

**RBED**

# Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 6, n. 1, janeiro/junho, 2019

DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019



**Editor-Chefe**

Eduardo Munhoz Svartman (UFRGS, Brasil)

**Comitê Editorial**

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

Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Paulo Visentini (UFRGS, Brasil)

**Conselho Editorial**

Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB/Brasil)

Celso Castro (FGV, Brasil)

Daniel Zirker (University of Waikato, Nova Zelândia)

Eliézer Rizzo de Oliveira (Unicamp, Brasil)

Ernesto Justo López (Universidad Nacional de Quilmes, Argentina)

Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Graciela de Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Hal Klepac (McGill University, Canadá)

Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Manuel Domingos Neto (UFF, Brasil)

Marcela Donadio (RESDAL, Argentina)

Marco Cepik (UFRGS, Brasil)

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE, Brasil)

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

Mônica Dias Martins (UECE, Brasil)

Patrice Franko (Colby College, Estados Unidos da América)

Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP, Brasil)

Waldimir Pirró e Longo (UFF, Brasil)

Wanderley Messias da Costa (USP, Brasil)

**Assistentes de Edição**

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

Fernando Piccinini Schmitt (editoração eletrônica)

**Secretaria Administrativa**

Jéfferson Felipe Alves do Nascimento

Indexadores

---

**academia.edu**

**latindex**

## **SOBRE A REVISTA**

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

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

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

---

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

ISSN 2358-3932 - versão online

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

CDU 355.45(81)

---

**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>	

## ENTREVISTA

Um outro general é possível (Entrevista do general espanhol Julio Rodríguez a Alexandre Fuccille) .....	13
<i>Alexandre Fuccille</i>	

## ARTIGOS

What is the purpose of “multipurpose forces”?: the case of the Colombian armed forces in the “post-agreement” .....	27
<i>Héctor Luis Saint-Pierre</i>	
<i>Matías Daniel Ferreyra</i>	

Controlar os militares? Uma análise da dimensão de <i>accountability</i> sobre a atuação doméstica das Forças Armadas no Brasil .....	51
<i>Anaís Medeiros Passos</i>	

Capacetes Azuis brasileiros no Haiti: instrumento de <i>smart power</i> para a política externa do Brasil? .....	79
<i>Rafael Farias</i>	
<i>Rodrigo Perla Martins</i>	

Tecnologias militares emergentes: digitalização e a <i>Third Offset Strategy</i> estadunidense .....	109
<i>Thiago Borne</i>	

A Síria como ator na Guerra Civil Libanesa: motivações e efeitos da intervenção de uma terceira parte na resolução de conflitos .....	139
<i>Marcos Alan S. V. Ferreira</i>	
<i>Vladimir Monteiro dos Santos</i>	

Geopolítica da Rússia na região Anglo-Americana: política externa e aliança estratégica com o Brasil (2005 e 2017) .....	163
<i>Arthur Mastroiani Maximo de Lucena</i>	
<i>Alexandre Cesar Cunha Leite</i>	
<i>Fábio Rodrigo Ferreira Nobre</i>	
O <i>Lebensraum</i> na política externa russa para o Cáucaso do Sul (2000–2008) .....	191
<i>Fábio Albergaria de Queiroz</i>	
<i>Raquel Santos Bachiega</i>	
O Brasil e a grande estratégia dos EUA: aspectos históricos conjunturais .....	217
<i>Bruna Coelho Jaeger</i>	
<i>Pedro Vinícius Brites</i>	
A geopolítica da política externa do pragmatismo ecumênico responsável (1974–1979): o papel do Ministério das Relações Exteriores .....	241
<i>Caio Corsini</i>	
Diretrizes para Autores .....	267



## APRESENTAÇÃO

Nesta edição da *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, três textos retomam a importante agenda das relações civis-militares. Temos a entrevista concedida pelo general espanhol Julio Rodríguez ao ex-presidente da ABED, Alexandre Fuccille. Trata-se de testemunho relevante para colocar em perspectiva a experiência da nossa região com a da Espanha, a qual partilha conosco de um passado autoritário, mas que encaminhou de forma distinta a institucionalização do controle civil. Os artigos de Héctor Luis Saint-Pierre e Matías Daniel Ferreyra e de Anaís Passos abordam as implicações da definição do modelo de força (e missão) e do emprego em segurança pública das forças armadas na Colômbia e no Brasil, respectivamente. Os abalos nos sistemas políticos de vários países da América do Sul, a tendência internacional a se borrar a linha entre defesa nacional e segurança pública e os programas de modernização militar e mudança doutrinária impõem à comunidade acadêmica o desafio de refinar os instrumentos de análise e as capacidades propositivas sobre as relações civis-militares.

Temos ainda o artigo de Rafael Farias e Rodrigo Perla Martins avaliando em que medida a participação em operações de paz consiste em um instrumento de *soft power* para o Brasil; o de Thiago Borne, que aborda as tecnologias militares potencialmente disruptivas em desenvolvimento nos Estados Unidos; e o de Marcos Alan Ferreira e Vlademir Monteiro dos Santos, que revisita a guerra civil libanesa à luz da literatura de resolução de conflitos. Nos demais artigos desta edição, temos várias contribuições sobre geopolítica e grande estratégia. Neste âmbito, a Rússia ganha destaque com os artigos de Arthur Mastroiani Maximo de Lucena, Alexandre Cesar Cunha Leite, Fábio Rodrigo Ferreira Nobre e de Fábio Albergaria de Queiroz e Raquel Santos Bachiega. Temos o estudo de sobre o lugar do Brasil na estratégia dos EUA, de Bruna Coelho Jaeger e Pedro Brites e o sobre a geopolítica que informava o governo Geisel, de Caio Cursini.

A *RBED* agradece às autoras e autores e aos pareceristas que contribuem para que a revista consolide-se como periódico científico de referência em nossa área.

Boa leitura.

**Eduardo Munhoz Svartman**

Editor-Chefe da Revista Brasileira de Estudos de Defesa



Entrevista

---



## Um outro general é possível (Entrevista do general espanhol Julio Rodríguez a Alexandre Fuccille)

## Another general is possible: (Interview with general Julio Rodriguez to Alexandre Fuccille)

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, nº 1, jan./jun. 2019, p. 13-24  
DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75154  
ISSN 2358-3932

---

**ALEXANDRE FUCCILLE**

Era janeiro de 2019, uma manhã do inverno paulistano e o mesmo mês que, no Brasil, um capitão e um general da reserva assumiam, respectivamente, a Presidência e Vice-Presidência da República. Pontualmente, adentra pela porta do café do Círculo de Bellas Artes o general do ar Julio Rodríguez, ocupante do mais alto cargo militar no Ministério da Defesa espanhol (onde foi JEMAD, Chefe do Estado-Maior da Defesa) entre 2008 e 2011, durante o governo socialista de José Luis Zapatero, e agora também conhecido como “o general do Podemos”, mais importante agremiação política à esquerda no cenário partidário espanhol.

Na literatura especializada, o país de Cervantes nos é apresentado como a nação ibero-americana de passado autoritário onde mais longe se chegou na construção da direção política sobre os militares e no estabelecimento do controle civil democrático sobre as Forças Armadas, ainda que não isenta de problemas. Muitas vezes apontado como um modelo, é importante refletir, a partir da experiência espanhola, quais ensinamentos nos podem ser úteis em um país marcado por uma pronunciada participação dos militares na vida política e social como o Brasil.

De fala mansa e quase monocórdica, “Julito, el rojo” (Julinho, o vermelho) do alto de seus 70 anos, nascido sob o franquismo e de família conservadora — seu pai lutou como aviador na Guerra Civil junto a Franco —,

---

**Alexandre Fuccille** – Professor da UNESP na graduação e pós-graduação (PPG em Relações Internacionais San Tiago Dantas e PPG em Análise e Planejamento de Políticas Públicas), doutor em Ciência Política pela UNICAMP e pós-doutor na mesma área pela USP. Presidiu a Associação Brasileira de Estudos de Defesa/ABED no biênio 2014–2016. Diretor da Associação Brasileira de Ciência Política/ABCP-Regional Sudeste.

surpreende pela lucidez e compromisso com a democracia. Em sua autobiografia, “Mi patria es la gente”, de 2018, lemos um relato *sui generis* do humanista (“sou um militar antimilitarista”) que se desenvolveu a partir de muita leitura e outras formações para além dos muros militares (não sem traumas com a caserna de então), o apoio à Unión Militar Democrática/UMD (organização militar clandestina surgida no final do franquismo), seus primeiros votos no Partido Comunista Espanhol/PCE, as experiências exteriores na França, Alemanha, Estados Unidos e outros países como fundamentais de uma socialização que vertebra um pensamento em Defesa orientado para o exterior (“o inimigo nunca é um concidadão”), entre outras passagens igualmente saborosas. Alguns pontos dessa conversa de mais de uma hora podem ser conferidos abaixo, e abrem um fecundo debate sobre que Forças Armadas seriam desejáveis para o século XXI em um país efetivamente democrático.



**Alexandre Fuccille:** *Depois de décadas sob o autoritarismo do período franquista, a transição espanhola e a construção do controle civil sobre os militares neste país foram vistos como um modelo inspirador por muitos analistas da temática. Que passos, para além do ingresso na OTAN em 1982 e do que hoje chamamos União Europeia/UE em 1986, foram dados para a construção da direção política dos paisanos sobre os uniformados?*

**Julio Rodríguez:** Creio que a chave esteve, haja vista que evidentemente a transição foi difícil, na herança de um exército franquista. Quando chega a democracia, o maior temor era um golpe de Estado. Tanto foi assim que aprovaram a Constituição no ano de 1978 e em 1981 [23 de fevereiro], já com a Constituição democrática, temos uma tentativa de golpe de Estado. Este foi um momento que parece ter despertado a sociedade civil sobre os riscos de os militares voltarem à situação anterior, depois de três anos, com atentados do ETA, com atentados a militares, numa situação em que o governo estava numa posição difícil. Com o golpe de Estado se produz uma mudança em que todos os partidos — socialista, comunista e direita — fazem uma espécie de pacto, pelo susto que passam, e é quando se toma a atitude de se mudar as Forças Armadas em direção ao exterior. O caso do ingresso na OTAN é um pouco isso, que saiam do país e vejam como outros exércitos democráticos se estruturam. Também se produziu uma lei de dotações orçamentárias que abarcava um período de oito anos, como que dizendo “vamos dar material às Forças Armadas”, e as maiores transformações se deram na Marinha e na Aeronáutica. Assim, foi-se produzindo uma depuração, buscando gente de confiança e com compromisso

democrático para os cargos, afastando os militares golpistas. Esse processo está num livro escrito por Narcis Serra, o primeiro ministro da Defesa socialista da Espanha, onde narra como vai mudando os cargos, criando efetivamente um Ministério da Defesa que une os três exércitos [Exército de Terra, Exército do Ar e Armada], vai centralizando e “civilizando” os cargos de mais alto nível. O que mais tardou nesse processo foi a área da educação, que era sempre um gueto; estava no projeto, mas a prioridade foi mudar a política de aquisição de armamento e material, algumas políticas de pessoal; porém, a educação mudará apenas em meados dos anos 1990. Para mim, aqui está um aspecto central, pois biologicamente podem desaparecer os militares golpistas, mas o mais importante é que se está formando jovens com outros valores. Produziu-se esse processo lentamente, e, todavia, estamos começando a assistir outra vez o surgimento de manifestos, como consequência de haver demorado tanto para mudar a educação. Basicamente, foi a seleção de altos cargos, pôr dirigentes civis no Ministério da Defesa, dotação orçamentária e educação. Estas foram as chaves para que a mudança fosse efetiva, de Forças Armadas a serviço de um Estado democrático, do entendimento delas como um serviço público como outro qualquer, e que por isso não merecem nenhuma distinção ou valor especial. Eu sempre digo que o processo de transição é um processo sem solução de continuidade, ou seja, ninguém pode dizer que um processo de transição terminou. Com as Forças Armadas chegou-se a pensar: “já não são golpistas, estamos a salvo”, e aí relaxaram-se as mudanças no sistema educacional. É preciso também avançar na questão da Justiça Militar, que é uma justiça exercida por eles próprios. Ainda hoje existe uma sala no Tribunal Supremo para delitos militares. Penso que, assim como evolui a sociedade, a legislação, há que se incluir também o militar, que é um cidadão de farda. Educá-lo como um cidadão, assim como é necessário educar a sociedade civil, educação-cidadã, educação política e, quiçá agora, redobrar a atenção, pois estivemos desatentos e anestesiados nos últimos tempos. Quando falo de educação política, falo do compromisso com o Estado, com a democracia, como conselheiro político, mas não participar da vida partidária, partidará-la, o que aliás é vetado pela legislação.

**AF:** *A educação militar, com parâmetros curriculares públicos, transparentes e a serviço da cidadania, tem sido indicada como um ponto central à subordinação dos militares aos civis, bem como o sepultamento de saudosismos inadequados a uma cultura democrática. No Brasil, por exemplo, muitos manuais militares ainda hoje continuam a referir-se ao golpe de 1964 como “Revolução Democrática de 31 de março”. O Sr. poderia falar um pouco da educação militar na Espanha e sua relação com o profissionalismo militar e a não ingerência na vida política e social?*

**JR:** Primeiro que a chave, como disse antes, está no sistema educacional. Aqui, antes, as Academias [militares] tinham seus professores militares, seus livros militares e, durante esses dez anos [gestão Narcis Serra no MD], tratou-se de fazer que estes centros, antes independentes das três Forças, agora passassem a se associar às universidades, para que o militar saísse com o conteúdo militar mas também com um título universitário. Não pelo título universitário em si, mas pelo que significava o contato com a sociedade civil, e não o isolamento em um centro onde você levantava, ia à classe, com seu professor militar, etc. Isso inclusive produz uma endogamia que não é saudável. O inverso é até bom para a instituição, para que ela seja reconhecida pela sociedade civil e não seja percebida como um perigo. Enfim, que considerem o militar como os advogados, os juízes, os bombeiros, ou os médicos; ninguém se preocupa se um médico é de esquerda ou de direita, mas que seja um bom profissional. Pois com os militares deveria se passar o mesmo, ser um bom profissional e um bom cidadão, sem ter de haver nenhuma filiação partidária. E, se temos uma sociedade civil conservadora, lógico que teremos militares conservadores, mas se temos gente de esquerda e de centro, que as Forças Armadas reflitam a mesma pluralidade que temos na sociedade. Isso seria perfeito, saber que essas Forças Armadas saem da sociedade, não de filhos de militares, de determinadas localidades geográficas por terem um centro militar, e assim por diante.

**AF:** *A Espanha cria seu Ministério da Defesa durante a transição em 1977 e, excetuado seu primeiro ocupante — o ministro Manuel Gutiérrez Mellado —, sempre teve civis à sua frente. No Brasil, inversamente, a tardia criação do Ministério da Defesa em 1999 foi acompanhada de ministros civis — ainda que não tenha se conseguido construir uma estrutura definidora de pautas, processos e reformas. Ou seja, os comandantes das Forças Singulares continuam a deter muita força e, recentemente, quando completou sua maioridade, o MD teve um militar confirmado como ministro, e em 2019 novamente outro militar sob o novo governo. Como ex-JEMAD, como o Sr. avalia que poderia se dar o fortalecimento de um Ministério da Defesa?*

**JR:** Penso que é fundamental que o Ministério da Defesa seja dirigido por um civil, por um político, a exemplo do Ministério da Saúde, da Educação, que ninguém pense que tem que ser um médico, um professor... Que haja uma parte da organização que faça a gestão de recursos, comandada por quem o político considere apto, e a profissional de operações, que deve ser levada pelos militares como técnicos. Na Espanha, o Ministério da Defesa tem dois secretários de Estado: um que é de partido político, que leva os recursos econômicos, de pessoal e outros, com sua estrutura; e outro secretário de Estado, o JEMAD, que é o responsável pelas operações.



Porém, tem que estar em sintonia com o político — o JEMAD é um cargo político. O ministro, que tem a competência para definir estes cargos, deve eleger como JEMAD alguém de sua confiança, não digo de seu partido, porque vai lhe dar uma responsabilidade, que é de direção. O JEMAD, ou *Chief of Defense* (que pode ser de Terra, Ar ou Mar), é o responsável e coordenador da forma como atuam as Forças Singulares de uma maneira conjunta ante o ministro. A ele [mais alto cargo militar no interior do Ministério da Defesa] compete coordenar a parte operativa, não a de gestão política; por exemplo, ele dirá “faltam carros de combate, aviões e barcos”, e o político decidirá se os compra, se verde ou amarelo, de que país, pois tais decisões têm a ver com a política econômica, com a política exterior... Para mim é claro que os militares têm de reconhecer que é um cargo de confiança, e que tem a responsabilidade de elaborar a coordenação conjunta dos três exércitos, pois, se as demandas por Forças Singulares são elaboradas segundo seus Estados-Maiores, já começará a disputa por orçamento. As demandas por mais carros de combate, mais aviões ou mais barcos são legítimas, mas devem ter sua política de aquisição definida à luz do que chamamos operações conjuntas, ou seja, não quer dizer três exércitos operando isoladamente, mas sim combinados entre si, e o JEMAD pedirá os recursos em razão do que foi o debate sobre o orçamento. O orçamento de um governo é a lei mais importante deste, uma vez que ele estabelece as prioridades num exercício de soma zero, quer dizer, se eu aumento na educação, ou o que seja, e diminuo na segurança, é um debate que será político, no Congresso, transparente e público. Ele não pode ser secreto, que se criem inimigos exteriores, e nessa direção eu proponho uma integração da sociedade civil com as Forças Armadas, não estabelecer guetos diferentes, nem virtudes diferentes, nem cidadãos diferentes, nem fardas diferentes. Também andam fardados os policiais, os bombeiros, ou um médico quando coloca o jaleco branco.

**AF:** *Em todo o mundo a maior parte das Forças Armadas tendem a ser conservadoras e reacionárias. O Sr., como um militar claramente do campo progressista e comprometido com a democracia, poderia nos falar um pouco de sua experiência profissional que começa ainda no período franquista e se estende até 2015? Do seu ponto de vista, quais os maiores avanços e frustrações que presenciou na vida militar?*

**JR:** Sim. Eu vinha de um exército conservador e de uma família conservadora, de uma país isolado, em que quando acordamos para a democracia tive uma educação como o restante do país. Não nos sentimos democratas da noite para o dia, não havia nada, senão que foi um processo educacional. Eu creio que isso ocorreu em toda a sociedade, e nas Forças Armadas tam-

bém, com o reconhecimento de que elas, como a Igreja, são uma instituição conservadora. Conservadora não quer dizer reacionária. Nesse sentido, para mim deveria ser um reflexo do que é a sociedade, ou seja, se a sociedade tem a maioria ou se está equilibrada entre 50% à direita e à esquerda ou mais ao centro, as Forças Armadas deveriam ter uma composição parecida. Porém uma coisa que deveriam ter como marca é que fossem muito profissionais, como se exige a um médico que vai operar uma apendicite que não se equivoque. Nunca lhe será perguntado se é de direita ou de esquerda, mas que seja um bom profissional. Isso é o que procurei fazer ao longo de minha vida profissional, fora de minhas ideias. Claro, quando se chega a postos-chave, general e demais, já parece que um governo vai escolher determinada pessoa, mas o ministro vai selecionar alguém para trabalhar com alguém que conheça e seja de sua confiança. Assim é a eleição, por exemplo, para um chefe de gabinete. São mais relações de confiança do que necessariamente afinidade política. Mas o essencial é separar o que é profissionalismo do que uma pessoa pensa politicamente.

*AF: Invertendo a célebre frase de Clemenceau de que “a guerra é um assunto importante demais para ser deixada na mão dos militares”, no início da década de 1980, quando do curso de Estado-Maior, lia-se em sua monografia que “na atualidade [...] muitos militares podem pensar também que a paz é um assunto demasiado delicado para deixá-lo na mão de quem utiliza o armamento como estímulo econômico”. Dificultando a construção de uma cultura de paz, é possível afirmar que há uma relação promíscua entre complexo industrial-militar e muitos dos civis que se dedicam à condução dos assuntos de Defesa?*

**JR:** Totalmente. Quando fiz minha monografia, parti da definição de complexo industrial-militar que fez o general Eisenhower quando acabou a II Guerra Mundial, que disse: “o difícil vai ser transformar esta indústria de guerra em indústria de paz”, e não se transformou. Veio a guerra da Coreia, do Vietnã, e agora mesmo o presidente Trump designa o maior orçamento da história, quando não há tantos inimigos. Claro, isso funciona com base em uma estratégia do medo, onde se trata de criar inimigos. Agora mesmo se fala do terrorismo, e todo mundo está com medo que possa haver um atentado. Porém, até que haja este atentado, e no geral ele produz menos mortes que os acidentes de trânsito, para mim é central estruturarmos um orçamento em torno das questões de paz e segurança; uma pessoa tem sua casa ou país seguros não só com defesa, mas também com política externa, com diplomacia, com política econômica, ou seja, com um conjunto mais amplo de ações. O conceito de defesa e segurança tem de ser transversal a todo o governo, e oxalá um dia não haja prisões porque não há delitos, oxalá um dia não haja militares porque não há conflitos, oxalá...

É importante valorizar o quanto se gastar e onde, se eu decido me defender sozinho ou em aliança, ou se eu decido chegar a um acordo com outros países para definirmos um inimigo comum, porque isso é buscar sinergias. E logo ter muita educação sobre o que é a origem dos conflitos, a paz, que deve formar parte de uma educação cidadã, porque muitas vezes o problema não está no militar. Na teoria, o militar é um médico-cirurgião que conhece o todo, a medicina preventiva, a medicina curativa, pois extirpa ou corta um membro, um braço. A política deveria chegar antes. A política deveria evitar esse problema, porque as raízes dos conflitos são econômicas, de relações exteriores. Esse conceito de cidadão, que para mim deriva da educação política, trata-se de melhorar a compreensão das operações, dos temas militares não como um tema secreto, as compras militares sendo secretas, para produzir uma relação clara entre empresas de armamentos e o Estado, que às vezes não é saudável, mas que é preciso pô-la em evidência, e que a sociedade exija que não se gaste tanto nisso ou se gaste em outra coisa.

**AF:** *A OTAN, desde o fim da Guerra Fria, a despeito de em tese ser uma aliança militar defensiva e do desaparecimento do Pacto de Varsóvia, tem expandido sua atuação para o Leste e o teatro de operações até mesmo para fora da Europa. O Sr., com sua vasta experiência internacional, poderia comentar como vê esse cenário em um contexto de deterioração da governança global e do direito internacional?*

**JR:** Basicamente esse tipo de organização defensiva, que para mim está muitas vezes relacionada com o complexo militar-industrial, porque a OTAN se cria em um contexto pós-II Guerra Mundial que rivalizará com o Pacto de Varsóvia e, caído o Muro de Berlim e terminada a Guerra Fria, segue-se buscando inimigos no exterior. Isso claramente é um exemplo, como dizia antes, do vínculo existente entre estas organizações e a indústria de armamento, e a própria OTAN inclusive está obsoleta — armas que se comprovaram depois antiquadas e conflitos que se resolveram de forma bilateral ou multilateral, seja no Afeganistão ou na Síria. Creio que a chave agora para resolver os conflitos é entender a política de segurança não como uma política militarista. O militarismo não o exercem só os militares, senão mentes que pensam que os conflitos somente se resolvem pela via da força, via *manu militari*. Há muitos civis que são militaristas.

**AF:** *Atualmente, a extrema direita vive uma expansão no mundo. No Brasil, o atual presidente e vice são militares da reserva e seu slogan de campanha era “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”. O Sr. tem uma visão crítica desse patriotismo xenófobo e que se apropria de símbolos pátrios como se apenas deles fossem e os instrumentalizam contra os interesses populares em prol do status quo.*

*Enfim, como membro da agremiação política Podemos e o advento do VOX na cena espanhola, o Sr. poderia falar um pouco mais de como vê esse quadro nacional e internacionalmente?*

**JR:** Creio que o mesmo que se passa com os militares brasileiros lembra Trump com “America First”, ou seja, o que agora se passa com a Espanha, essa coisa agora de lotar as ruas com a bandeira espanhola como se fossem os mais patriotas. Meu conceito de patriotismo é que há muita gente patriota, gente que se levanta todos os dias, que trabalha por seu país, ou que migra e manda seus salários à família, essa gente é mais patriótica do que todos estes que estão defendendo interesses econômicos. Se produziu — pois eu creio que houve um vazio na educação — a ideia de que muitos militares da reserva, ao notar o ímpeto de movimentos como o VOX, voltaram a se sentir fortalecidos e pensam: “agora há um movimento que me protege. Eu antes pensava assim, mas não podia dizer porque era algo vergonhoso”; ou seja, não é que tenha crescido, é que antes estava escondido, por assim dizer. É uma falha do processo educativo, de meu ponto de vista. O que aconteceu na Espanha é que muitos militares voltaram a se sentir nostálgicos do período de Franco, associando o franquismo a uma postura reacionária, “por Deus, pela pátria, pela unidade”. Isso eu creio que é uma falta de educação política cidadã. Porque também — e isso está acontecendo muito na França, mas aqui estamos tratando de evitar — ocorre que este voto na extrema direita está migrando muito para as periferias, cansadas da política. É como dar um tiro no pé, porque são as principais vítimas. Aqui, um dos comícios mais importantes do VOX foi em Carabanchel (que é um bairro marginal de Madri), assim como fez Le Pen em Marselha ou em outros bairros marginais, porque veem lá um nicho de votos. Este crescimento do VOX se está associando aos militares. O presidente da Fundação Franco é um militar que esteve sob meu comando; eu sabia que era conservador, mas nunca que chegaria a esse ponto, com esse fervor franquista. É um processo que só pode ser revertido por meio de uma educação adequada, mas é um processo de longo prazo, porque as mentalidades não mudam de um dia para o outro. Nós pensávamos que tínhamos eliminado o franquismo por um processo biológico (pensávamos “estes que participaram na guerra civil já desapareceram”), mas se aparecem jovens franquistas é que alguma coisa fizemos de errado no processo educativo. Isto me preocupa porque é uma coisa malfeita tempos atrás e precisamos trabalhar para mudá-la.

*AF: Sua autodefinição como “um militar antimilitarista” causou assombro em muitos e insinuações nada positivas acerca de seu real compromisso com a nação. O Sr. poderia desenvolver esse ponto?*

**JR:** Sim, um militar antimilitarista e pacifista, porque um militar que conhece os horrores da guerra não quer a guerra, outra coisa é se preparar para quando seja necessário, e é preciso instar os partidos políticos para que solucionem os conflitos de outra maneira. Para mim o militarismo é colocar o poder militar à frente e acima do poder civil, e há alguns civis que pensam assim. Nesse sentido, eu sou constitucionalista, porque na Constituição espanhola o poder militar está submetido ao poder civil, por isso sou um militar antimilitarista. As palavras se desgastam, e o antimilitarismo está associado a alguém que está contra as Forças Armadas, e eu não sou contra as Forças Armadas, sou contra o militarismo. Já sofri uma reprimenda para que não use o termo porque as pessoas não entendem; eu vejo nisso uma contradição; insisto: eu não sou contra as Forças Armadas, mas sim contra o protagonismo militar.

**AF:** *Muitos assuntos e questões de fundo essencialmente político têm sido securitizados, por militares e/ou civis, na Espanha e em muitos outros países (centrais ou periféricos). Como fugir dessa armadilha colocada pelo neoliberalismo ou pela falsa sociedade de bem-estar — como o Sr. escreve — que muitas vezes mascara os reais problemas? No Brasil, por exemplo, muitas vezes os militares são empregados na manutenção da lei e da ordem (GLO) e missões de contra-insurgência. Na atualidade, os militares são a **ultima ratio** do Estado ou o braço armado da burguesia?*

**JR:** Penso que é importante separar quais são as responsabilidades das forças de segurança, do Ministério do Interior e do Ministério da Defesa, para evitar essa confusão. Porque quando não se encontra inimigo no exterior parece que se dedica a buscar esse inimigo internamente, que é o terrorismo e tal, pelo que se está abandonando o papel que corresponde às Forças Armadas, com os serviços de inteligência assumindo uma perigosa posição. Eu penso que as Forças Armadas não têm nada a ver com segurança interna. Quando começa a se mesclar, entramos nesta dicotomia que vemos na França, declaram Estado de Alerta em razão de um atentado, põem nível 4 [que vai até nível 5], colocam as Forças Armadas nas ruas e já não há quem as faça voltar aos quartéis, porque não há nenhum político que abaixe o nível de alerta de 4 para 3. Então, as Forças Armadas, um corpo que não está preparado para isso, que não estão treinados para uma manifestação civil (isso requer meios distintos), começam a atemorizar a população. A chave está no processo educativo, sempre volto a esse ponto. Tanto é assim que a primeira coisa que faz a parte conservadora é mudar a lei da educação. Por exemplo, aprovamos uma lei importante com os socialistas durante a transição; porém, em seguida, a Igreja e a direita trataram de controlar esse sistema educativo. Eles não chamam de doutrinar, dizem

que é liberdade de escolher, e quando nós o fazemos chamam de doutrinação, e eles liberdade de escolher a escola que você queira. Não, se a educação é do Estado, ele tem que educar de uma maneira laica, de uma maneira cidadã, isso é fundamental! Do contrário, estamos criando e alimentando uma extrema direita que semeia o medo, mitifica as Forças Armadas... As Forças Armadas não devem ser mitificadas, mas cumprir seu papel constitucional e não se dedicar a questões internas. Eu separaria claramente o papel de “inimigo interno”, que agora está mesclado com o fenômeno do terrorismo — ainda que seja na Síria — e o que acontece na França, que é um problema de marginalidade, de educação, e não de imigração. Essas pessoas marginalizadas e excluídas é que são a raiz do problema, seja onde for. Não adianta colocar as Forças Armadas para lutar contra o terrorismo, ou o narcotráfico; é um papel que não corresponde a elas. E o dia que se mescle... Olha a indústria do armamento. As pessoas veem com maus olhos que se compre um míssil ou um avião, mas quando se trata de segurança interna não importa que se gaste. A Europa produziu um crescimento tremendo nos gastos da chamada segurança interior, com a guarda civil, gendarme... são as mesmas indústrias, agora com *drones*, vestuário, armamento específico, porque perceberam, como bons empresários, que o negócio derivou, se securitizou, são os mesmos *lobbies* buscando encontrar clientes e convencê-los. Se eu aumento o orçamento de Defesa, tenho um rechaço, mas se aumento o orçamento da Polícia, não, porque as pessoas querem estar seguras, querem suas famílias seguras, e então o campo está aberto. É preciso muito cuidado nesse ponto!

**AF:** *Qual sua visão sobre o serviço militar obrigatório na “era do conhecimento” e em tempos de Forças Armadas modernas, competitivas e flexíveis?*

**JR:** Acredito que já passou o tempo do serviço militar obrigatório. Aqui, era alguém que se “sequestrava” por dois anos e prestava serviços grátis ao Estado. Ninguém mais concorda com isso! Na Espanha produziu-se uma mudança rápida em razão da pressão da sociedade e é impossível que volte, ainda que haja nostálgicos na direita que dizem “é porque é necessário educar”. Aí não se educa! Estavam sim prestando um serviço gratuito ao Estado, ninguém mais concebe isso, e se lhe concede algum soldo, um salário, já caminhamos para um serviço profissional, e não há volta atrás.

**AF:** *Um ponto importante, ainda pendente em muitos países latinos, é a existência em tempos de paz da chamada Justiça Militar. Como o Sr. vê este instrumento, idealizado séculos atrás, em pleno terceiro milênio?*

**JR:** É um conceito que tem que desaparecer, somente sendo concebível quando se está em operações, em guerra, etc. No geral não há delito que te-

na que associar-se à Justiça Militar pelo fato de ter sido um militar que o cometeu ou porque há um Direito militar específico. Isso parece um anacronismo, maculando o princípio de unidade jurídica institucional que corresponde à Justiça. Em outras profissões não é assim, ainda que haja especificidades na profissão militar. Pode eventualmente até haver seção especializada em determinado tipo de delito, mas não tem que ser uma justiça própria, e ainda mais julgada por militares, ou seja, seus pares. É uma contradição.

**AF:** *Em tempos de tantas mudanças, qual o papel e a missão que as Forças Armadas de um país democrático devem ter no século XXI?*

**JR:** É um serviço público, como outro qualquer, é um serviço que considero que tem que defender o sistema democrático, tem que estar em função da prevenção, como um bombeiro cuja função é mais prevenir o fogo do que tratar de enfrentá-lo. As Forças Armadas, de forma assemelhada, ainda que existentes para o risco de um grave conflito, deveriam ter funções mais preventivas do que executivas. Parece que há uma sensação em empregar determinados serviços, como médico ou bombeiro, mas não há nenhum bombeiro incendiário, como não deve haver nenhum militar que deseje participar de um conflito — seja no exterior, seja no interior. Eu creio que é um serviço público, mas a segurança é uma função transversal a todo o governo, ou seja, a segurança não se consegue só com Forças Armadas potentes, fortes e bem aprestadas, mas com uma boa política de segurança, que pode ser econômica, diplomática, comercial, de cooperação para o desenvolvimento. Se há um país em conflito, é preciso ajudar que esse país se desenvolva, mais do que entrar em conflito com ele.

**AF:** *Isso seria um pouco o papel. E as missões?*

**JR:** As que especificar o governo, simples assim, ainda que eu não esteja de acordo em intervir em determinado conflito, porque é um serviço. É como um dia um policial que tenha de frear uma manifestação de policiais. Ainda que se oponha individualmente, é um serviço público e ele tem que estar às ordens do poder civil; isso tem de ser bem claro, o poder civil é que tem o poder emanado da soberania popular, do Congresso. Como se entra em um conflito na Espanha? É preciso que haja uma resolução internacional, que seja aprovada pelo Congresso e tenha os recursos necessários. Cumpridas estas etapas, aprovadas por todos, os militares têm que atuar em função da ordem do governo, não porque eles pensem que uma coisa se solucione melhor de determinada maneira, mas porque esse debate é político.

**AF:** *General, muito obrigado por sua entrevista.*

**JR:** De nada.

UM OUTRO GENERAL É POSSÍVEL (ENTREVISTA DO GENERAL ESPANHOL JULIO RODRÍGUEZ A ALEXANDRE FUCCILLE)

**RESUMO**

O general Julio Rodríguez foi Chefe do Estado-Maior da Defesa – mais alto cargo militar no Ministério da Defesa da Espanha. Atualmente milita no “Podemos”, partido político de esquerda deste país. Nesta entrevista, fala da transição do franquismo, sobre educação militar, o processo de “civilização” do Ministério da Defesa, de Justiça Militar, serviço militar obrigatório na atualidade, e outros temas que impactam o campo das relações civis-militares.

Palavras-chave: Forças Armadas; Defesa Nacional; Educação Militar; Relações Civis-Militares.

**ABSTRACT**

The general Julio Rodriguez was Chief of the Defense Staff, the highest military rank at the Spanish Armed Forces. Currently he is a member of Podemos, a leftist political party in Spain. In this interview, Rodriguez talks about the transition from Francoism, about military education, the process of “civilianization” of the Ministry of Defense, Military Justice, compulsory military service today, and other topics that impact the field of civil-military relations.

Keywords: Armed Forces; National Defense; Military Education; Civil-Military Relations.

**Recebido em 03/04/2019. Aceito para publicação em 18/05/2019.**



Artigos

---



# What is the purpose of “multipurpose forces”? The case of the Colombian armed forces in the “post-agreement”

## Qual o propósito das “forças multi-propósito”? O caso das forças armadas colombianas no “pós-acordo”

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 1, jan./jun. 2019, p. 27-49

DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75117

ISSN 2358-3932

---

HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE  
MATÍAS FERREYRA WACHHOLTZ

### INITIAL CONSIDERATIONS

After the Colombian Armed Forces have been involved in a prolonged internal conflict, today their Army faces the task of thinking of the future. Such endeavor is put forward in an exceptional moment, since the peace agreement struck with the Colombian Revolutionary Armed Forces (Farc), in Habana, has expanded the ground of reflexion that involves the Colombian Armed Forces and society in general. One of the pivots of this reflexion is the already active *Plan de Transformación del Ejército de Futuro* (*PETEF*, Future Army's Transformation Plan), of which the most important influence and motivation lately comes from the possible scenario for a sustainable and stable peace for Colombia (Ramirez 2015).

The Colombian military Transformation Plan is oriented by the model of 'Multi-mission Force'. Under this concept, the armed forces would take on multiple functions, missions, and goals in different areas of defense, security, territorial and economic development, and even the environment. The strategic focus points to future scenarios where the main security challenges will not be dominated by internal armed conflicts, but by prob-

---

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

**Matías Ferreyra Wachholtz** – Doutorando em Relações Internacionais pelo PPGRI “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisador CAPES. Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES).

lems such as organized crime and drug trafficking (CGFMC 2015). The option for this model of forces means the strengthening of military use in domestic security, just like it has been done during the last five decades while justified by the prevalence of the armed conflict. We believe that following this path, Colombia could put their Armed Forces in imminent institutional and doctrinal dangers, since a 'multipurpose force' can become a 'no-purpose force', with a doctrinal decharacterization that can lead to a de-professionalization of the military career.

Alternatively, there are propositions that understand that Colombia can choose different Public Force models, more adequate to those future scenarios, for example, the 'Specialized Forces' model (Alda 2016; Batagliano 2016; Vargas 2015; Buitrago 2015; Pion-Berlin and Trinkunas 2011). The gravitational center of this model of force is the institutionalization of 'Intermediate Forces', that is, Police Forces with military status, focused on dealing with fire capacities that surpass the conditions of police contention, such as those of mercenaries paid by the financial capacities of the organized crime and drug trafficking. With such resources in the hands of the State, the Armed Forces could prepare themselves operationally to better fulfill their primary and constitutional function, which is the protection of the sovereignty of the State and external defense, while the common police force would keep its operational autonomy to investigate illicit acts and maintaining the public order. This model addresses the political imperative of demilitarization of domestic security, within a framework of civil and democratic governance, but also obeys a strategic-operational objective: the creation of more efficient and effective forces formed according to the specific nature of the threats and the availability of modernized armed forces matching Colombian Foreign Policy in the scope of international interest.

The reflection concerning the modernization of Colombian Armed Forces in the post-agreement possesses a transcendence that is not exhausted by the problems of this country, but it reaches the regional context. More often than not, Latin American countries face security challenges and similar obstacles in relation to the reform and modernization of their security and defense sectors; that is, how to efficiently adjust the monopoly of state violence to successfully face the security challenges, marked by the increase in mercenary fire-power, the sophistication of intelligence and counterintelligence networks, and the enormous capacity of corruption that can fund organized crime and drug trafficking networks. Except for Chile, Argentina and Uruguay, Latin American governments show a dominant tendency of employing their armed forces to confront the aforementioned problems which turns out to be a rumbling failure in

all instances. Nevertheless, there is still a lack of clear and accurate regional responses to which could be more suitable models of forces.

In this sense, our objective with the present paper is to analyze possible modernizing military models to Colombia, from the eventual concretion of the peace process that develops with the guerrillas the FARC. We understand that the field of Defense constitutes, together with Diplomacy, one of the specific grammars of the Foreign Policy of country (Saint-Pierre 2007).<sup>1</sup> For this reason, we consider the management and the image of the military transformation in Colombia not only in its domestic order, but also regionally and globally.

We organize this reflection in three parts. In the first part, we describe the nature of the ‘post-agreement’ period and the concept of ‘military modernization’, in relation to the Colombian case. In the second part, we analyse the characteristics and the basic concepts of the ‘Multi-mission Forces’ — which we also understand as “multipurpose force” — and ‘Specialized Forces’ models together with their implications to the realm of defense and public security. In the third part, we develop a projection of the application of the ‘Specialized Forces’ model to the Colombian case and we propose the analysis of its functioning in three areas of management and image: national, regional and, global. Finally, we present some final considerations.

## POST-AGREEMENT AND MILITARY MODERNIZATION

The German political philosopher Hannah Arendt has said that every civilization is founded over a blood confrontation between brothers: ‘[...] whatever brotherhood human beings may be capable of has grown out of fratricide, whatever political organization men may have achieved has its origin in crime’ (Arendt 2011, 46). The Jewish civilization (Cain and Abel) as much as the Romans (Romulus and Remus) have their foundations in this myth of blood. For this reason, this exceptional moment that Colombia lives through can be one of consecration (in the strictest sense of the term) of a harmonious and long-lasting relationship between Colombians. Nevertheless, this ‘final stage’ in which the historical process of the conflict finds itself, known as the ‘post-agreement’, is estimated to be the longest, most onerous, and the one which will have to face the most challenges.<sup>2</sup> There are many obstacles to the implementation of reforms and measures that will lead to a profound transformation of the conflict and that will allow the reestablishment of a genuine national reconciliation (Rojas 2016). Colombia has lived many years in war and has had a unique experience with thwarted processes of peace. Since the wars of

national independence, through the Thousand Days' War (*Guerra de los Mil Días*, in Spanish) and *La Violencia*, up to the current peace process, there have been many occasions in which they have intended to bring the conflict to an end and begin a stage in which there would be no outbreaks of violence (Benavides 2004).

Post-agreement is not a situation in which the conflict has ceased at some point in all parts of the country; differently, it is a process that is supposed to lead to the desired peace. However, a stable and lasting peace requires additional construction, which goes beyond the absence of conflict. This process of adjustment, reconciliation and reunion of the national project cannot be an incomplete peace (Cepeda 2016). The agreement with the FARC would imply an important advance, but it would be limited to a “negative peace”, in the sense that the cease-fire, disarmament and the end of hostilities are the door to advance to the “post-conflict” where one would have to work for a “positive peace” (Galtung 1998), in which structurally the minimum conditions of development and justice for most Colombians must be guaranteed to transform the causes of conflicts that were not resolved through the peace agreement. In that sense, according to Cepeda (2016, 202), Rodríguez and Bedoya (2016), among others, the signing of peace means — despite its great value — just the arrival of the post-agreement, but not necessarily that of the post-conflict, in which the construction of peace can take as long as the armed conflict experienced.

According to Galtung's perspective (1998), in order to transform a conflict, it is necessary end up all kinds of violence (not only the armed kind) and begin a long process that entails: a reconstruction, a reconciliation and a resolution (the three 'R'). Therefore, the former Secretary-General of the United Nations (UN), Boutros Boutros-Ghali, emphasized the need for a new institutional environment to the consolidation of peace: 'action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict' (ONU 1992, 6). In fact, this period demands the implementation of important institutional reforms on the armed, civil, and military structures involved in the conflict. Thereupon, the current period in Colombia is essential to legitimize the reflection on the transformation of the Army, that will be more profound, consistent, and permanent if it can count on a legitimacy achieved through an open dialogue with Colombian society. The reputation of the Armed Forces in the present, nationally and internationally, will be enhanced by this transformation in the light of this new Colombian and global reality.

Transformation, restructuring, or modernization of the Armed Forces refers to a process of adjustment of the military institution so as to meet

a series of factors such as changes in the paradigms and agendas of security, political changes, international and regional order, integration processes, among others (Vela 2002, 12). The military restructuring implies a transformation in the perceptions that the armed forces have about their function, their mission, their interaction with society, as well as their organizational structure. According to Vela (2002, 13), a central factor in this process is the doctrine, given that its axiological matrix grants the foundations to all of the redefining relationships between society, the State, and the armed forces. Precisely, a military restructuring process is expected to be concluded at the moment when a real doctrinal change is achieved, that is to say, with the internalization of new values and norms in accordance with a democratic context, therefore, when it is possible to ascertain a cultural change in the organization and in the strategic thinking.

From a broader perspective, military reconstruction is part of a reform process of the 'security and defense sector' (SSR) that, according to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007) includes the main security actors (armed forces, police, *gendarmería*, and intelligence); the bodies of administration and control (Ministries of Defense, financial administration organisms, and committees of civic monitoring); the legal institutions and the application of the law, and state security forces (private security companies, militias, and guerrillas) (Pinzón 2014).<sup>3</sup> Primarily, the SSR is focused in the provision of state and human security in the framework of democratic governance. According to Pinzón (2014), the governance of the security system can be considered the *software* that allows the completion of the reform/restructuring of the public force in accordance with the strengthening of democracy and not mainly in function of corporate, institutional, and political interests of the public force. In the history of Latin-american countries this *software* is important, mainly because the balance between the requirements of democracy and the ones of security have often been in conflict. The necessity to protect the nation against domestic violence or transnational threats has time and again been used to justify state action outside the law and limitations to the same rights they affirm to be protecting (Pion-Berlin and Trinkunas 2011).

In the historical moment Colombia is living now, it is necessary to rethink the role of the State and the missions of its armed instruments, fit to their nature and in accordance with the democratic system, the non-traditional threats, and international peace. Neither losing sight nor forgetting the constitutional, doctrinal contours, specific armament, and preparation — which separate the use of the legitimate monopoly of force in their protective function of domestic security, on one side, and the use for ex-

ternal purposes in their lethal function of defense —, it is necessary to advance, defining clear roles, missions, and functions to the Armed Forces and to the Police, in order to address non-conventional threats and violent non-state actors that have the capacity to affect the constitutional order of a State, regions, or continents.

## DEFENSE, DOMESTIC SECURITY AND MODELS OF FORCE

In other papers,<sup>4</sup> we have shown the profound and essential difference between **defense** and **public security**, that allows us to decide on the armed structure of the State most adequate to the specific demands of each one of them. Here, we limit ourselves to say that the legitimate monopoly of violence that defines the contemporary State is, obviously, only one. On one side, this legitimate and concentrated force is able to guarantee the univocal application of one normative order to the entirety of the national territory ('good laws and good armies') that regulates the behavior of the human beings in the society. In a regular rule of Law, the actions and behaviors of the citizens are predictable precisely because of this adjustment to what is prescribed by the law. This situation provides the security that enables the citizens to live peacefully in a State in which conflicts can be solved legally through law adjustments. In this order of things, there is no 'enemy', but only adversaries, competitors, or deviation of behavior that can be solved agonistically, that is, by adjustment to the law and the application of punishment. Force, in this environment of conflict, seeks to protect the citizens from one another, it is enforced with a **protective** sense, which allows citizens to live with security and tranquility. Thus, it is established the protection of the normative social *status quo* safeguarded by the police.

On the other side, this state *status quo* exists among other States that, with their respective monopoly of violence, measure themselves mutually, they observe each other, and assess their strategic relevance in an environment where there is no bidding law for there is no there is no legitimate monopoly of force that can coerce and punish the offending States. This is an environment where, in light of the unpredictability generated by the anomie, a strategic calculus is required, and the legitimate monopoly of the state's force is used in a completely different way than the one used inside the national frontiers. In the international environment, where war is a legal instrument to settle differences and to solve conflicts, this force is directed towards an 'other', a '*xenos*', a foreigner that can threaten the existence of the citizens and the State, for which reason there is precaution, defense, and the use of total force. Concerning this foreigner, considered



the ‘enemy’, the force of the State is to be used with maximum **lethality**, be it for dissuasion or for annihilation. Therefore, the same legitimate monopoly of force is used internally as a **protection** to the citizens and externally as **lethal** violence against the enemy. Due to today’s complexity, both meanings of force are executed by the state’s stable and permanent administrative structures that, for their specificity, require specific education, preparation, training, and weaponry, as well as a precise and unambiguous doctrines for the different missions they are entrusted to fulfill.<sup>5</sup>

Nevertheless, as aforementioned, in Colombia, the *Plan de Transformación del Ejército de Futuro (PETEF)*, in effect since 2011, has opted for a model of armed forces called “Multi-mission”, that contributes to the erosion of the essential and necessary limits between defense and domestic security. The plan proposes, until 2030, the projection of the Army as a ‘multi-purpose force’ qualified to answer to an array of responsibilities, roles, and missions, training for the consolidation of peace and the development of the country.<sup>6</sup> In the words of General Alberto José Mejía, commander of the Army:

It is an Army projected to the future to fulfill a portfolio of missions that will be given to us by the Ministry of National Defense, that encompass, specifically as a main effort, the protection in issues regarding internal order, the protection of our sovereignty, and support in areas of great importance to the global agenda, such as the environment, the prevention of disasters, humanitarian support, the projection of our capacities to support the strengthening of the social tissue in Colombia, and also our participation in international missions (El Colombiano 2016).

Within the scope of the new Damascus Doctrine that, since 2016, has been the main axis of the transformation plan, the Army adopted a unique operational concept for the performance of the Force, called “Unified Land Operations” (UTO). This concept is executed through the simultaneous combination of offensive, defensive, stability and defense support tasks to the civil authority, in order to avoid or deter conflict, prevail in war and create favorable conditions for its resolution.<sup>7</sup> According to Mejía himself, this polyvalent model of force (similar to models already existing in other countries of the region) will not involve in the reduction of budget or personnel and seeks to adapt to the requirements of the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Indeed, although it is argued that the new doctrine is the result of “the natural evolution of our doctrinal thinking”, the fundamental role in doctrinal renewal has had the CADD (Combined Arms Doctrine Directorate), which is part of the U.S. Army Combined

Combined Arms Center (CAC) and the Tradoc (Training and Doctrine Command) (Rojas 2017, 102). Precisely the Doctrine Directorate of the United States Army has been advising directly since September 2015, through the management of the Army South and the Southern Command, to the Doctrine Center of the Colombian Army (Cedoe, for its acronym in Spanish), in the design of the Damascus doctrine and the incorporation of the operational concept UTO.<sup>8</sup>

It is noteworthy that the 'multi-purpose force' model is in accordance to the pressure exerted by the United States since the end of the Cold War with the intent to induce the transformation of Latin American Armed Forces in 'hemispherical guards', built to combat organized crime, specially drug-trafficking, to the protection of the environment, and to participate in Peace Operations (Silveira 2004). Thus, the conventional strategic-military matters in the hemisphere, such as the external defense of the States' sovereignty, would be put under the tutelage of North American armed forces. In fact, in many countries, such as Mexico, Bolivia, and Colombia, because of North American pressure, the Armed Forces have been concentrated and involved in the combat against drug-trafficking, purely a matter of domestic order for the police.

According to Vargas (2008), this model of force poses a series of risks, such as the corruption of an activity that mobilizes an enormous amount of money and that undermines the division between national defense and public security. Likewise, as it is presented by Bataglini (2016), the application in Latin American countries of such models of force entails an enormous social cost not being able to stop the phenomenon. Mexico is a paradigmatic case. The increase in the crime rate and violations of human rights were a direct consequence of the politics of militarization of the combat against drug-trafficking that has been carried out since 2006 (Human Rights Watch 2018). The intervention of the armed forces has been massive. Around 96,000 military personnel have been mobilized to perform tasks of public security, among them, detentions, patrolling, inspections, and raids. The main effect of this intervention was an exponential boost of violence that has increased the homicide rate from 8 per 100,000 inhabitants in 2007 to 24 in 2013 (Bataglini 2016). Until July 2016, there have almost 10,000 reports of abuse perpetrated by the Army since 2006 (Human Rights Watch 2018). As Bataglini asserts (2016), even though Mexico can be considered an extreme case, the military intervention in a great part of the countries of the region has turned out to be a picture of all kinds of excesses, arbitrariness, and violations of human rights. Moreover, it is not confirmed that the intervention has promoted the decrease of drug-trafficking, which suggests that the only possible

result of the application of the multi-purpose model of force, in the long term, is military de-professionalization leaving the defense of national sovereignty forlorn.

In Colombia, the necessity of facing a prolonged internal armed conflict has converted the threshold between national defense and public security in something hazy and vague. The materialization of this lack of definition in the delimitation is the idea of 'Multi-mission Force', in which the police and the military functions are mixed together in a mangle of doctrines and even professional vocation. Orienting the process of military transformation according to the idea of 'multi-purpose forces' can mean going through a circular path that institutionalizes this dangerous fog. The concept of 'multi-purpose forces' hides the idea of 'no-purpose forces' and counting on armed forces with no clearly defined purpose can lead to the temptation of them being used for political ends to carry out the worst purposes. When the military component intervenes in domestic questions, they distort their primary and main purpose. This improves the chances of a de-professionalization process or, in other words, of a progressive loss of their material capacities and professional abilities to combat the enemy in a conventional military conflict. Confronting organized delinquency is not the same as confronting another armed force equipped with the classic means: tanks, airplanes, or vessels. The phenomenon of organized crime and especially drug-trafficking, in Colombia as well as in Latin America in general, has achieved such a degree of corporate complexity and organizational expansion that the Armed Forces and the Police because of their doctrine, training, education, organization, and generic equipment are not able to face them successfully. Organized crime can neither mimic a foreign military force that threatens the sovereignty of a country, nor some form of paramilitary insurgency that could be confronted with the maximum severity of the State's power, even though this kind of armed delinquency sometimes surpasses in firepower the capacity of the common Police.

Taking this projection and the growing firepower capacity of the militarized gangs at the service of crime into account, we consider it could be important the possibility of constituting an 'intermediate force', a specialized force that, because of its configuration, doctrine, and fighting skills, could be more adequate to face said problem. A police with a military status constituted as more robust than the police force, but less heavy than the armed forces, could combine more suitable characteristics to face criminal networks and count on its own legislation in order to safeguard its actions legally (Alda 2016). Therefore, as Pion-Berlin and Trinkunas (2011) point out, these 'hybrid forces' would occupy the so called security gap, since they would be a police force capable of investigating complex crim-

inal networks and, if necessary, could confront criminals with powerful weaponry, thanks to their configuration as a robust force. The nature of the bodies of intermediate forces is twofold (civil/military). Examples of these kind of forces already exist in Latin America and in Europe, such as the Spanish Civil Guard and the French and Argentinian *Gendarmerie*, and the Italian and Chilean *Carabineros*. This form of security force would be able to face challenges that demand a more robust and powerful response than the ones that the common police can give, but not as robust as a military one (Alda 2016). In turn, the creation of a specialized third force contributes to the specialization and professionalization of the Armed Forces and of the Police safeguarding their particularity. In fact, with the use of intermediate forces, the Armed Forces would be discharged of missions related to the combat of militarized groups of the organized crime and drug-trafficking, and would, thus, be able to resume their training and indoctrination to fulfill their constitutional missions with efficiency and effectiveness, which would keep them from being deprofessionalized.

Such qualities would convert the model of specialized forces in a bedrock over which it would be possible to build the demilitarization of public security and over which it would be possible to build a new framework of management and perception for the Armed Forces and the policy of Defense, for the relationship with citizens as well as for the regional and global contexts. For this reason, in the next section, we consider the model of specialized forces to the Colombian Armed Forces from its implications regarding the management and perception in the domestic, regional, and global order.

## LEVELS OF MANAGEMENT AND PERCEPTION OF THE COLOMBIAN ARMED FORCES IN THE POST-AGREEMENT

### Domestic perception

The construction of the domestic perception is the representation of the perspective of reconciliation of the Colombian, their social protection, and the defense of this mutual understanding. The protection of the citizens in charge of a robust and renewed police system and penitentiary system that would allow the projection of order, justice, and security to all regions of the country to support a free and secure citizenship. In some countries, these systems belong to the Ministry of Internal Administration, in others to the Ministry of Justice, and more recently, some countries have created the Ministry of Security. In all of these instances, those systems are independent from the Ministry of Defense,

which allows it to dedicate itself to its main mission, that is to say, as the specific lexicon of foreign policy of the country to national defense.

In this direction, a profound reflection on the type of relationship that is to be built with Colombian society is necessary, for they will be the ones to legitimize the main purpose of the armed forces. The transformation plan carried out by the armed forces, with purposes oriented towards the international context, can only be made possible in its entirety with the internal transformations mentioned above. The challenge resides in designing a viable model of social cohesion, centered around the institutions and civic aspirations (Patiño 2015). In turn, according to Alejo Vargas (2015), the main task in this context will be pedagogical of which the means of communication, educational institutions, and churches will be in charge with the objective of creating an environment of coexistence and reconciliation. One of the fundamentals of this strategy is the integral development of society in different regions of the national territory, that would allow the mitigation of the negative impact of the asymmetries of the structure of Colombian society. One of the strategic vulnerabilities of the State is, precisely, the existence of a wide range of social sectors devoid of basic rights and of a decent living standard, and that, for these reasons, feel neglected by the State.

In order for the State to transmit security to the perception of its citizens, the continuity of the military activity in domestic security in the post-conflict can risk enhancing the contrary effect to the image of the Armed Forces, that can also be perceived as a threat by some sectors of society. The threat only exists *to* and *in* a perception, and these perceptions depend on the specific characteristics of the recipient, that is, on the specific historical, cultural, geopolitical, institutional, and political situation of the idiosyncrasy of each country that decodes the signals and socially constructs their particular perceptions (Saint-Pierre 2011). In the Colombian case, the last six decades of the conflict have conditioned certain shared perceptions in society that have been culturally crystallized. Among them, the one which ties the situations related to political life and military life is through a lens of friend/enemy logic (Buitrago 2015). This polarization induces one to act as if they were in a warlike domestic environment, which presents as a consequence the decoding of entrenched perceptions polemologically — of war as a socially trivial phenomenon — that are taken into account in decisions regarding public policy. Usually, different social sectors, insurgent groups, and even military tiers have the tendency of perceiving the State's decisions as a threat to their existential and organizational interests. It is even claimed that there is a 'legal war' that tends to construe legal decisions to the detriment of the military (Torres 2012).

The Colombian States has, thus, lost the image of necessary neutrality and impartiality to society. From the domestic perspective, this seems to have hampered the professionalization of their Armed Forces according to the attributions defined by the Constitution; to wit, as an instrument oriented to the protection of the sovereignty and the national interests in the international context. These factors seem to be culturally entrenched in time, hampering their modification as a necessary principle, albeit not enough, to obtain a favorable environment to the conclusion of the armed conflict (Vargas 2015). Nonetheless, the disarmament of the FARC and possibly of other armed groups, their incorporation to the political system, the charter of the opposition, and the **guarantee that no one would resort to arms in the political arena** are fundamental steps to overcome these difficulties (Patiño 2015).

It is not possible to discard the possibility of some illegal armed groups maintaining the dispute for the monopoly of force that legitimately belongs to the Colombian State. Neither can it be ignored the possible existence of dissident groups that can remain at war or integrate criminal gangs. It is not an easy or immediate task to coordinate a police force capable of controlling these internal threats, trained and armed to jungle warfare such as have been the capacities of the Colombian Army. These possibilities, for the danger they entail, will continue to demand the dedication of the National Army, at least of a prominent part that, after the threat is unveiled, can become a permanent ‘force of intermediate contention’, similar to the Argentinian *gendarmería* or the Chilean *carabineros*.

Such institutional changes should come about in the framework of broader reforms, engaging other State institutions, such as the reorganization of the agencies of intelligence, indoctrinated in a Manichean conception of friends and internal enemies, and questioned for their lack of supervision by civil authorities. Another point that needs to be discussed — despite of resistance — is the military budget, the size of the military component, and compulsory military service. However, according to Buitrago (2015), these resistances would diminish with the success of the negotiations with the FARC. Conversely, the reorganization and demilitarization of the National Police, considered a loose end within the Ministry of Defense, is crucial to the management of civic security (Buitrago 2015). Withdrawing them from the Ministry of Defense, as it was established in 1960, and place it under the Ministry of Internal Administration would allow the definition of their functions without interferences from the military sectors.

The Public Force symbolizes the Gordian knot — seemingly unsolvable — of the Colombian problem regarding public security and defense. Its

solution is decisive to the formulation of a new perspective to the military force. According to estimations made by Alejo Vargas (2016), these changes would require at least a decade for they cannot be abrupt.<sup>9</sup> However, in order to build a new perspective in the reformulation of the Army, it is important to begin them immediately, in such a way that is constitutionally clear and operationally unequivocal. Once resolved the Colombian armed conflict, the military force could regain their place in the central mission of defense, that is, as a specific instrument of Colombian foreign policy and, collaterally, as the main instrument of national mobilization and logistical support to national public policy when requested.

### The regional perception

The reformulation of the Colombian Army should consider the challenge of the construction of their image in the South American regional context, which has been hindered by the internal armed conflict and, in the last few years, for some disagreements and political tension with some countries in the region.

This situation has happened mainly during Álvaro Uribe's administration (2002-2010), when Colombian Foreign Policy 'turned its back' on Latin America and when the internationalization of the conflict happened with the arrival of extra-regional actors such as the United States (Pedraza 2012). Many of the so called 'progressive governments' during the last decade have questioned Uribe's administration and their human rights policies, their anti-subversive, their definition of the *guerrilla* groups as 'terrorists', and their attempt of deploying North American military bases in Colombian territory. Nevertheless, since 2010, with Juan Manuel Santos as president, a change in foreign policy could be perceived. Firstly, it was sought to reintegrate the country in South America by rebuilding the relationship with countries in the region, beginning by the neighbors Venezuela and Ecuador (Restrepo 2016). In general terms, there has been a major opening towards the region and the world, without intending them to take care of Colombia's internal problem; that is, the foreign policy stops orbiting around domestic security in its military dimension, as did his predecessor, which has led Colombia to isolate itself from a great part of South America (Ramírez 2011).

However, in the current context, with Iván Duque in the presidency since 2018, to the extent that the military forces can recover conventional concepts of employment in the inherently international field of defense, there can be a greater conceptual convergence regarding defense and security among the countries in the region (Saint-Pierre and Lopes 2014) with

which Colombia will be able to assume a more proactive attitude in matters of regional cooperation. The success of the peace process in Colombia can catapult the country internationally as a paradigmatic example, not only for achieving internal peace, but also as a provider of regional peace. For the lessons the country has learned, Colombia would be capable of assuming leadership roles inside the South American regionalism, particularly in terms of cooperations to the peaceful resolution of crisis and conflicts.

Colombia will also be able to get closer to the path followed by other South American countries with a tradition in Peace Operations, such as Argentina, Brazil, and Uruguay, but differing in terms of contributions, credentials, and institutional experience gained during the last decades facing the oldest and most resistant insurgency of the hemisphere. South America still suffers with the threat of armed gangs of drug-trafficking, but in this new context, they could be faced from within these scenarios of full cooperation and trust in the region (Vargas 2015). These are some paths to elaborate a positive regional perspective for a country that has once been perceived as a source of instability to the region. The challenge is to reverse this image in one of a provider of peace, with experience in peacekeeping and peacebuilding with the ability to spread its knowledge regionally.

Colombia will be able to profit from these forms of South American cooperation in the field of peaceful resolutions of crisis and conflicts developed in the last few years, which have deepened mutual trust measures between States and the interoperability and camaraderie between the national armed forces. In this process, experiences in regional cooperation are noteworthy: in the framework of the United Nations' Mission for the Stabilization of Haiti (Minustah, in French) (Várgany 2010); the creation of the Council of South American Defense (CDS, in Spanish) in 2008; the creation of the Latin American Association of Peacekeeping Training Centers (Alcopaz), also in 2008; and the Combined Regional Exercises of the Union of South American Nations (Unasur, in Spanish) since 2011, to promote common standards of interoperability and a combined doctrine in peace operations.

These initiatives, most of them currently weakened or regionally deinstitutionalized, were in line with the United Nations Standby Arrangement Forces (UNSAS). Considering that recent past, Colombia could optimize its *Centro de Entrenamiento y Capacitación para Operaciones de Paz* (Cencopaz, Center for the Training and Education for Peace Operations) — recently created — and complement the education of its military with the assistance of training centers in other countries of the region. Thus, Colombia would be in great conditions to contribute to one of the main necessities of the UN that is the lack of troops and equipment to the rapid deployment in Peace Operations in zones of armed conflict around the world.



Lastly, with neighboring countries, such as Ecuador, but particularly with Venezuela — considering the current worsening of bilateral tensions — the future consolidation of peace in Colombia could help definitely abandon in strategic exercises the hypothesis of conflict, substituting them for the consolidation of measures of mutual trust, the development of shared security in the borders, and the generation a positive regional deterrence to extra-regional challenges.

### The global perspective

The consolidation of a positive regional image is one of the prerequisites for Colombia to elaborate an self-image in the global perspective. Colombia has already started a process to try and reverse its image as a producer and exporter of insecurity to one of provider of security in the global system (Borda and Morales 2016). This transition of image and roles faces challenges in many international organizations, such as the UN, NATO, and its strategic relationship with the United States.

