que permite a ela crescimento e diversificação (Andrews 1980). Algumas competências com propriedades complexas podem ter mais valor e gerar maiores resultados para as empresas, especialmente aquelas que geram inovação ou têm potencial para tal (Almeida, Andrade, Alencar, Assis, and Silva 2016; Ferreira 2016). Em alguns casos, dependendo do contexto em que uma empresa está inserida, como em um projeto, tal oportunidade pode ser superior à sua competência, forçando-a a elevar o nível dessa competência ao seu grau máximo, desafiando sua estratégia (Andrews 1980). Por outro lado, é importante que as empresas realizem uma avaliação de suas competências, principalmente quando elas são estratégicas, pois é possível que determinados processos e métodos, possam ser adaptados e otimizados, de acordo com as necessidades de cada departamento interno (Markowitsch and Plaimauer

2009). Apesar de difícil e complexa a gestão desses eventos, quando uma empresa consegue essa reconfiguração, priorizando competências específicas, ela acaba dando um salto sobre seus concorrentes e alcança vantagem competitiva (Andrews 1980; Hayes et al. 2008; Prahalad and Hamel 2005).

Cabe destacar que competências podem ser desenvolvidas e acumuladas, aperfeiçoando cada vez mais a qualidade das práticas e metodologias (Rigby 2013). Desenvolver e fomentar competências está ligado à aprendizagem em longo prazo da empresa, questão que afeta positivamente os processos internos desta, as relações entre as equipes de projeto, os planos futuros e o aumento dos níveis de desenvolvimento tecnológico (Danneels 2002). Dado o contexto específico que a BID demonstra ter e que em parte foi exposto nesse texto, é necessária uma análise sobre as competências desse segmento. Com base nos indícios propostos por Amarante (2012) e na metodologia utilizada por Bach, Conde-Molist, Ledoux, Matt e Schaeffer (1995) e Furtado e Costa Filho (2009) foram escolhidas as competências a serem analisadas nesse estudo. Para as competências relativas à melhoria contínua, flexibilidade/customização, gestão de fornecedores, desenvolvimento de produtos e serviços e pós-venda, todas as escalas são oriundas do trabalho de Scarpin (2016). Já as escalas relativas à gestão de indicadores, comunicação e integração, metas e objetivos, gestão de recursos humanos e gestão de projetos têm origem no trabalho de Bloom, Genakos, Sadun e Van Reenan (2012), com algumas adaptações baseadas em Scarpin (2016). A avaliação de mercado e responsividade mercadológica têm suas escalas baseadas em Kohli, Jaworski e Kumar (1993). A gestão de riscos teve suas variáveis retiradas do trabalho de Zwikael, Shimizu, e Globerson (2005). Por fim, a resiliência foi baseada em Wieland e Wallenburg (2012) e a aversão ao risco em Das e Joshi (2007).

## MÉTODO

### População, amostras, escalas e coleta dos dados

A coleta de dados desta pesquisa foi dividida em duas etapas. Primeiramente, foi abordado o conjunto de empresas que fazem parte da indústria brasileira em geral, denominada Outras Indústrias (OI), isto é, empresas que atuam em segmentos como têxtil, metalurgia, automotivo, maquinário, químico, construção civil e outros. Para a análise da segunda hipótese, este conjunto de empresas foi dividido em Outras Indústrias de Alta Intensidade Tecnológica (OIAIT) e Outras Indústrias de Baixa Intensidade Tecnológica (OIBIT). A pesquisa foi realizada em âmbito Brasil. O contato das empresas pesquisadas foi obtido através de uma ba-



se de dados fornecida pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Industriais (IPEI), que continha 4.033 empresas. Já na segunda etapa, foi abordado o conjunto de empresas que fazem parte da BID. Essas empresas foram contatadas através de uma lista obtida no site da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), que continha 199 empresas. A amostra relativa às empresas de OI foi acessada através de um questionário eletrônico, reforçado por contatos telefônicos, que solicitavam a participação na pesquisa. Ao final desse processo, foram angariados 161 questionários respondidos, que, após filtro metodológico, resultaram em 118 respostas devidamente disponíveis para análises quantitativas. Situação semelhante se deu para a amostra de empresas da BID, que no final alcançou 37 questionários disponíveis para análise. A escala utilizada foi o modelo de *Likert* com 5 pontos, ancorados em “Discordo totalmente” e “Concordo totalmente”.

### ANÁLISE DOS DADOS

Para a análise dos dados deste trabalho, inicialmente são retomadas as hipóteses formuladas. A primeira hipótese propõe que *as empresas da BID possuem competências mais desenvolvidas do que as empresas de OI*. Já a segunda propõe que *as empresas da BID têm competências mais desenvolvidas do que as empresas de baixa intensidade tecnológica de outras indústrias (OIBIT) e, por outro lado, que as mesmas empresas da BID têm competências com desenvolvimento semelhante às empresas de alta intensidade tecnológica de outras indústrias (OLAIT)*. Desta forma, dado que as hipóteses formuladas objetivavam verificar se existem diferenças entre os níveis das competências das empresas por indústria, foi empregada a Análise de Variância (ANOVA). Depois, foram realizadas comparações planejadas através de testes *post hoc* (Tukey e Games-Howell), buscando comparações que validem essas diferenças (Field 2009). No total, foram examinadas 15 competências, que juntas somavam 58 variáveis. Através da ANOVA foi possível identificar 14 variáveis de 10 competências com diferenças significativas em virtude da indústria a que pertencem. Destacam-se as empresas da BID com competências superiores às das OI, como Gestão de Projetos (50%),<sup>1</sup> Gestão de Riscos (50%) e Avaliação de Mercado (40%).

Tabela 1  
ANOVA sobre as Competências com diferenças por Indústria

Competência	Variável	ID (n=37)	OIAI (n=57)	OIBI (n=61)	Sig.
Flexibilidade e customização	Customizamos nossos produtos/ serviços para atender às demandas dos clientes	4,56	3,89	4,26	0,03
Desenvolvimento de produtos e serviços	Somos líderes na utilização de novas tecnologias em nosso segmento	4,16	3,32	3,46	0,01
Gestão de indicadores	Dispomos de quadros atualizados com indicadores de desempenho em exposição pela empresa	2,92	3,46	3,75	0,04
Gestão de recursos humanos	Funcionários com desempenho fraco são dispensados ou alocados em áreas menos críticas	3,94	3,00	3,20	0,01
Avaliação de mercado	Interagimos diretamente com os clientes para entender a melhor forma de servi-los	4,73	4,26	4,05	0,00
	Avaliamos periodicamente os efeitos que mudanças no ambiente competitivo podem ter em nossos clientes	3,73	3,12	3,73	0,02
Responsividade mercadológica	Respondemos rapidamente a mudanças da estrutura de preço da concorrência	3,64	3,07	3,65	0,03
Gestão de projetos	Adotamos métodos tradicionais de gestão de projetos (ex. WBS, Gestão de requisitos)	3,79	2,65	2,60	0,00
	Existem métricas para mensurar o desempenho dos projetos	3,91	3,04	3,23	0,03
	Utilizamos <i>softwares</i> de gerenciamento de projetos (ex. Ms-Project)	3,81	3,11	2,63	0,00
Gestão de riscos	Avaliamos sistematicamente possíveis fontes de risco para a nossa empresa	3,89	3,18	3,62	0,05
	Consideramos importante avaliar os riscos da empresa e dos fornecedores e clientes	4,50	3,91	4,02	0,05
Resiliência	Conseguimos ter um bom desempenho independentemente da situação do mercado	2,86	3,54	3,60	0,01
Aversão ao risco	Adotar estratégias que gerem elevados custos	2,03	2,75	2,78	0,00

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os testes *post hoc* (Tabela 2) auxiliam na compreensão detalhada de cada diferença que a ANOVA sugeriu. Na variável que trata sobre a *customização de produtos e serviços*, percebe-se que as empresas da BID (4,56) são superiores às empresas de OIAIT (3,89), mas semelhantes às empresas de OIBIT (4,26). Em relação à *utilização de novas tecnologias*, a BID (4,16) se sobrepõe em relação às duas indústrias, OIAIT (3,32) e OIBIT (3,46). Por outro lado, os *quadros atualizados com indicadores de desempenho da empresa* das empresas de OIBIT tem níveis melhores (3,75) que a BID (2,92) e semelhantes às OIAIT (3,46). Sobre a *realocação ou dispensa de funcionários com desempenho fraco*, a BID (3,94) tem diferença tanto para as OIAIT (3,00) como para as OIBIT (3,20). Em relação à *interação com o cliente*, a BID (4,73) também se difere das OIAIT (4,26) e OIBIT (4,05). Já a *avaliação sobre efeitos no ambiente competitivo*, tanto a BID (3,73) como as OIBIT (3,73) são melhores que as OIAIT (3,12), ambas compõem a Avaliação de Mercado. Sobre as respostas frente à *estrutura de preço da concorrência*, tanto a BID (3,64) quanto as OIBIT (3,65) são melhores que as OIAIT (3,07).

Analisando a Gestão de Projetos, na primeira variável sobre a *adoção de métodos tradicionais* a BID (3,79) supera as OIAIT (2,65) e OIBIT (2,60). Sobre a *existência de métricas para mensurar o desempenho dos projetos*, a BID (3,91) novamente se sobrepõe às OIAIT (3,04) e às OIBIT (3,23). Já sobre o uso de *softwares para auxílio no gerenciamento*, a BID (3,81) se diferencia apenas em relação às OIBIT (2,63), sem diferença para as OIAIT (3,11). Sobre a Gestão de Riscos, no caso, a primeira variável *sobre a avaliação de fontes de risco*, a BID tem resultados melhores (3,89) em relação às OIAIT (3,18), mas semelhantes em relação às OIBIT (3,62). Na segunda variável sobre a *importância de se avaliar riscos*, a BID (4,50) é melhor apenas quando comparada às OIAIT (3,91), sem diferenças para as OIBIT (4,02). Sobre o *bom desempenho independentemente da situação do mercado*, tanto as OIAIT (3,54) como as OIBIT (3,60) são melhores que a BID (2,86). E, finalmente, no que diz respeito à *adoção de estratégias que gerem elevados custos*, novamente OIAIT (2,75) e OIBIT (2,78) têm melhores e diferentes médias do que a BID (2,03).

Tabela 2

Testes post hoc sobre as competências com diferenças por Indústria

<b>Base Industrial de Defesa (BID) &gt; Outras Indústrias (OI)</b>		
<b>Competência</b>	<b>Variável</b>	<b>Hipótese 1</b>
Desenvolvimento de produtos e serviços*	Somos líderes na utilização de novas tecnologias em nosso segmento	Confirmada
Gestão de recursos humanos	Funcionários com desempenho fraco são dispensados ou alocados em áreas menos críticas	
Avaliação de mercado*	Interagimos diretamente com os clientes para entender a melhor forma de servi-los	
Gestão de projetos*	Adotamos métodos tradicionais de gestão de projetos (ex. WBS, Gestão de requisitos)	
Gestão de projetos*	Existem métricas para mensurar o desempenho dos projetos	
<b>Base Industrial de Defesa (BID) &gt; Outras Indústrias de Baixa Intensidade Tecnológica (OIBI)</b>		
<b>Competência</b>	<b>Variável</b>	<b>Hipótese 2</b>
Gestão de projetos*	Utilizamos <i>softwares</i> de gerenciamento de projetos (ex. Ms-Project)	Confirmada
<b>Base Industrial de Defesa (BID) ≤ Outras Indústrias de Baixa Intensidade Tecnológica (OIBI)</b>		
<b>Competência</b>	<b>Variável</b>	<b>Hipótese 2</b>
Gestão de indicadores	Dispomos de quadros atualizados com indicadores de desempenho em exposição pela empresa	Efeito contrário do previsto
Flexibilidade e customização*	Customizamos nossos produtos/ serviços para atender às demandas dos clientes	
Gestão de riscos	Avaliamos sistematicamente possíveis fontes de risco para a nossa empresa Consideramos importante avaliar os riscos da empresa e dos fornecedores e clientes	

<b>Base Industrial de Defesa (BID) <math>\geq</math> Outras Indústrias de Alta Intensidade Tecnológica (OIAI)</b>		
<b>Competência</b>	<b>Variável</b>	<b>Hipótese 2</b>
Gestão de projetos*	Utilizamos <i>softwares</i> de gerenciamento de projetos (ex. Ms-Project)	Confirmada
Gestão de riscos	Avaliamos sistematicamente possíveis fontes de risco para a nossa empresa	Efeito contrário do previsto
	Consideramos importante avaliar os riscos da empresa e dos fornecedores e clientes	
Flexibilidade e customização*	Customizamos nossos produtos/ serviços para atender às demandas dos clientes	
<b>Base Industrial de Defesa (BID) = Outras Indústrias de Baixa Intensidade Tecnológica (OIBI) &gt; Outras Indústrias de Alta Intensidade Tecnológica (OIAI)</b>		
<b>Competência</b>	<b>Variável</b>	<b>Hipótese 2</b>
Avaliação de mercado*	Periodicamente avaliamos os efeitos que mudanças no ambiente competitivo podem ter em nossos clientes	Efeito contrário do previsto
<b>Responsividade mercadológica</b>	Respondemos rapidamente a mudanças da estrutura de preço da concorrência	

Nota: \*Aplicação do teste de *Games-Horwell* com  $p = 0,05$ , dada a igualdade de variâncias não assumidas.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os resultados da Tabela 2 sugerem que algumas competências têm maior desenvolvimento na BID, ambas relacionadas ao Desenvolvimento de Produtos e Serviços, Gestão de Recursos Humanos, Avaliação de Mercado e à Gestão de Projetos. No entanto, esses resultados não são determinísticos, dado que poucas variáveis expuseram tais diferenças, podendo-se excetuar, em parte, apenas a gestão de projetos, pois a mesma figura com diferenças significativas em três de seis variáveis que a compõe. Portanto, a primeira hipótese deste estudo é confirmada em parte, dado que poucas competências da BID tiveram resultados acima de OI, sendo que, dessas, apenas a gestão de projetos teve resultados relevantes. Por outro lado, os resultados desse estudo não tiveram subsídios mínimos para sustentar sequer uma discussão sobre a segunda hipótese, a qual presumia que resultados iguais ou sem diferença significativa entre BID e OIAIT aparecessem para diversas competências e variáveis, e não somente para uma, como ocorrido nesse trabalho — *uso de softwares de gerenciamento de projetos (ex. Ms-Project)*.

## DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou, por meio de uma análise quantitativa, evidenciar possíveis diferenças entre os níveis de desenvolvimento das mesmas competências de grupos de empresas distintas, isto é, Base Industrial de Defesa (BID) x Outras Indústrias de Alta Intensidade Tecnológica (OIAIT) X Outras Indústrias de Baixa Intensidade Tecnológica (OIBIT). Desta forma, buscou-se evidenciar se as indústrias de diferentes áreas de atuação influenciam em tais níveis ou até mesmo em competências próprias ou necessárias em determinada indústria. Analisando-se apenas o valor das médias das competências, organizadas pela indústria específica a que pertencem, percebem-se valores distintos. No entanto, foi através da aplicação da ANOVA e de testes *post hoc* (Sig.  $\leq 0,05$ ) que foi possível descobrir se essas diferenças eram significativas ou não. Nessas análises, apareceram 14 variáveis de 10 competências com diferenças significativas.

Das 14 variáveis, apenas em 5 delas a BID demonstra ter resultados melhores que as outras indústrias (OIAI e OIBI). São variáveis relacionadas ao uso de *novas tecnologias, realocação ou dispensa de funcionários com desempenho fraco, interação direta com os clientes, adoção de métodos tradicionais de gestão de projetos e existência de métricas para mensuração do desempenho de projetos*. Esses resultados, quando comparados à literatura (cf. Amarante 2012; Freitas 2011), parecem fazer sentido, dado o caráter específico e inerente às características que compõem projetos como os que são realizados na BID. A variável sobre *uso de softwares no gerenciamento de projetos* em parte corrobora essa premissa, dado que a BID teve resultados melhores apenas em relação às OIBIT e parecidos com as OIAIT.

Por outro lado, em relação ao nível de desenvolvimento de variáveis como *customização de produtos, avaliação de efeitos no ambiente competitivo, respostas diante de estruturas de preço da concorrência, avaliação de fontes de riscos e importância de se avaliar riscos*, os resultados surpreendem dado que a BID mostrou ser superior às OIAIT e semelhantes às empresas de OIBIT. Esses resultados sugerem que as OIAIT têm tido dificuldades na manutenção de competências que são importantes em atividades de alta intensidade tecnológica, ou que as empresas de OIBIT tem aprimorado competências que podem lhes trazer vantagem competitiva no futuro.

Por último, em relação à existência de *quadros atualizados com indicadores de desempenho pela empresa*, as OIBIT e OIAIT têm resultados melhores que a BID, sugerindo que detalhes de organização básica e acompanhamento da rotina organizacional precisam ser aprimorados na BID, sendo que nas OI continua sendo uma prática padrão bem assentada. Já o *bom desempenho independentemente da situação de mercado e a adoção de estratégias*

que gerem elevados custos são competências em que as OI conseguem ter resultados melhores que a BID, naturalmente pela dinâmica mercadológica e econômica diferenciada que as empresas da BID vivenciam (Amarante 2012; ABDI 2011). Neste caso, para que esses resultados mudem em favor da BID, sugere-se a implementação de políticas públicas e novas práticas que tragam estabilidade nas relações entre governo e empresas da BID.

Apesar das competências Gestão de Riscos (50%) e Avaliação de Mercado (40%) terem surgido com boa parte de suas variáveis com resultados melhores em prol da BID, há de se destacar a competência Gestão de Projetos, pois esta aparece com as 3 principais de 6 variáveis (50%), com diferenças significativas também em favor das empresas da BID. As outras três variáveis dizem respeito à I) adoção de práticas de gestão de riscos em todos os projetos, II) busca por novas práticas e ferramentas de gestão de projetos e III) programas para qualificar funcionários em gestão de projetos. Essas não tiveram diferenças entre as indústrias analisadas, sugerindo-se que essas questões são trabalhadas com desempenhos próximos, independentemente da indústria.

A evidência de um melhor desempenho da Gestão de Projetos em favor das empresas da BID sentido é coerente, pois grande parte dos produtos e serviços dessa indústria são *projetos* (p. ex. helicópteros, aeronaves, submarinos, sistemas de defesa, etc.), dos quais a maioria possui alto grau de complexidade, demandando desenvolvimentos em ciclos longos, com baixa frequência de aquisição e custos de mudança e transação altos, que na maioria das vezes são encomendados pelos governos, sendo que um fornecimento desse nível necessita de equipes de trabalho engajadas e técnicas, especialmente em gestão de projetos (Amarante 2012; Markusen 1986).

Mudanças tecnológicas e o novo padrão de eficiência empregado na competição entre empresas fizeram com que, nos últimos anos, a gestão de projetos despertasse o interesse de pesquisadores em gestão, especialmente pelo fato dela estar ligada a diversos aspectos organizacionais como habilidades para a resolução de problemas complexos, desenvolvimento pessoal e relacionamento entre equipes multidisciplinares, colocando-se, dessa forma, como um novo critério qualificador de uma empresa (Maylor 2001). Um fato interessante é que a gestão de projetos nasceu e se desenvolveu justamente na Indústria de Defesa e na Construção Civil (Hayes et al. 2008; Maylor 2001). Outra característica recorrente em projetos é a questão da complexidade, presente também na indústria cinematográfica (Slack, Brandon-Jones, and Johnston 2018). De acordo com Pollock (2015, 13), lembrando comentários do diretor de cinema George Lucas,<sup>2</sup> “Fazer um filme é como apagar um incêndio com uma peneira. Há tantos elementos, e ele vai ficando cada vez mais complicado”.

Logo, entende-se que a gestão de projetos é uma atividade exigente e multifuncional, que busca atingir objetivos de um determinado proje-

to. Requerendo habilidades como conhecimento técnico e habilidades interpessoais, que devem ser empregadas em atividades com quantidade de recursos definida e plano de trabalho com começo, meio e fim, devendo, ainda, tirar proveito da estrutura organizacional e de todas as ferramentas e técnicas de gestão disponíveis, sem prejuízo da rotina de operações da empresa (Munns and Bjeirmi 1996). Cabe destacar que um projeto é permeado por decisões complexas e antagônicas que se balizam em questões como custo, tempo e qualidade, onde o êxito dessa competência está na adequada administração dos recursos, que, na maioria das vezes, são críticos (Atkinson 1999; Jacobs and Chase 2009).

Interessante que essa competência parece estar ligada à qualidade dos recursos humanos das empresas, pois somente a existência de pessoal capacitado viabiliza um trabalho exitoso no desenvolvimento de meios, sistemas, equipamentos e serviços militares (Cunha and Amarante 2011). De acordo com Markusen (1986) e Schimdt e Assis (2013) a importância do capital humano é explícita na BID, pois o setor é dependente de pessoas com alto grau de qualificação, com conhecimentos sobre gestão, projetos, inovação, química, engenharia e outros. Logo, políticas educacionais e de formação de pessoas podem ser pensadas para o desenvolvimento e expansão da BID no Brasil.

A gestão de projetos concede às empresas a oportunidade de construir uma competência, que pode tornar-se essencial, principalmente quando atuam na integração de sistemas (Davies, Brady, and Hobday 2007). Cabe frisar a dificuldade para a construção dessa competência, que tem suas raízes na capacidade da empresa *absorver* informações e conhecimentos existentes nos ambientes interno e externo ao projeto (Lampel 2001). Em qualquer indústria é difícil desenvolver a competência em gestão de projetos. Percebe-se nos dias atuais que menos de duas dezenas de países têm essa competência para projetar, construir e equipar, de forma autônoma, diversos e tecnológicos produtos de defesa (Amarante 2012).

Diante dos achados nota-se que a Gestão de Projetos na BID tem de lidar com um cenário de diversidades e incerteza diferente das OI, trabalhando com aprendizagem, ampliação e reconfiguração de recursos materiais/humanos e competências funcionais, sendo que esse esforço na maioria das vezes deve resultar em produtos e serviços com relevante teor de inovação, que podem ser adaptados para o mercado civil — características essas semelhantes ao conceito de *competência essencial* criado no início de 1990. Segundo Prahalad e Hamel (1990; 2005), a competência essencial diz respeito a I) Aprendizado coletivo, coordenação de habilidades de produção e integração de tecnologias; II) Organização do trabalho e entrega de valor; III) Comunicação, envolvimento e comprometimento de equipes e pessoas de diferentes departamentos; IV) Desenvolve-se com o passar



do tempo, desde que aplicada e compartilhada; V) Dessa forma, é difícil de ser copiada/ imitada, pelo menos a curto prazo; e VI) Promove o acesso da empresa a outros mercados e a difusão de inovação. Assim, o presente estudo argumenta que a competência de *Gestão de Projetos* na BID reúne essas qualidades (cf. Hayes et al. 2008; Lampel 2001; Maylor 2001; Munns and Bjeirmi 1996), implicando em níveis maiores de desenvolvimento dada a sua importância, melhoria contínua e singularidade na BID, permitindo que esta seja uma *competência essencial* nessa indústria.

## LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS

Apesar dos poucos estudos na esfera militar e na BID que tratam sobre competências organizacionais considerando os achados dessa pesquisa, esse trabalho reconhece algumas limitações. A primeira delas relacionada ao caráter exploratório, no qual pretendia-se descobrir possíveis diferenças em relação ao nível de desenvolvimento das competências das empresas abordadas em indústrias distintas. Consequentemente, a técnica de análise estatística utilizada acompanha o objetivo de exploração, demonstrando tais diferenças, mas não conseguindo explicar o porquê delas. Os níveis superiores de desenvolvimento da gestão de projetos expostos nas análises dão indícios de que esta seja uma competência essencial na BID; todavia, não as confirmam, necessitando de novos estudos.

Em relação às futuras pesquisas, outros trabalhos poderiam aprofundar o exame da gestão de projetos como competência essencial na BID, utilizando-se de novas comparações, p. ex., abordando-a como uma variável independente e sua influência sobre os *outputs* possíveis (Prahalad e Hamel 1990). Outra oportunidade de pesquisa seria a avaliação das competências que tiveram melhores resultados no que diz respeito às empresas de OI, isto é, o porquê de elas serem mais desenvolvidas, e como a BID deve avaliar essas competências, decidindo por aperfeiçoar ou não as suas.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem o Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico (CNPq) e o Instituto Pandiá Calógeras pela concessão da bolsa de pesquisa sob n.º 471637-2014-9. Os órgãos de financiamento não estavam envolvidos na execução da pesquisa. Somos também gratos pela colaboração dos órgãos públicos, empresas, especialistas do setor e, sobretudo pelos comentários e sugestões dos revisores da RBED e dos colegas Alexandre L. Prim e Bruna Renata S. Leão.

## REFERÊNCIAS

- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. 2011. *Diagnóstico: Base Industrial de Defesa Brasileira*, no. 54, 1. Campinas: ABDI, NEIT-IE-UNICAMP.
- Almeida, L. C. P., E. P. Andrade, R. S. Alencar, W. S. de Assis, and A. M. da Silva. 2016. "Inovação em instituição militar de pesquisa: um estudo de caso exploratório". *Revista Produção Online* 16, no. 4, 1371.
- Amarante, J. C. A. 2012. *A base industrial de defesa brasileira*. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Andrews, K. R. 1980. *The concept of corporate strategy*. New York: Dow Jones-Irwin.
- Atkinson, R. 1999. Project management: cost, time and quality, two best guesses and a phenomenon, it's time to accept other success criteria. *International journal of project management* 17, no. 6, 337-342.
- Bach, L., N. Conde-Molist, M. J. Ledoux, M. Matt, and V. Schaeffer. 1995. "Evaluation of the economic effects of Brite-Euram programmes on the European industry". *Scientometrics* 34, no. 3, 325-349.
- Bloom, N., C. Genakos, R. Sadun, and J. Van Reenen. 2012. "Management practices across firms and countries". *The Academy of Management Perspectives* 26, no. 1, 12-33.
- Caldwell, N., and M. Howard. 2014. "Contracting for complex performance in markets of few buyers and sellers: The case of military procurement". *International Journal of Operations & Production Management* 34, no. 2, 270-294.
- Chiarini, T., and A. L. G. Silva. 2017. "Comércio exterior brasileiro de acordo com a intensidade tecnológica dos setores industriais: notas sobre as décadas de 1990 e 2000". *Nova Economia* 26, no. 3.
- Corrêa, C. R., and C. H. Cagnin. 2016. "Prospective games for defense strategic decisions in Brazil". *Foresight* 18, no. 1, 4-23.
- Cunha, M. B., and J. C. A. Amarante. 2011. "O Livro Branco e a Base Científica, Tecnológica, Industrial e Logística de Defesa". *Revista da Escola de Guerra Naval* 17, no. 1, 11. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.
- Danneels, E. 2002. "The dynamics of product innovation and firm competences". *Strategic Management Journal*, Chicago 23, no. 12, 1095.

Das, S. R., and M. P. Joshi. 2007. Process innovativeness in technology services organizations: Roles of differentiation strategy, operational autonomy and risk-taking propensity. *Journal of Operations Management* 25, no.3, 643-660.

Davies, A., T. Brady, and M. Hobday. 2007. "Organizing for solutions: Systems seller vs. systems integrator". *Industrial marketing management* 36, no. 2, 183-193.

Duarte, É. E. 2012. *Tecnologia militar e desenvolvimento econômico: Uma análise histórica*. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Dunne, J. P. 1995. "The defense industrial base". In: Hartley, K., and T. Sandler. *Handbook of Defence Economics* 1. Elsevier: Netherland.

Eliasson, G. 2011. "Advanced purchasing, spillovers and innovative discovery". *Journal of evolutionary economics* 21, no. 1, 121-139.

Ferreira, M. J. B. 2016. "Plataforma aeronáutica militar". In: *Mapeamento da Base Industrial de Defesa*. ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.

Field, A. 2009. *Descobrimdo a estatística usando SPSS*. Porto Alegre: Artmed.

Franko, P. 2014. "The Defense Acquisition Trilemma: The Case of Brazil". *Strategic Forum* 1, no. 284, 1-15. Washington.

Freitas, N. O. 2011. "Instrumentos de desenvolvimento nacional". *Revista da Escola de Guerra Naval* 17, no. 1, 11. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.

Furtado, A. C. 1994. *Capacitação tecnológica, competitividade e política industrial: uma abordagem setorial e por empresas líderes*. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Furtado, A. T., and R. de Q. Carvalho. 2005. "Padrões de intensidade tecnológica da indústria brasileira: um estudo comparativo com os países centrais". *São Paulo em Perspectiva* 19, no. 1, 70-84.

Furtado, A. T., and E. J. Costa Filho. 2009. "Avaliação dos impactos econômicos dos Programas ERJ 145 e EMBRAER 170/190". In: Montoro, Guilherme Castanho Franco, and Marcio Nobre Migon. *Cadeia Produtiva Aeronáutica Brasileira: oportunidades e desafios*. Rio de Janeiro: BNDES.

Graham, G., and G. Hardaker. 1998. "Defense sector procurement and supply chain relationships". *Supply Chain Management: An International Journal* 3, no. 3, 142-148.

Hayes, R., G. Pisano, D. Upton, and S. Wheelwright. 2008. *Produção, estratégia e tecnologia: em busca da vantagem competitiva*. Porto Alegre: Bookman.

Jacobs, F. R., and R. B. Chase. 2009. *Administração da produção e operações: o essencial*. Porto Alegre: Bookman.

Kohli, A. K., B. J. Jaworski, and A. Kumar. 1993. "MARKOR: a measure of market orientation". *Journal of Marketing research* 30, no. 4, 467-477.

Lampel, J. 2001. "The core competencies of effective project execution: the challenge of diversity". *International Journal of Project Management* 19, no. 8, 471-483.

Livro Branco de Defesa Nacional. 2012. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>

Markowitsch, J., and C. Plaimauer. 2009. "Descriptors for competence: towards an international standard classification for skills and competences". *Journal of European Industrial Training* 33, no. 8/9, 817-837.

Markusen, A. R. 1986. "Defence spending: a successful industrial policy?". *International Journal of Urban and Regional Research* 10, no. 1, 105-122.

Maylor, H. 2001. "Beyond the Gantt chart: Project management moving on". *European Management Journal* 19, no. 1, 92-100.

Mendes, M. G. 2010. "Política de defesa do Brasil." *Nação e Defesa*. Primavera, no. 125 – 4.<sup>a</sup> Série, 55-70.

Munns, A. K., and B. F. Bjeirmi. 1996. "The role of project management in achieving project success". *International journal of project management* 14, no. 2, 81-87.

Paiva, E. L., J. M. Carvalho Jr., and J. E. Fensterseifer. 2009. *Estratégia de produção e de operações: conceitos, melhores práticas, visão de futuro*. Porto Alegre: Bookman.

Peng, G. 2004. *Defensa nacional de China*. China: China Intercontinental Press.

Perunović, Z., M. Christoffersen, and R. N. Mefford. 2012. "Deployment of vendor capabilities and competences throughout the outsourcing process". *International Journal of Operations & Production Management* 32, no. 3, 351-374.

Pollock, D. 2015. *George Lucas: Skywalker – a vida e a obra do criador de Star Wars*. São Paulo: Évora.

Prahalad, C. K., and G. Hamel. 1990. "The core competence of the corporation". *Harvard Business Review* 68, no. 3, 79-91.

\_\_\_\_\_. 2005. *Competindo pelo futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Rauen, A. T. 2015. “Compras públicas de P&D no Brasil: o uso do artigo 20 da Lei de Inovação”. *Radar* 40, no. 1, 7-17.

Rigby, J. 2013. *Review of Pre-commercial Procurement Approaches and Effects on Innovation*. Working Paper (Nov.), Manchester Institute of Innovation Research, University of Manchester, England. [https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/review\\_of\\_pre-commercial\\_procurement\\_approaches\\_and\\_effects\\_on\\_innovation\\_revised\\_ajr-14-11-2013\\_final.pdf](https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/review_of_pre-commercial_procurement_approaches_and_effects_on_innovation_revised_ajr-14-11-2013_final.pdf)

Scarpin, M. R. S. 2016. *Operational capabilities' typology: an evolution from operational practices*. Doctoral Dissertation, Escola de Administração de Empresas – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.

Schmidt, F. H. de., and L. R. S. Assis. 2013. *A dinâmica recente do setor de defesa no Brasil: Análise das características e do envolvimento das fôrmas contratadas*. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Slack, N., A. Brandon-Jones, and R. Johnston. 2018. *Administração da produção*. São Paulo: Atlas.

The Economist. 2016. *Rocketing around the world: Weapons-makers reckon missiles will be their next big hit*. <https://www.economist.com/news/business/21702207-weapons-makers-reckon-missiles-will-be-their-next-big-hit-rocketing-around-world>

Wieland, A., and C. Marcus Wallenburg. 2012. Dealing with supply chain risks: Linking risk management practices and strategies to performance. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 42, no. 10, 887-905.

Zwikael, O., K. Shimizu, and S. Globerson. 2005. Cultural differences in project management capabilities: A field study. *International Journal of Project Management* 23, no. 6, 454-462.

NOTAS

1. Estes percentuais referem-se ao número de variáveis que compõem a competência e que tiveram diferenças significativas. Isto é, no caso da gestão de projetos, que tem seis variáveis, três delas tiveram essas diferenças em razão da análise por indústria e assim sucessivamente.
2. George Lucas dirigiu o primeiro filme da trilogia *Star Wars* (1977). Essa experiência foi tão estressante que ele só voltaria a dirigir 22 anos depois, no quarto filme, *Star Wars* — A ameaça fantasma (1999).

A INDÚSTRIA DE DEFESA NO BRASIL:  
INVESTIGANDO A COMPETÊNCIA ESSENCIAL

RESUMO

O desenvolvimento e produção de produtos e serviços de defesa envolve elevada intensidade tecnológica, demandando diferentes competências organizacionais das empresas da Base Industrial de Defesa (BID). Este estudo compara o nível de desenvolvimento das competências das empresas da BID e de outras indústrias para identificar as competências organizacionais essenciais para competir neste segmento.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa (BID); Competências organizacionais; Intensidade tecnológica; Gestão de Projetos.

ABSTRACT

The development and production of defense products and services involve high technological intensity, demanding different skills from firms in the Defense industry. This study compares the level' development of the competencies of companies in the Defense and other industries to understand the organizational competencies necessary to compete in this segment.

Keywords: Defense Industrial Base (DIB); Organizational competencies; Project Management; Technological intensity.





# O ocidente como responsável pelas crises da Ucrânia e da Geórgia

## The west as responsible for the crises of Ukraine and Georgia

Rev. Bras. Est. Def. v. 5, n° 2, jul./dez. 2018, p. 113-136

DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.75035

ISSN 2358-3932

FRED LEITE SIQUEIRA CAMPOS  
IURI ENDO LOBO  
BEATRIZ MARCONDES DE AZEVEDO

### INTRODUÇÃO

O pós-Guerra Fria, na Europa, configurou-se como uma dualidade. Por um lado, os Estados Unidos saíram do período da bipolaridade como a única superpotência do globo e viveram um *momentum* imperial, o que se refletiu na estratégia de integração das repúblicas da extinta União Soviética à esfera de influência ocidental (Bandeira 2013). Por outro lado, debilitada devido ao esfacelamento da União Soviética, a Rússia viu os países que anteriormente compunham a esfera de influência soviética se aproximarem e adotarem padrões político-econômicos do Ocidente. Com efeito, instituições ocidentais — notadamente a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Europeia — avançaram sobre as antigas repúblicas soviéticas. Em 1990, o governo de George H. W. Bush prometera a Mikhail S. Gorbachev, Secretário-Geral do Partido Comunista da União Soviética, que não haveria expansão da OTAN. Entretanto, tal promessa foi quebrada (Gordon 1997). Em 1994, Bill Clinton deu início à política de expansão da OTAN, a qual absorveu doze países da Europa Central e Oriental, entre 1999 e 2009 (United States 1995).

---

**Fred Leite Siqueira Campos** – Engenheiro mecânico, doutor em economia, professor associado I do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC. Coordenador do Grupo de Estudos sobre a Rússia (PRORUS). Vice-líder do Núcleo Interdisciplinar de Estudo em Gestão da Produção e Custos (NIEPC). Colaborador-articulista (área de Economia) do jornal russo PRAVDA. Avaliador do MEC (INEP-SINAES).

**Iuri Endo Lobo** – Bacharel em Relações Internacionais.

**Beatriz Marcondes de Azevedo** – Psicóloga, administradora, doutora em engenharia de produção e pós-doutora em administração da produção.

Ressalta-se que a expansão da OTAN não veio sozinha. Ao mesmo tempo, Washington começava a promover a política de *regime change* (mudança de regime) nas recém-independentes repúblicas da Europa Central e Oriental — que consistia em promover “revoluções populares” ou golpes de Estado a fim de impulsionar: reformas “democráticas” (ou, mais especificamente, políticas de aproximação aos governos e às empresas do Ocidente), livre-mercado e substituição de regimes que ainda adotavam o modelo soviético (Reisman 2004; Bandeira 2013). Somadas à expansão da OTAN e à promoção das mudanças de regime, houve o alargamento da União Europeia com a incorporação de quinze novos membros, entre 1995 e 2013 (Archick and Morelli 2014).

Assim sendo, o Ocidente — isto é, Estados Unidos, Canadá e Europa Ocidental — chegou às fronteiras russas. Em 2004, a OTAN, maior ameaça à antiga União Soviética na Europa, durante a Guerra Fria, incorporou os três países bálticos: Estônia, Letônia e Lituânia, sendo os dois primeiros possuidores de fronteiras contíguas com a Rússia, a cerca de 600 km de Moscou. A aliança atlântica, portanto, estava se aproximando de Moscou (Mearsheimer 2014). Reforça-se, aqui, que a Rússia, naquela época, “não teve força nem condições para evitar que a OTAN continuasse a incorporar [algumas das] repúblicas” da antiga União Soviética (Bandeira 2013, 55). Por isso, o Kremlin ficou impotente em relação ao avanço do Ocidente sobre a antiga esfera de influência soviética, durante as décadas de 1990 e 2000 (Bandeira 2013).

Quando foi publicada a declaração da Reunião de Cúpula da OTAN de Bucareste, em 2008, Washington havia exagerado (Mearsheimer 2014). De acordo com a declaração, a OTAN dava boas-vindas à Ucrânia e à Geórgia, afirmando que os dois países se tornariam, mesmo que sem data prevista, membros efetivos da aliança (NATO 2008). Essa declaração foi reconhecida por Moscou como derradeira, tendo-se em vista que Ucrânia e Geórgia representavam interesse estratégico fundamental à Rússia. Deste modo, seria estrategicamente inaceitável para os russos que os dois países integrassem a OTAN, segundo o cálculo estratégico russo (Mearsheimer 2017; Kochladze 2017).

A resposta de Moscou foi clara. Quatro meses após a reunião de Bucareste, a Rússia protegeu (militarmente) minorias étnicas que se encontravam no território georgiano e que estavam sendo atacadas pelas forças armadas da Geórgia. O conflito durou cinco dias e as tropas georgianas foram derrotadas. O Kremlin reconheceu a independência dos dois enclaves étnicos da Ossétia do Sul e da Abecásia e manteve contingentes militares nos dois territórios para protegê-los de possíveis novas investidas do governo georgiano (King 2008).

Em 2014, Moscou respondeu ao Ocidente de maneira mais dura. A Ucrânia vivia turbulências sociais desde o final de 2013, cujo estopim fora a recusa do Acordo de Associação Ucrânia-União Europeia. Ao recusar o referido acordo, optou pelo tratado de assistência econômica oferecido pela Rússia. Com apoio do Ocidente houve manifestações pró-União Europeia em Kiev, capital da Ucrânia, as quais culminaram na destituição do presidente pró-Rússia, Yanukovich. O presidente Putin, não aceitando o golpe de Estado, interveio na Ucrânia, tendo como resultado a anexação da península da Crimeia, no sul do país, ao território da Federação Russa, em março de 2014 (Plekhanov 2015; Mearsheimer 2014). A anexação ocorreu como resultado de referendo em que 97% da população votou a favor da incorporação da Crimeia à Rússia.

No mesmo ano, Mearsheimer (2014) publicou um artigo na revista *Foreign Affairs* intitulado “Why the Ukraine Crisis is the West’s Fault” (Por que a crise da Ucrânia é culpa do Ocidente). Diferentemente do pensamento convencional, que atribui a Putin responsabilidade pela crise, o autor argumenta que o Ocidente detém a maior parcela de culpa pelo que ocorreu na Ucrânia. A razão para isso é que o Ocidente ameaçou interesse estratégico fundamental da Rússia ao buscar tornar a Ucrânia um bastião do Ocidente (na entrada de Moscou). Consonante com o pensamento de Mearsheimer (2014), quase meia década antes, Saakashvili (2010) havia proferido um discurso intitulado “Why Georgia Matters” (Por que a Geórgia importa). O argumento central de seu discurso era de que a Geórgia servia como “porta de entrada de energia” à Europa (Saakashvili 2010, 7) e foi utilizada como um “laboratório de transformação europeia”.

Ao tomar como foco de análise a argumentação de Mearsheimer (2014), entende-se que o autor utiliza quatro variáveis-centrais para tecer sua tese de que a culpa pela crise da Ucrânia foi do Ocidente. Segundo ele, houve: (1) expansão da OTAN; (2) alargamento da União Europeia; e (3) promoção da “democracia”, acrescidas da condicionante de que (4) a Ucrânia servia como interesse estratégico fundamental à Rússia. Assim, esses fatos foram as principais motivações que ocasionaram tal crise.

Diante do exposto, sob o ponto de vista do pensamento realista e da teoria do realismo ofensivo, o objetivo do presente artigo é comparar as crises da Ucrânia e da Geórgia, a fim de demonstrar que ambas as crises podem ter sua responsabilidade atribuída ao Ocidente. No que tange aos procedimentos metodológicos, trata-se de uma pesquisa de natureza analógica, porque se inspira na semelhança entre um fenômeno conhecido — crise da Ucrânia — e outro que se quer estudar — crise da Geórgia. Quanto às técnicas de pesquisa empregadas, são utilizadas a descrição, a comparação, a análise e a síntese. Desse modo, descreveu-se os fatos ocor-

ridos na culminação de ambas as crises procurando relacioná-las com as ideias de Mearsheimer (2001; 2014), com fins de corroborar a hipótese-central deste artigo de que as crises da Ucrânia e da Geórgia decorreram das mesmas causas.

## O PENSAMENTO REALISTA E A TEORIA DO REALISMO OFENSIVO

Podem-se encontrar diversas categorizações do pensamento realista nos manuais de Relações Internacionais (Rezende 2014). Contudo, aquela que será empregada aqui é a apresentada por Mearsheimer (2001). O autor divide a tradição realista em três grupos: realismo clássico, realismo defensivo e realismo ofensivo. O que diferencia as três correntes é a resposta que cada uma oferece às perguntas: por que os Estados competem? E quanto poder eles buscam?

Ao se analisar o comportamento de um Estado, tem-se a seguinte possibilidade: se os demais Estados detêm poder militar, mas não se pode saber ao certo como o utilizarão, e não há instância à qual se possa recorrer em caso de agressão, o resultado é medo e desconfiança, pois qualquer um deles pode tomar a ofensiva em seu próprio benefício à custa dos outros. Portanto, as grandes potências vivem em constante medo. Desse modo, os Estados têm que, por meios próprios, garantir sua segurança. A esse último fato, Mearsheimer (2001) denomina “autoajuda”. A conclusão a que Mearsheimer (2001) chega é que, devido ao medo e à autoajuda, agir ofensivamente em relação aos demais Estados e maximizar poder relativo é a melhor forma de garantir a própria sobrevivência. Posto de outra forma: medo + autoajuda = maximização de poder. Eis a máxima de Mearsheimer (2001, 36): “o melhor caminho para um Estado sobreviver na anarquia é tomando vantagem de outros Estados e ganhando poder à sua custa. A melhor defesa é um bom ataque”. De acordo com Mearsheimer (2001), poder sempre deriva direta ou indiretamente dos recursos militares dos Estados. Estes, por sua vez, buscam sempre que possível maximizar sua fatia na distribuição global de poder à custa de seus rivais, pois é a melhor estratégia de sobrevivência. Desse comportamento resulta competição por segurança, o que leva as grandes potências a serem sensíveis ao ganho de poder relativo de seus competidores.

## O AVANÇO DA OTAN

O tratado de Washington, de 4 de abril de 1949, assinado por doze países, é considerado ato fundador da OTAN e marco o inicial da Guerra Fria (NATO 2014). Além dos doze Estados fundadores, mais quatro paí-

ses entraram à organização, entre 1952 e 1982, somando dezesseis membros durante a Guerra Fria (RT 2014). Com o fim da União Soviética, em 1991, a configuração da balança de poder europeia foi alterada. As duas zonas de influência que eram divididas pela “cortina de ferro” (divisão da Europa em Ocidental e Oriental) se redesenharam. Nessa direção, o processo de expansão da OTAN teve suas negociações iniciadas nos últimos anos da Guerra Fria, ainda em 1990. Três meses após a queda do muro de Berlim, em fevereiro de 1990, a Alemanha Ocidental buscava a unificação com a Alemanha Oriental — o que despertou um problema com a União Soviética. Tendo-se em vista que a Alemanha Ocidental já fazia parte do pacto atlântico, a unificação faria com que todo o território alemão fizesse parte da OTAN, o que representava ameaça à União Soviética (Gordon 1997). Seria a primeira vez em que o território a leste da cortina de ferro receberia militares da OTAN, desde o início da Guerra Fria.

Em 1994, o presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton afirmou, durante a Reunião de Cúpula da OTAN, que: não importava saber se a OTAN admitiria novos membros ou não, mas quando e como isso seria feito (United States 1995). A absorção de países da Europa Central e Oriental se tornou questão de tempo. Logo, a OTAN anunciou o lançamento de nova fase do seu processo de alargamento, já em 1995. Para Talbott (1995), tal decisão teve dois significados: um político e outro militar. Politicamente, representou que os novos membros da organização deveriam adequar-se a padrões mínimos exigidos. Assim, a expansão da OTAN significou a exportação de padrões político-econômicos ocidentais para os entrantes, no que dizia respeito à “padronização” das suas instituições e à economia de mercado. Militarmente, funcionou como mecanismo de dissuasão contra a Rússia.

Com o avanço da OTAN, portanto, além de entrar à defesa coletiva da organização, os novos membros do pacto atlântico tiveram de adotar sistemas político-econômicos compatíveis com o Ocidente, aproximando-se militar e politicamente deste (Talbott 1995). Por conseguinte, expandir a OTAN significou, em última instância tornar a Europa Central e Oriental parte do bloco ocidental, ou seja, representou a expansão da zona de influência do bloco ocidental sobre o que anteriormente era esfera de influência soviética (Mearsheimer 2014). É importante destacar que a tomada do espaço de influência soviético pelo Ocidente não poderia, de modo algum, agradar aos russos (sucessores jurídicos da União Soviética). Por isso, os líderes russos se opuseram à expansão da OTAN (Mearsheimer 2014).

O processo de alargamento da OTAN continuou ao longo dos anos de 1990 e 2000, apesar dos protestos russos. Como já destacado anteriormente, em 2008, na reunião de cúpula da OTAN, em Bucareste, a administração de George W. Bush apoiou a admissão da Ucrânia e da Geórgia na aliança,

embora França e Alemanha se opusessem à ideia, por medo de antagonizar com a Rússia (Mearsheimer 2014; Gallis et al. 2008; Gallis 2008). No mesmo ano de 2008, quatro meses após a reunião de Bucareste, a Rússia deu seu apoio (militar) à parte da população georgiana. Esse fato, segundo Mearsheimer (2014), deveria ter sido o suficiente para dissipar qualquer dúvida sobre a determinação russa de evitar que Ucrânia e Geórgia entrassem à OTAN. Apesar da advertência, a OTAN jamais abandonou sua intenção de admitir os dois países e continuou o processo de alargamento. No ano seguinte, Albânia e Croácia foram admitidas. Na Figura 1 é apresentado o mapa das configurações da OTAN (e seus membros) em 1990 e em 2009.



Figura 1 – Avanços da OTAN após a queda do muro de Berlim.  
 Fonte: RT (2014).

## A EXPANSÃO DA UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia, formalmente estabelecida em 1991, com a assinatura do Tratado de Maastricht, entrou em vigor no final de 1993 (BBC 2015). Naquele ano, a organização era composta por treze membros. Nos vinte anos seguintes, totalizou vinte e oito (Archick and Morelli 2014). Destaca-se que todos os quinze novos membros incluídos nas quatro últimas rodadas de expansão da União Europeia estavam situados a leste da cortina de ferro. Tal informação revela como o alargamento da União Europeia —

da mesma forma que o da OTAN — absorveu países que nos tempos de Guerra Fria viviam sob influência de Moscou.

A visão da União Europeia sobre a integração do restante do continente é que esse processo auxiliaria a “superar décadas de divisão artificial e ajudaria a tornar a Europa completa e livre” (Archick and Morelli 2014, 3). Como consequência, a Cortina de Ferro teve de ser dissolvida. Em outras palavras, a União Europeia avançou sobre a Europa Central e Oriental e a Rússia, como sucessora jurídica da União Soviética, sentiu-se pressionada por perder espaço sobre sua antiga esfera de influência. A cooperação dos membros da União Europeia inclui desde assuntos de política interna (combate à corrupção; acesso ao mercado europeu sem barreiras tarifárias e; a adoção de legislação comercial comum), até temas de cooperação multilateral, como, por exemplo, gestão integrada de fronteiras (European Commission 2017a; Park 2014).

### O avanço da UE e a situação da Ucrânia

No que diz respeito à Ucrânia, especificamente, o avanço da União Europeia e o ápice da aproximação foram atingidos com o Acordo de Associação Ucrânia-União Europeia, com fins de estreitar o vínculo político e a integração econômica, além de fundar um novo estágio de relações entre as duas partes (European Union 2017b). As negociações entre as partes contratantes começaram em 2007, durante o mandato do presidente Yushchenko, que ascendera ao poder por meio da Revolução Laranja, de 2004. Em 2011, as negociações foram encerradas para que, em 2012, começasse o processo de assinatura do tratado (Ukraine 2015). Tal tratado apoiava reformas em áreas fundamentais, entre elas: reforma no sistema judiciário e administrativo, reforma em cada um dos ministérios, reforma econômica e reforma das forças armadas (Gressel 2017).

É importante destacar que, como afirma Plekhanov (2015), embora o pêndulo ucraniano Ocidente-Rússia tivesse sido direcionado para o lado ocidental (quando Yushchenko foi alçado à presidência do país, em 2005), cinco anos depois o pêndulo oscilou de volta para a Rússia. Em 2005, os índices de aprovação popular do governo Yushchenko giraram em torno de 54%; em 2010, retraíram para cerca de 5%. Apesar de sua tendência pró-Moscou, enquanto presidente, Yanukovich seguiu, inicialmente, diretriz de não-alinhamento externo. Mas normalizou as relações com a Rússia — assinando, por exemplo, acordo de concessão de bases navais na Crimeia para a marinha russa e oficializando o uso da língua russa em nível local. No entanto, por outro lado, buscou ampliar a parceria com a OTAN e estreitar laços com a União Europeia (Plekhanov 2015).

Nesse aspecto, Yanukovich deu seguimento às negociações sobre o Acordo de Associação Ucrânia-União Europeia, iniciado no governo de seu antecessor, Yushchenko. Durante a administração de Yanukovich, as negociações avançaram e a assinatura do acordo estava marcada para o final de novembro de 2013, na Reunião de Cúpula da União Europeia, em Vilnius, Lituânia (Plekhanov 2015). Uma semana antes de sua assinatura, o acordo foi rejeitado pelo gabinete de Yanukovich (BBC 2013). Ao invés do acordo com a União Europeia, a Ucrânia buscou fortalecer cooperação com a Rússia (BBC 2014). Algumas semanas mais tarde, o presidente russo, Vladimir Putin, ofereceu um acordo de assistência econômica à Ucrânia, concordando com a compra de US\$ 15 bilhões da dívida ucraniana, redução do preço do gás natural fornecido à Ucrânia em um terço e investimento no setor industrial do país (BBC 2014; Plekhanov 2015).

A recusa de Yanukovich a assinar o Acordo de Associação Ucrânia-União Europeia, no dia 21 de novembro de 2013, foi o estopim de uma série de manifestações que se transformaram em guerra civil. As manifestações foram apoiadas/financiadas pelo Ocidente (Plekhanov 2015). A oposição, segundo Plekhanov (2015), mobilizou descontentamentos populares mediante controle das mídias de massa, uso de redes sociais e financiamento de organizações não-governamentais norte-americanas. Além disso, a oposição utilizou bandeiras nacionalistas, apresentadas como defesa da democracia, em oposição às oligarquias e à corrupção, entendendo essa mensagem como busca por independência da influência russa.

Ainda no final de novembro de 2013, milhares de manifestantes formaram os maiores protestos do país, desde a Revolução Laranja de 2004 (BBC 2013). No início do mês de dezembro, oitocentas mil pessoas ocuparam a Praça *Maidan* (Praça da Independência), em Kíev, pedindo o afastamento do presidente Yanukovich e a retomada das negociações com a União Europeia (BBC 2013). Os manifestantes carregavam cartazes com mensagens pró-Ocidente e, como seu símbolo, bandeiras da União Europeia. Essas manifestações lembravam àquelas da Revolução Laranja (Gressel 2017; BBC 2013).

Dessa vez, contudo, as manifestações tornaram-se violentas. Uma coalizão oposicionista de grupos militantes ultranacionalistas juntou forças para combater as investidas do governo e ocupar espaços públicos em Kíev e outras cidades. Em 22 de janeiro de 2014, ocorreram as duas primeiras mortes em protestos (Costa 2015; Plekhanov 2015; Mearsheimer 2015). No mês de fevereiro, o conflito atingiu seu clímax. Manifestantes radicais armados empreenderam investida para tomar o prédio do parlamento em Kíev. O confronto durou três dias e resultou em quase cem mortes. Tendo-se em vista a escalada da violência, Alemanha, França, Polônia e Rússia



intervieram no conflito e promoveram rodada de negociações entre os dois lados (Plekhanov 2015). O resultado das negociações, acertado no dia 21 de fevereiro, determinava novas eleições em maio. Até lá, um governo de unidade nacional seria formado, uma comissão independente investigaria os casos de abuso de autoridade e violência decorrentes dos confrontos entre polícia e manifestantes, forças de segurança e grupos militantes deveriam se retirar e armas ilegalmente obtidas seriam entregues às autoridades competentes (Plekhanov 2015).

O acordo, no entanto, sucumbiu em questão de horas. A polícia e as forças de segurança retiraram-se do centro da cidade, como determinava o acordo. Os grupos militantes armados, por outro lado, recusaram-se a aceitá-lo e a entregar as armas, pois, exigiam remoção imediata de Yanukovich do poder. Nesse cenário, os prédios do governo que se localizavam no centro da cidade ficaram sem segurança, abertos para serem tomados. Aproveitando a oportunidade, os manifestantes ocuparam os prédios da administração presidencial (Plekhanov 2015).

Com a vitória da oposição em destituir Yanukovich da presidência, o país mergulhou ainda mais na guerra civil. O resultado das manifestações da Praça da Independência (em Kíev) engatilhou revolta no sul e leste do país. Embora os grupos nacionalistas/golpistas que tomaram o poder ucraniano detivessem apoio significativo na região oeste, as regiões sul e leste eram a favor do governo (então deposto). Após a mudança de governo, os movimentos de resistência ganharam força. No dia seguinte à destituição do presidente, lideranças políticas pró-Yanukovich do sul e leste se reuniram e a classificaram como golpe de Estado. Na sequência, o parlamento anulou a lei aprovada por Yanukovich que permitia o uso da língua russa em nível local, majoritariamente falada no sul e leste (Plekhanov 2015).