With reference to the UN, in September, 2015, president Santos has declared the intention of cooperating by sending up to 5000 members of the armed forces to Peace Operations in the next few years. According to his declarations, the military forces will have two main missions: share the knowledge acquired in the fight against drug-trafficking and irregular groups and strengthen the force for future missions (Bitar 2016). These initiatives are important to place Colombia together with the countries that contribute with troops and the training of police officers and civilians.<sup>10</sup> On the other hand, it signals the legitimacy of the armed forces as an institution that complies with the norms of Human Rights and Humanitarian Law (Smith 2015). Finally, another challenge that needs to be faced in this multilateral organism refers to the contradiction of implementing a policy against drugs with a prohibitionist approach domestically while advocating for a transformation of this legal framework in the UN (Borda and Morales 2016).

With respect to NATO, because of its incorporation as a “global partner” in 2018, it is highly likely that in the next few years Colombia will deepen its cooperation agreements with said organization, capitalizing its aforementioned distinctive know-how with its North partners. Since 2008, for example, there have been considerations of official petitions for their armed forces to participate in operations of stabilization in post-conflict areas that NATO has conducted in Afghanistan with the International Security Assistance Force (ISAF). Considering the incentive that NATO represents for adhering to models of “multimission forces”, Colombia is

challenged to insert itself as a “global partner” but to be guided in the future by other models of forces that respect the borders between its internal security and the defense. At the same time, if Colombia seeks to position itself as an influential player for regional security cooperation, must take care of dissipating possible mistrust by South American governments that may negatively perceive the geopolitical interests of NATO countries. Colombia needs to convince its neighbors that this link does not mean risks and contradictions for regional security. In other words, reconcile its South American policy with its approach to NATO.

Regarding the strategic relationship between Colombia and the United States, it will require an exchange that is functional to the global image intended by the country. Military aid and security provided by the United States has been progressively reduced in the last few years. Beyond possible criticisms such as those made by President Trump to President Duque because of drug trafficking control,<sup>11</sup> their bilateral agenda could be gradually oriented towards non-military and desecuritized themes such as trade, the environment, economic development, among others (Alegría and Gonzalez 2015). Thus, the diversification and demilitarization of Colombia’s agenda with its strategic ally would improve the construction of a global image of a “normal State” and improve its position in organizations of developed countries such as, for example, OECD.

## FINAL CONSIDERATIONS

To Raymond Aron (1962), the logic of foreign policy consists of two sets of specific rules (but not only): the diplomatic and the strategic. The subjects of these sets are the diplomacy and the military. The latter is prepared to be an effective and efficient instrument of the logic of foreign policy, both in its role of defending the sovereignty of national decisions and its projection of the state’s image in the international scenario, be it as military aggregates in military embassies or as active participants as blue helmets in the recurring missions under UN’s mandate. In the case of Colombia, accepting greater commitments in the international security agenda entails facing these kinds of challenges.

Concomitantly, the historical singularity of the Colombian case puts the country as a source of reflection that is worth monitoring to strategic studies. Firstly, to the epistemic area of peace studies, since it is one of the few negotiation processes of an armed conflict that has been successfully concluded. During many decades, the different attempts of negotiation have been a showcase of alternatives, with successes and failures, that needs to be thoroughly studied. Secondly, the post-agreement context

unveils a future that promotes reflection regarding possible prospective scenarios in a normative as much as institutional, social, and cultural way.

Finally, the main instrument used in this prolonged conflict, the security forces, show their desire of reform that is nothing but a reflection of the institutional needs that Colombia has to face in order to adapt its instruments of legal violence in this new historical stage. Given the long period of violent conflict, of which the bloody connotations have left deep scars, all the transformations that Colombia needs to go through will suffer with the rhythm and velocity of the cultural changes, including the institutional adjustment of legitimate violence. Therefore, the strategic adjustment of the armed forces on the way to reaching a postconflict scenario will demand multiple and simultaneous normative, cultural, legal, and operational reforms that connects them to society in order to promote a future of growth and peace in a cooperative region.

## REFERENCES

Alda, Sonia. 2016. “Las Posibilidades de Transformación de las Fuerzas de Seguridad en Colombia tras el Posconflicto.” *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 1 no. 7: 129–153.

Alegría, Rafael Castro, and Paula González. 2015. “Las organizaciones de la arquitectura global y el posconflicto colombiano: el caso de la cooperación de la ONU, el Banco Mundial y la OCDE.” In *Política Exterior Colombiana. Escenarios y Desafíos en el Posconflicto*, edited by Eduardo Pastrana Buelvas, and Hubert Gehring, 293–315. Bogotá: Ed. Universidad Pontificia Javeriana.

Arendt, Hannah. 2011. *Sobre a Revolução*. São Paulo: Companhia das Letras.

Aron, Raymond. 1962. *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Editions Calmann-Lévy.

Bataglino, Jorge. 2016. “Fuerzas Intermedias y Lucha contra el Tráfico de Drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina.” *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 1 no. 18: 76–89.

Bitar, Sebastián. 2016. “Colombia y las Misiones de Paz de Naciones Unidas”. *El Tiempo*. <http://blogs.eltiempo.com/estrategia-global/2016/02/23/colombia-y-las-misiones-depaz-de-naciones-unidas/>.

Borda, Sandra, and Mateo Morales. 2016. “Colombia: la Internacionalización de la Paz.” *Anuario Internacional CIDOB*. <http://anuariocidob.org/colombia-la-internacionalizacion-de-lapaz/>.

Buitrago, Francisco Leal. 2015. “Posconflicto y Fuerza Pública”. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/posconflicto-y-fuerza-publica-articulo-539314>.

Cepeda, José Alejandro Jiménez. 2016. “El posacuerdo en Colombia y los nuevos retos de la seguridad”. *Cuadernos de Estrategia. Ministerio de Defensa, España* no. 181: 195–224.

CGFMC (Comando General Fuerzas Militares de Colombia). 2015. “Plan Estratégico Militar 2030 (PEM 2030).” [https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_militar\\_2030.pdf](https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_militar_2030.pdf).

El Colombiano. 2016. “Ejército del Futuro Será Multimisión.” <http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/ejercito-del-futurosera-multimision-NN4186843>.

Galtung, Johan. 1998. *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao: Bakeaz y Gernika Gogoratuz. Colección Red Gernika no. 6.

Human Rights Watch. 2018. “World Report 2018: México.” <https://www.hrw.org/worldreport/2018/country-chapters/mexico>.

Mesa, Jesus. 2019. La difícil relación entre Donald Trump y Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-dificil-relacion-entre-donald-trump-y-colombia-articulo-850015>.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2007. “Handbook on Security System Reform (SSR).” <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>.

ONU (United Nations Security Council). 1992. “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping”, A/47/277-S24111 (17 June 1992). New York: United Nations.

Patiño, Carlos Alberto. 2015. “Posconflicto en Colombia: Retos Complejos”. In: *El Posconflicto en Colombia. Reflexiones y Propuestas para Recorrer la Transición*, edited by Andrés Molano-Rojas, 25–34, Bogotá: Ed. Konrad Adenauer Stiftung.

Pedraza, Luis Dallanegra. 2012. “Claves de la Política Exterior de Colombia.” *Revista de Estudios Latinoamericanos* 1 no. 54: 37–73.

Pinzón, Viviana. 2014. *Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el*

Caso Colombiano. Conference presented in “Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante”, FLACSO-ISA, July, Buenos Aires, Argentina.

Pion-Berlin, David, and Harold Trinkunas. 2011. “Latin America’s growing security gap.” *Journal of Democracy* 22, no. 1: 39–53.

Ramírez, Sergio Zuluaga. 2015. *Impacto del Actual Proceso de Paz y Eventual Postconflicto en el Ejército Nacional de Colombia. Evaluación y Formulación de Estrategias de Transformación hacia un Ejército Multimisión y Autosostenible*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Estudios a Distancia.

Ramírez, Socorro. 2011. “El giro de la política exterior colombiana.” *Revista Nueva Sociedad* no. 231: 79–95. <http://nuso.org/articulo/el-giro-de-la-politica-exterior-colombiana/>.

Restrepo, Martha Márquez. 2016 “Colombia, Venezuela y Ecuador: Cooperación y Coexistencia de Cara al Posacuerdo.” In: *Política Exterior Colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*, edited by Eduardo Pastrana Buelvas, and Hubert Gehring, 539–553. Bogotá: Ed. Universidad Pontificia Javeriana.

Rodríguez, Alfonso y Eulalia Borja Bedoya. 2016. “The role of the university community in the post agreement or post conflict in colombia”. *Agora USB Medellín-Colombia* 16 no. 2: 359–678.

Rojas, Jonathan Calderón. 2016. “Etapas del Conflicto Armado en Colombia: hacia el Postconflicto.” *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos* 62: 227–257. Ed. Latinoamérica. DOI: 10.1016/j.larev.2016.06.010.

Rojas, Pedro Javier. 2017. “Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia.” *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 15: 95–119. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.78>.

Saint-Pierre, Héctor, Luis. 2007. “A Revolução Copernicana nos Estudos da Defesa.” [https://www.academia.edu/3768143/A\\_REVOLU%C3%87%C3%83O\\_COPERNICANA\\_NOS\\_ESTUDOS\\_DA\\_DEFESA](https://www.academia.edu/3768143/A_REVOLU%C3%87%C3%83O_COPERNICANA_NOS_ESTUDOS_DA_DEFESA).

Saint-Pierre, Héctor Luis. 2011. “‘Defesa’ ou ‘Segurança’? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias.” *Revista Contexto Internacional* 33 no. 2: 407–433.

Saint-Pierre, Héctor Luis. 2015. “Breve reflexión sobre el empleo de las fuerzas armadas.” *Voces en el Fénix* no. 48: 14–21.

Saint-Pierre, Héctor Luis, and Diego Lopes. 2014. “A Torre de Babel Sul-americana: a Importância da Convergência Conceitual para a Cooperação em

Defesa.” In *Relações Internacionais: Olhares Cruzados*, edited by Érica Winand, et. al., 281–350. Brasília: Funag.

Silveira, Rui Monarca. 2004. *Segurança e Defesa. A Visão do Exército Brasileiro*. Centro de Estudos Estratégicos Gral. Meira Matos, CEPEN.

Smith, Nathali. 2015. “Colombia to take part in UN peace-keeping missions.” *Colombia Reports*. <http://colombiareports.com/colombia-take-part-un-peace-keeping-missions/>.

Torres, Pedro Medellín. 2012. *La guerra Jurídica*. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5213473>.

Vargas, Alejo. 2008. “Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina.” *Revista Nueva Sociedad* no. 213: 80–94.

Vargas, Alejo. 2015. “La Seguridad Regional: Nuevos Horizontes en el Postconflicto Armado.” Trabajo presentado en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Várnagy, Tomás. 2010. “Del Informe Brahimi a New Horizon.” In *Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, edited by Tomás Várnagy, 38–55. Buenos Aires: Escuela de Defensa Nacional.

Vela, Manolo. 2002. “Informe final de investigación Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica”. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. PNUD y Flacso-Guatemala: Ciudad de Guatemala.

Unimedios. 2016. *Transformación de la Fuerza Pública tardará una década: Alejo Vargas*. <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/transformacion-de-la-fuerzpublica-tardara-una-decada-alejo-vargas.html>.

## NOTAS

- 1 This perspective consists in conceiving the Defense themes not only from the domestic perspective, but also from its specific international nature since the sense of Defense is none other than the environment where the country is. For more details, see: Saint-Pierre, Héctor. “A Revolução Copernicana nos Estudos da Defesa.” [https://www.academia.edu/3768143/A\\_REVOLU%C3%87%C3%83O\\_COPERNICANA\\_NOS\\_ESTUDOS\\_DA\\_DEFESA](https://www.academia.edu/3768143/A_REVOLU%C3%87%C3%83O_COPERNICANA_NOS_ESTUDOS_DA_DEFESA).
2. The conflict in Colombia has developed in three stages: the initial, the intermediate, and the final, with their own dynamics and challenges. For more information, see: Rojas, Jonathan Calderón. “Etapas del Conflicto Armado en Colombia: hacia el Postconflicto.” *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos* 62 Ed. Latinoamérica, (2016): 227–257.
- 3 For more details, see: OECD. “Handbook on Security System Reform (SSR).” <http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf>. (accessed on February 20, 2018).
4. Saint-Pierre, Héctor Luis. ““Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias.” *Revista Contexto Internacional* vol 33, no. 2 (2011): 407–433, and also in Saint-Pierre, Héctor Luis. “Breve reflexión sobre el empleo de las fuerzas armadas.” *Voces en el Fénix* no. 48 (2015): 14–21.
5. For example, in the domestic level with weapons of contention and repression under the doctrine of Human Rights; and In the international level with lethal weaponry and under the doctrine of the International Humanitarian Law.
6. The transformation process of the Army has been designed in three time periods: in Time Period 1.0 (2014-2018) an effort is made to fulfill the constitutional mission, it would be a phase of stabilization and consolidation to give support to the implementation of peace agreements and to counteract the evolution of the threat; in Time Period 2.0 (2018-2022) the capacities divided by areas of operation would be strengthened and the combat power by the use of the Functions of the Conduction of War (FCW). Lastly, in the Time Period 3.0 (2023-2030) the Multi-mission Army would be consolidated and prepared to answer to different missions. For more details, see: Comando General Fuerzas Militares de Colombia). 2015. “Plan Estratégico Militar 2030”. [https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan\\_estrategico\\_militar\\_2030.pdf](https://www.fac.mil.co/sites/default/files/plan_estrategico_militar_2030.pdf).
7. This combined action is inserted in what they call “Decisive Action”, which is reflected in the execution of their distinctive powers:

- Maniobra de Armas Combinadas* (MAC), *Seguridad de Área Extensa* (SAE) and *Operaciones Especiales* (OE). These doctrinal principles require commanders who are completely familiar with the “*Mando Tipo Misión*” (MTM) - Mission Type Command -, as a philosophy and new role in the conduct of war. For more details, see: Rojas, P. J. Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 15, (2017): 95-119. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.78>
8. The assistance of colonels James F. Benn Jr. and Carlos L. Soto, deputy director of the CADD and terminologist and symbologist of the US Army in NATO, respectively, has been decisive in the elaboration of the goals proposed in the Damascus doctrine. For more details, see: Rojas, Pedro. Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 15, (2017): 95-119. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.78>
  9. For more details, see: Unimedios. 2016. “Transformación de la Fuerza Pública tardará una década: Alejo Vargas.” <https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/articulo/transformacion-de-la-fuerza-publicatarda-rauna-decada-alejo-vargas.html>.
  10. In fact, the only deployment of Colombia troops abroad — and one of the few cases in which it has sent any armed contingent in UN operations — happened with its participation in the Multinational Force and Observers (MFO), in the Sinai peninsula.
  11. For more details about this, see: MESA, Jesus. La difícil relación entre Donald Trump y Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-dificil-relacion-entre-donald-trump-y-colombia-articulo-850015>.



WHAT IS THE PURPOSE OF “MULTIPURPOSE FORCES”?  
THE CASE OF THE COLOMBIAN ARMED FORCES IN THE “POST-AGREEMENT”

**ABSTRACT**

In this article, we analyze possible models of military modernization to Colombia from the “post-agreement” stage initiated with the guerrilla group FARC, considering implications on management and perception in the domestic, regional, and global order. We contemplate the “Multi-mission Force” model and the “Specialized Force” model, to conclude the latter as the best fit for Colombia and that could be mirrored to all of Latin America.

Keywords: Colombian post-agreement; Modernization; Multi-mission Forces; Specialized Forces.

**RESUMO**

Neste artigo, analisamos possíveis modelos de modernização militar para a Colômbia a partir da fase de “pós-acordo” iniciado com a guerrilha das FARC, considerando implicações de gestão e imagem na ordem doméstica, regional e global. Contemplamos o modelo de “Forças Multimissão” e o modelo de “Forças Especializadas”, para concluir pela melhor adequação desse último para Colômbia e que pode ser espelhado para toda América Latina.

Palavras-chave: Pós-acordo colombiano; Modernização; Forças Multimissão; Forças Especializadas.



## Controlar os militares? Uma análise da dimensão de *accountability* sobre a atuação doméstica das Forças Armadas no Brasil

### Control the military? An analysis of the accountability dimension on the domestic employment of the Armed Forces in Brazil

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 1, jan./jun. 2019, p. 51-77  
DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75120  
ISSN 2358-3932

ANAÍIS MEDEIROS PASSOS

Quem guarda os guardiães?<sup>1</sup> A pergunta, atribuída ao poeta Juvenal, nos versos Sátira IV, permanece atual. Como equilibrar a existência de um Exército, forte o suficiente para assegurar a defesa do território, porém subordinado institucionalmente ao Poder Executivo? Sob um regime democrático, o paradoxo torna-se mais evidente. Nesse caso, existe uma tensão entre o exercício da soberania territorial, a partir da defesa militar das fronteiras nacionais, e a dimensão de *accountability*, que é característica dos regimes democráticos.<sup>2</sup> De que forma equilibrar a garantia do monopólio territorial, a qual exige a eficiência dos militares no cumprimento de tal missão, e a necessidade de que estes prestem contas das suas atividades às autoridades políticas e, de maneira mais ampla, à sociedade?

Tais perguntas assumem relevância considerando a crescente participação dos militares na manutenção da segurança pública em diferentes regiões do globo, incluindo os Estados Unidos, a Europa e a América Latina (Kappeler and Kraska 2015; Diamint 2015; Guittet 2006). Nesse contexto, cabe indagar como essas políticas públicas do tipo coercitivas (Hassenteufel 2014) podem impactar sobre a qualidade dos sistemas políticos democráticos. Considerando essas questões, esse artigo tem o objetivo de caracterizar o nível de controle civil exercido sobre os militares em ação, a partir

---

**Anaís Medeiros Passos** – Pós-Doutoranda no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), sendo bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PNPD CAPES) e membro do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI). Doutora em Ciência Política, associada ao Centre de Recherches Internationales (CERI) da Sciences Po Paris, e mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

da análise das operações para a garantia da lei e da ordem (GLO) na cidade do Rio de Janeiro (2010-2015).

Essas operações duraram entre um ano e três meses e um ano e meio, abrangendo um contingente composto por 1,800, no caso da operação GLO que ocorreu nos Complexos do Alemão e da Penha, e por 2,500 militares, no caso da operação GLO empregada no Complexo da Maré (de Lima 2012). A chamada Força de Pacificação atuou exclusivamente em missões de patrulhamento ostensivo e prisão em flagrante delito nos conjuntos de favelas localizados na região norte da cidade do Rio de Janeiro: o Complexo do Alemão, o Complexo da Penha e o Complexo da Maré. Enquanto as duas primeiras localidades são dominadas pelo Comando Vermelho (CV), a Maré é uma área de disputa entre o CV, o Terceiro Comando Puro (TCP), os Amigos dos Amigos (ADA) e grupos da milícia.

O fato de esses locais serem caracterizados pela predominância de grupos não-estatais criminais cria situações de instabilidade para os moradores, os quais convivem com a violência de maneira rotineira. Em outubro de 2010, a cidade do Rio de Janeiro foi palco de uma série de ataques incendiários a ônibus e a veículos particulares. A polícia militar do estado do Rio de Janeiro atribuiu esses ataques ao Comando Vermelho, que à época estaria “instalado” nos Complexos da Penha e do Alemão.<sup>3</sup>

Por sua vez, a segunda operação, que iniciou em abril de 2014, foi realizada de maneira preventiva, visto que o Complexo da Maré é um conjunto de favelas que circundam a Avenida Brasil — passagem obrigatória para os turistas que chegam ao Aeroporto Internacional Tom Jobim (Passos 2018). No limiar entre a guerra e a paz, o emprego de militares, dentro das fronteiras nacionais, levanta preocupações a respeito dos possíveis entraves que o mesmo pode gerar para a consolidação da democracia no Brasil. Em última instância, as limitações para o exercício de *accountability* refletem o que Guillermo O’Donnell denominou “áreas marrons”, nas quais predomina uma distribuição desigual do estado de direito (O’Donnell 1993).

O artigo divide-se em três seções. Primeiro, descreve o escopo teórico que orienta a pesquisa, apresentando uma definição de controle civil que abrange todas as fases de uma operação militar: antes, durante e depois. A seguir, caracterizamos o exercício do controle civil no Brasil, do ponto de vista das instituições federais. Na terceira seção, o artigo analisa de que maneira as instituições de controle atuam durante as operações para a garantia da lei e da ordem, buscando identificar o reflexo dos incentivos distintos dessa configuração institucional sobre o comportamento dos membros das instituições militares fora dos quartéis.

## NOTA METODOLÓGICA

O presente artigo foi realizado a partir da pesquisa de campo que foi conduzida pela autora entre os anos de 2016 e 2017. No contexto da sua pesquisa de doutorado, foram realizadas 50 entrevistas semiestruturadas nas cidades do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Brasília com atores envolvidos no processo decisório e na implementação da política em questão. Além disso, foram analisados documentos oficiais relacionados às operações para a garantia da lei e da ordem, incluindo manuais de regras de engajamento e extratos de acordos entre o governo do estado e o Ministério da Defesa que definem as condições de emprego da Força de Pacificação.

O perfil dos entrevistados incluiu oficiais das Forças Armadas de patente média e alta, ministros da Defesa, burocratas civis, policiais, membros de organizações de direitos humanos, membros do Poder Judiciário e moradores de favelas nas quais houve operação militar (incluindo líderes comunitários). O roteiro de entrevistas abrangeu questões sobre o processo decisório, a implementação da missão, a negociação das condições de emprego, a relação entre militares e associações de moradores e a percepção da população sobre a atuação dos militares.

Posteriormente, as entrevistas foram transcritas integralmente e analisadas utilizando o Software NVivo. Para a análise das entrevistas, foi empregada uma estratégia mista para a elaboração de códigos (*middle-range category*) extraídos da revisão da literatura sobre relações civis-militares, ou elaborados de maneira indutiva a partir da análise de dados primários. No último ponto, utilizou-se uma teoria fundamentada nos dados (Urquhart 2017), que permitiu estabelecer uma relação entre os códigos através de um processo indutivo e, posteriormente, formular uma explicação teórica para a relação identificada, quando a mesma não estava clara utilizando a teoria existente. Além disso, empregou-se a triangulação do conteúdo das entrevistas com outras fontes, incluindo jornais e processos legais.

No caso desse artigo, foram analisadas categorias sobre “ministério da defesa”, “controle civil”, “sociedade civil” e “protestos”. As entrevistas permitiram incorporar uma análise do funcionamento dos diferentes mecanismos (ou a ausência dos mesmos) que visam a subordinar os militares às autoridades políticas e aos civis durante uma operação militar. Nesse sentido, buscou-se levar em conta não apenas as instituições de controle civil, mas também os atores e os grupos da sociedade civil que exercem algum tipo de vigilância ou denúncia sobre a ação dos militares nas favelas quando existem desvios de comportamento. A definição de controle civil adotada no trabalho, que engloba as fases antes, durante e após a intervenção militar, responde a essas preocupações empíricas que surgiram a

partir da análise das entrevistas. Na próxima seção, aprofundamos o marco teórico que embasa esse artigo.

## CONTROLE CIVIL E ACCOUNTABILITY SOBRE OS MILITARES

Entre o final dos anos 1970 e o começo dos anos 1980, os regimes autoritários na América do Sul, Ásia e África foram gradualmente desmantelados, constituindo o que Samuel Huntington definiu como “terceira onda de democratização” (Huntington 1991). No Brasil, a transição democrática foi concluída oficialmente em 1985, com a realização das eleições indiretas para a Presidência da República. Esse evento pôs fim a um regime civil-militar que governou o país por 21 anos (1964–1985). Não obstante, a troca de regime levantou preocupações sobre a capacidade de consolidação das recém-estabelecidas democracias frente ao passado autoritário.

Robert Dahl desenvolveu o termo poliarquia para designar a consecução empírica do ideal tipo democrático a partir de um conjunto de critérios normativos (Dahl 1973, 3). É importante notar que a definição procedimental de democracia proposta por Robert Dahl assume que as políticas governamentais devem depender exclusivamente do voto, em lugar de terceiros, como a Igreja, os empresários e as Forças Armadas (Schmitter and Karl 1991, 76).

Nesse sentido, a literatura que analisou as transições políticas levadas a cabo na América Latina ao longo do final dos anos 1980 e 1990 compartilha uma preocupação normativa pelo estabelecimento e pela consolidação do controle civil sobre os militares em novas democracias (Aguero 1992, 1995; Mainwaring, O'Donnell, and Valenzuela 1992). Mais especificamente, alguns dos objetivos de se submeter os militares à supremacia civil são: proteger os direitos humanos de todos os membros da sociedade, alinhar os objetivos políticos de lideranças civis e militares, legitimar o uso da força por grupos associados ao estado e reduzir os poderes discricionários dos militares (Born 2006, 155).

O debate sobre a sobrevivência das novas democracias foi posteriormente substituído pelas discussões sobre a qualidade do regime político que estava em vias de consolidação (Diamond et al. 1997). Atualmente, alguns autores enfatizam a existência de regimes híbridos que combinam traços herdados dos regimes autoritários com o aprimoramento da dimensão eleitoral (Geisser, Dabène and Massardier 2008; Garretton 1989). Cabe ressaltar que as relações civis-militares constituem um âmbito ideal para verificar a interseção entre regime democrático e passado autoritário. Nesse caso, existem duas acepções de controle civil, *ex-ante* e *ex-post*, que merecem a nossa atenção para uma análise aprofundada da intervenção dos militares na segurança pública.

Segundo a primeira concepção, a ideia subjacente é que a configuração específica depende de um acordo sobre a distribuição de poder selado entre autoridades civis e militares (Mares 2003, 3141–3142; Pion-Berlin 2001, 521). Ou seja, trata-se de uma relação de negociação. Em troca da subordinação política, os militares gozariam de um nível de autonomia considerável para o cumprimento de suas missões constitucionais. Essa definição foi consagrada por Samuel Huntington (1957). Para o autor, assegurar controle civil é tornar a profissão militar “politicamente estéril”, porém autônoma no que diz respeito às suas questões corporativas.

Entretanto, no campo da relação entre civis e militares, esse processo enfrenta alguns desafios. Agentes civis e militares, ainda que concordem sobre como assegurar segurança para o Estado, podem discordar sobre os termos específicos para fazê-lo (Feaver 2003). Além disso, a assimetria de informações desempenha um efeito profundo sobre as relações entre civis e militares. O *status* dos militares como especialistas na administração da violência possibilita vantagens expressivas sobre os civis no acesso à informação nas áreas de tática e logística, as quais tendem a aumentar conforme a operação se aproxima do combate. Essa característica alerta para a importância do estabelecimento de uma rede dinâmica de mecanismos de freios e contrapesos, para além do exercício da subordinação dos militares ao poder presidencial.

Segundo essa lógica, a segunda concepção de controle civil enfatiza a necessidade de integração dos militares à sociedade (Born 2006; Schiff 2009). Segundo tais autores, o controle civil é uma relação de comando que implica não somente o estabelecimento de controles *ex-ante*, mas também durante e após a realização de uma determinada atividade militar. Tal objetivo inclui o estabelecimento de freios e contrapesos para monitorar o comportamento dos militares, seja por meio de agências estatais ou da sociedade civil. Argumentamos que essa concepção de controle civil é a mais adequada para o estudo da dimensão de *accountability* sobre as operações para a garantia da lei e da ordem.

Para a operacionalização do conceito de controle civil, nos basearemos em Bruneau and Matei (2008, 915–917). De acordo com esses autores, o controle civil pode ser verificado através de três aspectos: controle institucional, supervisão e normas profissionais. O controle institucional é exercido principalmente pelo Ministério da Defesa (Fuccille 2006; Bruneau 2001). Quando equipada com recursos materiais adequados e pessoal, a instituição assegura que oficiais militares estão subordinados às decisões das autoridades eleitas a respeito das suas missões.

Supervisão implica que os Poderes Legislativo e Judiciário, assim com a mídia e sociedades da organização civil, rastreiem as ações das Forças

Armadas, assegurando que isso ocorra de acordo com as determinações das autoridades políticas e/ou sociedade civil. O Poder Executivo, incluindo o Ministério da Defesa, também estão habilitados a desempenhar esse papel. Por último, as regras profissionais definem os procedimentos para o recrutamento, treinamento, promoção e educação de membros das Forças Armadas, assegurando que isso ocorra de acordo com as decisões das autoridades políticas.

Nesse sentido, a categoria controle civil é uma expressão da *accountability* no campo das relações entre civis e militares. O termo *accountability* implica uma relação entre o ator e o fórum (a instituição que delega autoridade), no qual o ator possui a obrigação de explicar e justificar a sua conduta. O fórum pode apresentar questões, passar julgamentos, e o ator enfrenta potencialmente consequências no caso de desvios da função que lhe foi atribuída (Bovens 2007). Dessa maneira, Schedler identifica dois processos correlatos no exercício da *accountability*. A responsividade e a punição, quando necessária, de desvios de condutas ou infrações (Schedler 1999).

Conforme a definição de McCubbins, os chamados alarmes de incêndios (*fire alarms*) são responsáveis pela monitoria da ação pública no nível local (Kiewiet and McCubbins 1991) however, delegation facilitates the avoidance of blame rather than the taking of credit p. 2 \n \n Delegation theory. &quot;The alternative we pose to the abdication hypothesis is that it is possible to delegate authority to others and yet continue to achieve desired outcomes&quot; p. 3 They add that sometimes the desired results can only be achieved by delegating authority p.3 \n \n Delegation entail side effects known as &quot;agency losses&quot;. There is almost always some conflict between the interests of those who delegate authority (principals). Por outro lado, a sua principal limitação é que a sua função se restringe a comunicar o evento da violação uma vez que a mesma foi consumada. No caso das chamadas patrulhas de polícia (*police patrols*), tais mecanismos são incumbidos da função de monitorar, premiar ou punir uma determinada ação, quando ocorrem desvios por parte de agentes do estado. Portanto, essa definição remete à necessidade de analisar o nível de controle civil exercido em todas as etapas da ação militar, desde o processo decisório até a sua implementação.

## A CARACTERIZAÇÃO DO CONTROLE CIVIL SOBRE OS MILITARES EM NÍVEL NACIONAL

As democracias nascentes diferem das democracias mais antigas no que diz respeito ao padrão de controle civil que foi consolidado. Trinkunas (2005, 17–18) observa que existem quatro caminhos para as democracias



nascentes, os quais dependem das instituições previamente existentes no âmbito da defesa, dos desafios e das oportunidades enfrentadas por aqueles que lideraram o processo de transição. Regimes sob risco facilitam a conservação de esferas de influência política das elites militares no novo regime. Na modalidade de persistência de regime, os governos fornecem certo nível de monitoramento sobre as Forças Armadas, o qual é combinado com táticas de apaziguamento, de maneira a prevenir golpes de estado. As outras duas modalidades de controle civil são contensão e sanção. A contensão é uma tática de “dividir e conquistar”, que busca neutralizar as atividades políticas dos militares sem influenciar o seu orçamento e a sua doutrina. Trata-se de um atalho para assegurar a supremacia civil, mas sem alterar de maneira significativa o nível de autonomia militar. Por outro lado, sancionar requer capacidades efetivas das autoridades civis para sustentar os mecanismos de punição, no caso de oficiais militares que não cumprem com as suas decisões. Essa é a situação que melhor ilustra a existência de um controle civil extensivo.

A partir de uma sistemática revisão da literatura sobre controle civil, o Quadro 1 sintetiza as principais categorias que são utilizadas para verificar o nível de controle civil (Trinkunas 2005; Bruneau 2001; Joo 1996), as quais compreendem as normas profissionais, o Ministério da Defesa, o controle legislativo, o controle judiciário e a sociedade civil. Classificamos o controle civil como (1) ausente, (2) limitado ou (3) extensivo. Por sua vez, o Quadro 2 caracteriza o nível de controle civil no Brasil de acordo com essas categorias. Trataremos de justificar essa classificação nos parágrafos seguintes.

O Brasil seguiu uma trajetória de monitoria e apaziguamento que, posteriormente, evoluiu para a sanção civil sobre certas áreas. A transição democrática (1974-1985) foi controladas pelos comandantes militares, os quais mantiveram extensas prerrogativas no novo regime (Zaverucha 1994; Arturi 2001). Algumas das evidências do fraco controle civil sobre as Forças Armadas foram a criação tardia do Ministério da Defesa (1999), em comparação com outros países da América Latina,<sup>4</sup> e a existência de oficiais militares ocupando posições no gabinete presidencial durante o governo de José Sarney (1985-1990) (Stepan 1988, 104-110).

**Quadro 1**  
**Categorias para Classificar o Nível de Controle Civil**

	<b>1 – Ausente</b>	<b>2 – Limitado</b>	<b>3 – Extensivo</b>
Normais Profissionais	Forças Armadas operam com plena autonomia em assuntos internos.	Autoridades civis exercem uma influência limitada sobre promoções, orçamento e doutrina.	As autoridades e a sociedade civil definem e examinam as promoções, o orçamento e a doutrina através de processos públicos.
Ministério da Defesa	Oficiais militares de alta patente supervisionam essa agência.	Civis lideram a instituição, porém não estão inseridos no sistema político. Falta de recursos e ausência de assessores civis para assessorar a monitoria das Forças Armadas.	Civis lideram a instituição. As Forças Armadas são representadas por um comando unificado, existência de uma carreira de experto civil em defesa, ministros possuem recursos para subordinar os comandantes militares.
Controle Legislativo	As Forças Armadas são imunes ao controle legislativo. O Congresso possui sérias limitações para o exercício da accountability.	O Congresso possui um papel formal para a monitoria da atividade militar. Entretanto, os deputados e senadores são frequentemente limitados nessa tarefa pela falta de preparo ou interesse dos civis, assim como pela imposição dos interesses das Forças Armadas nesse campo.	Comitês Parlamentares normalmente processam casos de violações de direitos humanos, autorizam promoções militares e possuem a prerrogativa de solicitar a presença dos Comandantes Militares no Congresso para esclarecer questões, assim como decidir sobre a alocação do orçamento.
Controle do Judiciário	Cortes militares normalmente processam pessoal militar. Civis podem ser julgados por cortes militares.	Misto.	Cortes civis normalmente tratam de todas as violações de direitos humanos. Os civis não são julgados por cortes militares.
Sociedade Civil (ONGs, academia, mídia, movimentos sociais e associações da comunidade)	A sociedade civil é excluída do processo de monitoramento do comportamento das Forças Armadas. Intimidação de agentes do Estado e segredo institucional restringem a mobilização social nessa matéria.	Monitoria do comportamento dos militares com limitada informação. Sua ação restringe-se à “denúncia”, com pouca repercussão sobre o sistema político.	Monitora e participa da discussão de tópicos centrais relacionados à política de defesa. O Congresso e o Executivo são particularmente sensíveis às contribuições e denúncias de organizações da sociedade civil na área de direitos humanos.

Fonte: elaborado pela autora a partir da revisão da literatura especializada.

Quadro 2  
Classificação do Controle Civil no Brasil

Regras Profissionais	2
Ministério da Defesa	2
Controle Legislativo	2
Controle Judiciário	2
Sociedade Civil	2

Fonte: elaborado pela autora a partir de entrevistas com militares, burocratas e membros da sociedade civil mencionados nesse artigo. Para mais informações, consultar Passos (2018).

Entretanto, à medida que a democratização se aprofundou, as autoridades políticas contestaram alguns privilégios das instituições militares e criaram órgãos liderados por civis que substituíram o Conselho Nacional de Segurança e o Sistema Nacional de Informações (SNI) (Hunter 1995, 427). Em governos posteriores, encabeçados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), as autoridades políticas institucionalizaram o comando exercido pelo Ministro da Defesa sobre os Comandantes da Marinha, da Força Aérea e do Exército (2007-2010), assim como estabeleceram uma Comissão da Verdade em 2012 para a investigação de violações de direitos humanos que foram cometidas entre 1946 e 1988 (Passos 2014). Essa decisão afetou, de maneira crítica, o interesse corporativo do oficialato. Em fevereiro de 2010, o General Maynard Marques de Santa Rosa (Chefe de Departamento de Pessoal do Exército) realizou um discurso, em cerimônia militar, criticando a política de direitos humanos do governo, assim como a criação da Comissão Nacional da Verdade. Ele foi imediatamente removido da sua posição.

Recentemente, é necessário destacar que tal balanço foi alterado com a nomeação, pelo então presidente Michel Temer, de um General do Exército para liderar o Ministério da Defesa, em março de 2018, e o alargamento da jurisdição das cortes militares para processar violações de direitos humanos (Lei nº 13.491/2017). O Governo de Jair Bolsonaro manteve essa estratégia de inclusão das elites militares no processo decisório, mediante uma concessão histórica de cargos no governo. Foram nomeados 7 ministros militares, incluindo o General Fernando Azevedo e Silva no Ministério da Defesa.<sup>5</sup> Entretanto, para efeitos da caracterização dos estudos de caso, trataremos especificamente do período compreendido entre 2010 e 2015, quando o Ministério da Defesa foi liderado por civis.

Em termos de doutrina militar, é importante notar que a sociedade civil participou de debates em seis estados, no ano de 2012, para consolidar a

estratégia nacional que foi codificada no Livro Branco de Defesa e, quatro anos depois, na Estratégia de Defesa Nacional (EDN). Ambos os documentos são públicos e detalham os principais objetivos do Estado Brasileiro nas áreas política e estratégica de defesa, porém não abrangem o nível tático — o qual é rotulado como uma área de competência exclusiva das Forças Armadas. Isso nos permite classificar as normas profissionais como um controle civil limitado.

Nas esferas do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Ministério da Defesa, existem limites relevantes para a consolidação de um controle civil extensivo. A jurisdição das cortes militares, conforme mencionado anteriormente, foi recentemente ampliada, abrangendo qualquer crime cometido por pessoal militar. As Forças Armadas brasileiras continuam a desfrutar de um limitado controle parlamentar sobre a alocação do orçamento de defesa (Limongi and Figueiredo 2002, 151). Além disso, os políticos frequentemente apenas “carimbam” os valores que foram acordados pelo Presidente, pelo Ministro da Defesa e pelos comandantes militares, omitindo-se do debate político sobre gastos em defesa (Zaverucha and Rezende 2009, 424).

Em relação às promoções militares, os resultados são mistos. Desde 2010, o Ministro da Defesa recomenda gerais para a promoção, ao invés dos comandantes militares, porém o Legislativo não exerce nenhuma interferência em confirmar tais nomeações, as quais dependem exclusivamente da aprovação presidencial (Lemos 2005, 82). No que diz respeito à sociedade civil, o papel de monitoramento das atividades militares é limitado, pela sua própria natureza, à denúncia sobre desvios de conduta quando este já ocorreu. Ou seja, esse tipo de controle social abrange principalmente o período posterior à conclusão da atividade do agente militar, o que nos leva a caracterizá-lo como uma forma de controle civil limitado.

A classificação ficará mais clara na próxima seção, na qual analisamos o funcionamento dos mecanismos de controle durante as operações para a garantia da lei e da ordem na cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2010 e 2015. Adotamos uma análise “de cima para baixo” sobre a política de intervenção dos militares na segurança pública, que busca verificar como as decisões políticas são negociadas ou contestadas no nível local (Bernazzoli and Flint 2010). Primeiro, analisamos os níveis superiores de controle, incluindo o Ministério da Defesa e o Poder Judiciário. A seguir, tratamos dos mecanismos locais, incluindo as organizações não-governamentais e as associações locais.

Adicionalmente, iremos analisar os aspectos institucionais do controle sobre os militares, que não estão relacionados aos aspectos formais, mas sim àqueles traços informais deste controle — os quais são compartilha-

dos pela sociedade e reproduzidos fora dos canais oficiais (Helmke and Levitsky 2006). Algumas das questões que essa seção visa a responder são: Como as autoridades políticas interpretam a natureza do controle civil: como resultado de uma relação de comando ou de uma barganha entre civis e oficiais militares? Sobre esse aspecto, qual o nível de autonomia que deve ser concedido às Forças Armadas? E como essas concepções afetam o emprego dos meios de violência em cada operação analisada?

## CONTROLE CIVIL LIMITADO NO RIO DE JANEIRO

### Ministério da Defesa

A democracia é um regime político que não admite que outro grupo possua maior legitimidade que a vontade do povo para governar (Fitch 1998, 40). Consequentemente, do ponto de vista normativo, esse tipo de sistema político exige a eliminação de áreas de autonomia dos militares. O Ministério da Defesa representa a instituição, por excelência, na qual a subordinação dos militares às autoridades eleitas se concretiza. Nesse sentido, o pesquisador Samy Cohen nota que essa instituição representa um canal de comunicação e de negociação entre interesses corporativos e políticas governamentais. O autor agrega que

Ele [o Ministro] é responsável por convencer os comandantes militares sobre orientações governamentais pouco populares; por outro lado, comunica as demandas dos militares ao Primeiro Ministro e aos membros do Parlamento quando as mesmas lhe parecem legítimas” (Cohen 2008, 24–25).

Entretanto, essa definição não responde ao dilema entre equilibrar controle civil com a manutenção de certo grau de autonomia institucional que é necessária para preservar o seu status de expertos no emprego da violência (Pion-Berlin 1992). Conforme Sapolsky, Gholz e Talmadge (2009, 91) argumentam, a sociedade permite que algumas profissões sejam autônomas, reconhecendo o valor adquirido com sua expertise. As Forças Armadas geralmente desfrutam de maior autonomia do que as outras profissões devido à natureza complexa da sua função na provisão da defesa nacional. Adicionalmente, a diferenciação de assuntos puramente profissionais de assuntos políticos é complexa (Pion-Berlin 1992, 97-98). Esse aspecto é particularmente importante durante intervenções militares na segurança pública, visto que o contato próximo entre civis e oficiais dilui as linhas que separam assuntos corporativos dos políticos.

Comprovando a expectativa teórica sobre as dificuldades de prestação de contas das atividades militares, a pesquisa demonstra que o controle civil sobre as Forças Armadas brasileiras foi exercido principalmente antes das operações iniciarem nas favelas do Rio de Janeiro, através de um processo de barganha entre autoridades civis e autoridades militares. Durante a sua administração como Ministro da Defesa (2007–2011), Nelson Jobim planejou e implementou o que ele próprio definiu como uma divisão de trabalho entre autoridades políticas e militares do alto escalão. O ex-Ministro resumiu a orientação com as seguintes palavras: “A forma como faz [a operação] não é problema meu. Operacional e tático: eu não entrava nisso. Eles [oficiais militares] podiam me contar o que estavam fazendo, eu ouvia. Mas a decisão operacional era exclusivamente dos militares”.<sup>6</sup>

Dentro da estrutura do Ministério, o SAJ (Serviço de Assessoria Jurídica) é encarregado de aconselhar os Comandantes Militares sobre a adequação de uma operação aos requisitos legais e constitucionais vigentes. Entretanto, essa tarefa enfrentou limitações. Uma vez que se inicia, os servidores responsáveis por conformar a operação de acordo com a lei são oficiais militares graduados em direito que permanecem na área e estão subordinados hierarquicamente aos comandantes militares. Portanto, o papel do SAJ é principalmente exercido antes do início das operações, e baseia-se de maneira intensa no conhecimento e na expertise dos oficiais militares.<sup>7</sup> Conseqüentemente, ao invés de atuar como um órgão de controle externo, esse órgão atua como uma instância de assessoria que fornece segurança jurídica às Forças Armadas durante a operação.

No nível estadual, o Ministro da Defesa representa não tanto o governo central quanto os interesses dos comandantes militares, comunicando eventuais problemas durante as operações ao Secretário de Segurança Pública.<sup>8</sup> Em entrevista com a autora, o ex-Ministro da Defesa Celso Amorim salientou que contactava o governador para reclamar sobre a ausência de policiais na área “O nosso pessoal primeiro se queixava que havia poucos policiais. De fato, houve poucos. E, de fato, isso dificultou a tarefa.”. Portanto, o Ministro da Defesa atua não somente como porta-voz das instituições militares, mas também incorpora disputas entre o governo central e o governo estadual.

Além disso, o Ministro da Defesa utilizou controles informais (por exemplo, chamadas telefônicas) para esclarecer situações ambíguas com o Comandante Militar da área ou com o General responsável pela operação — como um possível tiroteio na área ou um comportamento inadequado dos soldados.<sup>9</sup> É importante ressaltar que informações sobre prisão, confronto com grupos criminosos e danos “colaterais” para os moradores são fornecidas pelos membros da Força de Pacificação. Essas infor-

mações eram transmitidas ao Setor de Inteligência das operações para o Comandante Militar do Leste, que as encaminhava para o Comando de Operações Terrestres (COTER). O COTER envia o relatório final ao Ministro.<sup>10</sup> Nesse sentido, as fontes de informação do Ministro são limitadas à perspectiva dos militares, o que pode gerar um viés a respeito do desenvolvimento da operação GLO.

O Ministro da Defesa é assessorado por oficiais militares e possui pouca interação com especialistas civis. Esse dilema é descrito por Janowitz como a competição entre o especialista e o não-especialista, visto que o militar tende a perpetuar uma jurisdição profissional exclusiva sobre questões relacionadas à guerra e à segurança interna (Janowitz 1960, 40). Essa dinâmica é tanto o resultado da demanda civil quanto da imposição militar. Por um lado, os civis reconhecem o seu limitado conhecimento sobre assuntos táticos e operacionais, delegando competências aos militares; por outro, estes buscam assegurar o mínimo de intrusão externa nos seus assuntos corporativos. Portanto, o Ministério da Defesa exerceu controle civil principalmente antes das operações GLO analisadas, ainda que algumas iniciativas informais tenham sido identificadas durante a operação.

### Poderes Judiciário e Legislativo

Enquanto o Ministro da Defesa exerceu controle — em grande medida, antes do início da ação militar GLO nas favelas — houve algumas iniciativas dos Poderes Judiciário e Legislativo para monitorar a ação das Forças Armadas. Em novembro de 2010, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão criou um grupo de trabalho para acompanhar a operação nos Complexos do Alemão e da Penha até a sua conclusão em julho de 2012. Nesse contexto, as procuradoras que representavam a instituição mantinham encontros regulares com o Comandante Militar do Leste. Entretanto, essa iniciativa falhou em estabelecer uma comunicação direta com as associações de moradores, alegadamente devido à violência nas favelas.<sup>11</sup>

A Procuradoria Regional organizou uma audiência pública para discutir a operação nos Complexos da Penha e do Alemão, após representantes de associações de moradores e de organizações de direitos humanos contatarem a Procuradoria sobre casos de violência que eles não puderam comunicar ao ombudsman militar, à época instalado no 22º Batalhão Militar da região.

Patrícia, uma mulher negra que atua pela defesa dos direitos humanos, cujo irmão sobreviveu à Chacina da Candelária em 1993, observou que um grupo de moradores que desejava participar da audiência pública enfrentou dificuldades para se locomover. No dia da audiência, um grupo de

soldados inicialmente impediu que o grupo saísse de uma das favelas pertencentes ao Complexo do Alemão, considerando que o deslocamento de uma van com moradores de favelas para o centro da cidade era “suspeito”. Ao notar a discriminação racial e econômica evidente na situação, Patrícia observou que os soldados apenas os autorizaram a deixar a favela depois que o Procurador contactou o Comandante Militar, explicando a situação: “Não queriam liberar as kombis porque achavam que podia ser protesto, achavam que podia ser não sei o quê, não sei o que lá. (...) era muita gente, né, morador de favela, saindo do Alemão, ‘vai fazer baderna, vai quebrar’.”<sup>12</sup>

Após a conclusão da Audiência Pública, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC) investigou seis casos de abuso da força envolvendo membros da Força de Pacificação, visto que a PRDC interpreta que os militares devem ser julgados pela justiça comum.<sup>13</sup> Dessa maneira, o Judiciário foi ativado pela população como o que a literatura denomina “patrulha de polícia” (*police patrol*). Esse mecanismo é uma forma intrusiva de monitorar o agente para resolver problemas de delegação. Envolvem investigações sistemáticas sobre como e de que maneira o agente desempenha a sua tarefa (Kiewet and Mccubins 1991, 32).

Durante a primeira operação para a garantia da lei e da ordem (11/2010–06/2012), os casos de abuso da força que foram relatados pelas associações locais incluíram: 1) Uso alegado de força excessiva, como o uso de spray de pimenta e balas de borracha em um ambiente fechado contra moradores para reprimir uma festa não autorizada pelo Comando da Força de Pacificação em uma casa no Largo da Cruzeiro (05/11/2011).<sup>14</sup> 2) Uso alegado de força excessiva durante uma busca à noite em um bar na mesma localidade (24/07/2011). Um morador perdeu completamente a visão de um dos olhos durante a intervenção.<sup>15</sup> 3) Ferimentos a uma garota que retornava para a escola durante confronto entre traficantes e uma patrulha do Exército.<sup>16</sup> Um dos processos foi aberto após a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa, presidida à época pelo deputado do PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) Marcelo Freixo, receber uma denúncia cidadã.

É importante ressaltar que investigações de cortes civis sobre pessoal militar geralmente enfrentam dificuldades para o processamento de denúncias cidadãs. Mesmo quando existe a possibilidade formal para fazê-lo, práticas informais e a falta de interesse político podem debilitar a investigação. Conforme a pesquisadora Ximena Suárez-Enríquez (2017) conclui, existem no mínimo três formas por meio das quais as autoridades militares podem obstruir ou atrasar investigações: 1) realizando uma investigação em paralelo, 2) quando oficiais limitam o acesso ao testemunho de pessoal militar e 3) quando pessoal militar dá falsos testemunhos.



No segundo caso que foi iniciado pela PRDC, cortes militares conduziram um processo paralelo que inocentou a defesa das acusações, o que atrasou a investigação civil (que permanece até a presente data em aberto). Os outros dois processos, mencionados anteriormente, foram arquivados porque a) a vítima desistiu de comparecer à Corte para testemunhar ou b) os oficiais militares testemunharam que o uso da força era razoável, considerando a agressão e insultos das tropas e, portanto, inocentou a defesa da acusação de uso excessivo da força.

As dificuldades para monitorar as ações dos militares foram exacerbadas pela existência de uma limitada oposição partidária às estratégias implementadas pelo governo do estado para a segurança pública. Durante a operação no Alemão e na Penha, o Governador do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), Sérgio Cabral (01/2007–01/2011; 01/2011–03/04/2014) desfrutou de um amplo apoio na Assembleia Legislativa, incluindo o Presidente da Casa, Jorge Picciani (PMDB) (2003–2010, 2015–) (Guedes da Graça 2014). A coalizão que elegeu Sérgio Cabral para o segundo mandato abrangeu 15 partidos (incluindo o PT), correspondendo a 60 dos 70 deputados.<sup>17</sup> Portanto, foi um governo, com ampla maioria no Legislativo, que solicitou o apoio das Forças Armadas na segurança em novembro de 2010 e, posteriormente, sustentou a sua prolongação.<sup>18</sup>

### ONGs e imprensa

O uso de forças militares para a provisão de segurança provoca tensões com a rede existente de organizações locais nas favelas. Por exemplo, em apenas duas das 16 favelas que compõem o Complexo da Maré, Nova Holanda e Morro do Timbau, as seguintes organizações atuam: Observatório de Favelas, Redes da Maré, Luta pela Paz, Museu da Maré, CEASM (Centro de Estudos e Ações Solidárias da Maré) e associações de moradores. Próximo aos campi da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), muitos indivíduos com diploma superior organizam essas iniciativas da sociedade civil

Em comparação com as operações GLO nos Complexos da Penha e do Alemão, a ação militar foi mais contestada por cidadãos nessa região. No primeiro ano de operação, três protestos ocorreram no Complexo da Maré: no dia 15 de abril, no mês de julho e no dia 6 de setembro de 2015. Esses eventos foram explicitamente contra a presença de militares na área, como pode ser visto pelos *flyers* exibidos na Figura 1, a seguir. Em contraste, e mesmo que a operação tenha sido mais longa, apenas um protesto foi registrado em uma das favelas pertencentes ao Complexo do Alemão, no dia

5 de setembro de 2011, um dia após um grupo de soldados interromper uma festa de rua e utilizar spray de pimenta e balas de borracha contra os participantes para dispersá-los.

No dia 31 de março de 2014, quatro dias antes do início da operação militar, um grupo de jovens moradores criou o grupo Maré Vive, uma plataforma *online* para cidadãos denunciarem atos de violência nas favelas. Ao menos duas hipóteses explicam o surgimento desse movimento. O primeiro foi o fracasso dos militares empregados em garantir a segurança física para os moradores no Complexo da Maré. Segundo, o ativismo histórico da região. Os criadores do Maré Vive não concordaram em dar uma entrevista para a autora, alegando questões de segurança. Em sua página do Facebook, um garoto negro segura um cartaz com um número de Whatsapp que recebe informações diárias dos residentes sobre pessoas desaparecidas e tiroteios. Diversos jovens, homens e mulheres, de diferentes favelas da Maré mencionaram, em entrevista, o uso desse site para verificar a existência de tiroteios e, desse modo, assegurar a sua segurança física antes de ingressar na favela.<sup>19</sup> A criação do Maré Vive foi um dos mecanismos para monitorar a operação GLO após o seu início.



Figura 1 – *Flyers* dos Protestos contra a Presença das Forças Armadas nas favelas do Complexo da Maré, Rio de Janeiro.

Fonte: <https://www.facebook.com/Marevive/>

A sociedade civil adotou dois conjuntos de mecanismos durante as operações para a garantia da lei e da ordem. No nível individual, cidadãos engajam-se na monitoria incidental e documentam incidentes nos quais indivíduos sofrem abuso verbal ou físico dos soldados. Compartilha-se o vídeo com a família, amigos, organizações locais e a imprensa. Nesse caso,

o vídeo é visto como uma prova objetiva do que ocorreu (ainda que seja apenas uma dimensão dos fatos) e como uma ferramenta para que oficiais militares prestem contas das suas atividades (Diamond 2010).

O caso do Wellington<sup>20</sup> ilustra o uso da tecnologia nessa perspectiva. Wellington é um taxista que mora na vila do João. Ele relatou a sua experiência de filmar um grupo de soldados que estava em serviço, com a câmera do seu celular. Próximo à sua casa na Vila do João, Wellington observou um homem ser revistado três vezes seguidas por uma patrulha militar, à luz do dia. Na terceira vez, o homem, visivelmente irritado, começou a discutir com os soldados, que começaram a agredi-lo. Wellington imediatamente pegou o seu celular para filmar a cena.<sup>21</sup> Entretanto, não é claro quão efetivos são os instrumentos de tecnologia para além do ato imediato de filmar infrações ou abusos, uma vez que estas já ocorreram. Nesse caso, Wellington foi levado à delegacia e, posteriormente, liberado. O evento permanece ignorado para a maior parte das pessoas fora do seu círculo de conhecidos.

Em relação às ações coletivas, as organizações locais atuaram antes e durante as operações com o objetivo de monitorar as ações. No Complexo da Maré, uma audiência pública foi organizada por iniciativa de um grupo de associações, incluindo o Observatório de Favelas, o Redes da Maré e associações de moradores. Conscientes das violações de direitos cometidas por agentes do Estado contra moradores de favelas, essa audiência teve por objetivo gerar um compromisso entre agentes do Estado para utilizar um nível de força mínimo e respeitar os direitos constitucionais dos moradores. No dia 4 de abril de 2014, Mariano Beltrame, Secretário de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, e um representante da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa, assistiram à apresentação do documento “Princípio para a Ação”, elaborado pelas organizações locais para orientar a atuação de agentes da segurança pública.<sup>22</sup>

Ainda que os resultados dessa iniciativa não sejam claros, um dos representantes do Observatório de Favelas notou que a organização encaminhou diversos casos de infrações, registrados pelos moradores, à Comissão de Direitos Humanos e à Procuradoria Estadual. Outro grupo, liderado pelo Redes e Comunidades Contra a Violência, reuniu advogados e ativistas para monitorar a operação na Maré. No Alemão, o grupo Voz das Comunidades, criado em 2009 por dois estudantes do Ensino Médio, utilizou as redes sociais para retratar a entrada das tropas militares na área.<sup>23</sup> É notório que o Complexo da Maré possui uma rede robusta de organizações da sociedade civil, tendo desenvolvido formas de denunciar violações e infrações *ex-ante* e *ex-post*. Muitos casos foram retratados em meios de imprensa alternativa, porém estiveram limitados à “denúncia”, havendo dificuldades em comover a opinião pública no Rio de Janeiro.

Quadro 3  
Controle Civil Durante as Operações no Rio de Janeiro

Controle Civil Durante a Operação	Rio de Janeiro (12/2010–06/2012); (04/2014–03/2015)
Normas Profissionais	<b>Documento Público negociado entre o Ministro da Defesa e os Comandantes Militares. Aprovado por um advogado (civil) (2)</b>
Ministro da Defesa Civil	<i>Ex-ante</i> . Controle limitado durante a operação (depende de iniciativas informais) (2)
Assembleia Legislativa	Algumas iniciativas da Comissão de Direitos Humanos. O partido do governo possui maioria qualificada (1)
Poder Judiciário	As autoridades políticas não intervêm no monitoramento; relações cooperativas com os comandantes militares (baseiam-se em expertise e informação); prerrogativa de iniciar processo legal a partir de denúncias cidadãs (porém limitada pela jurisdição militar) (2)
Ativismo da Sociedade Civil	Protestos contra a intervenção militar são restritos às favelas ocupadas pelas Forças Armadas. Audiências públicas são organizadas por grupos sociais. Visibilidade de comportamento desviante apenas em meios alternativos de informação. (2)
Configuração Institucional	<b>Controle Limitado</b> (autoridade compartilhada na segurança pública com espaços de autonomia militar)

Fontes: elaborado pela autora a partir de entrevistas com militares, burocratas e membros da sociedade civil mencionados nesse artigo. Para mais informações, ver Passos (2018).

A análise dos mecanismos institucionais que atuam para o monitoramento e para a prestação de contas das atividades militares no âmbito doméstico assinalam que eles atuam principalmente no período *ex-ante*. Isto é, antes do início da operação, o que implica a delegação das áreas tático e operacional para os comandantes militares. Esse é o caso do Ministério da Defesa e da produção de normas profissionais. Demonstramos como a consolidação do controle civil expansivo enfrenta desafios nesse campo, visto que existe uma tensão entre a necessidade de prestação de contas e a continuidade de áreas de expertise que são próprias da atuação das Forças Armadas.

Por sua vez, tanto no âmbito do Poder Judiciário quanto do Poder Legislativo, destacamos algumas iniciativas que foram tomadas para garantir a responsividade dos militares e, em alguns casos, a punição de desvios de conduta — ambas as dimensões, conforme assinalamos no início do artigo, integram o conceito de *accountability*. No entanto, esses controles civis são limitados pelo escopo da jurisdição militar, que está facultada a processar os militares quando cometem infrações em serviço. Portanto, no que diz respeito à existência de controles do tipo intrusivo,

como patrulhas de polícia (Kiewiet and McCubbins 1991), as iniciativas são bastante restritas.

Por último, salientamos que as operações GLO podem enfrentar oposição, quando não atingem o objetivo de assegurar a segurança física dos moradores, por parte das associações locais da sociedade civil. Essas iniciativas atuam como alarmes de incêndio, denunciando desvios e violações uma vez que tenham ocorrido. É necessário salientar que, como as atividades militares na segurança pública são implementadas em regiões da periferia — que já são tradicionalmente excluídas do sistema político e carecem de serviços públicos — essa forma de controle da operação é limitada pelas dinâmicas de exclusão social e econômica que subjazem a relação entre classes populares e Estado. Portanto, as dificuldades para o exercício de controles civis institucionais sobre as operações GLO incentiva a reprodução de um Estado de direito desigual, contribuindo para a consolidação de uma democracia de baixa qualidade.

## CONCLUSÃO

A pesquisa nos permite concluir que houve uma forma limitada de controle civil durante as operações GLO nas favelas do Rio de Janeiro conduzidas entre 2010 e 2015. No que tange às instituições, o controle civil exercido pelo Ministro da Defesa está concentrado antes do início das operações. Visto que o Ministro é assessorado por pessoal militar, informações que ultrapassem a perspectiva das Forças Armadas são limitadas nesse âmbito.

A divisão de trabalho concebida pelo Ministro da Defesa à época entre autoridades civis e militares indica uma relação de negociação, ao invés de comando, entre militares e civis, o que, por sua vez, contribui para a manutenção de áreas de autonomia militar uma vez que a operação inicia. Especificamente, políticos e membros do Judiciário dependem intensamente de informações fornecidas pelos oficiais militares para monitorar as operações. Ao mesmo tempo, é certo que a necessidade de controles sobre as atividades domésticas dos militares enfrenta dificuldades pela existência de áreas de expertise, categorizadas como tático e operacional, que são próprias das Forças Armadas.

A ausência de mecanismos formais durante a operação é, em parte, equilibrada pelo monitoramento informal exercido pelo ministro, através de contato telefônico ou de reuniões com os comandantes militares, e pela atuação das organizações locais da sociedade civil. Em relação às iniciativas da sociedade civil, houve diferentes iniciativas da comunidade para monitorar as atividades militares ou para pressionar a Força de Pacificação,

quando existiu algum desvio por parte dos militares. No entanto, por se tratar de ações promovidas pelas classes populares, as iniciativas carecem de maior integração com o sistema político.

Por último, o controle Legislativo e o controle Judiciário existem, mas são limitados pela jurisdição militar, que processa os casos de desvios de conduta dos militares em ação. Em conclusão, a pesquisa indica a existência de um controle civil antes da operação militar que se estende, de maneira limitada, à implementação da mesma. Isso debilita a prestação de contas dessas atividades e, especificamente, à punição de desvios de conduta. Nesse sentido, sugere-se ampliar os mecanismos de controle, uma vez que uma operação militar se inicia, além de qualificar civis para a atuação no Ministério da Defesa. Essas questões ganham relevância em um contexto no qual a intervenção dos militares para enfrentar a insegurança pública tem se tornado uma opção recorrente para os tomadores de decisão.

### AGRADECIMENTOS

Esse artigo baseia-se em uma seção da minha tese de doutorado “The Military Mystique: Democracies and the War on Crime in Brazil and Mexico”, defendida em outubro de 2018 na Sciences Po Paris. Agradeço ao professor Olivier Dabène, que orientou a tese, assim como aos professores membros da banca de doutorado: Carlos Arturi, que inspirou a minha escolha pelo tema das relações civis-militares desde a graduação, Leonardo Avritzer, Camille Goirand, David Pion-Berlin e Laurent Gayer. Também gostaria de agradecer aos comentários dos revisores anônimos dessa revista. A realização dessa pesquisa foi financiada através de uma bolsa de doutorado pleno no exterior da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Ministério da Educação, número do processo 04636-14-3. A pesquisa de campo no Brasil foi financiada pela École Doctorale da Sciences Po Paris.

### REFERÊNCIAS

Aguero, Felipe. 1992. “The Military and the Limits to Democratization in South America.” In *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, organizado por Scott Mainwaring, Guillermo O’Donnell, and J. Samuel Valenzuela, 153–99. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

\_\_\_\_\_. 1995. *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore: John Hopkins University.

Arturi, Carlos S. 2001. "O Debate Teórico Sobre Mudança de Regime Político: O Caso Brasileiro." *Revista de Sociologia e Política* no. 17, 11–31. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782001000200003>.

Bernazzoli, Richelle M., and Colin Flint. 2010. "Embodying the Garrison State? Everyday Geographies of Militarization in American Society." *Political Geography* 29 no. 3, 157–66. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2010.02.014>.

Born, Hans. 2006. "Democratic Control of Armed Forces. Relevance, Issues and Research Agenda." In *Handbook of the Sociology of the Military*, organizado por Giuseppe Caforio, 151–66. New York: Springer. <https://doi.org/10.1007/0-387-34576-0>.

Bovens, Mark. 2007. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework." *Ssrn* 13 no. 4, 447–68. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.

Bruneau, Thomas C. 2001. "Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations." Monterey, California: The Center for Civil-Military Relations. Naval Postgraduate School. [https://doi.org/10.1007/0-306-48056-5\\_1](https://doi.org/10.1007/0-306-48056-5_1).

Bruneau, Thomas C., and Florina Cristiana Matei. 2008. "Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations." *Democratization* 15 no. 5, 909–29. <https://doi.org/10.1080/13510340802362505>.

Cohen, Samy. 2008. "Le Pouvoir Politique et l'Armée." *Pouvoirs* 125, 19–28.