O próximo movimento realizado no conflito foi dado pela Rússia. Em resposta à queda do presidente Yanukovich, o Kremlin denunciou a nova liderança ucraniana como ilegítima (Hille 2014). No dia primeiro de março, o parlamento russo aprovou o pedido de Putin para usar a força e proteger os interesses russos na Ucrânia (BBC 2014). Seu interesse primordial era a manutenção da base naval de Sebastopol, na Crimeia. Esse porto é considerado a base da frota naval russa do Mar Negro, vital à projeção de poder naval russo para o Mar Mediterrâneo e à defesa do porto de Novorossisk — maior porto comercial da Rússia, localizado em sua costa no Mar Negro (Hille 2014).

A urgência em defender a base naval de Sebastopol decorreu da mudança de regime em Kíev. No ano de 2010, Yanukovich prolongara a concessão do uso do porto de Sebastopol pela frota naval russa até 2042, com possibilidade de extensão até 2047. Entretanto, devido à destituição do

presidente e à ascensão de regime anti-Rússia, surgira a possibilidade de o novo governo revogar o acordo de 2010. Se a nova administração o fizesse, a frota russa da base de Sebastopol não teria mais respaldo político para se manter na Crimeia. Além do que, estaria aberto o caminho para que a Ucrânia fechasse acordo com a OTAN e esta utilizasse as bases (até então russas) em Sebastopol (Hille 2014).

Para preservá-la, portanto, os russos decidiram proteger suas posses presentes na Crimeia. Em 27 de fevereiro, os cerca de 15 mil militares russos (que tinham suas atividades na península) bloquearam os pontos de acesso do continente à Crimeia para evitar que as forças armadas ucranianas revertissem a situação (Hille 2014; Mearsheimer 2014; Costa 2015; Mearsheimer 2015; Plekhanov 2015). No dia 16 de março, foi realizado referendo de secessão da Crimeia à Rússia. O resultado do referendo apontou que 97% da população da Crimeia era favorável à sua integração à Federação Russa. Dois dias depois, Putin assinou o tratado de anexação, oficializando a integração da Crimeia (Mielniczuk 2014; Mearsheimer 2014; BBC 2014). Conforme Plekhanov (2015), tal fato deteriorou mais ainda as relações entre Rússia e Ocidente. Os governos dos Estados Unidos e diversos países europeus, como era de se esperar, condenaram a ação russa e impuseram sanções econômicas sobre a Rússia e interromperam cooperação em certas áreas. Com base no exposto, infere-se, ao observar a política de expansão da União Europeia, que o alargamento desta organização foi simétrico ao da OTAN: absorveram-se países da Europa Central e Oriental (inclusive a Ucrânia), os quais faziam parte da esfera de influência soviética.

### O Avanço da UE e a Situação da Geórgia

Em termos político-econômicos, as relações bilaterais Geórgia-União Europeia vinham sendo intensificadas, desde 2003, com o lançamento da Política Europeia de Vizinhança (European Commission 2017b; European Union 2017c). No que diz respeito à “promoção da democracia”, a Geórgia viveu a Revolução Rosa, em 2003, a qual foi, também, instigada e financiada pelo Ocidente (Sussman and Krader 2008; Tucker 2007). Por fim, no quesito militar, a OTAN declarou, em 2008, sua intenção de tornar a Geórgia membro da organização atlântica (Mearsheimer 2014; NATO 2008).

Segundo Rinnert (2011), a aproximação da União Europeia com a Geórgia, inicialmente, caracterizava-se pelo desinteresse mútuo. Embora houvesse, desde 1991, iniciativa de cooperação, a União Europeia não direcionava muita atenção à região do Cáucaso pela distante localização e reduzida dimensão geográfica. A Geórgia, por outro lado, independente da União Soviética, desde 1991, encontrava-se imersa em conflitos inter-

nos. Foi apenas em 2003 que a União Europeia começou a revitalizar sua relação com a Geórgia. Neste ano, a Geórgia se tornou um dos parceiros da União Europeia. Desde então, as relações entre as duas partes se intensificaram com base no princípio de integração contínua (Rinnert 2011).

A Política Europeia de Vizinhança consistia em uma iniciativa bilateral baseada em dois pilares (Rinnert 2011). O primeiro, tendo em vista a instabilidade das regiões vizinhas, era o de “promover um cinturão de países ‘bem governados’ a leste da União Europeia” (European Union 2003, 8). E o segundo se alicerçava no compartilhamento dos princípios fundamentais da organização com os países vizinhos, tais como: expansão do mercado ocidental e instituições com caráter democrático ocidental (Rinnert 2011; European Commission 2017b).

Além do lançamento da Política Europeia de Vizinhança, outra força estimulou a Geórgia a se aproximar do Ocidente: a Revolução Rosa. Nesse sentido, o Ocidente, particularmente os Estados Unidos, instigaram mobilizações políticas nos três países citados por Bandeira (2013): na Sérvia, em 2000, o presidente Milosevic foi deposto; na Geórgia, em 2003, o presidente Shevardnadze renunciou à presidência; e na Ucrânia, em 2004, a eleição de Yanukovich foi invalidada. Nos três casos, o Ocidente teve papel determinante (Sussman and Krader 2008; Tucker 2007; Almeida 2008). Financiados pela organização não-governamental norte-americana Soros Foundation, ativistas georgianos visitaram Belgrado, na Sérvia, onde receberam treinamento do grupo *Otpor* poucos meses antes da queda de Shevardnadze, em 2003. Ao retornar à Geórgia, os ativistas georgianos formaram o grupo *Kmara* (Basta). Sua ideia central era tomada de poder (Antelava 2003).

A Revolução Rosa consistiu em uma série de protestos que levaram Shevardnadze a renunciar à presidência, em novembro de 2003 (Mydans 2003; Osce 2004). Como consequência da renúncia de Shevardnadze, nova eleição presidencial ocorreu, em janeiro de 2004, da qual o líder da Revolução Rosa, Saakashvili, saiu-se vencedor (Fairbanks 2004). Segundo Mydans (2003), sob o governo de Shevardnadze, que se manteve no cargo presidencial por doze anos (1992-2003), a corrupção se tornara pandêmica e a violência e a escassez cresceram.

Observa-se que os interesses ocidentais promoveram a unificação da oposição na Geórgia, assim como o fizera na Ucrânia, durante a Revolução Laranja. Desse modo, evidencia-se como o Ocidente interveio na Geórgia para: “promover a democracia”, por meio da estratégia de mudança de regime expressa pela Revolução Rosa para integrá-la ao Ocidente política e economicamente, mediante cooperação com a União Europeia. O conflito na Geórgia estourou quando tropas georgianas, na noite do dia 7 de agosto

de 2008, respondendo a um ataque vindo da Ossétia do Sul, invadiram a região separatista para retomar controle sobre o território. De acordo com Bandeira (2013, 113), “a invasão da Ossétia do Sul foi planejada pelo governo de Mikheil Saakashvili e recebeu luz verde do presidente George W. Bush”. Durante a investida das tropas georgianas, no entanto, soldados russos foram mortos (King 2008). E, como resposta, a Rússia interveio a fim de defender a autonomia da Ossétia do Sul e da Abecásia (Bandeira 2013).

Conforme o relatório da União Europeia (European Union 2009), a tensão na zona de conflito vinha crescendo. No início de 2008, trocas de tiros haviam ocorrido entre os lados georgiano e osseto, incluindo artilharia pesada. Em julho do mesmo ano, ocorreu o exercício militar conjunto *Immediate Response*, próximo à capital da Geórgia, Tiblísi, em que mil soldados dos Estados Unidos treinaram as forças de Armênia, Azerbaijão, Geórgia e Ucrânia (Bandeira 2013). No mesmo período, tropas russas executaram exercícios militares de grande escala na região do norte do Cáucaso, próxima à fronteira Rússia-Geórgia. E, no início de agosto, dias antes do início do conflito, autoridades da Ossétia do Sul já iniciavam a evacuação de civis para território russo.

A guerra durou cinco dias, oitocentas e cinquenta pessoas foram mortas e mais de cem mil foram deslocadas (European Union 2017a). As tropas russas conquistaram a cidade de Gori e destruíram depósitos de armamentos e bases militares georgianas (Bandeira 2013). A Rússia logo reconheceu a independência das duas regiões e prometeu protegê-las. A maior parte dos países ocidentais, contudo, continuou vendo as regiões como parte da Geórgia (BBC 2009). Destaca-se que, assim como no caso ucraniano, o Ocidente avançou sobre a Geórgia — por meio da expansão da OTAN e da União Europeia. Como resposta, as ações da Rússia na Geórgia advertiram o Ocidente de que a marcha em direção à Geórgia lhe era inaceitável (Bandeira 2013; King 2008; Mearsheimer 2017). Ver mapas representativos da expansão da União Europeia na Figura 2.

## A CONSTRUÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA



## ALARGAMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA

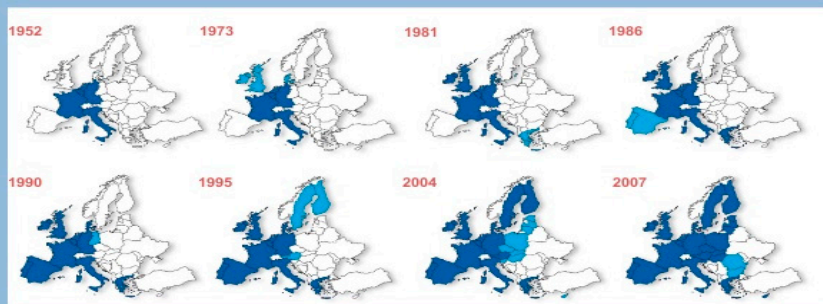


Figura 2 – O alargamento da UE (1952-2007).

Fonte: Adaptado de *SlideShare* — a União Europeia (2011).

### “PROMOÇÃO DA DEMOCRACIA” E REVOLUÇÕES COLORIDAS

O termo “revolução colorida” foi cunhado pela mídia internacional e por pesquisadores ligados às agências de promoção da democracia do Ocidente. Segundo Sussmann e Krader (2008), as Revoluções Coloridas foram resultado de massivo planejamento e investimento por parte dos países ocidentais, principalmente dos EUA. As semelhanças existentes entre os protestos e sua difusão podem ser atribuídas aos programas de promoção da democracia e a ONGs vinculadas ao Ocidente.

Segundo Mearsheimer (2014), os EUA utilizaram como ferramenta para afastar a Ucrânia da Rússia a “promoção da democracia” e a disseminação de valores ocidentais. É importante esclarecer que a Revolução Rosa e a Revolução Laranja foram algumas entre outras “revoluções coloridas” que tomaram lugar no leste europeu e na Ásia Central, não se resumindo, portanto, a um fenômeno que atingiu a Geórgia e a Ucrânia, isoladamente, conforme ilustrado na Figura 3. Para Tucker (2007), essas revoluções tomaram lugar na Sérvia, em 2000; na Geórgia, em 2003; na Ucrânia, em 2004; e no Quirguistão, em 2005. Assim como Sussman e Krader (2008), Bandeira (2013) destaca a expressiva atuação dos Estados Unidos nesses movimentos.

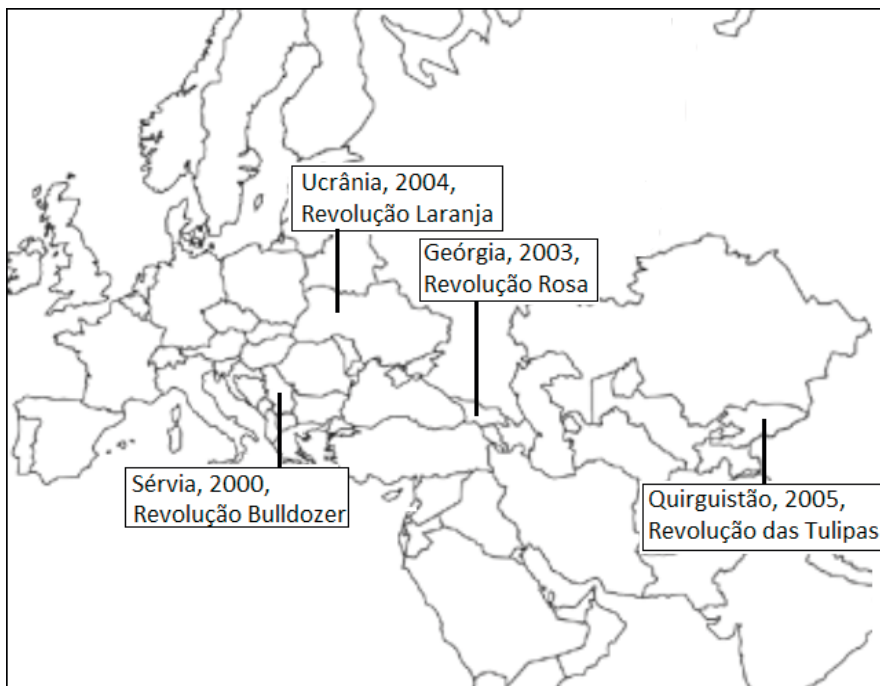


Figura 3 – Mapa das Revoluções Coloridas.

Fonte: adaptado de Tucker (2007).

As revoluções coloridas seguiram um *modus operandi* semelhante. Assim, o modelo de revolução que foi aplicado na Geórgia, no Quirguistão, na Sérvia e na Ucrânia consistiu-se em insurreições populares, as quais eram encorajadas, mobilizadas e instigadas pelo Ocidente para desestabilizar governos hostis aos seus interesses, mediante financiamento e treinamento de lideranças sociais nos países-alvo. Mais especificamente, a atuação estrangeira se concentrou nos âmbitos político, financeiro, técnico e publicitário.

De acordo com Sussman e Krader (2008), a influência política do Ocidente sobre as revoluções coloridas adotou duas táticas: unificação da oposição e financiamento de pesquisas de boca de urna. Em 2004, no mesmo dia da publicação do resultado oficial das eleições, dezenas de milhares de apoiadores do líder opositor e pró-Ocidente, Yushchenko, reuniram-se na Praça Maidan (Praça da Independência), em Kíev, alegando fraude eleitoral e pedindo anulação das eleições. Dessa forma, iniciou-se a Revolução Laranja. Protestos continuaram de modo organizado nas sema-

nas seguintes, com tendas de alojamento, palcos para discursos e shows (Tucker 2007). Entre os manifestantes, um dos principais grupos de oposição, *Pora* (É Tempo), havia recebido — com auxílio financeiro ocidental — treinamento do movimento da juventude sérvia, *Otpor* (Resistência), que fora uma das principais forças que causaram a revolução na Sérvia, quatro anos antes (Sussman and Krader 2008).

Grupos oposicionistas receberam treinamento técnico e publicitário do Ocidente para pôr em prática a revolução. A ideia era utilizar estratégias de marketing corporativo. Para isso, o grupo *Pora* recebeu US\$ 500 mil da Freedom House e outro grupo oposicionista chamado *Znayu* (Saber) recebeu US\$ 1 milhão da U.S.-Ukraine Foundation para executarem campanha publicitária contra Yanukovich em dezessete cidades da Ucrânia (Sussman and Krader 2008). A estratégia ocidental de mudança de regime aplicada na Ucrânia, em 2004, triunfou. Essa ferramenta do Ocidente de “promoção da democracia”, que foi utilizada para afastar a Ucrânia da Rússia e incorporá-la ao seu bloco, corroborou com o processo de alargamento da OTAN e com a marcha do Ocidente a leste, à custa da Rússia (Mearsheimer 2014). Esse triunfo foi idêntico aos acontecimentos na Geórgia (em 2003).

### POR QUE AS CRISES DA GEÓRGIA E DA UCRÂNIA TÊM SUA RESPONSABILIDADE ATRIBUÍDA AO OCIDENTE? QUAIS SÃO AS ESTRATÉGIAS RUSSAS PARA A UCRÂNIA E PARA A GEÓRGIA?

Segundo Marshall (2015a), líderes ocidentais têm dificuldade de desver as ações da Rússia. Após a anexação da Crimeia, Putin foi acusado de ser irracional, de querer ressuscitar o império soviético e foi comparado a Hitler. Segundo a opinião prevalente no Ocidente, a responsabilidade pela crise da Ucrânia pode ser atribuída quase que inteiramente à Rússia. No entanto, na visão de Mearsheimer (2014), trata-se de um equívoco, uma vez que segundo ele, os Estados Unidos e seus aliados são quem detêm a maior parte da responsabilidade pela crise. Para Marshall (2015b), a intervenção russa na Ucrânia deveria ser entendida a partir da tentativa dos líderes russos de lidar com a geografia. O autor afirma que duas preocupações da Rússia — vulnerabilidade em terra firme e falta de portos de águas quentes — levaram à sua ação na Ucrânia, em 2014. Em virtude da planície europeia, a Rússia possuía expressiva fragilidade contra invasões terrestres (a ausência de barreira física na fronteira oeste). Por causa disso, os russos tentaram diversas vezes conquistar os territórios da planície europeia (até a Polônia) para que as forças armadas russas conseguissem bloquear o avanço de invasores com mais facilidade. No cálculo estratégi-

co russo, portanto, o controle sobre os países que compunham a planície europeia era de vital importância para sua defesa, pois, ao controlá-los, garantia-se a zona-tampão entre sua fronteira e ameaças securitárias vindas do Ocidente pela planície europeia (Marshall 2015b; Mearsheimer 2014). Deve-se salientar, também, que, desde o fim da União Soviética, a Rússia perdera influência sobre a região e o Ocidente avançou pela planície. Assim, Ucrânia e Bielorrússia foram os dois últimos Estados-tampão entre o bloco ocidental e a Rússia — na fronteira oeste desta. Eis, então, o primeiro fator geopolítico que fez da Ucrânia interesse estratégico fundamental russo (Marshall 2015b).

Para Marshall (2015b), o segundo fator pelo qual a Ucrânia se configurou como interesse fundamental da Rússia decorreu da ausência de portos de águas quentes no território russo que tivessem acesso direto a oceano. Muitos de seus portos se localizam no norte do país e, conseqüentemente, tinham suas águas congeladas durante parte do ano. Os demais, como o porto de Novorossisk, no Mar Negro, e o de Vladivostok, no Mar do Japão, não tinham acesso direto ao oceano, o que não impedia o comércio, mas a capacidade da frota russa de operar como potência global (Marshall 2015b). Devido a tal escassez, o porto de Sebastopol, na Crimeia, ganhou relevância. Embora ele não tivesse acesso direto a oceano, localizava-se em águas quentes e profundas, o que permite navegação ao longo do ano inteiro, e que embarcações militares (de grande porte) possam atracar sem dificuldade, garantindo seu interesse militar no Mar Negro e sul da Rússia (Marshall 2015b; Hille 2014). Assim sendo, a Ucrânia se tornou peça fundamental no cálculo estratégico russo. Representava a zona-tampão que protege a Rússia de ameaças ocidentais e abrigava a base naval de Sebastopol. O comportamento da Ucrânia é de vital importância para a Rússia. Assim, isto explica sua decisão de anexar a Crimeia ao território russo.

Já sobre a importância da Geórgia à Rússia, em 2010, o presidente da Geórgia, Saakashvili, proferiu um discurso intitulado “Why Georgia Matters” (Porque a Geórgia importa). Segundo Saakashvili (2010), duas razões principais respondem à pergunta: o fato de a Geórgia ser vista como porta de entrada de energia à Europa e o fato dela ter se tornado um “laboratório de transformação europeia”. Esses dois pontos levantados ilustram a importância estratégica da Geórgia à Rússia. O entendimento da Geórgia enquanto porta de entrada de energia para a Europa faz referência, sobretudo, à posição geográfica do país, que está situado ao sul da Rússia e ao norte do Oriente Médio, entre o Mar Cáspio e o Mar Negro, conectando a Ásia Central à Europa. Além disso, ao saber que a bacia do Mar Cáspio possuía significativa variedade de recursos naturais, percebe-se que a Geórgia acabou desempenhando, por conectar a região do Cáspio à Europa, papel



de rota de transporte dos recursos dessa região para o continente europeu. Essa rota (e sua importância à Rússia) fez com que os Estados Unidos avançassem sobre o Cáucaso, Ásia Central e a Geórgia com o objetivo de assegurar o fornecimento energético originado na região do Cáspio. Por conseguinte, conforme Bandeira (2013), a importância da Geórgia para o Ocidente não foi unicamente econômica, ou seja, não se limitou ao papel de rota energética entre o Cáspio e o Ocidente. A importância da Geórgia foi vista como geoestratégica, pois o estabelecimento dessa rota pelo território da Geórgia e do Azerbaijão desviava da Rússia e do Irã o monopólio das rotas de fornecimento energético da Ásia para a Europa.

Em virtude da preocupação do Ocidente com a vulnerabilidade do abastecimento energético dependente da Rússia, portanto, o Cáucaso recebeu prioridade geopolítica dos Estados Unidos e de seus aliados e, deste modo, a Geórgia se afigurou para o Ocidente como porta de entrada para o enorme potencial energético do Mar Cáspio. A aproximação da Geórgia com União Europeia e OTAN fez com que o capital ocidental entrasse no país, principalmente nas áreas de construção de gasodutos e oleodutos (Azerbaijão 2016). Cabe esclarecer que a Rússia interpretou a penetração ocidental no Cáucaso como ameaça, pois o estabelecimento de rotas de fornecimento energético (pelo Cáucaso) comprometiam seus objetivos de controlar a oferta de petróleo e gás à Europa. Para Kochladze (2017), as novas vias de transporte de bens energéticos minariam os objetivos de Moscou de monopolizar as rotas de fornecimento de petróleo e gás da Ásia para a Europa. De acordo com o autor, as receitas provenientes do gás natural e do petróleo correspondiam em torno da metade do orçamento russo. Portanto, a aproximação entre Ocidente e Geórgia não foi interessante para a Rússia e, em resposta, como afirma Saakashvili (2010), caberia a Moscou fazer todo o possível para prevenir que a Geórgia se integrasse ao Ocidente. Em síntese, a Geórgia, assim como a Ucrânia, representa interesses estratégicos fundamentais para a Rússia.

## CONCLUSÃO

Para ser possível inferir que a crise da Geórgia e da Ucrânia foram responsabilidade do Ocidente, foi preciso identificar as variáveis que, para Mearsheimer (2014), conferiram a responsabilidade pela crise da Ucrânia ao Ocidente. Para o referido autor, são três variáveis-centrais, a saber: avanço da OTAN, “promoção da democracia”, e expansão da União Europeia.

Nessa lógica de raciocínio, buscou-se identificar a presença desses fatores na culminação, também, na crise da Geórgia. Constatou-se que as mesmas três causas se manifestaram no caso da Geórgia. Assim, a hipótese

inicial foi comprovada: a crise da Geórgia, por análise comparativa com a crise da Ucrânia, foi, também, responsabilidade do Ocidente. A construção desta conclusão foi assentada em duas premissas: a crise da Ucrânia foi culpa do Ocidente, segundo Mearsheimer (2014); e os fatores que causaram a crise da Ucrânia se manifestaram, também, na crise da Geórgia. Ainda, deve-se destacar que a tríade comportamental: medo, autoajuda e maximização do poder, defendida por Mearsheimer (2001) estão presentes nas ações russas nas duas crises aqui estudadas — conforme defende a teoria realista ofensiva. Ao constatar que Ucrânia e Geórgia representavam interesse estratégico fundamental para a Rússia, ou seja, interesses estratégicos fundamentais de um Estado, Mearsheimer (2015) entende que o Ocidente se aproximou da Geórgia e da Ucrânia, num nível que a Rússia considerava além do aceitável. Por isso, a Rússia adotou respostas (atitudes defensivas) para conter o “avanço do Ocidente” e poder ter assegurados seus interesses (estratégicos) nos dois países.

Conclui-se, portanto, que as crises da Geórgia e da Ucrânia (por comparação) tiveram condicionantes bastante semelhantes, de acordo com as variáveis apresentadas por Mearsheimer (2014) e ambas são resultantes das ações iniciais e expansionistas do Ocidente e que (diferentemente do apresentado pelos Estados Unidos e seus aliados) as atitudes russas foram eminentemente defensivas.

## REFERÊNCIAS

Almeida, João Marques. 2008. “A União Europeia e a Rússia após a crise da Geórgia o fim do paradigma do pós-Guerra Fria”. *Relações Internacionais*, 20, 17-29. [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992008000300002.pt](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992008000300002.pt).

Antelava, Natalia. 2003. *How to Stage a Revolution*. Londres: BBC News. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3288547.stm>.

Archick, Kristin, and Vincent Morelli. 2014. *European Union Enlargement*. Washington: *Congressional Research Service*. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21344.pdf>.

Azerbaijão. 2016. *Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline Project*. Baku: Azerbaijan Realities. <http://a-r.az/en/node/224#.WCzMb9UrLFg>.

Bandeira, Luiz. 2013. *A Segunda Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BBC. 2009. *Georgia ‘Started Unjustified War’*. Londres: BBC News. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8281990.stm>.

BBC. 2013. *Huge Ukraine Rally Over EU Agreement Delay*. Londres: BBC News. <http://www.bbc.com/news/world-europe-25078952>.

BBC. 2014. *Timeline: Ukraine Crisis*. Londres: BBC News. <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>.

BBC. 2015. *Profile: European Union*. Londres: BBC News. <http://www.bbc.com/news/world-europe-18788906>.

Costa, Wanderley Messias. 2015. "O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a Geopolítica da nova Ordem Mundial". *Confins* [En ligne], 25. <http://journals.openedition.org/confins/10551>; DOI: 10.4000/confins.10551.

European Commission. 2017a. *Eastern Partnership*. Bruxelas: European Commission. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index_en.htm).

European Commission. 2017b. *European Neighborhood Policy*. Bruxelas: European Commission. [http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/overview/index_en.htm).

European Union. 2003. *A Secure Europe in a Better World*. Buxelas: European Security Strategy. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

European Union. 2009. *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia Report*. Bruxelas: European Council v. 1. [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30\\_09\\_09\\_iiffmgc\\_report.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iiffmgc_report.pdf).

European Union. 2017a. *Eastern Partnership*. Bruxelas: European Union External Action. [https://eeas.europa.eu/topics/eastern-partnership/419/eastern-partnership\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eastern-partnership/419/eastern-partnership_en).

European Union. 2017b. *EU-Ukraine Association Agreement: Quick Guide to Association Agreement*. Bruxelas: European Union. [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/071215\\_eu-ukraine\\_association\\_agreement.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/071215_eu-ukraine_association_agreement.pdf).

European Union. 2017c. *Factsheet EU-Georgia Relations*. Bruxelas: European Union External Action. [http://eeas.europa.eu/archives/docs/factsheets/docs/eu-georgia\\_factsheet\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/factsheets/docs/eu-georgia_factsheet_en.pdf).

Fairbanks, Charles. 2004. "Georgia's Rose Revolution". Washington: *Journal of Democracy* 15, no. 2, 110-124. <https://muse.jhu.edu/article/54669>.

Gallis, Paul. 2008. *The NATO Summit at Bucharest, 2008*. Washington: CRS Report for Congress. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS22847.pdf>.

Gallis, Paul et al. 2008. *Enlargement Issues at NATO's Bucharest Summit*. Washington: CRS Report for Congress. <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34415.pdf>.

Gordon, Michael. 1997. "The Anatomy of a Misunderstanding". Nova York: *The New York Times*. <http://www.nytimes.com/1997/05/25/weekinreview/the-anatomy-of-a-misunderstanding.html>.

Gressel, Gustav. 2017. *Keeping up Appearances: how Europe is Supporting Ukraine's Transformation*. Londres: European Council on Foreign Relations. <http://www.ecfr.eu/publications/summary/16616>.

Hille, Kathrin. 2014. "Ukrainian Port is Key to Russia's Naval Power: Moscow Relies on Sevastopol Black Sea Base for Regional Security". Londres: *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/1f749b24-9f8c-11e3-b6c7-00144feab7de>.

King, Charles. 2008. *The Five-Day War: Managing Moscow after the Georgia Crisis*. Nova York: Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2008-11-01/five-day-war>.

Kochladze, Manana. 2017. *Geopolitics of South Caucasus*. Colônia: Heinrich Böll Stiftung. <https://ge.boell.org/en/2017/04/01/geopolitics-south-caucasus-georgia-and-oil-prices>.