Dahl, Robert Alan. 1973. *Poliarchy. Participation and Opposition*. 4. ed. New Haven and London: Yale University Press.

Diamint, Rut. 2015. "A New Militarism in Latin America." *Journal of Democracy* 26 no. 4, 155–68. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0066>.

Diamond, Larry. 2010. "Liberation Technology." *Journal of Democracy* 21 no. 3, 69–83. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0190>.

Diamond, Larry, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, eds. 1997. *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Feaver, Peter. 2003. *Armed Servants. Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.

Fitch, Samuel J. 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Fuccille, Luiz Alexandre. 2006. “Democracia e Questão Militar: A Criação do Ministério da Defesa no Brasil.” Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Garreton, Manuel Antonio. 1989. “La Relación Entre Transición y Consolidación: Los Enclaves Autoritarios.” In *La Posibilidad Democrática En Chile*, 1. ed., 51–63. Chile: FLACSO.

Geisser, Vincent, Olivier Dabène, e Gilles Massardier. 2008. “La Démocratisation Contre La Démocratie.” In *Autoritarismes Démocratiques. Démocraties Autoritaires Au XXI Siècle*, organizado por Olivier Dabène et al., 7–26. Paris: Découverte Recherches.

Guedes da Graça, Luís Felipe. 2014. “Independência ou Irrelevância? Produção Legislativa e Vetos na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (1983-2010).” Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Guittet, Emmanuel-Pierre. 2006. “Military Activities Within National Boundaries: The French Case.” In *Illiberal Practices of Liberal Regimes: The (in) Security Games*, edited by Didier Bigo and Anastassia Tsoukala, 136–62. Paris: L’Harmatan.

Hassenteufel, Patrick. 2014. *Sociologie Politique: L’Action Publique*. 2. ed. Paris: Armand Colin.

Helmke, Gretchen, and Steven Levitsky. 2006. “Introduction.” In *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*, 1–32. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Hunter, Wendy. 1995. “Politicians against Soldiers: Contesting the Military Postauthorization Brazil.” *Comparative Politics* 27 no. 4, 425–43. <https://doi.org/publication/uuid/C134FD4E-3318-4EAB-8AD7-7339C62CD089>.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Okla: University of Oklahoma Press.

Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Glencoe, Illinois: The Free Press.

Joo, Ruodolf. 1996. “The Democratic Control Of Armed Forces.” *Chaillot Paper* 23 (February).

Kappeler, Victor E., and Peter B. Kraska. 2015. “Normalising Police Militarisation, Living in Denial.” *Policing and Society* 25 no. 3, 268–75. <https://doi.org/10.1080/10439463.2013.864655>.



Kiewiet, D. Roderick, and D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.

Lemos, Leany Barreiro de Sousa. 2005. “Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em Perspectiva Comparada.” Instituto de Ciências Sociais, Tese de Doutorado, Universidade de Brasília (UnB).

Lima, Carlos Alberto de. 2012. *Os 583 Dias da Pacificação dos Complexos da Penha e do Alemão*. Rio de Janeiro: Agência 2A Comunicação.

Limongi, Fernando, and Argelina Figueiredo. 2002. “Em Busca Do Orçamento Perdido III.” *Insight Inteligencia* 16, 145–56.

Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela, eds. 1992. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Mainwaring, Scott, and Christopher Christopher Welna. 2003. *Democratic Accountability in Latin America. Oxford Studies in Democratization*. <https://doi.org/10.1093/0199256373.001.0001>.

Mares, David R. 2003. “U.S. Drug Policy and Mexican Civil-Military Relations: A Challenge for the Mutually Desirable Democratization Process.” *Crime, Law and Social Change* 40 no. 1, 61–75.

O'Donnell, Guillermo. 1993. “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries.” *World Development* 21 no. 8, 1355–69. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(93\)90048-E](https://doi.org/10.1016/0305-750X(93)90048-E).

P. Huntington, Samuel. 1957. *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

Passos, Anaís Medeiros. 2014. “O Estado Das Relações Cívico-Militares No Brasil: Um Estudo de Caso Sobre o Ministério Da Defesa (2007-2011).” Departamento de Ciência Política, Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

\_\_\_\_\_. 2018. “The Military Mystique: Democracies and the War on Crime in Brazil and Mexico.” Centre de Recherches Internationales, Tese de Doutorado, Sciences Po Paris.

Pion-Berlin, D., ed. 2001. *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.

Pion-Berlin, David. 1992. "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America." *Comparative Politics* 25 no. 1, 83–102.

Sapolsky, Harvey M., Eugene Gholz, and Caitlin Talmadge. 2009. *US Defense Politics: The Origins of Security Policy*. New York Oxford: Routledge Taylor and Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9780203892473>.

Schedler, Andreas. 1999. "Conceptualizing Accountability." In *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, organizado por Andreas Schedler, Larry Diamond e Marc F. Plattner, 13–28. London: Lynne Rienner Publishers.

Schiff, Rebecca L. 2009. *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations*. New York: Routledge.

Schmitter, Phillippe, and Terry Lyn Karl. 1991. "What Democracy Is.. and Is Not." *Journal Of Democracy* 2 no. 3, 75–88.

Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*. New Jersey: Princeton University Press.

Suárez-Enríquez, Ximena. 2017. *Overlooking Justice: Human Rights Violations Committed by Mexican Soldiers Against Civilians are Met with Impunity*. Washington DC: Wola Advocacy for Human Rights in the Americas.

Trinkunas, Harold. 2005. *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.

Urquhart, Cathy. 2017. "Grounded Theory Method." In *Grounded Theory for Qualitative Research: A Practical Guide*, 2–25. 55 City Road: Sage Publications.

Weffort, Francisco. 1988. "Por Que Democracia?" In *Democratizando o Brasil*, organizado por Alfred Stepan, 483–519. São Paulo: Paz e Terra.

Zaverucha, Jorge. 1994. *Rumor de Sabres. Tutela Militar ou Controle Civil?* São Paulo: Editora Ática.

Zaverucha, Jorge, and Flavio da Cunha Rezende. 2009. "How the Military Competes for Expenditure in Brasillian Democracy: Arguments for an Outlier." *International Political Science Review* 3 no. 4, 407–29. <https://doi.org/10.1177/0192512109342689>.

## NOTAS

1. No original: *Quis custodiet ipsos custodes?*
2. De acordo com Scott Mainwaring, a accountability não se limita a verificar a legalidade da ação dos atores estatais, mas também visa a monitorar o seu comportamento de modo geral. Nas suas palavras: “Servidores públicos e agências necessitam promover a prestação de contas política e jurídica de suas atividades públicas” (Mainwaring e Welna 2003, 11). Tradução da autora.
3. O Globo, “Ordens para ataques ao Rio continuam a partir de presídio”, 26/11/2010. p. 14–15.
4. Em contraste, a Argentina estabeleceu um Ministério da Defesa em 1958; a Colômbia em 1965 e o Uruguai em 1935.
5. Os Ministérios que são ocupados por militares, durante a presidência de Jair Bolsonaro, são os seguintes: Ministério de Minas e Energia, Gabinete de Segurança Institucional, Ministério da Defesa, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, Secretaria do Governo. Fonte: Agência Brasil, “Militares comandarão sete áreas no governo de Bolsonaro”. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-11/militares-comandarao-sete-areas-no-governo-de-bolsonaro>. Acesso:
6. Entrevista com ex-Ministro da Defesa Nelson Jobim, 22/03/2016, São Paulo.
7. Entrevista com funcionário civil do Ministério da Defesa, 01/04/2016, Brasília.
8. Entrevista com oficial militar, 07/04/2016, Rio de Janeiro. Entrevista com oficiais militares do Ministério da Defesa, 16/05/2016, Brasília. Entrevista com General do Exército, 04/05/2016, Porto Alegre,
9. Entrevista com ex-Ministro da Defesa Celso Amorim, 23/03/2016, Rio de Janeiro.
10. Entrevista com ex-Ministro da Defesa Nelson Jobim, 22/03/2016, São Paulo. Entrevista com ex-Comandante Militar do Leste, General Adriano Pereira, 01/04/2016, Brasília. Entrevista com oficial militar, 01/03/2016, Rio de Janeiro.
11. Entrevista com Procuradora Aline Caixeta, 04/03/2016, Rio de Janeiro.
12. Entrevista com Patrícia, Redes e Comunidades Contra a Violência, 20/05/2016, Rio de Janeiro.
13. Entrevista com funcionário do Ministério da Defesa, 01/04/2016, Brasília.
14. Processo no 1.30.001.001715/2012 — 27. PFDC, Rio de Janeiro.

15. Processo no 1.30.001.003330/2011-13. PFDC, Rio de Janeiro.
16. Processo no 1.30.001.004468/2011-30. PFDC, Rio de Janeiro.
17. CPDOC. Verbete Biográfico. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sergio-de-oliveira-cabral-santos-filho>.
18. Entretanto, a operação na Maré começou após Sergio Cabral renunciar ao cargo, alegadamente com objetivo de concorrer às eleições para senador — um plano que ele abandonou para apoiar o candidato Cesar Maia (DEM).
19. Entrevista com morador da Vila do João, 22/04/2016, Rio de Janeiro. Entrevista com moradora da Vila dos Pinheiros, 09/05/2016, Rio de Janeiro. Entrevista com moradora da Nova Holanda, 16/04/2016, Rio de Janeiro. Entrevista com moradora da Vila dos Pinheiros, 18/04/2016, Rio de Janeiro.
20. Nome fictício para preservar a identidade do entrevistado.
21. Entrevista com Wellington, da Vila do João, 28/09/2016, Rio de Janeiro.
22. Entrevista com Raquel Wiladino, Observatório de Favelas, 29/04/2016, Rio de Janeiro.
23. Entrevista com morador do Complexo da Penha, 15/04/2016, Rio de Janeiro

CONTROLAR OS MILITARES?  
UMA ANÁLISE DA DIMENSÃO DE *ACCOUNTABILITY*  
SOBRE A ATUAÇÃO DOMÉSTICA DAS FORÇAS ARMADAS NO BRASIL

RESUMO

O artigo analisa a *accountability* sobre as operações de garantia da lei e da ordem. A partir de entrevistas com tomadores de decisão e atores da sociedade civil, que foram codificadas e analisadas através do *software* Nvivo, a pesquisa conclui que o controle civil está concentrado antes do início das operações militares.

Palavras-chave: Controle Civil; Forças Armadas; Ministério da Defesa; Operação para a Garantia da Lei e da Ordem.

ABSTRACT

The paper analyses the accountability over operations to ensure law and order. Based on interviews with decision-makers and actors from civil society, that were codified and analyzed using software Nvivo, the research concludes that civilian control is mainly concentrated before the onset of military operations.

Keywords: Civilian Control; Armed Forces; Ministry of Defense; Operations to Ensure Law and Order.



# Capacetes Azuis brasileiros no Haiti: instrumento de *smart power* para a política externa do Brasil?

## Brazilian Blue Helmets in Haiti: an instrument of Smart Power for Brazil's Foreign Policy?

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 1, jan./jun. 2019, p. 79-108

DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75102

ISSN 2358-3932

RAFAEL FARIAS  
RODRIGO PERLA MARTINS

### INTRODUÇÃO

A Minustah significou um novo tipo de inserção internacional para o Brasil: maior contingente militar presente e chefia do componente militar da missão. De acordo com Kenkel (2011), a experiência vivenciada no Haiti ensejou a construção de um modelo que tem ido muito mais longe que o processo político na transformação, em ações concretas, dos preceitos estabelecidos nos documentos da política declaratória brasileira e na sua longa tradição de política externa. O modelo haitiano, comumente associado ao *Brazilian Way of Peacekeeping*, estabelece uma sinergia entre a propensão brasileira para a negociação e a resolução pacífica de conflitos com o foco

---

**Rafael Farias** – Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (2000), com a formação de oficial de carreira da arma de engenharia. Tem experiência nas áreas de Logística em Operações de Paz e Desminagem Humanitária. Foi instrutor de desminagem humanitária do Centro de Aperfeiçoamento em Ações de Desminagem e Despoluição (CPADD) — Benin e de logística da Organização das Nações Unidas (ONU) no Centro Internacional de Defesa da Noruega (NODEFIC). Foi o responsável pela coordenação e condução do estágio de logística e reembolso do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). É mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), na linha de pesquisa gestão da defesa. rafaelarias.2672@gmail.com.

**Rodrigo Perla Martins** – Doutor em História pela PUC-RS (2011). Mestre em Ciência Política pela UFRGS (1999). Possui curso de especialização em Processos de Integração Internacional pela Leiden University (The Netherlands/Holanda — 1999). Graduação em História pela UFRGS — Licenciatura (1995) e Bacharelado (1996). Atualmente é professor-adjunto do curso de História na Universidade Feevale em Novo Hamburgo — RS, Vice-coordenador do GT História das Relações Internacionais junto à ANPUH-Brasil (Associação Nacional de História) e coordenador do GT de História das Relações Internacionais — seção regional — junto à ANPUH-RS. Participante do Projeto de extensão “O mundo em Novo Hamburgo: refugiados e migrantes, uma questão de direitos humanos” — vinculado ao Programa de Extensão Educação e Cultura dos Direitos Humanos da Universidade Feevale. rodrigomartins@feevale.br.

tradicional do país, tanto interno como na política externa, sobre o desenvolvimento econômico sustentável (Kenkel 2011).

O trabalho destina-se a analisar se a presença do Brasil na Minustah pode ser entendida como instrumento de *Smart Power* para a sua política externa. Apresentam-se inicialmente pressupostos teóricos acerca de *Hard*, *Soft* e *Smart Power*, de forma a delimitar o escopo da pesquisa, sucedidos de uma discussão sobre os motivos que conduzem uma nação a participar de operações de manutenção da paz, à luz da Teoria das Relações Internacionais. Em seguida, discorre-se sobre a inserção das operações de manutenção de paz na política externa brasileira. Nas duas seções subsequentes, merecem destaque a abordagem do *Hard*, *Soft* e *Smart Power* evidenciado na missão. Inicialmente, apresentam-se as expressões militar e econômica, essa conduzida mediante uma pesquisa quantitativa e qualitativa das empresas presentes na ilha caribenha, para, então, analisar a combinação do Poder duro e do Poder brando pelos capacetes azuis. Na conclusão, realiza-se uma apreciação acerca da combinação inteligente entre o *Hard* e o *Soft Power* a partir da experiência do contingente brasileiro no Haiti.

### CONCEITOS DE HARD, SOFT E SMART POWER

Carr (2001) ressaltou que o poder militar, que viria a constituir um dos elementos do *hard power*, exerceu grande protagonismo ao longo dos séculos. Para Carr (2001), a guerra desempenhava um fator dominante na política internacional, fazendo com que o poderio militar se tornasse um padrão aceito no âmbito dos valores políticos. Consoante com essa interpretação, o emprego de tropas no exterior em Operações de Manutenção da Paz (OMP), por vezes mediante a utilização da expressão do poder militar, poderia contribuir para o aumento do poder de uma nação, em uma acepção realista da Teoria das Relações Internacionais.

Ainda com relação a este preâmbulo do *hard power*, Morgenthau (2003), define o “poder” como a força de um homem sobre as mentes e as ações de outros homens. O autor resalta a Capacidade industrial e o Grau de Preparação Militar (Tecnologia, Liderança, Quantidade e qualidade das FA) como um os elementos do poder nacional.<sup>1</sup>

A extensão territorial, o poder militar e o poder econômico são três fatores que devem ser considerados para qualificar um país como potência e compreender sua posição na hierarquia entre Estados (Morgenthau 2003; Bandeira 2009). Estes são os fatores que permitem a um Estado atuar independentemente e influir sobre outros Estados e, portanto, determinar em que condições ele se expressa como potência regional internacional.



Bandeira (2009) salienta que um Estado, dispondo de potencial econômico, força militar e extensão territorial pode tornar-se hegemônico, o líder e o guia de um sistema de alianças e acordos de variado alcance. Ademais, faz-se necessário que o Estado tenha capacidade de exercer pressão diplomática, o que implica capacidade para obter parte do que poderia ser o resultado de uma guerra vitoriosa, sem a necessidade de, efetivamente, entrar em combate (Bandeira 2009, 77).

A interação entre meios dissuasórios de uma nação e a sua capacidade de fazer pressão diplomática mereceu especial atenção de Keohane e Nye (2012). Consoante com os autores, o término da guerra fria permitiu a emergência de novos atores, em uma conjuntura mundial em que os países estão conectados por múltiplas relações sociais e políticas, e passam a coexistir novas expressões do poder. A partir do estudo de Keohane e Nye, foram sistematizados os conceitos de *hard power* (poder duro) e de *soft power* (poder brando).

O *hard power* refere-se ao uso de meios militares e econômicos para coagir ou influenciar o comportamento e interesses de outra entidade política (Nye 2011). O poder duro refere-se a táticas de coerção, tanto de cunho militar, como o uso ou ameaça da força, quanto econômico, como pressão e sanções econômicas. O *hard power*, na tradição realista, tem sido a medida por excelência de poder nacional. Pode ser quantificado por critérios tais quais os ativos militares, inclusive a disposição de capacidades industriais e tecnológicas de defesa, e o Produto Interno Bruto (PIB) (Nye 2011).

O *soft power* remete ao exercício do poder por meio de influência, persuasão e capacidade de atração, repousando sobre três recursos fundamentais: cultura, valores políticos e política exterior (Nye 2011). Ainda de acordo com o autor, os recursos econômicos são uma potencial fonte geradora de poder brando. Igualmente, recursos de poder militar podem contribuir para a formação de poder brando. Segundo esta acepção, recursos tradicionais de *hard power* podem contribuir para aumentar a atratividade do “modelo” de um país, sempre e quando o Estado encontrar legitimidade entre seus pares. Ao elevar seu poderio militar e econômico, um Estado terá maior poder de influência e de atração.

Nye (2004), por meio do termo “poder inteligente”, instituiu a inter-relação e a dependência mútua entre os dois conceitos. O *smart power* diz respeito à combinação do poder duro da coerção e da sanção com o poder brando da persuasão e atração. Nye esclarece que o *smart power* refere-se à habilidade de aplicar as duas formas de poder em estratégias coerentes e eficazes e em diferentes contextos. O *smart power* não é nem duro e nem brando, é uma engenhosa combinação de ambos, por meio da qual ressal-

ta-se a necessidade de FA fortes, mas também investe pesadamente em alianças, parcerias e instituições em todos os níveis.

No que concerne à dimensão brasileira do *smart power*, escopo deste trabalho, questiona-se por que o país exerceria o *soft power* em sua política externa. Murray e McCoy (2010, 175), ao analisarem características em comum de países como Austrália, Canadá e Brasil, consideram que aspectos de ordem econômica e militar as tornam potências médias. Valença e Carvalho (2014) salientam que o Brasil é um *global player*, mas não uma potência global, com limitadas capacidades de *hard power* para exercer suas aspirações internacionais, o que leva Chatin (2016) a considerar que o poder brando seria mais uma necessidade do que uma opção para a sua política externa.

Chatin (2016) também defende que o país não é uma potência emergente militar e que não manifestara um real interesse em se tornar uma potência militar. Para a autora, as limitadas capacidades militares do Brasil — único dentre os BRICS que não é uma potência nuclear — restringem as condições de conduzir a política externa por meio de *hard power*. Na ausência de meios mais robustos, as principais estratégias do governo brasileiro têm sido diretamente ligadas ao *soft power* (Valença and Carvalho 2014).

Ainda de acordo com Chatin (2016), um país pacífico, conciliatório, multilateral, de tradição legalista e a sua dimensão socioeconômica tornaram o Brasil uma nação emergente que alcançou projeção internacional por meio do *soft power*. Chatin (2016) destaca que Valença e Carvalho (2014), por sua vez, salientam que a política externa do país tem sido majoritariamente marcada pela adoção de componentes não-materiais de poder e por estratégias de persuasão e construção de consenso.

Nasser (2012), ao analisar a estratégia diplomática brasileira para a participação em operações de paz, salienta que influência é poder, aspecto presente na política externa desde a gestão de Barão do Rio Branco como chanceler do país. Para Nasser (2012), a solidariedade prestada às demais nações torna-se um instrumento de projeção de poder. Nesses termos, a atuação de capacetes azuis brasileiros poderia ser entendida como uma manifestação do poder de influência (*soft power*) e, ao mesmo tempo, de *hard power*, haja vista a utilização de um recurso tipicamente militar em proveito da paz.

## MOTIVAÇÕES PARA A PARTICIPAÇÃO EM MISSÕES DE PAZ

Para Godofredo Júnior (2005), a política externa brasileira alterna posições realistas e idealistas, particularmente no que concerne ao posicionamento do país diante de fóruns e de organismos internacionais, assim como na solução de controvérsias com outras nações. Consoante com esta

interpretação, os interesses em participar de missões de paz também poderiam alternar posições realistas e idealistas, em uma acepção que, para o Brasil, insere-se na perspectiva da tradição grociana das relações internacionais.

Kai Kenkel, ao analisar os interesses do Brasil em missões sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), apresenta o que motiva as chamadas potências médias para participar de tais operações (Kenkel 2011). Conforme o autor, existem motivações que podem ser idealistas — os Estados integram OMP sob a égide da ONU por uma obrigação de proteger a paz internacional e para preservar normas e valores internacionais — e, ao mesmo tempo, realistas — a participação dos Estados em OMP ocorre para proteger e preservar os interesses nacionais (Kenkel 2011).

Referente à abordagem idealista, Aguilar (2015) ressalta a importância do Brasil em participar dos esforços de desenvolver e promover justiça social no Haiti e nos demais países envolvidos em processos violentos, convergindo para o que o pesquisador Ricardo Seitenfus conceitua como “diplomacia solidária”. Esse tipo de diplomacia refere-se à concepção e à aplicação da ação coletiva “feita por terceiros Estados intervenientes num conflito interno ou internacional, desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência” (Seitenfus 2006 apud Aguilar 2015). Amorim (2011) salienta que, no caso do Haiti, ao princípio da não-intervenção (Brasil 1988), agregou-se o da “não-indiferença” (Pecequillo 2014), que implica a prestação de solidariedade a países atravessando situações difíceis, sempre por meio de canais legítimos. Consoante com esses autores, o protagonismo brasileiro na Minustah está ligado à “diplomacia solidária”, em uma acepção idealista da participação em OMP.

No que se refere à abordagem realista, Krishnasamy e Weigold (2003) concluíram que o aumento expressivo do envio de contingentes da Índia para OMP proporcionou a este país oportunidades para não apenas fortalecer e aumentar ainda mais sua presença dentro da ONU, mas também para ser considerado um candidato mais favorável a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). No que concerne às razões que conduziram o Brasil ao Haiti, Kenkel (2011) assegura que a utilidade das operações de paz como meio para atingir maior influência internacional deriva fortemente da disponibilidade expressa para assumir a responsabilidade global, sinalizada pela participação nessas missões. Dessa forma, a participação em operações de paz poderia ser entendida como parte de um esforço voltado para os benefícios a serem obtidos em termos de política externa e, sobretudo, de projeção de poder no concerto das nações.

## O BRASIL E A MINUSTAH

O Brasil participa de missões desde os anos de 1930 e, no âmbito da ONU, desde 1957 (Fontoura 2005). Estas missões concentraram-se, majoritariamente, nas Operações de Manutenção da Paz (OMP). Após um período de retraimento — de 1967 até 1989 não foram desdobradas tropas para o exterior —, o país retoma, na década de 1990, sua participação, enviando grandes efetivos brasileiros para missões de paz, vicejando uma política de Estado que perpassou as diferentes presidências. Em 1993, foi enviada uma companhia de infantaria com 170 homens para Moçambique<sup>2</sup> (Aguilar 2012) e, dois anos depois, chegou a desdobrar 1.300 homens em Angola,<sup>3</sup> a maior força militar fora do país desde a Segunda Guerra Mundial (Garcia 2004, 254).

Em 2004, o Brasil passou a integrar a Missão da Organização das Nações Unidas no Haiti (Minustah), tendo enviado mais de 32 mil homens e mulheres para o país centro-americano (Hamann 2016). O cerne do interesse nacional gira em torno de três eixos prioritários: (1) Haiti; (2) países lusófonos (Angola, Moçambique e Timor Leste e, em menor escala, Guiné Bissau); e (3) Líbano (Hamann 2016). Como primeira prioridade, a Minustah ensejou uma nova perspectiva para o emprego de capacetes azuis do Brasil.

O envio de capacetes azuis brasileiros para OMP também pode ser analisado a partir do paradigma logístico de inserção internacional (Cervo e Bueno 2015). O ensaio de Estado logístico recuperou estratégias de desenvolvimento e conferiu à política exterior funções assertivas: *i*) o reforço da capacidade empresarial do país; *ii*) a aplicação da ciência e da tecnologia assimiladas; *iii*) a abertura dos mercados do Norte em contrapartida ao nacional; e *iv*) uma política de defesa nacional (Cervo e Bueno 2015, 495).

A importância da participação das Forças Armadas (FA) em OMP foi ressaltada pela Política Nacional de Defesa (PND), de forma a “ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos” (Brasil 2012a, 33). Igualmente, a Estratégia Nacional de Defesa (END) reforça a necessidade de “Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil” (Brasil 2012b, 59).

Hoelscher e Norheim-Martinsenb (2014) salientam as tentativas de alavancar o poder econômico emergente do Brasil nos anos 2000 em um novo papel político no cenário global. Igualmente, Kenkel (2013) ressalta que a espiral de crescimento do PIB nesta década permitiu que os *policy makers* transformassem a nova prosperidade encontrada em maior política

global e em estratégia de influência, e as OMP tornam-se peça-chave nesse processo.

O Brasil vinha tendo uma grande projeção internacional e a missão significaria uma oportunidade única para o país (Amorim 2011). Antes do estabelecimento do mandato para a missão por parte da ONU, as ações no Haiti haviam sido quase sempre comandadas por uma grande potência, normalmente os Estados Unidos. Nunca um país da América Latina ou, mais especificamente, um país da América do Sul havia estado à frente (Amorim 2011). Nesse sentido, a liderança brasileira na Minustah, em um momento único de sua política externa (*Fortuna*<sup>4</sup>), passou a ser marcado pela presença do maior contingente e pela chefia do componente militar da missão (*Virtù*<sup>5</sup>), mostrando-se como uma *Raison d'Etat*<sup>6</sup> para o Brasil.

No que concerne ao interesse nacional, sua essência, assim como a importância da autonomia, são base para o desenvolvimento da nação, tanto em sua dimensão externa como interna (Visentini 2013). Consoante com esta assertiva, a liderança do componente militar da Minustah, assim como o maior efetivo da missão, mantidos como importantes para o Brasil desde o início da missão, podem contribuir para o desenvolvimento do país. Dessa forma, o Brasil procurou dar uma demonstração de que se dispunha a exercer um proeminente papel internacional, pelo menos no âmbito do hemisfério, e a vigorar sua disposição de candidato a uma vaga permanente no CSNU (Bandeira 2009; Kenkel 2013; Aguilar 2015). Ademais, o exemplo do Haiti, em que o Brasil comandou o componente militar, mostrou-se como uma possibilidade de aumento de prestígio, de projeção do país no sistema internacional ou a busca da liderança regional, o que pode balizar uma maior ou menor presença em missões sob a égide da ONU (Aguilar 2011; Uziel 2015).

O envio de tropas para a Minustah ensejou uma mudança de paradigma na política externa brasileira. Pela primeira vez, os capacetes azuis do Brasil atuaram sob o Capítulo VII (que permite às Nações Unidas intervir para restabelecer a segurança, a ordem ou a paz em determinada região ou determinado país). De acordo com Braga (2010), a mais recente experiência do Brasil sob a égide da ONU havia sido uma missão do tipo tradicional, sob o Capítulo VI (manutenção da paz), uma década antes, em Angola. Braga (2010) afirma que, para que a missão fosse bem-sucedida, o componente militar identificou a necessidade do emprego da força contra os grupos armados que assolavam o país em um nível maior do que havia sido considerado inicialmente por alguns países contribuintes de tropa. Isso demandou à Minustah adaptações ao contexto haitiano, sobretudo no que diz respeito às regras de engajamento do Capítulo VII.

A experiência com a OMP no Haiti, que claramente evidenciou o apoio às estruturas e preceitos da Carta das Nações Unidas, representa uma amostragem das propostas e da capacidade como um ator internacional diferente (Valença e Carvalho 2014). O país somente aceitou enviar tropas para a ilha caribenha após a devida autorização pelo CSNU de uma missão robusta, por meio de um mandato que alternou elementos do Capítulo VI com elementos do Capítulo VII (Diniz 2005; Amorim, 2011). A maneira como o Brasil conduziu a sua participação na Minustah é, portanto, um exemplo de legitimidade em fóruns internacionais

Ao mesmo tempo em que evidenciou a abordagem multilateral do Brasil em relação à segurança ao se engajar em uma missão de paz sancionada pela ONU (Christensen 2013), o país demonstrou sua capacidade de se tornar um importante agente regional de segurança, ao mesmo tempo em que reforçou a reivindicação de um assento permanente no CSNU (Valença e Carvalho 2014). Nesse sentido, preocupações com o *hard power* estiveram por trás da liderança do Brasil na missão da Minustah, que demonstrou a capacidade do país de exercer efetivamente o poder de polícia em âmbito regional e a coerência com a sua política externa. Por outro lado, Valença e Carvalho (2014) destacam que, sob o discurso e a aparência externa do *soft power*, a Minustah também revelou um lado mais tradicional e de força política do papel do Brasil nas operações de manutenção da paz.

## O HARD POWER DO BRASIL NA MINUSTAH

### Expressão econômica

A utilização de equipamentos fabricados ou montados no Brasil foi um aspecto comum às missões transcorridas em Angola e em Moçambique e aumentou significativamente a partir da Minustah. Na ilha caribenha, a complexidade da Missão exigiu grande capacidade logística das tropas brasileiras, demandando equipamentos e materiais de maior valor tecnológico agregado. Diferentemente das missões anteriores, no Haiti houve uma maior participação de empresas nacionais no fornecimento de produtos ao contingente.

De forma a verificar como ocorreu este processo, realizou-se uma pesquisa quantitativa e qualitativa das empresas que estabeleceram contratos com as FA do Brasil, conforme descrito por Hernandez<sup>7</sup> (2017). Foram estudadas Empresas Estratégicas de Defesa (EED), assim como outras que estiveram na ilha caribenha, mas que não são enquadradas como Empresas de Defesa (ED) ou EED, com a finalidade de coletar informações acerca

das empresas brasileiras fornecedoras de equipamentos militares e de emprego geral para o contingente do país desdobrado no Haiti

A pesquisa quantitativa foi realizada entre os dias 14 de junho e 4 de setembro de 2017. A base de dados para a quantificação dos resultados pretendidos consiste em 22 empresas<sup>8</sup> que receberam a sondagem inicial, das quais 13 repassaram informações para a presente pesquisa.

Foi demandado inicialmente para que as empresas respondessem quantos acordos e/ou contratos foram estabelecidos com as FA do Brasil nos últimos 20 anos. Conforme pode ser visto no gráfico 1, cerca de 70% responderam que firmaram mais de 10 acordos e/ou contratos.

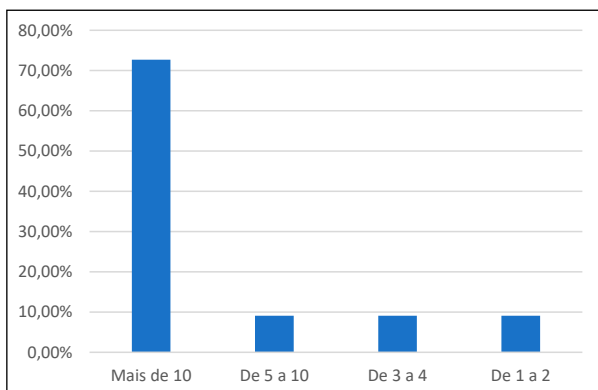


Gráfico 1 – Acordos e/ou contratos estabelecidos com as Forças Armadas nos últimos vinte anos.

Fonte: o autor. Disponível em <https://www.onlinepesquisa.com/s/dff2220>.

Foram feitos questionamentos acerca dos contratos estabelecidos especificamente para a missão na ilha caribenha (Gráfico 2), tendo-se obtido uma proporção relativamente estreita entre acordos firmados exclusivamente para a missão (65%) e os que não foram (35%).

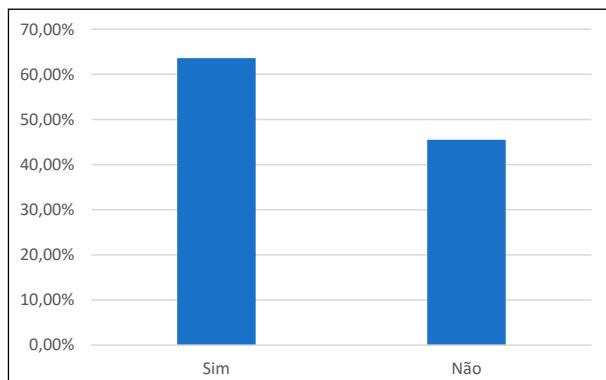


Gráfico 2 – Acordos/contratos firmados com militares brasileiros especificamente para a Minustah.

Fonte: o autor. Disponível em <https://www.onlinepesquisa.com/s/df2220>.

Por fim, foi questionado se houve aumento da exposição dos produtos das empresas por meio de suas utilizações pelas FA brasileiras em operações de paz (Gráfico 3).

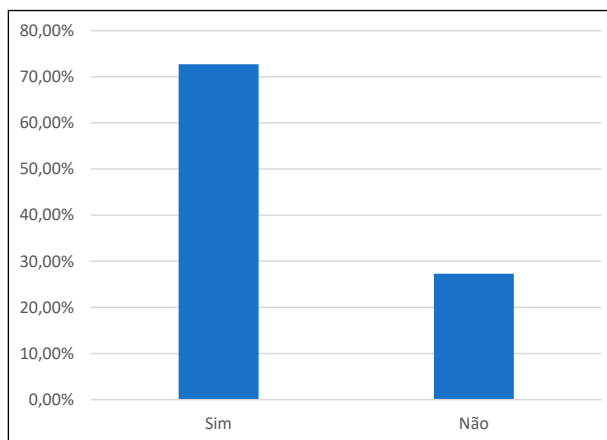


Gráfico 3 – Aumento da exposição de produtos pelo uso em missões de paz.

Fonte: o autor. Disponível em <https://www.onlinepesquisa.com/s/df2220>.



Os resultados obtidos permitem afirmar que cerca de 75% das empresas firmaram contratos com as FA do Brasil nos últimos anos. Destes contratos, cerca de 65% foram estabelecidos para atender demandas do contingente militar brasileiro na Minustah. Ademais, a missão representou um aumento de mais de 72% de visibilidade dos produtos no exterior. Dessa forma, a missão ensejou um aumento na exposição dos produtos de defesa no exterior por meio do universo analisado.

A partir do que foi respondido nos questionários enviados, procedeu-se a uma análise qualitativa, o que envolveu entrevistas com as empresas, cujos resultados mais significativos são apresentados a seguir.

O fornecimento de tecnologias não letais pela Condor ensejou uma mudança na concepção da ONU sobre o uso da força (Câmara dos Deputados 2013). A empresa passou a fabricar munições não letais mediante solicitação da própria Organização, aumentando de forma expressiva seu mercado (Monteiro 2017), gerando um ciclo virtuoso iniciado por meio da atuação das tropas brasileiras em situações violentas que puderam ser controladas com o auxílio da munição por ela fornecida.

O “veterano”<sup>9</sup> carro de combate Urutu, fabricado pela Engesa, mostrou-se adequado para as operações, mesmo após as agruras sofridas durante a missão (Bastos 2012). Tais vicissitudes demandaram trabalhos de repotencialização e de adaptação (Bastos 2012), realizados pelo Arsenal de Guerra de São Paulo, contando com peças de reposição fabricadas pela Columbus (Neto 2017). Nesse sentido, a logística para um veículo fabricado entre as décadas de 1980 e o começo dos anos de 1990 tornou-se exequível por haver empresas brasileiras em condições de apoiar a realização da manutenção imposta pelas dificuldades da operação em ambiente urbano (com ruas estreitas e maior exposição a disparos).

A fabricação de equipamentos mediante solicitação e atendendo às exigências do EB, por empresas não inscritas como EED, é um legado importante deixado pelo Haiti. Nesse sentido, destaca-se a Perenne, que fabricou uma Estação de Tratamento de Água sob encomenda do Exército Brasileiro (Guanaes 2017), atendendo às especificidades inerentes a um equipamento militar, colocando a Força Terrestre no estado da arte no que concerne ao tratamento de água em operações. A partir da missão na ilha caribenha, a empresa passou a investir em outros países além da América Latina, estendendo os seus negócios para o Oriente Médio (Cutait 2012).

Os veículos empregados pelo contingente são outro exemplo de contribuição para a indústria de defesa. A Agrale passou a ter uma linha específica de veículos militarizados (Matos 2017) e pôde aumentar suas encomendas a partir da missão, tanto para as FA do Brasil quanto para as de outros países (Defesa Nacional y Del Mundo 2014). A partir de 2009, as tro-

pas da Argentina na Minustah passaram a contar com unidades do Agrale Marruá, modelo AM20 para o transporte de tropas e como ambulâncias. Tais viaturas já vinham sendo utilizadas pelas tropas brasileiras na missão e despertaram o interesse dos militares argentinos (Forças Terrestres 2009).

No que concerne ao armamento utilizado, houve a oportunidade de empregar o novo fuzil IMBEL 5,56 IA2 (DefesaNet 2015; Aversa 2017). Destinado a substituir os fuzis 7,62mm, o armamento reúne condições técnicas que permitem ao EB tornar-se um Exército de 4ª Geração (Plavetz 2016; Vicente 2017). Dessa forma, a visibilidade em uma operação de paz é um vetor importante que pode estimular futuras encomendas desse material.

A análise da participação das empresas presentes na missão mostrou-se mais qualitativa do que quantitativa. Embora não tenha havido uma presença mais expressiva do empresariado nacional, pode-se afirmar que a Minustah ensejou uma oportunidade para a indústria de defesa do Brasil. Isso pôde ser observado mediante a concepção de novos equipamentos, mediante projetos estabelecidos com o EB, pelo aumento da demanda a partir da missão e pela visibilidade que o Haiti proporcionou tanto às empresas estratégicas de defesa quanto às que não estão inscritas nesta condição. Por meio da visibilidade que elas tiveram na missão, assim como a oportunidade de comprovar a eficiência em uma situação mais próxima possível de uma guerra, as empresas representaram uma possibilidade para o poderio militar e econômico do Brasil, contribuindo para que aumente o seu poder de influência e de atração.

A decisão do Brasil de integrar a Minustah foi decorrência de um objetivo geral da política externa brasileira, sem ter havido a pretensão de obter ganhos econômicos diretos por meio da missão (Diniz 2005). Isso conferiu às empresas fornecedoras de equipamentos para o contingente brasileiro um certo grau de isenção, na medida em que não houve, por parte do governo brasileiro uma política diretamente voltada para o comércio de componentes de defesa destinados às operações de paz. Nesses termos, as vicissitudes enfrentadas pelos capacetes azuis brasileiros na missão vicejaram uma propaganda para a indústria nacional, tanto para as empresas estratégicas de defesa quanto para empresas que atendem às demandas das FA. Outrossim, a expressão econômica do país na Missão está mais ligada ao poder de atração do que propriamente ao *hard power*.

### Expressão militar

O Brasil assumiu o comando do componente militar de uma missão robusta, com um efetivo de aproximadamente 10 mil homens e mulheres, incluindo 7.200 militares — dos quais 1900 são brasileiros — e 2.800

membros de polícia constituída (Hoelscher and Norheim-Martinsenb 2014), assumindo um papel incomum no âmbito da ONU (Christensen 2013). Na Minustah, o país indicou de forma ininterrupta, desde o início da missão, todos os seus *Force Commanders* (FC). Igualmente, forneceu o maior contingente do componente militar, chegando a cerca de 55% do efetivo das tropas, em cujas áreas de responsabilidade, na parte urbana de Porto Príncipe, estavam os bairros mais problemáticos, como *Cité Soleil* e *Bel Air*, que abrigavam mais de 1,5 milhão de pessoas antes do terremoto (Kenkel 2013).

O Batalhão de Infantaria de Força de Paz (Brabat), Unidade do Exército Brasileiro que contava com um Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil, realizou um importante trabalho na pacificação dos bairros mais violentos da capital haitiana. Em 2004 e 2005, quando as gangues começaram a sequestrar líderes empresariais e políticos, houve um crescente clamor por uma resposta pública (Hoelschera and Norheim-Martinsenb 2014, 964). Em 2006, uma onda de sequestros e de assassinatos brutais fez com que o presidente René Préval solicitasse à ONU o emprego da força contra as gangues que assolavam Porto Príncipe (Becker 2011, 144; Harig and Kenkel 2017), concedendo luz verde ao Brabat para intervir militarmente e com força nos redutos das gangues (Hoelschera and Norheim-Martinsenb 2014, 964).

As operações foram concebidas para recuperar o controle territorial e inserir uma presença permanente dentro das áreas controladas pelas gangues, alijando-as dos seus redutos (Hoelschera e Norheim-Martinsenb 2014, 964). De acordo com Becker (2011, 141), a situação enfrentada pelas Nações Unidas no final de 2006 em Porto Príncipe poderia ser comparada com Sadr City ou Fallujah: grupos pequenos e vagamente organizados capazes de enxamear um alvo e se esconder rapidamente entre a população.

Em julho de 2007, a Minustah e as autoridades haitianas recuperaram o controle de todas as seções da capital, e as taxas de crimes violentos caíram (Hoelschera and Norheim-Martinsenb 2014, 964). O sucesso das operações permitiu que a Polícia Nacional Haitiana (PNH) — então totalmente apoiada pela equipe de planejamento militar e político da Minustah — impusesse sua presença em *Cité Soleil* e monopolizasse o uso da violência na área (Hirst and Nasser 2014). Várias centenas de membros de gangues foram presos, e a Minustah estabeleceu uma presença permanente em notórios bairros como *Cité Soleil* e *Bel Air*, que antes eram inacessíveis a autoridades locais e internacionais (Hoelschera and Norheim-Martinsenb 2014, 965)

Do ponto de vista tático, as operações foram um sucesso retumbante para os brasileiros, que fizeram uso de táticas como o estabelecimento de

pontos fortes dentro de áreas controladas por gangues, uso de operações noturnas para reduzir baixas civis, uso extensivo de inteligência em todas as fases das operações por parte das forças armadas brasileiras em *Bel Air*, *Cité Soleil* e *Cité Militaire* (Hoelschera and Norheim-Martinsenb 2014, 964; Hirst and Nasser 2014). Durante a Operação *Blue House*, por exemplo, as tropas chegaram a realizar o reforço com sacos de terra das paredes dos pontos fortes recém ocupados em apenas 15 minutos, sem sofrer nenhuma baixa, mesmo com intenso fogo por parte das gangues (Dorn 2009, 814).

Por ocasião do término da Operação Jauru Sudamericano, as gangues evitaram contato direto com as forças da Minustah e fugiram de suas fortalezas quando atacadas. Após três meses de operações, *Cité Soleil* foi completamente recuperada das gangues sem quaisquer fatalidades e apenas alguns feridos por parte das tropas da ONU. As Nações Unidas, em conjunto com o governo haitiano, conquistaram o controle de todas as seções da capital (Dorn 2009, 817). A PNH que, anteriormente, não queria retornar à *Cité Soleil*, passou a ter plenas condições de mantê-la, já que os brasileiros haviam assumido a referida zona (Becker 2011, 144).

Martin-Brulê (2012, 238) destaca que, em última análise, a superioridade militar per si não é suficiente para assegurar a vitória em uma operação de paz: a estratégia empregada é fundamental para o sucesso. Sobre esse aspecto, Dorn (2009, 814) ressalta que a ONU conduziu operações com largo emprego de inteligência, bem planejadas e bem executadas, de dezembro de 2006 a março de 2007, alcançando o efeito desejado, apesar dos reveses iniciais. Ademais, a vantagem numérica, empregando o princípio da Massa, conferiu efeito psicológico dissuasório em favor das tropas. Houve também grande emprego da surpresa e de manobras diversionistas, destinadas a criar confusão entre as gangues que, somadas à maior mobilidade dos capacetes azuis, engendrou a minimização de danos colaterais. O apoio logístico e de engenharia propiciou à Minustah a possibilidade de realizar reparos rápidos de quaisquer danos físicos que pudessem ocorrer às instalações da população.

Cockayne (2014, 755), considera que os sucessos obtidos pelo componente militar da Minustah podem apontar para a forma de operações robustas no futuro, “no meio do povo”. Em uma digressão a partir de “A Utilidade da Força”, do General britânico Sir Rupert Anthony Smith, considera que haverá mais necessidade da coleta e do aproveitamento da inteligência criminal do que o emprego de formações militares em massa, mais importância para encontrar pessoas do que objetos e maior relevância sobre influenciar pessoas do que destruir instalações.

Keen et al. (2010) ressaltam que em *Cité Soleil* os soldados brasileiros da Minustah ocuparam a área e a transformaram em um ambiente de normalidade, após seis anos de operações bem-sucedidas. Por meio de ações em força, que se destacaram pela firmeza no cumprimento do mandato em bairros e setores extremamente violentos de Porto Príncipe, a tropa brasileira conquistou prestígio internacional (Aguilar 2012). De acordo com Pinheiro (2011), a neutralização das gangues e a realização de trabalhos em proveito da população contribuiu para a conquista de corações e mentes no âmbito da população haitiana, aumentando a credibilidade da tropa brasileira junto à ONU e à comunidade internacional. Nieto (2012, 169) salienta que o sucesso da operação em *Cité Soleil* reforçou a imagem da Minustah e das tropas brasileiras que dela participaram.

Nos momentos de maior tensão e que envolveram grande complexidade de coordenação e de ação de comando em todos os níveis, foi ressaltada a liderança de alguns dos FC brasileiros. Devidamente autorizado pela chefia da missão, o General de Divisão Carlos Alberto dos Santos Cruz — FC entre janeiro de 2007 e abril de 2009 — liderou uma série de ações ofensivas destinadas a pacificar a capital haitiana (Harig and Kenkel 2017). O êxito demonstrado nessas operações conduziu o General, mediante convite da ONU, a exercer a chefia do componente militar da operação de paz na República Democrática do Congo (Abdneur 2015, 53). A indicação de Santos Cruz representou uma experiência única para o Brasil, pois se tratou de uma solicitação pessoal, sem ocorrer negociações diplomáticas entre o Itamaraty e o Secretariado da ONU, como ocorreu nos casos da participação na Minustah e na Unifil (Hirst and Nasser 2014; Hirst, 2015).

Durante o terremoto, o General de Divisão Floriano Peixoto Vieira Neto, que havia sido Chefe da Seção de operações do 1º Contingente Brasileiro em 2004, foi o responsável por coordenar as operações de ajuda humanitária da Minustah após a catástrofe (Keen et al. 2010). Da mesma forma, o General de Divisão Ajax Porto Pinheiro — último FC da Minustah — por ocasião do abalo sísmico, ainda como Coronel, foi o comandante do Brabat, coordenando missões de segurança e de ajuda humanitária. Os exemplos de liderança destes generais ressaltam o grau de preparação militar das Forças Armadas do Brasil.

De acordo com Kenkel (2013), as FA abordaram as OMP do ponto de vista da maximização dos ganhos institucionais. Consoante com esta interpretação, estes ganhos referem-se à oportunidade para o desdobramento, a longo prazo, em um teatro de operações, proporcionando treinamento semelhante à experiência de combate. Valença e Carvalho (2014) consideram que a presença brasileira no Haiti pode ser entendida

como um catalisador de mudanças nas capacidades e doutrinas das FA. Ademais, Hirst e Nasser (2014) ressaltam que o emprego de tropas na ilha caribenha foi uma primeira oportunidade para o país testar e melhorar os conteúdos e métodos do processo de preparo e de emprego das FA. Outrossim, permitiu-se melhorar a preparação, com a criação de um centro de treinamento e de capacitação para o emprego em OMP, por meio do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), criado em 2005 (Valença and Carvalho 2014), o que propicia a oportunidade de exercer liderança na formação em manutenção da paz em nível regional (Kenkel 2013).

Nieto (2012, 168) ressalta que a atuação em OMP provê uma oportunidade de testar equipamentos e técnicas de combate, obter experiência em campanha e ter acesso às capacidades de outras nações que tenham desdobrado tropas ou apoiado a missão. Igualmente, os curtos ciclos de desdobramentos dos contingentes no sistema da ONU permitem que militares com maiores experiências e habilidades adquiridos nas missões possam disseminar o conhecimento em suas Organizações.

#### A COMBINAÇÃO DE *HARD* E *SOFT POWER* PELO CONTINGENTE MILITAR BRASILEIRO NA MINUSTAH

A disponibilidade da força militar, contudo, não foi o elemento mais importante do esforço do país no Haiti. Ao lado do envio do maior contingente para a Minustah, assim como a indicação de todos os FC, o Brasil esteve engajado em tentativa muito bem-sucedida e orientada para desenvolver uma forma especificamente brasileira, sulista, de construção da paz, como contraproposta ao modelo liberal democrático do Norte que prevalece na abordagem da ONU (Kenkel 2011).

A partir do início da missão, os desafios concentraram-se em dissuadir e desmantelar as gangues locais, sustentando um ambiente estabilizado que permitisse a recuperação do Estado de Direito e melhorando gradualmente as condições econômicas e sociais (Hirst and Nasser 2014). Usando os pontos fortes como base para realizar projetos de conquista de corações e mentes e coletar informações, as forças brasileiras conseguiram acalmar a situação e conquistar a confiança da população local, de tal forma que, como um oficial brasileiro dissera, “Eles estavam entregando os gangsters para nós” (Hoelschera and Norheim-Martinsenb 2014, 964).

As operações militares foram acompanhadas pela implementação de Projetos de Impacto Rápido (QIPs) para reparar os danos causados pela Minustah e ganhar a confiança da população (Hoelscher and Norheim-Martinsenb 2014, 964). De acordo com Dorn (2009, 819) e Nieto (2012),

as tropas da ONU especialmente o contingente brasileiro, foram rápidos em reparar os danos causados às comunidades durante as operações de combate. Os QIP ajudaram a fornecer as necessidades básicas para os moradores locais em um momento em que eles precisavam de assistência rápida e de segurança

Kenkel (2013) salienta que as FA brasileiras — em particular o Exército — foram encarregadas de diversas missões em território nacional, como a provisão de infraestrutura, a entrega de medicamentos durante as ações cívico-sociais e as operações de garantia da lei e da ordem, as quais exigem altos níveis de contato com a população. O Exército Brasileiro, antes de ser empregado na missão, já estava acostumado a lidar com missões no Brasil que guardavam similaridade com o Haiti, estabelecendo um alto nível de contato do pessoal do contingente brasileiro com a população (Kenkel 2010).

Antes das operações para a retomada de *Cité Soleil*, centenas de panfletos foram lançados a partir de um pequeno veículo aéreo não-tripulado (UAV) para informar a população de que a ONU não visava a prejudicar civis inocentes e que as operações da Minustah ONU tinham o único objetivo de derrotar as gangues (Dorn 2009, 815). Já durante os confrontos com as gangues, após várias horas de intensos combates, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) solicitou um cessar-fogo temporário para permitir a prestação de ajuda humanitária, incluindo o resgate de civis feridos. O Comandante da Força, General Santos Cruz, concordou rapidamente com o pedido, e um corredor seguro foi estabelecido (Dorn 2009, 816). A intenção do comandante era de conquistar os objetivos evitando ao máximo a possibilidade de danos colaterais (Dorn 2009, 816).

Em 2006, os capacetes azuis brasileiros tomaram uma decisão consciente de remover seus óculos de sol, olhar nos olhos das pessoas e, em contraste com as unidades jordanianas, sair de seus veículos blindados e andar nas ruas e conversar com a população (Call and Abdenur 2017; Greenburg 2013). Além disso, as forças brasileiras anunciaram sua entrada na comunidade alguns dias antes, deixando os líderes de gangues saírem e concedendo às tropas brasileiras a entrada sem que houvesse confronto e a presença contínua nessas comunidades (Call and Abdenur 2017).

Segundo Hirst e Nasser (2014), a proteção da população civil tinha de ser equilibrada com os objetivos políticos e as preocupações humanitárias da missão, e as ordens dadas pelo comandante da força a seus subordinados deveriam garantir que os métodos usados protegessem os direitos humanos da população civil afetada. Nesse sentido, Hirst e Nasser (2014) e Stuenkel e Tourinho (2014), salientam que as questões centrais nesse contexto foram: *i*) os limites do uso da força em contextos urbanos; *ii*) o uso dos militares em atividades de controle de multidões; e *iii*) os métodos

empregados para neutralizar a presença de gangues violentas, em que a responsabilidade deveria estar acompanhada da eficácia.

O Brasil também acompanhou essas operações com programas sociais. Inúmeros analistas avaliaram e documentaram a reação mais positiva dos habitantes dessas comunidades às unidades brasileiras em relação às tropas anteriores (Call and Abdenur 2017). Projetos realizados pela organização não-governamental brasileira (ONG) Viva Rio proporcionaram apoio importante para a presença militar do Brasil no Haiti. A maioria dessas iniciativas prioriza o engajamento dos jovens locais e sua reinserção em suas comunidades com o objetivo de evitar sua subordinação a um sistema penal fracassado (Hirst and Nasser 2014).

As Unidades brasileiras presentes na missão, o Brabat e a Companhia de Engenharia de Força de Paz (Braengcoy) cumpriram suas atribuições na defesa do mandato da Minustah e, ao mesmo tempo, prestaram relevante apoio à reconstrução do Haiti, ajuda humanitária e socorro a desastres (Silva 2014; Aguilar 2015).

No que concerne à reconstrução, a Braengcoy realizou obras em benefício da população haitiana, particularmente a perfuração de poços artesianos, serviços de terraplanagem, recuperação de estradas e asfaltamento de ruas, assim como o tratamento de água para fornecer à população (Teixeira and Silva 2007), exercendo um papel crucial em proveito da infraestrutura do país (Harig and Kenkel 2017). A relevância do apoio prestado pôde ser atestada ao término da missão com um balanço de mais de 365 mil m<sup>3</sup> de produção e transporte de água tratada, 64 poços artesianos perfurados, cerca de 349 mil m<sup>2</sup> de asfaltamento de vias e de 815 mil m<sup>2</sup> de estradas reparadas, além de 23 mil m<sup>3</sup> de escombros/entulho removidos (Departamento de Engenharia e Construção 2017). A Companhia realizou o enquadramento de mão-de-obra civil para executar parte destes trabalhos, o que foi um fator importante para a estabilização do País, objetivo principal da Minustah.

De acordo com Call e Abdenur (2017), em muitas dessas iniciativas, as tropas da Engenharia realizaram trabalhos de construção orientadas para o desenvolvimento, da mesma forma como realizam internamente, por exemplo, em áreas remotas da Amazônia e regiões fronteiriças. O raciocínio é que, contribuindo para a infraestrutura básica, o Brasil pôde não apenas ajudar na reconstrução pós-desastre, mas também impulsionar o desenvolvimento e ajudar a mitigar alguns dos fatores que levam à instabilidade recorrente.

Após o terremoto, diante das dramáticas necessidades de reconstrução do Haiti, o Exército Brasileiro expandiu sua presença militar, especialmente de engenheiros militares, para atender às necessidades de infraestrutura do país (Hirst 2015, 10). A importância dada a esse envolvimento social



reflete-se no efetivo de Engenharia do Brasil (o maior da Minustah) e em todas as atividades voltadas para a reconstrução do Haiti em que atuou (Valença e Carvalho, 2014).

Ainda sobre ajuda humanitária, as missões executadas pelo Brabat foram muito importantes para a manutenção de um ambiente estável após o terremoto de 2010. O Batalhão provia a segurança da área de missão e escolta de comboios, para que os gêneros oriundos de doações internacionais pudessem ser distribuídos em locais previamente reconhecidos (Silva 2014). Como parâmetro de comparação, em média 80 toneladas de alimentos eram distribuídas durante 5 ou 6 horas, em dois locais da capital, por dia. No primeiro semestre de 2009 toda a Minustah distribuiu cerca de 40 toneladas de gêneros no Haiti (Pinheiro 2011; Cerqueira 2014).

A atuação da tropa do Brasil em ações de reconstrução e de ajuda humanitária insere-se na chamada “cultura brasileira de missões de paz” (Aguilar 2012). Aspectos inerentes ao povo brasileiro, como o caráter negociador, a flexibilidade diante de situações adversas e de perigo, a facilidade de comunicação em ambiente multinacional, assim como a solidariedade, a generosidade e o carinho com os habitantes locais criaram condições para que o contingente brasileiro tivesse uma grande legitimidade na missão. Tais elementos, que podem ser definidos como aspectos do *Smart Power* da política externa do Brasil, contribuíram para o sucesso da missão, fazendo com que outros países procurem aprender com o “jeito brasileiro de manter a paz” (Aguilar 2012).

No que concerne ao uso da força para cumprir o mandato, o contingente brasileiro evidenciou uma forte determinação para cumprir a sua missão, aliada à capacidade de encontrar soluções para os problemas que se apresentam (Kenkel 2010; Aguilar 2012). Esses preceitos permitiram que a tropa brasileira pacificasse dois bairros muito violentos no Haiti, *Bel Air* e *Cité Militaire*, e exercesse o controle da área mais difícil em termos de segurança, *Cité Soleil*. Apesar da ordem de agir com firmeza contra as gangues, o respeito às tradições e credences do povo, o aprendizado e o uso de palavras básicas da língua *créole* faziam parte da orientação aos militares (Aguilar 2012). Outrossim, as ações em força realizadas para a pacificação do país ressaltam a eficiência do emprego da expressão militar por parte do Brasil, ao mesmo tempo em que houve respeito às idiosincrasias sociais e culturais do Haiti.

Relacionada a essa afinidade cultural estava a decisão inicial do Brasil de empregar suas forças com maior contato e proximidade com as populações locais, especialmente em comunidades de favelas como *Bel Air* e *Cité Soleil*, que foram consideradas tomadas por gangues criminosas politizadas que se opunham ao governo (Call and Abdenur 2017). O objetivo das Forças Armadas brasileiras era forjar um método apropriado para abordar a realidade haitiana sem se afastar das regras de engajamento da ONU.

Durante os primeiros anos da Minustah, o foco esteve no uso cauteloso, mas decisivo do Capítulo VII, equilibrado com esforços para estabelecer um ambiente estável para a população local (Hirst and Nasser 2014).

A concepção e implementação da abordagem de ponto forte em áreas de favelas tornou-se o recurso mais poderoso. Consoante com Hirst e Nasser (2014), isso foi combinado com uma série de esforços para criar uma imagem positiva para as forças armadas entre a população haitiana (através de atividades como pavimentação de estradas, assistência médica, atividades culturais e esportivas). Para evitar uma imagem de intervenção militar externa, as tropas brasileiras abriram linhas diretas de comunicação com a população local para garantir que “a mão amiga agisse em conexão com o braço forte” (Hirst and Nasser 2014; Hirst 2015).

As ações dos capacetes azuis brasileiros promoveram uma profícua combinação entre o *Hard* e *Soft Power*. Sobre esse aspecto, Kenkel (2010) salienta que os haitianos fugiam com medo das tropas do exército norte-americano durante o período em que estiveram no país (1994–2004), enquanto que as patrulhas a pé realizadas pelas tropas brasileiras eram recebidas com gracejos e de braços abertos.

De forma a quantificar a receptividade às tropas brasileiras, apresenta-se uma pesquisa realizada junto à população haitiana, entre os anos de 2008 a 2017. Conforme se pode perceber no Gráfico 4, a aceitabilidade das tropas brasileiras, que mantinha uma posição de relativo equilíbrio entre favorável e neutra (53% contra 44%) permaneceu em torno de 74% a partir de 2010.

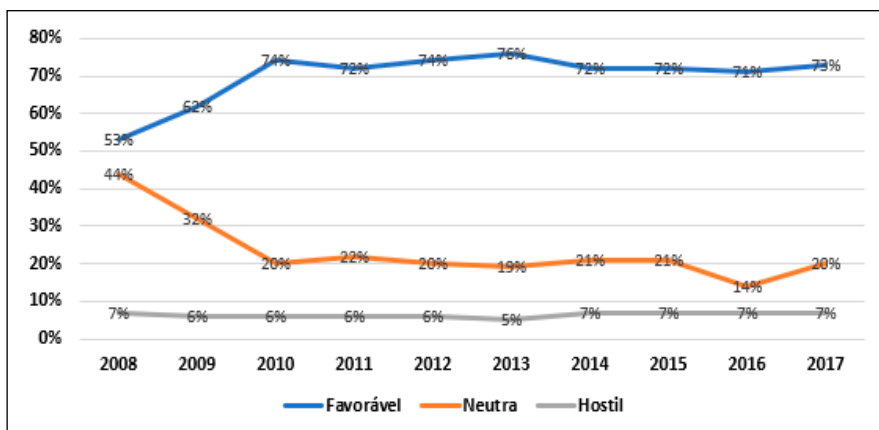


Gráfico 4 – Opinião da população haitiana em relação às tropas brasileiras de paz.  
 Fonte: Brasil (2017). Elaboração: o autor.

A grande aceitabilidade aos capacetes brasileiros, contudo, não foi entendida às demais unidades presentes na Missão, conforme pode ser verificado pelo Gráfico 5.

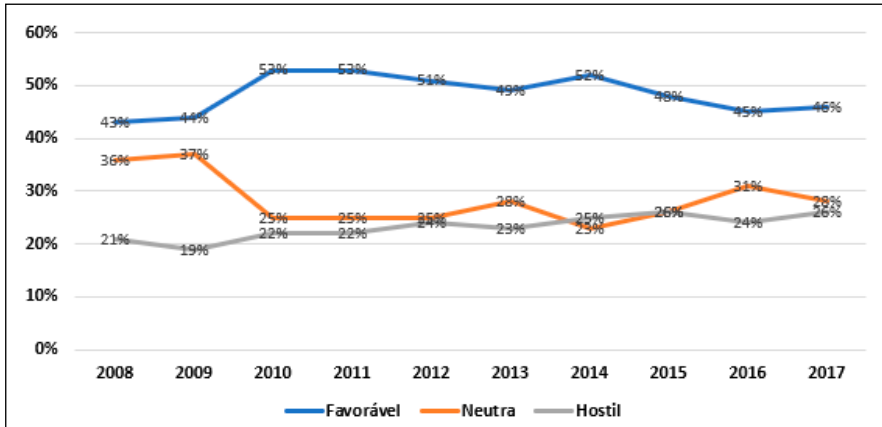


Gráfico 5 – Opinião da população haitiana em relação à Minustah.

Fonte: Brasil (2017). Elaboração: o autor.

A comparação entre os gráficos é um indicador de que houve uma maior receptividade e estima por parte da população haitiana em relação ao trabalho realizado pelo Brasil. A diferença de mais de 20% de aceitabilidade em comparação com os demais países contribuintes de tropa pode ser creditada às ações bem-sucedidas na pacificação de *Cité Soleil*, *Bel Air* e *Cité Militaire* e durante as catástrofes naturais que assolaram o Haiti. Destarte, a atuação dos capacetes azuis brasileiros converteu-se em poder de atração por meio do emprego da expressão militar do seu *Hard Power*.

## CONCLUSÃO

A participação do Brasil na Minustah pode ser entendida como um exemplo da tradição grotiana presente na política externa brasileira, na medida em que se alternam elementos realistas e idealistas. Percebem-se elementos do realismo por meio da chefia do componente militar da missão e da cessão do maior efetivo de tropas, voltados para a intenção de ocupar uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU e para exercer uma maior assertividade em sua política externa.

Por outro lado, aspectos atinentes ao idealismo, o qual talvez possa ser também considerado uma forma de altruísmo, foram manifestados na solidariedade do contingente brasileiro ao povo haitiano. Isso ficou patente mediante as missões de ajuda humanitária e os trabalhos de reconstrução realizados pelo Brabat e pela Braengcoy. Ademais, o Brasil foi o maior doador para o fundo que foi criado pelo Banco Mundial, tendo fornecido a principal doação pós-terremoto (Amorim 2011).

As operações bem-sucedidas de pacificação do país, como elemento de *Hard Power*, atestam a importância do poder militar do Brasil, em uma acepção segundo Carr. Igualmente, Morgenthau, ao abordar o grau de preparação militar como um dos seus elementos do poder nacional, ressalta a quantidade e a qualidade das FA. Sobre esse aspecto, o maior efetivo de tropas da Minustah, assim como o protagonismo nas ocasiões em que mais se exigiu o emprego da expressão militar na missão, constituem-se em um elemento de projeção de poder para o Brasil.

Conforme foi apresentado no presente trabalho, pode-se inferir que houve, por meio do contingente brasileiro, uma combinação do *Hard* e do *Soft Power*. O poder duro foi manifestado mediante o uso da força militar e da expressão econômica, ainda que não tão notória quanto a das tropas, por meio da participação de empresas brasileiras na missão. Outrossim, o *Soft Power* foi presenciado nas operações de ajuda humanitária ao Haiti após as catástrofes naturais, assim como nos trabalhos de reconstrução do Haiti e no apoio financeiro do Brasil. Dessa forma, a participação do Brasil na Minustah, contando sempre com os elementos da “cultura brasileira de missões de paz”, viceja um arranjo inteligente do poder duro e do poder brando, tornando o “jeito brasileiro de manter a paz” uma manifestação de *Smart Power*.

Em suma, o *Brazilian Way of Peacekeeping* alterna momentos idealistas e realistas na participação do Brasil em OMP, notadamente manifestados na Minustah. Destarte, este trabalho tentou prover um estudo de caso que abre novas perspectivas a respeito do potencial que o *Smart Power* evidenciado pelo contingente brasileiro nessa missão pode representar para a política externa brasileira.

## REFERÊNCIAS

Abdenur, A. E. 2015. “Brazil as a rising power: Coexistence through universalism”. In C. D. Coning, T. Mandrup, and L. Odgaard, *The BRICS and Coexistence: An alternative vision of world order*, 49–74. Abingdon & New York: Routledge.

Aguilar, Sergio Luiz Cruz. 2011. “A Participação Sul-Americana nas Operações de Paz da ONU: algumas considerações”. *Security and Defense Studies Review*, v. 12, n. Fall-Winter Issue, p. 99-116, 2011.

\_\_\_\_\_. 2012. “Uma cultura brasileira de missões de paz.” In *Diplomacia brasileira para a paz*, Clóvis Brigagão and Fernanda Fernandes (Org.), 215–241. Brasília: Funag.

\_\_\_\_\_. 2015. “A Participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro.” *BRASILIANA— Journal for Brazilian Studies* 3 no. 2, 113–141.

Amorim, Celso. 2011. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá.

Aversa, Carlos Ernesto Miranda. 2017. (Diretor Fábrica de Material de Comunicações e Eletrônica /Indústria de Material Bélico do Brasil). Entrevista por meio eletrônico em 28 jul. 2017.

Bandeira, Luiz Alberto Moniz. 2009. *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Bastos, Expedito Carlos Stephani. 2012. *Blindados no Haiti — Minustah: Uma experiência real*. Juiz de Fora: UFJF/Defesa.

Becker, David C. 2011. “Gangs, Netwar, and ‘Community Counterinsurgency’ in Haiti.” *PRISM- National Defense University Press for the Center for Complex Operations*, (Junho): 137–154.

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

\_\_\_\_\_. 2012a. *Política Nacional de Defesa*. [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf).

\_\_\_\_\_. 2012b. *Estratégia Nacional de Defesa*. [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf).

\_\_\_\_\_. 2012c. *Livro Branco de Defesa Nacional*. [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/livrobranco.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf).

\_\_\_\_\_. 2014. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. *EB20-MC-10.204: Logística*. 3. ed. Brasília: EGGCF.

\_\_\_\_\_. 2017. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. *Relatório de Emprego do Batalhão de Infantaria de Força de Paz do 26º Contingente Brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti*. Brasília (Agosto). 114 p.

Call, Charles T., and Adriana Erthal Abdenur. 2017. “A “Brazilian way”? Brazil’s approach to peacebuilding.” *Latin America Initiative at Brookings* (Fevereiro): 1–21.

Câmara dos Deputados. 2013. “21ª Reunião da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado: Discussão sobre uso de armas não letais para garantir a segurança pública”. <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0844/13&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=14...>

Carr, E. H. 2001. *Vinte Anos de Crise: 1919–1939*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

Cerqueira, Bruno Soares de. 2014 “Coordenação Civil-Militar na Fase de Transição de Operações de Paz Multidimensionais: A Experiência do Brabat 18 no Haiti.” *Military Review* 69 no. 4, 14–27.

Cervo, Amado Luiz, and Clodoaldo Bueno. 2015. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Chatin, Mathilde. 2016. “Brazil: analysis of a rising soft power”. *Journal of Political Power*, DOI: 10.1080/2158379X.2016.1232286.

Christensen, Steen Fryba. 2013. “Brazil’s Foreign Policy Priorities”. *Third World Quarterly* 34 no. 2, 271–286, DOI: 10.1080/01436597.2013.77578.

Cockayne, James. 2014. “The Futility of Force? Strategic Lessons for Dealing with Unconventional Armed Groups from the UN’s War on Haiti’s Gangs.” *Journal of Strategic Studies* 37 no. 5 (Junho): 736–769, DOI: 10.1080/01402390.2014.901911.

Cutait, Beatriz. 2012. “Perenne busca sócio para avançar em saneamento”. *Valor Econômico*, 23 abr. 2012. <https://www.valoreconomico/20120423/28198607955816>.

Defensa Nacional y del Mundo. 2014. “La brasileña Agrale vende 14 vehículos 4x4 Marruá a la infantería de marina Argentina”. *Defensa Nacional y del Mundo* 2 dez. 2014.

Defesanet. 2015. “Haiti — Parte o último Contingente da Minustah”. *Defesanet* 13 nov. 2015. <http://www.defesanet.com.br/ph/noticia/20827/HAITI—Parte-o-ultimo-Contingente-da-Minustah/>.

Departamento de Engenharia e Construção. 2017. *Informativo Edição Especial — Engenharia no Haiti, missão cumprida*. Brasília: Exército Brasileiro — Departamento de Engenharia e Construção.

Diniz, Eugenio. 2005. “O Brasil e a Minustah.” *Security and Defense Studies Review*, 90–108.

Dorn, A. Walter. 2009. "Intelligence-led Peacekeeping: The United Nations Stabilization Mission in Haiti (Minustah), 2006–07." *Intelligence and National Security*, 9 de Dezembro: 805–835. DOI: 10.1080/02684520903320410.

Fontoura, Paulo Roberto Tarrise de Campos da. 2005. *O Brasil e a operações de paz das nações unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Forças Terrestres. 2009. "O mercado militar da Agrale". *Forças terrestres*, 8 mar. 2009. <http://www.forte.jor.br/2009/03/08/omercadomilitardaagrale/>.

Garcia, Eugênio Vargas. 2004. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Brasília: Contraponto.

Godofredo Júnior, Gustavo Sénéchal de. 2005. *Entre Poder e Direito: A Tradição Grotiana na Política Externa Brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Greenburg, Jennifer. 2013. "The 'Strong Arm' and the 'Friendly Hand': Military Humanitarianism in Post-earthquake Haiti". *Journal of Haitian Studies*, Volume 19, Number 1, Spring: 95-122. DOI:10.1353/jhs.2013.0011.

Guanaes, Nelson de Oliveira. 2017 (Presidente da Perenne Equipamentos e Sistemas de Água S/A). Entrevista por meio eletrônico em 15 jun. 2017.

Hamann, Eduarda Passarelli. 2016. "A Força de uma Trajetória: O Brasil e as Operações da ONU (1947–2015)." *Military Review* 71 no. 4, 47–62.

Harig, Christoph, and Kai Michael Kenkel. 2017. "Are rising powers consistent or ambiguous foreign policy actors? Brazil, humanitarian intervention and the 'graduation dilemma'". *International Affairs* 93 no. 3, 625–641; DOI: 10.1093/ia/iix051.

Hernandes, Fernando César. 2017. (Coronel do Exército Brasileiro, Gerente da Subchefia de Operações de Paz da Chefia de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa). Entrevista concedida ao autor em 19 abr. 2017.

Hirst, Monica. 2015. "Emerging Brazil: The Challenges of Liberal Peace and Global Governance." *Global Society*, 2 mar. DOI: 10.1080/13600826.2015.1008422.

Hirst, Monica, and Reginaldo Mattar Nasser. 2014. "Brazil's involvement in peacekeeping operations: the new defence-security foreign policy nexus". Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Hoelscher, Kristian, and Per M. Norheim-Martinsenb. 2014. "Urban violence and the militarisation of security: Brazilian 'peacekeeping' in Rio de Janeiro and Port-au-Prince." *Small Wars & Insurgencies*, 6 out. 2014: 957–975.

Keen, P. K., Floriano Peixoto Vieira Neto, W. Nolan, L. Kimmey, and Joseph Althouse. 2010. "Os Relacionamentos são Importantes: Assistência Humanitária e Socorro em Desastre no Haiti". *Military Review* 90 no. 4, 17–28.

Kenkel, Kai Michael. 2010. "South America's Emerging Power: Brazil as Peacekeeper". *International Peacekeeping* 17 no. 5, 644–661, DOI: 10.1080/13533312.2010.516958.

\_\_\_\_\_. 2011 "Interesses e identidade na participação do Brasil em Operações de Paz." *Revista Tempo do Mundo* (IPEA) 3 no. 2, 10–35.

\_\_\_\_\_. 2013 "Brazil". In *Providing Peacekeepers: The Politics, Challenges, and Future of United Nations Peacekeeping Contributions* Alex J. Bellamy and Paul D. Williams (Org.), 335–354, Oxford: Oxford University Press.

Keohane, Robert O., and Joseph. S. Nye Jr. 2012. *Power and Interdependence*. Boston: Longman.

Kissinger, Henry. *Diplomacy*. 1994. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Krishnasamy, Kabilan. 2007. "'Recognition' for Third World peacekeepers: India and Pakistan." *International Peacekeeping*, 8 nov. 2007, 56–76. DOI:10.1080/13533310108413920.

Krishnasamy, Kabilan, and Auriol Weigold. 2003. "The paradox of India's peacekeeping." *Contemporary South Asia*, 3 jun. 2010, 263–280. DOI:10.1080/095849302000147708.

Matos, José Alberto da Rosa de. 2017. (Gerente de Vendas de Utilitários da Agrale). Entrevista por meio eletrônico em 31 jul. 2017.

Maquiavel, Nicolau. 2010. *O Príncipe*. Tradução de Antonio Caruccio Caporale. Porto Alegre: L&PM.

Martin-Brulê, S.-M. 2012. "Assessing Peace Operations' Mitigated Outcomes". *International Peacekeeping* (April): 235–250 DOI:10.1080/13533312.2012.665703.

Monteiro, Luiz Cristiano Vallim. 2017. (Diretor de Relações Institucionais da Condor Tecnologias Não-Letais). Entrevista por meio eletrônico em 28 jul. 2017.

Morgenthau, Hans Joachim. 2003. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.



Murray, R. W., and J. McCoy, 2010. "From Middle Power to Peacebuilder: The Use of the Canadian Forces in Modern Canadian Foreign Policy". *American Review of Canadian Studies* 40 no. 2, (25 May), 171–188, DOI: 10.1080/02722011003734712.

Nasser, Filipe. 2012. "Pax Brasiliensis: Projeção de Poder e Solidariedade na Estratégia Diplomática de Participação Brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas". In *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*, Kai Michael Kenkel, and Rodrigo Fracalossi de Moraes (Orgs.), 213–241. Brasília: Ipea.

Neto, Odilon Lobo de Andrade. 2017 (Diretor da Columbus Comercial Importadora e Exportadora Ltda). Entrevista por meio eletrônico em 10 ago. 2017.

Nieto, W. A. 2012. "Brazil's Grand Design for Combining Global South Solidarity and National Interests: A Discussion of Peacekeeping Operations in Haiti and Timor". *Globalizations, February* 9 no. 1, 161–178.

Nye, Joseph S. 2004. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

\_\_\_\_\_. 2011. *The Future of Power*. New York: Public Affairs.

Pecequillo, Cristina Soreanu. 2014. "O Brasil e a Teoria das Relações Internacionais: balanço e perspectivas." In *Teoria das Relações Internacionais: as questões mundiais em debate*, André Luiz Varella Neves (Org.), 423–471. Petrópolis: Vozes.

Pinheiro, Ajax Porto. 2011. "A Atuação do Batalhão Brasileiro Após o Terremoto do Haiti." *Military Review* 66 no. 1, 31–37.

Plavetz, Ivan. 2016. "Processo de produção do fuzil IA2 da IMBEL". *Tecnodefesa* (26 jan. 2016). <http://tecnodefesa.com.br/processo-de-producao-do-fuzil-ia2-da-imbel/>.

Seitenfus, Ricardo. 2006. "Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea." *Carta Internacional* 1 no. 1 (março).

Silva, Fabricio Leite. 2014. "Imparcialidade e Independência em Situações de Crise: O Sucesso do Batalhão Brasileiro na Minustah." *Military Review* 69 no. 2, 2–11.

Stuenkel, Oliver, and Marcos Tourinho. 2014. "Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect". *Conflict, Security & Development* 14 no. 4, 379–402, DOI: 10.1080/14678802.2014.930593

Teixeira, Carlos Alberto Maciel, and Gladstone Themóteo M. B. Silva. 2007. “A Participação da Engenharia Militar Brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti- Minustah.” *Military Review* 87 no. 3, 32–38.

Uziel, Eduardo. 2015 *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Valença, Marcelo M. and Gustavo Carvalho. 2014 “Soft Power, Hard Aspirations: The Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy.” *Brazilian Foreign Policy Journal* 8 no. 3, 66–94. DOI:10.1590/1981-38212014000100021.

Vicente, Felipe Ferreira Lima. 2017. “O IA2 como armamento de dotação dos Fuzileiros Blindados no combate de 4ª geração.” *DefesaNet* (16 jun.). <http://www.defesanet.com.br/doutrina/noticia/26118/O-IA2-como-armamento-de-dotacao-dos-Fuzileiros-Blindados-no-combate-de-4%C2%AA-geracao>.

Visentini, Paulo Gilberto Fagundes. 2013. “José Honório Rodrigues: historiador do interesse nacional e da africanidade.” In *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964) Volume III*, José Vicente de Sá Pimentel (Org.), 905–938. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

## NOTAS

1. Os demais elementos do poder nacional são a geografia (extensão territorial, características do relevo) e os recursos naturais (alimentos, matérias-primas) (Morgenthau 2003).
2. A Missão das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ) estendeu-se até o fim de 1994.
3. III Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III)
4. De acordo com Maquiavel (2010), a ação do homem virtuoso (Virtù) atualiza e torna efetiva a possibilidade inscrita na situação histórica que a fortuna oferece.
5. Idem.
6. A *Raison d'État* afirmou que o bem-estar do Estado justificava quaisquer meios que fossem empregados para a sua promoção. O interesse nacional suplantou a noção medieval de uma moralidade universal (Kissinger 1994).
7. Coronel do Exército Brasileiro. Exerceu as funções de Delegado junto à ONU no Grupo de Trabalho do Brasil para assuntos do Manual de Equipamento Próprio do Contingente, de Delegado junto à ONU como assessor da Missão Permanente do Brasil nas reuniões da Comissão Especial para Operações de Paz e Chefe da Divisão de Operações Correntes do Comando Logístico do Exército, responsável por coordenar e controlar o apoio logístico às tropas em Operações de Paz.
8. Foi enviada tanto para Empresas Estratégicas de Defesa quanto para empresas que atenderam a demandas das FA, a saber: Agrale, Taurus, Condor Tecnologias não-letais, Imbel, Santoslab Drones, Glágio, Motorola Solutions, Heimer Geradores, Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), SDMO Geradores, Perenne, Zodiac Mardiesel, Deutz Motores a Diesel, Yamaha Motor da Amazônia Ltda., Avibras, MAN Latin América Indústria e Comércio de Veículos Ltda., Iveco, Komatsu, Ford, Mercedes-Benz, Columbus Comercial Importadora e Exportadora Ltda.
9. O veículo blindado de transporte de pessoal EE-11 Urutu foi construído na década de 1980 pela Engesa (Engenheiros Especializados S/A), uma das integrantes do tripé do complexo industrial-militar brasileiro da época. Além do uso intenso pelo Exército, ele foi exportado para países como o Iraque e a Líbia e ainda está operando na Bolívia, Colômbia, Emirados Árabes Unidos, Equador, Gabão, Jordânia, Paraguai, Suriname, Tunísia, Venezuela, Zimbábue e no próprio Brasil (Bastos 2012).

CAPACETES AZUIS BRASILEIROS NO HAITI:  
INSTRUMENTO DE *SMART POWER* PARA A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL?

RESUMO

A atuação do Brasil na Minustah alternou elementos de *Hard Power*, ressaltado nas operações de pacificação, e de *Soft Power*, durante a ajuda humanitária e reconstrução. O artigo pretende analisar se a presença do Brasil no Haiti pode ser entendida como instrumento de *Smart Power* para a sua política externa.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Operações de Paz; Smart Power; Contingente Militar Brasileiro.

ABSTRACT

Brazil's role in Minustah has alternated elements of *Hard Power*, highlighted in the pacification operations, and *Soft Power* during humanitarian aid and reconstruction. This paper aims to analyze whether Brazil's mission in Haiti might be understood as a *Smart Power* instrument for its foreign policy.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Peacekeeping Operations; Smart Power; Brazilian Military Contingent.

# Tecnologias militares emergentes: digitalização e a *Third Offset Strategy* estadunidense

## Emerging military technologies: digitization and the American third offset strategy

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 1, jan./jun. 2019, p. 109-138

DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75118

ISSN 2358-3932

---

THIAGO BORNE

### INTRODUÇÃO

Tentativas de compreender a relação entre tecnologia e guerra são abundantes na literatura. Em geral, os trabalhos partem de análises históricas a fim de averiguar o impacto que a introdução de diferentes tecnologias gerou na guerra ou nas forças armadas, tanto dentro quanto fora do campo de batalha.<sup>1</sup> Em “Technology and War”, por exemplo, Martin Van Creveld (1991) parte de uma premissa simples: a tecnologia governa a guerra. Neste sentido, todo o universo que permeia o conflito militar está sujeito a transformações causadas pela tecnologia: causas e objetivos; planejamento, execução e avaliação; estratégia e operações; logística; cadeias de comando e controle; etc.

Alguns autores mais contemporâneos, como Alex Roland (2016), reafirmam a ideia de Van Creveld (1991) ao assumir que a tecnologia modificou a guerra mais do que qualquer outra variável na história. Segundo ele, ainda que a prática da guerra também tenha sido largamente influenciada por fatores políticos, econômicos, ideológicos, culturais, táticos, estratégicos, psicológicos, entre outros, nenhuma destas variáveis é capaz de explicar a evolução da prática da guerra tão adequadamente quanto a tecnologia.<sup>2</sup>

Apesar de todos os avanços tecnológicos registrados ao longo da história, parece haver certo consenso na literatura de que a Segunda Guerra

---

**Thiago Borne** – Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharel em Relações Internacionais e mestre em Ciência Política pela mesma instituição. Pesquisador do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS e do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor de Relações Internacionais da Universidade do Vale do Taquari (Univates) e da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-Sul).

Mundial deixou legados importantes para a prática da guerra contemporânea. A busca por supremacia nuclear, por exemplo, tanto por parte dos Estados Unidos quanto por parte da União Soviética, durante a Guerra Fria, não apenas orientou as relações internacionais, moldando as possibilidades de conflito internacional, mas também agiu como um dos principais vetores de desenvolvimento tecnológico na segunda metade do século XX. Foi a partir do desenvolvimento de plataformas para o lançamento de artefatos nucleares que passaram a ser desenvolvidas capacidades espaciais em ambos os países.

Considera-se, contudo, para os fins deste trabalho, que a grande contribuição da Segunda Guerra Mundial foi o desenvolvimento da computação e, conseqüentemente, a inauguração de um novo período histórico. Van Creveld (1991) chama este período de Era da Automação. Sua taxonomia está baseada na percepção de que, a partir de meados do século XX, a transmissão, o processamento e o armazenamento de dados passaram a ser o principal desafio das forças armadas. Este desafio, por sua vez, demandou a criação de sistemas automatizados que acabaram por substituir parte da mão-de-obra empregada nestas funções até então. Este período recebeu diferentes nomes ao longo dos últimos sessenta anos, sendo os mais conhecidos Era da Informação e Era Digital. Ambos os conceitos foram desenvolvidos com o objetivo de caracterizar de forma mais ampla os impactos de tecnologias de informação e comunicação (TIC) não apenas no âmbito militar, mas nas relações sociais como um todo.

Qualquer que seja a denominação adotada, não há dúvida de que o período contemporâneo está caracterizado pela “manipulação, armazenamento e propagação de informações em formato digital através de dispositivos eletrônicos, o que permitiu o desenvolvimento da computação digital” e de uma série de subprodutos necessários para a viabilização da comunicação entre computadores, inclusive a Internet (Canabarro 2014, 49). Esse processo pode ser chamado, grosso modo, de digitalização.

Com o final da Guerra Fria, a digitalização das forças armadas se tornou a ordem do dia nos Estados Unidos. Desde então, o país vem investindo no desenvolvimento de uma série de vetores tecnológicos que prometem preservar sua supremacia militar e manter o seu papel de destaque nas relações internacionais nas próximas décadas. O presente artigo tem caráter exploratório. Nesse sentido, busca identificar esses vetores e analisar as possíveis implicações que seu desenvolvimento e adoção poderão trazer para as forças armadas norte-americanas. Para tanto, o trabalho parte de uma revisão da literatura, na primeira seção, a partir da qual retoma o processo de digitalização das forças armadas estadunidenses. Em seguida, na segunda seção, o texto introduz o processo pelo qual os Estados Unidos

vêm tentando impedir que outras potências tomem seu lugar como primeira potência militar, especialmente a partir do desenvolvimento tecnológico, a chamada *third offset strategy*. A terceira seção analisa cada um de seus vetores tecnológicos: ciber; *big data*; nanotecnologia; armas de energia direta; sistemas espaciais; melhoramento humano; e robótica. Finalmente, a conclusão retoma os aspectos fundamentais da pesquisa e reforça a centralidade de TIC para o planejamento de defesa contemporâneo.

## A DIGITALIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DESDE A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Segundo Martin Van Creveld (1991), a possibilidade de antever e influenciar os rumos do progresso tecnológico a partir da Segunda Guerra Mundial adicionou complexidade inédita à prática da guerra. A partir do advento dos primeiros computadores, tanto os equipamentos e sistemas militares, quanto as cadeias logísticas, de treinamento e de manutenção, tornaram-se mais complexas. Nesse contexto, as instituições também tiveram de se adaptar para lidar com a necessidade de produzir, coordenar, transmitir e estocar informação em ritmo e volume crescentes. O desenvolvimento da computação permitiu que boa parte destas tarefas fosse realizada de forma automatizada. Apesar disso, se por um lado o processo garantiu relativo ganho de eficiência na administração militar, por outro, acelerou ainda mais o ritmo e volume de dados produzidos. Em outras palavras, a partir de então, mais computadores<sup>3</sup> gerariam mais dados, aumentando a demanda por ainda mais computadores e assim sucessivamente.<sup>4</sup>

Ao final da Guerra Fria, os exércitos passaram a se reestruturar ao redor do mundo. O fim da União Soviética não apenas justificou cortes orçamentários e reduções de pessoal, mas também catalisou processos de privatização e de terceirização das forças armadas em muitos países.<sup>5</sup> Nos Estados Unidos, estes processos foram reforçados também por uma crescente aversão da população a guerras. As Guerras do Vietnã (1954-1975) e da Coreia (1950-1953), principalmente, deixaram marcas profundas na população, que passou a questionar ativamente a necessidade de mandar jovens cidadãos para lutar no exterior.<sup>6</sup> Nesse contexto, o planejamento militar norte-americano passou a considerar novos cenários para o emprego da força, marcados pela complexidade e pela assimetria. Além disso, na ausência de um competidor direto, os Estados Unidos vieram a consolidar a sua proeminência no planeta assumindo uma série de novas responsabilidades no plano internacional, tais como a condução de missões de paz, de intervenções humanitárias e de operações contraterrorismo (Gunzinger 2013; Stulberg and Salomone 2007).

Este movimento de reforma foi fortemente marcado pelas TIC características da Era Digital e traduzido pelo caráter estruturante que a ideia de revolução nos assuntos militares (RMA) teve para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos. Segundo Duarte (2012), a ideia de RMA desenvolveu-se em dois momentos históricos distintos. O primeiro diz respeito às reformas estruturais e doutrinárias colocadas em curso frente ao surgimento das armas nucleares durante a Guerra Fria, especialmente na União Soviética. O segundo momento está atrelado ao emprego de TIC durante a Guerra do Golfo (1990-1991) e a uma conformação essencialmente norte-americana de reforma de suas forças armadas. Nas palavras do autor:

Esta seria a resposta a duas demandas que justaporiam um dilema de projeto de força: a redução iminente das dimensões das forças armadas [causada] pelo fim da Guerra Fria; e a sustentação de uma estrutura de capacidades combatentes elevadas em um ambiente de incerteza e de ambiguidades de cenários de ameaça e confronto (Duarte 2012, 9).

No cerne da RMA estadunidense está a ideia de que:

A combinação entre ataques aéreos precisos e ataques por mísseis dominaria a guerra futura e que a disputa pela supremacia de informação substituiria as batalhas de ruptura como o aspecto dominante para o sucesso. Os desproporcionais e infalíveis meios de combate à distância garantiriam que o grande obstáculo se tornaria apenas a identificação dos alvos, ao que se seguiria sua rápida comunicação para as plataformas e vetores disponíveis (Duarte 2012, 9).

Por isso, o foco do processo estaria, pela primeira vez, no componente lógico — o *software* — do processo de transmissão de dados. Ou, ainda, em uma “mudança da plataforma [o *hardware*] para rede” (Cebrowski and Garstka, 1998) — uma afirmação questionável, já que redes dependem necessariamente de *hardware* para o seu funcionamento. Importava, neste sentido, transformar as forças armadas norte-americanas, desenvolvendo o “sistema dos sistemas”. Após a vitória no Golfo, onde os Estados Unidos enfrentaram um oponente incapaz de compreender as vicissitudes de sua própria força e de seu ambiente operacional, a ideia de “transformação” (*transformation*) foi avançada como plataforma política para as reformas militares do país.

A RMA foi objeto de estudo e debate político constante ao longo dos anos 1990 e início dos 2000, e suscitou o surgimento de abordagens concorrentes para o fenômeno da digitalização. Análises detalhadas de cada uma delas podem ser encontradas em Cohen (1999) e Duarte (2012). Não



obstante a dificuldade de conceitualizar a RMA, a mesma acabou traduzindo-se em política por meio da já mencionada “transformação” do aparato militar norte-americano. Segundo Duarte (2012, 20) a transformação:

Propunha o desenvolvimento de uma capacidade de detecção, antecipação e controle de ondas de RMA de maneira a dar aos Estados Unidos, ao mesmo tempo, a vantagem militar absoluta, a partir da produção de novos sistemas de armamentos sem equiparação com outros países, e comparativa, a partir de processos mais eficientes de produção de armamentos e manutenção de tropas. Assim, a “*transformation*” exploraria os efeitos táticos e estratégicos da tecnologia militar, mas também reduziria os custos da guerra, tornando-a um empreendimento muito mais razoável para os Estados Unidos. Suas forças armadas seriam providas de equipamentos e armamentos muito mais letais e precisos, bem como passariam a contar com uma capacidade logística para sustentar suas operações por muito mais tempo do que qualquer potência concorrente. Desta maneira, os Estados Unidos poderiam explorar uma primazia política mundial por muito tempo, prolongando seu *status* de potência unipolar.

O processo foi comandado pelo então Secretário de Defesa Donald Rumsfeld no final dos anos 1990 e colocado à prova no Afeganistão e no Iraque após os atentados terroristas de 2001. Naquele momento, esperava-se que os esforços americanos obtivessem o mesmo sucesso que tiveram no Golfo, dez anos antes. Infelizmente, os oponentes dos Estados Unidos passaram a lutar de forma diferente a fim de anular a superioridade tecnológica norte-americana. Neste sentido, passaram a combater entre civis em áreas urbanas e populosas, e a recorrer à insurgência e ao terrorismo. A esta dificuldade tática soma-se a instabilidade de sistemas de alta tecnologia em ambientes extremos. No deserto, muitos equipamentos paravam de funcionar devido ao calor e à areia. Além disso, o uso exagerado de TIC acabou gerando novas — e muitas vezes inesperadas — demandas no fronte. Suprir a necessidade crescente por fontes de energia, por exemplo, tornou-se um problema logístico para as forças da coalizão (Singer 2009).

Nesse sentido, a “*belle époque*” (Arrighi 2008) norte-americana dos anos 1990–2000 foi caracterizada pela tentativa de proporcionar informação quase-perfeita para o combatente por meio da introdução do conceito de guerra centrada em redes. A chave deste conceito estava justamente na adoção de TIC — computadores, o *Global Positioning System* (GPS), linhas de comunicação e de troca de dados dedicadas, montadas com cabos de fibra ótica e tecnologias *wireless* de alta velocidade, e, mais recentemente, a própria Internet — para alcançar níveis avançados de conectividade e partilha de informação entre as unidades.<sup>7</sup> A organização das unidades em

redes descentralizadas e distribuídas, por sua vez, permitiria ao comandante e às tropas o controle total do teatro de operações. Assim, o domínio informacional proporcionado pela inovação tecnológica eliminaria as incertezas e ambiguidades das operações. Em outras palavras, a digitalização resultante, grosso modo, do emprego de redes de computadores extinguiria a névoa responsável por “deixar difícil até o mais simples da guerra”.

### A THIRD OFFSET STRATEGY ESTADUNIDENSE

O relativo fracasso das operações militares dos Estados Unidos no início do século XXI, notadamente no Afeganistão e no Iraque, evidenciou que nem mesmo o uso avançado de TIC é capaz de modificar a natureza fundamental da guerra. A despeito das críticas, ela ainda é um ato político violento, marcado pela confusão e pela incerteza, pela névoa e pela fricção. É inegável, no entanto, que TIC podem ajudar a minimizar seus efeitos, aumentando a coesão e a consciência situacional a níveis inéditos na história.

Em que pese as lições aprendidas recentemente no Oriente Médio, a RMA, apesar de ter perdido força política, parece não ter sido completamente esquecida (Lawson 2010). Pelo contrário, a ideia de transformar os Estados Unidos na única potência capaz de orientar o caráter futuro da guerra (e, portanto, vencê-la sob quaisquer circunstâncias) continua vigente. O que se viu no início deste século foi justamente a tentativa de os Estados Unidos transformarem a guerra exatamente naquilo que gostariam que fosse. Uma vez que as expectativas estadunidenses não foram concretizadas, coube ao estamento político-militar buscar alternativas. É nesse contexto — que previa, ainda, cortes futuros no orçamento militar — que começa a ser debatida a *third offset strategy*.

De maneira concisa, a *third offset strategy* é “uma tentativa de contrapor o encolhimento da estrutura da força militar estadunidense e de sua superioridade tecnológica declinante em uma era de competição entre grandes potências” (Eaglen 2016). Soma-se a isso, a necessidade de lidar com os imperativos de guerras irregulares a partir de uma solução capaz de tratar de ambos os problemas simultaneamente. A estratégia diz respeito, nesse contexto, tanto à aquisição de novas tecnologias quanto à manutenção das capacidades dissuasórias tradicionais dos Estados Unidos. Ou, em outras palavras:

*A third offset* não é apenas uma busca pelas tecnologias da próxima geração, mas também uma reavaliação dos programas existentes com um foco sobre como eles podem ser dramaticamente melhorados com custos relativamente baixos. O objetivo dos oficiais de defesa é explorar as vantagens duradouras dos Estados Unidos e impor custos aos inimigos ou adversários potenciais” (Eaglen 2016, *tradução nossa*).

Não é a primeira vez que o país passa por um processo de “*offset*”. O primeiro se deu no início dos anos 1950, logo após a Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo era anular a influência soviética sobre a Europa Oriental por meio do desenvolvimento de capacidades nucleares superiores. O segundo processo de “*offset*” ocorreu entre os anos 1970 e 1980, e baseou-se nas tecnologias que moldaram o conceito de RMA.

Um ponto central da discussão sobre a *third offset* é justamente quais capacidades adversárias a estratégia pretende compensar. Ambas as estratégias anteriores estiveram focadas na compensação da vantagem numérica que a União Soviética possuía em relação aos Estados Unidos em termos de capacidades tradicionais. Atualmente, contudo, a erosão da vantagem tecnológica dos Estados Unidos não deriva da vantagem numérica ou do volume superior de investimentos dos adversários, mas da “natureza crescentemente global e comercial do ambiente de inovação, e da crescente aplicabilidade de tecnologias comerciais em operações militares” (Ellman, Samp, and Coll 2017, 2).

No contexto da Era Digital, o crescimento exponencial na capacidade de processamento de dados computacionais tem sido um fator determinante para o desenvolvimento de muitas tecnologias militares emergentes.<sup>8</sup> Hoje em dia, esse desenvolvimento tecnológico é capitaneado, em grande medida, por empresas privadas, sinalizando uma mudança em relação ao passado, quando boa parte dele era patrocinado pelo Estado. Ainda assim, a possibilidade de ampliar o escopo de aplicação original de tecnologias civis, adaptando-as para o emprego na guerra, tem despertado o interesse de diversos entes estatais e fomentado uma aproximação maior entre as esferas pública e privada.

Nesse sentido, tanto a academia quanto militares, políticos e empresários têm convergido em relação a alguns vetores tecnológicos que serão cruciais para as forças armadas nas próximas décadas.<sup>9</sup> Por trás dessa convergência estão pelo menos duas premissas referentes ao caráter da guerra no século XXI. A primeira é a prevalência de guerras irregulares complexas<sup>10</sup> sobre guerras interestatais tradicionais e a centralidade de capacidade de A2AD<sup>11</sup> (anti-acesso e negação de área) e sistemas computadorizados de C3I<sup>12</sup> (comando, controle, comunicação e inteligência) nesse contexto. A segunda é a ideia de que diferentes tecnologias podem atuar como multiplicadores de força importantes nos ambientes tático e estratégico definidos pela primeira premissa.<sup>13</sup> Ao definir essas premissas, busca-se compreender a conjuntura atual, projetando suas consequências para o futuro. Desta sorte, é possível não apenas avaliar corretamente as demandas das guerras contemporâneas, mas também dissuadir a eclosão de conflitos futuros. A *third offset* tenta, em última instância, avaliar onde, contra quem, pelo que e como serão as próximas guerras.

## TECNOLOGIAS MILITARES EMERGENTES

É possível agregar os vetores tecnológicos que integram a segunda premissa em pelo menos sete categorias, muitas das quais se confundem com aquelas formalmente presentes na *third offset strategy* dos Estados Unidos: ciber; *big data*; nanotecnologia; armas de energia direta; sistemas espaciais; melhoramento humano; e robótica.<sup>14</sup> É interessante notar que todas dependem da computação digital para se desenvolver (Wong 2013). Nesse sentido, estão intimamente relacionadas. Apesar dessas tecnologias já serem, em alguma medida, aplicadas em campo de batalha, o seu emprego ainda suscita uma série de questionamentos de cunho ético e moral, bem como desafia os ordenamentos jurídicos e políticos atualmente vigentes. Os próximos parágrafos se dedicam a apresentar apenas uma visão geral dos tópicos, indicando leituras pertinentes para cada um deles. O objetivo do texto não é, portanto, exauri-los, mas demonstrar como a amplitude dos temas permite a condução de pesquisas individuais.

## Ciber e a Internet das Coisas

A Internet é o principal fruto da Era Digital. Nenhuma outra tecnologia modificou tantos aspectos das relações sociais em tão pouco tempo. Hoje em dia, é difícil pensar em alguma área que não seja afetada por níveis crescentes de conectividade.<sup>15</sup> O conceito de Internet das Coisas (*Internet of Things*) surge justamente nesse contexto de proliferação de aparelhos capazes de acessar a Rede e “conversar” entre si. Neste sentido, gerenciar o crescente volume de dados proveniente deste ecossistema complexo tornou-se um desafio para as forças armadas,<sup>16</sup> que passaram a ter de considerar a manutenção da segurança de inúmeros dispositivos e da informação gerada por eles.

Ainda que a correlação entre guerra e ciberespaço seja explorada pela literatura desde os anos 1990 — sendo o trabalho de Arquilla e Rondfeldt (1997) um dos pioneiros neste sentido —, a partir de meados dos anos 2000, casos como o da Estônia (2007), da Guerra da Ossétia do Sul (2008), e do Stuxnet (2010) passaram a ser exaustivamente estudados e culminaram na criação de uma área específica para os estudos de cibersegurança (Libicki 2012; Rid 2013). A importância do campo foi reafirmada em 2013, graças ao apelo do Caso Snowden, quando os vocábulos “ciberinteligência”, “ciberespionagem” e “cibersabotagem” passaram a integrar definitivamente os léxicos de defesa.

Nesse contexto, as forças armadas de diversos países passaram a estabelecer instituições voltadas exclusivamente para o estudo e prática da

defesa e da inteligência cibernética. Brasil e Estados Unidos, por exemplo, criaram o Centro de Defesa Cibernética do Exército (CD Ciber) e o Comando Cibernético (USCYBERCOM), respectivamente, sinalizando uma maior disposição e organização de esforços por parte dos Estados para se prepararem para uma eventual guerra cibernética.

Apesar disso, a possibilidade de ocorrência de uma guerra cibernética ainda é bastante controversa na literatura. Enquanto alguns autores chamam atenção para os perigos de um suposto “Ciber Pearl Harbor”, outros mais conservadores tendem a questionar o potencial destrutivo de ações cibernéticas. No que tange a guerra, mais recentemente, a literatura tem se focado em questões relativas à atribuição, à relação ataque-defesa, à inovação, entre outros. Ainda assim, cada vez mais o prefixo “ciber” tem sido utilizado para caracterizar também outros tópicos recorrentes nos Estudos Estratégicos e nas Relações Internacionais, sinalizando uma atualização/ampliação das agendas de pesquisa mais tradicionais desses campos no contexto da Era Digital.

### Big Data

Desde os atentados terroristas de 2001, e em virtude da concretização de uma realidade projetada para incrementar cada vez mais a possibilidade de interconexão de pessoas e dispositivos, a quantidade de dados recolhidos pela inteligência norte-americana aumentou cerca de 1.600%, segundo reportagem de 2012 (Young 2012). Da mesma forma, as forças armadas estão operando com um volume de informação sem precedentes históricos. O termo “*big data*” diz respeito justamente a essas grandes quantidades de dados, cujo processamento não pode ser realizado com ferramentas tradicionais. Posto de forma mais estruturada, *big data* refere-se à emergência de “[...] new datasets with massive volume that change at a rapid pace, are very complex, and exceed the reach of commonly used hardware environments and software tools for data management” (Akhgar 2015, 3). A ideia, portanto, é que grandes volumes de dados são capazes de gerar informação que provavelmente seria ignorada caso fossem consideradas amostras pequenas.

Além disso, o termo refere-se ainda à possibilidade de transformar em dados aspectos do mundo que jamais foram quantificados, em virtude da possibilidade de implementar microcomputadores e sensores em um sem-número de seres e dispositivos. Kenneth Neil Cukier e Viktor Mayer-Schoenberger (2013) chamam esse processo de “*datafication*”:

location has been datafied, first with the invention of longitude and latitude, and more recently with GPS satellite systems. Words

are treated as data when computers mine centuries' worth of books. Even friendships and "likes" are datafied, via Facebook.

O processo difere de abordagens mais tradicionais não apenas porque lida com volumes maiores de dados, mas também porque reconhece, neste grande universo, a validade de amostras mais toscas. Ademais, permite ainda que sejam apontadas correlações que não são necessariamente causais. Por isso, tomando novamente as palavras de Cukier e Mayer-Schoenberger (2013),

big data might change our way of thinking about the world. As we tap ever more data to understand events and make decisions, we are likely to discover that many aspects of life are probabilistic, rather than certain.

O conceito não é necessariamente novo, e está presente na literatura desde pelo menos o início dos anos 2000, mas popularizou-se com o aprofundamento da Internet das Coisas. Além disto, as revelações de Edward Snowden em 2013 ajudaram a fomentar o debate internacional sobre o tema, ao expor a capacidade de os Estados Unidos explorarem praticamente todos os componentes tecnológicos que conformam as redes de comunicação ao redor do mundo para coletar e acumular informação.<sup>17</sup> A partir de então, cada vez mais países passaram a questionar o que fazer com este volume de dados crescente e como aplicar a *big data* para gestão pública. Ao mesmo tempo, lidar com este montante crescente de dados passou a ser visto como um desafio para as forças armadas e serviços de inteligência, na medida em que demanda não apenas capacidades de transferência e armazenamento, mas também de análise. Dados precisam ser tratados de maneira sistemática para que se transformem em informação — dados estruturados — relevante para os processos decisórios.

Neste contexto, as forças armadas e os serviços de inteligência foram bastante afetados. Por um lado, a noção de *big data* promete integrar e organizar grandes quantidades de informação, permitindo a sua aplicação a uma extensa gama de funções, tais como análise de redes sociais e modelagem de sistemas de armas. Além disso, de modo mais geral, "big data analytics reduces the processing time of a query and in turn reduces the time to wait for the solutions. Combining and analyzing the data allows data-driven (directed) decision making" (Akhgar 2015, 8), o que, por sua vez, auxilia o desenvolvimento de ações significativas no tempo e espaço ideais. Por outro lado, a realização destas capacidades depende de uma série de fatores técnicos referentes, por exemplo, ao pareamento de dados oriundos de fontes e com formatos distintos.<sup>18</sup> Somam-se a estes desafios outros de caráter político — ou de governança — como o estabelecimento

de medidas de segurança robustas o suficiente para evitar o vazamento ou a exploração dos dados armazenados por atores não-autorizados (Symon and Tarapore 2015). Por isto, explorar as oportunidades e mitigar os riscos oriundos da *big data* requer visão estratégica e, possivelmente, o desenvolvimento de novas habilidades, novas ferramentas e novos processos de gerenciamento de pessoal por parte dos militares e agentes de inteligência.

### Nanotecnologia

A nanotecnologia diz respeito ao estudo de sistemas cujo tamanho é inferior a 100 nanômetros em pelo menos uma dimensão. Um nanômetro é o equivalente a um bilionésimo de metro ( $1 \times 10^{-9}$ ). Por exemplo, um nanômetro está para um metro assim como o diâmetro da moeda de um centavo está para o diâmetro da Terra, grosso modo. O diâmetro de um glóbulo branco é da ordem de 10 mil nanômetros. É, portanto, o estudo da manipulação da matéria em escala atômica ou molecular. O campo é multidisciplinar e inclui o desenvolvimento de materiais ou componentes e está associado a diversas áreas de pesquisa e produção, tais como medicina, eletrônica, ciência da computação, física, química, biologia e engenharia dos materiais. O objetivo da nanotecnologia é desenvolver estruturas estáveis a partir da manipulação atômica. Em outras palavras, a nanotecnologia trata de agrupamentos de átomos ou moléculas, cujo arranjo espacial e composição são usados para obter estruturas com novas propriedades mecânicas, ópticas, eletrônicas ou magnéticas e, portanto, novos produtos industriais.

Vale ressaltar, contudo, que nanotecnologia é diferente de miniaturização. Via de regra, nanotecnologias têm propriedades ou funcionalidades diferentes de suas versões macro ou microscópicas, oriundas justamente de suas dimensões nanométricas. Os transistores de computadores, por exemplo, têm dimensões inferiores a 100 nanômetros e nem por isso são dispositivos nanotecnológicos, uma vez que suas capacidades são idênticas a de seus pares micrométricos. Partículas nanométricas de prata, por outro lado, oferecem propriedades diferentes de seus pares micrométricos e têm sido largamente usadas, por exemplo, na indústria farmacêutica:

[...] silver nanoparticles are extraordinarily efficient at absorbing and scattering of light due to its optical properties. Their strong interaction with light occurs because the conduction electrons on the metal surface undergo a collective oscillation when they are excited by light at specific wavelengths (Mavani and Shah 2013, 2).

Por ser um campo multidisciplinar, a nanotecnologia possibilita aplicações variadas. Em termos militares, os esforços têm se focado principal-

mente no desenvolvimento de produtos farmacêuticos, sensores, têxteis e “*smart materials*” em geral. A combinação destes vetores busca a criação de materiais leves, resistentes e multifuncionais, capazes de proporcionar ao combatente maior proteção, mobilidade e conectividade. Dentre as ideias em desenvolvimento estão uniformes praticamente invisíveis, roupas leves que se tornam rígidas quando o soldado quebra uma perna ou braço, exoesqueletos capazes de multiplicar a força do combatente e sapatos que acumulam energia, permitindo ao soldado saltar longas distâncias (Nasu 2013; Wang 2016).

### Armas de energia direta

A partir da década de 1980, com o desenvolvimento da Iniciativa Estratégica de Defesa dos Estados Unidos, armas de energia direta se tornaram pauta constante nos debates sobre novas tecnologias militares (Siniscalchi 2001). Grosso modo, a categoria compreende armas baseadas em *lasers*, micro-ondas de alta potência (*high-power microwaves* ou HPM), e plasmas. A aplicação destas tecnologias permite engajar com o inimigo em velocidade da luz ou próxima dela, e a entrega de destruição praticamente ilimitada quando comparada àquela proporcionada por armas cinéticas muniçadas.

Além dos Estados Unidos, países como Reino Unido, Alemanha, França, Israel, Rússia e China estão envolvidos na manutenção de linhas de pesquisa e desenvolvimento de armas de energia direta há bastante tempo (IISS 2015). Duas áreas, mais especificamente, têm sido alvo principal destas iniciativas: sistemas *laser* e HPM. Os esforços da Marinha norte-americana merecem destaque neste sentido, sobretudo no desenvolvimento de sistemas *laser* antiaéreos voltados para neutralização de aeronaves de ataque e UAS de alta velocidade. Já na esfera das micro-ondas de alta potência, tanto o Reino Unido quanto a Rússia desenvolvem desde os anos 1990 sistemas capazes de emitir pulsos eletromagnéticos potentes o suficiente para neutralizar sistemas eletrônicos e computacionais. Não obstante avanços significativos no campo, a aplicação de HPM ainda é bastante limitada. Primeiro, dada a dificuldade de se manterem padrões constantes de emissão de energia e de se avaliar com precisão os danos causados nos sistemas inimigos. Segundo, devido à impossibilidade de se controlar efeitos de segunda e terceira ordem oriundos de sua utilização, inclusive os efeitos potencialmente danosos causados aos próprios sistemas amigos.<sup>19</sup>

Por isto, recentemente, a aplicação destes dispositivos passou por uma reavaliação que a distanciou das previsões oitentistas de Guerra nas



Estrelas. Neste sentido, armas de energia direta passaram a ser vistas como complementos a sistemas tradicionais, ou, em outras palavras: “[...] a disruptive technology that can potentially provide substantial military benefit at the tactical rather than strategic level” (IISS 2015, 9), desde que os sistemas atinjam o grau de maturidade necessário para operarem.

### Sistemas espaciais

A capacidade de desenvolver sistemas espaciais esteve exclusivamente vinculada às superpotências da Guerra Fria por muito tempo. Atualmente, contudo, o cenário é bastante diferente daquele da segunda metade do século XX. Hoje em dia, aproximadamente 56 países possuem recursos espaciais de sua propriedade ou de uso compartilhado. O número de países produtores de satélites é menor, mas ainda assim significativo, incluindo Alemanha, Canadá, China, Estados Unidos, França, Índia, Israel, Japão e Rússia. Por sua vez, a lista de atores com capacidade própria de lançamento de satélites congrega Brasil, China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia, Rússia, Ucrânia e União Europeia. Finalmente, apenas três países foram capazes de realizar missões tripuladas completas até hoje: Estados Unidos, Rússia e China (Cepik et al. 2015).

Aliada a esta mudança de distribuição de capacidades em escala geográfica está uma visão mais ampla da importância do espaço sideral, não mais atrelada apenas a questões militares, mas também a questões econômicas, tecnológicas e políticas. Neste sentido, o comando do espaço — ou seja, a capacidade de um país garantir por meios próprios o acesso e uso do espaço, sem que outro possa lhe negar tal acesso (Cepik and Machado 2011, 114) — passou a ser visto como um exercício relacionado ao desenvolvimento social, à consolidação de setores industriais nacionais, à disputa pela institucionalização de regras no sistema internacional, entre outros.

Isto não significa que o espaço tenha perdido sua importância como ambiente operacional. Pelo contrário: na medida em que as forças armadas se digitalizam, sistemas espaciais se tornam cada vez mais centrais para uma série de tarefas, incluindo aquisição de alvos, monitoramento, vigilância, navegação e comunicação. Nesse sentido, os dados digitais passam não apenas a depender das linhas celestiais de comunicação, mas também da resiliência de satélites para circular.<sup>20</sup> A fragilidade destes sistemas a danos, intencionais ou acidentais, e a possibilidade de o espaço sideral ser utilizado como meio para a entrega de artefatos nucleares, faz com que sua governança seja um assunto proeminente ainda hoje entre a comunidade internacional.<sup>21</sup>

Melhoramento humano<sup>22</sup>

Esta categoria diz respeito à aplicação de tecnologias diversas para o melhoramento das capacidades físicas e/ou mentais dos combatentes. Segundo uma das definições mais difundidas, a do bioeticista Eric Juengst (1998, 29), compreende intervenções médicas ou biológicas no corpo “[...] to improve performance, appearance, or capability besides what is necessary to achieve, sustain or restore health”. Posto de outra forma, a lógica por trás do melhoramento humano é “hackear” (Lin 2013) o corpo, modificando-o conforme as necessidades do campo de batalha ou segundo as funções que o sujeito for desempenhar. Neste sentido, a categoria está diretamente vinculada aos demais tópicos descritos nesta seção, especialmente à nanotecnologia, biotecnologia e biomedicina, genética e ao desenvolvimento de fármacos e próteses, por exemplo.

Se por um lado a ideia de melhorar as capacidades fundamentais dos seres humanos parece distante da realidade, por outro, para alguns cientistas, o processo já é bastante comum. Basta pensar, por exemplo, nos efeitos que estimulantes e drogas bastante acessíveis como a cafeína e metanfetaminas têm sobre o corpo. Na verdade, estas substâncias são amplamente utilizadas por soldados no mundo todo a fim de aumentar os seus níveis de prontidão e responsividade. Por outro lado, nem todas as drogas ou todos os dispositivos, por mais tecnológicos que sejam, podem ser considerados melhoramentos. Desta sorte, definir exatamente o que é e o que não é um melhoramento continua sendo um desafio, sobretudo no campo da saúde, já que:

The distinction between health-oriented and enhancing interventions will not always be clear, and invariably there will be borderline cases. The difficulty of clearly identifying what counts as an enhancement complicates the task of determining the conditions, if any, in which it would be ethical to research or use enhancements in the military (Lin et al. 2013, 18).

Ainda que os esforços para criar “supersoldados” tenham diminuído na década de 2000 (Hanlon 2004; Burnam-Fink 2011) nos Estados Unidos — sobretudo em virtude das demandas oriundas das guerras no Oriente Médio —, o país continua investindo no desenvolvimento destas capacidades por meio do financiamento de uma série de projetos. O mesmo vale para países como China e Rússia, que, segundo alguns analistas (Axe 2012), também desenvolvem programas de melhoramento humano, mas não estão sujeitos aos mesmos mecanismos de *accountability* que os países ocidentais. Em seu estudo, Patrick Lin et al. (2013) analisaram uma série

de projetos de melhoramento humano atualmente em curso em diferentes países, classificando as iniciativas em quatro categorias: capacidades físicas (incluindo força, mobilidade, proteção); capacidades cognitivas (incluindo consciência, atenção, memória, aprendizagem, comunicação e linguagem); capacidades sensoriais (visão, olfato, audição, tato, paladar); e capacidades metabólicas (incluindo resistência, alimentação, sono e saúde).<sup>23</sup> Além destas, uma quinta categoria contempla pesquisas científicas de caráter mais genérico. A partir desta classificação, os autores discutem as questões éticas e jurídicas que, em sua visão, devem guiar o desenvolvimento e a aplicação de melhoramentos para/em combatentes. Os autores concluem que, apesar de melhoramentos humanos serem potencialmente benéficos para a condução de atividades militares, estes ainda enfrentarão diversos obstáculos, tanto tecnológicos quanto políticos, até que sejam amplamente aceitos.

### Robótica e inteligência artificial

É difícil indicar o momento exato em que sistemas robóticos passaram a ser considerados seriamente no planejamento militar. O debate sobre o seu desenvolvimento para guerra não é necessariamente novo, e remonta a pelo menos meados do século XX. Apesar disto, somente recentemente, com a popularização dos drones, o assunto tornou-se um ponto relevante para a comunidade em geral. Capitaneando este debate estão questões relativas à moralidade dos chamados “assassinatos seletivos”, à necessidade de a comunidade internacional frear o desenvolvimento de “robôs assassinos” e à legalidade do emprego destes sistemas em operações militares, por exemplo. Ademais, a identificação de temas emergentes no campo da robótica indica algumas tendências interessantes relativas ao desenvolvimento de capacidades militares no futuro. Nesse contexto, destacam-se os debates relativos à autonomia, robótica de enxame e relacionamento homem-robô.

A partir dos atentados terroristas de 2001, sistemas robóticos tornaram-se um dos principais recursos dos Estados Unidos na Guerra ao Terror. Segundo dados de Peter Singer (2009, 61), entre 2002 e 2008 o orçamento de defesa anual norte-americano aumentou 74%, chegando a USD 515 bilhões. O montante não inclui os gastos com as operações no Afeganistão e no Iraque, que foram custeados com valores suplementares — tampouco os montantes investidos em pesquisa e desenvolvimento e em projetos confidenciais, cujos orçamentos não são divulgados para o público. Boa parte desse dinheiro foi dirigido para sistemas robóticos. Ainda de acordo com Singer (2009, 61), desde 2001 o valor investido em sistemas terrestres tem dobrado a cada ano, enquanto os investimentos em sistemas aéreos aumentam 23% ao ano.

Os dados deixam claro, portanto, que, apesar de o processo de robotização ocorrer entre as forças armadas estadunidenses desde o começo do século XX, ele tem se intensificado nas últimas três décadas, e atingiu seu pico nos anos 2000, graças aos esforços do país na África e no Oriente Médio. Não está claro, contudo, se ele continuará a se intensificar ou se recuará nos próximos anos. Ainda que a tendência geral seja de, no mínimo, manutenção de capacidades adquiridas, até a eleição de Donald Trump alguns analistas vinham sugerindo que os gastos militares deveriam diminuir no longo prazo (Ackerman 2013). De acordo com um relatório do Center for the Study of the Drone, do Bard College, “funding for drones is lower in the proposed Fiscal Year 2017 budget than in Fiscal Year 2016, although it is slightly higher than in Fiscal Year 2015” (Gettinger 2016). O mesmo documento também reporta um interesse crescente do Departamento de Defesa tanto em sistemas terrestres quanto em sistemas navais, refletindo a centralidade dessas tecnologias para manutenção da superioridade militar do país, conforme proposto pela *third offset strategy*, não obstante a mencionada redução do orçamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo identificou os vetores tecnológicos presentes na *third offset strategy* dos Estados Unidos, chamando atenção para a interdependência entre diferentes TIC e para a sua centralidade na condução de operações militares contemporâneas. A primeira seção tratou do processo histórico de digitalização das forças armadas estadunidenses e do desenvolvimento da noção de RMA que antecedeu a elaboração da *offset strategy* atualmente em curso. A segunda seção apresentou os fundamentos da estratégia e o objetivo estadunidense de manter um diferencial tecnológico em relação às potências emergentes no sistema internacional — notadamente China e Rússia —, bem como em relação a ameaças assimétricas. Finalmente, a terceira seção tratou dos vetores tecnológicos presentes na estratégia: ciber; *big data*; nanotecnologia; armas de energia direta; sistemas espaciais; melhoramento humano; e robótica.

Essa centralidade crescente de TIC nas forças armadas, estimulada ainda pela maturidade tecnológica dos próprios sistemas, por forças de mercado e pelo avanço da digitalização, gera a necessidade de investigar como ocorre a incorporação dessas tecnologias pelos militares. O processo pode ser visto a partir de diferentes eixos, que englobam questões relativas desde ao estabelecimento de uma visão até o cumprimento de regras de engajamento internacionais, passando por elementos aparentemente tão desconexos como educação, doutrina, operações, etc. Perceber de que modo

a tecnologia modifica cada um desses elementos, isolada e coletivamente, não é uma tarefa trivial e configura-se em um desafio importante, especialmente em contextos emergentes.

Ademais, processos de disseminação tecnológica e apropriação de prioridades estratégicas norte-americanas tornaram o desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias prioridade estratégica em diversas regiões.<sup>24</sup> Soma-se a isso a necessidade de muitos países contrabalancearem o avanço dos Estados Unidos no sistema internacional por meio do fortalecimento e modernização de seus aparelhos militares. Esse processo de emulação, além de reforçar a lógica de dominação estadunidense na economia política mundial, pode ser danoso para países que buscam adequar suas forças armadas a partir de uma compreensão equivocada de seus próprios objetivos de segurança e defesa nacionais. No limite, a mera apropriação de percepções e de práticas exógenas pode resultar em um enfraquecimento do sistema político, das forças armadas, e na erosão da própria soberania estatal. Por outro lado, uma correta avaliação dos imperativos da *third offset* também pode proporcionar a esses países oportunidades de desenvolvimento de capacidades assimétricas que neutralizem, e quiçá esgotem, os avanços estadunidenses.

## REFERÊNCIAS

Ackerman, Spencer. 2013. Budget Cuts are Set to Hit U.S. Military's Drone Fleet. *Wired*, [S.l.] (2 Apr.) <https://www.wired.com/2013/04/drone-cuts/>.

Akhgar, Babak. 2015. *Application of Big Data for National Security: A Practitioner's Guide to Emerging Technologies*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Armstrong, Benjamin. 2016. The Shadow of Air-Sea Battle and the Sinking of A2AD. *War on the Rocks*, [S.l.] (5 Oct). <http://warontherocks.com/2016/10/the-shadow-of-air-sea-battle-and-the-sinking-of-a2ad/>.

Arquilla, John. 2013. Could Killer Robots Bring World Peace? *Foreign Policy*, [S.l.] (19 Jun.) <http://foreignpolicy.com/2013/06/19/could-killer-robots-bringing-world-peace/>.

Arquilla, John, and David Ronfeldt (Ed.). 1997. *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*. Santa Monica: RAND.

Arrighi, Giovanni. 2008. *Adam Smith em Pequim: Origens e Fundamentos do Século XXI*. São Paulo: Boitempo.

Axe, David. 2012. This Scientist Wants Tomorrow's Troops to Be Mutant-Powered. *Wired*, [S.l.] (26 Dec). <https://www.wired.com/2012/12/andrew-herr/>.

Bergen, Peter et al. 2016. World of Drones. *New America Foundation*, [S.l.]. <https://www.newamerica.org/in-depth/world-of-drones/2-who-has-what-countries-drones-used-combat/>.

Burgess, Matt. 2017. This Ridiculous Drone Gun can Shoot Down UAVs from 2km Away. *Wired*, [S.l.] (23 Jan.) <http://www.wired.co.uk/article/droneshield-dronegun-shoot-drone-uav-sky>.

Burnam-Fink, Michael. 2011. The Rise and Decline of Military Human Enhancement. *Science Progress*, [S.l.] (7 Jan.). <https://scienceprogress.org/2011/01/the-rise-and-decline-of-military-human-enhancement/>.

Canabarro, Diego. 2014. *Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento*. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Cebrowski, Arthur, and John Gartska. 1998. Network-Centric Warfare: Its Origins and Future. *Proceedings Magazine* [S.l.] 124.

Cepik, Marco et al. 2015. *Espaço e Relações Internacionais*. Porto Alegre: CEGOV.

Cepik, Marco, and Felipe Machado. 2011. O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a Ordem Internacional Contemporânea. *Carta Internacional* 6 no. 2, 112–131.

Cohen, Eliot. 1999. American Views of the Revolution in Military Affairs. *Mideast Security and Policy Studies*, v. 28.

Coker, Christopher. 1998. Post-Modern War. *RUSI Journal* 143 no. 3, 7–14. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071849808446260>.

Cukier, Kenneth Neil, and Viktor Mayer-Schoenberger. 2013. The Rise of Big Data: How it's Changing the Way We Think about the World. *Foreign Affairs* [S.l.] (Mai./Jun.). <https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-04-03/rise-big-data>.

Duarte, Érico. 2012. *Conduta da Guerra na Era Digital e Suas Implicações para o Brasil: Uma Análise de Conceitos, Políticas e Práticas de Defesa*. Rio de Janeiro: Ipea.

Eaglen, Mackenzie. 2016. What is the Third Offset Strategy? *Real Clear Defense* [S.l.] (16 Feb.). [http://www.realcleardefense.com/articles/2016/02/16/what\\_is\\_the\\_third\\_offset\\_strategy\\_109034.html](http://www.realcleardefense.com/articles/2016/02/16/what_is_the_third_offset_strategy_109034.html).

Ellman, Jesse, Lisa Samp, and Gabriel Coll. 2017. *Assessing the Third Offset Strategy*. Washington: Center for Strategic & International Studies.

Farley, Robert. 2016. A2/AD Is Dead, Long Live A2/AD. *The Diplomat* [S.l.] (11 Oct.). <http://thediplomat.com/2016/10/a2ad-is-dead-long-live-a2ad/>.

Gettinger 2016

Gunzinger, Mark. 2013. *Shaping America's Future Military Toward a New Force Planning Construct*. Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments.

Gurin, Joel. 2014. Big Data and Open Data: What's What and Why Does It Matter? *The Guardian*, London (15 Apr.). <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/apr/15/big-data-open-data-transform-government>.

Hanlon, Mike. 2004 Future Warrior Suit 2020. *New Atlas* [S.l.] (20 Jan.). <http://newatlas.com/go/3062/>.

Headrick, Daniel. 2009. *Technology: A World History*. Oxford: Oxford University Press.

Herr, Andrew. 2015. Will Humans Matter in the Wars of 2030? *Joint Force Quarterly*, v. 77, n. 2, 76-83. <http://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/581875/jfq-77-will-humans-matter-in-the-wars-of-2030/>.

Howard, Michael. 1976. *War in European History*. Oxford: Oxford University Press.

IISS. 2015. *The Military Balance 2015*. Washington: International Institute for Strategic Studies.

Juengst, Eric. 1998. The Meaning of Enhancement. In: Parens, Erik. *Enhancing Human Traits: Ethical and Social Implications*. Washington: Georgetown University Press, 29-47.

Kelly, Kevin. 2007. The Technium and the 7<sup>th</sup> Kingdom of Life. *Edge* [S.l.] (18 Jul.). [https://www.edge.org/conversation/kevin\\_kelly-the-technium-and-the-7th-kingdom-of-life](https://www.edge.org/conversation/kevin_kelly-the-technium-and-the-7th-kingdom-of-life).

Kurzweil, Raymond. 2005. *The Singularity is Near: When Humans Transcend Biology*. New York: Penguin Press.

Lawson, Sean. 2010. Is Network-Centric Warfare (Finally) Dead? Only Partly. *ICTS and International Affairs* [S.l.] (14 Aug.). <http://www.seanlawson.net/?p=772>.

Leonhard, Robert. 1998. *The Principles of War for the Information Age*. Novato: Presidio Press.

Libicki, Martin. 2012. Cyberspace is not a Warfighting Domain. *I/S: A Journal of Law and Policy for the Information Society* 8 no. 2, 325-340. <http://moritzlaw.osu.edu/students/groups/is/files/2012/02/4.Libicki.pdf>.

Lin, Patrick. 2013. Could Human Enhancement Turn Soldiers Into Weapons That Violate International Law? Yes. *The Atlantic* [S.l.] (4 Jan.). <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2013/01/could-human-enhancement-turn-soldiers-into-weapons-that-violate-international-law-yes/266732/>.