Marshall, Tim. 2015a. *Prisoners of Geography*. Nova York: Scribner.

Marshall, Tim. 2015b. *Russia and the Curse of Geography: Want to Understand Why Putin Does What he Does? Look at a Map*. Washington: The Atlantic. <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/russia-geography-ukraine-syria/413248/>.

Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: Norton and Company.

Mearsheimer, John. 2014. *Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: the Liberal Delusions that Provoked Putin*. Nova York: Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-08-18/why-ukraine-crisis-west-s-fault>.

Mearsheimer, John. 2015. *An Offensive Realist's View of China and Crimean Crisis*. Tóquio: Tokyo Foundation Forum. <https://www.youtube.com/watch?v=3ZV-97GUdHzA>.

Mearsheimer, John. 2017. *The Causes and Consequences of the Ukraine Crisis*. Chicago: Universidade de Chicago. <https://www.youtube.com/watch?v=JrMiS-QAGOS4>.

Mielniczuk, Fabiano. 2014. "A Crise Ucraniana e suas Implicações para as Relações Internacionais". *Conjuntura Austral* 5, no. 23, 4-19. <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/46849/29136>.

Mydans, Seth. 2003. Georgian Leader Agrees to Resign, Ending Standoff. Nova York: *The New York Times*. <http://www.nytimes.com/2003/11/24/world/georgian-leader-agrees-to-resign-ending-standoff.html>.

NATO. 2008. *A Bucharest Summit Declaration*. Bucareste: NATO. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm).

NATO. 2014. *A Short History of NATO*. Bruxelas: NATO. <http://www.nato.int/history/nato-history.html>.

Osce. 2004. *Georgia Parliamentary Elections 2 november 2003: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, part 1*. Varsóvia: Office for Democratic Institutions and Human Rights. <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/22206?download=true>.

Park, Jeanne. 2014. *The European Union's Eastern Partnership*. Nova York: Council on Foreign Relations. <http://www.cfr.org/europe/european-unions-eastern-partnership>.

Plekhanov, Sergei. 2015. "Assisted Suicide: Internal and External Causes of the Ukrainian Crisis". In: Black, Joseph; and Michael Johns. *The Return of the Cold War: Ukraine, the West and Russia*. Nova York: Routledge.

Reisman, Michael. 2004. "Why Regime Change is (Almost Always) a Bad Idea". Washington: *The American Journal of International Law* 18, no. 3, 516-525. [http://www.jstor.org/stable/3181642?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/3181642?seq=1#page_scan_tab_contents).

Rezende, Lucas Pereira. 2014. "Teoria Realista Ofensiva de Cooperação em Defesa na Unipolaridade". *Contexto int.* [online] 36, no. 2, 519-548. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292014000200007>.

Rinnert, David. 2011. *The Eastern Partnership in Georgia: Increasing Efficiency of EU Neighborhood Policies in the South Caucasus?* Berlim: German Institute for International and Security Affairs, Working Paper FG 5, no. 1. [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rinnert\\_EUEasternPartnershipGeorgia.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Rinnert_EUEasternPartnershipGeorgia.pdf).

RT. 2014. La "conquista" de Europa por la OTAN: una sucesión de pequeñas traiciones. RT News. <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/124304-otan-rusia-europa-ampliacion>.

Saakashvili, Mikheil. 2010. *Why Georgia Matters*. Londres: Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/events/view/156323>.

SlideShare. 2011. A União Europeia. SlideShare. <https://pt.slideshare.net/geografias/a-unio-europeia-6746860>.

Sussman, Gerald, and Sascha Krader. 2008. *Template Revolutions: Marketing U.S. Regime Change in Eastern Europe*. Westminister: Westminister Papers in Communication and Culture 5, no. 3, 91-112. <https://www.westminster.ac.uk/file/7561/download?token=CYB8Szpq>.

Talbott, Strobe. 1995. *Why Nato Should Grow*. Nova York: The New York Review of Books. <http://www.nybooks.com/articles/1995/08/10/why-nato-should-grow/>.

Trucker, Joshua. 2007. "Enough! Electoral Fraud, Collective Action Problems, and Post-Communist Colored Revolutions". Cambridge: *Perspectives on Politics* 5, no. 3, 535-551. <https://www.cambridge.org/journals/perspectives-on-politics/article/enough-electoral-fraud-collective-action-problems-and-post-communist-colored-revolutions/7D77E56D2AC79DBCEB649CE698BA5584>.

Ukraine. 2015. *Association Agreement Between the European Union and Ukraine*. Kiev: Ukrainian Government Portal. [http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article%3Fart\\_id=248279225&cat\\_id=248274610](http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article%3Fart_id=248279225&cat_id=248274610).

United States. 1995. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. Washington: The White House. <http://www.dtic.mil/doctrine/doctrine/research/nss.pdf>.

O OCIDENTE COMO RESPONSÁVEL PELAS CRISES  
DA UCRÂNIA E DA GEÓRGIA

RESUMO

Em 2008, a Rússia interveio na Geórgia e reconheceu a independência das províncias separatistas da Ossétia do Sul e da Abecásia. Em 2014, a Rússia promoveu ação militar na Ucrânia e anexou a península da Crimeia ao território russo. Tomando como foco de análise estes dois fatos históricos, o presente trabalho tem como objetivo comparar as crises da Ucrânia e da Geórgia, a fim de demonstrar que ambas as crises têm suas responsabilidades dadas às ações do Ocidente. Em termos metodológicos, foi realizada uma análise comparativa entre as duas crises, utilizando-se o ponto de vista do pensamento realista e da teoria do realismo ofensivo. Como resultado da presente análise, constatou-se que as variáveis — com base nas quais Mearsheimer (2014) afirma que a crise da Ucrânia foi responsabilidade do Ocidente — manifestaram-se na Geórgia. Desse modo, a conclusão desse trabalho indica que a crise da Geórgia, de 2008, também teve o Ocidente como seu principal responsável. Essa conclusão está baseada na existência das variáveis: avanço da OTAN; promoção da “democracia” Ocidental; e expansão da União Europeia, apresentadas por Mearsheimer (2001; 2014), a presença da tríade comportamental (medo, autoajuda e maximização do poder) e as estratégias (de defesa) russas às regiões em estudo. Nesse sentido, e diferentemente do que é afirmado pelo Ocidente, a Rússia teve, em ambas as crises, papel eminentemente defensivo.

Palavras-chave: Ocidente; Crise da Ucrânia; Crise da Geórgia; Rússia.

ABSTRACT

In 2008, Russia intervened in Georgia and recognized the independence of the separatist provinces of South Ossetia and Abkhazia. In 2014, Russia promoted military action in Ukraine and annexed the Crimean Peninsula to Russian territory. Taking the focus of the analysis of these two historical facts, the present research aims to verify if the argument of Mearsheimer (2014), according to which the crisis of Ukraine was the responsibility of the West, is applicable to the crisis of Georgia. In methodological terms, a comparative analysis was carried out between the two crises using the point of view of realistic thinking and the theory of offensive realism. As a result of the research, it was found that the variables on the basis of which Mearsheimer (2014) states that the crisis of Ukraine

was the responsibility of the West were manifested in Georgia. According to Mearsheimer (2001, 2014) and the presence of the behavioral triad (fear), the conclusion is that the Georgian crisis of 2008, according to the variables (NATO advancement, democracy promotion and EU expansion), self-help and maximization of power, also had the West as main responsible. Accordingly, and contrary to what is stated by the West, Russia had, in both crises, absolutely defensive role.

Keywords: West; Ukraine's crisis; Georgia's crisis; Russia.



# La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015)

## The relationship between defense policy and its international dimension. The Argentine case (2011-2015)

Rev. Bras. Est. Def. v. 5, n° 2, jul./dez. 2018, p. 137-164  
DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.72535  
ISSN 2358-3932

**SERGIO GABRIEL EISSA**

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo sostiene que la política exterior precede analíticamente a la política de defensa y se encuentra fuertemente imbricada con ésta. Si esto fuera así, las orientaciones de la política exterior deberían reflejarse en los lineamientos de la política de defensa. Esta afirmación no es nueva, en tanto que es muy conocida la distinción entre la maniobra militar y la maniobra diplomática. ¿Pero de qué manera la política exterior, a su vez, se relaciona y contribuye con la política de defensa? Además, ¿qué sucede en tiempos de paz y en un contexto de incertidumbre cuándo el enemigo no es conocido? Claramente, la política exterior se convierte en una herramienta fundamental para mitigar los riesgos que se adoptan en ese ambiente internacional. El diseño del instrumento militar no es un proceso sencillo, requiere tiempo y es inelástico a los cambios estratégicos que puedan producirse en el escenario internacional y regional en el corto plazo. El planeamiento por capacidades acentúa estas incertidumbres porque pone el énfasis en el cómo enfrentar diferentes tipos de amenazas y no en el quién, que es desconocido. Los supuestos que se adoptan, entonces, suponen riesgos que deben ser compensados por la política exterior.

A los efectos de estudiar dicha relación se analiza la política de defensa argentina, puntualmente, sus lineamientos estratégicos y las característi-

---

**Sergio Gabriel Eissa** – Licenciado en Ciencia Política (UBA); Magíster en Ciencias Sociales mención en Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina; y Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

cas del planeamiento por capacidades, y, posteriormente, la política exterior en su dimensión de defensa entre los años 2011 y 2015. En primer lugar, el estudio del vínculo analítico entre ambas es relevante porque mientras entre los años 2009 y 2011 se desarrolló el Primer Ciclo de Planeamiento; la implementación de su principal producto, el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL 2011) se efectuó — valga la redundancia — entre el 2012 y el 2015 y que coincidió, además, con la puesta en marcha del Segundo Ciclo de Planeamiento para la Defensa Nacional. En segundo lugar, el caso argentino es teóricamente importante porque la transición a la democracia se produjo por colapso en el año 1983, es decir, no hubo pacto ni acuerdo con la última dictadura militar (1976-1983) y porque se alcanzó el control civil de las Fuerzas Armadas tempranamente en 1990. En tercer lugar, y pese a lo expuesto precedentemente, las autoridades políticas se desentendieron de la política de defensa entre 1990 y 2005, al punto tal que la Ley de Defensa de 1988 sólo fue implementada a partir del año 2006. Su implementación parcial supuso también completar el entramado normativo que posibilitó la puesta en marcha del Primer Ciclo de la Defensa Nacional, cuyas enseñanzas alimentaron el Segundo Ciclo que analizaremos en este trabajo (Eissa 2015).

En el presente artículo se sostendrá que la postura estratégica defensiva y el planeamiento por capacidades adoptados, que implica la aceptación de riesgos políticos y estratégicos, requieren una política exterior particularmente activa y contribuyente a la defensa nacional.

Para ello, y en primer lugar, se recurre al marco analítico denominado *Glass Onion* (Eissa 2015) que recurre eclécticamente a conceptos de las políticas públicas y las relaciones internacionales. En segundo lugar, y en lo que respecta a la metodología, se analizarán las manifestaciones públicas de los actores políticos y sociales a través de distintos medios y fuentes secundarias (producción académica referida a esta temática) y los documentos elaborados por el nivel estratégico nacional (Poder Ejecutivo, Ministerio de Defensa y la Cancillería) y el nivel estratégico militar (Fuerzas Armadas). La triangulación (Mendicoa 2003) permite contar con otros caminos para tener una comprensión e interpretación más acabada del fenómeno. En cuanto a los documentos, Taylor (1984: 149-150) sostiene que “el investigador cualitativo analiza los documentos públicos y oficiales para adquirir conocimiento sobre las personas que los redactan [...], lo cual abre muchas nuevas fuentes de comprensión”. Entre algunos de los documentos a relevar, se encuentran el *Libro Blanco de la Defensa 2010 y 2015*; leyes como la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Seguridad Interior, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y la Ley de Inteligencia; decretos del Poder Ejecutivo; documentos específicos del ni-

vel estratégico nacional y del nivel estratégico militar. No es propósito en este artículo la dinámica de los actores al interior del Ministerio de Defensa y en relación con el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas.

A los efectos de avanzar en el análisis, el artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se define la relación analítica entre política exterior y política de defensa. En el segundo apartado, se desarrollan los lineamientos estratégicos de la política de defensa argentina. Acto seguido se analiza el planeamiento por capacidades militares, diferenciándolo, por ejemplo, del planeamiento por hipótesis de conflicto. A continuación, se estudia la política exterior, especialmente en su relación con la política de defensa, en el período señalado. Finalmente, se exponen algunas breves conclusiones sobre la relevancia analítica de esta relación y su materialización durante los años de estudio propuestos.

### CONSIDERACIONES ANALÍTICAS

En primer lugar, se entiende la política exterior como “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables — político-diplomática, militar-estratégica y económica — y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell 1990, 255; Colacrai 2004, 2). En este sentido, se considera a la política de defensa del país como íntimamente asociada con la política exterior y ésta precede analíticamente a la primera. Por lo tanto, no se puede dar cuenta de una sin explicitar los principales lineamientos de la otra (Eissa 2015).

En segundo lugar, y siguiendo a Jorge Battagliano (2010, 242), la política de defensa puede ser definida como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas” externas de origen estatal. Asimismo, se argumenta que la política de defensa tiene al menos tres dimensiones: “política de defensa en sentido estricto” (en adelante, la dimensión estratégica); “política militar”; y la “dimensión internacional de la política de defensa”.<sup>1</sup> Mientras la política militar expresa la necesidad de ejercer el gobierno político sobre tal organización (Battagliano 2010), la política de defensa en sentido estricto consistiría de:

las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico, decididas e implementadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo, conflictos o amenazas, potenciales o efectivas, que provengan de agresiones estatales de origen externo y que hagan peligrar la in-

tegridad territorial y la capacidad de autodeterminación del Estado y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva.<sup>2</sup>

Por último, la dimensión internacional de la política de defensa se constituye en punto de contacto entre la política de defensa (en términos generales) y la política exterior (Russell 1990); esto es, las acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país.

En síntesis, si el vínculo analítico planteado es correcto, debería haber una correspondencia entre política exterior y política de defensa. Es decir, cabe pensar que el proceso de integración regional y la decisión de eliminar las hipótesis de conflicto que planteaban una solución militar con los países vecinos tuvieron que haber impactado en los lineamientos de la política de defensa argentina. Pero, por otro lado, se sostiene que dicha relación analítica es de ida y vuelta, en tanto que la política de defensa requiere de la política exterior para que la misma sea factible en el mediano plazo. En efecto, si la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región y el establecimiento de hipótesis de confluencia impuso la necesidad de adoptar la metodología de planeamiento por capacidades militares; este tipo de planeamiento requiere el acompañamiento de la política exterior, en especial, la dimensión internacional de la política de defensa para paliar los potenciales riesgos asociados a esta metodología.

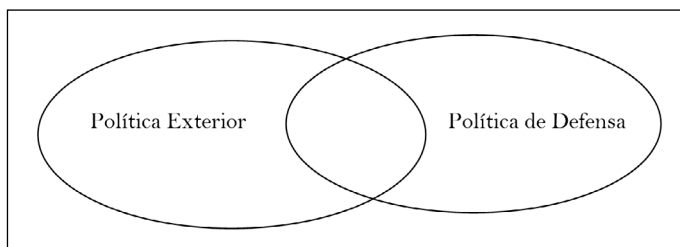


Gráfico 1 – Política Exterior y Política de Defensa.

Fuente: elaboración propia.

## CONSIDERACIONES SOBRE LOS LINEAMIENTOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS DEL SISTEMA DE DEFENSA ARGENTINO

A partir de 1985, diversos actores políticos y sociales, radicales,<sup>3</sup> peronistas<sup>4</sup> e independientes comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de defensa. Como telón de fondo de dicha iniciativa, se encontraba la urgencia

de propiciar una institucionalización fuerte en la materia, que significara cerrar cualquier puerta a una nueva intervención militar. Pero asimismo, se consideraba necesario propiciar un cambio doctrinario que extirpara del sector castrense la Doctrina de Seguridad Nacional, sobre cuya base se había justificado la intervención militar en asuntos de seguridad interior y la ejecución de una brutal represión que condujo a masivas violaciones de los derechos humanos. Tal proyecto de ley debía entonces consensuar una definición de defensa nacional que sentara las bases para la construcción de una política de defensa autónoma. Independientemente de las motivaciones de los actores involucrados,<sup>5</sup> la convergencia de sus intereses y sistemas de creencias permitieron alcanzar en 1988 lo que Marcelo Saín (2010) ha denominado el “consenso básico” (ver Gráfico 2).

La fortaleza de esa problematización de la defensa nacional permitió que el “consenso básico” cristalizara en tres leyes esenciales a lo largo de tres gobiernos y de trece años. Nos referimos así a la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, aprobada en el año 1988; la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, de 1992; y la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, sancionada en el 2001.

Estas normas conforman así un constructo sistémico — en tanto que para su comprensión deberían ser leídas de manera conjunta —, articulado alrededor de tres principios básicos que consideramos como liminares. Dichos principios son:<sup>6</sup>

- a) La supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos que requieran la utilización de las Fuerzas Armadas;
- b) La separación orgánica y funcional entre defensa nacional y seguridad interior; y
- c) El gobierno civil de la política de defensa.

Dicho “consenso básico”, que se materializó en las leyes citadas *ut supra*, fue fortaleciéndose durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), quienes aprobaron diversas normas de distinta jerarquía jurídica que hicieron operativas las leyes ya sancionadas y que completaron el entramado jurídico de la defensa nacional. En este marco, se consolidó una arquitectura institucional que posibilitó, entre otras cosas, la efectiva conducción política de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, puede sostenerse que la orientación de la política de defensa argentina se ha construido a partir de esos pilares y, en este proceso, cada gobierno ha agregado un elemento más en su consolidación, lo cual da cuenta del amplio arraigo del “consenso básico”.

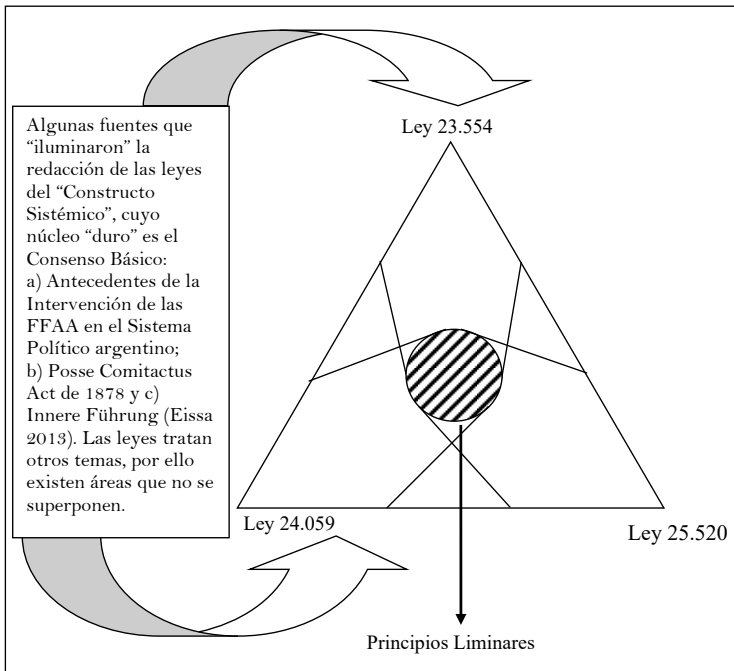


Gráfico 2 – Consenso Básico.  
Fuente: elaboración propia.

¿Qué lineamientos se desprenden de estos principios liminares en relación al planeamiento por capacidades?

En primer lugar, la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y su Decreto Reglamentario N° 727/2006 consideran que las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán para “enfrentar las agresiones de origen externo”, “perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”. Asimismo, agrega que “se entenderá como *agresión de origen externo* el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.

En segundo lugar, nuestro país adopta una estrategia disuasiva y de la legítima defensa, de acuerdo al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En virtud de lo expuesto, nuestro país adopta un posicionamiento y actitud estratégica defensiva, basada en el concepto de legítima defensa, como “criterio esencial y ordenador sobre la cual se estructura todo el sistema de defensa del Estado argentino”.

En tercer lugar, el Instrumento Militar argentino debe estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente sobre la base de su misión principal, “cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otro Estado”. Por lo tanto, “la misión principal de las Fuerzas Armadas debe ser [...] el principal criterio ordenador de todo su diseño de fuerza, en tanto que toda misión subsidiaria del instrumento militar no deberá afectar las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial”.

Finalmente, se considera que el Instrumento Militar sólo resultará apto: si se lo concibe, planifica y ejecuta como *instrumento integrado*, razón por la cual la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso en aquellos casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva.

Esta concepción se integra con la disposición que establece que “el Comando Operacional será la instancia responsable de la ejecución del adiestramiento conjunto, del control de las ejercitaciones conjuntas, de la elaboración del planeamiento estratégico operacional y de su correspondiente ejecución y de las operaciones militares” y que el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea sólo alistan, adiestran y sostienen los medios puestos a su disposición.

### CONSIDERACIONES SOBRE EL PLANEAMIENTO BASADO EN CAPACIDADES

En sintonía con las decisiones adoptadas en materia de política exterior con los países de la región y con los lineamientos de la política de defensa, que establecieron su postura estratégica, cabe destacar que el diseño de las Fuerzas Armadas se realiza a través del método de planeamiento por capacidades en reemplazo del modelo basado en hipótesis de conflicto, tal como ha sido plasmado en los Decretos N° 1.691/2006 y N° 1729/2007.

El empleo de este método se generalizó hacia fines de la Guerra Fría (1947-1991), como uno más entre muchas tendencias en el planeamiento, que trataron de innovar los sistemas para adaptarlos a “los nuevos tiempos” (Arteaga et al. 2007, 192-193). En tal sentido, se puede asegurar que la finalización del conflicto este-oeste marcó un punto de inflexión en los procedimientos tradicionales de planeamiento de la defensa.

Mientras que durante la Guerra Fría, la base del planeamiento consistía en la evaluación de las amenazas militares externas y se traducía en un cálculo de balance de fuerzas (Arteaga Martín *et al*, 2007); contrariamente, en el actual escenario de incertidumbre, los planificadores de la defensa en lugar de señalar “quién”, han priorizado la identificación del “cómo”, es decir, reconocer modos genéricos de agresión y establecer las capacidades necesarias para enfrentar tales tipos de amenazas.

Debe destacarse que la obtención de capacidades no es sinónimo de obtención de medios militares — por ejemplo, equipamiento y armas — dado que por capacidad se entiende la aptitud para lograr un efecto, es decir, “se trata de desarrollar determinadas aptitudes militares genéricas como la movilidad, la protección, la logística integrada, el mando y control y otras que se consideren necesarias para hacer frente a los retos operacionales del futuro” (Arteaga and Fojón Lagoa 2007, 204)”. Así, las capacidades no se diseñan pensando en un agresor concreto, sino en las aptitudes necesarias para combatir en el espectro más amplio posible de las operaciones militares. Este planeamiento evita que “los medios acaben determinando los fines” y que se perpetúen sistemas de armas y organizaciones que en algún momento se consideraron necesarios (Arteaga et al. 2007, 204, 209). Asimismo, mientras en el planeamiento tradicional se adecuaban las fuerzas a amenazas predeterminadas, a través de esta metodología se diseñan capacidades que permitan reaccionar frente a agresores militares que puedan surgir imprevistamente. En efecto, según Antonio Torres (2009, 58 y 63), el diseño del Instrumento Militar resultante es “mucho más dinámico, flexible e integral que el anterior (hipótesis de conflicto)”.

Como puede observarse, el método de planeamiento por capacidades resulta idóneo para aquellos Estados cuya situación estratégica no observa una situación de conflicto bélico inminente ni en el mediano o largo plazo, o una potencial agresión, siendo adecuado para los países que se encuentran en una zona de paz. Por ello, el proceso de planeamiento por capacidades se inicia identificando escenarios donde se puede emplear al instrumento militar, los que pueden tomar la forma de “escenarios estratégicos” o “operativos”, que sirven para establecer las funciones que deben realizar las fuerzas armadas a mediano y largo plazo. Es decir, los escenarios deben reflejar el tipo de misión que el Nivel Estratégico Nacional establece para el empeñamiento del instrumento militar. Por tal motivo, Davis (2002) sugiere desarrollar junto a la elaboración de escenarios, un análisis de misiones, lo cual brinda mayor precisión para la definición de las capacidades a desarrollar.

Este método de planeamiento fue plasmado en el caso argentino a través del Decreto N° 1729/2007 que aprobó el “Ciclo de Planeamiento de la



Defensa Nacional”. Dicho proceso se inicia con el dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), suscripta por la presidenta de la Nación, a propuesta del Ministerio de Defensa, y concluye con la elaboración, también por parte del Nivel Estratégico Nacional, del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), documento que determina el modelo de evolución del Instrumento Militar, posible y necesario, para el mediano plazo.

La Directiva de Política de Defensa Nacional, que fue aprobada tardíamente por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner a través del Decreto N° 1.714/2009, puso en marcha el Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional en el año 2009. Éste precisa cuestiones centrales relativas al posicionamiento y la actitud estratégica que adopta la República Argentina en materia de defensa, definiendo las misiones, los criterios de empleo, la estructura organizacional y las capacidades y equipamiento de las fuerzas armadas. Este documento, que inicia el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, permite dar racionalidad a todo el proceso, en tanto los lineamientos, orientaciones y directrices de Nivel Estratégico Nacional para el empleo del instrumento militar allí planteadas deben guiar, articular, encuadrar y definir el diseño de las capacidades de las fuerzas armadas, es decir el Planeamiento Estratégico Militar, bajo la responsabilidad del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. De tal modo se asegura que sean los “fines” los que determinen los “medios”, y no inversamente. Así las capacidades del Instrumento Militar resultantes de este proceso de planeamiento y sus factores componentes (material, infraestructura, recursos humanos, información, logística, adiestramiento, doctrina y organización — MIRILADO) deben responder a tales criterios. De lo contrario, las capacidades resultantes serán insuficientes para cumplir el efecto deseado, perdiendo toda racionalidad el proceso.

Una vez aprobada la Directiva de Política de Defensa Nacional, el Ciclo de Planeamiento continúa con la aprobación por parte del Ministerio de Defensa, de la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), elaborada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. A partir de esta instancia, se inicia el planeamiento estratégico militar propiamente dicho, el cual se materializa a través de los siguientes documentos:

Cuadro 1  
Documentos y Responsables del Planeamiento de la Defensa

Nombre del Documento	Responsable de la Elaboración
Apreciación y Resolución Estratégica Militar	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Directiva Estratégica Militar	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL)	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
Plan/es Estratégico/s Operacional/es	Comando/s Operacional/es
Planes de Apoyo	Ejército Argentino, Armada Argentina y Fuerza Aérea Argentina

Fuente: elaboración propia.

Es posible señalar que la decisión de haber cambiado el método de planeamiento por hipótesis de conflicto a un planeamiento basado en capacidades supone un desafío y un salto cualitativo, pero también implica un peligro.

La metodología anterior era relativamente sencilla en un contexto de certidumbre, en tanto que el poder político había definido cuáles eran los “enemigos”; a partir de lo cual se diseñaba el Instrumento Militar para hacerles frente. En forma simplificada, el conocer cuántos barcos, tanques y aviones (y las características de éstos) que el oponente disponía permitía organizar y establecer cuáles medios debían tener las propias fuerzas armadas, por lo cual era muy probable, en aquellos países que recurrían a este modelo de planeamiento, impulsar carreras armamentistas. El nuevo método, contrariamente, parte de la apreciación de un escenario en el que la República Argentina no tiene hipótesis de conflicto que requieran el empleo del Instrumento Militar, por lo que no se puede identificar anticipadamente un enemigo (situación que se refuerza en el marco de la zona de paz sudamericana). De esta manera, el nuevo método de planeamiento pone el acento en el “cómo” y el “qué”, y no en el “quién”. Es decir, se busca establecer que efectos militares debe ser capaz de producir el Instrumento Militar para cumplir con su misión principal y cómo debe producirlos.

Ahora bien, si el planeamiento de capacidades parte de la premisa de la incertidumbre, se corre el peligro de diseñar un instrumento militar para todo “tipo” de escenarios genéricos. En el caso argentino, el peligro sería diseñar un Instrumento Militar para todo tipo de Amenaza Estatal Militar

Externa (AEME). La pregunta que entonces surge es ¿tienen el mismo grado de probabilidad de ocurrencia para Argentina un ataque termonuclear que un ataque de un país chico? Otorgarle la misma probabilidad de ocurrencia implicaría diseñar un Instrumento Militar que posea todas las capacidades necesarias — aunque sea en su mínima expresión — para hacer frente a todas esas AEME. En otras palabras, implicaría diseñar un Sistema de Defensa Nacional que sería imposible de costear. Justamente, el propósito fundamental de esta metodología de planeamiento es “invertir los recursos escasos en las capacidades militares que mayor ventaja comparativa proporcionen” (Arteaga et al. 2007, 197). Por tal razón, esta metodología debe combinar la incertidumbre estratégica con la realidad presupuestaria.

En consecuencia, resulta relevante introducir como variable el grado de probabilidad de ocurrencia de determinado tipo de AEME. Al hacer esto se está aceptando un riesgo: éste puede ser definido como la probabilidad de que una agresión provoque daños significativos sobre los objetivos de valor estratégicos de la nación. Este riesgo puede ser, analíticamente, dividido en tres componentes:

- **Riesgo político:** se relaciona con las definiciones políticas en materia estratégica que los decisores políticos han adoptado. Esta es una definición política y, en el caso argentino, la apreciación del escenario regional desde la década del '80 es la progresiva disminución de la probabilidad de ocurrencia de un conflicto interestatal. En tal sentido, Argentina renunció unilateralmente a tener hipótesis de conflicto — no confundir con el método de planeamiento — con los países de la región, lo cual fue reforzado con acciones de política exterior tales como el Mercosur, el Tratado de Límites de 1985, el Tratado de Demarcación de 1998, entre otras medidas.
- **Riesgo de diseño estratégico:** es inherente a todo método de planeamiento bajo incertidumbre, en tanto se desconoce cuál de las formas genéricas de agresión — a partir de las cuales se planifica — es la que podría materializarse como agresión estatal militar externa. Este riesgo sólo podrá ser determinado con la aparición del conflicto concreto, el cual podrá despejar la incertidumbre respecto de la suficiencia de la cantidad de cada capacidad. A los efectos de planeamiento se construyen analíticamente tipos ideales de AEME y se planifica en función de aquellas que tienen mayor probabilidad de ocurrencia. En este sentido, se evita que el diseño del Instrumento Militar devenga en un sobredimensionamiento del mismo.

- **Riesgo de desarrollo:** el proceso de adquisición de capacidades, a partir de un mínimo sistémico, conlleva necesariamente un riesgo, el cual irá disminuyendo en la medida que el proceso de transformación y de incorporación de las capacidades necesarias del Instrumento Militar para el mediano y largo plazo se vaya completando a lo largo del tiempo.

En función de lo expuesto, el concepto de riesgo está sujeto al cálculo probabilístico. Por tal motivo, dicho concepto requiere para su adecuada evaluación de un conocimiento exhaustivo de una variada gama de factores, que en el ambiente incierto propio de la estrategia militar no siempre está disponible. Por otro lado, los dos primeros tipos de riesgos pueden ser considerados como constantes en el mediano plazo a partir de la apreciación del escenario que se haya realizado. Mientras que el tercer tipo de riesgo es variable y tiende a disminuir en la medida en que las previsiones del planeamiento sean implementadas. Si se producen desvíos en la implementación por un aumento o disminución de los recursos aplicados al diseño del Instrumento Militar, el riesgo de diseño disminuirá o aumentará respectivamente.

El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional culmina — como se señaló — con un Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL), elaborado también por el Nivel Estratégico Nacional, es decir, el poder político, que materializa el Instrumento Militar necesario y posible porque es el que permite cumplir con la misión principal con un horizonte de recursos políticamente aceptable.

Finalmente, esta metodología de planeamiento se entronca, como se dijo con la política exterior, permitiendo eliminar los dilemas de seguridad entre los países de la misma región, desactivando así también el desarrollo de carreras armamentistas.

Cómo se puede observar en el Gráfico 3, la política exterior es la que compensa el riesgo asociado al planeamiento por capacidades (en el gráfico corresponde al área determinada debajo de la curva). Dicho de otra manera, la maniobra diplomática acompaña a la maniobra militar, pero en tiempos de paz y de transformación del Instrumento Militar, la política exterior debe minimizar el riesgo inherente a la postura estratégica elegida y a la metodología de planeamiento adoptada: política exterior, postura estratégica, política de defensa, método de planeamiento y política exterior, nuevamente, conforman una cadena de valor que contribuye a la seguridad estratégica. Cualquier ruptura en uno de los eslabones pone en riesgo no solo el desarrollo del Instrumento Militar, sino la seguridad del Estado.

Dado que la implementación del PLANCAMIL debió ser modificada, en cuanto a los plazos previstos, por la falta de asignación presupuestaria, el riesgo de desarrollo se incrementó, por lo cual, la política exterior debió haber sido activa entre 2011 y 2015 para compensar el mismo. No se está sosteniendo que la política exterior suplante totalmente a la política de defensa, pero es imposible considerar una sin tener en cuenta la otra.

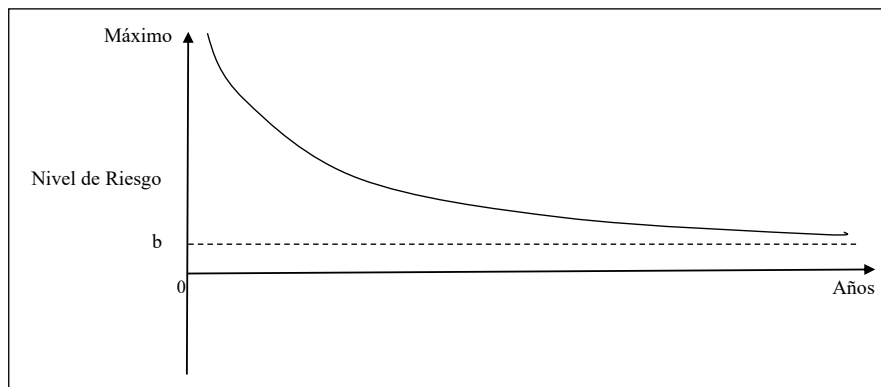


Gráfico 3: Riesgo, Política exterior y defensa.  
Fuente: elaboración propia.

## POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (2011-2015)

### a) Algunos antecedentes

Una de las constantes de la política exterior argentina es la integración con América Latina. Durante el primer gobierno democrático, encabezado por Raúl Alfonsín (1983-1989), se avanzó aún más de lo que se había hecho hasta entonces. A los efectos de este trabajo, se quiere destacar la firma del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) con Brasil, al que luego se incorporó Uruguay; y el referéndum y posterior aprobación del Tratado de Paz y Amistad con la República de Chile en 1984, que solucionó la delimitación de la frontera en el Canal del Beagle y el Estrecho de Magallanes. Estos acuerdos significaron el abandono de las viejas hipótesis de conflicto, inspiradas en pasadas concepciones geoestratégicas; el punto inicial para la construcción de un mercado común (Sempé 1996); y el impulso para fortalecer la democracia, distendiendo dos de las fronteras más importantes del país (Fontana 2006).

Estas acciones fueron continuadas por el presidente Carlos Menem (1989-1999). Durante su presidencia, se mantuvo la orientación de política exterior respecto a Brasil y Chile, se profundizó la distensión y se avanzó fuertemente en el proceso de integración con ambos países. En primer lugar, el 26 de marzo de 1991 se puso en marcha el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que vino a dar continuidad al ya mencionado PICE. Asimismo, se continuó avanzando en materia de cooperación nuclear con Brasil: la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985 fue seguida por la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares en 1990, por la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) y un Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) en 1991, y el Acuerdo de Salvaguardas entre el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y los gobiernos de ambos países en 1991. De igual forma, Argentina y Brasil aprobaron el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco) en 1993 y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) en 1994. Finalmente, y casi simultáneamente, ambos países pusieron, formalmente, fin a sus respectivas hipótesis de conflicto en 1996 (Fraga 1998).

Los acuerdos de cooperación mencionados tuvieron también su correlato en el ámbito de la defensa nacional; Argentina y Brasil suscribieron un conjunto de mecanismos a los efectos de fortalecer las relaciones bilaterales en esta área, a saber:

- El Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación, conocido como “Mecanismo de Itaipava” ó 2 + 2: reunió a los Ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores de ambos países desde 1997.
- El Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico (MAE) que realiza anualmente el seguimiento e implementación de las decisiones adoptadas en el Mecanismo de Consulta y Coordinación y es preparatorio de cada reunión del 2 + 2.

Asimismo, en el marco de la Reunión del Mecanismo de Consulta y Coordinación del 28 de abril de 2000 se creó el Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa (GTBD), cuya Primera Reunión tuvo lugar en Brasilia, 26 de octubre de 2001.

En cuanto a Chile, luego de un largo proceso iniciado en 1992, el 29 de diciembre de 1998 el Congreso argentino aprobó el tratado que puso fin a la demarcación de una veintena de puntos que aún quedaban sin demarcar en la frontera con ese país (Eissa, 2005); entre ellos, los más importan-

tes eran Laguna del Desierto, resuelto a través de un arbitraje latinoamericano — de acuerdo a lo dispuesto en el Tratado de 1984 — y Hielos Continentales, a través de un acuerdo entre las partes. Estos pasos fueron acompañados por un importante acercamiento entre los sistemas de defensa de ambos países. A fines de 1995, se estableció el Comité Permanente de Seguridad entre Argentina y Chile (COMPERSEG).

Durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) fue relanzada la relación con Brasil en materia de defensa, que se encontraba en un impasse producto de las orientaciones de la política exterior argentina en la década de 1990. El 30 de noviembre de 2005, con motivo del vigésimo aniversario del encuentro entre los ex presidentes Alfonsín y Sarney, que constituyó el marco inicial del programa de integración entre Argentina y Brasil y, posteriormente, la base del MERCOSUR, los Presidentes Kirchner y Lula se reunieron en Iguazú para conmemorar la firma de la Declaración de Iguazú y la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de 1985. Durante la ocasión, los Cancilleres de ambos países firmaron una serie de acuerdos de cooperación en diferentes áreas, entre los que se incluyó un Acuerdo Marco en materia de defensa y un Protocolo Complementario al Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica (firmado por ambos países en 1980). Dicho Acuerdo Marco permitió profundizar las acciones cooperativas en dicha área y revisar los mecanismos de diálogo existentes, previendo la creación de un nuevo Grupo de Trabajo Conjunto entre ambos Ministerios.

A la vez, la cooperación con la República de Chile fue sumamente importante, no solo por las reuniones del COMPERSEG, sino también porque, bajo la supervisión de CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de la ONU), se acordó una metodología estandarizada común para la medición de los gastos en defensa. Si bien estos avances dieron cuenta de una cooperación sin precedentes, cabe destacar que el logro más significativo en materia de defensa con la República de Chile fue la constitución de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur.

En efecto, en octubre de 2003, en ocasión de una de las reuniones del COMPERSEG, Chile presentó una propuesta denominada “Medidas para implementar el entrenamiento de fuerzas destinadas a cumplir operaciones de mantenimiento de la paz y participación combinada en futuras operaciones de paz”, que fue analizada por el Ministerio de Defensa argentino, el Estado Mayor Conjunto de las FFAA. y la Cancillería. Como resultado, el 29 de agosto de 2005, el Ministro de Defensa de Argentina y el Ministro de Defensa de Chile firmaron un Protocolo de Entendimiento en el cual se acordó impulsar un salto cualitativo en la relación de cooperación binacional en el ámbito de la defensa y seguridad desarrollando una Fuerza

de Paz combinada binacional en el corto plazo. Para ello, se efectuó una estimación de costos y se convino un calendario de actividades para la conformación de la Fuerza de Paz Combinada “Cruz del Sur”, comenzando en 2006 con la creación de Estado Mayor binacional y culminando en 2008 con la formación de la Fuerza de Paz y su puesta a disposición de la ONU.

Finalmente, no se puede dejar de señalar la participación argentina en la operación de paz en la República de Haití (MINUSTAH), en el que participaron también con efectivos Brasil y Chile, entre otros países de América Latina.

En síntesis, la política exterior no sólo contribuyó a distender las tradicionales tensiones con Brasil y Chile, asistiendo de esa manera a la consolidación de la democracia y a la integración regional, sino también, como sostiene David Pion-Berlín (2001), a coadyuvar a la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político. Pero asimismo, estas decisiones supusieron una definición política, por parte de los actores políticos argentinos, que se ha sostenido desde el retorno a la democracia y, como tal, ha alumbrado a la política de defensa: la supresión de las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil.

#### b) La segunda presidencia de Cristina Kirchner (2011-2015)

Durante la segunda presidencia de Cristina Kirchner se continuó fortaleciendo la relación internacional de Argentina en materia de defensa con los países de la región, a partir de una priorización geográfica de acuerdo a “un esquema de círculos concéntricos”, abarcando el primer círculo a América del Sur (SSAID 2013). En este sentido cabe destacar la participación activa en la creación de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) a través del Tratado de Brasilia en el 2008. La creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), aprobada en Costa do Saúpe, Brasil, en ocasión de la Cumbre Extraordinaria de la entidad, en diciembre de 2008, es otro excelente avance en el proceso de integración regional en materia de defensa nacional.

En este punto se pueden destacar tres iniciativas: a) construcción de una visión geopolítica regional, b) formación en materia de defensa y c) ejercicios y unidades combinadas.

En primer lugar, durante el I Foro Suramericano de Políticas y Estrategias de Defensa de la Región se destacó la necesidad de coadyuvar en el desarrollo de una visión geopolítica regional. Asimismo, en el marco del IV Seminario Suramericano de Enfoques Conceptuales, Riesgos y Amenazas a la Región, se acordaron conceptos comunes y se propició la creación de un grupo de trabajo, a los efectos de cumplir con el punto 16



de la Declaración de Paramaribo: “elaborar y presentar una propuesta de lineamientos estratégicos de UNASUR para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de defensa regional, la cual deberá exponerse en la próxima Reunión Ordinaria de este Consejo”. Durante los años 2014 y 2015, dicho Grupo de Trabajo continuó trabajando a partir de la propuesta, que se detalla a continuación, aprobada en el IV Seminario realizado en el año 2013:

- Respeto y fortalecimiento de los principios y objetivos establecidos en el Tratado Constitutivo de UNASUR y Estatuto del CDS.
- La cooperación y las medidas de fomento de la confianza mutua y seguridad como principales factores para la estabilidad y el fortalecimiento regional en el ámbito de la defensa.
- Fortalecer la capacidad de defensa de los Estados miembros como contribución a la estrategia de disuasión a nivel regional.
- La necesidad de coordinación y articulación entre las diversas instancias de UNASUR en lo referente a los temas de defensa.
- Buscar la autonomía regional en tecnologías sensibles para la defensa.
- Promover la responsabilidad y participación ciudadana en los temas de la defensa regional.
- Considerar la relevancia del uso soberano, la defensa y la protección de los recursos naturales como elemento para la construcción de la visión estratégica suramericana.
- Fortalecer la seguridad de la infraestructura y de las tecnologías de la información y comunicación en el ámbito regional.

En materia de formación el avance también fue significativo. Tanto Brasil como Argentina pusieron en marcha programas de formación en materia de defensa a través de los cuales funcionarios de las Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas de los países suramericanos podían compartir experiencias y debatir sobre la realidad en la materia en sus países y en la región. Particularmente en el caso Argentina, a partir del año 2012 y hasta el 2015 se realizó el Curso Suramericano de Formación en Defensa bajo la modalidad virtual y presencial en Buenos Aires. Este curso buscaba contribuir a “la formación, especialización y actualización de civiles en todo lo relativo al diseño, planificación, ejecución y supervisión de la política pública del sector defensa, a través de la puesta a disposición de conocimientos y herramientas teórico-conceptuales, jurídicas y de gestión” (SSAID 2013, 24).

La Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) fue propuesta durante la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano (CDS),

realizada el 28 de noviembre de 2012 en Perú. El proyecto ingreso al Plan de Acción 2013, durante el cual los países responsables, Argentina, Brasil y Ecuador, consensuaron la propuesta académica de la ESUDE, siendo seleccionada más tarde la República de Ecuador como sede. En tal sentido, se acordaron tres ejes de estudio:

- a) Integración Regional y Cooperación Internacional en materia de defensa;
- b) Defensa y Seguridad Regional;
- c) Desarrollo y Participación Ciudadana en materia de defensa.

Se aprobó que la oferta académica inicial estuviera integrada por el Curso Avanzado en Defensa Regional CAD-SUL (Brasil) y el Curso Suramericano de Formación de Civiles en Defensa (Argentina). De este modo, los países de la UNASUR contarán con un ámbito de formación superior permanente de civiles y militares bajo una perspectiva de cooperación, integración y cultura para la paz, anclada en una concepción geopolítica sudamericana que se nutrirá de la interacción directa con el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS (CEED). Esta tarea contribuirá a la construcción de una identidad estratégica estrictamente regional y profundizará la confianza mutua y la zona de paz sudamericana.

Finalmente, el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED) fue puesto en marcha el 26 de mayo de 2011. De esta manera, los doce países integrantes han dado un paso fundamental para iniciar un debate que lleve a la adopción de una visión estratégica común. En dicho Centro se efectuaron, entre otros, los siguientes trabajos:

Términos de referencia acerca de los conceptos de Defensa y Seguridad.

Informe sobre Crimen Organizado Transnacional y otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional, en el cual se recomendó la creación de una instancia institucional para tratar estos temas y que, posteriormente, se materializó con la puesta en marcha del Consejo Suramericano de Seguridad Pública y Lucha contra el Delito Organizado.

Registro Suramericano de Gastos en Defensa 2006-2010 y que continúa actualizándose anualmente.

En el ámbito operacional cabe destacar la realización del ejercicio combinado regional sobre operaciones de mantenimiento de la paz, el cual tiene por objetivo “promover estándares de interoperabilidad combinada en materia de planeamiento y conducción de las operaciones de paz entre los Instrumentos Militares de nuestras naciones suramericanas” (SSAID 2013, 24). Asimismo, la creación de unidades combinadas binacionales en el ámbito suramericano “promueve y consolida mayores niveles de confianza

mutua e incrementa los niveles de interoperabilidad en materia de acción conjunta y combinada con los países de la región” (MINDEF 2015, 229). En este aspecto fueron creadas en el año 2006 y 2008 la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur” entre Argentina y Chile y la Fuerza de Paz Combinada “Libertador General San Martín” entre Argentina y Perú, respectivamente. La primera tiene por objetivo ser empleada como fuerza *Stand By* de la Organización de Naciones Unidas y cuenta con distintos niveles de conducción, desde los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores hasta el que corresponde al estratégico operacional conformado por un Estado Mayor binacional con sede rotativa entre Buenos Aires y Santiago de Chile.

El segundo tiene por objetivo mejorar la infraestructura de los países afectados por conflictos internos y que está a disposición también de la Organización de Naciones Unidas. Cuenta con cuatro secciones: “1) sección de servicios: se encarga de la construcción, mejoramiento y reparación de infraestructura e instalaciones, 2) sección horizontal: su función está vinculada a todo lo referente a construcción y reparación de infraestructura vial, 3) sección vertical: tiene a su cargo la construcción y reparación de edificaciones y 4) sección agua: tiene la responsabilidad de obtener, potabilizar y distribuir agua” (MINDEF 2015, 230).

## CONCLUSIONES

La Argentina se debe un debate profundo y el cambio de gobierno debería ofrecer un escenario inigualable. Si el presupuesto sin planeamiento es una dilapidación de recursos, el planeamiento sin recursos es un mero ejercicio intelectual (Pesce et al. 1999). En este sentido, si bien durante la gestión de Nilda Garré (2005-2010) en el Ministerio de Defensa se completó el entramado normativo que había quedado incompleto desde los años 1980 y se implementó el mismo, éste no se materializó en recursos presupuestarios. Ya desde principios del año 2009, con la renuncia de Germán Montenegro y su reemplazo por Gustavo Sibilla no se ejerció el control ministerial sobre el subordinado planeamiento estratégico militar. La llegada al Ministerio de Defensa de Arturo Puricelli, como claramente señala Anzelini *et al* (2014), se registraron deficiencias en el gobierno civil de la defensa, a lo que se sumó la ausencia de asignación presupuestaria. Durante la gestión de Agustín Rossi (2013-2015) en dicha jurisdicción, la falta de recursos y la omnipresencia del jefe del Ejército Tte. Gral. César Milani, bloquearon la implementación del PLANCAMIL, que el ministro intentó paliar con el lanzamiento del Segundo Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional a fin de efectuar

las correcciones presupuestarias necesarias en el PLANCAMIL 2011. Este proceso fue abortado en enero de 2016.

La política exterior y la política de defensa se encuentran íntimamente relacionadas en al menos dos sentidos. En primer lugar, la primera precede analíticamente a la segunda y, en este sentido, fija la orientación de la política de defensa. En este punto, Argentina suprimió las hipótesis de conflicto con los países de la región, lo cual impuso la adopción del planeamiento por capacidades militares. Pero este tipo de planeamiento en un contexto de incertidumbre y que requiere el rediseño del Instrumento Militar en el mediano plazo, trae aparejado la presencia de diversos tipos de riesgos para la seguridad estratégica del país. La mitigación de esos riesgos corresponde a la política exterior, particularmente, a la dimensión internacional de la política de defensa.

Esto no supone afirmar que la política exterior por sí solo pueda suplir el riesgo que supone reconstruir un Instrumento Militar y una política de defensa que no han formado parte de la agenda pública y de la agenda de gobierno desde 1983 hasta la fecha, salvo durante las gestiones de Raúl Borrás y Nilda Garré (Eissa 2015). Por el contrario, la política exterior contribuye a disminuir los riesgos que puedan devenir del escenario estratégico. Pero asimismo cómo la política exterior resulta esencial para el planeamiento por capacidades, la política de defensa también se relaciona a la política exterior, al menos de tres maneras. La virtuosa es cuando la política exterior “ilumina”, fija los lineamientos de la política de defensa. La segunda, la “viciosa”, es cuando la política de defensa se autonomiza de la política exterior. La realista es porque una política exterior sin política de defensa carece de dientes.

Durante la presidencia de Cristina Kirchner esa correlación e imbricación entre la política de defensa y la política exterior se materializó a través de la dimensión internacional de la primera que permitió acompañar las deficiencias en la implementación del PLANCAMIL 2011 que hemos señalado más arriba. Las acciones de una tuvieron su impacto en la otra. De la misma manera que la política exterior fijo la orientación de la política de defensa, las acciones de la primera, en esta agenda, acompañó el diseño de la segunda. Esto no necesariamente siempre es así. En nuestra historia, el desacople entre ambas fue lo más usual, siendo el ejemplo más doloroso la Guerra de Malvinas (1982).

Una no es posible sin la otra y su desunión ha sido uno de los problemas que ha enfrentado la inserción internacional de nuestro país. Ambas deben ir de la mano, caso contrario las fisuras en nuestro frente exterior debilita las posibilidades de contribución de estas políticas al desarrollo nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

Alonso, Rodolfo, Guillermo Delamer, Federico Frischknecht, Mario Lanzarini, and Eulogio Moya. 1998. *Estrategia. Teoría y práctica*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

Arteaga, F., and Fojón Lagoa, E. 2007. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

Alconada Sempé, Raúl. 1996. "Democracia y política exterior". In: Jalabe, Silvia Ruth (comp.). *La política exterior argentina y sus protagonistas (1880 – 1995)*. Buenos Aires: GEL, 345-355.

Anzelini, Luciano, and Iván Poczynok. 2014. "El planeamiento estratégico militar en la Argentina (2003-2013): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa". *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais* 3, no. 6, 143-167. Porto Alegre: Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Battaglini, Jorge. 2010. "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable". In: R. Gargarella; Murillo M.; and Pecheny M. (comp.). *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, 161-184.

Colacrai, Myriam. 2004. "La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90". *Documento de Trabajo* no. 1. Buenos Aires: Universidad del CEMA.

Davis, Paul. 2002. *Analytic architecture for capabilities-based planning, mission systems analysis, and transformation*. Washington DC: National Defense Research Institute.

De Jomini, A. 1991. *Compendio del arte de la guerra*. Madrid: Ministerio de Defensa del Reino de España.

Entrevista reservada a Fuente X, 15 de enero de 2016.

Eissa, Sergio. 2005. *Hielos Continentales. Las variables domésticas en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fundación Síntesis.

\_\_\_\_\_. 2010. "Ni constante ni tan inconstante. Política exterior argentina en democracia". *Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI)*. <http://www.caei.com.ar/es/programas/pea/21.pdf>.

\_\_\_\_\_. 2013. "Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional". *Revista SAAP* 1, no. 7, 41-64, Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político.

\_\_\_\_\_. 2015. *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.

\_\_\_\_\_. 2016. "¿*Quo vadis* defensa nacional?" *El Economista* (Sept.). Buenos Aires. <http://www.eleconomista.com.ar/2016-09-quo-vadis-defensa-nacional/> .

\_\_\_\_\_. 2016. "Defensa Nacional: salir del Siglo XX". *Clarín* (Sept.). Buenos Aires.

Eissa, Sergio, Sol Gastaldi, and María Belén Canto. 2015. "Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate". *Series Documentos de Trabajo* N° 31. Buenos Aires: FADENA - Universidad de la Defensa Nacional.

Eissa, Sergio, and Jorge Souto. 2016. "Una aventura peligrosa". *El Economista* (Oct.). Buenos Aires. <http://www.eleconomista.com.ar/2016-10-una-aventura-peligrosa/>.

Fontana, Andrés. 2006. "Política exterior argentina 1983 – 2005: visiones y cursos de acción". In: Rodríguez Larreta, Horacio, and Sergio Berensztein (Eds.). *Agenda para el desarrollo equitativo y sustentable*. Buenos Aires: Editorial Temas. [http://pjgrupomayo.com.ar/documentos/descargas/11\\_1983\\_2005.pdf](http://pjgrupomayo.com.ar/documentos/descargas/11_1983_2005.pdf).

Fraga, Rosendo. 1998. "El concepto de las hipótesis de conflicto". In: Cisneros, Andrés (comp.). *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*. Buenos Aires: Nuevo Hacer. Grupo Editor Latinoamericano, 237-273.

Mendicoa, G. 2003. *Sobre tesis y tesistas. Lecciones de enseñanza-aprendizaje*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Pesce, Miguel, Eduardo Estévez, Sergio Eissa, and Analía Minteguiaga. 1999. *El gasto en defensa del gobierno nacional (1993-1999)*. Buenos Aires: Fundación Karakachoff.

Pion-Berlin, David. 2001. "Civil-Military Circumvention. How argentine state institutions compesate for a weakened chain of command?" In: Pion-Berlin, David (ed.). *Civil-military relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. North Caroline: The University of North Carolina Press, 135-160.

Russell, Roberto. 1990. "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". In: Russell, Roberto (comp.).

*Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 255-274.

Russell, Roberto, and Juan Gabriel Tokatlian. 2003. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SSAID (2013), “Política Internacional de la Defensa Argentina-Gestión 2007-2013”. Buenos Aires: Ministerio de Defensa – Subsecretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (SSAID).

Saín, M. 2010. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Saín, Marcelo. 2000. “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 40, no. 157, 121-142. Buenos Aires: IDES.

Saín, Marcelo. 2003. “Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las ‘Nuevas Amenazas’ (1990-2001)”. In: López, Ernesto, and Marcelo Saín (comp.). *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 173-220.

Taylor, S., and R. Bogdan. 1984. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significado*. Buenos Aires: Paidós.

Tello, Ángel, and Julio Spota. 2015. “Discusiones en torno al rol asignado a la inteligencia militar en la Argentina contemporánea”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 10, no. 2, 21-41. Bogotá: Universidad Militar de Nueva Granada.