Lin, Patrick et al. 2013. Super Soldiers (Part 1): What is Military Human Enhancement? In: Steve John Thompson. *Global Issues and Ethical Considerations in Human Enhancement Technologies*. Hershey: IGI Global, 119-138.

Lonsdale, David. 2004. *The Nature of War in the Information Age: Clausewitzian Future*. London: Frank Cass.

Macgregor, Douglas. 2012. Building a Smarter, Smaller Military. *Time* [S.l.] (6 Dec.). <http://nation.time.com/2012/12/06/building-a-smarter-smaller-military/>.

Mann, Adam. 2013. Google's Chief Internet Evangelist on Creating the Interplanetary Internet. *Wired*, [S.l.] (6 Mai). <https://www.wired.com/2013/05/vint-cerf-interplanetary-internet/>.

Meneil, William. 1982. *The Pursuit of Power: Technology, Armed Forces and Society since A.D. 1000*. Chicago: The University of Chicago Press.

Mavani, Kandarp; Shah, Mihir. 2013. Synthesis of Silver Nanoparticles by using Sodium Borohydride as a Reducing Agent. *International Journal of Engineering Research & Technology (IJERT)*, v. 2, n. 3. <https://www.ijert.org/research/synthesis-of-silver-nanoparticles-by-using-sodium-borohydride-as-a-reducing-agent-IJERTV2IS3605.pdf>.

Nasu, Hitoshi. 2013. The Future of Nanotechnology in Warfare. *The Global Journal*, [S.l.] (4 Jul.) <http://www.theglobaljournal.net/article/view/1132/>.

Possamai, Ana Júlia. *Dados Abertos no Governo Federal Brasileiro: Desafios de Transparência e Interoperabilidade*. 2016. Tese (Doutorado em Ciência Política) -



Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

Richardson, John. 2016. Chief of Naval Operations Adm. John Richardson: Deconstructing A2AD. *The National Interest* [S.l.] (3 Oct.). <http://nationalinterest.org/feature/chief-naval-operations-adm-john-richardson-deconstructing-17918>

Rid, Thomas. 2013. *Cyber War Will not Take Place*. Oxford: Oxford University Press.

Roland, Alex. 1997. *Technology and War*. Chapel Hill: American Diplomacy. [http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD\\_Issues/amdipl\\_4/roland.html#intro](http://www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_4/roland.html#intro).

\_\_\_\_\_. 2009. *War and Technology*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute. <http://www.fpri.org/article/2009/02/war-and-technology>.

\_\_\_\_\_. 2016. *War and Technology: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Schachtman, Noah. 2004. Darpa Offers No Food for Thought. *Wired*, [S.l.] (17 Feb.) <https://www.wired.com/2004/02/darpa-offers-no-food-for-thought/>.

Schachtman, Noah. 2012. U.S. Spies See Superhumans, Instant Cities by 2030. *Wired*, [S.l.] (12 Oct.) <https://www.wired.com/2012/12/superhumans-instant-cities/>

Singer, Peter. 2009. *Wired for War: The Robotics Revolution and Conflict in the 21<sup>st</sup> Century*. New York: Penguin Press.

Siniscalchi, Joseph. 2001. Nonlethal Technologies and Military Strategy. In Martel, William (Ed.). *The Technological Arsenal: Emerging Defense Capabilities*. Washington: Smithsonian Institute, 129–152.

Stulberg, Adam, and Michael Salomone. 2007. *Managing Defense Transformation: Agency, Culture and Service Change*. Hampshire: Ashgate.

Symon, Paul, and Arzan Tarapore. 2015. Defense Intelligence Analysis in the Age of Big Data. *Joint Force Quarterly* 79, no. 4, 4–11. <http://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/621113/defense-intelligence-analysis-in-the-age-of-big-data/>.

Toffler, Alvin, and; Heidi Toffler, 1997. Foreword: The New Intangibles. In Arquilla, John, and David Ronfeldt, (Ed.). *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*. Santa Monica: RAND, XIII–XXIV.

Turse, Nick. 2016. Pentagon Video Warns Of “Unavoidable” Dystopian Future For World’s Biggest Cities. *The Intercept* [S.l.] (13 Oct.). <https://theintercept.com/2016/10/13/pentagon-video-warns-of-unavoidable-dystopian-future-for-worlds-biggest-cities/>.

Van Creveld, Martin. 1991a. *Technology and War: From 2000 B.C. to the Present*. New York: The Free Press.

Van Creveld, Martin. 1991b. *The Transformation of War: The Most Radical Reinterpretation of Armed Conflict since Clausewitz (A Revised and Expanded Edition)*. New York: The Free Press.

Vanderbilt, Tom. 2004. The Real da Vinci Code. *Wired* [S.l.] (Nov.). [http://archive.wired.com/wired/archive/12.11/davinci.html?pg=1&topic=davinci&topic\\_set](http://archive.wired.com/wired/archive/12.11/davinci.html?pg=1&topic=davinci&topic_set).

Verbeek, Peter-Paul, and Pieter Vermass. 2009. Technological Artifacts. In Olsen, Jan, Andur Pedersen, and Vincent Hendricks (Ed.). *A Companion to the Philosophy of Technology*. Oxford: Blackwell, 165–171.

Wang, Brian. 2016. Russia Indicates that They are Matching US Hard and Soft Military Exoskeleton Development. *Next Big Future* [S.l.] (15 Nov.). <http://www.nextbigfuture.com/2016/11/russia-indicates-that-they-are-matching.html>.

Wong, Wilson. 2013. *Emerging Military technologies: A Guide to the Issues*. Santa Barbara: Praeger.

Work, Robert. 2016. Remarks by Deputy Secretary Work on Third Offset Strategy as Delivered by Deputy Secretary of Defense Bob Work, Brussels, Belgium, April 28, 2016. *U.S. Department of Defense* [S.l.]. <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/753482/remarks-by-d%20eputy-secretary-work-on-third-offset-strategy>.

World Bank. 2017. *Armed Forces Personnel, Total* [S.l.]. <http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1?end=2015&locations=US&page=4&start=1985&view=chart>.

Wright, Quincy. 1942a. *A Study of War Vol. 1*. Chicago: University of Chicago Press.

Wright, Quincy. 1942b. *A Study of War Vol. 2*. Chicago: University of Chicago Press.

Young, Chris. 2012. Military Intelligence Redefined: Big Data in the Battlefield. *Forbes*, [S.l.], (12 Mar.) <http://www.forbes.com/sites/teconomy/2012/03/12/military-intelligence-redefined-big-data-in-the-battlefield/#20f2e2a6718f>.

## NOTAS

1. Logo após a Primeira Guerra Mundial, o cientista político Quincy Wright e seus colegas da Universidade de Chicago deram início a um projeto de pesquisa interdisciplinar cujo objetivo era estudar as causas da guerra. O projeto resultou em mais de cinquenta publicações, incluindo a principal obra do autor, “A Study of War” (1942). Em seu livro, Wright desenvolveu um modelo evolutivo da guerra baseado em quatro estágios (animal, primitivo, civilizado, moderno), cada qual amparado por um agente causal (indefinido, sociedade, sistema internacional, tecnologia) e por uma disciplina explanatória distinta (psicologia, sociologia, direito internacional, ciência). A transição de um estágio para o outro, segundo Wright, foi causada por mudanças nas formas de comunicação: falada, escrita e imprensa, respectivamente. Apesar de datado — e, segundo a crítica de Roland (1997), extremamente determinista por sugerir que a tecnologia é a causa da guerra moderna —, o modelo de Wright proveu uma base sólida para a discussão sobre guerra e tecnologia que o procederia.
2. O autor sugere um experimento mental interessante para amparar a sua tese: seria Alexandre, o Grande, capaz de conquistar o Afeganistão novamente no século XXI? Para Roland (2009; 2016) ainda que Alexandre dominasse os princípios fundamentais e imutáveis da guerra — definidos para o autor a partir de uma visão jominiana como objetivo, ofensiva, concentração de força, economia de força, manobra, unidade de comando, segurança, surpresa e simplicidade —, o mesmo não conseguiria aplicar as tecnologias disponíveis na atualidade para alcançar os seus objetivos militares. A razão da sua incapacidade seria justamente as mudanças tecnológicas ocorridas desde o século IV a.C. e as decorrentes transformações no caráter do fenômeno.
3. Ademais, as forças armadas passaram a contar também com um número crescente de técnicos — grosso modo, analistas de sistemas — responsáveis por operar tais computadores. Os mesmos, segundo Van Creveld (1991), introduziram nas forças armadas, especialmente dos Estados Unidos, a percepção de que seria possível quantificar a prática da guerra por meio de modelos matemáticos. Neste sentido, a visão avançada por essa nova tecnocracia teria contribuído para a derrota do país no Vietnã, sobretudo por desconsiderar fatores irracionais (psicológicos) e/ou não-rationais (naturais) no desenvolvimento do conflito. Paralelamente, começou-se a construir nos Estados Unidos o que o ex-presidente Dwight Eisenhower chamou de “complexo militar-industrial”, com o objetivo de institucionalizar a prática de pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias. Nas palavras de Roland (2009, 5),

“the introduction of systematic, institutionalized innovation makes modern military technology seem radically different from all that went before”. Dessa forma, diferentemente do que ocorria até antes da Segunda Guerra Mundial, quando um militar provavelmente passaria toda a sua carreira operando com os mesmos instrumentos, desde meados do século XX é cada vez mais difícil afirmar que tecnologia será empregada na próxima guerra.

4. Vale ressaltar, contudo, que a Era Digital não diz respeito apenas a computadores e dados digitais. Nas palavras de Alvin Toffler e Heidi Toffler (1997, XIV), no cerne da revolução digital “lies a shift in the relationship between tangible and intangible methods of production and destruction alike”. Nesse sentido, “[knowledge] has moved from a peripheral to a central position”. Por isso, na visão dos autores, ideias, valores, símbolos, e imagens importam tanto quanto dados computacionais. Em termos militares, a relevância de aspectos imateriais e/ou intangíveis está tradicionalmente vinculada a questões como moral, liderança, coragem, etc. Mais recentemente, ela passou a estar relacionada também à capacidade de infringir dano por meio de ações perpetradas no chamado ciberespaço.
5. Segundo dados do Banco Mundial (2016), os gastos militares estão mais ou menos estáveis tanto nos Estados Unidos (entre 3% e 4,5% do PIB) quanto na Rússia (entre 3,5% e 4% do PIB) desde o início dos anos 2000. Os dados do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (2016) corroboram essa informação. Os dados da SIPRI também indicam, contudo, uma queda acentuada nos gastos militares de ambos os países entre 1990 e 2000: de 5,7% para 3% do PIB nos Estados Unidos, e de 15,8% para 3,6% do PIB na União Soviética/Rússia. Recentemente, constrangimentos notadamente econômicos sobre as forças armadas intensificaram-se graças à crise fiscal que se instalou sobre diversos países a partir de 2008. Nesse sentido, muitos economistas sugerem que crises econômicas favorecem a inovação tecnológica e o desenvolvimento de processos de produção mais eficientes, uma vez que permitem a alocação mais racional de recursos limitados. Em outras palavras, tempos de crise ajudariam os Estados a determinarem suas prioridades, apontando para o desenvolvimento de algumas capacidades críticas em detrimento de outras menos relevantes (Macgregor 2012).
6. O descontentamento com a política externa estadunidense foi intensificado na década de 1990, também em função do chamado “efeito CNN”. A cobertura midiática intensa da Guerra do Golfo, transmitida ao vivo para o mundo, não apenas retroalimentou os preceitos da RMA, dis-

cutida em detalhes na próxima nota, como também contribuiu para aumentar a desconfiança internacional a respeito das pretensões norte-americanas no sistema internacional. Nesse sentido, a própria RMA parece ter despertado uma série de lideranças internacionais para a necessidade de investir em um processo de *catch up*.

7. Aliada a esta crescente dependência computacional está o surgimento da Internet como plataforma de convergência para diversas atividades sociais. Ainda que seu desenvolvimento tenha ocorrido paralelamente à criação de outras soluções para interoperação de computadores, algumas características intrínsecas da Internet fizeram dela, ainda no final do século passado, a rede das redes. Dentre as características que ajudaram a Internet a vencer os modelos concorrentes disponíveis então, destacam-se, por exemplo, a possibilidade de emprego de padrões abertos e gratuitos, a estruturação aberta e participativa de sua governança técnica e sua estruturação como plataforma neutra, sem controle centralizado sobre os tipos de aplicações e funcionalidades desenvolvidos para rodar sobre ela (Canabarro 2014). A centralidade da Internet e sua importância para os processos de digitalização fomentaram a criação de um subcampo dos estudos de segurança voltado justamente para a investigação de assuntos relacionados ao ciberespaço. Além disso, estimularam também a realização de estudos sobre mobilização política através de plataformas sociais digitais, evidenciando, assim, algumas mudanças fundamentais na forma com a qual nos relacionamos com a tecnologia. Isso, por sua vez, impacta decisivamente a relação entre o Estado e seus cidadãos, bem como a relação entre atores estatais e não estatais nos termos dos principais debates das teorias das Relações Internacionais consolidadas ao longo do século XX. Uma parcela cada vez mais significativa da literatura tem atribuído implicações revolucionárias ao desenvolvimento e propagação de TIC. Em geral, estes trabalhos preveem o empoderamento de atores não-estatais, o declínio do Estado-nação, a irrelevância do mundo material e a crescente importância de dados eletrônicos às expensas de capacidades militares tradicionais. Tais previsões carecem, quando da confecção deste trabalho, de suporte empírico inequívoco e amplamente aceito.
8. Para muitos autores, a emergência da Era Digital e de todas as tecnologias atreladas a ela apenas reforça a ideia de que estamos na iminência da singularidade. A singularidade tecnológica refere-se a um momento histórico futuro no qual a inteligência artificial terá superado a inteligência humana, alterando radicalmente a civilização e a própria natureza do ser humano (Kurzweil 2005).

9. Naturalmente, prever as tecnologias que serão determinantes para as guerras futuras é uma tarefa complicada, sobretudo se consideramos a ideia comum entre os militares de que “nos preparamos para lutar a última guerra”. Por isso, o estabelecimento de objetivos de defesa bem definidos é fundamental, conforme veremos no capítulo sobre desenho de força.
10. A complexidade dos ambientes operacionais do século XXI foi abordada recentemente em um vídeo produzido pela Universidade de Operações Especiais Conjuntas do Pentágono dos Estados Unidos e divulgado pelo canal alternativo *The Intercept*. Mais especificamente, o vídeo trata do papel das megacidades, descritas como “complex systems where people and structures are compressed together in ways that defy both our understanding of city planning and military doctrine”. Segundo o narrador da peça, “these are the future breeding grounds, incubators, and launching pads for adversaries and hybrid threats” (Turse 2016).
11. Recentemente, alguns autores começaram a questionar a utilidade do conceito de A2AD. O debate foi iniciado pelo Almirante John Richardson, Chefe de Operações Navais da Marinha dos Estados Unidos. Segundo ele, “to some, A2AD is a code-word, suggesting an impenetrable ‘keep-out zone’ that forces can enter only at extreme peril to themselves. To others, A2AD refers to a family of technologies. To still others, a strategy. In sum, A2AD is a term bandied about freely, with no precise definition, that sends a variety of vague or conflicting signals, depending on the context in which it is either transmitted or received” (Richardson 2016). Para o Almirante, o termo deve ser abandonado pela Marinha dos Estados Unidos justamente devido a esta falta de clareza conceitual. Além disto, já que a prática não é completamente nova, dedicar mais esforços para a sua compreensão é desnecessário. De acordo com ele, a Marinha já tem pleno entendimento do fenômeno, de modo que “the Navy’s focus must remain on maintaining maritime superiority, with a deep understanding of the interplay between tactics and strategy, against specific threats, in specific locations, to achieve that end”.

As declarações do Almirante causaram reações variadas. Para Robert Farley (2016), por exemplo, o termo “may effectively represent a particular manifestation of a long-running strategic problem. This manifestation is characterized by the threat of a previously unachievable degree of coordination between different tools of national defense, geared towards winning freedom of movement in a constrained maritime space”. O texto de Benjamin Armstrong (2016), por sua vez, vai ao encontro da crítica de Richardson (2016), ao afirmar que a criação

- de “buzzwords” como A2AD não tem “the potential to hurt naval thinking more than they help it”.
12. Neste trabalho, o emprego de C3I é precedido de “sistemas computadorizados”, indicando a presença deste componente na cadeia.
  13. Uma premissa auxiliar, presente em parte da literatura, é a de que as guerras futuras serão mais violentas e/ou letais do que as passadas. Consequências dessa premissa incluem, por exemplo, a possibilidade de que guerras interestatais sejam menos recorrentes no futuro em virtude do papel dissuasório de sistemas robóticos. John Arquilla (2013), por exemplo, colocou a hipótese da seguinte forma: “the cool, lethal effectiveness of robots properly used might, just might, give potential aggressors pause, keeping them from going to war in the first place. For if invading human armies, navies, and air forces can be decimated by defending robots, the cost of aggression will be seen as too high. Indeed, the country, or group of countries, that can gain and sustain an edge in military robots might have the ultimate peacekeeping capability”.
  14. A estratégia faz uma seleção um pouco distinta, identificando seis áreas-chave: A2AD; munições guiadas; guerra submarina; guerra cibernética e eletrônica; pareamento homem-máquina (*human-machine teaming*); e simulações (*wargaming*) e desenvolvimento de novos conceitos operacionais. Segundo Mackenzie Eaglen (2016), “in 2017, the budget contains at least \$1 billion in anti-access and area denial spending, \$489 million in guided munitions spending, \$508 million in undersea warfare spending, \$201 million in human-machine teaming, \$309 million in cyber and electronic warfare, and \$155 million in wargaming and new operational concept development”.
  15. Naturalmente, alguns problemas como analfabetismo e exclusão digital também são frutos desse espalhamento da Internet. Infelizmente, analisar mais especificamente os resultados sociais da Era Digital fogem do escopo deste trabalho.
  16. Não apenas para as forças armadas, mas também para os indivíduos e para o próprio provimento de segurança pública e segurança nacional.
  17. Além, naturalmente, dos instrumentos de monitoramento e vigilância mais tradicionais. Neste sentido, a relação entre UAS e *big data* é interessante e foi explorada em artigo de Terry Costlow (2014).
  18. Nesse contexto, o conceito de “*open data*”, ou dados abertos, torna-se também relevante. Segundo Joel Gurin (2014), “open data brings a perspective that can make big data more useful, more democratic, and less threatening”. De acordo com o pesquisador, é importante relacionar “dados abertos” e “*big data*” já que ambos “can transform business,

government, and society — and a combination of the two is especially potent. Big data gives us unprecedented power to understand, analyse, and ultimately change the world we live in. Open data ensures that power will be shared — and that the world we change will, with luck, become a fairer and more democratic one”. O autor ainda chama atenção para a relevância do conceito de “governo aberto” nesse mesmo contexto. Infelizmente, o aprofundamento dessas questões foge do escopo deste trabalho. Por isso, recomenda-se aos interessados a leitura de Possamai (2016).

19. Apesar das dificuldades técnicas envolvidas no desenvolvimento de armas de energia direta de emprego militar, alguns modelos, de alcance reduzido, já estão disponíveis no mercado, conforme aponta a seguinte matéria publicada por Matt Burgess (2017).
20. O próprio Vincent Cerf já projetou a possibilidade de se criar uma “Internet interplanetária”. Em entrevista para revista “Wired” (Mann 2013), Cerf afirmou que: “up until that time and generally speaking, up until now, the entire communications capabilities for space exploration had been point-to-point radio links. So, we began looking at the possibilities of TCIP/IP as a protocol for interplanetary communication”. Naturalmente, conectar diferentes planetas por meio da internet é uma tarefa que enfrenta diversos desafios e limitações comuns a qualquer tipo de operação no espaço sideral.
21. No contexto da *third offset*, o debate sobre a criação de um comando espacial independente, conforme proposta do atual presidente estadunidense, denota justamente a preocupação do país em manter-se como hegemona espacial frente às potências emergentes.
22. É interessante notar que, diferentemente de outras categorias que no limite preveem a completa substituição de seres humanos por tecnologias, o melhoramento humano entende que aqueles sempre terão um papel fundamental na guerra. Nesse sentido, vale citar a seguinte passagem de Andrew Herr (2015, 77) sobre as relações entre homens e computadores: “today’s scientific and technological landscape suggests that the human brain will still substantially outperform computers in the highest level cognitive tasks in 2030. Furthermore, the competition is not simply between the brain and computers, but rather between computers and humans augmented by computers”.
23. Um exemplo é o projeto da DARPA intitulado “Metabolic Dominance”. Mais detalhes sobre a iniciativa podem ser encontrados em Shachtman (2004). Vale apenas mencionar ainda o papel que componentes gerados a partir de impressoras 3D, inclusive órgãos artificiais, pode desempenhar na área do melhoramento humano (Shachtman 2012).



24. Esta tendência de homogeneização – ou de tentativa de homogeneização – das capacidades tecnológicas de diferentes países é válida, grosso modo, para todo o tipo de tecnologia. O fenômeno parece ser ainda mais claro quando diz respeito a tecnologias militares: “the introduction of a weapon by one military power very often serves as the justification par excellence for its acquisition by all the rest, modern military technology tends towards homogeneity” (Van Creveld 1991, 290).

TECNOLOGIAS MILITARES EMERGENTES:  
DIGITALIZAÇÃO E A *THIRD OFFSET STRATEGY* ESTADUNIDENSE

RESUMO

Com o final da Guerra Fria, a digitalização das forças armadas se tornou a ordem do dia nos Estados Unidos. Desde então, o país vem investindo no desenvolvimento de uma série de vetores tecnológicos que prometem preservar sua supremacia militar e manter o seu papel de destaque nas relações internacionais nas próximas décadas. O presente artigo tem caráter exploratório. Nesse sentido, busca identificar esses vetores e analisar as possíveis implicações que seu desenvolvimento e adoção poderão trazer para as forças armadas norte-americanas. Destaca-se, assim, a importância de tecnologias ciber; *big data*; nanotecnologia; armas de energia direta; sistemas espaciais; melhoramento humano; e robótica para o desenvolvimento das capacidades estadunidenses. Conclui-se que o processo de *offset* traz consigo uma necessidade de reflexão profunda, especialmente entre países emergentes, a respeito de suas próprias capacidades e oportunidades de modernização, sem que isso resulte, necessariamente, na emulação do processo estadunidense.

Palavras-chave: Digitalização; Tecnologia; *Third Offset Strategy*.

ABSTRACT

Digitization has become the order paper for the U.S. military since the end of the Cold War. The country has been investing ever since in the development of a series of technological vectors (cyber, big data, nanotechnology, direct energy weapons, space systems, human enhancement, and robotics) that promise to maintain America's military supremacy and leading role in the international system in the upcoming decades. This paper has an exploratory character. It aims at identifying the aforementioned vectors and analyzing the implications brought about by the incorporation of such technologies to the U.S. military. As a final remark, the paper stresses the need for every country willing to modernize their armed forces to reflect upon their own necessities without necessarily emulating America's strategy.

Keywords: Digitization; Technology; Third Offset Strategy.

Recebido em 02/01/2019. Aceito para publicação em 09/10/2019.

# A Síria como ator na Guerra Civil Libanesa: motivações e efeitos da intervenção de uma terceira parte na resolução de conflitos

## Syria as an actor in Lebanese Civil War: motivations and effects of the intervention of a third party in conflict resolution

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 1, jan./jun. 2019, p. 139-162

DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75104

ISSN 2358-3932

---

MARCOS ALAN S. V. FERREIRA  
VLADEMIR MONTEIRO DOS SANTOS

### INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a examinar o papel da Síria na Guerra Civil Libanesa, em especial no período que compreende os anos de 1975 e 1976. O objetivo consiste em analisar essa atuação à luz da literatura de resolução conflitos sobre a intervenção de uma terceira parte no processo de resolução. Particularmente, será dada ênfase às motivações e aos efeitos da intervenção síria sobre a evolução do conflito libanês.

Desde seu processo de independência, iniciado em 1941 e plenamente reconhecido em 1943, o Líbano teve um arranjo político fragilizado pela governabilidade compartilhada entre os grupos religiosos do país. O país tem uma configuração governamental ímpar, na qual os cargos de primeiro-ministro, presidente e porta-voz do parlamento são obrigatoriamente ocupados, respectivamente, por um cristão maronita, um muçulmano sunita e um muçulmano xiita. Nos anos 1970, o aumento do fluxo imigratório de palestinos altera a demografia do país e, conseqüentemente, traz consi-

---

**Marcos Alan S. V. Ferreira** – Doutor em Ciência Política pela Unicamp (2010) e Mestre em Relações Internacionais. Programa Santiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP) (2006). Como Pesquisador/Professor Visitante, esteve na Universidade de Manchester (Reino Unido, 2018 e 2019), Universidade de Uppsala (Suécia, 2014), na Universidade de Vechta (Alemanha, 2017 e 2019) e na Universidade Núr (Bolívia, 2018).

**Vladimir Monteiro dos Santos** – Mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba. Membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI).

go tensões pontuais entre os grupos religiosos majoritários. Rapidamente, estas tensões escalam para massacres entre os grupos religiosos, gerando em seguida uma guerra civil com atores domésticos e internacionais diversos que duraria 16 anos.

Não obstante seu caráter doméstico, uma guerra civil dificilmente se confina apenas ao território do Estado em convulsão. Foi exatamente este quadro que seria visto na guerra civil libanesa. A instabilidade engendrada localmente transformou-se em uma fonte de perturbações que atingiram o plano regional. Essas ramificações fazem desse tipo de conflito, conforme salienta Kathman (2011, 850), “eventos internacionais” e, em virtude dessa externalidade, o envolvimento de agentes estrangeiros torna-se quase inevitável:

a comunidade internacional raramente trata as guerras civis como um problema estritamente interno. Estados e organizações inter-governamentais se envolvem nessas disputas de várias formas, tanto humanitária e puramente interesseira (Sawyer et al. 2015, 1.175).

Frente a este contexto, nosso exame do papel da Síria na guerra civil do país vizinho organiza-se em quatro partes. A primeira estabelece o referencial teórico que fundamenta a análise do envolvimento da Síria na contenda libanesa. O foco é abordar o que diz a literatura de resolução e gerenciamento de conflitos sobre as motivações e os efeitos de uma terceira parte na evolução de um conflito doméstico. A segunda, usando o modelo da penetração de Encarnation et. al. (1990), define as fases da atuação síria na guerra em estudo. Então são exploradas as razões pelos quais o regime de Damasco decidiu assumir o papel de terceira parte. Na última, com base em um estudo de Cobertta e Melin (2017), analisa-se os instrumentos usados pela Síria para gerenciar o conflito e como eles determinam sua evolução. Por fim, são apresentadas as considerações finais. No tocante à metodologia, o artigo consiste em uma pesquisa bibliográfica, orientada por uma abordagem qualitativa e estruturada em um estudo de caso. Além disso, serão empregadas predominantemente fontes secundárias.

## CONFLITOS DOMÉSTICOS E A INTERVENÇÃO DE UMA TERCEIRA PARTE

A intervenção de um agente externo imprime sérios impactos sobre o fenômeno do conflito armado, a depender da maneira como esse ator age. Assim, na situação em que ele opere e empregue os meios à sua disposição de modo a fazer as hostilidades cessarem ou impelir os grupos beligerantes a negociar, seu comportamento corresponde ao que Sawyer et al. (2015)

designam como inibidor de conflito. Contudo, caso ele alie-se a uma facção, seja governo ou rebeldes, sua conduta enquadra-se na de promotor do conflito. Essa dicotomia, todavia, contrasta com o argumento elaborado por Regan (1996; 2002) — e difundido na literatura de gerenciamento de conflito — de que a intervenção visa primariamente colocar um fim à belicosidade em curso. Nas palavras do autor,

os interesses do interventor giram em torno de assegurar estabilidade política numa região específica do globo; um modo de facilitar isso é ajudar a conter a violência militar — seja orquestrando um cessar-fogo ou facilitando a derrota do grupo opositor. É assumido que a terceira parte não intervém para exacerbar ou prolongar a luta (Regan 1996, 340).

Tanto a visão de que a terceira parte age como atenuador quanto a de que ela é um agravador do problema encontram respaldo na literatura. Aydin et al. (2009) indicam uma série de trabalhos que apontam as consequências negativas da intervenção sobre guerras internas. Entre os autores citados, Lindsay e Enterline (2000), com bases nos dados da plataforma *Correlates of War*, detectam a tendência desse tipo de ação arrastar a duração de guerras civis. Por sua vez, Regan (2000) afirma que, mesmo nas ocasiões em que a finalidade é, de fato, a interrupção da violência, ela não se mostra um instrumento eficiente. Esses e os demais estudos (Regan 2002; Elbadawi and Sambanis 2000; Collier et al. 2003) convergem à mesma conclusão: esse expediente é o fator responsável por prologar o conflito. Em oposição a essa visão, outras pesquisas (Doyle and Sambanis 2000; Walter 2002) evidenciam as contribuições do interventor no processo de resolução. Nesse sentido, num cenário em que se obteve o mínimo de paz (negativa), ele se alça à condição de peça chave — senão, imprescindível — em evitar que governo e insurgentes coloquem as mãos em armas novamente. Por exemplo, Fortna (2004) defende que as características de uma missão de paz externa são decisivas na estabilidade nos pós-guerra. Merece também destaque seu papel na implementação dos acordos de paz. Ao assumirem-se fiadores destes, esses atores podem determinar se compromissos assumidos continuem no papel ou ganhem forma na realidade. Em suma, há fortes indícios mostrando que a presença de uma terceira parte, embora não seja uma condição necessária, revela-se um fator influente na consolidação da estabilidade pós-conflito.

Por seu caráter *ex post facto*, as análises podem apresentar a intervenção como se fosse a primeira resposta e a mais óbvia adotada pelos agentes externos em reação a um conflito. No entanto, segundo Encarnation et al. (1990, apud Ramsbothan et al. 2005), o envolvimento da terceira parte

não se efetua de maneira imediata, mas sim gradativa. Ilustrado através de um espectro, o modelo desses estudiosos conteria um extremo em que o potencial interventor está aquém da guerra e, no outro, totalmente imerso. Entre esses dois polos, situariam-se as posições intermediárias. Ao abandono da passividade, seguiria uma postura engajada, entretanto mais restrita (*low profile*), que, por sua vez, daria lugar ao papel mais de influenciador do que de protagonista.

Dentro deste debate teórico, é crucial abordar dois pontos: as causas e os efeitos da intervenção sobre os resultados da guerra civil. Ambas as problemáticas, junto com os efeitos sobre a duração dos conflitos domésticos, formam a tríada em torno da qual a agenda de pesquisa sobre intervenção tem se desenvolvido (Balch-Lindsay et al. 2008). Porém, conforme já mencionado e para melhor servir a seu escopo, este trabalho só focará nas duas questões iniciais. A primeira discussão diz respeito às condições em que um agente externo se envolve. Balch-Lindsay et al. (2008, 348) encontram uma gama tão ampla quanto possível de respostas: Suhrke e Noble (1977) baseiam-se em estudos de casos para demonstrar que terceiros frequentemente intervêm em guerras étnicas civis por razões inteiramente exógenas às próprias guerras e, assim, as guerras civis são muitas vezes travadas contra um pano de fundo de múltiplos níveis de interesse, fidelidade e envolvimento de terceiros. Holl (1993) argumenta que os terceiros são mais propensos a entrar em guerras civis conforme esses conflitos se aproximam de término. Finalmente, a análise de Regan (2000) sugere que terceiros são menos propensos a intervir quando a intensidade de uma guerra civil é alta e mais propensos a intervir quando uma crise humanitária é iminente.

A despeito dessa diversidade de explicações, existe uma visão de que a atuação da terceira parte é suscitada pelo autointeresse. Ao analisar essa perspectiva estatocêntrica e realista, Kim (2015) lista o desejo de expandir sua influência, manipular a política de governo no pós-conflito e aumentar seus futuros interesses como alguns dos motivos dos interventores. Nesse cenário, com o intuito de ter seus anseios atendidos, a terceira parte busca manejar as estruturas de poder locais a seu favor, ou seja, ela avalia se pode extrair mais vantagens do *status quo ante* ou *post bellum*. Seu cálculo se define nas seguintes palavras: “os benefícios esperados da intervenção dependem do comportamento futuro ou da política do Estado alvo no pós-guerra, que é determinada pela liderança política e pelos sistemas políticos/econômicos que aparecem após o conflito” (Kim 2015, 5). Não surpreende, por conseguinte, a constatação feita por alguns pesquisadores (Lemke and Regan 2004; Ross 2004; Gent 2007) de que as terceiras partes tendem a levar a cabo intervenções unilaterais em Estados que lhes são estrategicamente importantes e onde eles podem esperar futuros benefícios.

A partir desses argumentos, observa-se que os fatores domésticos acabam adquirindo certo destaque, com alguns autores evidenciando que a intervenção, em determinados casos, opera em função da política interna:

Bueno de Mesquita e seus colegas (2003) argumentam que os líderes políticos motivados a maximizar suas chances de sobrevivência política tendem a se engajar em processos de construção nacional em outros países e a tentar controlar a política dos [Estados] alvos. Ao expandir a esfera de controle ou influência, [esses] líderes podem fornecer aos seus apoiadores domésticos e partes significativas da população mais bens públicos ou privados, como segurança nacional, acesso a recursos naturais e expansão dos mercados (Kim 2015, 5).

Também explorando a problemática sob a ótica do autointeresse, Kathman (2010; 2011) indica que as motivações da terceira parte podem ser divididas em *razões oportunistas* e *razões securitárias*. Essa classificação se sustenta na ideia de que as guerras civis oferecem tanto oportunidades quanto ameaças ao potencial interventor. Dessa maneira, quando seu objetivo é aproveitar-se da situação, ele se envolve para “pilhar recursos, enfraquecer um inimigo, afetar a mudança de regime ou melhorar o *status* geopolítico”. Todavia, se sua preocupação pauta-se pela redução de ameaças, ele age para diminuir a instabilidade e cessar as hostilidades. Embora as razões assinaladas pareçam altamente atrativas, Kathman (2010) faz uma ressalva importante: a intervenção é um empreendimento custoso, portanto, não basta ter a oportunidade é preciso disposição em fazê-lo e apresentar fortes motivações para tal:

Conquanto a oportunidade seja uma condição necessária para a intervenção, ela por si só não é suficiente. Dados os custos associados ao envolvimento em guerras civis, as possíveis terceiras partes devem ter uma atração sincera pela intervenção para justificar a exploração dessa oportunidade. Em outras palavras, os interesses de um terceiro em um conflito vizinho devem ser substanciais o suficiente para produzir uma disposição em intervir (Kathman 2010, 991).

De acordo com o autor, os países que compartilham fronteiras com o Estado corroído por contendas internas apresentam ambos os “requisitos” mencionados anteriormente para assumir o papel de interventor. Entretanto, ele contesta as explicações que os estudiosos costumam apontar. O principal alvo de sua crítica são as chamadas teorias de conexão, cuja base argumentativa reside nos *dyadic links* (ligações diádicas). Esses funcionariam como fatores impulsionadores da conduta do interventor: “uma terceira parte provavelmente intervirá quando existem conexões poderosas entre ela e o país enfrentando a guerra civil” (Kathman 2010, 991).

Portanto, dado que a guerra civil perturba a normalidade dessa dinâmica, a intervenção visa a restaurá-la.

Passando para a segunda problemática, os estudos apontam — analogamente à análise dos motivos feita acima — uma multiplicidade de formas de como a terceira parte pode influenciar os resultados do conflito, ou, de um modo mais amplo, como a abordagem escolhida por ela interfere na trajetória e dinâmica do conflito. Balch-Lindsay et. al. (2008, 348) descrevem esse panorama diverso, mencionando alguns trabalhos, tais como o realizado por Zartman (1993), cuja conclusão é a de que beligerantes da guerra civil buscam o apoio de terceiros, não apenas para obter recursos e refúgio, mas também para conseguir *leverage*, tanto no campo de batalha quanto na mesa de negociações, uma condição a que ele se refere como “triangulação”. Já Regan (1996, 2000), tendo como amostragem os conflitos internos pós-Segunda Guerra, infere que os terceiros são mais propensos a ter sucesso em suas intervenções em guerras civis quando recorrem a uma estratégia que mistura políticas econômicas e militares. Por fim, Mason, Weingarten e Fett (1999) chegam ao entendimento de que as intervenções de terceiros tornam menos provável uma solução negociada, exceto se essa intervenção ocorra uma vez que uma guerra civil se torne prolongada, quando a probabilidade de um acordo negociado aumenta.

Fora dos exemplos anteriores, outro estudo que merece destaque é o elaborado por Corbetta e Melin (2017). Com base na classificação concebida por Rosenau (1969), os atores enfatizam duas abordagens de intervenção: a mediação e o que eles chamam de *joining behavior* (comportamento de adesão).<sup>1</sup> A primeira comporta uma conotação positiva, na medida que é considerada uma forma de gerenciamento de conflito, isto é, um instrumento para estabelecer a paz negativa; no entanto, sobre a última paira uma percepção não muito favorável, pois é tido como a principal impulsionadora da expansão do conflito. Ainda que não se deva desprezar o método adotado pelo interventor, o elemento central nesse contexto, segundo Corbetta e Melin (2017), trata-se de sua relação com os contendores, a qual produz implicações significativas sobre o processo de gerenciamento do conflito. Em suma, nota-se que “os laços [entre os beligerantes e o agente externo] servem como um canal de informações e um motivador de ação, aumentando tanto a oferta quanto a demanda por envolvimento de terceiros” (Corbetta and Melin 2017, 3).

A literatura sobre resolução e gerenciamento de conflitos problematiza essas relações de dois modos: (1) como mecanismo de *leverage*, através do qual se “exerce influência sobre um ou ambos os disputantes, incentivando-os a resolver o conflito” (Corbetta and Melin 2017, 4). Portanto, *leverage* define-se em termos do poder e da autoridade da terceira parte



em influenciar os combatentes. Observa-se que seu uso é impactante, visto que, com ele, é possível ao interventor elevar os custos aos beligerantes de rejeitar um acordo; aumentar os ganhos provenientes do comprometimento com as negociações; e prover ferramentas para assegurar o cumprimento dos acordos; (2) como mecanismo de definição de preferências, em que a terceira parte possui uma “afiliação assimétrica com um dos combatentes” (Corbetta and Melin 2017, 4). Sob essas circunstâncias, o ator externo opta por aliar-se a um dos lados, a fim de resolver o conflito de modo a favorecê-lo.

Não existe um consenso na literatura a respeito da eficiência do comportamento parcial na resolução dos conflitos, ao passo que a temática suscita intensos debates. Os que endossam esse tipo de postura elencam vantagens como: [1] um mediador não neutro tem mais credibilidade aos olhos do disputante que ele defende e tem menos incentivos para deturpar a posição da parte favorecida, tornando-se mais confiável também para o lado menos beneficiado (Kydd 2003 apud Corbetta e Melin 2017); [2] esses gerenciadores produzem acordos duradouros porque eles têm interesses nos resultados e, portanto, são motivados a aplicar o máximo de *leverage* sobre os combatentes, enquanto os mediadores neutros estão empenhados principalmente em acabar com o conflito e gerar acordos mais rápidos, mas de menor qualidade; [3] terceiras partes parciais, e especialmente as mais poderosas, têm mais motivos para (a) expandir o espaço de barganha disponível e (b) coagir um relutante litigante a reduzir suas demandas e aceitar um acordo que ele normalmente rejeitaria (Favretto 2009; Yuen 2009 apud Corbetta e Melin 2017).

Embora pareça que o agente externo utilize um desses meios em detrimento do outro, Corbetta e Melin (2017) demonstram que a realidade nem sempre segue essa tendência. Pelo contrário, ele também emprega o que os atores designam *técnica dual* — uma combinação de instrumentos neutros e parciais de gerenciamento. O que determina a adoção dessa estratégia é o desenrolar de seu envolvimento com os beligerantes. Havendo relações positivas entre eles, a terceira parte tende a ser um mediador imparcial. Porém, quando se instala algum tipo de assimetria entre eles — por exemplo, o potencial interventor possui mais relações com um lado do que com o outro — torna-se provável que a terceira parte busque adentrar o conflito a fim de favorecer seu protegido. Em virtude disso, ela dará preferência à técnica dual, aplicando seu *leverage* — sobretudo contra a facção à qual se opõe — para induzir a resolução não violenta da contenda. No entanto, quando surgem incompatibilidades de tal maneira que os interesses não convergem, os meios diplomáticos e coercitivos são colocados de lado e o país interventor adota o comportamento de adesão. Em outras palavras,

ele se aliena totalmente de um dos beligerantes e passa a apoiar o outro em sua luta para derrotar aquele.

Nota-se que Coberta e Melin (2017) lidam com a problemática das três faces do poder, embora essa não se encontre abordada explicitamente. Segundo Ramsbotham et al. (2005), tal categorização foi introduzida por Boulding (1989) e contrapõe-se ao binômio convencional *soft power* e *hard power*. Enquanto este último seria o poder de ameaça, o primeiro se dividirá em duas dimensões: “poder de troca, associado à barganha e ao comprometimento (‘faça o que eu quiser e eu farei o que você quer’), e poder integrador, associado à persuasão e à resolução de problema transformativa de longo prazo (‘juntos podemos fazer algo que é melhor para nós dois’)” (Ramsbotham et al. 2005, 20). Aplicando tal classificação ao trabalho de Coberta e Melin, esses elementos, na ordem que foram expostos, permeariam, respectivamente, o *joining* o *leverage* e a mediação neutra. Na realidade, essa divisão não é tão fixa, dado que, por exemplo, o *hard power* pode ser instrumentalizado no exercício do *leverage* e não exclusivamente como um recurso de *joining*, e até a mediação, mesmo quando neutra, pode ser valer de elementos coercitivos, o que corresponderia à mediação com músculos.

Como veremos na seção seguinte, o envolvimento sírio na Guerra Civil do Líbano não fora uniforme, tendo variado em termos de ferramentas e intensidade. As fases deste envolvimento à luz da literatura aqui explorada serão examinadas a seguir.

#### AS FASES DO ENVOLVIMENTO: DA ABORDAGEM *LOW PROFILE* A *PLAYER* INDISPENSÁVEL

Pode-se dizer que a Síria seguiu na Guerra Civil Libanesa aquele modelo de participação de terceira parte elaborado por Encarnation et al. (1990). Ou seja, ela penetrou gradualmente no conflito até assumir um papel protagonista nessa dinâmica. Entretanto, é válido lembrar que sua ingerência nos assuntos internos do Líbano antecede o irrompimento da luta armada. Na crise libanesa de 1958, marcada pela invasão dos *marines* norte-americanos, Damasco deu assistência militar e logística aos nacionalistas mulçumanos, além de promover uma guerra de propaganda, por meio de sua rádio oficial, contra o governo em Beirute. Nos anos 1960, os incumbentes sírios buscaram obter algum tipo de controle sobre as guerrilhas palestinas que operavam em território libanês. E, na década seguinte, ocorreu uma aproximação entre a elite alauita do regime Assad e as comunidades xiitas libanesas. Fora isso, houve também uma tentativa de normalização das relações diplomáticas (Dawisha 1980; Weinberger 1986).

Weinberger (1986) identifica três fases no engajamento: a mediadora, na qual os sírios desempenham uma atuação marginal; a intervenção indireta, onde exercem maior influência; e por fim, a intervenção militar, que os consagra como um *player* decisivo. Na primeira etapa, o regime Assad recorreu aos meios diplomáticos. A preferência por tal mecanismo se explica por sua aversão ao risco. Segundo Weinberger (1986, 12),

a Síria esperava e preferia alcançar seus objetivos no Líbano sem recorrer à intervenção [militar]. Em um processo de tomada de decisão cauteloso e incremental, [seus] líderes procuraram restringir o nível de comprometimento do país a estratégias que envolvessem os menores custos e riscos possíveis.

Outro aspecto dessa fase trata-se do caráter *low profile* adquirido pela abordagem: “durante os primeiros meses [da guerra], o papel da Síria era discreto, muitas vezes não reconhecido, e geralmente feito nos bastidores” (Weinberger 1986, 143).

A etapa intermediária do envolvimento sírio testemunha um desvio da postura, aparentemente neutra, característica da fase anterior. A despeito disso, Damasco mostrou-se reticente em tomar grandes riscos e essa preocupação também permeia a escolha da estratégia de atuação nesse cenário. Ao invés do envio de tropas do exército nacional, o governo opta por instrumentalizar as guerrilhas palestinas estacionadas em solo sírio em favor de seus interesses. Assim, no início de 1976, sob suas ordens, 3.500 homens da brigada Yamurk juntaram-se aos combatentes do Exército de Libertação da Palestina (ELP), no cenário libanês. Na leitura de Weinberger (1986), o resultado disso é que o governo Assad estabelece uma relação de clientelismo com a resistência palestina, sendo esta seu *proxy* e ele, o patrono dela. Ao fim dessa fase, a maior parte do Líbano estava sob ocupação dos paramilitares palestinos, o que significava, na prática, que o país estava sob jugo indireto da Síria.

O terceiro estágio cimentou o aprofundamento da atuação de Damasco. O desenvolvimento responsável por isso foi a intervenção militar, levada a cabo em maio de 1976. Pela primeira vez, a Síria estacionou tropas de seu exército em solo libanês, cuja missão era neutralizar as facções rebeldes e membros da resistência palestina, os quais haviam recomeçado a luta armada. Sua investida representa uma mudança de alinhamento, uma vez o governo agiu em prol do establishment, e também acarreta o abandono da abordagem diplomática. Percebe-se então uma reviravolta no papel dos sírios: eles deixam de desempenhar a função de mediador e assumem a de beligerante. Somente quando sua posição militar se torna incontestável eles voltam a considerar os meios não coercitivos, com o intuito de consolidar seus ganhos no campo de batalha. Assim, essa penetração conduz a

Síria para o centro do conflito, transformando-a num ator imprescindível na resolução da Guerra Civil Libanesa.

A operação não recebeu respaldo ao nível regional. Egito, Iraque e Arábia Saudita se mostraram veementemente opostos à ofensiva — inclusive, os sauditas, como meio de expressar sua insatisfação, retiraram suas tropas da fronteira entre Síria e Israel, estacionadas ali desde a Guerra do Yom Kippur (1973). Outros reforçaram seus laços com as facções libanesas e a Resistência Palestina a fim de minar os objetivos sírios. Em razão das discordâncias, Damasco teve dificuldades no *front* diplomático, essencial para abrandar a resistência do mundo árabe e eventualmente conseguir o apoio dele à intervenção. Quando sugeriu a realização de um encontro com Egito, Arábia Saudita e Kuwait para pautar a resolução da crise libanesa, a proposta não foi aceita, pois esses países defendiam que o Líbano e a Jordânia também fossem convidados. Apesar da rejeição, Assad obteve ganhos importantes na conferência, tais como a legitimidade à ocupação. Potências regionais como o Egito, capitaneado por Anwar Sadat, acabaram alinhando-se aos interesses sírios (Deeb 2003).

#### POR QUE INTERVIR? AS MOTIVAÇÕES DO ENGAJAMENTO SÍRIO

Como anteriormente demonstrado, na literatura prevalece a tese de que uma terceira parte se envolve em uma guerra civil menos por razões humanitárias do que pelo autointeresse. O caso da Síria, ao que tudo indica, fornece evidências para endossá-la. Porém, mesmo convergindo com a ideia de que a conduta de Damasco se guiava, essencialmente, pela busca de vantagens próprias, as leituras a respeito apresentam explicações variadas. Alguns trabalhos destacam a dinâmica doméstica como um fator propulsor do envolvimento sírio na contenda libanesa. Seguindo essa perspectiva, Lawson (1984) propõe que a intervenção foi instrumentalizada pela coalizão dominante para conter a oposição de seus adversários. A manobra se revelava atraente, porque poderia oferecer recursos extras, que fortaleceriam a posição do governo no cenário político interno, diante de um esgotamento dos recursos domésticos.

Para o autor, três recursos despertaram o interesse do regime sírio. O primeiro dele é o capital das instituições financeiras libanesas, do qual a economia síria, sobretudo o setor privado, tinha uma enorme dependência. Todavia, a guerra civil interromperia seu fluxo, além de criar um excesso de liquidez, em virtude da estagnação da atividade econômica interna do Líbano. O resultado disso é que Beirute tornou-se um centro financeiro inerte, com um imenso montante de crédito paralisado. Portanto, a continuidade do conflito a curto ou longo prazo só geraria mais dificuldades

econômicas para Damasco. Por outro lado, a intervenção, “ao dar um fim à violência, [criaria] condições em que as atividades financeiras poderiam voltar ao normal, [com] o capital libanês novamente disponível para as empresas sírias” (Lawson 1984, 475).

O segundo recurso envolve a importação de bens de consumo. Tal como o setor financeiro, a indústria leve do Líbano foi afetada pela beligerância e, em decorrência disso, suas exportações para a Síria também sofreram impactos. A suspensão das trocas comerciais teve consequências negativas para a balança de pagamentos síria, cujo déficit ampliou-se, visto que, para atender à demanda interna, o governo recorreu aos mercados ocidentais. Esse quadro evidencia a dependência de Damasco em relação à indústria de bens leves libanesa. Esta desempenhava uma função complementar na estrutura produtiva de seu vizinho, cujo parque se concentrava na fabricação de itens pesados (Lawson 1984).

Por fim, o terceiro recurso se trata do acesso ao porto de Beirute, considerado o maior e mais eficiente da região do Levante. Essa era também questão sensível, porque o confronto no Líbano afetou a comunicação marítima da Síria com o mundo e, naturalmente, seu comércio exterior. Dada a impossibilidade de ter contato com Beirute, os portos de Lataquia e Tartus se tornaram os principais entrepostos; no entanto, eles não conseguiam dar conta da demanda — os atrasos no embarque e desembarque de mercadorias passaram a ser a regra. Os exportadores ainda tiveram que lidar com o aumento nos custos das transações resultantes do desvio do comércio para o norte do país. Além disso, a conexão com o Beirute tinha um valor estratégico, porque tanto Lataquia quanto Tartus abrigavam setores que faziam oposição ao governo (Lawson 1984).

Nota-se que a restauração da ordem no Líbano, através da coerção, era indispensável aos interesses econômicos e políticos da Síria. Nas palavras de Lawson (1984, 476), “Beirute [...] representava não apenas um ‘empresador de última instância’ e uma fonte de bens manufaturados leves para a coalizão governante [...], mas também uma linha de transporte e comunicação que era econômica e politicamente essencial ao regime”. Pode-se, portanto, inferir que a operação ocorreu em função de *razões oportunistas*. Ou seja, a coalizão governante encontrou no conflito circunstâncias que poderiam melhorar seu bem-estar. Ao mesmo tempo, a análise de Lawson contraria a avaliação de Kathman sobre os *dyadic links*. Conforme ficou explicitado, a Síria foi impactada com a desestabilização dos laços com o Líbano e normalizá-lo tornou-se convenientes. Em resumo, os *dyadic links* influenciaram a decisão de intervir.

Afastando-se do foco doméstico, Hinnebusch (1986, 1998) atribui o envolvimento sírio a *razões securitárias*. Seu argumento é de que o conflito

permitiria Israel ampliar sua presença no Líbano. Sendo assim, o temor de dividir fronteiras com o Estado judeu impeliu o regime Assad a atuar como terceira parte. Nas palavras do próprio autor, o motivo imediato da intervenção “[...] foi a grave ameaça à segurança [decorrente da] perspectiva de que a guerra civil e o desmembramento [do Líbano] abririam as portas para a penetração israelense” (Hinnebusch 1998, 140). As apreensões do governo sírio decorriam da evolução da própria contenda. Com a resistência palestina tomando o controle do território libanês, os grupos cristãos buscaram cooptar Tel Aviv a entrar na batalha em seu favor, pois havia o receio de que uma dominação muçulmana engendraria uma vingança sectária contra eles. Diante da possibilidade de uma interferência israelense e uma consequente balcanização do Líbano, as autoridades em Damasco pressionaram o ELP a recuar e aceitar seus planos diplomáticos. Apesar das relações de clientelismo entre ambos, os palestinos se recusaram a acatar tais ordens e, em reação a isso, as tropas sírias marcharam para o Líbano.

Hinnebusch (1998) consegue demonstrar o peso das preocupações securitárias no cálculo dos dirigentes sírios, para os quais, de acordo com a leitura do autor, as ameaças a seu país colocavam-se acima de que quaisquer alinhamentos. Portanto, vista a partir do prisma realista, a intervenção almejava primordialmente evitar riscos maiores à sobrevivência nacional. Na mentalidade dos interventores, a consolidação da posição palestina daria aos israelenses uma justificativa para este concretizar seu projeto de ampliar suas fronteiras, implicando em graves consequências no teatro militar. Reforçando essa perspectiva, Dawisha (1978, 136–137) salienta que a percepção expansionista do establishment no tocante às ações de Israel fora o substrato da decisão de invadir o Líbano, pois:

O regime estava convencido de que uma divisão do Líbano daria a Israel o pretexto para entrar no sul do Líbano e ocupar a área até o rio Litani. A ocupação israelense, com certeza, aumentaria consideravelmente a vulnerabilidade estratégica da Síria ao fornecer a Israel uma nova frente em qualquer confronto futuro. Os israelenses poderiam atacar os sírios na região de Golã, enquanto realizavam um rápido ataque a Damasco através do altamente exposto vale de Beqa no Líbano, e os sírios dificilmente são capazes de lutar contra Israel em dois *fronts*.

## INSTRUMENTOS E EFEITOS SOBRE A EVOLUÇÃO DA GUERRA

Conforme exposto ao se abordar as fases de seu envolvimento, a Síria afetou a trajetória da guerra libanesa de formas variadas, em reflexo aos instrumentos empregados. Semelhante à análise de Cobertta e Merlin

(2017), um fator decisivo nisso foi suas relações com os beligerantes, as quais tiveram um papel decisivo na escolha da mediação, da *técnica dual* ou do *joining behaviour* (comportamento de adesão) como abordagem de engajamento.

### O uso dos meios diplomáticos

Como descrito por Weinberger (1986), a etapa inicial de seu envolvimento caracterizou-se pelo uso de meios diplomáticos. Esse comportamento devia-se à credibilidade de que a Síria desfrutava perante os dois lados da guerra. Na verdade, tendo bom trânsito entre os grupos pró *status quo* e as lideranças anti-*establishment*, ela conseguia equilibrar suas relações com os dois lados, de modo que, em um dado momento, ambos lhe apelaram para atuar como mediador. Hinnebusch (1986) discorda dessa interpretação, e argumenta que os esforços diplomáticos constituíam uma dimensão da estratégia síria. Paralela e secretamente, o regime Assad adotava práticas não tão apartidárias, a exemplo do fornecimento de armamento às facções de esquerda e à resistência palestina. Para Deeb (2003, 10), ainda que parecessem contraditórias, essas ações tinha um propósito totalmente lógico: “enfraquecer o estado libanês e forçá-lo a buscar o apoio político do regime Assad e a considerá-lo com único e indispensável mediador e árbitro”.

A despeito dessa ambiguidade, a assistência dada aos rebeldes não significava uma preferência por um dos beligerantes, e tal constatação é endossada pela ausência, nos planos de resolução esboçados por Damasco, de propostas para favorecer um deles em prejuízo do outro. Pelo contrário, defendia-se uma “perpetuação do sistema político libanês [existente], com apenas reformas institucionais pequenas” (Weinberger 1986, 141). Seale (1988) ressalta que o objetivo era obter concessões para os rebeldes dentro do arcabouço institucional já estabelecido, resultando numa acomodação das incompatibilidades que geraram o conflito. Na prática,

[os bons ofícios sírios eram] dirigidos a reviver instituições políticas libanesas imobilizadas. Quando isso se revelou difícil, a Síria fez várias tentativas de inovação institucional, patrocinando órgãos políticos interinos para resolver a crise e restaurar a ordem (Weinberger 1986, 142).

### A técnica dual em ação

O recrudescimento da violência acarretou mudanças na estratégia de engajamento da Síria, levando-a a fazer uso da *técnica dual*. O elemento de

sencadeador disso repousa nas assimetrias que se instalaram em suas relações com os grupos maronitas. As posições assumidas pelos líderes cristãos contrariaram os interesses de Damasco. Segundo O’Balance (1998), eles se mostravam descontentes e críticos com o Acordo do Cairo (1969), cujos termos conferiram respaldo jurídico à presença palestina em território libanês, além de serem intransigentes quanto a qualquer sugestão de alterar o Pacto Nacional (1943), o qual dava legitimidade a divisão de poder existente sob bases sectárias. Fora isso, as milícias cristãs empreenderam uma ofensiva militar contra as facções palestinas. Todas essas ações não podiam produzir outro resultado senão clivagens, visto que os objetivos do governo Assad, segundo seu ministro da informação, eram “1) evitar a partição do Líbano independentemente dos sacrifícios ou recursos que isso pudesse exigir; 2) estabelecer a segurança e a paz no Líbano; 3) proteger a resistência palestina” (Weinberger 1986, 141).

Particularmente, o que acentuou as divergências foram as suspeitas sobre os planos secessionistas dos cristãos (Hinnebusch 1986; Hudson 1978). Entre todos os futuros desenhados por Damasco para seu país vizinho, nenhum concebia um desmembramento dele. O Ministro dos Assuntos Exteriores da Síria, Abdul Halim Khaddam, descreveu a aversão a essa ideia com as seguintes palavras,

o Líbano era parte da Síria e nós o recuperaríamos se houvesse qualquer tentativa real de partição. [Portanto,] deve ficar claro que isso não significa apenas as quatro províncias e as áreas costeiras, mas também o Monte Líbano [habitado majoritariamente por cristãos]. Ou o Líbano permanece unido ou deve ser incorporado pela Síria (Deeb 2003, 13).

A rejeição a esse cenário expressava diretamente suas preocupações securitárias, já aludidas anteriormente. Um Estado de maioria cristão tornar-se-ia suscetível à penetração de Israel, que já prestava assistência militar aos militantes maronitas. Segundo Mitton (2017, 10), esse desfecho seria altamente atrativo aos interesses estratégicos de Tel Aviv: “a existência de uma considerável população cristã maronita no Líbano há muito sugeria aos líderes israelenses o potencial para um relacionamento especial e possível aliado em uma região hostil”. Em suma, a Síria teria um inimigo à sua porta.

Em conformidade com que já foi citado, no intuito de evitar que tal perspectiva se materializasse, o governo Assad recorreu a uma intervenção indireta através das milícias palestinas. Sua participação não se limitou ao âmbito estratégico, pois, segundo o relato de um comandante, ele “rearmou essas unidades [do Exército de Libertação da Palestina] e



reforçou-as com artilharia pesada... e as assistiu com o fogo de sua artilharia por trás das fronteiras no Vale de Beqaa” (Deeb 2003, 14). A ofensiva infligiu várias derrotas às forças pró *status quo*, revertendo seus ganhos. A principal consequência manifesta-se na alteração da balança militar em prol do anti-*establishment*, que, por sua vez, afeta a evolução do conflito num quadro mais amplo.

Os desdobramentos posteriores ilustram como funcionou a aplicação da técnica dual. Ao impor mudanças na dinâmica do campo de batalha, o regime em Damasco conseguiu *leverage* para obter um resultado favorável a seus aliados na seara diplomática. Essa percepção é endossada pelo mesmo comandante citado acima, de acordo com o qual o objetivo dos ataques era “forçar o outro lado a aceitar o fim do combate e a submeter-se a iniciativa [diplomática] síria” (Deeb 2003, 14). Dito de outro modo, Assad usou os meios coercitivos para gerar pressão por uma resolução política. O primeiro resultado disso se concretizaria com um cessar fogo, costurado em janeiro de 1976 por uma missão diplomática enviada à Beirute logo a seguir. Seu monitoramento caberia a um grupo de cinquenta oficiais militares sírios (O’Ballance 1998; Weinberger 1986).

O principal fruto dos bons ofícios dos sírios culminaria no Documento Constitucional. Esse programa significa uma mudança no curso de suas preferências, na medida em que estabelece reformas institucionais com o propósito de favorecer à maioria muçumana, ao invés de ajustes pontuais como defendido na fase da mediação. Concretamente, sua implementação imprimiria um reordenamento do poder político, mas preservando seu caráter sectário. Entre as reformas previstas, constavam:

representação parlamentar igualitária entre cristãos e muçulmanos [abolindo-se assim a fórmula 6:5]; mais poderes ao primeiro-ministro sunita que deveria ser eleito pelo legislativo em vez de indicado pelo presidente [cargo atribuído a um maronita]; fim das restrições sectárias ao acesso para postos do alto escalão no serviço público (Seale 1988, 277).

O’Ballance (1998) observa que Assad não agiu por outra causa senão a dos interesses de seu país. Assim, apesar das concessões à população muçulmana, ele evitou a dominação dela sobre os setores cristãos com o intuito de ter margem para manipular ambos de acordo com seus cálculos políticos. Resumidamente, “muito preferível para a Síria a um Líbano radicalizado era uma situação na qual poderia desempenhar o papel de equilibrador entre duas comunidades rivais e, portanto, exercer a hegemonia” (Hinnebusch 1986, 6).

## Adotando um comportamento de adesão

Não obstante os ganhos com a técnica dual, a Síria viu-se obrigada a renunciar a ela e executar um comportamento de adesão. Novamente, a explicação dessa guinada não pode prescindir de uma análise de suas relações com as partes do conflito. O ponto de partida é o Documento Constitucional, que paradoxalmente semeara discórdias entre Damasco e seus aliados. Enquanto a iniciativa ganhou o respaldo das lideranças cristãs, as milícias palestinas e a facção rebelde Movimento Nacional Libanês (MNL) encabeçada por Kamal Jumblatt, eram totalmente contra (Deeb 2003; O'Ballance 1998).

Embora tenha obtido ganhos a partir da manobra síria envolvendo as guerrilhas palestinas, Jumblatt tinha ressalvas quanto à ampliação do papel de Damasco nos assuntos internos do Líbano. A fonte de sua oposição reside justamente no Documento Constitucional. Para Deeb (2003, 15) ele “era crítico e insatisfeito com [a proposta], porque, se implementada, [...] acima de tudo, a Síria se beneficiaria mais”. Tampouco ela atenderia suas aspirações políticas, haja vista que, além de preservar os privilégios dos maronitas, manteria o teor sectário das estruturas de poder. Dessa maneira, não poderia chegar à “presidência que era reservada apenas aos maronitas. Para governar o Líbano, como pretendia, ele tinha que esmagar o sistema confessional, mas isso significava esmagar os cristãos ou, ao menos, subjugar-los” (Seale 1988, 281). Um diálogo entre ele e o presidente Assad, num encontro de março de 1976, exemplifica seu posicionamento: “[Quando este o perguntou] ‘Por que você continua escalando a luta? As reformas do Documento Constitucional te dão 95% do que você quer. O que mais você busca?’ Ele respondeu que queria se livrar dos cristãos que ‘tem nos dominado há 140 anos’” (Seale 1988, 281).

Outros desdobramentos expuseram ainda mais o quão antagônicos se tornam os interesses dos sírios e dos rebeldes. Um exemplo disso foi um motim nas forças armadas libanesas. Incentivados por Jamblatt e a resistência palestina, soldados e oficiais de origem muçulmana desertaram, formando o Exército Árabe do Líbano (Deeb 2003). Na avaliação das autoridades em Damasco, a insurreição almejava sabotar seus esforços de paz, criando mais tensões através da desintegração das instituições militares. Na ausência de um aparato para manter a lei e a ordem, não prevaleceria outro cenário senão o estado da natureza no estilo hobbesiano (Weinberger 1986). Tendo esse pano de fundo, o comandante do MLN, junto com a Organização de Libertação da Palestina, lançou uma ofensiva contra os redutos maronitas. Na visão de Deeb (2003), o debacle de um dos instrumentos da dominação cristã criou a situação oportuna para aplicar

o golpe de misericórdia contra ela. Em março de 1976, a violência armada voltou a dar o tom da paisagem libanesa.