Torres, Antonio. Circa 2009. “Instrumento Militar argentino del futuro”. *Revista de la Defensa*, no. 5, 54-67. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

#### Legislación Argentina

Expediente MD N° 13.802 del 30 de marzo de 2012 “Plan de Capacidades Militares 2011”.

Decreto N° 1691/2006 “Directiva sobre Organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas”.

Decreto N° 1714/2009 “Directiva de Política de Defensa Nacional 2009”.

Decreto N° 1729/2007 “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”.

Decreto N° 2645/2014 “Directiva de Política de Defensa Nacional 2014”.

Decreto N° 727/2006 “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional”.

Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, 1988.

Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, 1992.

Ley N° 24.429 del Servicio Militar Voluntario, 1995.

Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, 1998.

Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional, 2001.

Ministerio de Defensa (Mindef) (2015) *Libro Blanco de la Defensa 2015*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Resolución del Ministerio de Defensa N° 414 del 27 de mayo de 2011 “Crea la Comisión para la elaboración del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL)”.

Secretaría de Asuntos Internacionales para la Defensa (SAID) (2013) *Política Internacional de la Defensa Argentina. Gestión 2007-2013*. Buenos Aires: Secretaría de Asuntos Internacionales para la Defensa del Ministerio de Defensa de la República Argentina.



## NOTAS

1. Henri de Jomini (1991) fue uno de los primeros autores en usar este término.
2. Se parafrasea la definición de Marcelo Saín (2003: 234).
3. Integrantes de la Unión Cívica Radical fue fundada por Leandro Alem e Hipólito Yrigoyen entre otros, el 26 de junio de 1891. Es un partido liberal con una facción socialdemócrata. A lo largo de su historia se dividió en varias oportunidades, las principales en 1928, 1957, 2001 y 2007.
4. Integrantes del Partido Justicialista (conocido popularmente como peronista) fue fundado el 15 de enero de 1947 por Juan Domingo Perón. Se considera como “movimiento” y no como partido. Se pueden distinguir al menos tres corrientes ideológicas en su seno hasta el 2015: conservadurismo popular, socialcristianismo e izquierda nacional (no marxista).
5. Ver Eissa (2015). Una buena descripción de cómo se alcanzó el acuerdo es expuesta por Druetta (1989).
6. Para un mayor detalle de estos principios, se sugiere ver Eissa and Gastaldi (2014).
7. No se analizan todos los lineamientos. Para más detalles ver Eissa (2013; 2015).
8. Artículo 2° Ley N° 23.554.
9. Artículo 1° Decreto N° 727/2006.
10. Artículo 1° Decreto N° 727/2006.
11. Artículo 2° Ley N° 24.948.
12. Decreto N° 1714/2009.
13. Decreto N° 1691/2006.
14. Decreto N° 1691/2006. Ver también el Decreto N° 727/2006.
15. Para más precisiones sobre el planeamiento por capacidades, ver Eissa et al. (2015).
16. El planeamiento basado en capacidades fue originariamente empleado en forma aislada para el planeamiento nuclear durante los años 60, e incluso durante los años 70 para el posicionamiento de equipo militar estadounidense en el Golfo Pérsico. No obstante, se generalizó a partir del 2001 tras la aplicación de esta metodología en el planeamiento de la defensa estadounidense de la mano del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, aunque su primera mención data de la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 1997 (Arteaga and Fojón Lagoa 2007). Este planeamiento pasó a reemplazar el modelo que había introducido el ex Secretario de Defensa Robert McNamara, basado en amenazas, y que se aplicó por al menos 40 años.

17. Considerando el contexto estratégico, las diferentes metodologías de planeamiento de fuerzas pueden dividirse en dos categorías básicas: a) Planeamiento bajo certidumbre, que recoge el método de planeamiento basado en amenazas o por hipótesis de conflicto; b) Planeamiento bajo incertidumbre, categoría dentro de la cual podemos encontrar diversos métodos, tales como el basado en capacidades; el basado en escenarios; el método basado en efectos y; el método denominado enfoque global.
18. El nivel estratégico es el que corresponde a la conducción del conflicto y es propio de los estadistas. El nivel operacional es propio de los profesionales de la guerra y sus decisiones se traducen en planes. El nivel táctico corresponde al enfrentamiento de las fuerzas y resuelve problemas concretos acotados en el tiempo y el espacio (Alonso et al., 1998).
19. El primer ciclo de planeamiento de defensa nacional debió haberse iniciado en el año 2007, pero el cambio de gobierno en ese año. Entrevista reservada a Fuente X, 15 de enero de 2016.
20. Tello y Spota (2015) disocian la política exterior de la política de defensa. Retomar el planeamiento por hipótesis de conflicto significa establecer un “enemigo” y salvo que los autores quieran dar marcha atrás con la política exterior argentina, vigente desde 1983, y volver a la hipótesis, vigente hasta la década del 1980 y que sobredimensionaría en la actualidad el Instrumento Militar, de conflicto a dos frentes con Chile y Brasil, a tal punto existió un desacople entre la política exterior y la política de defensa que el Reino Unido de Gran Bretaña nunca fue una hipótesis de conflicto del planeamiento militar y eso fue uno de los primeros errores que afectó la Batalla de Malvinas: lo que no se planifica en el Nivel Estratégico Nacional y Estratégico Militar no se corrige en el Nivel Estratégico Operacional. Finalmente, comenten tres errores conceptuales. El primero es que el planeamiento por capacidades no abreva en el idealismo wilsoniano. Tanto España como los Estados Unidos utilizan o han utilizado esta metodología de planeamiento, adaptándola a su realidad estratégica. Segundo, el artículo está sesgado más por el deseo y el pasado que por lo posible y el futuro. Revivir las hipótesis de conflicto con Brasil, Chile y el Reino Unido es anacrónico y violatorio de la Constitución Nacional y, por otro lado, adoptar las Nuevas Amenazas como hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas supone cabalmente su destrucción al convertirlas en policías militarizadas. Es lo que se denomina en otro trabajo como “realismo dependiente” y “realismo nostálgico” (Eissa 2016). Y finalmente, están y estamos analizando el caso argentino, no se puede extrapolar la realidad estratégica de México, Colombia y/o Brasil a la Argentina. Esto no necesita explicación.

21. El primer signo de distensión con Brasil se remonta a la firma del Tratado de Corpus, Itaipú en 1979.
22. Ver también Russell and Tokatlian (2003, 43) y Fontana (2006).
23. Las motivaciones para avanzar en la relación con Brasil y Chile fueron distintas para Alfonsín y Menem. A pesar de ello, existe una fuerte continuidad. Ver Eissa (2010) y Eissa (2005).
24. Entrevista reservada a Fuente X, 15 de enero de 2016.
25. Entrevista reservada a Fuente X, 15 de enero de 2016.

LA RELACIÓN ENTRE LA POLÍTICA DE DEFENSA Y SU DIMENSIÓN INTERNACIONAL. EL CASO ARGENTINO (2011-2015)

RESUMEN

El presente artículo sostiene que la postura estratégica defensiva y el planeamiento por capacidades adoptados, que implica la aceptación de riesgos políticos y estratégicos, requieren una política exterior activa y contribuyente a la defensa nacional. Para ello se estudia las políticas de defensa y exterior argentina entre 2011 y 2015.

Palabras claves: Argentina; Dimensión Internacional; Política de defensa; Planeamiento por Capacidades;

ABSTRACT

The present article argues that the strategic defensive posture and capacity planning adopted, involving the acceptance of political and strategic risks, require a foreign policy that is active and contributes to national defense. In order to study this relationship, Argentina's foreign and defense policy is analyzed between 2011 and 2015.

Keywords: Argentina; Defense Policy; International Dimension; Capability Based Planning.

# Política de defesa nacional do Brasil: uma política de Estado ou de governo?

## Brazil's national defense policy: a State or government policy?

Rev. Bras. Est. Def. v. 5, n° 2, jul./dez. 2018, p. 165-190

DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.75114

ISSN 2358-3932

---

LEANDRO WOLPERT DOS SANTOS

### INTRODUÇÃO

Parte da literatura vigente no Brasil propõe-se a analisar a política de defesa nacional como uma política pública (Proença Jr. and Duarte 2003; Oliveira 2006; Alsina Jr. 2003; 2009; Almeida 2010; Rudzit and Casarões 2015). Todavia, parece não haver consenso entre os analistas quanto à natureza desta política pública: seria a defesa nacional uma política pública de Estado ou de governo?

Segundo Almeida (2010, 241), políticas públicas caracterizam-se por serem políticas de longo prazo, sendo esta a principal razão pela qual a defesa nacional, detentora de objetivos permanentes, constitui uma política de Estado e não “simples planos de governo”. Assim, na visão do autor, a condução da política de defesa nacional deve estar imune às rivalidades domésticas e mudanças de governo. À semelhança de Almeida (2010), Oliveira (2006) argumenta que a condição de política pública da defesa nacional confere a ela natureza de política de Estado, em que se pressupõe um arranjo conceitual e político subjacente, acordado por militares, diplomatas, partidos políticos e sociedade civil, sobre as ameaças, objetivos e recursos da defesa nacional. Nesse sentido, a política de defesa nacional deve mostrar-se incólume às disputas partidárias entre a situação e a oposição, de maneira que o permanente reexame dos seus conceitos esteja em sintonia com as injunções do contexto internacional.

---

**Leandro Wolpert dos Santos** – Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Pesquisador do NEAAPE (Núcleo de Estudos Atores e Agendas de Política Externa), OPSA (Observatório Político Sul-Americano) e GAPE (Grupo de Análise de Política Externa). Bolsista CNPq.

No sentido oposto ao de Almeida (2010), Oliveira (2006), autores como Proença Jr. e Duarte (2003) e Rudzit e Casarões (2015) postulam que tratar a política de defesa nacional como política pública implica considerar, necessariamente, a dinâmica de seu processo decisório, sobre o qual incidem, além dos constrangimentos sistêmicos, as injunções próprias da política doméstica, caracterizadas pelas disputas partidárias/ideológicas e por conflitos entre grupos de interesse. Nessa perspectiva, a política de defesa, assim como outras políticas públicas, é resultado ou reflexo da correlação de forças políticas internas em um determinado momento, encontrando-se sujeita, pois, a oscilações de conteúdo e escopo conforme mudanças de governo no plano doméstico. Esta é a razão pela qual Rudzit e Casarões (2015) asseveram que, em contextos democráticos, a política de defesa é política de governo e não política de Estado.

É nesse debate acadêmico que se insere o objeto de estudo do presente artigo. Nele, defendemos a hipótese de que a política de defesa nacional do Brasil possui características de política de Estado, dada a continuidade no tempo de seus principais objetivos e estratégias, mas também de governo, com espaço para a introdução de inovações conceituais e mudanças de ênfase diante de alterações de governo. Para fundamentar nossa hipótese, empreendemos dois tipos de comparações. Na primeira, são cotejadas as políticas de defesa nacional dos governos Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), com o intuito de identificar os elementos de continuidade e mudança no período em exame. Para tanto, são analisados documentos oficiais relacionados à defesa, tais como a Política de Defesa Nacional de 1996 e 2005, a Estratégia Nacional de Defesa – END/2008 e alguns dos programas plurianuais elaborados em ambos os governos. A segunda comparação é feita entre as principais ideias em matéria de defesa nacional presentes nos programas de governo do PT e PSDB entre 1994 e 2006. Com essa comparação, busca-se aferir se existe consenso ou predominam divergências entre estes partidos, e se as convergências e divergências partidárias coincidem com as continuidades e mudanças identificadas na política de defesa nacional do governo Lula em comparação à administração Cardoso. As comparações são realizadas utilizando-se como parâmetro de referência alguns dos elementos primordiais que, consoante Rudzit e Nogami (2010), compõem uma política de defesa nacional, quais sejam: i) definição dos interesses nacionais, pelos quais o país estaria disposto a, em última instância, recorrer à guerra; ii) identificação das ameaças; iii) delimitação dos objetivos de defesa; e iv) estabelecimento de estratégia de defesa.

A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL NOS GOVERNOS CARDOSO E LULA  
(1995-2002/2003-2010)

## Definição dos interesses nacionais

Nos governos Cardoso e Lula, a defesa da Amazônia e do Atlântico Sul configurou a prioridade estratégica da política de defesa brasileira. Em 1996, a PDN, ao antever o possível envolvimento do Brasil em um conflito gerado externamente caso este implicasse em ameaça ao patrimônio brasileiro, fazia menção especial aos interesses do país localizados na Amazônia, que poderiam vir a ser contrariados pela atuação de bandos armados no entorno regional (Brasil 1996a). O plano plurianual 2000-2003, elaborado no governo Cardoso, de igual modo realçava a importância de “forças suficientemente preparadas para gerar a dissuasão eficaz” com vistas a defender as “grandes dimensões do território” e o “imenso patrimônio de recursos naturais ainda não explorados” do Brasil. Nele, o governo dava ênfase às atividades de defesa da Amazônia, onde a presença do Estado deveria ser ampliada e consolidada, e a vigilância nas fronteiras mais remotas, intensificada (Brasil 2000a, 13). A prioridade estratégica concedida à Amazônia também aparecia no plano plurianual 1996-1999 bem como em mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional (Brasil 1996b; 1998; 2001).

Ao Atlântico Sul, foi dada menor ênfase nos documentos da política de defesa de Cardoso. Mesmo assim, a região configurava, ao lado da América do Sul (Amazônia), um espaço privilegiado (Vaz 2013). De fato, no plano plurianual 1996-1999, a promoção da cobertura total da fronteira leste do Brasil, estendida, a partir da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, com a incorporação de mais de 4,5 milhões de km<sup>2</sup> da Plataforma Continental Brasileira, figurava entre um dos principais objetivos do governo neste período (Brasil 1996b). Na PDN de 1996, o Atlântico Sul foi concebido, junto com a massa continental sul-americana, como parte do entorno regional brasileiro, de onde também se subentende que as preocupações e interesses brasileiros em matéria de defesa abarcavam esse espaço geográfico no período (Brasil 1996a). Em 2000, mencionava-se o Atlântico Sul, ao lado da Amazônia, como área de atuação privilegiada nos planos estratégicos das três forças singulares (Brasil 2000b).

No governo Lula, a PDN de 2005 indicava claramente a Amazônia e o Atlântico Sul como prioridades estratégicas do Brasil, devido a sua riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso externo pelas fronteiras terrestre e marítima. O documento apontava a Amazônia brasileira como foco da atenção internacional, dado seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, e via com apreensão a prática de crimes transnacionais

e a presença de grupos contrários aos interesses nacionais na região. O Atlântico Sul, tido como a “Amazônia Azul”, de igual modo era considerado uma região de vital importância para o país, com as maiores reservas nacionais de petróleo e gás, elevado potencial pesqueiro e movimentação de quase a totalidade do comércio exterior brasileiro (Brasil 2005).

A PDN de 2005 inovou em relação à PDN de 1996 ao introduzir o termo *entorno estratégico brasileiro* para designar o espaço geográfico conformado pela massa continental sul-americana e o Atlântico Sul, onde residiriam as prioridades estratégicas da política de defesa brasileira. Mais do que isso, o documento incluía, nessa região, os países limítrofes da África Ocidental. Por essa razão, além dos países da América do Sul, a PDN de 2005 atribuía prioridade aos países da África, em especial aos da África Austral e aos de língua portuguesa, com quem propunha aprofundar os laços de amizade (Brasil 2005).

Na END de 2008, a Amazônia também figurava como “um dos focos de maior interesse para a defesa” no Brasil. Ao estabelecer como diretriz a priorização da região amazônica, a END garantia que o Brasil seria “vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira”; “repudiaria, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito de preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia”; e não permitiria que organizações ou indivíduos servissem de “instrumentos para interesses estrangeiros — políticos ou econômicos — que queiram enfraquecer a soberania brasileira”. Ao final, o documento sacramentava que “quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil” (Brasil 2008a, 4).

A importância estratégica da Amazônia e do Atlântico Sul igualmente é reforçada nas hipóteses de emprego das Forças Armadas da END de 2008, entre as quais se encontram: i) a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras; ii) a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica; e iii) a ameaça de conflito armado no Atlântico Sul (Brasil 2008a).

Do exposto acima, deduz-se que os interesses nacionais pelos quais o Brasil estaria disposto a entrar em guerra, em essência, permaneceram os mesmos na política de defesa dos governos Cardoso e Lula, ou seja, a proteção da soberania e dos recursos naturais da região amazônica e do Atlântico Sul. As diferenças incidiram, sobretudo, na concepção do entorno estratégico brasileiro que, na administração petista, passou a abarcar, além do subcontinente sul-americano e o Atlântico Sul, os países costeiros da África Ocidental.



## Identificação de ameaças

As políticas de defesa de Cardoso e Lula não identificavam inimigos específicos nem ameaças militares bem definidas aos interesses nacionais brasileiros. A imprecisão no diagnóstico de ameaças se justificava na leitura feita do cenário internacional pós-Guerra Fria, assinalado pela baixa probabilidade de um conflito generalizado entre os Estados, mas, por outro lado, despojado de previsibilidade estratégica e com elevado grau de incerteza. O entorno regional sul-americano, por sua vez, era visto como uma zona relativamente pacífica, graças a um conjunto de fatores, tais como a distância geográfica dos focos mundiais de tensão, seu reduzido nível de militarização, o processo de consolidação democrática no subcontinente e a presença de diversas iniciativas de integração regional (Brasil 1996a; 2005).

Contudo, existiam diferenças entre os governos Cardoso e Lula quanto ao escopo e ênfase dos riscos percebidos na ordem e segurança internacionais, reforçando, assim, a necessidade do cultivo de forças nacionais de defesa. Na leitura do ambiente internacional feito pela PDN de 1996, eram apontados os riscos representados pelo recrudescimento de extremismos étnicos, nacionalistas e religiosos, bem como pelo fenômeno da fragmentação de Estados. No entorno regional, como já comentado acima, eram mencionadas as zonas de instabilidade nos países vizinhos que poderiam contrariar os interesses brasileiros, com destaque para a ação de bandos armados e o crime organizado nas fronteiras da Amazônia (Brasil 1996a). Nesse sentido, a crise securitária na Colômbia causava particular apreensão (Brasil 2001). No governo Lula, a PDN reiterava as fontes potenciais de conflito e instabilidade internacionais identificadas na administração Cardoso, mas incluía outras, a saber: i) o incremento potencial das disputas por fronteiras terrestres e áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas; ii) a crescente exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação; iii) a unipolaridade da ordem mundial no campo militar, associada às assimetrias de poder; iv) o interesse internacional despertado pelas reservas de recursos naturais nos países detentores de grande biodiversidade; v) a vulnerabilidade externa diante dos avanços da tecnologia da informação nos países com altos gastos em defesa que podem comprometer o sistema nacional de defesa e facilitar a interferência à distância (ataque cibernético); e vi) e terrorismo internacional (Brasil 2005).

Ao fazer referência à unipolaridade da ordem mundial, às assimetrias de poder e à desigualdade de avanço tecnológico entre os Estados — podendo

ser acrescentado também o interesse internacional despertado pelos países detentores de grande biodiversidade — como fontes potenciais de ameaça, a PDN de 2005 sugeria, ainda que sutilmente, a possibilidade do surgimento de tensões com os países avançados, em especial os do hemisfério ocidental. Essa impressão é reforçada pela END de 2008, que previa o preparo para uma “guerra assimétrica” em defesa da Amazônia, “a ser sustentada contra inimigo de poder militar muito superior, por ação de um país ou de uma coligação de países que insista em contestar, a pretexto de supostos interesses da Humanidade, a incondicional soberania brasileira sobre a sua Amazônia” (Brasil 2008a, 10). Desse modo, tanto a PDN quanto a END parecem, em alguma medida, ter renovado a atenção, no governo Lula, para o risco potencial representado pelas ameaças tradicionais, ou seja, a competição interestatal, o que, na política de defesa de Cardoso, foi menos enfatizada se comparado com as ameaças não-convencionais, em especial o crime transnacional.

Por último, cabe dizer que as principais ameaças identificadas nos governos Cardoso e Lula eram de natureza externa (Brasil 1996a; 2005; 2008a). Isso não impediu, contudo, que, sob o comando de ambos os governantes, as Forças Armadas brasileiras fossem empregadas de maneira recorrente na provisão de segurança pública, as chamadas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Na gestão tucana, os militares foram amplamente utilizados em apoio às forças policiais na contenção de movimentos sociais, especialmente de greves operárias e protestos camponeses, estes capitaneados, sobretudo, pelos militantes do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) (Martins Filho 2000). De acordo com Saint-Pierre e Winand (2003), ainda no final do governo Cardoso, foi solicitada a presença das Forças Armadas no reforço do policiamento das eleições de 2002, contra a possível ação de criminosos que pretendiam tumultuar o processo eleitoral. Já no governo Lula, não foi rara a participação dos militares brasileiros no desempenho de funções policiais tradicionais na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. Expressão máxima dessa participação ocorreu em 2010, quando o Ministério da Defesa, sob a liderança de Nelson Jobim, assinou um acordo com o governador do Rio de Janeiro, pelo qual se criou uma Força de Pacificação (FPaz) nos Complexos Alemão-Penha, inspirada nos logros da Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) (Lima 2015).

### Objetivos de Defesa

Segundo os documentos de defesa, os planos plurianuais e as mensagens presidenciais analisados nestes artigo, os principais objetivos (e/ou diretrizes) da política de defesa brasileira no governo Cardoso permane-

ceram os mesmos no governo Lula. Entre os quais figuram: i) a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial; ii) a preservação da coesão e da unidade nacionais; iii) a defesa dos interesses brasileiros no exterior e a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob a jurisdição brasileira; iv) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório mundial; v) a participação brasileira nas operações internacionais de manutenção da paz;<sup>1</sup> vi) a promoção da estabilidade e da integração regional; vii) a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias ao desenvolvimento socioeconômico do país, à defesa civil e à integração nacional; viii) a modernização e o aprimoramento da organização, do aparelhamento, do adestramento e da articulação das Forças Armadas; ix) o fomento de pesquisas científicas e o desenvolvimento de projetos tecnológicos e de capacidade de produção, visando minimizar a dependência tecnológica externa do país quanto aos recursos de natureza estratégica; x) a revigoração da indústria bélica nacional; xi) a promoção do conhecimento científico da região antártica e a participação ativa no processo decisório do seu destino; e xii) a conscientização da sociedade sobre os assuntos de defesa (Brasil 1996a; 1996b; 1998; 2000a; 2005; 2008b).

No governo Lula, alguns objetivos importantes foram introduzidos na PDN de 2005, tais como: i) o aperfeiçoamento dos dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos; ii) a disposição de uma estrutura capaz de contribuir para a prevenção de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo; iii) o aumento da presença militar no Atlântico Sul; e iv) o fomento da integração regional no desenvolvimento da base industrial de defesa (Brasil 2005).

Não obstante o importante passo dado por Cardoso na sujeição dos militares ao poder civil e na racionalização da gestão da política de defesa — sobretudo no tocante à representatividade internacional do país — com a criação do Ministério da Defesa em 1999, pode-se afirmar, de modo geral, que os objetos de defesa nacional e o próprio tema da defesa ganharam mais espaço na agenda política brasileira durante o governo Lula, particularmente em seu segundo mandato (Beertonha 2010; Boreli and Peron 2017). Os esforços despendidos na organização e orientação das Forças Armadas brasileiras, por meio da elaboração da END em 2008, assim como o maior volume de recursos públicos orçamentários destinados à área, podem ser vistos como evidências nesse sentido (ver Gráfico 1).<sup>2</sup> Além do aumento dos gastos públicos em defesa, houve, no governo Lula, um esforço adicional para que esses gastos fossem direcionados para o incremento dos investimentos públicos em defesa — que passou de R\$4,5 bilhões, no

final da administração Cardoso, para R\$12 bilhões, em 2010 —, muito embora a essência da estrutura orçamentária da política brasileira de defesa tenha se mantido a mesma, com a maioria dos recursos sendo destinados às despesas com pessoal (Gráfico 2).

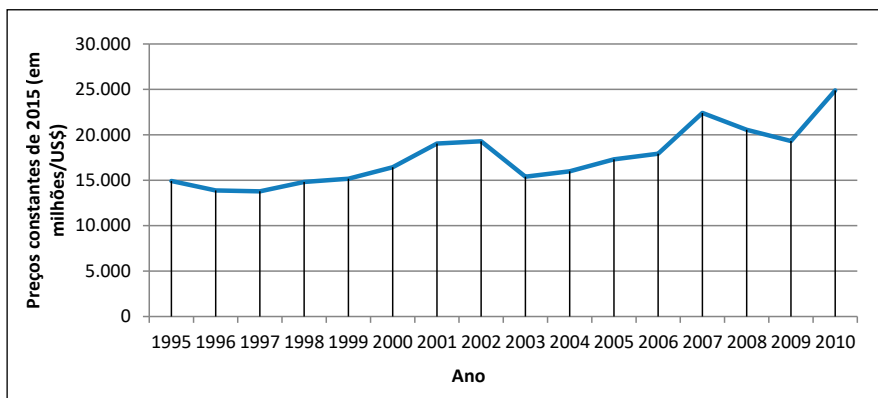


Gráfico 1 – Gastos públicos em defesa a preços constantes de 2015 (em milhões/US\$).  
Fontes: SIPRI databases. Elaboração própria.

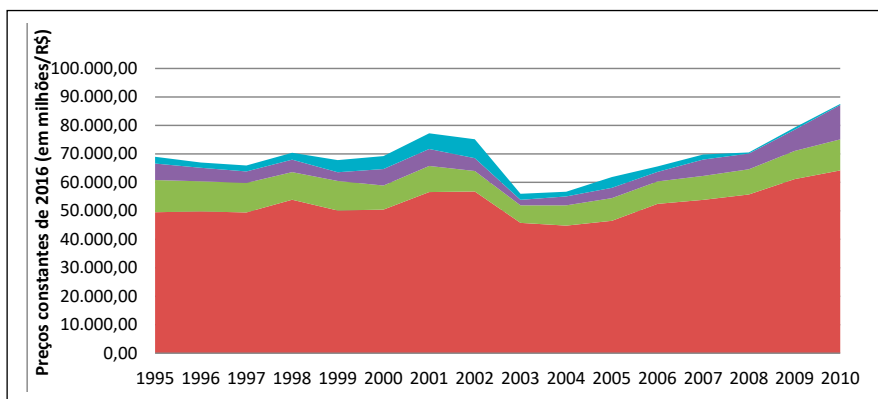


Gráfico 2 – Estrutura orçamentária dos gastos públicos em defesa a preços constantes de 2016 (em milhões/R\$).  
Fontes: SEORI. Elaboração própria.

Desse modo, o aumento dos gastos em defesa no governo Lula forneceu as condições materiais para que se ampliassem os efetivos militares das Forças Armadas brasileiras, de 287.600, em 2002, para 327.710, em

2010.<sup>3</sup> Viabilizou, igualmente, melhor reaparelhamento e modernização do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, com destaque especial para o projeto de construção do submarino de propulsão nuclear brasileiro, retomado em 2008 (Bertonha 2010). Permitiu ainda que o Brasil incrementasse sua participação nas missões internacionais de paz patrocinadas pelas Nações Unidas, ao assumir, desde 2004, a liderança do comando militar da MINUSTAH,<sup>4</sup> bem como fomentasse maior intervenção estatal na alavancagem do setor produtivo nacional de material de defesa por meio de incentivos fiscais e fornecimento de crédito.<sup>5</sup>

Todavia, as mudanças mais importantes nos objetivos da política de defesa de Lula aparecem na intersecção da defesa com a diplomacia. No que tange à cooperação internacional em matéria de defesa, por exemplo, os acordos firmados no governo Lula com países em desenvolvimento não só foram mais numerosos em relação à administração Cardoso, como também corresponderam à grande maioria do total dos acordos firmados no período.<sup>6</sup> De fato, como propugnado nas diretrizes da PDN de 2005, os laços de amizade com os países sul-americanos e do continente africano foram reforçados (Brasil 2005). Em acréscimo, no governo de Lula, a cooperação internacional em matéria de defesa foi qualificada por dois critérios: i) transferência de tecnologia; e ii) busca por maior pluralismo de poder e de visão na política mundial com vistas a promover a reestruturação das organizações internacionais, em especial aquelas nascidas ao término da Segunda Guerra Mundial, e melhorar a representação de países emergentes, inclusive do Brasil, no processo decisório internacional (Brasil 2008a).