Para Damasco, um Líbano governado por Jamblatt era tão inconcebível quanto um mini Estado maronita sob a influência israelense. Mais uma vez, o fator segurança pesara sobre os cálculos de suas lideranças. Por motivos diferentes, a vitória do MLN abriria caminho para a tão indesejada presença de Tel Aviv às fronteiras sírias. Seale (1988, 281) descreve suas preocupações assim: “Assad ficou horrorizado com a perspectiva de um Líbano radical e aventureiro em seu flanco, provocando Israel e alarmando o Ocidente por dar carta branca aos militantes palestinos”. Jamblatt tornou-se tão recalitrante com a opção militar que suas posições e de seu aliado tornaram-se irreconciliáveis. Ao declarar que “nós somos contra qualquer partido que insista em continuar o confronto” (Weinberger 1986, 198), Assad revela que as assimetrias se ampliaram ao ponto de o rompimento ser inevitável.

Essa ruptura conduziria a um *joining behaviour*. Tangivelmente, a Síria tomaria o lado dos cristãos maronitas e empreenderia uma intervenção militar em favor deles, em junho de 1976. Hinnebusch (1986, 6–7) atribui a decisão por um comportamento de adesão ao insucesso na aplicação de instrumentos dissuasórios, ou seja, “os sírios tentaram coagir seus aliados, a princípio cortando os suprimentos, depois despachando forças para o outro lado da fronteira e, finalmente, em junho de 1976, através de uma campanha multifacetada no Líbano, [visando] principalmente a mais intimidar do que derrotá-los”. O evento que precipitou a invasão foi o ataque do Exército Árabe do Líbano a vilas maronitas, no norte. A população local então enviou telegramas a Assad pedindo que restaurasse a ordem e a lei. Desse clamor, o governo de Damasco tirou a justificativa pública para agir. No início de junho, tropas sírias avançaram pelo vale do Beca, liberando as áreas cristãs do cerco das forças rebeldes. (O’Ballance 1998; Seale 1988; Weinberger 1986).

A essa operação seguiu uma ofensiva maior contra as posições dos rebeldes. Estes, contraindo as expectativas da Síria, reagiram com forte resistência ao avanço de suas tropas. No entanto, os interventores conseguiram, ao fim de outubro de 1976, fazer a balança de forças, no campo de batalha, pender em prol deles e de seus novos aliados. Graças a essa reviravolta, as milícias cristãs, antes na defensiva, passaram ao ataque. Um dos reverses mais significativos impostos por eles foi a tomada do campo de refugiados Tall al-Za’tar nos subúrbios de Beirute. Da investida Assad colheu um ganho importante: a resistência palestina buscou uma conciliação com ele (Seale 1988; Weinberger 1986).

Na perspectiva da evolução da guerra, a conjuntura que se estabeleceu *on the ground* proporcionou a Damasco condições para extrair mais ganhos na seara diplomática e, particularmente, confirmar seu *status* de árbitro do conflito. Esses desenvolvimentos se efetuaram na Conferência de Riad, na Arábia Saudita, ocorrida em outubro de 1976, sob os auspícios da Liga Árabe. O principal resultado do encontro foi o estabelecimento de uma missão de *peacekeeping*, a Força Árabe de Dissuasão (FAD). Seu mandato incluía as seguintes responsabilidades: “implementar de um cessar-fogo, auxiliar as autoridades libanesas no restabelecimento do controle sobre serviços públicos e instituições, e supervisionar a retirada de todas as forças armadas para as posições ocupadas antes de 13 de abril de 1975” (Thompson 2002, 76).

Thompson (2002) salienta que, embora arquitetada pelos sauditas com o intuito de frustrar a consolidação da Síria como terceira parte indispensável na contenda libanesa, a reunião acabou tendo o efeito contrário. Na falta de consenso sobre o tamanho da participação do país na FAD, o Kuwait sugeriu que a decisão coubesse ao presidente libanês, que atribuiu aos sírios a tarefa de fornecer 25 mil dos 30 mil homens para a operação. Além de garantir a hegemonia militar síria, a ocasião foi instrumental na construção *a posteriori* da legitimidade da interferência. Ao dar às tropas de Assad a roupagem de missão de paz, a Liga Árabe revestiu de legalidade a presença delas no Líbano. Logo, podia-se alegar que elas agiam em nome de um organismo multilateral e do pan-arabismo. Nota-se ainda que os esforços focaram mais no gerenciamento do que na resolução do conflito, pois “reformas, sejam políticas ou sociais, nem sequer foram mencionadas nas resoluções da cúpula árabe, nem mesmo o documento constitucional patrocinado pelos sírios de fevereiro de 1976” (Deeb 2003, 29). Enfim, através da FDA, a presença miliar de Damasco ampliou-se, tirando dos rebeldes o controle de cidades importantes como Sídon e Trípoli. Apesar de eventuais episódios de violência, o caos hobbesiano cessara, e o Líbano voltou a ter o mínimo de normalidade, o que endossa a visão de que a terceira parte busca dar um fim às hostilidades e não as prolongar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou contribuir com um estudo de caso pontual sobre a intervenção de terceira parte em conflitos civis. De fato, a ideia aqui foi mostrar como o papel sírio no início da Guerra Civil do Líbano pode ser compreendido à luz da literatura corrente sobre resolução e gerenciamento de conflitos armados. Logo, buscou-se explorar e compreender as motivações e os efeitos do envolvimento de Damasco para a evolução do conflito no país vizinho.

De todo modo, a aplicação desse referencial ao papel da Síria no conflito libanês permite elaborar as seguintes observações: primeiro, o envolvimento de atores externos em um conflito doméstico é quase inevitável. O que oscila é a intensidade e a profundidade da atuação. Do início ao fim do período em estudo (1975–1976), a presença do regime Assad na guerra libanesa fora uma constante, havendo poucas evidências para acreditar que Damasco não se envolveria. Por outro lado, seu comprometimento operou de forma gradual. Independentemente disso, a intervenção síria endossa a externalidade das guerras civis.

Segundo, a participação de uma terceira parte explica-se por razões variadas. É contraproducente apontar apenas um fator como causa. Deve-se admitir que algumas motivações acabam tendo preponderância, porém tantas outras influenciam a decisão de intervir. O caso da Síria só reforça a validade desse argumento. A análise feita neste artigo mostra que se pode atribuir a intervenção a considerações econômicas e securitárias, mas não exclusivamente a uma delas. O único denominador comum entre elas é o fato de atenderem ao autointeresse.

Por fim, a terceira parte afeta o curso de uma contenda doméstica. Nesse quesito, o aspecto crucial é a sincronia entre instrumentos de intervenção, desdobramentos *on the ground* e resultados obtidos e esperados. No caso sírio, no processo de beligerância em seu país vizinho, o governo mostrou certa flexibilidade no que diz respeito ao emprego de meios de intervenção. Essa variação devia-se ao quanto os resultados na seara diplomática ou no campo de batalha atendiam a seus interesses. Dessa maneira, ao avaliar se o *status quo ante* ou *post bellum* lhe servia, o regime em Damasco conseguia nortear as trajetórias da guerra, calibrando-as conforme seus interesses.

## REFERÊNCIAS

- Aydin, Aysegul et al. 2009. “Diplomatic interventions and civil war: a new dataset”. *Journal of Peace Research* 46, no. 1 (January): 135–146. <https://doi.org/10.1177%2F0022343308098408>
- Balch-Lindsay, Dylan et al. 2008. “Third-party intervention and the civil war process”. *Journal of Peace Research* 5, no. 3 (May): 345–363. <https://doi.org/10.1177/0022343308088815>
- Beardsley, Kyle, and Kristian Gleditsch. 2004. “Nosy neighbors: third-party actors in Central American conflicts”. *Journal of Conflict Resolution* 48, no. 3 (June): 379–402. <https://doi.org/10.1177/0022002704263710>
- Boulding, Kenneth. 1989 *The three faces of power*. Newbury Park Sage.

Bueno de Mesquita et al. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press

Cobertta, Renato, and Molly Melin. 2017. "Exploring the threshold between conflict management and joining in biased interventions". *Journal of Conflict Resolution* 20, no. 10 (July): 1–27. <https://doi.org/10.1177%2F0022002717720754>

Dawisha, Adeb. 1978. "Syrian in Lebanon: Assad's Vietnam?" *Foreign Policy*, no. 33: 135–150.

Deeb, Marius. 2003. *Syria's terrorist war on Lebanon and the peace process*. New York: Palgrave MacMillian

Doyle and Sambanis. 2000. "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis". *American Political Science Review* 94, no. 4 (December): 779–801. DOI: 10.2307/2586208

Elbadawi e Sambanis 2000. *External Interventions and the Duration of Civil Wars*, Working Paper. Washington, DC: World Bank

Encarnation et. al. The impact of concerned parties on the resolution of disputes. In Lindgren, Goran, Wallenstein, Peter e Kjell-Ake Nordquist (eds). 1990. *Peace Processes in the Third World*. Uppsala: Uppsala University. 42–96.

Favretto, Katja. 2009. "Should Peacemakers Take Sides? Major Power Mediation, Coercion and Bias". *American Political Science Review* 103, no. 2: 248–63. doi:10.1017/ S0003055409090236.

Fortna, Virginia. 2004. *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*. Princeton: Princeton University Press

Gent, Stephen. 2007. "Strange Bedfellows: The Strategic Dynamics of Major Power Military Interventions". *Journal of Politics* 69, no. 4. <https://doi.org/10.1111/j.1468.2508.2007.00609.x>

Hinnebusch, Raymond. 1986. "Syrian policy in Lebanon and the Palestinians". *Arab Studies Quarterly* 8, no. 1 (July): 1–20. JSTOR

\_\_\_\_\_.1998. "Pax-Syriana? The origins, causes and consequences of Syria's role in Lebanon". *Mediterranean Politics* 3, no. 1: 137–10. <https://doi.org/10.1080/13629399808414644>

Holl, Jane. 1993 "When War Doesn't Work: Understanding the Relationship between the Battlefield and the Negotiating Table". In Licklider, Roy (eds). 1993. *Stopping the Killing: How Civil Wars End*. New York: NYU Press. (269–291)

- Hudson, Michael. 1978. "Palestinian factor in Lebanese civil war". *Middle East Journal* 32, no. 3 (Summer): 261–278. JSTOR
- Kathman, Jacob. 2010. "Civil war contagion and neighboring interventions". *International Studies Quarterly* 54, no. 4 (December): 989–1012. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00623.x>
- \_\_\_\_\_. 2011. "Civil war diffusion and regional motivations for intervention". *Journal of Conflict Resolution* 56, no. 6 (July): 847–876. <https://doi.org/10.1177%2F0022002711408009>
- Kydd, Andrew. 2003. "Which Side Are You On? Bias, Credibility, and Mediation", *American Journal of Political Science* 47, no. 4: 597–61. Doi 10.2307/3186121
- Kim, Sang. 2015. "Third-party intervention in civil wars and the prospects for postwar development". *Journal of Peace Resolution* 61, no. 3 (July): 1–28 <https://doi.org/10.1177%2F00220027115590873>
- Lawson, Fred. 1984. "Syria's intervention in Lebanese civil war, 1976: a domestic conflict explanation". *International Organization* 38, no. 3 (Summer): 451–480. <https://doi.org/10.1017/S0020818300026813>
- Lemke, Douglas e Patrick Regan. "Intervention as Influence." In Diel, Paul (eds). 2004. *The Scourge of War: New Extensions on an Old Problem*. Ann Arbor: University of Michigan Press. 145–68.
- Lindsay, Dylan e Andrew Enterline. 2000. "Killing Time: The World Politics of Civil War Duration, 1820–1992", *International Studies Quarterly* 44, no. 2: 615–642
- Mason, David, Weingarten, Joseph e Patrick Fett. 1999. "Win, Lose, or Draw: Predicting the Outcome of Civil Wars", *Political Research Quarterly* 52, no. 2: 239–268. <https://doi.org/10.1177%2F106591299905200201>
- Mitton, John. 2017. "Rivalry intervention in civil conflicts: Afghanistan (India–Pakistan), Angola (USSR–USA), and Lebanon (Israel–Syria)". *Canadian Foreign Policy Journal* 11, no. 1: 01–15. <https://doi.org/10.1080/11926422.2017.1348957>
- O'Ballance, Edgar. 1998. *Civil war in Lebanon, 1975–92*. Hampshire: Palgrave MacMillan.
- Ramsbotham, Oliver et al. 2005. *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity.

\_\_\_\_\_. 1996. "Conditions of successful third-party intervention in intrastate conflicts". *Journal of Conflict Resolution* 40, no. 2 (June): 336–359. <https://doi.org/10.1177%2F0022002796040002006>

Regan, Patrick. 2000. 'The Substitutability of US Policy Options in Internal Conflicts', *Journal of Conflict Resolution* 44, no. 1: 90–106

Regan, Patrick. 2002. "Third party interventions and the duration of intrastate conflicts". *Journal of Conflict Resolution* 46, no. 1 (February): 55–73. <https://doi.org/10.1177%2F0022002702046001004>

Rosenau, James. 1969. "Intervention as a Scientific Concept.". *Journal of Conflict Resolution* 13, no. 2: 149–71. <https://doi.org/10.1177%2F002200276901300201>

Ross, Michael. 2004. "How Do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases". *International Organization* 58, no. 1: 35–67. <https://doi.org/10.1017/S002081830458102X>

Sawyer et al. 2015. "The role of external support in civil war termination". *Journal of Conflict Resolution* 61, no. 6 (September): 1174–1202. <https://doi.org/10.1177%2F0022002715600761>

Seale, Patrick. 1998. *Asad of Syria: the struggle for the Middle East*. London: I. B. Tauris,

Suhrke, Astri & Lela Garner Noble, eds, 1977. *Ethnic Conflict in International Relations*. New York: Praeger.

Thompson, Eric. 2002. "Will Syria Have to Withdraw from Lebanon?". *Middle East Journal* 56, no. 1 (Winter): 72–93. JSTOR

Walter, Barbara. 2002. *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton: Princeton University Press

Weinberger, Naomi. 1986. *Syrian intervention in Lebanon: the 1975–76 civil war*. New York: Oxford University Press.

Yuen, Amy. 2009. "Target Concessions in the Shadow of Intervention". *Journal of Conflict Resolution* 53: 745–93. <https://doi.org/10.1177%2F0022002709339046>

Zartman, William, 1993. "The Unfinished Agenda: Negotiating Internal Conflicts". In Licklider, Roy (eds). *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, 1993. New York: NYU Press (20–36).



NOTAS

1. Em um típico comportamento de adesão, o agente interventor toma o lado de alguma das facções beligerantes ou junta-se a ela no combate armado.

## A SÍRIA COMO ATOR NA GUERRA CIVIL LIBANESA: MOTIVAÇÕES E EFEITOS DA INTERVENÇÃO DE UMA TERCEIRA PARTE NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

### RESUMO

Entre 1975 e 1991, o Líbano vivenciou uma sangrenta guerra civil, que vitimou aproximadamente cento e vinte mil pessoas. Produto das divisões sectárias em voga desde o período colonial, o conflito colocou cristãos e muçulmanos em confronto, além de ter a participação de terceiros com interesse regional. Apesar do caráter doméstico da guerra, dentre os atores regionais destaca-se a Síria. O comportamento de Damasco como terceira parte não foi homogêneo. Em algumas ocasiões, o governo sírio desempenhou a função de mediador, negociando tréguas entre as facções beligerantes. Em outras, interveio militarmente ou apoiou alguns grupos em detrimento de outros. Neste contexto, o presente artigo propõe-se a examinar o papel sírio na Guerra Civil Libanesa. O objetivo consiste em analisar essa atuação à luz da literatura de resolução de conflitos, em especial aquela que trata da intervenção de uma terceira parte no processo de resolução. Particularmente, será dada ênfase às motivações e aos efeitos da intervenção síria sobre a evolução e o término do conflito libanês. Os resultados demonstram que: a intervenção de uma terceira parte em um conflito doméstico é quase inevitável; sua ação é impelida por motivos diversos e contingentes; e que ela influencia a evolução desse tipo de beligerância.

Palavras-chave: Líbano; Guerra Civil; Síria; Resolução de Conflitos; Terceira Parte.

### ABSTRACT

Between 1975 and 1991, Lebanon experienced a bloody civil war that killed approximately 120,000 people. Product of the sectarian divisions in vogue since the colonial period, the conflict put Christians and Muslims in confrontation, having also the participation of third parties in the regional geopolitical setting. Despite the domestic character of the war, among the regional actors, Syria stands out. Damascus's behavior as a third party had not been homogeneous. On some occasions, the Syrian government has played the role of mediator, negotiating a truce between the belligerent factions. In others, it intervened militarily or supported some groups over others. In this context, this article proposes to examine the Syrian role in the Lebanese Civil War. The objective is to analyze this action in the light of the conflict resolution literature, especially that dealing with the intervention of a third party in the resolution process. In particular, emphasis will be given to the motivations and effects of Syrian intervention on the evolution and end of the Lebanese conflict. The results demonstrate that: the intervention of a third party in a domestic conflict is almost inevitable; its action is impelled by diverse and contingent reasons; and that it influences the evolution of this kind of belligerence.

Keywords: Lebanon; Civil War; Syria; Conflict Resolution; Third Party.

Recebido em 21/09/2018. Aceito para publicação em 18/11/2019.

# Geopolítica da Rússia na região Anglo-Americana: política externa e aliança estratégica com o Brasil (2005 e 2017)

## Russia's Geopolitics in the Anglo-American region: foreign policy and strategic alliance with Brazil (2005 and 2017)

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 1, jan./jun. 2019, p. 163-189

DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75045

ISSN 2358-3932

---

**ARTHUR MASTROIANI MAXIMO DE LUCENA**  
**ALEXANDRE CESAR CUNHA LEITE**  
**FÁBIO RODRIGO FERREIRA NOBRE**

### INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo principal analisar a reavaliação da Rússia no cenário internacional pela sua política externa, usando como ponto de partida de análise sua aliança estratégica com o Brasil. Este objetivo fundamenta-se com a seguinte questão norteadora: diante da reavaliação da Rússia no cenário internacional e do comprometimento desta de firmar alianças estratégicas através da sua política externa, em que medida a parceria entre Brasil e Rússia, firmada em 2005 e reconsolidada em 2017, auxilia neste processo de expansão russa, pela geopolítica?

Para isso, serão discutidos três pontos principais: a) contextualizar brevemente a relação Brasil e Rússia no governo de Fernando Henrique Cardoso e os primeiros anos do governo Lula, período anterior à declaração de aliança estratégica firmada em 2005; b) explicar o intuito da declaração de aliança estratégica entre Rússia e Brasil firmado em 2005 e con-

---

**Arthur Mastroiani Maximo de Lucena** – Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI-UEPB). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP – UEPB).

**Alexandre Cesar Cunha Leite** – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Universidade Estadual da Paraíba e Programa de Gestão Pública e Cooperação Internacional – Universidade Federal da Paraíba.

**Fábio Rodrigo Ferreira Nobre** – Doutor em Ciência Política (UFPE). Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Universidade Estadual da Paraíba.

tinuado em 2017 e; c) analisar interesses geopolíticos da política externa russa na América Latina, tendo o Brasil como porta de entrada.

A metodologia usada no artigo teve como ponto focal o estudo exploratório, conforme definição de Richardson (1999), em que se tem o interesse de entender consequências ou crenças de um fenômeno. Os principais autores que fazem parte da estrutura argumentativa do trabalho são estudiosos que têm foco total ou parcial na política externa da Rússia, do Brasil e nos estudos de geopolítica, conforme pode ser revisado nas referências propostas ao fim do artigo.

Para que a discussão de aliança estratégica proposta seja desenvolvida, antes é necessário termos o entendimento do que seria este tipo de aliança. Inicialmente, é importante enfatizar que não existe um conceito universal sobre o que viria a ser aliança estratégica, mas sim definições específicas que alguns autores propuseram. Além disso, nas duas Declarações analisadas, os termos “aliança” e “parceria” estratégica são apresentados sem distinção, ou seja, são tratados como sinônimos. Desta forma, serão apresentados os conceitos existentes na academia e o norteador do estudo

Klotzle (2002) traz à tona bem essa discussão, destacando justamente esta ausência, na academia, de uma conceitualização universal, e enfatizando segmentos de pesquisa voltados aos estudos de aliança estratégica, citando autores que contribuíram para seu entendimento. São eles: Teece (1992), Hagedoorn e Narula (1996), Dussauge e Garrette (1995; 1997), Lorange e Roos (1996) e Garai (1999) (Klotzle 2002).

Como pode ser visto no Quadro 1, são apresentadas cinco definições de alianças estratégicas que podem ser utilizadas para desenvolvimento de estudo científico. No caso proposto de aliança estratégica firmada entre Brasil e Rússia em 2005, e posteriormente reafirmada em 2017, enquadra-se no que é definido pelos autores Hagedoorn e Narula (1996). Para eles, estas alianças são classificadas em dois tipos, os que envolvem *participação acionária* e os que estão associados a *contratos firmados entre parceiros*. Brasil e Rússia, no estudo proposto, enquadram-se no segundo tipo, *contratos firmados entre parceiros*, em que são sugeridos “acordos de desenvolvimento conjunto de produtos, pactos de pesquisa conjunta, acordos mútuos de licenciamento e contratos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)” (Klotzle 2002).

## Quadro 1

## Definição de aliança estratégica segundo a visão de diversos autores

Autor	Definição de aliança estratégica
Teece (1992)	Acordos nos quais dois ou mais parceiros dividem o compromisso de alcançar um objetivo comum, unindo todas as capacidades e recursos, coordenando suas atividades. Uma aliança estratégica implica algum grau de coordenação estratégica e operacional das atividades e inclui, entre outras, as seguintes operações: atividades conjuntas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), transferência mútua de tecnologia, concessão de direitos exclusivos de produção e venda e acordos de cooperação na área de marketing. Alianças estratégicas podem ou não envolver participação acionária.
Hagedoorn e Narula (1996)	Alianças estratégicas podem ser classificadas de duas maneiras. De um lado, existem tipos que envolvem participação acionária, com <i>joint-ventures</i> e companhias conjuntas de pesquisa. De outro lado, há formas sem participação acionária, isto é, baseadas somente em contratos entre parceiros. Nesse grupo encontram-se, entre outros, acordos de desenvolvimento conjunto de produtos, pactos de pesquisa conjunta, acordos mútuos de licenciamento e contratos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).
Dussauge e Garrette (1995, 1997)	Projetos de colaboração implantados por firmas rivais, operando na mesma indústria. As formas mantêm, entretanto, a sua independência. Essa definição exclui, assim, fusões e aquisições, as quais levam à perda de autonomia de pelo menos um parceiro. Também são excluídas parcerias verticais formadas por fornecedores e compradores.
Lorange e Roos (1996)	Empreendimentos de risco ao longo de uma escala contínua entre, de um lado, transações em um mercado livre ( <b>mercado</b> ) e, de outro, a internalização total (hierarquia). Temos, assim, as seguintes opções de alianças estratégicas em termos do grau de integração vertical com a empresa mãe: fusões e aquisições, participação acionária, <i>joint-venture</i> , empreendimento cooperativo formal e empreendimento cooperativo informal.
Garai (1999)	Alianças estratégicas incluem acordos de esforços conjuntos na área de marketing, atividades conjuntas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), colaboração no desenvolvimento de novos produtos, transferência de tecnologia e atividades de terceirização. Fusões e aquisições não são consideradas alianças estratégicas.

Fonte: Klotzle (2002). Elaboração Própria.

Tratando a aliança estratégica como contratos firmados entre parceiros, principalmente envolvendo dois Estados, tem-se um resultado de criação de contratos bilaterais para alguns fins específicos. No caso do artigo proposto, serão destacadas três áreas principais que são ditas nos dois acordos de aliança estratégica entre Brasil e Rússia: a) a cooperação econômica,

b) cooperação em segurança e c) a cooperação energético-tecnológica. A Figura 1 a seguir representa os quatro tipos de aliança estratégica que podem ser formadas por meio das definições apresentadas por Klotzle (2002), tendo os “contratos bilaterais” como norteador da aliança estratégica entre Brasil e Rússia.

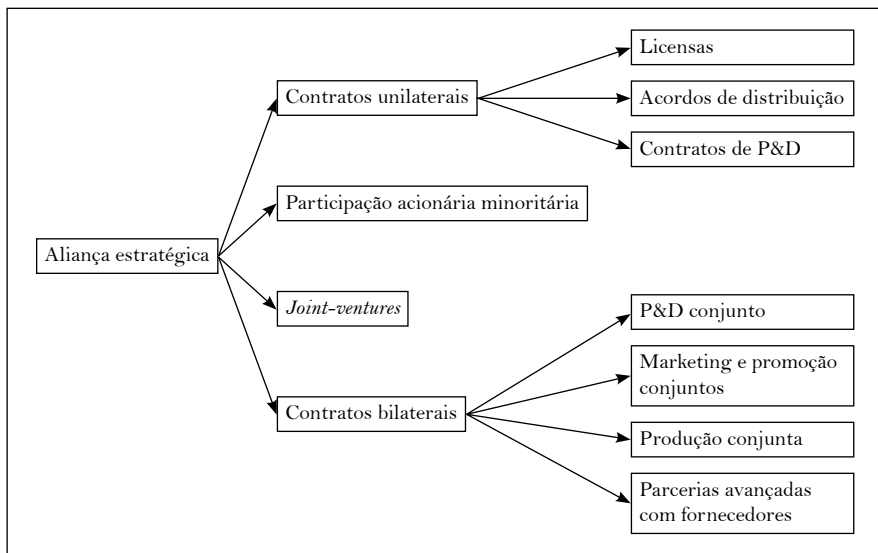


Figura 1 – Tipos de Alianças Estratégicas.  
Fonte: Klotzle (2002).

Na Figura 2 foi realizada a aplicação da definição de contratos bilaterais envolvendo Brasil e Rússia em 2005 e 2017.

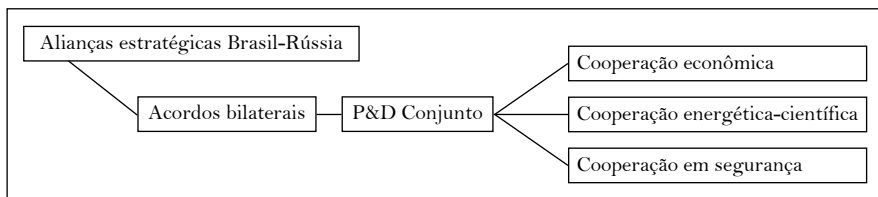


Figura 2 – Aplicação da definição Aliança Estratégica por contratos bilaterais entre Brasil e Rússia.  
Fonte: Klotzle (2002). Elaboração própria.

Tendo sido realizadas estas explicações iniciais, serão discutidos na próxima sessão os antecedentes da relação entre Brasil e Rússia, por meio dos quais se pode entender como as negociações iniciais influenciaram a formação da aliança estratégica em 2005.

### ANTECEDENTES: BRASIL E RÚSSIA NOS GOVERNOS FHC E LULA (1994–2004)

Antes de entrar na discussão central, é importante destacar o movimento de expansão da Rússia, enfatizando o processo da política externa<sup>1</sup> realizado no continente asiático e no Leste da Europa, visto que alianças estratégicas estão sendo feitas com frequência sob o governo de Vladimir Putin. Isto foi visto em algumas situações específicas, como a participação do país na Organização para Cooperação de Xangai (OCX), formalmente criada em 2001<sup>2</sup> e que tinha o intuito da promoção da segurança dos países que integram a organização (China, Rússia, Uzbequistão, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão),<sup>3</sup> a posição da Rússia frente à Ucrânia, com contenção das investidas do mercado ocidental no país e a invasão à Crimeia (parte sul da Ucrânia), a reativação da base militar em Tartus (região marítima pertencente à Síria, mas que está novamente sob o domínio dos russos), dentre outros aspectos que mostram como a Federação da Rússia está ativamente expandindo-se pela sua política externa e influenciando medidas que vão de acordo com seus interesses políticos (Mielniczuk 2014; Naarajärvi 2012; Segrillo 2012).

No caso brasileiro, a Rússia tomou algumas iniciativas de contato com o país antes da Declaração de aliança estratégica de 2005 ser realizada. Porém, devido às dificuldades domésticas que a Rússia passava após o fim da URSS, com governo democrático e economia capitalista, não conseguiu avançar o contato com o Brasil na prática (Segrillo 2012). Para entendimento deste período, será tomado previamente como base o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–2003).

Nos anos de 1990, após o fim da URSS, a Rússia passava por um momento de transição muito conturbado economicamente e politicamente, em que se observou a intensificação do capitalismo no país e da inserção da democracia. Mesmo tendo iniciativas do Brasil e da Rússia para trocas de conhecimento, a exemplo da tecnologia nuclear por parte da Rússia e conhecimento bancário, gerenciamento global e agricultura capitalista pelo Brasil, a relação não seguiu adiante, visto que a Rússia passava justamente pelos processos domésticos mencionados. Internamente, a Rússia estava em crise econômica e política e não tinha como desenvolver quaisquer medidas de política externa com o Brasil (Hirst and Pinheiro 1995).

É certo que já existia o interesse mútuo entre Brasil e Rússia no que tange a cooperação, e isto já era evidente em 1994, quando se firmou o “Tratado sobre as relações de parceria entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia”, um ano antes de Fernando Henrique Cardoso assumir o poder<sup>4</sup> (Saraiva 2007).

Mesmo a Rússia estando em processo de reformulação doméstica da sua política e economia, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foi observado apoio ao Brasil na busca deste em conquistar o assento no Conselho de Segurança da ONU. Conforme Silva (2012) argumenta, países como Rússia, Portugal, Alemanha, China, Japão, Índia, África do Sul e Cabo Verde, todos eles fora do continente americano, apresentavam o apoio ao Brasil no Conselho de Segurança. O interessante deste alinhamento com o Brasil é que já se observava os países que futuramente comporiam os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) apresentando apoio no cenário internacional (Silva 2012).

Boa parte da ideia de parceria estratégica que o Brasil adotou neste período deu-se pelo apoio mútuo que a maioria dos países citados anteriormente proporcionaram ao país. No caso dos Estados que futuramente formariam o BRICS, foi mais fácil a aproximação destes em específico, visto que economicamente eles tinham os mesmos interesses, seu mercado era considerado em expansão ou emergente e queriam posição semelhante no cenário internacional, ou seja, posição mais igualitária (Silva 2012).

Voltando à posição política e econômica da Rússia nos anos de 1990 e como se deu a relação com o Brasil no governo FHC, Bacigalupo (2000) traz uma contextualização interessante. Em síntese, argumenta que o país passou a integrar-se com o Ocidente e o mundo capitalista como um todo, administrando ao mesmo tempo seu esquema de segurança que já existia durante a URSS. Além disso, as diversas crises domésticas pelas quais a Rússia passava na década de 1990 não ajudavam a sua relação com o Brasil avançar. Mesmo assim, é interessante perceber, no que tange à diplomacia entre os dois países, a identificação de semelhanças, como, por exemplo, o crescimento econômico semelhante, os traços territoriais (comumente chamados de “países baleia”), grande volume populacional e com potencial avanço na globalização, fenômeno esse que crescia no Sistema Internacional na década em questão. Imerso nesta contextualização entre Brasil e Rússia, no governo de Fernando Henrique Cardoso, áreas como espacial e nuclear eram de interesses brasileiros para desenvolvimento de pesquisa, e alguns acordos foram firmados para desenvolvimento destes, porém sem muito avanço na prática (Bacigalupo 2000).

Em outras palavras, pelo processo rápido de reestruturação doméstica e de inserção no capitalismo pelo qual a Rússia passou após o fim da URSS,



a Federação queria inserir-se novamente como ator relevante no Sistema Internacional. Para isto, focou mais precisamente em sua relação com países capitalistas desenvolvidos. Não apenas existia o interesse claro em melhorar sua economia, mas também estabilizar-se no Sistema Internacional ainda como um país relevante nas questões globais. Este fato veio à tona mais claramente no início do século XXI, na liderança de Vladimir Putin, que optou por um governo sob a ótica de “Estado forte e centralizador”, tanto domesticamente como na sua política externa, ao mesmo tempo em que intensificou o mercado energético do país pela economia de mercado capitalista (Segrillo 2012).

Passando ao início do governo Lula da Silva, com relação à política externa do Brasil, Lula quis manter as boas práticas que já vinham sendo realizadas pelo Brasil e intensificar outros segmentos no cenário internacional. No caso da Rússia, houve novamente o intuito de firmar de forma concreta uma parceria estratégica<sup>5</sup> com o país. Contextualizando com o período, o Brasil teve uma coordenação política e iniciativas comerciais mais incisivas, além da Rússia, com a Índia, África do Sul e China, mais uma vez já visando a parcerias futuras com os países mencionados, que culminaria, em 2006, na formação do BRIC (o BRICS, com a adição da África do Sul, foi oficializado apenas em 2011). Especificamente com Rússia e China foram ampliados intercâmbios comerciais, tecnológicos e militares, intensificando assim avanços significativos comparados com o governo anterior do Brasil (FHC) (Vigenani and Cepaluni 2007).

Outro aspecto interessante na relação Brasil e Rússia foi o apoio brasileiro com relação à entrada da Rússia na Organização Mundial do Comércio (OMC), em troca do compromisso destes de não reduzir o acesso de carnes brasileiras no mercado russo, durante cinco anos.

Durante o governo de Lula da Silva, foi perceptível a mudança do envolvimento entre Brasil e Rússia com relação à política externa dos dois países. Isto ocorreu devido ao que os dois países estavam vivendo naquele momento: a Rússia enfim começava a sair de uma crise doméstica que a acompanhou nos anos de 1990 sob o governo de Yeltsin, e o Brasil tinha uma expansão clara de sua política externa no Sistema Internacional como um todo, em que se observavam alianças com diversos países. A Rússia apresentava-se estrategicamente como um parceiro importante neste momento de expansão brasileira<sup>6</sup> (Segrillo 2012; Vigenani and Cepaluni 2007).

Vizentini (2006) deixa claro que, durante o governo Lula, este intuito de parcerias estratégicas tinha como objetivo fortalecer o multilateralismo no Sistema Internacional, e o princípio de democratização das relações internacionais foi defendido de forma clara. O argumento defendido por Vizentini sugere que a intenção de manter e aprofundar o contato com

potências emergentes, a exemplo da África do Sul, China e Rússia, bem como o fortalecimento da relação do Mercosul com a União Europeia e reconhecimento das OI's (Organizações Internacionais), além das vantagens econômicas que estas aproximações propiciavam, tinha a ideia de contribuição ao Sistema Internacional em uma dinâmica mais multipolar (Vizentini 2006).

Também é importante destacar que, neste momento da política externa brasileira, Lula devolveu ao Itamaraty uma melhor posição estratégica no que diz respeito à política externa do país, tendo em vista que no governo anterior, de FHC, este tinha dominado o âmbito político do organismo, ou seja, a autonomia do Itamaraty era inferior ao que se observou durante o governo Lula. Esta mudança foi primordial para que o Brasil tivesse uma atuação mais forte no âmbito externo e claramente isto deu resultados positivos na sua relação com a Rússia, já que, com o Itamaraty mais independente, há espaço para desenvolver o contato com outros organismos internacionais e descentraliza do executivo este papel (Vizentini 2006).

Com essa breve contextualização envolvendo Brasil e Rússia até os primeiros anos do governo de Lula da Silva, serão discutidas as análises das duas Declarações de parceria estratégica entre os dois países e a intenção geopolítica existente por parte do governo Putin.

### GEOPOLÍTICA RUSSA E AS DECLARAÇÕES DE ALIANÇA ESTRATÉGICA BRASIL-RÚSSIA (2005 E 2017): COOPERAÇÃO ECONÔMICA, DE SEGURANÇA E ENERGÉTICA-TECNOLÓGICA

Passado a contextualização da relação Brasil e Rússia pelos governos de FHC e os primeiros anos do governo Lula,<sup>7</sup> percebeu-se que os dois países convergiam para firmar um novo acordo de parceria estratégica, formalizado no que foi chamado de “Declaração Conjunta sobre os Resultados das Conversações oficiais entre o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Presidente da Federação da Rússia, Vladimir V. Putin”, em 18 de outubro de 2005. Dentre os diversos temas presentes na declaração, serão destacadas três áreas principais: a cooperação econômica, de segurança e a energética-tecnológica. Estas três características serão importantes na contextualização de uma visão mais ampla do estudo, que seria a vertente geopolítica da Rússia ligada às três áreas destacadas. Muito do que a declaração de 2005 apresenta foi previamente formalizado no Tratado de 1994, mas, conforme foi exposto, nada saiu do papel de fato na época, devido às dificuldades que a Rússia enfrentava domesticamente durante os anos de 1990 (Silva 2012; Concordia 2005).

Primeiramente, sob a ótica econômica, foram formalizados, na declaração de 2005, os pontos positivos que os dois países já tinham divulgado em diversos fóruns globais, como o apoio do Brasil à Rússia relativo à sua entrada na OMC e os avanços dos acordos comerciais bilaterais entre Brasil e Rússia, dando saltos significativos na balança comercial — apenas nos sete primeiros meses de 2005 foi registrado um superávit de 2,1 bilhões de dólares envolvendo produtos com alto valor agregado, muito influenciado pela cooperação econômica e da convergência de interesses (Concordia 2005). Estes avanços econômicos demonstraram maior proximidade nas questões internacionais envolvendo os governos de Brasil e Rússia, com a ampliação da cooperação no plano bilateral e nos fóruns multilaterais, característica esta densamente traçada no governo Lula e que a Rússia compartilhava.

Já no âmbito da segurança, a Rússia reafirmou seu apoio ao Brasil para que este fizesse parte do Conselho de Segurança da ONU, fato já evidenciado ainda sob o governo de FHC. Questões mais atuais, como terrorismo e tráfico de drogas, bem como contrabandos de pessoas ou quaisquer práticas contrárias aos direitos humanos defendidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) também fazem parte da agenda de segurança dos dois países, tratando de forma objetiva e clara contra quaisquer financiamentos que estas práticas venham a acarretar dentro de seus territórios. Houve ainda a reafirmação do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), apoio ao desarmamento e acesso à tecnologia militar apenas para fins pacíficos. Neste quesito, também houve a reafirmação da proibição de testes nucleares com fins de destruição. Estes alinhamentos de agenda em segurança serviram de apoio para reforçar a cooperação entre eles (Concordia 2005).

Com relação à cooperação energética-tecnológica, a declaração foi bem mais enfática. Destacou-se a maior participação russa na construção de usinas hidrelétricas no Brasil, fortalecimento da coordenação entre empresas do setor do petróleo e do gás, da área petroquímica dos dois países, intercâmbio de experiências na área de energias renováveis, em particular o etanol. Todos estes elementos específicos fizeram com que os dois Estados firmassem uma parceria privilegiada na área de energia-tecnologia. Houve também o compromisso que esta parceria privilegiada seria colocada em prática à luz do uso racional dos recursos energéticos e a promoção do desenvolvimento sustentável, com tecnologias ecologicamente limpas (Concordia 2005). Numair (2009) acrescenta ainda no mesmo âmbito:

- a) fornecimento de equipamentos russos para hidrelétricas de Porto Góes e Corumbá 3;
- b) proposta de participação de empresas e especialistas russos na produção no Brasil de turbinas de gás para usinas de energia elétrica;
- c) Gazprom e Petrobrás discutem coopera-

ção mútua para exploração de jazidas de gás no Brasil e construção de gasoduto Venezuela-Chile-Brasil-Argentina (Numair 2009, 144).

Em comparativo com a declaração de 2017, firmada em 21 de julho, chamada de “Declaração Conjunta da República Federativa do Brasil e da Federação da Rússia sobre Diálogo Estratégico em Política Externa” basicamente reafirmou as mesmas características já apresentadas em 2005, mas com algumas mudanças específicas com relação à cooperação econômica e de energia-tecnologia. Sob a perspectiva econômica, a vertente multilateral ficou mais bem definida no documento mais recente, com a manutenção e fortalecimento do G-20, do sistema multilateral de comércio, tendo como foco as normas e princípios da OMC. Os consensos internacionais pelo grupo do G-20 foram reafirmados pela Rússia e Brasil nos termos que são de interesses convergentes ao grupo. Ainda sobre a OMC, formalizou-se o discurso de defesa de uma OMC multilateral, aberta, transparente, não discriminatória e inclusiva, ou seja, totalmente contrária ao protecionismo dos países desenvolvidos, visto que a taxa de crescimento global caiu e tanto o Brasil quanto a Rússia declararam participação em contribuir com o retorno do aumento (Concordia 2017).

Para a cooperação energética, inseriram o discurso de defesa dos ideais da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica) para fins pacíficos da tecnologia militar. Foi firmada a ampliação da cooperação na área do uso da energia nuclear para fins pacíficos nas seguintes esferas: “tecnologias de radiação e medicina nuclear, ciclo de combustível nuclear, preparação e capacitação de especialistas na área de uso da energia nuclear com fins pacíficos, conclusão das obras de Angra 3 e construção de novas usinas nucleares no território do Brasil” (Concordia 2017). Sob a ótica de desenvolvimento da energia global, foi formalizado debates nos fóruns internacionais no que tange a exploração do petróleo e do gás natural, energia nuclear, energias renováveis (incluindo bioenergias), aumento da eficiência energética, estudos científicos e desenvolvimento tecnológico (Concordia, 2017).

Por fim, a Rússia inseriu um novo discurso na Declaração de 2017 que entra em concordância com o que tem feito no Leste Europeu e Ásia, que seria sua expansão da política externa mais ativamente para outros continentes, no caso o americano. Segue o que foi exposto nos pontos 31 ao 34 da declaração de 2017:

31. A Rússia destaca seu desejo de desenvolver relações multifacetadas com os países da América Latina e do Caribe, região que é importante centro de influência política e econômica do mundo contemporâneo multipolar.

32. O Brasil ressalta sua disposição de contribuir para a promoção dos contatos da Federação da Rússia com as estruturas de integração da América Latina e do Caribe.

33. A Rússia e o Brasil saúdam a realização da reunião ministerial entre o Quarteto da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a Rússia, em 14 de novembro de 2016, em Sochi, que definiu as principais diretrizes da cooperação entre a CELAC e a Rússia no quadro do Mecanismo Permanente do Diálogo Político e Cooperação criado em 2015.

34. A Rússia e o Brasil tencionam trabalhar em conjunto para a celebração, com maior brevidade possível, do Memorando de Cooperação em Questões Econômicas e Comerciais entre a Comissão Econômica Euroasiática e os Governos dos países membros do Mercado Comum do Sul — Mercosul (Concordia 2017).

Na prática, observa-se que a Rússia já iniciou um processo de expansão da sua política externa para fora do continente euroasiático, muito focado nos processos de integração regional e organismos internacionais. Esta perspectiva da Rússia de expansão de sua política externa no continente americano está em concordância com o que tem feito no continente asiático, pela teoria do neoeurasianismo.<sup>8</sup> Esta corrente teórica, que nasceu do eurasianismo<sup>9</sup> e defendida por Aleksander Dugin (2014), entende que a Rússia deve honrar suas características individuais, mesmo geograficamente pertencente a uma parte europeia e outra asiática. Rejeita preceitos liberais e práticas ocidentais de desenvolvimento, busca expandir sua política, economia e geopolítica através de filosofia própria russa. Caracterizado pela cultura eslavófila,<sup>10</sup> estes valorizam a importância da tradição, de sua história e apoiam a separação da Rússia de aspectos do padrão ocidental. Copiar formas de “democracia liberal” é sinônimo de insensatez (Dugin 2014). O autor também associa o eurasianismo com práticas geopolíticas e enfatiza que esta corrente teórica busca entender todo o globo a partir do ponto de vista geográfico e histórico, excluindo o lado Ocidental da civilização do mundo, além de tentar compreender o Sistema Internacional a partir do ponto de vista militar estratégico. Sob o aspecto cultural e social, argumenta que “Em termos de cultura, ele deseja a preservação e o desenvolvimento das tradições nacionais, étnicas e religiosas orgânicos; e, do ponto de vista social, que abrange todas as diversas formas de vida econômica e esforços para a ‘sociedade socialmente justa’” (Dugin 2014, 17).

Mesmo que o neoeurasianismo tenha suas raízes no continente asiático, tem em seu entendimento muito da ideologia russa e que, consequente-

mente, vem se apresentado nas medidas de política externa do país, principalmente em relações bilaterais, parcerias estratégicas e convergência de interesses (Dugin 2014). Neste caso, o Brasil encaixa-se perfeitamente neste tipo de expansão da política externa russa.

Complementando o argumento, o neoeurasianismo não é identificado apenas como uma teoria geopolítica, mas também uma filosofia que possui características históricas, geográficas, estratégicas, militares, culturais e sociais. Entende a dominação do Ocidente nas questões globais, mas rejeita esse tipo de pensamento. Une os Estados que não aceitam as políticas expansionistas da OTAN e dos Estados Unidos, preserva as características culturais e tradições nacionais próprias, bem como étnicas e religiosas e representa uma forma diferenciada de vida econômica (Manuel 2018).

Em aspectos geopolíticos, Rússia e Brasil possuem muitas semelhanças em seu território, o que contribui para fortalecer ainda mais este direcionamento que a política externa russa vem assumindo e a que o Brasil vem se alinhando, além de outras características econômicas e populacionais que convergem entre os dois países. Conforme Saraiva (2007) discute, Brasil e Rússia são Estados que não estão integrados estruturalmente a regiões mais amplas, nem tampouco ocupam polos centrais, ou seja, possuem imenso território e mesmo assim tem “autonomia na formulação de suas ações internacionais e [...] aumentam sua capacidade de negociação na esfera internacional” (Saraiva 2007: 54).

Além disso, enxergam a globalização como uma saída para desenvolvimento mútuo até o nível de potência e preferem não ficar marginalizados na periferia. Desta forma, “são os candidatos naturais a ter lugar de destaque na nova ordem mundial” (Saraiva 2007, 54).

Outra característica que Brasil e Rússia têm em comum, de acordo com o que a *US Trade Representative*<sup>11</sup> expõe, seria o de nações com grande mercado emergente em âmbito doméstico e com potencial regional. O fator econômico geralmente une interesses entre os Estados e esta semelhança entre os dois países seria um elemento positivo. Esta identificação como “emergente” veio do entendimento de Estados que são vistos como periféricos e que implementaram o receituário do Consenso de Washington (liberalização comercial, privatização, reforma do Estado e desregulamentação da economia), melhorando seu mercado interno como consequência (Lima 2005).

Em suma, Brasil e Rússia possuem semelhanças como sua dimensão continental, reconhecidas potências regionais nos processos de integração regional que estão inseridos, nível populacional parecido, Produto Interno Bruto (PIB) semelhante, recursos naturais disponíveis a seu favor, mercado emergente em ascensão e tudo isso dentro de um regime democrático for-

malmente aplicado a nível estatal. Estas características moldaram o interesse entre os dois países de realizar parcerias estratégicas, já comentadas anteriormente (Saraiva 2007).

A seguir, segue quadro comparativo entre os dois países, com foco em âmbitos econômicos, políticos e em desenvolvimento. As variáveis selecionadas dizem respeito ao interesse comparativo Rússia-Brasil para reforçar o argumento de semelhança entre os Estados e a convergência de interesses para reforçar a aliança estratégica.

Quadro 2  
Comparativo econômico entre Brasil e Federação Russa<sup>12</sup>

Variáveis	Federação Russa	Brasil
Entrada de turistas	32.421.000 turistas	6.430.000 turistas
Gastos públicos com educação	4,1% do PIB	5,8% do PIB
Gastos públicos com saúde	6,5% do PIB	9,7% do PIB
Investimentos em pesquisa e desenvolvimento	1,13% do PIB	1,15% do PIB
Mulheres de 15 anos ou mais de idade economicamente ativas	56,76%	60,03%
PIB per capita	US\$ 9.243	US\$ 8.528
População de 15 anos ou mais de idade economicamente ativa	63,4%	69,7%
Total da exportação	US\$ 497.833,53 milhões	US\$ 225.098,41 milhões
Total da importação	US\$ 286.648,78 milhões	US\$ 229.060,06 milhões
Total do PIB	US\$ 1.326.016 milhões	US\$ 1.772.591 milhões

Fonte: IBGE (2018). Elaboração Própria.

Como se percebe no quadro 2, a exemplo dos “investimentos em pesquisa e desenvolvimento”, “mulheres de 15 anos ou mais de idade economicamente ativas”, “PIB per capita”, “População de 15 anos ou mais de idade economicamente ativa”, “total de importação” e “total do PIB” são resultados bastantes semelhantes, confirmando assim o que foi defendido anteriormente entre os dois países, argumentado por Saraiva (2007).

Voltando a atenção para a visão geopolítica que a Rússia vem tomando nas suas relações exteriores via política externa, conforme Dugin (2014) contextualiza pela teoria do neoeurasianismo, o mundo contemporâneo está tomado de forças ocidentais que manipulam o processo de globalização e o mercado capitalista de forma unipolar. Com isto, a teoria reforça que se

faz necessário uma força contrária para intervir neste tipo de manipulação dos países centrais, ou, como o autor chama, de “atlantismo” ocidental, para que haja de fato um multilateralismo entre todos os países, sem protecionismo de mercado e contrário à “globalização unilateral” (Dugin 2014).

Um exemplo prático deste processo pode ser observado sobre as novas medidas militares russas na região do Ártico. Para contrabalançar as forças militares dos EUA na região, e com isso conter a influência Ocidental, no governo de Dmitri Medvedev (2008–2012), e mais ativamente no de Putin (2000–2008 e 2012–presente), investiu-se gradativamente em armamento bélico na marinha e em submarinos para fortalecer a segurança da Rússia e conter ameaças que poderiam surgir desta área. A globalização, com busca de novos recursos naturais para investimento comercial, e o descongelamento consequente das calotas polares fizeram com que se tivesse melhor acesso a área e, com isso, empreendeu-se uma investida militar russa no Ártico de forma mais ativa. As medidas realizadas fizeram com que se ressaltasse uma dualidade de políticas militares e de defesa da Federação Russa, que seria a manutenção do equilíbrio entre a busca da supremacia do país na região, mas, ao mesmo tempo, com o cuidado de não chegar a uma provocação com o Ocidente, mantendo assim a diplomacia com os países ocidentais já conquistada desde o fim da Guerra Fria (Vecchioli 2018).

Como pode ser observado na expansão da política externa da Rússia no século XXI, ainda sobre o exemplo anterior, a Rússia tem demonstrado o interesse e a capacidade de projetar a sua influência e interesses na região do Ártico. Por um lado, compreende a importância da cooperação internacional reforçada na região nas suas estratégias. Porém, por outro, apresenta um posicionamento direcionado para a segurança e a militarização da região, ocasionando uma dualidade de suas intenções reais no Ártico. Este fator de dúvida é um aspecto importante que marca a política externa da Rússia, definida em sua agenda, fazendo com que sua atuação venha revestida de imprevisibilidades, resultando em desconfiças por parte do Ocidente (Silva 2018).

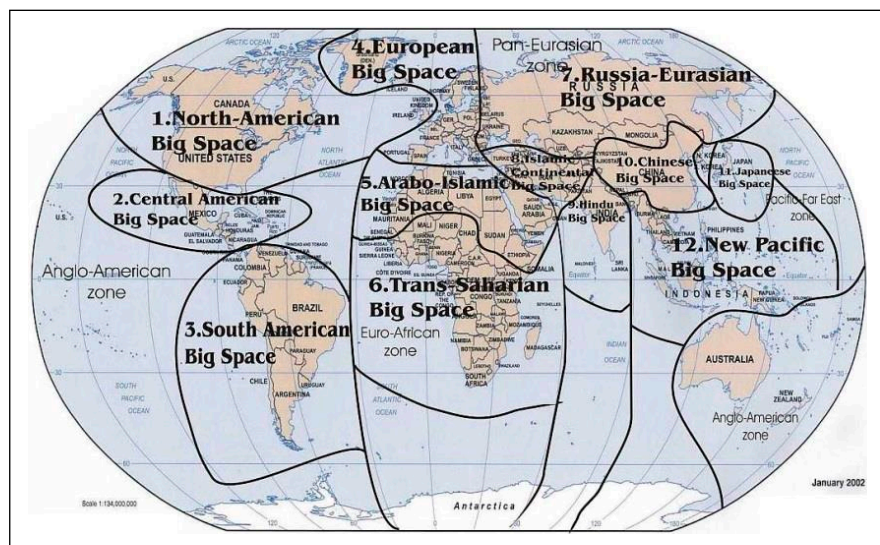
Voltando ao argumento inicial do neoeurasianismo, para que esta força capitalista que impulsiona uma globalização unipolar do mercado seja impedida, Dugin (2014) apresenta uma nova proposta, chamada de “globalização multipolar”. Nesta proposta, o mundo seria dividido em quatro macrorregiões ou zonas (Zona Anglo-Americana; Zona Euro-Africana; Zona Pan-Eurasiana e Zona do Extremo Oriental Pacífico) e cada uma possuindo várias áreas de convergência, chamadas de “grandes espaços”. Na prática, seria a nova realidade do mundo multipolar, com economia mais aberta e zonas de influências de mercados mais igualitários. No caso



da Rússia, ela teria um papel importante como ator no sistema internacional em fortalecer a “globalização multipolar” e teria parcerias estratégicas no globo por meio de sua política externa (Dugin 2014).

Neste sentido, na prática o neoeurasianismo não aceita o antigo modelo de centro-periferia. Defende que o mundo seria constituído por uma gama de espaços vivos com relativa autonomia e com abertura para conexão do tipo multipolar. Estes espaços vivos não seriam Estados-Nação em si, mas sim uma coligação de Estados identificados como federações continentais. Para Dugin (2014), cada uma destas áreas teria características econômicas multipolares, com diferenciação de fatores administrativos, culturais, religiosos e étnicos (Dugin 2014; Manuel 2018).

Conforme pode ser visto nos dois mapas a seguir, percebe-se a divisão do mundo nas quatro macrorregiões (Zona Anglo-Americana; Zona Euro-Africana; Zona Pan-Eurasiana e Zona Pacífico Extremo Oriental), bem como os grandes espaços que as compõem e as zonas de influência, tendo a Rússia papel importante neste novo processo chamado de “globalização multipolar”.

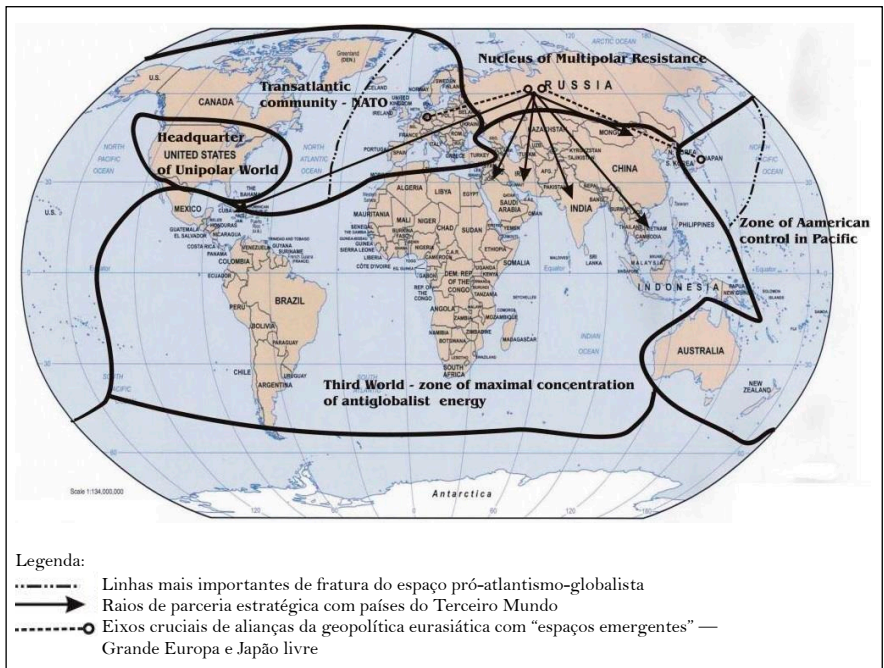


Mapa 1 – Mundo multipolar. Quatro zonas – grandes espaços.

Legenda: 1. Grande espaço da América do Norte; 2. Grande espaço da América Central; 3. Grande Espaço da América do Sul; 4. Grande espaço Europeu; 5. Grande espaço Árabe-Islâmico; 6. Grande espaço Trans-Saariano; 7. Grande espaço Russo-Eurasiático; 8. Grande espaço Continente Islâmico; 9. Grande espaço Hindu; 10. Grande espaço Chinês; 11. Grande espaço Japonês; 12. Grande espaço Novo Pacífico. Tradução livre.

Fonte: Dugin (2014).

A seguir segue mapa com relação ao movimento de contra estratégia eurásiana:



Mapa 2 – Reação Russo-Eurásiana contra a globalização unipolar. Contra estratégia.  
 Fonte: Tradução livre a partir de Dugin (2014).

No Mapa 1 (Mundo multipolar. Quatro zonas – grandes espaços), percebe-se claramente as quatro zonas principais e seus grandes espaços no mundo multipolar defendido pela teoria neoeurásiana. No caso do Brasil, o país ficaria na zona Anglo-americana e pertencente ao grande espaço da América do Sul. Fazendo um comparativo com que se observa nas declarações de 2005 e 2017 entre Rússia e Brasil, o Brasil é um país estratégico de fato aos russos na América do Sul, e esta parceria pode estender-se ainda mais para outro grande espaço da zona Anglo-Americana, que seria a América Central, com foco no Caribe. Como a Rússia ainda não tem de fato um aliado forte em sua política externa na América Central por causa da influência dos Estados Unidos, o Brasil poderia representar esta âncora no continente americano para expansão da política externa russa e contenção da globalização unipolar capitalista dos países desenvolvidos nas Américas.

Este argumento também ganha força quando se visualiza o Mapa 2 (Reação Russo-Eurasiana contra a globalização unipolar. Contra estratégia), na medida em que se pode notar as regiões de interesse da Rússia no mundo, associado aos países do Terceiro Mundo. Nas Américas, o foco principal é o Caribe, que geograficamente é um ponto de partida interessante tanto ao norte quanto ao sul do continente para expansão da política externa da Rússia e consequente contenção da globalização unipolar dos países desenvolvidos. Voltando a atenção ao Brasil, na Declaração de 2017 a Rússia deixa claro que o Brasil é um parceiro importante na sua política externa com os processos de integração regional sul-americano e principalmente como ponte em sua relação com o Caribe. Conforme já mencionado nos trechos 31 e 32 da Declaração de 2017, a intenção é clara na realização da ponte estratégica Rússia — Brasil — Caribe.

Diante do exposto, pode-se deduzir que as investidas de cooperação entre Rússia e Brasil, iniciados formalmente em 2005 (mesmo possuindo um histórico de contato diplomático nos anos de 1990) até o ano de 2017, foca-se muito na cooperação em setores de interesse convergente entre os dois países, seja na segurança, economia ou no setor energético-tecnológico, que foi o enfoque da análise das duas Declarações aqui expostas. Mais que isso, em uma visão de cunho geopolítico, percebe-se que o interesse russo vai mais além: intrinsecamente ligado a questões da dinâmica da globalização e do mercado capitalista, há um interesse em mudar a realidade econômica. Conforme Dugin (2014) vai expor em sua teoria neoeurasiana, deve-se conter o tipo de globalização unipolar, que é dominado pelos países desenvolvidos do centro (Estados Unidos e União Europeia principalmente) e torná-la uma globalização multipolar, dinamizando os grandes espaços divididos em quatro zonas em todo o globo e diminuindo os protecionismos da onda “atlantista” — sinônimo para os países desenvolvidos que dominam a globalização unipolar (Dugin 2014).

Neste processo, o Brasil considera sua relação com a Rússia uma forma de fortalecer a cooperação bilateral com a Federação e consequentemente o multilateralismo com os países do Terceiro Mundo, já que Brasil e Rússia têm destaque regional nos processos de integração em que estão envolvidos, a exemplo do Mercosul (Mercado Comum do Sul) e APEC (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico), bem como o intuito de fortalecer o discurso de abertura dos mercados e contenção dos protecionismos dos países desenvolvidos. Esta parceria estratégica com a Rússia também dá acesso a tecnologias que podem proporcionar desenvolvimento ao país, principalmente nos âmbitos da economia, segurança e do setor energético-tecnológico. Antes mesmo de firmar a Declaração de 2005 entre Brasil e Rússia, já enfatizava-se a contribuição russa em ceder cientistas de qualida-

de para desenvolvimento técnico-científico em áreas específicas no Brasil, e, em contrapartida, pelo Brasil ser mais dinâmico em alguns setores de sua economia, poderia aplicar o conhecimento científico russo, gerando absorção de novas tecnologias nesta parceria bilateral (Bacigalupo 2000).

Mais que uma expansão da sua política externa, a Rússia tem o intuito de mudar o fluxo da globalização mundial, de unipolar para multipolar, e muito desses interesses convergem com seu parceiro estratégico brasileiro. Existe a necessidade no Terceiro Mundo dos mercados serem mais acessíveis e com menos barreiras. Mesmo que a Rússia tenha um interesse geopolítico forte por trás deste processo, pela visão da teoria neoeurasiática, a necessidade de crescimento multipolar na economia de mercado para os países periféricos e terceiro-mundistas faz com que exista uma convergência de interesses entre eles (Silva 2012). Conforme Silva (2012) expõe, a política multilateral que as potências médias realizavam “significava o abandono do discurso terceiro-mundista e da compreensão internacional baseada no conflito Norte-Sul, com a adesão do *mainstream* internacional e a substituição, conforme os discursos governamentais, do modelo de “autonomia pela distância” pelo de “autonomia pela participação” (Fonseca Jr. 1998, apud Silva 2012).

Enquanto a globalização multilateral não se fortalece, a saída para os países não desenvolvidos continua sendo o que Richard Haass chama de “multilateralismo regionalista”, em que explica a proliferação de arranjos bilaterais ou regionais para crescimento, já que no plano global a tentativa de se inserir continua baixa (Haass 2010).

Desta forma, inserindo a contextualização política e econômica dos dois países com os acordos de parceria estratégica firmados, a tendência é de que se fortaleça esse alinhamento dos dois Estados ao longo do tempo, já que existem de ambas as partes interesses mútuos de aproximação, a exemplo das três áreas destacadas no presente estudo, visto que, como argumenta Haas (2010), no âmbito global, a inserção é mais complexa e fechada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo que nos anos de 1990 já existisse um interesse em cooperação, a relação bilateral do Brasil e Rússia, de maneira mais palpável, pôde ser observada já no governo de Lula da Silva, no início do século XXI, com a Declaração de parceria estratégica firmada em 2005 e que foi reafirmada em 2017.

Inseridos em um contexto cooperativo, as declarações trouxeram à tona o desejo mútuo entre os dois países de colaboração em áreas específicas

que gerassem crescimento, a exemplo do que foi exposto no presente artigo (economia, segurança e o setor energético-tecnológico). Além disso, percebeu-se também a intenção de fortalecer o multilateralismo, com o intuito de estimular suas economias e inserir-se mais ativamente no mercado capitalista.

Esta parceria estratégica também demonstrou uma tendência que está acontecendo na política externa da Rússia, que seria a contenção da “globalização unipolar” e a implementação de outro fluxo de mercado, chamado de “globalização multipolar”. Idealizado pela teoria neoeurasianista, tem o intuito de conter a manipulação dos países desenvolvidos do mercado mundial e, em contrapartida, traz a proposta de abertura dos mercados, com maior dinamização da economia, quebra das barreiras protecionistas e fortalecimento das relações multilaterais entre os países do Terceiro Mundo, em desenvolvimento e desenvolvidos.

Em termos geopolíticos, para a Rússia, o Brasil seria estratégico não apenas para crescimento em setores específicos, mas também seria porta de entrada para outros Estados do continente americano, continuando assim a formação de outras parcerias estratégicas, principalmente com o Caribe. Conforme foi defendido na Declaração de parceria estratégica, em 2017, ficou claro que a Rússia pretende utilizar sua aproximação com o Brasil para fazer uma “ponte” com o Caribe, expandindo assim consequentemente sua política externa e colocando em prática o ideal de uma globalização mais multilateral. Conforme observado no Mapa 2 (Reação Russo-Eurasiana contra a globalização unipolar. Contra estratégia) pôde-se observar os pontos estratégicos no globo onde a Rússia tem interesse em manter uma relação mais predominante e, no caso da zona Anglo-Americana, a região focal seria o Caribe. Como o Brasil possui diversos pontos em comum com a Rússia para crescimento bilateral, tendo o fortalecimento do multilateralismo como grande interseção entre os dois países, é possível que o país se apresente como âncora nesta expansão da política externa russa e do ideal da globalização multilateral no continente americano.