No que diz respeito o primeiro critério, são emblemáticos os acordos de transferência de tecnologia firmados pelo Brasil com a França em 2008, para a construção de quatro submarinos convencionais e um submarino de propulsão nuclear, e com a Ucrânia em 2003, que resultou na criação, três anos depois, de uma empresa binacional para o lançamento de foguetes e satélites a partir do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), localizado no Estado do Maranhão. Rompido em 2015, este acordo era visto pelas autoridades brasileiras, em 2003, como alternativa ao Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas Brasil-Estados Unidos para o uso comercial do CLA, o qual impedia a transferência de tecnologia para o programa brasileiro de veículos de lançamento espacial.

Vale lembrar que o Tratado sobre Salvaguardas Brasil-EUA, assinado em 2001, partiu da iniciativa do presidente Fernando Henrique Cardoso, mas não foi ratificado, devido à falta de consenso entre as diferentes comissões da Câmara dos Deputados do Congresso brasileiro (Camino and Menck 2016). Além de barrar qualquer tipo de compartilhamento de tecnologia entre os Estados Unidos e o Brasil, o acordo de salvaguardas pos-

suas cláusulas, nomeadas como “salvaguardas políticas”, que restringiam a autonomia da política externa e de defesa brasileiras. Por essa razão, tornaram-se o principal alvo das críticas feitas, sobretudo, por parte dos partidos e congressistas de oposição a Cardoso, com destaque para o deputado petista Waldir Pires, que viria a se tornar Ministro da Defesa do governo Lula em 2006. O Tratado de Salvaguardas Brasil-EUA, de igual modo, foi condenado por integrantes da sociedade civil, que expressaram seu rechaço através do plebiscito popular sobre a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), convocado, em 2002, por movimentos populares, sindicais e estudantis, com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Em 2003, quando Lula já era presidente, chegou-se a comemorar o arquivamento do texto do acordo e sua retirada de pauta da Câmara dos Deputados, muito embora o procedimento formal só tenha se concretizado efetivamente mais de dez anos depois (Camino and Menck 2016).

O segundo critério qualificador da política de defesa de Lula para cooperação internacional, do qual a parceria estratégica com a França e o acordo de Alcântara com os EUA também são representativos, está relacionado com o objetivo velado da política externa petista de balanceamento brando do poder e da ordem hegemônica estadunidense (Hurrell 2006; Bertonha 2010). É preciso lembrar que a END de 2008, muita embora não se refira explicitamente aos Estados Unidos, menciona a unipolaridade da ordem mundial como fonte potencial de instabilidade internacional. Ora, no período da elaboração da END, nenhuma outra potência mundial, que não os Estados Unidos, poderia almejar essa posição. Destarte, ao combinar a percepção da unipolaridade e da assimetria de poder como potenciais de ameaça com a associação do estabelecimento de parcerias estratégicas à “busca por maior pluralismo de poder e visão no mundo”, em outras palavras, à multipolaridade, a END sugeria, indiretamente, a contenção da primazia estadunidense, ainda que não por meios militares nem através da confrontação direta ou uso da força, muito menos com a exclusão da boa convivência com os EUA (Bertonha 2013).

A consubstanciação da integração regional em defesa, preconizada pela PDN e END, através da criação, em 2008, sob a iniciativa brasileira, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), parece também comportar a lógica do balanceamento brando, porquanto, além de propugnar o fortalecimento de uma identidade comum sul-americana em defesa e contribuir para a redução da dependência tecnológica externa, o CDS, sem constituir efetivamente uma aliança militar, permite que os contenciosos entre os países sul-americanos sejam resolvidos regionalmente, sem a interferência externa de forças alienígenas, tais como a OEA (Vaz 2013; Teixeira Júnior and Silva 2017).<sup>7</sup>

## Estratégia de Defesa

Diferentemente de Lula, Cardoso não chegou a elaborar um documento específico para tratar da estratégia nacional de defesa. Mesmo assim, é possível depreender da PDN de 1996 os principais elementos da concepção estratégica do governo psdebista e, dessa maneira, compará-los com a estratégia do governo petista. Senão vejamos.

As orientações estratégicas das políticas de defesa de Cardoso e Lula compartilhavam as mesmas premissas centrais: i) rejeição à guerra de conquista; ii) busca de solução pacífica de controvérsias; e iii) estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional. As respectivas orientações também eram compostas por duas vertentes iguais: uma preventiva, baseada na valorização da ação diplomática e na capacitação do poder militar dissuasório; outra reativa, no caso de ocorrer uma agressão armada ao país, situação na qual previa-se o emprego de todo o poderio militar necessário com vistas a repelir a ameaça (Brasil 1996a; 2005).

Como visto, a defesa da Amazônia e do Atlântico Sul consistia na prioridade estratégica de ambos os governos. Para lográ-la, concebia-se uma série de ações estratégicas. No caso da Amazônia, propunha-se o fortalecimento da presença militar, a efetiva ação do Estado no desenvolvimento socioeconômico e a ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando o salvaguardo das riquezas naturais e do meio ambiente (Brasil 1996c; 2005). Nesse sentido, o Programa Calha Norte foi revigorado e ampliado nos governos Cardoso e Lula, respectivamente. Igual importância recebeu o programa SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia) — SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia), cuja implantação, pela Aeronáutica, foi iniciada em 1997, para só entrar em funcionamento em 2002, tendo continuidade no governo Lula. Para a defesa do Atlântico Sul, os governos de Cardoso e Lula procuraram incrementar a capacidade de vigilância e controle das águas jurisdicionais brasileiras, por meio de investimentos no reaparelhamento da marinha e de sistemas de comunicação via satélites.

Em termos de capacidades militares, somente após anunciar a necessidade de revisão da política de defesa, ao final do segundo mandato, Cardoso estipulou os requerimentos logísticos e táticos que seriam necessários para o adestramento das Forças Armadas brasileiras, em havendo: capacidade de resposta rápida (mobilidade estratégica), versatilidade, flexibilidade, interoperabilidade e sustentabilidade (Brasil 2002; Proença Jr. and Duarte 2003). No governo Lula, houve um tratamento mais aperfeiçoado das capacidades militares e da organização das Forças Armadas brasileiras, sobretudo por meio da END 2008, que estipulou o trinômio monitoramento/

controle, mobilidade e presença como égide da orientação estratégica de defesa (END 2008).

A END 2008 trazia outra inovação, em comparação à política de defesa de Cardoso, ao resgatar um conceito característico do regime militar, empregado, sobretudo, no governo Geisel, a saber, o de projeção de poder. No documento, o referido conceito desponta tanto como objetivo estratégico a ser desempenhado pela Marinha, como uma das capacidades militares a serem alcançadas pelas Forças Armadas brasileiras nas suas áreas de interesse estratégico (Brasil 2008a). Essa inovação se alinha, pois, com a expansão do entorno estratégico brasileiro verificada na PDN de 2005, uma vez que indica o desejo do país de ampliar sua área de influência internacional no Atlântico Sul.

### A DEFESA NACIONAL NOS PROGRAMAS DE GOVERNO DO PT E PSDB ENTRE 1994 E 2006

Na proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, não há uma seção exclusiva para a discussão e apresentação de ideias na área da defesa nacional (na verdade, o termo defesa nacional sequer é mencionado). São pouquíssimas as referências relacionadas à temática, que aparecem de maneira dispersa nas seções de segurança pública, de política externa e no anexo do programa de governo. No documento, Cardoso promete não hesitar, se eleito, em fazer uso das Forças Armadas no combate ao crime, porém admite fazê-lo somente como último recurso, em situações realmente excepcionais e de maneira transitória, jamais para substituir permanentemente as forças policiais. Ainda de acordo com o documento, a verdadeira vocação e responsabilidade primordial das Forças Armadas é garantir a segurança e a tranquilidade das fronteiras, bem como afastar as ameaças à soberania nacional. Para cumprir essa função, Cardoso promete oferecer as condições necessárias para a modernização e o reaparelhamento das três forças singulares em consonância com as exigências do mundo contemporâneo, assim como promover a revalorização do profissionalismo militar, assegurando bom treinamento e devida remuneração. Nas diretrizes de política externa, encontram-se referências à participação brasileira em missões de paz da ONU e ao desenvolvimento de ações voltadas à repressão do narcotráfico e repúdio ao terrorismo (Cardoso 2008a).

Diferentemente do PSDB, o PT dedicou uma seção exclusiva de seu programa de governo de 1994 para as questões atinentes à defesa nacional. Na percepção do programa petista, inexistiam, naquele momento, ameaças perfeitamente caracterizadas aos interesses nacionais brasileiros que justificassem o emprego das Forças Armadas, de modo que a política de



defesa no eventual governo Lula estaria subordinada aos objetivos do desenvolvimento e da democracia no país. Contudo, o programa identificava no eixo Norte-Sul as principais fontes de tensão do sistema internacional a partir dos anos 1980, em substituição ao eixo Leste-Oeste, característico do conflito bipolar. A Guerra das Malvinas, travada entre a Argentina e o Reino Unido em 1982, bem como a Guerra do Golfo em 1991, foram vistas como evidências desse novo contexto mundial. Outrossim, o fim da Guerra Fria, atrelado à redemocratização no Brasil, teria refutado a tese do inimigo interno, cabendo às Forças Armadas a defesa da soberania nacional de agressões externas. Nesse ponto, o documento é enfático ao propor uma reforma constitucional na qual a manutenção da ordem interna deveria ser retirada das atribuições das Forças Armadas. Destarte, partindo da convicção de que a democracia supõe o fim da tutela militar sobre a sociedade, o programa de governo petista fazia uma crítica ao pacto de transição firmado pelas elites civis e o setor castrense, que teria permitido a continuidade da não transparência de elementos-chave do poder militar no País. Em acréscimo, o programa defendia a maximização da autonomia estratégica do Brasil, com satisfatória capacidade dissuasória, nas relações mundiais de força, sobretudo no âmbito da América do Sul e no Atlântico Sul. Por fim, o documento ainda continha propostas para a criação de um ministério de defesa, a profissionalização e valorização dos quadros militares, o reaparelhamento progressivo da estrutura militar e a participação brasileira na solução pacífica de conflitos internacionais, sem, contudo, desrespeitar a soberania e os direitos humanos (PT 1994).

Em 1998, o programa de governo do PSDB decidiu reservar uma seção especial para a defesa nacional, expondo ideias e propostas um pouco mais claras sobre o tema. A modernização e o adestramento adequado das Forças Armadas foram vistos como essenciais para a proteção do território e do patrimônio de recursos naturais brasileiros. Em acréscimo, previa-se o emprego das três forças nos esforços para a manutenção da paz mundial, bem como na cooperação para a solução de crises internacionais, de sorte a projetar a imagem do Brasil no exterior. Alentava-se também o incremento da participação subsidiária dos militares nos programas de desenvolvimento nacional, nas operações de defesa civil e no salvaguardo do meio ambiente, sobretudo nas áreas mais inóspitas e carentes do país, onde a presença do Estado é mais rarefeita. Propunha-se, ainda, como incumbência dos militares, o apoio nas ações de combate ao narcotráfico e ao crime transfronteiriço. O programa definia o poder de dissuasão como o principal instrumento de defesa do Brasil, estipulando a proteção da Amazônia como prioridade estratégica. Finalmente, planejava-se a continuidade da implantação do Ministério da Defesa e o reaparelhamento das Forças Armadas

com o objetivo de construir uma estrutura mínima compatível com a expressão geográfica e política do país (Cardoso 2008b).

Se, em 1994, o programa de governo petista possuía uma seção exclusiva para a defesa nacional, enquanto o programa do PSDB sequer mencionava o termo, em 1998, a equação se inverteu. Neste ano, a proposta de governo oficial do candidato Lula revelou-se bastante enxuta, com suas poucas páginas sendo dedicadas, em grande medida, a condenar a gestão de Fernando Henrique Cardoso como presidente da nação nos quatro anos anteriores. O documento não fazia menção alguma à defesa nacional nem às Forças Armadas (PT 1998).

Em 2002, o programa de governo psdebista reservou novamente uma seção exclusiva para os assuntos de defesa nacional. Nele, o então candidato a presidente da República José Serra propugnava que a afirmação dos valores democráticos frente às ameaças de guerra, de terrorismo e do crime transfronteiriço pautaria a política de defesa nacional de seu eventual governo. O programa reconhecia que a função primária das Forças Armadas é proteger a soberania e o território nacionais dos riscos externos, cabendo aos “Poderes constituídos” nos três níveis da Federação a responsabilidade pela estabilidade das instituições domésticas (PSDB 2002, 68). Entre as prioridades em matéria de defesa elencadas no documento, destacam-se as seguintes: i) consolidação das funções e estruturas do Ministério da Defesa; ii) ampliação das parcerias do Ministério da Defesa e das Forças Armadas com as universidades para a formação de recursos humanos civis e militares e o desenvolvimento de projetos científico-tecnológicos de interesse da defesa nacional; iii) ênfase na estratégia de presença na Amazônia, considerando os riscos derivados da situação colombiana; iv) reforço dos vínculos sub-regionais de cooperação militar na América do Sul, com destaque para o Mercosul (Mercado Comum do Sul), Pacto Andino e Amazônia; e v) renovação e modernização tecnológica dos instrumentos militares, inclusive com a participação dos centros de pesquisa e da indústria nacionais (PSDB 2002).

Na quarta campanha eleitoral de Lula à presidência da República, o PT seguiu destinando pouca atenção aos assuntos de defesa em seu programa de governo. Assim como em 1998, o programa de 2002 não destinava uma seção exclusiva para a política de defesa nacional, havendo apenas três parágrafos relacionados ao tema. Neles, o documento apontava o risco representado pelo crime organizado às instituições da defesa nacional, a crise de identidade vivenciada pelas Forças Armadas até então, as pressões nacionais e internacionais para que estas desempenhassem funções policiais e a escassez de recursos no setor. Para contornar esses problemas, o programa petista propunha um debate com o Congresso Nacional sobre o papel das

Forças Armadas, a partir do qual seria possível definir o reequipamento militar e o redesenho da política de defesa nacional. Previa-se também: i) o emprego das Forças Armadas de acordo com sua missão constitucional, especialmente nas ações de defesa das fronteiras e proteção da integridade de regiões ameaçadas, com ênfase na Amazônia; ii) a participação dos militares brasileiros nas missões de paz no mundo; e iii) a modernização e o reforço das Forças Armadas do Brasil (PT 2002).

No programa de governo do PSDB de 2006, que sustentou a campanha do candidato Geraldo Alckmin, depreendem-se da seção dedicada à defesa nacional os seguintes objetivos das Forças Armadas: i) garantia da integridade territorial, do patrimônio, da soberania e dos interesses nacionais; ii) resguardo da integração e unidade nacionais; iii) fortalecimento da democracia; iv) combate aos crimes transnacionais; v) a garantia da lei e da ordem pública; e vi) colaboração em eventuais intervenções da ONU e da OEA (Organização dos Estados Americanos) em operações de manutenção de paz; Dava-se ênfase também ao “papel adicional” das Forças Armadas na provisão da segurança pública, em apoio às polícias federais e estaduais nas áreas de inteligência, comunicações, logística e até mesmo na participação de operações conjuntas com as forças policiais. Nas operações de natureza policial e de vigilância das fronteiras, portos e aeroportos, sobretudo no que diz respeito ao controle do tráfico de drogas e de armas, previa-se a concessão de “poder de polícia” e equipamento adequado para os militares. O documento reconhecia o poder militar dissuasório, com capacidade de mobilização e de resposta eficaz, como importante instrumento da estratégia brasileira de defesa nacional em relação a eventuais ameaças. Estabelecia como regiões prioritárias da defesa a Amazônia, o Atlântico Sul e os corredores aéreos. Sem embargo, o foco permanecia na proteção da Amazônia, onde se percebiam ameaças irregulares potenciais, como o extravasamento da guerrilha de países vizinhos até a criminalidade organizada.

Na campanha à reeleição presidencial de Lula em 2006, o PT, depois de duas eleições seguidas sem reservar uma seção exclusiva de seu programa de governo para a defesa nacional, voltou a fazê-lo. Porém, a seção era estritamente simples, sendo composta apenas de cinco propostas em forma de tópicos, a saber: i) concluir o processo de institucionalização do Ministério da Defesa; ii) acelerar o processo de reaparelhamento das Forças Armadas, com atenção especial aos programas estratégicos; iii) reconstruir a indústria bélica nacional, de forma articulada com os países da América do Sul; iv) dar continuidade às ações de vigilância e proteção do território nacional, sobretudo de regiões de fronteira, por meio de instrumentos como o SIVAM-SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia) e outros mecanismos de controle do crime organizado e de grupos que atentam contra a inte-

gridade do território nacional; e v) acentuar a cooperação internacional em missões de paz e de intervenção no enfrentamento de catástrofes e de graves crises (PT 2006).

A primeira conclusão a que se chega com a análise dos programas de governo do PT e do PSDB entre 1994 e 2006 é a pouca ou nenhuma importância que ambos os partidos concederam aos assuntos de defesa nacional, sobretudo se comparado com outras políticas públicas. Com efeito, dos oito programas de governo elaborados no período, três deles, ou seja, quase a metade, não possuíam uma seção exclusiva para a defesa nacional (PT: 1998, 2002. PSDB: 1994). Aqueles que a possuíam apresentavam, em grande medida, propostas bastante superficiais e pouco detalhadas. Mesmo assim, o exame do conteúdo das propostas de ambos os partidos revela que as semelhanças entre eles superam as divergências. Assim, apesar da pouca densidade dos respectivos programas de governo, em matéria de defesa, o consenso predomina. De fato, tanto o PT quanto o PSDB parecem estar de acordo, como já era de se esperar, que a proteção da soberania, do território e das fronteiras nacionais corresponde ao principal objetivo da política de defesa nacional. Os partidos também coincidem: i) na identificação da Amazônia como prioridade estratégica; ii) na percepção de ameaças difusas ao território brasileiro, especialmente o tráfico de drogas, muito embora pareça haver uma diferença de ênfase no tratamento desta questão, a qual está mais presente nos programas do PSDB; iii) no fomento da participação das Forças Armadas brasileiras nas missões de paz e mediação de conflitos internacionais sob o auspício das Nações Unidas; iv) no fortalecimento da democracia com a subordinação dos militares ao poder civil por meio de iniciativas como a criação e depois consolidação do Ministério da Defesa; iv) no papel subsidiário das Forças Armadas na prestação de serviços sociais, sobretudo nas regiões de difícil acesso; v) na capacitação do poder dissuasório como instrumento de defesa do Brasil; vi) no reconhecimento da importância e necessidade do reaparelhamento, modernização e valorização das Forças Armadas; e vii) no estímulo à cooperação regional em matéria de defesa.

Notam-se diferenças partidárias um pouco mais pronunciadas em duas questões específicas. A primeira diz respeito ao emprego dos militares nas operações de garantia da lei e da ordem, as chamadas GLO. Nos programas de governo do PSDB, essa questão não só aparece com mais frequência como também as propostas a ela relacionadas são mais incisivas. Como visto acima, em 2006, o candidato tucano Geraldo Alckmin previa a concessão de “poder de polícia” e equipamento adequado para os militares quando estes fossem empregados em operações policiais. Em contraste, em nenhum dos programas de governo do PT aqui analisados observou-se alguma

referência ao emprego das Forças Armadas em operações de GLO. Pelo contrário: no programa de 1994, propunha-se a remoção, da Constituição Federal, das atribuições conferidas aos militares na manutenção da ordem interna. A segunda questão em que o PT pareceu diferenciar-se do PSDB, em matéria de defesa, foi a referência, na campanha de 1994, às assimetrias de poder no eixo norte-sul como uma das principais fontes de tensão do sistema internacional contemporâneo. Por fim, há também algumas diferenças de ênfase entre os programas de governo do PSDB e do PT, como já dito anteriormente. Se, nas propostas tucanas, a ênfase no combate ao narcotráfico parece ser maior, nas propostas petistas ganha destaque o fortalecimento da indústria nacional de defesa e a promoção da autonomia estratégica.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou examinar a natureza da política de defesa do Brasil, tentando responder se esta é uma política de Estado ou de governo. O debate na literatura indica que a permanência dos objetivos no longo prazo, o predomínio da continuidade frente às rivalidades domésticas e mudanças de governo e o consenso na sociedade civil em torno dos objetivos, ameaças e recursos da política de defesa são variáveis que a definiriam como uma política de Estado. Por outro lado, a ocorrência de oscilações de conteúdo e de escopo devido às disputas políticas domésticas e mudanças de governo é vista como atributo natural da política de defesa enquanto política pública e, portanto, de governo. Assim, para saber se a política de defesa constitui uma política de Estado ou de governo, foram empreendidas duas comparações: na primeira, foram cotejadas as políticas de defesa nacional dos governos Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), com o intuito de identificar os elementos de continuidade e mudança no período em exame; a segunda comparação foi feita entre as principais ideias em matéria de defesa nacional presentes nos programas de governo do PT e do PSDB entre 1994 e 2006, buscando-se aferir se existiu consenso ou predominaram divergências entre estes partidos, e se as convergências e divergências partidárias nesse período coincidiram com as continuidades e mudanças identificadas na política de defesa nacional do governo Lula em comparação à administração Cardoso. Como parâmetro de comparação, utilizaram-se algumas das dimensões essenciais da política de defesa definidas por Rudzit e Nogami (2010), a saber: interesses nacionais, fontes de ameaças, objetivos e estratégia de defesa.

As duas comparações permitem concluir que, no tocante à política de defesa brasileira, houve mais continuidade do que mudança com a alter-

nância dos governos Cardoso e Lula. Isso porque os elementos essenciais dessa política se mantiveram os mesmos no período em estudo. Com efeito, a Amazônia e o Atlântico Sul permaneceram os espaços geográficos de prioridade estratégica para os interesses nacionais brasileiros. Em nenhum momento houve a definição precisa de inimigos, estatais ou não-estatais, a serem combatidos pelas Forças Armadas brasileiras. A prioridade da política de defesa sempre recaiu sobre as ameaças de natureza externa, muito embora, em ambos os governos, as Forças Armadas tenham sido empregadas para a provisão de segurança pública. Os objetivos principais da defesa nacional perduraram, a despeito das diferenças de ênfase na forma como estes foram perseguidos pelos diferentes governos. Finalmente, a estratégia brasileira de defesa permaneceu ancorada em premissas como a negação da guerra da conquista, preconizando a atuação diplomática e a capacitação do poder militar dissuasório como instrumentos de defesa. No que diz respeito à comparação entre os programas partidários de governo, os resultados da pesquisa mostraram que existem mais convergências do que divergências, sugerindo uma espécie de consenso interpartidário, ainda que por omissão, já que se percebeu uma falta de interesse generalizada de PT e PSDB pelos temas de defesa.

A princípio, essa conclusão parece concordar com o argumento daqueles que dizem ser a política de defesa uma política de Estado. Entretanto, os resultados da pesquisa também mostram que, a despeito da continuidade de elementos essenciais da política de defesa, houve mudanças importantes no período estudado. É certo que nem todas essas mudanças podem ser associadas diretamente à orientação ideológica do PT explanada na segunda seção do artigo. De fato, a identificação da ameaça potencial representada pela guerra cibernética, bem como a proposição de objetivos para o combate ao terrorismo, estão relacionados com as injunções peculiares da conjuntura internacional da época. Todavia, a identificação das assimetrias de poder entre as nações como fonte potencial de ameaça e instabilidade internacional e a ênfase na autonomia estratégica por meio do maior intervencionismo estatal no fomento da indústria bélica nacional coincidem bastante com alguns pontos defendidos nos programas de governo petistas ao longo dos anos.

Nos assuntos em que a defesa e a diplomacia se aproximam, a influência do pensamento petista é ainda mais pronunciada, constituindo evidências nesse sentido a ampliação do entorno estratégico em direção à África Ocidental; a maior cooperação internacional em matéria de defesa com os países em desenvolvimento e, em especial, africanos; bem como o uso da integração, sobretudo do CDS, como instrumento de contenção da unipolaridade estadunidense, embora, nesse último caso, em muito tenha

contribuído o unilateralismo da política externa dos EUA na virada do século XX. Portanto, os resultados da pesquisa igualmente secundam os argumentos de que a política de defesa é uma política de governo. Em outras palavras, a política de defesa brasileira é uma política de Estado, mas é também uma política de governo.

## REFERÊNCIAS

Abdul-Hak, A. P. N. T. 2013. *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG.

Almeida, Carlos Wellington de. 2010. “Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas”. *Opinião Pública* 16, no. 1 (Jun.), 220-250, Campinas.

Alsina Jr., João Paulo Soares. 2003. “A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 46, no. 2, 53-86, Brasília.

\_\_\_\_\_. 2009. *Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Bertonha, João Fábio. 2010. “Adquisiciones de armamentos y reequilibrios geopolíticos: América del Sur en la primera década del siglo XXI”. *Relaciones Internacionales* 39, no. 39, 109-127.

\_\_\_\_\_. 2013. “A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 56, no. 2, 112-130, Brasília.

Boreli, P. C., and A. E. Peron. 2017. “Defesa e Desenvolvimento no Governo Lula: Uma Convergência Possível?” *Revista Escola de Guerra Naval* 23, no. 2, 481-510, Rio de Janeiro.

Brasil. 1996a. *Política de Defesa Nacional*. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Biblioteca da Presidência.

\_\_\_\_\_. 1996b. *Plano Plurianual 1996-1999*. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: Ministério do Planejamento – MPOG.

\_\_\_\_\_. 1996c. Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura / Fernando Henrique Cardoso. - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social.

\_\_\_\_\_. 1998. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura* / Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social.

\_\_\_\_\_. 2000a. *Plano Plurianual 2000-2003*. Brasília: Ministério do Planejamento – MPOG.

\_\_\_\_\_. 2000b. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura* / Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social.

\_\_\_\_\_. 2001. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura* / Fernando Henrique Cardoso. - Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social.

\_\_\_\_\_. 2002. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 8ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura*/Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica.

\_\_\_\_\_. 2008. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/eventos\\_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>

\_\_\_\_\_. 2005. *Decreto nº 5.484, de 30 de Junho de 2005: Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências*. Brasília; Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

\_\_\_\_\_. 2008a. *Decreto nº 6.703, de 18 de Dezembro de 2008: Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências*. Brasília; Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

\_\_\_\_\_. 2008b *Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília: Ministério do Planejamento – MPOG;

Camino, E. M. B., and J. T. M. Menck. 2016. O Centro de Lançamento de Alcântara *versus* a tramitação legislativa da mensagem nº 296, de 2001, do Poder Executivo (TSA com os Estados Unidos). In: *Estudo Técnico*. Consultoria legislativa – Câmara dos Deputados.

Cardoso, Fernando Henrique. 2008a. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social. 131 p.

\_\_\_\_\_. 2008b. *Avança Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social. 172p.



Correa Filho, Sérgio Leite Schmitt et. al. 2013. “Panorama sobre a indústria de defesa e segurança no Brasil”. *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, no. 38, 373-408.

Hurrel, Andrew. 2006. “Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?” *International Affairs* 82, no. 1, 1-19.

Lima, Raphael Camargo. 2015. *A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Uma Grande Estratégia Inconclusa*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” – Unesp, Unicamp, PUC-SP). São Paulo.

Martins Filho, João Roberto. 2000. “O governo Fernando Henrique e as Forças Armadas: um passo à frente, dois passos atrás”. *Revista Olhar* 2, no. 4, Campinas.

Oliveira, Eliézer Rizzo de. 2006. “Considerações políticas sobre a Defesa Nacional”. *Com Ciência – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, SBPC.

Proença Jr., Domício; and Erico Duarte. 2003. “Comentários a uma nova Política de Defesa Brasileira”. *Security and Defense Studies Review* 3, 164-192.

PSDB. 2002. *Trabalho e Progresso para Todos*. Programa do Governo José Serra.

PSDB. 2006. *Geraldo Alckmin Presidente*. Programa de Governo.

PT. 1994. *Lula, presidente: uma Revolução Democrática no Brasil*. Bases do Programa de Governo.

\_\_\_\_\_. 1998. *União do Povo – Muda Brasil*. Diretrizes do Programa de Governo.

\_\_\_\_\_. 2002. *Um Brasil para Todos*. Programa de Governo. Coligação Lula Presidente.

\_\_\_\_\_. 2006. *Lula de novo com a Força do Povo*. Lula Presidente Programa de Governo.

Rudzit, Gunther, and G. S. P. Casarões. 2015. “Política de Defesa é uma Política de Governo”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2, no. 1, 33-52.

Rudzit, Gunther, and Otto Nogami. 2010. “Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53, no. 1, 5-24, Brasília.

Saint-Pierre, H. C., and E. C. Winand. 2003. “A questão da Defesa e as Forças Armadas brasileiras nos primeiros meses do governo Lula”. *Estúdios Político-Militares* 3, no. 5, 107-126, Centro de Estudios Estratégicos – Universidad Arcis,

Teixeira Júnior, A. W. M. 2013. *O Brasil e a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul: Cooperação e Balançamento como Estratégias de Autoajuda*. Tese de Doutorado em Ciência Política (Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)), Recife.

Teixeira Júnior; A. W. M., and A. H. Silva. 2017. “Explaining Defense Cooperation With Process-tracing: the Brazilian Proposal for the Creation of UNASUR South American Defense Council”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 60, no. 2, 1-18, Brasília.

Vaz, Alcides Costa. 2013. “A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências”. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (ORGs.). *O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?* São Paulo: Fundação iFHC/Centro Edelstein. Capítulo VII, p. 233-266.

## NOTAS

1. Apesar de a PDN de 1996 e 2005 mencionar a contribuição do Brasil nas missões de manutenção da paz como objetivo de sua política de defesa, a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) certamente constitui uma inovação importante do governo Lula, sobretudo porque tal missão foi embasada no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, capítulo este ao que a diplomacia brasileira historicamente se mostrou contrária como fundamento jurídico de operações internacionais de paz. Esta foi a razão pela qual o país não participou das missões de paz que ocorreram anteriormente no Haiti, como aquela promovida em 1994.
2. Ao final da administração Cardoso, as Forças Armadas brasileiras encontravam-se em situação de penúria, de acordo com alguns jornais da época. Em 2002, em função dos contingenciamentos orçamentários, 44 mil recrutas teriam sido dispensados do Exército, e o desfile de comemoração pelo dia da Independência não pôde contar com o passeio de veículos militares nem com o sobrevoo dos caças por falta de combustível. De igual modo, porta-aviões e destroieres da Marinha tiveram de ser desativados. Na Aeronáutica, cerca de 45% dos aviões da Força Aérea Brasileira (FAB) não satisfaziam as condições mínimas de voo (Saint-Pierre and Winand 2003).
3. Dados extraídos do IISS. *The Military Balance. Séries 1995 a 2010*.
4. O governo do presidente Fernando Henrique Cardoso também teve participação importante no envio de tropas brasileiras para missões de paz da ONU, especialmente a UNAVEM III (United Nations Angola Verification Mission), que durou entre 1995 e 1997, e na qual o Brasil chegou a comprometer mais de mil tropas por mês (em 1997, o Brasil figurou entre os quatro países que mais contribuíam com tropas para as missões de manutenção de paz da ONU). Ainda assim, a participação brasileira na MINUSTAH se sobressai, dado o elevado contingente de tropas aportado pelo Brasil, combinado ao amplo período de tempo em que o país esteve à frente da missão.
5. Os incentivos jurídicos, fiscais e financeiros à indústria bélica nacional foram contemplados pela Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) de 2005 e também pela Política de Desenvolvimento Produtivo, lançada em 2008 (Correa Filho et.al. 2013; Boreli and Peron 2017).
6. Conforme os dados compilados por Lima (2015), durante seu governo, Cardoso firmou, ao todo, 14 acordos internacionais em matéria de defesa, ao passo que Lula, 47. Dos 14 acordos firmados por Cardoso, seis foram com países avançados e oito, isto é, uma pequena maioria, com países em desenvolvimento. Entre os países em desenvolvimento,

não havia nenhum africano. Dos 47 acordos em matéria de defesa assinados no governo Lula, apenas 14 foram com países avançados, sendo os 33 restantes com países em desenvolvimento. Entre estes, 11 eram africanos.

7. Para uma análise dos objetivos do CDS do ponto de vista da política externa brasileira, ver também Abdul-Hak (2013) e Teixeira Júnior (2013).

POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL DO BRASIL:  
UMA POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO?

RESUMO

O objetivo do artigo consiste em avaliar a natureza da política de defesa nacional do Brasil enquanto política pública. Mais especificamente, busca-se responder à seguinte questão: a política de defesa nacional do Brasil constitui uma política de Estado, cuja orientação é definida preponderantemente por condicionantes sistêmicos, uma vez que goza de amplo consenso entre as forças políticas no plano doméstico? Ou uma política de governo, sobre a qual incidem as injunções conjunturais de natureza partidário-ideológica, estando sujeita, pois, a oscilações de conteúdo e escopo conforme ocorram mudanças nas coalizões de governo? Para responder essa pergunta, o artigo realiza duas comparações. Na primeira, são cotejadas as políticas de defesa nacional dos governos Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), com o intuito de identificar os elementos de continuidade e mudança no período em exame. A segunda comparação é feita entre as principais ideias em matéria de defesa nacional presentes nos programas de governo do PT e do PSDB entre 1994 e 2006. Com essa comparação, busca-se aferir se existe consenso ou predominam divergências entre estes partidos, e se as convergências e divergências partidárias coincidem com as continuidades e mudanças identificadas na política de defesa nacional do governo Lula em comparação à administração Cardoso. Os resultados da pesquisa apontam que, entre 1995 e 2010, a política de defesa nacional do Brasil apresentou características de política de Estado, dada a continuidade no tempo de seus principais interesses e objetivos, mas também de política de governo, com a percepção de novas ameaças, a introdução de inovações conceituais e mudanças de ênfase associadas à orientação ideológico-partidária do governo Lula.

Palavras-chave: Defesa Nacional; Política de Defesa; Política de Estado; Política de governo.

ABSTRACT

The purpose of this article is to evaluate the nature of Brazil's national defense policy as a public policy. More specifically, it seeks to answer the following question: Brazil's national defense policy is a State policy, whose orientation is defined predominantly by systemic constraints, since it enjoys a broad consensus among the political forces at the domestic

level, or a government policy, on which act the conjunctural injunctions of a partisan-ideological nature, and are therefore subject to oscillations of content and scope as changes in government coalitions occur? To answer this question, the article makes two comparisons. In the first one, the national defense policies of the governments Cardoso (1995-2002) and Lula (2003-2010) are checked, in order to identify the elements of continuity and change in the period under review. The second comparison is made between the main ideas on national defense present in the government programs of the PT and PSDB between 1994 and 2006. With this comparison, it is sought to gauge if there is a consensus or predominate divergences between these parties and if the convergences and party divergences coincide with the continuities and changes identified in Lula's national defense policy in comparison to the Cardoso administration. The results of the research indicate that, between 1995 and 2010, Brazil's national defense policy presented characteristics of State policy, given the continuity in time of its main interests and objectives, but also of government policy, with the perception of new threats, the introduction of conceptual innovations and changes of emphasis associated with the ideological/partisan orientation of the Lula government.

Keywords: National Defense; Defense Policy; State Policy; Government Policy.

Resenhas

---





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

Rev. Bras. Est. Def. v. 5, nº 2, jul./dez. 2018, p. 193-195  
 DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.72484  
 ISSN 2358-3932

**FÁBIO RODRIGO FERREIRA NOBRE**

Com um longo currículo voltado aos Estudos para a Paz, Violência e Religião e Relações Internacionais no Brasil, o professor Marcos Alan Ferreira, da Universidade Federal da Paraíba, apresenta, em seu livro, um apanhado fundamental para compreender a extensão do fenômeno mais emblemático das relações internacionais contemporâneas. *Combate ao Terrorismo na América do Sul: Uma análise comparada das políticas do Brasil e dos Estados Unidos para a Tríplice Fronteira* apresenta uma análise ampla da presença de elementos até então considerados distantes do subcontinente, como grupos terroristas, movimentos de contraterrorismo e uma emaranhada rede de atuação estatal, relacionada a tais dinâmicas, na Tríplice Fronteira.

O objetivo do livro reside em analisar como a Tríplice Fronteira é tratada pelo governo dos EUA, e como seus respectivos órgãos competentes lidam com uma possível ameaça a sua segurança, advinda da região, quais políticas são desenvolvidas nesse sentido, e como reage o Estado brasileiro. Tal objetivo surge da hipótese, desenvolvida com precisão adiante, de que a Tríplice Fronteira seria um abrigo frutífero às células de grupos desta natureza. Dessa forma, o livro é uma proposta de preencher a lacuna de análises sobre a temática que disponham de um rigor metodológico, uma vez que os apontamentos existentes sobre o terror na região consistem, principalmente, de fontes da imprensa, sem a precisão metodológica adequada para um tema tão delicado. Além disso, existe um esforço em atualizar a maior parte das discussões sobre a temática, uma vez que as produções relevantes, até o momento, esgotam-se ao fim do primeiro mandato de George W. Bush, negligenciando, dessa forma, boa parte da atuação estadunidense quanto a essa matéria, durante o segundo mandato do republicano, assim como todo o governo de Barack Obama.

---

**Fábio Rodrigo Ferreira Nobre** – Professor da Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança.

O professor Marcos Alan dedica a primeira parte da sua obra a dissecar a política de segurança dos EUA após os ataques da Al-Qaeda em 2001, e o que chama de *arquitetura organizacional* do governo estadunidense. Essa análise parte de uma problemática comum a diversos debates das Relações Internacionais — a definição de terrorismo —, embora parta de uma compreensão estadunidense do conceito que, por sua vez, justificaria o direcionamento da atuação do país quanto à temática. Sua conclusão aponta para uma multiplicidade de conceitos, diferindo de acordo com a sua fonte de formulação, e entre as diferentes agências que tratam do tema, no governo americano, entre Casa Branca, Congresso, e os Departamentos de Defesa e Estado. Embora algumas similaridades entre os conceitos sejam identificadas — em especial, no que concerne à ilegitimidade do uso calculado da violência, ou sua ameaça — é a pluralidade de definições que estabelece uma dinâmica complexa e também uma diversidade de programas executados pelos Estados Unidos quanto ao terror. Uma análise da burocracia estadunidense quanto ao tema, sob a luz dos modelos *allisoniano* e *halperiano*, oferece o rigor metodológico necessário para tal conclusão. Em especial, compreendemos que o desenho institucional que pressupõe a atuação multiagência também implica em diferentes definições de terrorismo.

Uma vez entendida a subdivisão e complexidade da atuação contraterrorista dos Estados Unidos, o livro chega à segunda parte, de onde vem a contribuição mais valiosa da obra, uma longa discussão sobre a Tríplice Fronteira como *safe haven* para o terrorismo global. Compreender a afirmação, aparentemente chocante, de que o Cone Sul pode ser visualizado como palco de possíveis operações terroristas passa por uma discussão dessa terminologia, e é a isso que o professor Marcos Alan dedica boa parte do seu trabalho. Enquanto o termo costuma ser utilizado para definir áreas seguras para refugiados em conflitos armados, essa nova interpretação parte da leitura de diferentes relatórios e documentos dos órgãos estadunidenses envolvidos na luta contra o terrorismo. O *safe haven* — sempre grafado em itálico, para demonstrar a dificuldade de uma tradução precisa para o português, e a opção pelo termo original em inglês — pressuporia uma área não governada, ou malgovernada, fornecendo as condições para o desenvolvimento da atividade e, por conseguinte, foco de preocupação por parte dos EUA. Só a presença de uma área malgovernada, como o Afeganistão talibã, oferece as condições para a evolução do terrorismo a proporções como as vistas em 11 de setembro de 2001.

Com essa perspectiva, Ferreira se concentra nos elementos que decorrem do estabelecimento de um *safe haven*, como o estabelecimento de uma base de operações que permita captação de recursos e pessoas; uma rede de comunicações eficiente; espaço operacional para treinamento; acesso a ar-

mas; e uma rede logística que possibilite viagens, além de fluxo de dinheiro, armas e material. O conceito se assemelha, como apontado pelo autor, à definição de *black spots*, cunhada por Bartosz Stanislawski e compreendida como territórios que estão constantemente sob o controle de organizações criminosas ou terroristas e são fontes de problemas em longínquas partes do globo. Assim, apesar da preocupação com as vastas áreas com deficiente presença do governo, somadas à situação de miséria, colapso social e distúrbios diversos na região da Tríplice Fronteira, sua definição como um *safe haven* passaria pela constatação da ausência de governo, o que acontece, efetivamente, de acordo com alguns relatórios estadunidenses, frente à interpretação de sub-governabilidade na região. Tal definição, como esperado, gerou reações e críticas da diplomacia local, em especial da brasileira, quanto à parcialidade da definição e à imprecisão e vagueza em que ela resultava, para a elaboração de políticas de combate ao terror na região.

A segunda metade do livro, composta pela terceira e quarta parte, se propõe a compreender as relações e dinâmicas entre a atuação dos Estados Unidos e as reações brasileiras. Em especial, destaca-se o reforço do interesse americano em disponibilizar e manter presença militar na região, sob pretexto do acompanhamento e observação do *safe haven* — como quando do envio de 400 homens ao Paraguai, para operações conjuntas — e como esse aspecto vem recebendo críticas e reabrindo o debate sobre as intenções americanas para a América do Sul. Por outro lado, a reação da diplomacia brasileira ganha destaque ao fim do livro, que é enriquecido pela fala de oficiais das Forças Armadas e inteligência brasileira que, embora anônimos, contribuem sobremaneira para a compreensão do supracitado vazio de controle e governo na região, que permitiria o desenvolvimento do *safe haven*.

Em uma circunstância desconhecida e inesperada, o Cone Sul desponta como possível espaço de desenvolvimento da ação terrorista na América do Sul. O Brasil vem cooperando com os Estados Unidos, sem perder o foco para os reais interesses estadunidenses na região. O autor levanta ainda, à guisa de conclusão, o crescimento da importância dos fatores geopolíticos e de recursos naturais no debate contemporâneo das relações internacionais, elementos que precisam figurar como variáveis importantes na análise em questão.



Resenha de: Soprano, Germán. 2016. *¿Qué hacer con las fuerzas armadas?* Educación y profesión de los militares argentinos en el Siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Rev. Bras. Est. Def. v. 5, nº 2, jul./dez. 2018, p. 197-201

DOI: 10.26792/RBED.v5n2.2018.75070

ISSN 2358-3932

---

### SUZELEY KALIL MATHIAS

Na construção das jovens democracias recém-saídas de regimes burocrático-autoritários de base militar, um dos aspectos mais valorizados pelos especialistas é a solução da equação entre exercício de autoridade civil e autonomia militar. No tratamento da temática na América do Sul, um grande volume de livros, de diferentes especialidades, foi e é produzido por autores argentinos. Um dos mais promissores entre eles é o antropólogo Germán Soprano, que brinda o público com *¿Qué hacer con las fuerzas armadas?* Educación y profesión de los militares argentinos en el Siglo XXI.

O objetivo do livro, expresso já no título, é analisar a educação e a profissão militar na Argentina do século XXI. Para tanto, o texto é dividido em duas partes. A primeira é dedicada ao estudo da estrutura legal que emoldura a formação das forças armadas desde os anos 1990 até 2015, quando se completa a série de reformas introduzidas pelo governo civil no intuito de criar um profissional que respondesse aos desafios contemporâneos da defesa.

Na segunda parte, Soprano dedica-se a apresentar abrangente estudo sobre a Armada argentina, começando por mostrar sua inserção no desenho da defesa e das forças armadas, discutindo a formação de seus membros, oficiais e subalternos, bem como apontando para o que é o profissional militar. O último capítulo é destinado, como é próprio dos textos antropológicos, a apresentar o estudo etnográfico realizado, suas dificuldades, abrangências e limites.

Acompanhando estudiosos como Rut Diamint, Ernesto Lopez e Marcelo Sain, o livro tem como ponto de partida a contestação da tese corrente de que houve controle da autonomia das forças armadas por meio do exercício da autoridade pelo poder civil, construído ao longo do processo de transição do regime burocrático-autoritário para o governo democrático. Soprano mostra, ao contrário, que tal tese não se sustenta,

que o efetivo controle civil sobre os militares aconteceu em momentos muito breves e específicos, com destaque para o período em que esteve à frente do Ministério da Defesa Nilda Garré (2005-2010). Nas palavras de Soprano (p. 63),

[...] até a gestão de Nilda Garré (2005-2010), no Ministério da Defesa, as Forças Armadas argentinas mantiveram consideráveis graus de autonomia na condução da defesa e, em particular, nas decisões relativas ao desenho de políticas, gestão e avaliação da educação militar [...]

É central no livro, pois, a discussão das medidas colocadas em prática neste período, que revelam não apenas a condução da política de defesa por parte do governo civil, mas o exercício de uma gestão objetivando a definitiva inserção das Forças Armadas ao regime democrático, o que implicou na constituição de uma equipe civil no Ministério de Defesa — equipe da qual o autor fez parte — com vistas a promover as necessárias mudanças para a construção de forças armadas preparadas — porque educadas e profissionalizadas — para atuar como instrumentos de uma política de defesa democrática.

O livro descreve toda a legislação referente às forças armadas desde a ascensão de Raúl Alfonsín (1983-1989) ao governo, o que representa o colapso do regime burocrático-autoritário, apontando as idas e vindas nas tentativas de controle civil da arena militar e, ao mesmo tempo, a resistência das forças armadas na busca de manutenção de certo grau de autonomia. Conforme progride-se na leitura, é possível perceber que os avanços em matéria de políticas públicas de defesa foram menores do que os esperados, o que se deu justamente pela falta de envolvimento dos civis do que por resistência dos militares, mormente depois dos levantes *carapintada* (1988, 1989, 1990).

Concentrando a atenção sobre a gestão Nilda Garré, observa-se o interesse da ministra em introduzir no ministério o conhecimento desenvolvido pelo campo civil para a defesa — o que é feito a partir da criação de comissões de especialistas com o fito de avaliar os diferentes setores da defesa que, no caso aqui estudado, centra-se na educação militar —, de forma a desenhar políticas públicas efetivas para o aprofundamento democrático. Nesse processo, Soprano, em conjunto com outros acadêmicos,<sup>1</sup> participou ativamente como funcionário do governo, podendo estudar e promover desde o próprio governo a reforma do setor castrense.

No âmbito específico da educação militar, Soprano descreve como o ministério da Defesa promoveu a reforma no ensino. Ele informa que foi feita uma investigação, incluindo audições com oficiais das forças armadas, se-

minários com especialistas e o estudo de outros modelos educativos, entre os quais o brasileiro. Cabe destacar, pelo que nos afeta, que no intercuro de um dos eventos sobre o “modelo brasileiro”, pode-se ouvir “...comentários críticos nas comissões, por considerá-lo [o modelo brasileiro] defasado relativamente aos processos de ‘modernização’ e ‘profissionalização militar’ em curso em distintos países” (p. 127).

Lembramos que o “modelo brasileiro” é composto por quatro sistemas distintos e pouco relacionados de ensino — o civil e o de cada uma das forças armadas (Armada, Exército e Aeronáutica) —, que pouco convergem e que formam profissionais cuja expertise tem quase nenhuma sinergia com as demais profissões militares ou civis. O ensino militar superior no Brasil não responde a nenhum controle do ministério da Educação e sequer informa sobre quais métodos pedagógicos foram incorporados às suas escolas.

Na sequência de sua apresentação, Soprano informa que o sistema educativo argentino está regulado por um só corpo legal: a Lei 24.521/1995, sobre educação superior, a Lei 26.206/2006, de educação nacional, e a Lei 26.058/2005, de educação técnico-profissional. Esse conjunto de regulamentos sustentam as decisões e controles de todo o ensino no país por meio do Conselho Nacional de Educação. Tais leis representam, pois, a superação da autonomia militar no âmbito da educação e resultaram em um único sistema educativo no país.

A segunda parte do livro é dedicada ao que o autor chama de “profissão militar”. Nela, ele apresenta a reestruturação processada na Marinha desde o fim do regime burocrático-autoritário até a primeira década do século XXI. A discussão travada nesta parte é, na verdade, um exemplo da construção de uma nova formação do militar argentino para atender às especificidades da política de defesa definida na democracia.

Partindo das reformas legais — há uma ampla descrição da legislação da defesa e do processo legislativo para chegar-se ao corpo legal que rege a Defesa e as Forças Armadas —, Soprano vai levando o leitor a navegar por toda a estruturação da Marinha, apontando não apenas o que se compreende como um profissional de cada uma das armas e escalões dessa Força, mas principalmente como vai-se combinando as necessidades da defesa, a percepção dos atores civis e dos militares no desenho da Armada argentina. Nessa digressão, o antropólogo se preocupa especialmente em conhecer e apresentar ao leitor as concepções dos membros da Marinha na constituição do “ser militar”.

Entre as muitas qualidades do livro, sublinhe-se a discussão proposta sobre a construção dos suboficiais como uma “burocracia subalterna”. Partindo da tipologia weberiana de burocracia, Germán confronta a realidade conhecida no processo de desenvolvimento do suboficial com as

funções exigidas por uma burocracia moderna. Nesse percurso, aparentemente sem querer, propõe uma nova forma de avaliar as profissões que são o cerne mesmo da burocracia — no caso concreto, os suboficiais da Marinha argentina —, criando uma forma diversa de avaliar as distintas burocracias, provocando no leitor a necessidade de um novo olhar sobre suas próprias realidades burocráticas. Embora advirta que seu estudo da burocracia deva ser complementado com outros sobre setores burocráticos argentinos, penso que este capítulo, fundamental, propõe um modelo para analisar as realidades burocráticas de países que, como a Argentina, foram produto da colonização.

Repetindo os estudos etnográficos, o último capítulo é dedicado a descrever o processo dialógico que fundamenta a investigação empreendida. Nesse momento, Soprano leva-nos a acompanhá-lo em sua viagem pelos mares argentinos. Aqui salta aos olhos a sensibilidade do antropólogo para, ao mesmo tempo, ser parte e estranhar-se NO seu objeto de estudo. Soprano é humilde em admitir o quão difícil foi a tarefa de, a um só tempo e lugar, superar preconceitos, promover empatia (tornar-se e sentir-se como um suboficial de Marinha) e distanciar-se para compreender seu interlocutor — que é, ao mesmo tempo, emissor e receptor da mensagem.

A leitura empreendida deixou a sensação de que quicá o que seja uma incompletude do texto apresentado por Germán seja um esforço comparativo maior. Porém, contra tal perspectiva, importa dizer que, em nenhum momento, esta é uma proposta do autor. Ao contrário, desde a primeira até a última linha de seu elegante texto, ele nos lembra que seu objetivo é analisar etnograficamente a educação e a profissão militar argentina. E Soprano o faz com tal maestria que nos brinda com uma nova maneira de olhar as forças armadas de nossos países e até estudar outras categorias burocráticas. Por isso mesmo, entre os não poucos livros produzidos pela academia argentina sobre suas forças armadas, *¿Qué hacer con las fuerzas armadas?* Educación y profesión de los militares argentinos en el Siglo XXI, deve ser leitura obrigatória.



NOTAS

1. Entre os acadêmicos envolvidos, vale a pena mencionar Sabina Frederic, autora de *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina* (Fondo de Cultura Económica, 2013), que também descreve, desde outro ponto de vista e com outras finalidades, o mesmo processo vivido e etnografado por Sopano no livro em tela.



## Diretrizes para Autores

1. Os artigos e ensaios devem conter aproximadamente 45 mil caracteres (sem espaços) e as resenhas de livros devem conter cerca de 6 mil caracteres (sem espaços) e se referir a obras publicadas há, pelo menos, quatro anos. São aceitas publicações em português, espanhol e inglês. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre.

2. Os textos submetidos à RBED devem estar formatados em espaço simples, fonte de 12 pontos, com uso do itálico para ênfases e aspas apenas para citações. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto e devem ser sintéticas. URLs para referências devem ser informadas com as datas de acesso, e sempre ao final do texto, nas referências completas, jamais nas notas de rodapé.

3. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago Manual of Style versão de 2017 (Autor ano, página), referenciando a literatura citada ao final do texto; no caso de resenhas de livros, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada. O guia completo pode ser encontrado em: [http://www.chicagomanualofstyle.org/tools\\_citationguide/citation-guide-2.html](http://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-2.html)

Exemplos:

### - Livros:

Grazer, Brian, and Charles Fishman. 2015. *A Curious Mind: The Secret to a Bigger Life*. New York: Simon & Schuster.

Smith, Zadie. 2016. *Swing Time*. New York: Penguin Press.

*No corpo do texto:*

(Grazer and Fishman 2015)

(Smith 2016, 315–16)

### - Artigos:

Keng, Shao-Hsun, Chun-Hung Lin, and Peter F. Orazem. 2017. "Expanding College Access in Taiwan, 1978–2014: Effects on Graduate Quality and Income Inequality." *Journal of Human Capital* 11, no. 1 (Spring): 1–34. <https://doi.org/10.1086/690235>.

LaSalle, Peter. 2017. "Conundrum: A Story about Reading." *New England Review* 38 (1): 95–109. Project MUSE.

Satterfield, Susan. 2016. "Livy and the *Pax Deum*." *Classical Philology* 111, no. 2 (April): 165–76.

*No corpo do texto:*

(Keng, Lin, and Orazem 2017, 9–10)

(LaSalle 2017)

(Satterfield 2016, 170)

### - Capítulos de livros editados:

Bay, Rachael A., Noah Rose, Rowan Barrett, Louis Bernatchez, Cameron K. Ghalambor, Jesse R. Lasky, Rachel B. Brem, Stephen R. Palumbi, and Peter Ralph. 2017. "Predicting Responses to Contemporary Environmental Change Using Evolutionary Response Architectures." *American Naturalist* 189, no. 5 (May): 463–73. <https://doi.org/10.1086/691233>.

*No corpo do texto:*

(Bay et al. 2017, 465)

### - E-books:

Austen, Jane. 2007. *Pride and Prejudice*. New York: Penguin Classics. Kindle.

Borel, Brooke. 2016. *The Chicago Guide to Fact-Checking*. Chicago: University of Chicago Press. ProQuest Ebrary.

*No corpo do texto:*

(Austen 2007, chap. 3)

(Borel 2016, 92)

4. Os textos submetidos à RBED devem dispor de títulos concisos (máximo de 80 caracteres, com espaço) no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

5. Os textos submetidos à RBED devem vir acompanhados de 4 palavras-chave e de resumo com até 50 palavras no idioma em que a submissão for escrita (português, espanhol ou inglês) e em inglês. No caso da submissão ser em inglês, o segundo idioma deverá ser o português.

6. As submissões não devem conter o nome do autor ou quaisquer referências a este, a fim de possibilitar a avaliação cega pelos pares. Atentem para a remoção do autor do arquivo antes da submissão dos originais para ava-

liação (WORD / Propriedades do Arquivo / Autoria).

7. Os autores que tiverem sua proposição aprovada devem declarar que cedem os direitos autorais à Revista Brasileira de Estudos da Defesa (RBED), podendo esta incluir o trabalho publicado em bases de dados públicas e privadas, no Brasil e no exterior. Devem ainda declarar que são o os únicos responsáveis pelo conteúdo do texto e que o mesmo não contém nada que possa ser considerado ilegal ou difamatório de terceiros.

8. As submissões em desacordo com as Instruções aos Autores não serão admitidas para avaliação e seus propositores serão devidamente comunicados.

### CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.

2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF que não ultrapassam 2MB.

3. O texto está em espaço simples; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

4. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

5. Ao menos um dos autores possui a titulação de mestre.

6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

### DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

1) Autores mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution que permite o compartilhamento do trabalho com reconhecimento da autoria e publicação inicial nesta revista.

2) Autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.

3) Autores têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho online (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal) a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja O Efeito do Acesso Livre).

### POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.