## REFERÊNCIAS

Azevedo, Beatriz M., Fred Leite S. Campos, and Sergio Roberto G. Lopes. 2017. Neo-Eurasianismo, geopolítica e a política externados EUA à URSS durante a guerra fria. *Rev. Bra. Est. Def.* 4, no. 1 (Jan./Jun.): 229–251. <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/72786/42047>.

Bacigalupo, Graciela Zubelzú de. 2000. As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria. *Rev. bras. polít. int.* 43, no. 2 (Dec.): 59–86. <http://www.scielo.br/scielo>.

php?script=sci\_arttext&pid=S0034-7329200000200003&lng=en&nrm=iso>. access on 18 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-7329200000200003>.

Bailes, Alyson J. K., Pál Dunay, Pan Guang, and Mikhail Troitskiy. 2007. Sipri Policy Paper — The shanghai cooperation Organization. *SIPRI Policy Paper 17* (Maio). <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/PP/SIPRI17.pdf>.

Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD). 1994. *Tratado sobre as relações de parceria entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia, 1994*. [http://funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB\\_75\\_jul\\_dec\\_1994.pdf](http://funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_75_jul_dec_1994.pdf).

Concordia. 2005. *Declaração Conjunta sobre os Resultados das Conversações Oficiais entre o Presidente da República Federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e o Presidente da Federação da Rússia, Vladimir V. Pútin*. Atos internacionais. Itamaraty. Governo Federal do Brasil. <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/5476>.

Concordia. 2017. *Declaração Conjunta da República Federativa do Brasil e da Federação da Rússia Sobre Diálogo Estratégico em Política Externa*. Atos internacionais. Itamaraty. Governo Federal do Brasil. <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/11994>

Dugin, Aleksander. 2014. *Eurasian Misson An Introduction to Neo-Eurasianism*. Arktos.

Dugin, Aleksander. 2012. *The Fourth Political Theory*. <http://www.4pt.su/pt-br/node/33>.

Dussauge, P., and B. Garrette. 1995. Determinants of success in international strategic alliances: evidence from the global aerospace industry. *Journal of International Business Studies* 26, 505–530. <https://link.springer.com/article/10.1057%2Fpalgrave.jibs.8490848>

\_\_\_\_\_. 1997. Anticipating the evolutions and outcomes of strategic alliances between rival firms (the construction, forms, and consequences of industry networks). *International Studies of Management and Organization* 27, no. 4: 104–116. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00208825.1997.11656720?journalCode=mimo20>.

Ferreira, Marcos Farias, and João Terrenas. 2016. Good-bye, Lenin! Hello, Putin! O discurso geoidentitário na política externa da nova Rússia. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* no. 20 (Aug.): 43–78, [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522016000200043&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522016000200043&lng=en&nrm=iso). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220162002>.

Garai, G. 1999. Leveraging the rewards of strategic alliances. *Journal of Business Strategy* (Mar.–Apr.). <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/eb039994>.

Geopolitica.ru Portal. 2016. *Map of Russian-Eurasian reaction against unipolar globalization. Counterstrategy*. <https://www.geopolitica.ru/sites/default/files/map-4-big.jpg>

Haass, R. N. 2010. The case for messy multilateralism. *Financial Times* (January). <https://www.ft.com/content/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a>.

Hagedoorn, J., and R. Narula. 1996. Choosing organizational modes of strategic technology partnering: international and sectoral differences. *Journal of International Business Studies* (Second Quarter): 265–284. <https://link.springer.com/article/10.1007%2F00214825>.

Hirst, Monica, and Letícia Pinheiro. 1995. A política externa do Brasil em dois tempos. *Rev. Bras. Polit. Int.* 38, no. 1: 5–23. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Economia Brasil. <https://pais.es.ibge.gov.br/#/pt/pais/brasil/info/economia>.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Economia Federação Russa. 2018. <https://pais.es.ibge.gov.br/#/dados/russia-federacao-russa>.

Klotzle, Marcelo Cabus. 2002. Alianças estratégicas: conceito e teoria. *Rev. Adm. Contemp.* 6, no. 1 (Apr.): 85–104. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552002000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552002000100006&lng=en&nrm=iso). <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552002000100006>.

Lima, Maria Regina Soares de. 2005. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional* 48, no. 1 (Janeiro-Junho): 24–59. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35848102>.

Lorange, P., and J. Roos. 1996. *Alianças estratégicas: formação, implementação e evolução*. São Paulo: Atlas.

Manuel, Héric Sequeira Ramos. 2018. “A reformulação da política externa russa durante a presidência Putin-Medvedev”. 260f. Dissertação (Mestrado) — Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/14725>.

Mielniczuk, Fabiano. 2014. A crise ucraniana e suas implicações para as Relações Internacionais. *Revista Conjuntura Austral* 5, no. 23 (Abr./maio). <https://www.aca->

demia.edu/14925140/A\_Crise\_Ucraniana\_e\_suas\_Implica%C3%A7%C3%B5es\_para\_as\_Rel%C3%A7%C3%B5es\_Internacionais.

Naarajarvi, Teemu. 2012. China, Russia and the Shanghai Cooperation Organisation: Blessing or Curse for New Regionalism in Central Asia? *Asia Europe Journal* 10. <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10308-012-0329-z>.

Numair, Eliane. 2009. Brasil e Rússia: do confronto ideológico à parceria estratégica. *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual* 1, no. 9. <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/277>

Office of the United States Trade Representative. *About us*. <https://ustr.gov/about-us>.

Ribeiro, Erik Herejk. (2017). “A Expansão da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX): Uma Coalizão Anti-Hegemônica?” I Seminário Internacional de Ciência Política, Estado e Democracia em Mudança no século XXI. I Seminário Internacional de Ciência Política (Set.), Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/RIBEIRO-A-Expans%C3%A3o-da-Organiza%C3%A7%C3%A3o-para-a-Coopera%C3%A7%C3%A3o-de-Xangai-Uma-Coaliz%C3%A3o-Anti-hegem%C3%B4nica.pdf>.

Richardson, R. J. 1999. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

Saraiva, Miriam Gomes. 2007. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Rev. bras. polít. int.* 50, no. 2 (Dec.): 42–59. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292007000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200004&lng=en&nrm=iso). <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292007000200004>.

Segrillo, Angelo. 2012. A questão da democracia na Rússia pós-soviética. In: Alves, André Gustavo de Miranda Pineli (Org.). *O renascimento de uma potência? A Rússia no século XXI*. Brasília: IPEA. Cap. 3: 97–128. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3042>.

Silva, André Luis Reis da. 2012. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002). *Carta Internacional* 7, no. 1: 20–34. <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/8/29>

Silva, Carolina Sofia Nóbrega da. 2018. “A Geopolítica do Ártico e a política externa da Rússia para a região (2007–2017)”. 84f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/14847>.



Teece, D. J. 1992. Competition, cooperation, and innovation: organizational arrangements for regimes of rapid technological progress. *Journal of Economic Behavior and Organization* 18: 1–25. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/016726819290050L>.

Vecchioli, Valter. 2018. “As relações EUA – **Rússia relativamente à questão Ártica**”. 101f. Dissertação (Mestrado). Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH), Departamento de História. <https://run.unl.pt/handle/10362/31564>.

Vigevani, Tullo, and Gabriel Cepaluni. 2007. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Int.* 29, no. 2 (Dec.): 273–335. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso). <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.

Vizentini, Paulo Fagundes. 2006. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas - Revista de Ciências Sociais* [S.l.] 5, no. 2 (Dez.): 381–397. ISSN 1984-7289. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/9/1602>.

NOTAS

1. Existem outros mecanismos de análise para entendimento de expansão russa ao longo do século XXI, como as transformações domésticas na econômica, política e melhora social da população com o aumento do PIB, comparado aos anos de 1990 sob a gestão de Yeltsin (Segrillo 2012). Todavia, a presente pesquisa opta pelo foco nesta expansão no que tange à política externa no país.
2. Apenas em 2002, foram assinados dois documentos importantes entre os Estados-membros: a Declaração dos Chefes de Estado e a “Carta de Princípios” da Organização para Cooperação de Xangai. Importantes documentos que definiram as funções, os deveres e os direitos da Organização, em que se identificou na prática a Organização como sujeito de Direito Internacional (Bailes, Dunay, Guang, and Troitskiy 2007).
3. Índia e Paquistão entram na Organização para Cooperação de Xangai em 2015 (Ribeiro 2015).
4. Seguem alguns apontamentos do Tratado (1994): [...] as Partes colaborarão em organizações internacionais de natureza econômica, comercial e financeira, tendo em vista o desenvolvimento econômico de ambas. [...] contribuirão para o desenvolvimento da cooperação econômica, comercial e tecnológica, mediante também a identificação de novas formas de interação em setores de interesse mútuo, tais como agroindústria, indústria de bens de consumo, metalurgia, construção de máquinas, energia, desenvolvimento de transportes e outros ramos da infraestrutura. [...] Fomentarão e estimularão a cooperação científica e tecnológica em áreas como utilização da energia nuclear com fins pacíficos, pesquisa e aproveitamento pacífico do espaço exterior, eletrônica, informática, biotecnologia, genética, desenvolvimento de novos materiais e em outros domínios de interesse mútuo, bem como tomarão medidas para a realização de programas de pesquisa conjunta na esfera de tecnologias de ponta (Centro de História e Documentação Diplomática, 1994 – 2º semestre) (CHDD 1994).
5. Conforme apresentado no início do artigo, nos documentos analisados, “parceria” e “aliança” estratégica são dados como sinônimos. Todavia, será levado em consideração o conceito discutido pelos autores Hagedoorn e Narula (1996), no que tange a contratos firmados entre parceiros.
6. Ênfases precisas: (1a) aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa); (2a) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3a) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como

em algumas outras negociações econômicas; (4a) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5a) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6a) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7a) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações (Vigevani and Cepaluni 2007, 292).

7. É preciso destacar que, entre os governos de FHC e Lula da Silva, no Brasil, foi o período em que a Rússia passou por uma recuperação doméstica, tanto econômica, com o controle da inflação, como de reestruturação política, quando Putin assume o poder, no início do século XXI. Com isso, o Estado russo pôde, de fato, olhar para sua política externa de forma mais independente, colocando em prática vários acordos bilaterais, inclusive envolvendo parceria estratégica, e o Brasil estava no seu raio de interesse.
8. “Neoeurasianismo é a escola geopolítica russa que defende que a atual Federação Russa, assim como a antiga URSS e o Império Russo, é representante do Heartland mackinderiano e, por isso, a mais forte potência terrestre existente, sendo o seu território e entorno imediato o palco da luta global com a mais forte potência marítima atual, os EUA. Então, se de um lado a potência marítima representava os ideais ocidentais da liberdade individual, dos direitos humanos, da democracia liberal, etc., a potência terrestre teria representado sempre os valores do coletivismo, da tradição, da hierarquia, etc.” (Azevedo, Campos, and Lopes 2017, 244–245).
9. “O Eurasianismo clássico, nascido nos anos 1920, considerava a Rússia um continente intermédio, uma massa homogênea, distinta tanto da Ásia como da Europa, e que, apesar de combinar elementos de ambos, constituía-se essencialmente como *melting point* cultural da população eslava e turcomana. Seria então este sincretismo a base da específica etnicidade russa” (Ferreira and Terrenas 2016, 47).
10. Eslavófilos são os que consideravam a Rússia uma civilização única e que deveria seguir um caminho próprio, independente do Ocidente. Também é considerada parte da sociedade mais madura com ascendência russa e que apoia os velhos costumes e regimes antes adotados na região (Segrillo 2012).
11. “*The Office of the United States Trade Representative (USTR) is an agency of more than 200 committed professionals with decades of specialized experience in trade issues and regions of the world. We negotiate directly with foreign governments to create trade agreements, to resolve*

disputes, and to participate in global trade policy organizations. We also meet with governments, with business groups, with legislators and with public interest groups to gather input on trade issues and to discuss the President's trade policy positions. USTR was *created in 1962* and has offices in *Washington, Geneva, and Brussels*" (US Trade Representative 2017, 1).

12. O IBGE coletou as informações de diversas fontes para os dois Estados. Para maior detalhamento sobre as variáveis (Entrada de turistas; Gastos públicos com educação; Gastos públicos com saúde; Investimentos em pesquisa e desenvolvimento; Mulheres de 15 anos ou mais de idade economicamente ativas; PIB per capita; População de 15 anos ou mais de idade economicamente ativa), acessar o site do IBGE.

GEOPOLÍTICA DA RÚSSIA NA REGIÃO ANGLO-AMERICANA:  
POLÍTICA EXTERNA E ALIANÇA ESTRATÉGICA COM O BRASIL (2005 E 2017)

RESUMO

O artigo tem como objetivo apresentar a relação entre Brasil e Rússia, analisando duas Declarações de parceria estratégica formalizadas em 2005 e 2017, imersos na temática econômica, em segurança e no setor energético-tecnológico. Consequente, serão abordadas questões geopolíticas russas pela teoria neourasiana e o papel do Brasil como parceiro estratégico.

Palavras-chave: Brasil; Rússia; Neourasianismo; Parceria Estratégica.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the relation between Brazil and Russia making an analysis of two Strategic Partnership Declaration made in 2005 and 2017, it will be focused on three areas: economy, security and the energy-technology sector. Consequently, Russian geopolitical issues will be addressed by the neourasian theory and the role of Brazil as a strategic partner.

Keywords: Brazil; Russia; Neourasianism; Strategic Partnership.



## O *Lebensraum* na política externa russa para o Cáucaso do Sul (2000–2008)

### The *Lebensraum* in Russian foreign policy for the South Caucasus (2000–2008)

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 1, jan./jun. 2019, p. 191-216

DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75054

ISSN 2358-3932

FÁBIO ALBERGARIA DE QUEIROZ  
RAQUEL SANTOS BACHIEGA

#### INTRODUÇÃO

A ascensão da Rússia pós-soviética — ressalta-se, um tanto quanto inesperada (Bertonha 2009) — trouxe novas possibilidades e desafios quanto à distribuição de poder nas relações internacionais e, por conseguinte, no espaço geográfico eurasiático. A rápida subida ao poder de Vladimir Putin, um ex-membro da maior organização de serviços secretos da antiga União Soviética (a KGB, traduzida literalmente como “Comitê de Segurança do Estado”), trouxe novamente o Estado Russo aos holofotes da geopolítica, um cenário que historicamente nunca fora estranho ao “Império dos Czares”, mas no qual poucos apostavam ver como um de seus protagonistas — pelo menos no curto prazo — o então combalido Kremlin.

Nesse sentido, as eleições russas dos anos 2000, que levaram Putin ao poder em substituição ao então presidente Boris Yeltsin, significaram “uma cisão profunda no sistema político da Rússia pós-soviética e o início de uma nova época” (Bossen 2000, 7), sendo esta razão um dos principais fatores explicativos das mudanças políticas e geográficas projetadas pela Federação Russa.

Em âmbito regional, as relações entre o grande Estado herdeiro da maior parte das conquistas soviéticas e os novos países que se formaram ao seu redor têm tomado dois caminhos: a formação de alianças ou a procura pelo afastamento total. Essa situação se intensificou durante o Governo

---

Fábio Albergaria de Queiroz – Pós-Doutorado em Relações Internacionais (Universidade de Brasília), Professor Adjunto na Escola Superior de Guerra (ESG).

Raquel Santos Bachiega – Internacionalista; pesquisadora associada ao NUPRI/UCB (Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais/Universidade Católica de Brasília).

Putin, uma vez que o novo presidente procurou projetar uma política externa mais invasiva e assertiva em relação aos seus vizinhos fronteiriços ou, no jargão da geopolítica russa, o Exterior Próximo.<sup>1</sup>

Dessa forma, o artigo propõe o resgate de um dos conceitos que primeiro definiram o campo de estudo da geopolítica — o Espaço Vital, ou *Lebensraum* — de modo a testar sua validade explicativa quando analisado sob o prisma das formulações de política externa da Rússia, durante os primeiros anos de Putin como presidente (2000–2008).<sup>2</sup> Cabe ressaltar que não foi possível descrever ou mesmo aferir a aplicabilidade deste conceito por meio de documentos ou declarações oficiais que apontassem a familiaridade do corpo diplomático e dos militares russos com o conceito de Ratzel, principalmente devido à barreira linguística. Ainda assim, tal fato não inviabiliza o exercício de se buscar identificar, nas ações do ator em análise, conexões com os elementos basilares do conceito, ainda que dedutivamente.

Posto isso, o artigo visa estudar as projeções geopolíticas de Putin para a região do Cáucaso do Sul, ou Transcaucásia.<sup>3</sup> Para tanto, a análise pretende responder à seguinte pergunta: no contexto do Governo Putin (2000–2008), é perceptível a aplicabilidade do conceito ratzeliano de Espaço Vital na formulação da política externa russa para a Transcaucásia?

O intuito é analisar a política externa russa para a Transcaucásia baseado na aplicabilidade da premissa expansionista encontrada na noção geopolítica de Espaço Vital. Adicionalmente, com a finalidade de melhor especificar o universo de análise, foi preciso escolher uma das regiões que fazem fronteira com a Rússia, configuradas em seu exterior próximo, assim como o recorte temporal a ser utilizado. A escolha da Transcaucásia deu-se pelo fato de a região ter sido, durante o Governo Putin, a questão mais complexa com a qual Moscou teve que lidar.

Para a realização da análise aqui proposta, faremos uma descrição histórica da construção do espaço russo para, então, comparando as inferências obtidas no recorte temporal selecionado, identificar semelhanças e diferenças (Lijphart 1971; Seawright and Collier 2004) nas iniciativas de Putin para cada país do Cáucaso do Sul (Geórgia, Armênia e Azerbaijão), de acordo com três variáveis: 1) a perspectiva de ameaça terrorista; 2) a exploração de recursos naturais e/ou energéticos; e 3) a projeção militar.

Para cumprir seu intento, o artigo encontra-se dividido em três partes, nos quais são desenvolvidos diferentes narrativas (histórica, teórica e empírica) em busca da consecução de três objetivos específicos: 1) a partir da perspectiva histórica da geopolítica, apresentar o conceito de Espaço Vital e sua aderência aos propósitos da política externa dos Estados; 2) buscar inferir a influência do conceito de Espaço Vital na construção do Estado



Russo, por meio do estudo de sua formação histórica; e 3) verificar a aplicabilidade do conceito de Espaço Vital na formulação da política externa do Governo Putin (2000–2008) para cada país da Transcaucásia.

## O ESPAÇO VITAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA

Não obstante as múltiplas vertentes da Geopolítica enquanto campo teórico-conceitual, é possível inferir haver um ponto de tangência entre a busca de elementos que expliquem o poder do espaço e, por conseguinte, as transformações do poder no espaço, ou em outras palavras, o alcance territorial das manifestações do poder de determinados atores.

Logo, faz-se igualmente necessário entender o papel da Geopolítica nos estudos de política externa que, para os propósitos deste artigo, será referenciada, tomando como base as contribuições de Russell (1990, 255), como a área particular da ação política dos governos, abrangendo três grandes dimensões: político-diplomático, militar-estratégica e econômica — e que se projeta no âmbito externo ante uma miríade de atores e instituições governamentais e não governamentais, o que nos leva, concomitantemente, a conceber a geopolítica a partir de uma estrutura relacional originada no trinômio espaço-poder-atores, tal qual nos aponta a Figura 1.

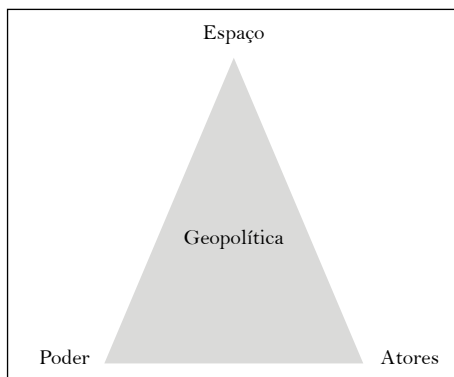


Figura 1 – Estrutura Relacional da Geopolítica  
Fonte: elaborado a partir de Russell (1990) e Raffestin (1993).

Supondo como válidas as premissas até aqui apresentadas, eis, então, uma questão sobre a qual devemos nos debruçar para alcançar nosso intento: como conectar espaço, poder e a agência dos atores em determina-

do contexto a partir de um elemento comum? Uma possibilidade, aquela à qual recorreremos, como dito, é o conceito de “Espaço Vital” (*Lebensraum*) cunhado por Friedrich Ratzel (1844-1904). Com Ratzel, inicia-se o estudo sistemático da dimensão geográfica da política, que tem como corolário basilar a premissa de que a expansão territorial de um povo é justificável se o espaço almejado for capaz de prover os meios para a satisfação de suas necessidades — portanto, a espacialidade, ou a territorialidade, do Estado era o principal objeto de preocupações. Essa premissa indicava a ideia do que seria o Estado e sua ligação com o território como uma fonte de poder — e passou a ser utilizado por líderes políticos como justificativa para aventuras expansionistas em busca do equilíbrio entre as necessidades de uma dada população e a disponibilidade de recursos que o meio oferece para supri-las.

Ratzel sugere, portanto, que a existência do Estado estaria diretamente relacionada à sua capacidade de controlar áreas estratégicas capazes de prover recursos vitais para o desenvolvimento e progresso social do Estado. Logo, Ratzel supõe que os Estados são concebidos a partir da profunda conexão com o espaço, sendo, pois, pragmaticamente indispensável a adoção do fundamento geográfico do poder político (Costa 2008, 34).<sup>4</sup>

Assim, torna-se compreensível a razão pela qual alguns autores que vieram depois de Ratzel (como o geopolítico francês Yves Lacoste) interpretaram a relação entre o papel do conceito de Espaço Vital e a política externa dos Estados como uma premissa expansionista. Portanto, voltando ao nosso ponto de partida, para o universo de pesquisa e o recorte temporal selecionados haveria uma relação de causalidade entre a ideia de Espaço Vital e os princípios da política externa de Putin? E, neste sentido, como se dariam as possíveis inter-relações entre essas duas variáveis?

## A CONSTRUÇÃO DO *LEBENSRAUM* RUSSO

Entender o contexto e os condicionantes na construção do conceito de *Lebensraum*, bem como suas várias interpretações, será o exercício no qual nos debruçaremos doravante na tentativa de traçar o caminho de sua aplicação prática em termos de política externa, confirmando sua validade empírica e denotando a viabilidade de sua extensão a outros estudos de caso, como verificaremos adiante no processo de formação do Estado russo.

A Rússia, atualmente o maior Estado do mundo em extensão, conta com um vasto espaço territorial detentor de recursos naturais estratégicos, fato este que contribuiu para fazer deste ator, mesmo com as perdas sofridas na década de 1990, um player de primeira grandeza na geopolítica eurásiana. Não obstante seu *status* de potência continental, ao longo da história houve tentativas, por parte de países com pretensões hegemônicas, de conquistar

o território russo, mesmo que, na maioria das vezes, a experiência tenha resultado em fracasso<sup>5</sup> (Bertonha 2009; Queiroz 2013).

Entretanto, o que os fatos revelam é que esta vantagem geográfica ficou limitada à superfície continental, uma vez que as fronteiras russas não se estendem às costas marítimas navegáveis — seu acesso ao mar se restringe a águas que permanecem congeladas na maior parte do ano. Outro aspecto que, de certa forma, apresenta um grau de fragilidade da Rússia é a sua continentalidade, fator que, ao mesmo tempo em que é visto como uma vantagem regional, torna-se um elemento que dificulta a proteção de suas vastas fronteiras.<sup>6</sup>

Ao tentar amenizar essa vulnerabilidade ante possíveis fatores externos capazes de se apresentarem como ameaça ao Estado russo, a ideologia expansionista característica do país desde os séculos que levaram à sua consolidação resultou na anexação de territórios vizinhos, que passaram a formar o que a Rússia percebe como seu Espaço Vital.

Olhando para o processo de construção do *Lebensraum* russo a partir de uma retrospectiva histórica, merece destaque a expansão do território no século XVI com Ivan IV, o Terrível, período no qual o Estado em formação conseguia expandir-se em média 50 milhas quadradas diariamente, por vários anos (Kotkin 2016, 2). Essa expansão ao leste foi relativamente rápida e sem muitos obstáculos, dado o fato de que as vastas áreas em questão eram pouco habitadas — circunstância observada mesmo hodiernamente, uma vez que a região da Sibéria se encontra despovoada salvo por algumas poucas cidades (Nygren 2008, 14).

Apesar disso, essa porção ao Leste carecia, como mencionado anteriormente, de uma saída para o mar quente, tornando-se uma preocupação do novo Estado desde o início de sua consolidação. Este componente só seria encontrado ao sul, como percebido por Pedro, o Grande (1672–1725), que promoveu a conquista da região com a tomada do norte do Mar Negro, no século XVII. Por conseguinte, a vitória de Catarina, a Grande (1729–1796) sobre o Império Otomano no século XVIII finalmente anexou a região do Mar Negro à Rússia, com a tomada da Crimeia em 1783 e de Odessa em 1791. Portanto, a expansão ao oeste provou-se crucial para o estabelecimento do Estado russo como uma grande potência. O término da Grande Guerra do Norte (1700–1721) proporcionou à Grande Rússia a atual Estônia e Letônia, bem como a Finlândia e a Bessarábia (atual Moldávia), em 1812, sendo essa expansão mais expressiva durante o reinado de Alexandre I (1777–1825).

Assim, de acordo com Nygren (2008, 16), a Rússia evoluiu “tanto no seu isolamento ante outros Estados (no leste), quanto na competição com outras grandes potências (no sul e no oeste), das quais algumas de suas

características imperialistas se originam”. Portanto, a expansão territorial da Rússia foi, nas palavras de Dmitri Trenin (2001, 71), “determinada pela geografia, pelas circunstâncias históricas e pela mentalidade particular dos líderes russos”.

Com o início da Primeira Guerra Mundial, em 1914, a Grande Rússia estava em seu pico territorial (ilustrado na Figura 2), estendendo-se dos mares Cáspio e Negro ao Oceano Pacífico, com uma população de mais de 145 milhões de habitantes e alcançando a quarta ou quinta posição no ranking de maiores economias industrializadas (Nygren 2008, 15; Kotkin 2016, 2). Foi na progressão da guerra, contudo, que o Estado russo percebeu sua fragilidade social (com a fracassada tentativa de unificação do Estado), econômica (com o retrocesso industrial, causado pelas elites) e militar (com o desastre no recrutamento e preparo da população) (Bertonha 2009).

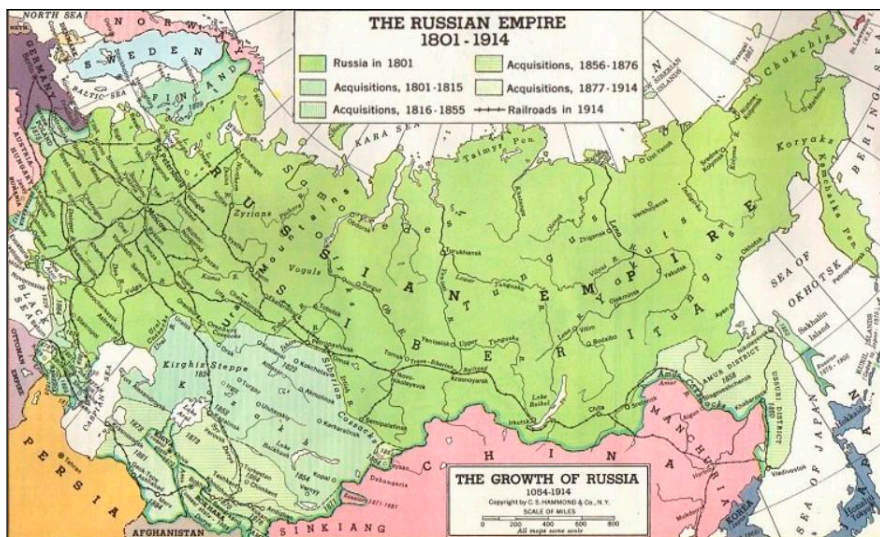


Figura 2 – O Império Russo (1801-1914).  
 Fonte: Hammond Historical Atlas (1965, 34).

Dessa forma, é indispensável pontuar que a Revolução Russa de 1917 daria início ao processo de reconquista política e geográfica do Espaço Vital russo, o que mais tarde levaria à criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

O *LEBENSRAUM* SOVIÉTICO (1922–1991)

Na visão Ratzeliana, os ideais políticos “expandem-se ou contraem-se com o espaço que os cerca”, sendo, pois, a política externa instrumento de consecução das demandas de uma comunidade nacional ali organizada. Logo, a noção de Espaço Vital, vista como uma geoestratégia de reestruturação do espaço, propõe a relação entre política externa e a tradição geopolítica de construção de uma identidade expansionista (Morozova 2011, 73).

A criação da URSS em 1922, portanto, refletiu a busca pela reconstrução tanto do antigo “espaço russo” quanto da identidade expansionista russa, alcançada inicialmente através do movimento político bolchevique de 1917. O primeiro Estado comunista da História retomou a atenção que a imensa Rússia recebia anteriormente às perdas físicas que sofrera com a Primeira Guerra Mundial, voltando a exercer uma efetiva influência no jogo de poder daquele momento (Bertonha 2009, 70–71).

Em termos geopolíticos, esse novo Estado procurou recuperar o que a velha Rússia havia perdido. A política externa russa, alicerçada pelos corolários ratzelianos do *Lebensraum*, justificava as premissas expansionistas do Estado ao se utilizar de um horizonte ético abrangente das perspectivas de sua sociedade (Morozova 2011, 74).



Figura 3 – A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Fonte: Encyclopaedia Britannica (2012).

A unidade e coerência nacionais seriam mais tarde alcançadas, consideradas um produto do ambiente geográfico que cria condições similares de vida e atividade econômica ao longo do território (Morozova 2011, 75). Conseqüentemente, da interação entre uma sociedade e o território que esta ocupa, nasce, tal qual preconizado por Ratzel, o Estado orgânico — ente equiparado a um organismo vivo em busca do Espaço Vital à sua sobrevivência, justificando, portanto, a expansão como algo natural (Morozova 2011, 74–75).

Por conseguinte, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a instauração do período conhecido como Guerra Fria (1947-1991) — estágio que apresentou ao sistema internacional a dimensão do poder dos dois maiores atores à época, EUA e URSS —, essa nova realidade política passou a ser considerada como o apogeu do estudo das Relações Internacionais, elevando o reconhecimento da importância do pensamento geopolítico nas relações entre seu exterior próximo.

O desmantelamento do antigo bloco soviético, oficializado em 26 de dezembro de 1991, transformou a era de tensões que abalou o mundo por quase 50 anos (Bertonha 2009). Os países que compunham a URSS foram remetidos ao seu *status* anterior à anexação por Moscou, e a Rússia voltava agora à situação de instabilidade, especialmente geográfica.

Diversos atores moveram-se rapidamente para tentar integrar o quanto fosse possível do espólio soviético, absorvendo a Europa do Leste e persuadindo os Balcãs a entrarem para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), além da aproximação dos EUA com a Geórgia, o Cáucaso e vários países da Ásia central. A área estrategicamente mais sensível era — e continua sendo, dada a recente divergência na situação da Crimeia — a Ucrânia, sendo esta a chave para um possível processo de desintegração do território russo e, conseqüentemente, do núcleo de seu Espaço Vital (Friedman 2009). Como explicado por Friedman (2009, 102), “given the simple fact that Russia did not disintegrate, the Russian geopolitical question will reemerge. Given the fact that Russia is now reenergizing itself, that question will come sooner rather than later”.

Em vista destas percepções, a Rússia, a partir de então, tenta recompor o país, ao menos para que o reordenamento de forças no pós-Guerra Fria não signifique uma maior exposição de suas fronteiras, sobretudo por meio da adesão das ex-repúblicas soviéticas à aliança militar do ocidente.

## A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO VITAL RUSSO NO PÓS-GUERRA FRIA EM SEU EXTERIOR PRÓXIMO: O CASO DO CÁUCASO DO SUL

Neste tópico serão delineadas as iniciativas de projeção de política externa do primeiro mandato de Vladimir Putin como presidente (2000–

2008) para os países considerados pela Rússia como pertencentes ao seu exterior próximo. A seguinte análise, que destacará a região do Cáucaso do Sul, pretende relacionar as variáveis independentes russas para cada país aqui proposto (Geórgia, Armênia e Azerbaijão), utilizando-se da construção do Espaço Vital por meio da procura pela consolidação da Grande Rússia, sendo este um projeto estatal retomado, com ímpeto, por Putin — por isso sua escolha como critério de análise.

Inicialmente, torna-se necessário entender a importância da região do Cáucaso para a Federação Russa, bem como a razão pela qual a execução dos projetos russos para seu exterior próximo — incluindo a Transcaucásia — se tornaram cada vez mais limitados. A vulnerabilidade de suas fronteiras no período pós-soviético tem contribuído para a diminuição de sua esfera imediata de influência, o que poderia vir a tornar o país mais vulnerável à perda de territórios e do espaço que este considera vital para a sobrevivência do Estado.

Anos após a dissolução da URSS, a questão geopolítica apresentava sinais de que voltaria com força na região. A retomada do pensamento russo mais tradicional e conservador, consolidado principalmente no ressurgimento da Teoria Eurasianista de Aleksandr Dugin,<sup>7</sup> que passaria a integrar a sua nova política externa, aponta para uma combinação da percepção russa do Espaço Vital e da necessidade do Estado de manter sua identidade geopolítica — estas últimas baseadas na tradição histórica da Rússia de se determinar geograficamente. Tal feito é especialmente atribuído à organização russa *Pamyat* (que se autodetermina como o Movimento Popular Cristão Ortodoxo Patriótico-Nacional), uma vez que, nos anos 1990, esta abrangia a maior parte dos nacionalistas russos (Laruelle 2008, 4).

Ademais, torna-se importante recordar que a projeção de política externa da Rússia tem, do ponto de vista histórico, se focado primariamente nos países com os quais ela faz fronteira, partes constituintes da antiga União Soviética e atualmente pertencentes à Comunidade dos Estados Independentes (CEI). Essa estratégia regional enquadra-se nas medidas de segurança e manutenção da esfera geográfica de influência adotadas pelo Estado russo ao longo dos anos (Gorenburg 2016, 1).

A CEI é, além de Espaço Vital natural de afirmação russa, uma região onde são projetados interesses europeus, em particular, e ocidentais, em geral — sintetizados pela influência da União Europeia (UE) e OTAN. A esse respeito, Macedo (2016, 2) declara que “sendo o antigo espaço soviético, reconfigurado na CEI, o principal vetor da política externa russa, não deixa de estar intimamente ligado à dicotomia Leste-Occidente”. Consequentemente, o alargamento dessas instituições ocidentais, que acontece desde o final da Guerra Fria, apresenta uma possível ameaça à influência e posicionamento da Rússia ante o sistema internacional (Macedo 2016, 2).

Logo, o atual sentimento de insegurança que a Rússia apresenta possui similaridades com a situação de determinados períodos de sua história, uma vez que a Europa, embora não se apresente inamistosa — porém cautelosa —, pode não representar para a Eurásia uma entidade política cooperante (Queiroz e Krishna-Hensel 2019, 85;95); o Cáucaso, embora relativamente estabilizado durante o regime soviético, pode retornar à situação de possível desestabilização; a Ásia Central, além de sofrer pressões de atores externos, está em fase de desenvolvimento da sua própria identidade; e o Extremo Leste, que faz fronteira com a China, tem de lidar com as limitações impostas por uma superpotência ascendente (Fânzeres 2014, 19).

A adesão da República Tcheca, da Hungria e da Polônia em 1999, da Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia e Eslováquia em 2004, e da Albânia em 2009 à aliança militar do ocidente colocou a administração da OTAN em uma região percebida pela Federação Russa como parte de seu Espaço Vital. Além do receio da proximidade da estrutura da OTAN frente às fronteiras russas, existe ainda a preocupação da Rússia de ser deixada de fora dos processos de segurança europeia (Macedo 2016, 53). O que se entendia era que o prestígio da Rússia, conquistado em anos de expansão política e geográfica, ficara paralisado. O conflito na Chechênia na década de 1990, que custou aos cofres russos pelo menos US\$ 5 bilhões e mergulhou o país em uma crise financeira, significou o limite da força e das condições russas de prevenir as incursões da OTAN em seu exterior próximo (Bandeira 2017, 23).

O Governo Yeltsin fora, portanto, caracterizado pela árdua transição de um Estado considerado como uma superpotência para um Estado ainda com *status* de potência militar — já que foi herdeiro do espólio soviético —, contudo, economicamente e politicamente fragilizado e com dificuldades de recuperação. Foi apenas com a chegada à presidência de seu primeiro-ministro Vladimir Putin, em 1999, que a agenda geopolítica do país voltaria a ser um elemento determinante da política externa russa. Em suma, a Rússia tem, factualmente, traçado sua expansão geopolítica para o continente europeu e asiático. Ao longo da história, esta se estendeu por quase todo o Cáucaso, considerada a região politicamente mais instável do exterior próximo russo.

## A IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA DO CÁUCASO

O Cáucaso, como mostrado na figura a seguir, está situado entre o Mar Negro e o Mar Cáspio, sendo uma das áreas mais etnicamente heterogêneas do mundo e a principal rota de migração entre a Europa e a Ásia ao longo dos séculos. A região sempre foi uma das mais eminentes arenas de



guerra, cujo domínio foi disputado por russos,<sup>8</sup> ingleses, persas e turcos no século XIX, alcançando relativa estabilidade apenas quando passou a fazer parte da União Soviética (Bandeira 2017, 2).



Figura 4 – Mapa do Cáucaso (2012).

Fonte: International Crisis Group (2012, 33).

Além disso, o fim da União Soviética permitiu a criação de três novos Estados neste Espaço Vital (Geórgia, Armênia e Azerbaijão), que pertenceriam agora ao Cáucaso fora do domínio russo: o Cáucaso do Sul ou Transcaucásia. Consequentemente, a perda desse território, com a penetração econômica e militar dos EUA/OTAN,<sup>9</sup> forçou o recuo da fronteira russa para o norte, mais vulnerável e instável, do Cáucaso, que compreende a Chechênia, a Inguchétia, o Daguestão, a Ossétia do Norte, a Carachai-Circássia, a Cabárdia-Balcária, a Adiguésia e o distrito de Krasnodar, formando assim o Cáucaso do Norte ou Ciscaucásia (Bandeira 2017, 3).

Cabe destacar ainda que o Cáucaso é um corredor vital para o transporte do petróleo do Mar Cáspio, assim como do gás da Ásia Central (ilustrado no mapa a seguir). Nesse sentido, o Estado da Geórgia, para a Europa, torna-se um parceiro fundamental para a estratégia de diversificação do fornecimento energético, enquanto os EUA o enxergam como peça essencial no Cáucaso para minimizar a influência russa resultante do transporte de gás para a Europa<sup>10</sup> (Alves 2012, 32).



Figura 5 – Gasodutos do Cáucaso.  
 Fonte: The Economist (2008).

Complementarmente, o Cáucaso pode ser definido com parte de um conjunto de Complexos Regionais de Segurança<sup>11</sup> (sub-complexo do Cáucaso/Mar Cáspio/Mar Negro), sendo que a geopolítica desta região acaba por afetar não apenas o Espaço Vital russo, como também a segurança das três repúblicas da Geórgia, Azerbaijão e Armênia, que fazem fronteira com a Federação Russa (Nygren 2008, 101).

Seguindo a proposta do conceito de *Lebensraum* para justificar a política externa expansionista da Rússia pós-soviética, o exterior próximo russo mais interessante em termos geopolíticos seria, pelos motivos aqui sugeridos, o Cáucaso do Sul. Como veremos a seguir, os três países do Cáucaso do Sul sofreram, desde o início da década de 1990, várias investidas dos governos russos, que objetivavam manter a área sob sua esfera de projeção de poder e retomar o controle do território que a Rússia percebe como seu Espaço Vital, este perdido, como dito, com o fim da União Soviética.

## A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO PUTIN PARA O CÁUCASO DO SUL

O ponto de partida da administração de Putin, com a renúncia de Yeltsin, fora, portanto, a Segunda Guerra da Chechênia, em 1999. Desse modo, o primeiro mandato do Governo Putin seria repleto de traços da

negligência<sup>12</sup> da Era Yeltsin, especialmente na Chechênia, região que simboliza direta e indiretamente as tentativas do Estado de construir relações com os três países do Cáucaso do Sul em sua estratégia de reconquista de parte de seu Espaço Vital (Nygren 2008, 102).

Ambos os Cáucosos, do Norte e do Sul, passaram a ser vistos como regiões securitárias interligadas, sendo a estratégia de Moscou endossar que a segurança no Norte (no contexto do aumento de ataques organizados por tropas paramilitares islâmicas radicais na Inguchétia, Cabárdia-Balcária, Carachai-Circássia e Ossétia do Norte) exigia uma ativa política russa no Sul (Secrieru 2006, 298).

Por conta do Tratado Turco-Russo de 1921, a Rússia garante não apenas a fronteira com a Turquia, de um lado, e a Geórgia, Armênia e Azerbaijão, do outro; mas também o *status* das repúblicas autônomas de Ajaria (parte da Geórgia) e Nakhichevan (parte do Azerbaijão). Geopolíticos russos apontam ainda para a importância do Corredor de Megrin (na Armênia), que separa Nakhichevan do resto do território do Azerbaijão, impedindo, assim, uma conexão direta da Turquia com o Azerbaijão e o Mar Cáspio (Trenin 2001, 195).

Por conseguinte, a política externa russa para as citadas repúblicas do Cáucaso do Sul tem se concentrado em torno de três questões interconectadas: 1) primeiramente, a ameaça terrorista, utilizada como pretexto para se obter os resultados políticos desejados; 2) em segundo lugar, os interesses da Federação Russa e das companhias petrolíferas em uma perspectiva geoeconômica mais ampla (que resultaria na expansão dos negócios russos); e, por fim, 3) a habilidade da Rússia de projetar seu poderio militar para resolução de conflitos (manutenção de bases militares no Mar Cáspio) (Secrieru 2006, 298–299).

Antes mesmo dos ataques terroristas sofridos pelos Estados Unidos no 11 de Setembro 2001, período que significou para a Rússia o momento de lutar ao lado dos EUA contra um novo inimigo em comum, era evidente o receio do país quanto a uma possível ação das organizações do ocidente no Cáucaso do Sul (Nygren 2008, 103). Em março de 2000, o presidente armênio Robert Kocharian argumentou que as bases militares russas na Armênia e na Geórgia deveriam ser incorporadas por um sistema de segurança no Cáucaso do Sul, baseado no formato “3+3+2” (um acordo entre a Armênia, o Azerbaijão e a Geórgia, com a Rússia, o Irã e a Turquia como fiadores e os EUA e a UE como patrocinadores) (Nygren 2008, 103).

Posto isto, quase um ano mais tarde, o Governo Putin lança uma ofensiva ao Cáucaso em janeiro de 2001. Em junho do mesmo ano, Putin tentou delinear iniciativas para se discutir as relações com o Cáucaso: o presidente russo encontrou-se primeiro com o presidente Kocharian da Armênia, em

seguida com o presidente Aliev do Azerbaijão, e então com o presidente Shevardnadze da Geórgia, para discutir problemas regionais relacionados à segurança e conflitos não resolvidos, sugerindo aos países do Cáucaso do Sul que as relações entre as duas regiões haviam se tornado uma “prioridade da política externa russa” (Nygren 2008, 103).

Feita esta breve introdução quanto às relações entre a Rússia e a Transcaucásia em nível regional, analisamos, a seguir, em pormenores, a projeção russa para cada país da região, de acordo com as variáveis utilizadas pelo Governo Putin (2000–2008) que podem ser relacionadas à conquista do Espaço Vital e à consolidação territorial da Grande Rússia.

#### a) Geórgia

A Geórgia tem sido, pelos motivos que serão apresentados a seguir, a questão mais complexa da Transcaucásia, sendo determinante tanto para a Rússia quanto para as instituições ocidentais.

Com a saída do presidente Clinton em 2001, o Pentágono moveu sua política externa em direção à Geórgia, procurando transformar o país em uma força de contenção para prevenir que a Rússia dominasse a região do Cáucaso novamente. Isso foi possível especialmente após os ataques do 11 de Setembro, quando o reeleito presidente georgiano Eduard Shevardnadze declarou a Washington sua pretensão de auxiliar os EUA na Guerra ao Terror. Na ocasião, Shevardnadze solicitou o apoio econômico e militar americano, além de assinar um acordo de parceria estratégica com a OTAN e permitir a construção do oleoduto de Baku-Tbilisi-Ceyhan (Bandeira 2017, 47).

O conflito de interesses com Moscou, no entanto, significou uma maior instabilidade para a Geórgia, principalmente após o reconhecimento russo da independência da Abcásia, uma região que declarou sua separação do Estado georgiano em 1992; e da instalação de bases militares russas nas áreas de Gudauta, na Abcásia, Batumi, na Ajaria, e Akhalkalaki, em Javakheti (Bandeira 2017, 47). A esse respeito, Trenin (2001, 191) declara que “the big issues [after the end of the Soviet Union] confronted the two countries indirectly, but in a very serious way. They relate to Abkhazia and South Ossetia, the two independent-minded regions inside Georgia, and Chechnya”.

Adicionalmente, a Rússia compartilha uma fronteira com a república separatista da Abcásia, na Geórgia, o que facilitou o envolvimento militar russo no conflito da região em 1992–1993. Desde então, essa fronteira tem proporcionado à Federação Russa um canal para exercer influência em seu Espaço Vital, mais especificamente na Abcásia e, indiretamente, na Geórgia (Trenin 2001, 191).

Quanto à manutenção das fronteiras, o diálogo entre a Rússia e as autoridades abcasianas é constante, sendo esse esforço russo de manutenção da paz na linha de cessar-fogo entre a Abcásia e a Geórgia por vezes referida em Tbilisi como “guardas de fronteira para a Abcásia”. Com o apoio militar russo aos separatistas da Abcásia, as forças georgianas foram derrotadas em 1993 e, desde então, Moscou tenta usar a questão da região para pressionar Tbilisi, ao mesmo tempo que rejeita pedidos de nacionalistas para anexar a Abcásia à Federação Russa (Trenin 2001, 191).

A outra questão conflituosa na Geórgia diz respeito à Ossétia do Sul, na qual as autoridades russas e o governo da Ossétia do Norte assumiram um papel moderador. Um batalhão russo, designado como “força de paz”, é mantido na Ossétia do Sul, e a Rússia espera que qualquer acordo futuro na região preserve sua influência no território, seja diretamente ou pela Ossétia do Norte (Trenin 2001, 192).

Putin, claramente, projeta os interesses geopolíticos no país, sendo que o ápice dessa projeção aconteceu em agosto de 2008, com o ataque militar contra forças georgianas que invadiram a Ossétia do Sul. A ação serviu como um aviso, principalmente à OTAN, de que a região — o Cáucaso e as margens do Mar Negro — pertence à esfera russa de influência (mais precisamente, seu *Lebensraum*), não mais admitindo-se, portanto, uma maior penetração dos EUA e de forças ocidentais naquele espaço (Bandeira 2017, 61). Em retaliação, o então presidente americano George Bush declarou que a invasão da Ossétia do Sul era inaceitável, e o vice-presidente Dick Cheney afirmou que as ações russas não ficariam sem resposta. Mas ficaram, tanto na questão da Abcásia quanto da Ossétia do Sul (Bandeira 2017, 298).

Com a ajuda da Rússia, a resolução do conflito Ossético-Georgiano tem sido tão lenta quanto a do conflito abcasiano. A relação entre a Ossétia do Sul e a Geórgia pode ser, na melhor das hipóteses, um tanto tímida (Trenin 2001, 192). O diálogo entre Rússia e Geórgia no Governo Putin, no entanto, continua marcado pelos acontecimentos de 2008, período no qual a Geórgia sai da CEI, deixando de ser um membro efetivo da comunidade em 2009 (Macedo 2016, 78).

## b) Armênia

Entre os três países que formam o Cáucaso do Sul, a Armênia é ainda aquele que mais depende da Rússia, seja no setor econômico ou no setor militar. Essa dependência provém da falta de recursos energéticos do país e do isolamento geográfico pelo qual a Armênia tem passado com o encerramento das fronteiras com o Azerbaijão e a Turquia, por conta do conflito de Nagorno-Karabakh<sup>13</sup> (Macedo 2016, 96).

As relações militares desenvolvidas entre Rússia e Armênia são importantes tanto para Moscou quanto para Erevan. Para os russos, estas relações significam a manutenção da Armênia em seu espaço vital; para os armênios, significa a garantia da segurança territorial (Macedo 2016, 96).

Na área militar, a Rússia continuou abastecendo os armênios com armamento pesado, enquanto na área econômica, o país conduziu uma política de apreensão de ativos em setores estratégicos do Estado armênio, por meio da exploração da dependência deste dos recursos naturais russos (Kelkitli 2008, 86). As relações militares e econômicas entre Armênia e Rússia foram aprofundadas especialmente após a revolução na Geórgia em 2003, uma vez que a Armênia continua hospedando várias bases e tropas russas em seu território, que guardam a fronteira armênia com a Turquia e o Irã. Com a crise política georgiana de 2003, os ministros da defesa da Rússia e da Armênia assinaram acordos de cooperação militar, sendo a Armênia considerada por Moscou um aliado estratégico no Cáucaso do Sul (Secieru 2006, 299).

Outro ponto a ser destacado é que a Federação Russa tem assumido o controle de uma série de instituições econômicas da Armênia — ação não encontrou obstáculos, por conta de uma dívida de US\$98 milhões de dólares para a Rússia. Como parte do esquema, a Rússia recebeu ativos na área militar-industrial, como a usina térmica de Hrazdan, a fábrica eletrônica Mars e três empresas de pesquisa e produção, suficientes para liquidar de vez essa dívida externa (Secieru 2006, 299).

Ao longo do Governo Putin (2000–2008), a tendência era aumentar a presença russa na Armênia. Desse modo, quase todo o complexo energético do Estado Armênio passou para o controle da estatal russa UES (Unified Energy System) (Secieru 2006, 299).

No entanto, enquanto a Armênia oferece um ambiente amistoso para as tropas russas, geopoliticamente o Estado tem se transformado em uma ilha isolada, sendo que as forças russas — incluindo os guardas fronteiriços — estão se tornando mais vantajosos para o país hospedeiro do que para Moscou (Trenin 2001, 121).

### c) Azerbaijão

As relações entre a Rússia e o Azerbaijão não são tão turbulentas quanto as relações russo-georgianas; no entanto, estão longe de serem tão amistosas quanto as relações entre Moscou e Erevan. Não existem disputas territoriais entre os dois países, mas a questão dos Lezghin (que, como os Ossétios, são um povo dividido pela fronteira com o Daguestão) e os conflitos em Karabakh se mostram como obstáculos tanto para essa relação bilateral quanto para a manutenção de influência russa em seu espaço vital (Trenin 2001, 191).

O diálogo entre os dois países manteve o equilíbrio durante a Era Putin, uma vez que o Azerbaijão se mostra menos interessado em ingressar na OTAN do que a Geórgia, além de restringir seu apoio aos combatentes chechenos ao extremo. Essa relação encontra-se fundamentada principalmente na cooperação energética, sendo que ambos conseguiram resolver suas duas questões mais controversas envolvendo o *status* da estação de Gabala e a delimitação do Mar Cáspio (Kelkitli 2008, 82).

Putin reorientou a política externa russa para o Azerbaijão ao, pragmaticamente, aproximar-se do país durante a visita do presidente azerbaijano Geidar Aliev em 2002, ocasião na qual Baku estendeu a utilização da estação de Gabala pela Rússia por mais 10 anos (Secrieru 2006, 299).

A questão chechena no país, no entanto, agravou-se, a ponto de fechar o escritório administrativo do presidente rebelde Aslan Maskhadov na capital do Azerbaijão (Secrieru 2006, 299). Isso ocorreu graças ao bombardeio russo da cidade de Kimir, à participação de tropas militares russas na fronteira do Azerbaijão com a Armênia e à imposição de restrições de vistos aos cidadãos azerbaijanos pelo governo russo; estas ocorrências mudaram o rumo das relações entre os dois países a favor da Rússia, uma vez que o Azerbaijão extraditou vários combatentes chechenos para a Rússia e fechou centros escolares e culturais chechenos no país (Kelkitli 2008, 83).

Em 2002, Rússia e Azerbaijão chegaram a um acordo sobre a demarcação do solo oceânico do Mar Cáspio, além de retirarem formalmente a oposição à construção do gasoduto de Baku-Tbilisi-Ceyhan. Em 2004, o novo presidente azerbaijano, Ilham Aliev, visitou Moscou, ocasião na qual os dois Estados concordaram em expandir a cooperação militar bilateral (Secrieru 2006, 300).

Complementarmente, comparado aos outros dois Estados da Transcaucásia, o Azerbaijão é menos dependente do abastecimento energético russo, por conta de suas reservas naturais de gás e petróleo. E, apesar dos acordos firmados na esfera militar, estes ainda permanecem em dimensões limitadas (Kelkitli 2008, 85).

Logo, dos Estados da Transcaucásia, o Azerbaijão continua a ser o mais distante da esfera russa, condição que permaneceu mesmo com o fim do primeiro Governo Putin (2000–2008), e que vai em direção contrária aos intentos de Putin para a região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As inferências causais e descritivas auferidas sugerem que a política externa russa para o espaço vital transcaucasiano, entre 2000 e 2008, pautou-se em uma agenda heterogênea. De forma a alcançar o território que,

como descrito, historicamente considera como seu *Lebensraum*, a Rússia da Era Putin procurou manter e expandir sua presença na região, de modo que esta continuasse longe dos interesses ocidentais e, conseqüentemente, dentro do alcance russo.

Quanto à variável “ameaça terrorista”, utilizada como justificativa russa para a manutenção da segurança nacional e regional, esta fora eficiente para conter a influência dos rebeldes chechenos no Azerbaijão, ao mesmo tempo em que não surtiu efeito na Geórgia, que procurou integrar-se à OTAN. A Armênia, que, diferentemente do Azerbaijão, não apresenta diferenças religiosas com a Rússia (Geórgia e Armênia são de maioria cristã, enquanto o Azerbaijão, assim como grande parte do Cáucaso do Norte, é de maioria muçulmana), não foi movida pela questão terrorista, mantendo o foco no conflito fronteiriço ao leste.

Quanto aos interesses energéticos russos, esses pode ser observado na projeção para a Geórgia e para o Azerbaijão, enquanto a Armênia encontra-se dependente da Rússia no quesito dos recursos naturais. Este fato torna-se vantajoso para a Rússia, que encontra na Armênia um aliado fiel — e provavelmente o único — na região. Como explica Trenin (2001, 285), depois de anos de conflitos no Cáucaso do Sul, a Geórgia e o Azerbaijão passaram a ver a Rússia com desconfiança, enquanto a Armênia vê seu vizinho como um protetor externo. O Azerbaijão, por sua vez, usa da abundância de seus recursos para se afastar da influência de Moscou, mostrando-se o mais independente dos três Estados.

Por fim, a projeção militar russa foi ativa e proeminente nos três Estados ao sul, na medida em que a Geórgia, apesar de reticente, tem cedido às incursões militares mediante forte pressão do Kremlin. Dos três países, a Armênia apresenta o maior interesse na presença russa, especialmente em suas fronteiras com o Azerbaijão e a Turquia; e o Azerbaijão, apesar de concordar com a Rússia nos aspectos energéticos, contesta a influência russa em seu interior, acentuada pelo apoio do Kremlin à oposição armênia.

Assim, o que observamos dedutivamente, ressalte-se, é que a política externa de Putin procurou retomar a vocação expansionista do Estado Russo, utilizando-se, para tal, de premissas presentes no conceito de Espaço Vital para justificar suas ações na Transcaucásia. Cabe reafirmar que a análise geopolítica eurásiana não é recente ou mesmo rara. Portanto, uma vez explicado o conceito de Espaço Vital, bem como a relevância deste tipo de visão para a análise da formação dos Estados, buscou-se demonstrar a validade do tema (ainda que oriunda da geopolítica clássica do século XVIII) para as relações internacionais contemporâneas.

As inferências observadas permitiram-nos entender, em especial, como as relações da Federação Russa com cada país do Cáucaso do Sul diferem



umas das outras, contrariamente à proposições que tratam as iniciativas para a região de maneira homogênea. Complementarmente, ao avaliar a aplicação do conceito de Espaço Vital na formulação da política externa, ainda que de maneira não expressamente objetiva, foi possível entender que as variáveis pelas quais o Estado procura se expandir podem ser inúmeras, indo muito além da concepção originalmente concebida na epistemologia do termo. Como exemplo, temos a variável étnica, que não chegou a ser considerada, mas que, certamente, merece maior espaço em estudos complementares.

Observamos que a questão energética, tão relevante para a Europa e para muitos vizinhos do Estado russo, bem como para a Geórgia e para o Azerbaijão, não pareceu ser, no escopo dos fatos apresentados, um fator determinante do interesse russo na Armênia, estando este embasado em outras variáveis. Similarmente, a Geórgia e a Armênia não são atingidas pela perspectiva de ameaça terrorista, enquanto o Azerbaijão está no foco de projeção das três questões analisadas.

Dessa forma, a aplicabilidade da noção de Espaço Vital na política externa russa é respaldada na projeção de determinadas variáveis, considerando que, em cada país do Cáucaso do Sul, o peso destas foi heterogêneo, como sintetizado na tabela seguinte.

<b>Variável observada</b> <b>País</b>	<b>Perspectiva de ameaça terrorista</b>	<b>Exploração de recursos naturais e/ou energéticos</b>	<b>Projeção militar</b>
Geórgia	Não	Sim	Sim
Armênia	Não	Não	Sim
Azerbaijão	Sim	Sim	Sim

Figura 6 – Projeção de política externa russa para os países do Cáucaso do Sul

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por fim, ainda que a partir de correlações dedutivas e, por conseguinte, limitadas quanto à sua capacidade explicativa, sugerimos que, com Putin, o Cáucaso do Sul continuou figurando como espaço vital na Realpolitik russa, mas por motivos que extrapolam a concepção original do modelo ratzeliano de *Lebensraum*.

## REFERÊNCIAS

- Alves, André G. de M. P. (Org.). 2012. *O Renascimento de uma potência?: a Rússia no século XXI*. Brasília: IPEA.
- Bandeira, Luiz A. M. 2017. *The Second Cold War: Geopolitics and the Strategic Dimensions of the USA*. Gewerbestrasse: Springer.
- Bertonha, João F. 2009. *Rússia: ascensão e queda de um Império*. Curitiba: Juruá.
- Bossen, Gerd D. et al. 2000. *A Rússia no início da Era Putin*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Buzan, Barry, and Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Costa, Wanderley M. 2008. *Geografia Política e Geopolítica*. 2. ed. São Paulo: Edusp.
- Encyclopaedia Britannica. 2018. *The U.S.S.R. from the death of Lenin to the death of Stalin*. <https://www.britannica.com/place/Soviet-Union/The-U-S-S-R-from-the-death-of-Lenin-to-the-death-of-Stalin>.
- Fânzeres, José M. F. 2014. *Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a força da vontade, a arte do possível*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Friedman, George. 2009. *The next 100 years: a forecast for the 21<sup>st</sup> century*. 1. ed. Nova Iorque: Doubleday.
- Gorenburg, Dmitry. 2016. "Russia's Strategic Calculus: threat perceptions and military doctrine". *PONARS Eurasia* 448 (Nov.).
- Hammond Incorporated. 1965. *Hammond Historical Atlas*. Maplewood: C. S. Hammond & Company.
- International Crisis Group. 2012. "The North Caucasus: the challenges of integration (I), ethnicity and conflict". *Europe Report* 220 (Out.).
- Ismailov, Eldar, and Vladimer Papava. 2010. *Rethinking Central Eurasia*. Singapura: Instituto Ásia Central-Cáucaso.
- Kelkitli, Fatma A. 2008. "Russian foreign policy in South Caucasus under Putin". *Perceptions* 13 (Dez./Mar.).
- Kotkin, Stephen. 2016. "Russia's perpetual Geopolitics". *Foreign Affairs* 95, no. 3 (Maio/Jun.).

Laruelle, Marlène. 2008. *Russian Eurasianism: an Ideology of Empire*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method". *APSR* 65, no 3 (September).

Macedo, Mariana C. 2016. "A Política Externa Russa para os Países da Comunidade de Estados Independentes (CEI)". 151 f. Dissertação (Mestrado) — Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

Morozova, Natalia. 2011. "The politics of russian post-soviet identity: geopolitics, Eurasianism, and beyond". 227 f. Tese (Doutorado) — Departamento de Relações Internacionais e Estudos Europeus, Universidade Centro-Europeia.

Nygren, Bertil (Org.). 2008. *The rebuilding of Greater Russia: Putin's foreign policy towards the CIS countries*. Abingdon: Routledge.

Quadros, Marcos P. dos R., and Lauren Machado. 2015. "A Rússia e o Exterior Próximo: potencialidades e entraves para um projeto de grande potência". *Brazilian Journal of International Relations* 4, no 3.

Queiroz, Fábio A. 2013. "Revisitando o conceito clássico de segurança: dinâmicas, atores e validade analítica". *Intellector* X, 1 (Online).

Queiroz, Fábio A, Krishna-Hensel, Sai F. 2019. A new Europe? Assessing challenges to the European Union Pluralistic Security Community. In: Queiroz, Fábio, Tomazini, Rosana, Platiau, Ana Flávia (eds.). *Relações Internacionais da União Europeia: agendas e parcerias*. Curitiba, Porto: Juruá.

\_\_\_\_\_. 2015. *Geografia das Relações Internacionais*. 165 slides. Material apresentado para a disciplina de Geografia Internacional no curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Raffestin, Claude. 1993. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática.

Russell, R. 1990. *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: GEL.

Seawright, Jason, and David Collier. 2004. Glossary. In: Brady, Henry, and David Collier. (eds.). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

Secrieru, Stanislav. 2006. "Russia's foreign policy under Putin: 'CIS Project' renewed". *UNISCI Discussion Papers* 10 (Jan.).

Smith, Graham. 1999. "The masks of Proteus: Russia, geopolitical shift and the new Eurasianism". *The Royal Geographical Society, STOR* 24, no. 4.

The Economist. 2008. *Caucasian pipelines: The dangers of the safe route*. [https://www.economist.com/node/11920984/print?story\\_id=11920984&CFID=49989515&CFTOKEN=33931025](https://www.economist.com/node/11920984/print?story_id=11920984&CFID=49989515&CFTOKEN=33931025).

Trenin, Dmitri. 2001. *The end of Eurasia: Russia on the border between Geopolitics and Globalization*. Washington, D.C.: Carnegie Moscow Center.

## NOTAS

1. Expressão que compreende o projeto russo de tornar-se uma grande potência, pressupondo o amplo domínio pela Rússia de suas regiões fronteiriças (território atualmente ocupado por Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Cazaquistão, Estônia, Geórgia, Letônia, Lituânia, Moldávia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia, Uzbequistão e Quirguistão), constituindo assim a legítima e histórica esfera de influência do país (Quadros e Machado 2015, 585–586).
2. Vladimir Putin chegou à presidência russa em 2000 e governou até 2008, quando Dmitry Medvedev venceu as eleições presidenciais após declarar que indicaria Putin (na época o político mais influente da Rússia) ao cargo de Primeiro-Ministro. Medvedev governou até 2012, sendo sucedido por Putin, que governa até os dias atuais (Macedo 2016).
3. Como explicado por Ismailov e Papava (2010, 7): “The disintegration of the Soviet Union not only gave rise to new independent states, a process of historic importance, but also formed the beginning of their integration into new geopolitical spaces. These spaces had their own geographical contours even within the former Soviet Union. This was reinforced by the economic zoning of the Soviet state on the basis of the administrative-territorial structure of the former U.S.S.R. Latvia, Lithuania, and Estonia together were called ‘Pribaltika’; Azerbaijan, Georgia, and Armenia were known as the ‘Trans-Caucasus’; while Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan together formed ‘Sredniaia Azia’ or Middle Asia”.
4. Apesar de assumirmos como corolário conceitual o *Lebensraum* ratze-liano, cumpre destacar o papel de abordagens contestatórias de suas premissas como o possibilismo, de Vidal de La Blache, que antagonizou a noção de espaço vital ao pressupor a existência de maneiras outras de desenvolver economicamente o Estado em um limitado espaço geográfico.
5. Caso emblemático foi a tentativa de invasão empreendida pela França napoleônica, que desafiou o equilíbrio europeu ao tentar a unificação do continente sob sua hegemonia. Vendo a ineficácia do Bloqueio Continental contra a Inglaterra (1806), Napoleão voltou-se em direção à Rússia disposto a conquistá-la. Napoleão adentrou suas fronteiras em 1812, com um exército de cerca de 600 mil homens. A longa marcha encontrou pelo caminho vastas planícies completamente devastadas pela resistência: era a tática da “terra arrasada”. Ao chegar a Moscou com seu exército esgotado, Napoleão se deparou com o Czar Alexandre, até pouco tempo seu aliado, indisposto a fazer qualquer tipo de negociação. Diante das circunstâncias, e com a aproximação do rigoroso inverno

- russo, restou a Napoleão ordenar a retirada. Apenas 100 mil homens retornaram.
6. O que determina se uma potência é continental ou marítima é seu quociente de continentalidade, gerado a partir da relação entre a extensão da fronteira terrestre e a soma da extensão da fronteira terrestre com a extensão da fronteira marítima. Considera-se que, quanto maior a continentalidade de um Estado, menor será seu grau de liberdade e maior será a dependência de seus vizinhos, o que representa uma ameaça à sua soberania (Queiroz 2015).
  7. A nova proposta do Eurasianismo, ou Neo-Eurasianismo, gradualmente deu forma ao Movimento Político Público e Universal da Eurásia, que mais tarde tornou-se o Movimento Eurasiano Internacional (Ismailov e Papava 2010, 30). Logo, a partir de 1993, o Neo-Eurasianismo passou a ser amplamente disseminado pelos dois maiores partidos nacionalistas à época, o Liberal-Democratic Party, ou Partido Liberal-Democrático (LDPR, em sua sigla em inglês), de Vladimir Zhirinovskiy, e o Communist Party of the Russian Federation, ou Partido Comunista da Federação Russa (CPRF, em sua sigla em inglês), de Gennady Ziuganov. Ambos os líderes focaram nos aspectos geopolíticos do Neo-Eurasianismo, transformando-o em uma doutrina política (Laruelle 2008, 5–6). Deste modo, ao enfatizar a posição especial da Rússia como parte de uma distinta civilização eurásiana, o Neo-Eurasianismo estabelece a produção de uma teoria geopolítica específica que propõe sua visão do papel central da Rússia na Nova Ordem Mundial pós-Guerra Fria (Smith 1999, 483).
  8. A conquista da região, iniciada com Pedro, o Grande, mostra sua vitalidade para a geopolítica da Rússia. Suas montanhas ao sul são consideradas como uma fortaleza natural na defesa da agricultura do norte (Bandeira 2017, 3).
  9. Uma vez que a política em Washington ainda era guiada pela mentalidade da Guerra Fria e pelo triunfo da dissolução da URSS, o presidente americano à época, Bill Clinton, seguindo o Defense Planning Guidance (DPG) e violando os acordos anteriormente estabelecidos entre seu antecessor, George Bush, e o governante soviético Mikhail Gorbachev, expandiu a OTAN até as fronteiras da recém-criada Federação Russa, incorporando os Estados que pertenciam previamente à URSS, como a Estônia, a Lituânia e a Letônia. Os EUA também impuseram sua proeminência na região dos Balcãs, além de preencher o vácuo político no Cáucaso e na Ásia Central (Bandeira 2017, 22).

10. A exemplo, tem-se o Traçado de Nabucco, grande projeto de gasoduto promovido pelos EUA que passa pelo território georgiano (Alves 2012, 32).
11. Como explicado por Buzan e Wæver (2003): “Um Complexo Regional de Segurança (CRS) é definido como um *conjunto de unidades (geralmente Estados)* cujos principais processos de securitização e dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira separada. Um CRS toma forma a partir de três tipos de relações principais: 1) a distribuição de poder entre os Estados da região; 2) os padrões de amizade/inimizade entre os atores deste Complexo; 3) as relações de poder com atores externos à região. Alguns CRS, geralmente aqueles em que há um grande número de atores, contêm arranjos intermediários denominados Subcomplexos”.
12. Como indicado por Nygren (2008, 102), “the Yeltsin era of Russia–Caucasian relations is full of alliance shifts and other developments out of control of official state authorities”.
13. Como salienta Nygren (2008, 105): “The Nagorno-Karabakh conflict has been one of the most persistent ethnic violent conflicts since the demise of the USSR. Already in 1988, large demonstrations followed in Armenia after the refusal of USSR to transfer Nagorno-Karabakh (an enclave of a 200,000 majority of largely Christian Armenians within the territory of Muslim Azerbaijan) to Armenia from Azerbaijan where it had been since 1936. Azeris fled the enclave and Armenians in Azerbaijan were harassed, Azerbaijan closed its borders to Armenia and in December 1989 Armenia declared Nagorno-Karabakh part of Armenia”.

O *LEBENSRAUM* NA POLÍTICA EXTERNA RUSSA PARA O CÁUCASO DO SUL  
(2000-2008)

RESUMO

As projeções de Vladimir Putin para o Cáucaso do Sul, considerada a área mais complexa do chamado exterior próximo entre 2000 e 2008, serão analisadas a partir do conceito de Espaço Vital, além de explicar a importância geopolítica do Cáucaso do Sul e as iniciativas do Governo Putin para a região.

Palavras-chave: Rússia; Cáucaso do Sul; Espaço Vital; Governo Putin.

ABSTRACT

Vladimir Putin's projections for the South Caucasus, considered the most complex area of the so-called near abroad between 2000 and 2008, will be analyzed from the concept of *Lebensraum*, in addition to explaining the geopolitical importance of the South Caucasus and the initiatives of the Putin Administration for the region.

Keywords: Russia; South Caucasus; Vital Space; Putin Administration.



# O Brasil e a Grande Estratégia dos EUA: aspectos históricos conjunturais

## Brazil and the Great Strategy of the USA: historical and conjunctural analysis

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 1, jan./jun. 2019, p. 217-240

DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75080

ISSN 2358-3932

**BRUNA COELHO JAEGER**  
**PEDRO VINÍCIUS BRITES**

### INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo principal analisar a evolução da Grande Estratégia dos Estados Unidos e a relevância que o Brasil assume para os EUA ao longo do período analisado. Mais especificamente, procura vincular as oscilações nas relações Brasil–EUA e as variações no contexto geopolítico da América do Sul sob a perspectiva brasileira. Assim, procura-se depreender os indicadores que permitem avaliar se o lugar do Brasil na Grande Estratégia dos EUA varia conforme as mudanças nos objetivos estratégicos dos EUA, ou se vinculam-se principalmente às próprias mudanças do perfil de inserção internacional do Brasil.

O conceito de Grande Estratégia adotado nesta pesquisa refere-se ao alinhamento entre os objetivos políticos de longo prazo de um país e as capacidades materiais efetivas para colocar esse projeto em prática (Porter 2013; Montgomery 2014). As transformações na Grande Estratégia dos EUA implicam em mudanças na ordem internacional e no equilíbrio geopolítico global. No governo Trump, os EUA reafirmaram o Leste Asiático e a Europa como regiões prioritárias, espaços geoestratégicos das disputas

---

**Bruna Coelho Jaeger** – Professora de Relações Internacionais no Centro Universitário LaSalle do Rio de Janeiro (UniLaSalle/RJ). Professora substituta no Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IRID/UFRJ). Doutoranda em Economia Política Internacional na Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ). Bolsista CAPES. Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS) e Bacharela em Relações Internacionais (UFRGS).

**Pedro Vinícius Brites** – Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS) e Professor-Coordenador do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS) e Bacharel em Relações Internacionais (UFRGS).

com China e Rússia, respectivamente. A Estratégia de Segurança Nacional (2017) deixa bem clara essa postura:

China e Rússia desafiam o poder, a influência, e interesses americanos, erodindo a segurança e a prosperidade americana. Eles estão determinados a tornar as economias menos livres e menos justas, a ampliar suas capacidades militares e a controlar informações e dados para reprimir suas sociedades e expandir sua influência. [...] Essas competições exigem que os Estados Unidos repensem as políticas das duas últimas décadas — políticas baseadas na premissa de que o engajamento com os rivais e sua inclusão nas instituições internacionais e no comércio global os transformaria em atores benignos e parceiros confiáveis. Em grande medida, essa premissa revelou-se falsa (U.S. 2017, 2-3).<sup>1</sup>

A América Latina, nesse contexto, não se configura em espaço estratégico, o que limita a capacidade do Brasil em colocar-se como ator relevante para a política externa dos EUA. Na National Security Strategy (NSS) de 2017, a América Latina é citada apenas uma vez, e o Brasil sequer é mencionado. A citação à América Latina no documento ocorre dentro do pilar de avanço da influência americana, no âmbito da estratégia nos contextos regionais, e nem de modo autônomo está inserida dentro do item voltado ao hemisfério ocidental. Além disso, o foco na *realpolitik* esvazia as instituições internacionais, arenas prioritárias da atuação do Brasil historicamente. Assim, este estudo apresenta a hipótese de que a posição do Brasil na agenda externa dos EUA varia conforme a política externa brasileira, que, quanto mais alinhada a Washington, menos relevante o Brasil torna-se para os EUA. Tendo isso em vista, e o cenário de descarte completo da prioridade geoestratégica da América do Sul apresentado nos últimos documentos estratégicos, conclui-se que o Brasil não tem relevância nessa nova fase da Grande Estratégia dos Estados Unidos,<sup>2</sup> o que, em grande medida, é resultado do retraimento da política externa brasileira. Esse cenário vincula-se a dois processos convergentes. O primeiro processo é o abandono por parte do Brasil — e por razões meramente ideológicas — de seu projeto de liderança regional e de projeção internacional, o que implicou em uma auto-contenção. Somado a isso, o retraimento do Brasil da sua busca por configurar-se como mediador internacional no âmbito global, fato que, somado à posição geopolítica do Brasil, distante das disputas com as potências desafiantes elencadas pelos EUA, coloca o país em um plano secundário na agenda externa do país. O segundo processo é a retomada da *realpolitik* por parte de Washington e o foco na busca da primazia nas disputas estratégicas com China e Rússia.

Esta pesquisa, portanto, procura aliar os esforços analíticos sobre a estruturação das relações entre Brasília e Washington ao entendimento dos efeitos das rupturas e alterações na ordem mundial desde a década de 1970 (1969–2008). Grosso modo, essas rupturas podem ser agrupadas em quatro fases: (i) a Doutrina Nixon (1969), a Guerra do Vietnã (1955–1975), o abandono do padrão-ouro (1971) e a primeira crise do petróleo (1973); (ii) segunda crise do petróleo (1979), crise da dívida externa nos países do terceiro mundo (anos 1980); e guerras (ou instabilidade política e social) nos Estados-Pino (Irã, Afeganistão, Vietnã, Polônia) — operacionalizando-se o conceito de Brzezinski (1986); (iii) a queda da URSS (1991), a globalização e o Consenso de Washington (1989); e (iv) crises do neoliberalismo, Guerra ao Terror, crise financeira (2007–8). A soma dessas rupturas representou uma inflexão na evolução do capitalismo (Hobsbawm 2010) e o início do declínio do arranjo político, econômico e social estabelecido no final da II Guerra Mundial. Portanto, esse conjunto de transformações na ordem internacional, que corroboram para a hipótese de recomposição hegemônica, impactaram diretamente sobre a atuação do Brasil no plano regional.

A fim de cumprir com seus objetivos, este trabalho combina a análise histórica com a análise da Grande Estratégia dos EUA (especialmente através da análise de documentos oficiais). Assim, está dividido em duas seções. A primeira realiza uma análise da formação e estruturação das relações Brasil–EUA, abrangendo desde a doutrina Monroe até o final da Guerra Fria. A seguir, a segunda seção realiza uma análise das relações bilaterais no período posterior à Guerra Fria, e termina conjugando os esforços analíticos das seções anteriores, voltados a uma análise de conjuntura, na qual investiga-se os impactos para o Brasil a partir do endurecimento da política externa de segurança dos EUA no governo Trump. Por fim, cabe destacar que esta pesquisa realiza uma abordagem não necessariamente linear, mas de eventos que contribuem para a compreensão das mudanças que são analisadas na atualidade. Ou seja, busca-se discutir como a posição brasileira em relação aos EUA oscilou ao longo do período analisado, e se essas variações são impulsionadas pelas mudanças na Grande Estratégia ou atendem às mudanças no contexto brasileiro.

## A EVOLUÇÃO DA GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA E AS RELAÇÕES COM BRASIL: DO SÉCULO XIX ATÉ A GUERRA FRIA

O objetivo desta seção é realizar uma análise histórica da relação Estados Unidos–Brasil. Busca-se, portanto, discutir como o Brasil reagiu e foi afetado pelos principais redirecionamentos da Grande Estratégia dos EUA ao longo da história.

A fim de analisar a relação bilateral, deve-se ter em consideração a forma como os EUA distinguem o Brasil em sua pauta estratégica. Especialmente desde o seu período expansionista, a política externa e de segurança dos EUA tende a perceber a América Latina como um conjunto homogêneo, cujo padrão de engajamento e contenção se dá muitas vezes sem diferenciar as especificidades de cada país. Em sua maioria, isso é reflexo de não representarem ameaça ou oposição dura à potência hegemônica, buscando assim angariarem maiores benefícios com o alinhamento. Ainda que o Brasil tenha como padrão de conduta de sua política externa a busca por autonomia, é notável que em poucos momentos de sua história representou uma oposição ao alinhamento com a potência hegemônica. Portanto, o país não se consolidou como uma pauta relevante na estratégia de contenção e engajamento dos EUA, e sim como um parceiro nas políticas de estabilização e manutenção da esfera de influência norte-americana. Como aponta Pecequillo (2015, 105): “Se o Brasil, por suas escolhas, já delimita marginalmente sua atuação, não há necessidade de os Estados Unidos oferecerem concessões ao país, engajando-o. Ou seja, não há o que conter, e o país some do radar de prioridades como Estado pivô, diferente da China e da Índia”. No entanto, para compreender como a Grande Estratégia dos EUA influencia na Política Externa Brasileira, é essencial retomarmos as origens das políticas hemisféricas dos EUA. A preocupação da política externa norte-americana em relação ao hemisfério data do início do século XIX.

Cabe destacar que, embora a Grande Estratégia dos EUA tenha oscilado ao longo da história, majoritariamente ela atende a dois objetivos principais: a segurança estratégica e a segurança energética. Fiori (2017) define assim os dois objetivos:

a) o objetivo da “segurança estratégica” dos EUA, envolvendo a prevenção ou eliminação de toda e qualquer ameaça aos seus interesses nacionais e militares, em qualquer ponto do mundo; incluindo o controle naval e aeroespacial de todos os “fluxos” relevantes para o exercício desta supremacia estratégica global.

b) com ênfase particular na “segurança energética” das forças militares e econômicas dos EUA e de seus principais aliados, com o controle do acesso às principais fontes de energia, mantendo seu direito ao bloqueio instantâneo, — em caso de necessidade ou beligerância — do acesso a elas, por parte dos seus concorrentes ou inimigos (Fiori 2017, s/p.).

A Grande Estratégia que resulta do equilíbrio dos objetivos e das duas perspectivas foi-se moldando desde a independência do país no final do

século XVIII, consolidando-se ao longo do século XIX e culminando na conquista definitiva da condição hegemônica após a II Guerra Mundial. O processo de consolidação territorial, com a conquista do México e ingerência sobre a América Central, bem como a expansão em direção ao Pacífico, refletem esse processo de formação imperial que caracteriza a primeira fase da Grande Estratégia dos EUA.

A Doutrina Monroe tem seus princípios éticos formadores herdados da Declaração de Independência de 1776, e foi lançada em 1823 através do discurso do Presidente James Monroe. Enaltece os valores de autogoverno, liberdade e liderança pelo exemplo. No contexto do final do século XIX, no qual a conformação territorial das fronteiras continentais do país encontrava-se estável e mais bem definida, os Estados Unidos podiam enfim inserir-se na corrida imperialista internacional, ainda que com um discurso diferente das então potências tradicionais. Nesse sentido, de acordo com Pecequillo (2011, 79), o expansionismo americano teria provocado uma transformação paradigmática na política externa do país, justificando-se em três níveis: intelectual, econômico e estratégico. O rechaço à interferência europeia no continente americano por parte da intelectualidade estadunidense encontrava apelo nos preceitos da Doutrina Monroe. Em termos econômicos, a necessidade de assegurar a zona de influência nas Américas era imperativa no contexto da Segunda Revolução Industrial e da decorrente corrida imperialista por acesso a territórios, rotas e matérias primas, dando origem também à política de portas abertas. “Os Estados Unidos deveriam assumir, no exterior, um lugar e um papel compatíveis com seus recursos de poder, prevenindo-se de antemão das ameaças de adversários potenciais” (Pecequillo 2011, 81). Assim, a exclusão de ameaças externas e a garantia de estabilidade regional são aspectos que perduram desde então dentre as preocupações da política externa dos EUA para a América Latina, associando a segurança doméstica com a de outros países.

Ao final do século XIX, o Brasil transita da esfera de influência britânica para a americana, acompanhando os próprios rumos da transição hegemônica. Se a política imperial era reativa ao estabelecimento de qualquer forma de protetorado dos EUA sobre as Américas, a instauração da República concomitante à I Conferência Internacional Americana (1889–1890) inaugurou uma nova fase da diplomacia brasileira, imbuindo-a do “espírito americano” na Política Externa Brasileira (PEB). Ademais, o contexto marca o desejo dos EUA em aumentar sua influência sobre o Brasil, face à posição estratégica do país e à oposição representada pela Argentina. Nesse contexto, o Brasil era um importante aliado dos EUA como estabilizador regional. Dessa forma, o início do século XX combina dois processos concomitantes e definidores da relação bilateral: por um lado, o Corolário

Roosevelt à Doutrina Monroe (1904–1909) e, de outro, a fase de Barão de Rio Branco à frente da diplomacia brasileira. A íntima aproximação do Brasil republicano com os EUA atendia primordialmente a interesses oligárquicos, que empreenderam diversos tratados preferenciais de comércio — a maioria ligados ao café. Entretanto, essa aproximação não representava um alinhamento automático, e sim a visão realista e pragmática de Rio Branco quanto à ascensão dos EUA no Sistema Internacional e o lugar da América do Sul no subsistema americano de influência (Cervo and Bueno 2011). Assim, o apoio do Brasil ao Corolário Roosevelt atendia aos objetivos da PEB de resguardar a América do Sul da ingerência europeia. O uso da força para garantir a estabilidade da região marca as origens da diplomacia do dólar e da transição hegemônica, visto que os EUA tomavam para si em definitivo o papel de assegurar a responsabilidade fiscal dos países latino-americanos. O Brasil, na conjuntura de consolidação fronteiriça, não desaprovava o papel de polícia dos EUA na região. Em outras palavras: a Doutrina Monroe era percebida por Rio Branco com um caráter defensivo, visto que a alternativa europeia era descartada face às ameaças que representava aos interesses lindeiros do Brasil.

A partir de 1929, com a quebra da bolsa de Nova Iorque e a Grande Depressão que acompanha esse fenômeno, inicia-se um processo de redirecionamento decisivo na relação EUA–Brasil, tanto por meio das políticas hemisféricas como da PEB e da construção da hegemonia americana de projeção global. O período marcado pelos governos de Franklin D. Roosevelt (1933–1945) e de Getúlio Vargas (1930–1945) inaugura uma nova fase na estratégia geopolítica dos EUA em relação ao Brasil, de engajamento e contenção. Se o lugar de um país na Grande Estratégia americana define-se pela sua posição geoestratégica e pelo grau de autonomia observada em sua política externa e de segurança, o Brasil alcança condição de grande relevância nesse contexto — isto é, a percepção dos EUA acerca de uma potência relevante posiciona o Brasil na estratégia de engajamento, por meio de concessões políticas e econômicas, com a finalidade de conter e de garantir a aliança preferencial.

No período entreguerras, o debate internacionalismo *versus* isolacionismo ganha força dentro da sociedade americana e entre os tomadores de decisão. Ainda assim, o país manteve os objetivos de liderança regional, apesar da recessão econômica. Há uma mudança de tática nessas políticas, contudo, visto que as intervenções estabelecidas no Corolário Roosevelt começaram a ser percebidas como custosas e contraproducentes. Desse modo, a construção da hegemonia, especialmente na região, passa a associar-se à cooperação e à inclusão, pautando-se num discurso que mesclava idealismo com materialismo (Brzezinski 2012) — o que pode ser visto co-

mo um novo padrão de conduta consolidado nesse período e que perdura em muitas fases da Grande Estratégia americana.

A busca pela manutenção de Estados clientes e pelo afastamento de inimigos externos encontra na política externa de Vargas um obstáculo. Assim, o lançamento da Política da Boa Vizinhança representou uma grande reorientação, uma vez que basearia a política hemisférica em processos de cooperação e consulta, objetivando especialmente o incremento das relações comerciais com a região. A consolidação da esfera de influência deveria passar por outras formas, a partir da retirada das tropas remanescentes na região e o abandono das intervenções. A “pan-americanização da Doutrina Monroe” (Atkins 1989), no entanto, não deixaria de lado as preocupações centrais de estabilização do entorno regional e de afastamento das demais potências extraterritoriais. Dessa forma, segundo Pecequillo (2011), acabou sendo mais uma mudança tática do que estratégica, posto que os preceitos da Doutrina Monroe se mantiveram intactos, não havendo tantas medidas concretas para garantir a efetivação da cooperação e o abandono das intervenções.

A diplomacia da Era Vargas buscou abranger novas formas de cooperação e barganha visando ao interesse nacional. O reforço do pragmatismo como padrão de conduta da PEB se juntou à posição de neutralidade que se manteve até 1942, voltando-se aos objetivos do desenvolvimento nacional. Entretanto, apesar do aumento da participação alemã no comércio brasileiro e sul-americano entre 1934 e 1938, o Brasil acaba apostando definitivamente nos EUA ao final da década, principalmente como decorrência da missão diplomática de Osvaldo Aranha àquele país em 1939. Desse modo, o recuo da equidistância pragmática decorre da leitura dos formuladores da PEB de que faltava à Alemanha as condições efetivas para satisfazer às necessidades do Brasil (Cervo and Bueno 2011). Além disso, tendo em vista que a história da PEB é mais marcada por continuidades do que por mudanças, o reconhecimento da liderança americana se somou à já consolidada tradição de cordialidade e cooperação no relacionamento bilateral.

A preocupação central dos EUA na região era, portanto, eliminar as influências do Eixo, principalmente no Brasil e na Argentina (Moniz Bandeira 2010). A Política da Boa Vizinhança servia a esse propósito, com o objetivo de engajar os aliados regionais ao pan-americanismo. Ademais, os EUA tinham interesses concretos na posição geopolítica do nordeste brasileiro e nos minerais estratégicos do país. O Brasil, por sua vez, buscava na política externa para o desenvolvimento a modernização das suas Forças Armadas, bem como maior prestígio internacional. A estratégia utilizada inicialmente pela diplomacia brasileira foi a de neutralidade, o que acabou sendo contida através das políticas de engajamento empreen-

didadas pelos EUA, principalmente oferecendo concessões ao setor militar do país (a princípio mais simpático ao Eixo) e ao projeto siderúrgico de Vargas.

Com o final da II Guerra Mundial, inicia-se um processo de grande deterioração nas relações hemisféricas e de negligência das políticas norte-americanas para a América Latina. Após a vitória na II Guerra Mundial, os EUA buscaram consolidar uma Grande Estratégia de engajamento profundo (*deep engagement*) assentada em dois pilares: de um lado, na consolidação da defesa avançada e na proteção aos seus aliados; de outro, na construção de uma hegemonia liberal respaldada por um arcabouço de instituições internacionais. Em termos geopolíticos, a prioridade era a defesa da Europa Ocidental, o que reflete a vitória política da ala atlântica sobre a ala que defendia a priorização da Ásia. Mais do que isso, com o advento das armas nucleares, os EUA estabeleciam uma primazia ímpar na sua história. Pode-se dizer que, nesse sentido, as armas nucleares eram as fiadoras dessa nova ordem internacional e estavam no cerne da Grande Estratégia dos EUA. Entretanto, à medida que URSS, Reino Unido, França e, pouco tempo depois, a China tornam-se países nuclearmente armados, a condição de primazia erodiu. Assim, o equilíbrio de poder entre URSS e EUA durante a Guerra Fria residiu nas guerras locais em regiões periféricas do globo. A Destruição Mútua Assegurada, ou equilíbrio estratégico, determinou que o poder convencional se mantivesse como fundamental para estruturação da ordem internacional. O teatro principal das disputas entre EUA e URSS continuava a ser a Europa Ocidental, embora o sul e sudeste asiático, o Oriente Médio e o continente africano fossem palco colateral das disputas entre as duas superpotências (Martins 2008).

Nesse contexto, quanto ao Brasil, há uma retomada das políticas de interferência, ainda que muitas vezes indiretas. Os EUA haviam finalmente alcançado o *status* hegemônico, passando a adotar de forma definitiva a orientação e a vocação global em detrimento do foco na esfera de influência regional. É o que Peter Smith (1996) chama de *hegemony by default*, ou seja, mantêm-se os parâmetros do relacionamento continental, mas a movimentação da Grande Estratégia é focada na Eurásia. O Brasil, nesse contexto, não alcançou os ganhos que esperava com o alinhamento. Ademais, a vitória do internacionalismo na inserção externa dos EUA estabelece uma hegemonia em escala mundial, que se fundamenta através de mecanismos e organizações internacionais.

Tradicionalmente, a América Latina está mais relacionada às preocupações domésticas (ou intermésticas) dos EUA, visto que o entorno regional estável é imperativo à segurança imediata do país (Pecequillo 2015). Dessa forma, os períodos de maior isolamento internacional dos EUA coincidem



com uma maior atenção ao sistema americano. Portanto, a partir da Guerra Fria, em um primeiro momento, a região não tinha relevância na estratégia estadunidense de contenção por três razões principais: estando os países mais subordinados, houve naturalmente um maior descaso dos EUA, bem como maior interferência no lugar da estratégia de engajamento; além disso, a prevenção da instabilidade e a exclusão das ameaças extracontinentais não pareciam estar em jogo. Até mesmo o estabelecimento do TIAR (1947) e da OEA (1948) não foi efetivo em manter o bom nível do relacionamento atingido no período Roosevelt.

A América Latina só alcança um lugar de destaque na estratégia dos EUA quando a influência soviética na região torna-se uma ameaça definitiva. A partir da Revolução Cubana (1959), há concomitantemente um processo de crescimento dos movimentos de esquerda em países como Argentina, Brasil e Chile, o que não podia ser aceito, mesmo que a maior parte se desse através de processos democráticos (Cervo and Rapoport 2015). Nicholas Spykman (1942) já havia alertado de que na “zona equidistante da América do Sul”, com Estados mais desenvolvidos, poderia surgir uma ameaça à liderança regional dos EUA, o que deveria ser respondido com medidas de força (Mello 1999). Por conseguinte, há um fenômeno de destituição e deslegitimação de governos eleitos de forma democrática em troca de regimes ditatoriais e autoritários, ainda que de forma indireta. Em outras palavras, o afastamento da URSS era mais importante do que a promoção da experiência republicana e democrática. A adesão ao sistema interamericano não dependia do perfil dos regimes políticos, e sim da subordinação ao centro hegemônico. Pela análise de Brzezinski (1986), as estratégias adotadas na Guerra Fria por EUA e URSS priorizavam muito mais o aspecto geopolítico do que o ideológico.

Taticamente, dentro da lógica da contenção, isso significou uma alteração das medidas que vinham sendo direcionadas à região, antes restritas ao estabelecimento do sistema interamericano e à assinatura de tratados bilaterais, passando-se a uma ação mais efetiva (Pecequillo 2011, 223).

A diplomacia brasileira, que no contexto da Operação Pan-Americana (1958) adotava um tom reivindicatório nas suas relações com os EUA, insistindo no aumento dos fluxos de ajuda para o desenvolvimento, não alcança os objetivos esperados devido à conjuntura de perda de barganha no relacionamento bilateral. No entanto, a partir da Política Externa Independente (1961–1964) e das demonstrações de antiamericanismo na sociedade brasileira, os EUA aumentam as atenções sobre o país. A Aliança para o Progresso (ALPRO) é lançada como reação a esses acontecimentos,

a partir de uma leitura de que o subdesenvolvimento e a pobreza seriam atraentes às ideias comunistas e gerariam instabilidades na região. Nesse sentido, representava mais uma interpretação da Doutrina Monroe, tal como a Política da Boa Vizinhança havia sido. Mas igualmente não foi efetiva em findar com as políticas de interferência e unilateralismo dos EUA, sendo, portanto, um episódio breve das relações hemisféricas.

Com a ascensão de Nixon e Kissinger (1969–1974), retoma-se o padrão de relativa negligência. Os EUA alteraram as prioridades geoestratégicas,<sup>3</sup> embora o objetivo prioritário da Grande Estratégia ainda fosse a contenção da URSS. Nesse sentido, a triangulação estratégica com a China, estabelecida a partir de 1971 e articulada por Henry Kissinger, altera o equilíbrio de poder entre as superpotências. Além disso, nessa fase, os EUA adotam um desengajamento relativo de algumas regiões do globo. Desse modo, Washington adotava uma postura na qual defendiam que seus aliados deveriam exercer um papel mais atuante em termos de segurança regional. Em outros termos, os EUA abdicaram parcialmente do papel de fiador securitário, mantendo seus aliados sob seu guarda-chuva nuclear, mas transferindo parte dos custos e responsabilidades.

Em termos geopolíticos, a Ásia passa a assumir posição prioritária para os EUA. Apesar do governo de Jimmy Carter (1977–1981) ter revisto, em grande medida, políticas de Nixon, este manteve a prioridade geoestratégica centrada na massa euroasiática. Com a crise da *détente*, os EUA adotam a estratégia de cercamento do *heartland* através do *rimland*, pressionando o entorno estratégico soviético (Mello 1999). Embora o início dos anos 1970 tenha sinalizado o enfraquecimento dos EUA, especialmente em virtude da Guerra do Vietnã, ao final da década os EUA desenvolveram uma série de novos armamentos e equipamentos não nucleares que viabilizaram essa estratégia de pressão hegemônica sobre a URSS. O desenvolvimento, por exemplo, das munições guiadas de precisão (Mearsheimer 1982) determinaram a relativização da superioridade de forças convencionais que a URSS teria sobre os EUA em eventual confronto na Europa Ocidental e permitiram que os EUA ampliassem a pressão geopolítica no entorno soviético. Nesse contexto, os EUA passaram a buscar a primazia e a desestruturação do equilíbrio nuclear que preponderou durante a Guerra Fria.

Nesse contexto, a América Latina não tinha lugar na Grande Estratégia da *détente*, a qual priorizava as grandes potências. Para o Brasil, o ambiente internacional estava mais propício para a sua atuação externa, devido ao relaxamento da Guerra Fria e do combate ao comunismo (Vizentini 2004). Inclusive, desde a gestão Geisel, o pragmatismo tornou-se uma característica da PEB, o que Letícia Pinheiro (2000) aponta ser o traço mais fundamental da condução externa do país, ao lado do realismo. Para

Sennes (2003), de Geisel a Sarney esse pragmatismo da PEB foi baseado em uma perspectiva terceiro-mundista, ainda que seletiva e limitada. Essa atuação, especialmente nos organismos multilaterais, teria sido a “segunda melhor opção” estratégica para o país, visto que os recursos de poder eram limitados para agir de forma unilateral e alcançar os objetivos de projeção como potência (Sennes 2003). Contudo, Carter (1977–1981) inicia o processo de reengajamento a partir de uma nova agenda em relação à região, priorizando os temas relativos aos direitos humanos, drogas, imigração e não-proliferação nuclear. Essa agenda respondia às demandas dos EUA e não dos países latino-americanos, a partir de uma instrumentalização da pauta dos direitos humanos como nova forma de intervenção. No governo Reagan (1981–1989), há uma retomada do sistema americano como teatro estratégico preferencial, objetivando recuperar a influência perdida na região. Ancorando-se no redirecionamento da Grande Estratégia da contenção para a busca da primazia,<sup>4</sup> em relação à América Latina empreende-se uma revitalização da Doutrina Monroe, principalmente por meio de acordos militares. Além disso, a potência hegemônica passa a pressionar os vizinhos do sul por profundas reformas econômicas, com incentivo à lógica do mercado e da livre iniciativa. Foi, portanto, o enquadramento definitivo de países como o Brasil, com objetivo de bloquear o desenvolvimentismo pragmático, o qual estava assentado na estratégia de diversificação de parcerias.<sup>5</sup>

## AS RELAÇÕES BRASIL–EUA NO CONTEXTO PÓS-GUERRA FRIA

No período pós-Guerra Fria, as relações entre Brasil e EUA foram permeadas pela terceira e quarta fases da ruptura da ordem internacional mencionadas anteriormente. A terceira, marcada pelo avanço profundo do neoliberalismo no mundo, e sensivelmente na América Latina, afetou profundamente o modelo de desenvolvimento, o perfil do Estado na região e as estratégias de inserção internacional dos países sul-americanos. Além dos impactos sociais e econômicos, observa-se efeito direto sobre a geopolítica regional, à medida que adesão ao neoliberalismo leva ao sucateamento das indústrias de defesa da região, à destruição da indústria naval no Brasil, e abre o mercado de energia e mineração às grandes corporações internacionais. A quarta fase, por sua vez, marcada pela crise do neoliberalismo, abriu espaço para o estabelecimento de dinâmicas regionais mais autônomas em relação às dinâmicas sistêmicas. Ou seja, permitiu a reconstrução de projetos nacionais modernizantes e voltados à retomada da indústria de defesa, ao controle dos recursos naturais na região e à construção de mecanismos mais complexos de integração regional sem a presença dos EUA.

Com o fim da Guerra Fria, e a perspectiva da unipolaridade de Washington, o alinhamento apresenta-se como alternativa principal a ser adotada pelo Brasil. Embora não tenha havido uma definição quanto à Grande Estratégia dos EUA, a busca pela primazia condicionou o enquadramento aos regimes internacionais, ainda que o alinhamento tenha sido uma escolha racional feita pelos então tomadores de decisão. O período de unilateralismo incontestado dos EUA somente pode ser observado no imediato pós-Guerra Fria, não perdurando ao longo de toda a década de 1990. Ou seja, a opção pelo alinhamento foi feita sem uma leitura das potencialidades que o Brasil teria no novo ordenamento internacional que estava se formando. O neoliberalismo é implementado no Brasil e em quase todos os países da América Latina mais do que em qualquer outra região do globo, sendo as diretrizes do Consenso de Washington absorvidas de forma bastante ortodoxa. Ainda que se mantivesse à margem da Grande Estratégia norte-americana, a América Latina passa a ser vista como uma área pacífica e estável, com muitas oportunidades subaproveitadas para uma agenda liberal. A NSS (1991) enfatiza a necessidade de, diante desse novo contexto de redemocratização na América Latina, Washington passar a defender a importância das reformas de mercado como elemento estratégico. Nesse sentido, o apoio à “transição democrática e econômica” seria elemento essencial para a governança da região, especialmente através do estabelecimento de uma área de livre-comércio na região. Destaca-se ainda a ênfase dada ao combate às drogas como elemento central na estratégia de segurança para a região (NSS 1991). Os EUA precisavam recuperar a influência regional perdida e, portanto, passam a apostar em uma estratégia de menos interferência e mais estímulo a mecanismos multilaterais e instituições regionais.

Ao contrário das iniciativas do passado, as dos anos 1990 não tinham como objetivo principal combater a influência de potências extracontinentais, e sim readequar a política externa dos EUA — no entanto, sem relativizar sua hegemonia no hemisfério ou renunciar à sua posição. Deu-se como mais uma readaptação da Doutrina Monroe, mantendo as preocupações tradicionais de área de influência natural e de construção da ordem. Conforme analisa Huntington (1997), em uma avaliação da nova ordem internacional, os EUA precisavam consolidar seu próprio bloco regional como reação ao declínio relativo no sistema. A Iniciativa para as Américas (1990), o Nafta (1991) e a ALCA (1994) são os principais esforços da política externa dos EUA nesse sentido. Apesar de inaugurarem a perspectiva do regionalismo aberto, mantiveram-se os vícios de não levar em conta as especificidades da região e o próprio peso da hegemonia, o que estabelece uma relação demasiadamente assimétrica em qualquer arranjo regional. O

Brasil é resistente a essas iniciativas, majoritariamente por medo de perder capacidade de barganha no sistema e ter sua autonomia cerceada pela subordinação às políticas norte-americanas. Ademais, sobressaem-se nas relações hemisféricas os problemas de segurança domésticos dos EUA, que posicionam as agendas do crime transnacional e da imigração ilegal em uma estratégia de combate na fonte e não por meio de políticas públicas internas.

Nos anos 2000, a Grande Estratégia dos EUA se mantém indefinida e errática, o que abre espaço para potências emergentes como o Brasil buscarem maior afirmação regional e global. O caráter errático deve-se às alterações de prioridade e à própria evolução das capacidades militares do país ao longo do século XXI. Em um sentido, Washington priorizou, por exemplo, a contenção das ameaças terroristas no contexto do Oriente Médio, mas, em outro momento, passa a priorizar a busca pela primazia e o subsequente balanceamento de Rússia e China. Essas oscilações derivam também do fato de que os EUA ora optam, do ponto de vista de capacidades materiais, pela adesão a conceitos operacionais voltados ao apoio aos aliados regionais (*Offshore Balance*),<sup>6</sup> ora pela adoção do *Air Sea Battle*<sup>7</sup> (inserido no contexto *Joint Operational Access Concept — JOAC*), voltado ao ataque em profundidade e preventivo. A NSS (2002), lançada no contexto pós-11 de setembro, diminuiu o espaço dado à América Latina. O foco recaiu sobre a estratégia global de combate ao terrorismo e as políticas de não-proliferação. A América Latina só é mencionada no que tange ao combate às drogas, com a ênfase dada sobre a situação na Colômbia.

Diante desse contexto, a diplomacia brasileira não precisava mais ser tão reativa aos EUA, que deixa de ser uma condicionante da PEB. Em outros termos, a redução da pressão hegemônica dos EUA sobre a região abre espaço para a ampliação de interações regionais autônomas e para uma maior capacidade de agência por parte do Brasil. Com isso, abre-se caminho para que o Brasil consiga edificar iniciativas de ampliação da construção regional que não tivessem os EUA como principal mediador. Inclusive, a reativação da Quarta Frota em 2008 e o aumento dos investimentos no Comando do Sul (USSOUTHCOM) são uma reação ao avanço da construção de liderança regional do Brasil às influências do governo chavista e às descobertas de petróleo e gás na camada pré-sal, cujos investimentos brasileiros em defesa no Atlântico Sul disputam espaço com EUA e Grã-Bretanha em sua rota estratégica (o projeto de construção de um submarino nuclear, bem como o estabelecimento do marco regulatório do pré-sal são exemplos concretos desse processo).

Especialmente, os EUA passaram a buscar formas de contenção ao *soft balancing* sul-americano, que, apesar de não ser confrontacionista, visava

ao fortalecimento autônomo, renovação e busca por novas parcerias, e aumento do espaço de manobra e influência nos arranjos e instituições multilaterais. A ofensiva do governo Obama (2009–2017), apesar de focada na Eurásia e em arranjos como o TPP, ocorre muito no sentido de neutralizar o avanço dos emergentes.<sup>8</sup> A *National Security Strategy* (2010)<sup>9</sup> tinha como objetivo principal a renovação da liderança dos Estados Unidos no mundo. O novo momento do Brasil e a crescente liderança do país na região são mencionados no documento, o que evidencia uma ampliação do espaço que o país ocupa na estratégia dos EUA.

O revigoramento do Mercosul, a criação da Unasul (2008) e a atuação dos BRICS são representativos desse processo de grande intensidade da PEB, que visava a igualar-se ao comportamento das grandes potências (Cervo 2008). Além disso, o aumento da presença chinesa na América Latina e as parcerias com o Brasil (com destaque para a construção de grandes obras de infraestrutura e a participação massiva no Leilão de Libra) impelem os EUA a conterem a atuação geopolítica sino-brasileira. Igualmente importantes são os efeitos da Política Nacional de Defesa lançada em 2005, que altera a percepção de ameaça do Brasil, ampliando-a quanto à possibilidade de ataque por uma potência estrangeira. Em 2005, com o estabelecimento do Diálogo Estratégico Brasil–EUA, há um reconhecimento do Brasil como potência e uma ampliação da agenda bilateral. Importante ressaltar que é a proatividade brasileira que favorece a construção do Diálogo Estratégico e não uma ação por parte dos EUA. Há também um descolamento do Brasil das políticas para a América Latina como conjunto, resultado do prestígio que o país alcança ao rechaçar à fórmula de alinhamento automático dos anos 1990. A lógica passa a ser de engajamento e contenção, com os EUA oferecendo concessões à parceria com o Brasil (Pecequillo 2015). Nesse sentido, é um período no qual supera-se a polarização maniqueísta “autonomia *versus* alinhamento”, com o Brasil reconhecendo seu potencial, mas sem descartar o tradicional bom relacionamento com a potência hemisférica.

## O BRASIL FRENTE À MUDANÇA DA GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA NA ERA TRUMP

O anúncio da nova política de armas nucleares, em fevereiro de 2018, dá fim à Era Obama de busca por minimizar o peso desse tipo de armamento na política de defesa americana. Segundo Trump, o objetivo é dotar os EUA de uma capacidade nuclear inexpugnável, com um arsenal forte o bastante para deter qualquer ato de agressão. O secretário de defesa, Jim Mattis, afirmou que essa mudança reflete a necessidade de “olhar o mundo

como ele é, e não como nós gostaríamos que fosse” (*The Washington Post* 2018). Obama havia buscado empreender uma política externa e de segurança de liderança pelo exemplo, sendo alvo de críticas pela administração Trump por ser considerada demasiadamente idealista. Essa nova postura de busca pela primazia nuclear é resultado da leitura de que China e Rússia estão aumentando seu arsenal, e não o diminuindo como Obama esperava. Assim, tal como à época da doutrina de contenção na Guerra Fria, os EUA priorizam as grandes potências e focam sua Grande Estratégia na Eurásia.

Nesse redirecionamento da Grande Estratégia, que parece se decidir pela primazia, o Brasil não tem um papel relevante. A estratégia de concertação pelos EUA seria a que abre mais espaço de manobra para a inserção internacional do Brasil. No entanto, a busca pela primazia limita a atuação brasileira por ser mais agressiva, bem como pela posição geopolítica do país, distante dos teatros preferenciais. A América Latina, nesse contexto, mantém um papel secundário de zona de influência inconteste. A corrente norte-americana de desengajamento, ou isolamento, também cercearia o Brasil e a região no sentido de que reforça a agenda dos ilícitos transnacionais como prioridade no relacionamento hemisférico por serem problemas considerados de segurança interna dos EUA.

É importante reforçar que, independentemente qual seja a Grande Estratégia definida por Washington, é o Brasil que define o seu lugar nela. Os EUA são reativos à atuação brasileira, e historicamente com tendência à homogeneização das políticas para a América Latina. Portanto, quanto mais alinhada a PEB, menos relevante é o Brasil na estratégia do país. Com a chegada de Michel Temer ao poder, o Brasil consolida o processo de abandono da busca por liderança regional e projeção internacional. Contudo, esse fenômeno já pode ser observado desde o recuo da política externa do governo Dilma Rousseff e a grande diminuição na intensidade da agenda sul-americana. Em 2013, há um breve período em que a presidente busca retomar o vigor da PEB a fim de contrabalançar a crise política interna. Nesse contexto, destacam-se a atuação frente aos casos de espionagem pelo governo dos EUA, bem como a inauguração do Porto de Mariel em Cuba — situações que incitam desconforto na relação bilateral. Não obstante, os efeitos da crise financeira internacional se fazem sentir no Brasil, tal como em outros países emergentes. Encerra-se o período de *boom* no preço das *commodities*, cujo impacto sobre a economia incide diretamente sobre os investimentos e os subsídios governamentais às grandes empresas nacionais. Em relação à PEB, as elites nacionais assumiram um discurso de que ela era excessivamente ideologizada, principalmente na América do Sul, rechaçando a cooperação com os países vizinhos mais voltados à esquerda. Dessa forma, rompe-se a aliança de uma política externa

que tinha a seu favor recursos disponíveis para a projeção do Brasil a partir da atuação de grandes empresas nacionais. A exposição dos escândalos de corrupção na Petrobras a partir de 2014, com grande cobertura midiática, logo difundiram-se às maiores empreiteiras e mineradoras do país, o que acaba por limitar o avanço dos investimentos na integração regional, que tinha como principal estratégia a construção de ambiciosos projetos de infraestrutura.

Com a chegada de Michel Temer ao poder, abandona-se o compromisso estratégico com a política externa. Por razões essencialmente ideológicas, a atual gestão busca aprofundar a cooperação do Brasil com a Aliança do Pacífico, incentivando o papel periférico do país por meio da supressão de barreiras comerciais. Em dezembro de 2016, na 34<sup>a</sup> reunião do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos (CEBEU), reitera-se uma inserção externa subordinada que abre mão dos ganhos de autonomia auferidos nos últimos anos. Apesar das incertezas quanto às possibilidades de parceria com o governo Donald Trump, a PEB rumo em busca de uma agenda mais ampla de liberalização comercial e de investimentos junto à potência hegemônica (Ramos 2017). Um sinal positivo aos objetivos de alinhamento foi o cumprimento de Trump a Michel Temer (2016-2018) pelas reformas e medidas implementadas “para promover o crescimento do Brasil” (Portal Planalto 2016). O objetivo é assegurar um caminho mais livre em direção ao esvaziamento do Mercosul, a partir da flexibilização das normas do bloco, o que levaria ao fim da união aduaneira. Embora tenha iniciado ainda na presidência de Michel Temer em parceria com Maurício Macri (2015-2019), presidente da Argentina, essa tendência se aprofundou no governo de Jair Bolsonaro. Mais uma vez, o objetivo era ampliar o espaço de manobra para um (bastante controverso) acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Europeia, bem como para facilitar acordos bilaterais de liberalização com os Estados Unidos, sem a necessidade de negociações em bloco (Denis 2016).

A influência dos EUA na definição da agenda regional também é aprofundada, tendo em vista os reiterados esforços no combate aos ilícitos transnacionais na América do Sul. Em diversas ocasiões, a diplomacia brasileira tem afirmado a importância central da cooperação regional no monitoramento das fronteiras como principal problema securitário da região. Ainda que certamente seja uma preocupação tradicional da PEB, é interessante perceber como instrumentaliza os objetivos dos EUA na região, assim como desloca a percepção de ameaça na América do Sul. Nesse sentido, a defesa estratégica dos recursos e da integridade territorial da região dá lugar a ações que identificam no crime organizado interno os principais focos de ameaça. O silêncio do Brasil frente à iminência da ins-



talação de bases americanas na Argentina, sendo uma na tríplice fronteira, bem como a alteração no marco regulatório do pré-sal, são representativos desse processo de subordinação aos interesses hegemônicos (Amaral 2016; Medeiros et al. 2017).

Por conta dos fatores elencados até aqui, o Brasil tem perdido espaço nos fóruns e instituições internacionais, o que deve agravar a perda de relevância na Grande Estratégia dos EUA. As discussões da crise na Venezuela, ocorrendo principalmente no âmbito da OEA em detrimento de espaços mais autônomos como a Unasul, também são indícios desse recuo da PEB. Ou seja, além de a estratégia da primazia ser focada nas potências que empreendem um *hard balancing*, minimizando a importância dos organismos internacionais, nem mesmo como *soft balancing* o Brasil tem atuado. Mesmo sendo tradicionalmente um parceiro importante dos EUA na América do Sul, com uma função de estabilizador regional, esse contexto de grande retraimento na PEB acaba por realizar uma autocontenção. Nesse sentido, não há lugar de relevância para o Brasil na Grande Estratégia dos EUA, principalmente porque a dinâmica de engajar para conter não precisa ser feita (Pecequillo 2015). Em outras palavras, ao fim e ao cabo, é o Brasil que define seu lugar na Grande Estratégia dos EUA, e com uma política externa subordinada o país se mantém dentro da lógica homogênea do pensamento americano para a América Latina como região de influência natural e inconteste.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho procurou avaliar a relação entre a política externa brasileira e a Grande Estratégia dos Estados Unidos. Em termos efetivos, observa-se que, ao longo do tempo, o perfil de relações que o Brasil exerceu com os EUA dependeu muito mais das questões internas do Brasil e como isso refletia em sua inserção internacional, do que propriamente das alterações na Grande Estratégia dos EUA. Isso torna-se mais claro no período pós-Guerra Fria, onde observa-se na literatura e nos documentos variações na Grande Estratégia dos EUA. Afinal, as mudanças do perfil de atuação do Brasil e de sua interação com Washington, ao longo desse período, estiveram muito mais condicionadas pelas alternâncias dos projetos políticos nacionais e pelo contexto global da terceira e quarta fases de ruptura, do que por decorrência das alterações na Grande Estratégia dos EUA.

A conjuntura internacional atravessa uma fase de instabilidade. O processo de recomposição hegemônica, que se acentuou desde o início do século XXI, traz desafios para a inserção internacional do Brasil. As variações nas respostas que Washington dá a esse contexto internacional

condicionam a capacidade do Brasil de desenvolver uma estratégia definida. O eventual abandono da tradição liberal no plano internacional, como parecem indicar os últimos documentos estratégicos dos EUA, esvaziam os organismos internacionais, espaços tradicionais da atuação diplomática brasileira.

O contexto de instabilidade mundial é agravado pelo conturbado cenário político interno, que se configura como o principal limitador da inserção internacional brasileira. O abandono do avanço no processo de integração regional, por meras razões ideológicas, serve como elemento de autocontenção e limita a perspectiva de um relacionamento relevante com os EUA. A esse cenário conjuntural ainda se soma o isolamento geopolítico do Brasil em relação à Eurásia — principal palco geoestratégico da atualidade.

A conjunção dessas transformações no âmbito conjuntural (mudança na Doutrina Nuclear dos Estados Unidos) e estrutural (recomposição hegemônica) impõe ao Brasil uma redefinição de sua inserção internacional. O acirramento das interações entre as Grandes Potências redimensiona a geopolítica global e amplifica a tendência de erosão do ordenamento internacional. Assim, caso o Brasil não reverta a inação diante dessa conjuntura no plano externo, o ocaso de qualquer pretensão de liderança regional brasileira deve ser efetivado.

## REFERÊNCIAS

Amaral, Roberto. 2016. “Serra e o servilismo na política externa”. Portal Brasil no Mundo. <http://brasilnomundo.org.br/analisesopiniao/serraeoservilismonapoliticaexterna/#.VsubYZgrLIV3>.

Anderson, Perry. 2015. *A Política Externa Norte-Americana e seus Teóricos*. São Paulo: Boitempo, 2015.

Atkins, G. Pope. 1989. *Latin America in the international political system*. Boulder: Westview Press.

Brzezinski, Zbigniew. 1986. *Game plan: a geostrategic framework for the conduct of the U.S. Soviet Contest*. New York: Atlantic Monthly Press.

Brzezinski, Zbigniew. 2012. *Strategic Vision*. New York: Basic Books.

Cervo, Amado Luiz. 2008. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.

Cervo, Amado Luiz, and Clodoaldo Bueno. 2011. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UNB.

Cervo, Amado Luiz, and Mario Rapoport. 2015. *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan.

Denis, Francisco. 2016 “A encruzilhada de um Mercosul sem consenso”. Portal Brasil no Mundo. <http://brasilnomundo.org.br/noticias/a-encruzilhada-de-um-mercosul-sem-consenso/>.

Fiori, José L. 2017. *O lugar da Rússia e da guerra na nova estratégia global dos EUA*. Federação Única dos Petroleiros (FUP), 2017.

Hobsbawm, Eric. 2010. *A Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

Huntington, Samuel. 1997. *O Choque das Civilizações e a Recomposição da Nova Ordem Mundial*. Rio De Janeiro: Objetiva.

Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Penguin Press, 1994.

Martins, José Miguel Q. 2008. *Digitalização e Guerra Local: como fatores de equilíbrio no Sistema Internacional*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

Mearsheimer, John. 1982. Maneuver, “Mobile Defense, and the NATO Central Front”. *International Security*, Cambridge, 1982, v. 6, n. 3, p. 104-122, winter 1981/82.

Medeiros, Josué, Gonzalo Berrón, and Lys Ribeiro. 2017. “Autor de uma política externa desastrosa, Serra sai pela porta dos fundos”. Portal Brasil no Mundo. <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opiniao/autor-de-uma-politica-externa-desastrosa-serra-sai-pela-porta-dos-fundos/#.WQoFSdIrK00>.

Mello, Leonel I. A. 1999. *Quem tem medo da geopolítica?* São Paulo: Edusp/Hucitec.

Moniz Bandeira, Luiz A. 2010. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Montgomery, Evan Braden. 2014. “Contested Primacy in the western Pacific: China’s Rise and the Future of U.S. Power Projection”. *International Security* 38, no. 4: 115–149.

Pecequillo, Cristina S. 2011. *A Política Externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* — 3. ed. ampl. e atual. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

\_\_\_\_\_. 2015. “Do Alinhamento e Autonomia ao Engajamento e Contenção: o repensar das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos”. *Revista Esboços* 21, no. 32: 92–114.

Pinheiro, Letícia. 2000. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira”. *Revista Contexto Internacional* 22, no. 2: 305–335.

Portal Planalto. 2016. *Por telefone, Trump elogia Temer por reformas e medidas para o Brasil voltar a crescer*. 13 de dezembro de 2016. <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/12/por-telefone-trump-elogia-temer-por-reformas-e-medidas-para-o-brasil-voltar-a-crescer>.

Porter, Patrick. 2013. *Sharing Power? Prospect for a U.S. Concert-Balance Strategy*. Carlisle: U.S. War College Press.

Ramos, Leonardo. 2017. “Brasil e Estados Unidos: livre comércio à vista?” Portal Brasil no Mundo. <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opinioao/brasil-e-estados-unidos-livre-comercio-a-vista/#.WQoEiNIrK00>.

Sennes, Ricardo. 2003. *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

Smith, Peter. 1996. *Talons of the eagle: dynamics of U.S.-Latin American relations*. New York: OUP.

Spykman, Nicholas John. 1942. *America's strategy in world politics: the United States and the balance of power*. New York: Harcourt, Brace and Company.

The Washington Post. 2018. *Pentagon unveils new nuclear weapons strategy, ending Obama-era push to reduce U.S. arsenal*, by Paul Senne. [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pentagon-unveils-new-nuclear-weapons-strategy-ending-obama-era-push-to-reduce-us-arsenal/2018/02/02/fd72ad34-0839-11e8-ae28-e370b74ea9a7\\_story.html?utm\\_term=.caf7c7d13540](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pentagon-unveils-new-nuclear-weapons-strategy-ending-obama-era-push-to-reduce-us-arsenal/2018/02/02/fd72ad34-0839-11e8-ae28-e370b74ea9a7_story.html?utm_term=.caf7c7d13540).

U.S. Department of State. 2017. *National Security Strategy of The United States of America*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

\_\_\_\_\_. 1991. *National Security Strategy of the United States*. Disponível em: <http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf>.

\_\_\_\_\_. 2002. National Security Strategy of the United States. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

\_\_\_\_\_. 2010. National Security Strategy of the United States. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

Vizentini, Paulo G. F. 2004. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS.

NOTAS

1. Tradução livre dos autores.
2. O desenvolvimento da Grande Estratégia dos Estados Unidos ao longo da história nasceu da conjunção da perspectiva de excepcionalismo e universalismo. Derivada da formação do sentimento nacionalista que se consolida ao longo do processo de independência, a visão que se solidifica dentro do *establishment* estadunidense é a de que, ao mesmo passo que Washington possui características únicas que o colocam como uma espécie de farol para o mundo — o que levou o país a adotar uma postura isolacionista em alguns momentos da sua história —, os EUA teriam um dever messiânico de expandir seus valores para o resto da humanidade (Kissinger 1994; Anderson 2015).
3. A Ásia passa a assumir posição prioritária para os EUA. Apesar do governo de Jimmy Carter (1977–1981) ter revisto, em grande medida, políticas de Nixon, este manteve a prioridade geoestratégica centrada na massa euroasiática.
4. Os EUA passaram a buscar a primazia e a desestruturação do equilíbrio nuclear que preponderou durante a Guerra Fria. Ou seja, o objetivo passou a ser acabar com a capacidade de segundo ataque de Moscou. O governo de Ronald Reagan (1981–1989), nesse sentido, procurou desenvolver capacidades estratégicas, como é o caso da *Strategic Defense Initiative* (SDI), para dar base material para essa nova Grande Estratégia voltada à unipolaridade. Adotada no governo, a SDI tinha como objetivo central desenvolver capacidades defensivas anti-balísticas. Embora o programa tenha sido abandonado posteriormente, foi um primeiro indicativo dessa nova perspectiva.
5. Como exemplo dessas medidas, buscava-se a liberalização do mercado de informática, a redução do protecionismo, a ampliação de privilégios a empresas estrangeiras, a privatização de estatais e a negociação da dívida através do FMI.
6. O *Offshore balance* trata-se de estratégia voltada à contenção do inimigo através do apoio na rede de aliados, permitindo algum espaço de recuo por parte das demais potências em caso de confronto. Assim, utiliza-se de uma doutrina voltada ao atrito, ao desgaste do inimigo e não sua aniquilação.
7. A JOAC baseia-se na ideia de emprego de domínio cruzado de tecnologias militares avançadas múltiplas, como a tecnologia *stealth*, armas de energia direta, mísseis hipersônicos. Nesse contexto, o conceito que foi incorporado pelo Departamento de Defesa e transformado em “Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons (JAM-GC)” ganhou variações e ampliou o papel do exército. Cabe des-

tacar que esse conceito diz respeito a uma estratégia mais agressiva frente às demais potências e de caráter mais unilateral. Portanto, reforça um caráter unipolar.

8. A chegada de Barack Obama ao poder nos EUA parecia indicar uma retomada da busca pela concertação hegemônica assentada no liberalismo institucional. Segundo Porter (2013), a estratégia da concertação estaria voltada para uma ação de compartilhamento de poder. Em que pese o governo de Obama ter adotado esse perfil liberal-internacionalista, isto é, ter dado mais valor para o peso da legitimidade internacional, isso não representou uma alteração na tendência à busca pela primazia.
9. A menção ao Brasil ocorre seis vezes ao longo do documento, sendo que cinco delas ocorrem nas conclusões do documento, no item que cita os “centros de influência emergentes”. A outra citação ocorre no início do documento na seção “*Renewing American Leadership — Building at Home, Shaping Abroad*”.

O BRASIL E A GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA:  
ASPECTOS HISTÓRICOS CONJUNTURAIS

**RESUMO**

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os efeitos que as alterações na Grande Estratégia dos Estados Unidos geram para a inserção internacional do Brasil. Procura vincular as oscilações nas relações Brasil-EUA e as variações no contexto geopolítico sul-americano, vinculando a conjuntura histórica com a atualidade.

Palavras-chave: Estados Unidos; Brasil; Grande Estratégia.

**ABSTRACT**

This research aims to analyze the effects that the changes in the Great Strategy of the United States generate for the international insertion of Brazil. It seeks to link the oscillations in Brazil-US relations and the variations in the South American geopolitical context, linking the historical conjuncture with the present.

Keywords: United States; Brazil; Great Strategy.



# A geopolítica da política externa do pragmatismo ecumênico responsável (1974–1979): o papel do Ministério das Relações Exteriores

## The geopolitics of the foreign policy of the ecumenical responsible pragmatism (1974–1979): the Role of the Ministry of Foreign Affairs

Rev. Bras. Est. Def. v. 6, n° 1, jan./jun. 2019, p. 241-265  
DOI: 10.26792/RBED.v6n1.2019.75092  
ISSN 2358-3932

---

CAIO CURSINI

### INTRODUÇÃO

Em 1974, a ascensão de Ernesto Geisel à presidência do Brasil durante o regime militar levou à adoção de uma forma de política externa denominada de pragmatismo ecumênico responsável, encabeçada principalmente por Azeredo da Silveira, Golbery do Couto e Silva e o próprio presidente. Esta postura do governo brasileiro versava sobre as formas de condução principalmente da política exterior do país, de modo a enrijecer o caráter nacionalista brasileiro concomitantemente à manutenção do respeito ao capitalismo norte-americano, e em detrimento da expansão territorial da União Soviética.

O pragmatismo responsável, como corriqueiramente nomeado, apontava para uma política externa na qual os interesses brasileiros não se submeteriam às pressões estrangeiras, principalmente às dos Estados Unidos, como, inclusive, aponta Spektor (2004). Do ponto de vista externo, ser pragmático referia-se à construção de uma imagem nacional e tomada de decisões por parte dos estadistas brasileiros que buscassem, sobretudo, atingir aos interesses permanentes do Estado, o que afastava, portanto, o espectro de alinhamento automático do governo brasileiro perante a política externa dos Estados Unidos. Sumariamente, segundo Cervo (1994):

---

**Caio Cursini** – Doutorando em Geografia com ênfase em Geopolítica na Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Cursou Graduação em Geografia pela Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM).

o pragmatismo induz a adequação das percepções dos reais interesses nacionais aos desígnios externos, de forma a fazer prevalecer o resultado sobre o conceito, os ganhos concretos e materiais sobre os valores políticos ou ideológicos, a oportunidade sobre o destino, a liberdade de ação sobre o empenho do compromisso, o universalismo sobre as camisas de força dos particularismos, a aceitação sobre a resistência aos fatos. [...] o pragmatismo da política exterior do Brasil produziu dois resultados históricos: o abandono da ideia de construção e o uso da potência para obter ganhos externos e a despolitização, enfim a moralização da conduta (Cervo 1994, 27).

Além disso, uma política externa pragmática, mais do que uma orientação teórica, das relações entre o Brasil e outros Estados-Nações durante esse governo militar, passou a ter um formato consistente que diferia da postura externa brasileira em relação aos governos anteriores, como veremos ao longo deste artigo. Deste modo, a construção da política externa durante Ernesto Geisel caracterizou-se por objetivos bastante claros, que, por conseguinte, não poderiam estar desconectados de uma visão geopolítica na qual a consecução dos objetivos do governo brasileiro estaria atrelada às estratégias de inserção internacional do país.

Em termos práticos, o próprio Ernesto Geisel, diante do primeiro ministro japonês Takeo Miki, expressou da seguinte forma a postura externa do país:

nós procuramos ser pragmáticos e, no relacionamento com outros países, ressaltar os pontos de cooperação e não os de divergência. Acreditamos que a cooperação traz melhores resultados do que o antagonismo. Não somos imediatistas. Ao contrário, visamos ao longo prazo. (Silveira 1976a).

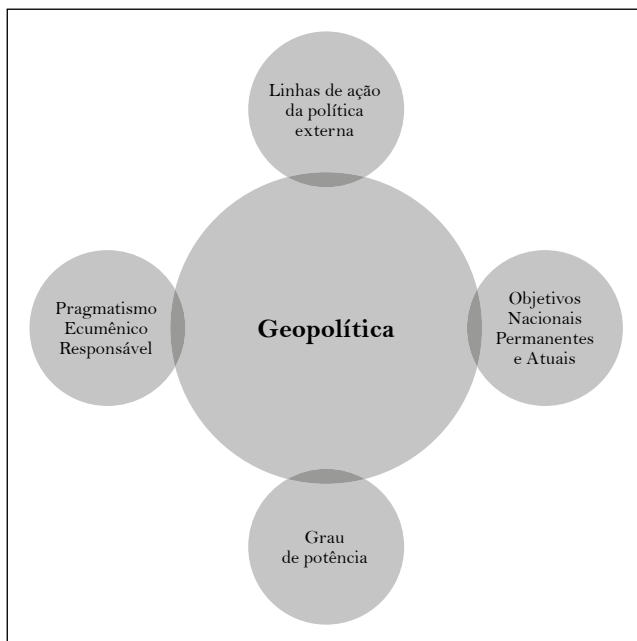
No entanto, embora o pragmatismo responsável tenha sido uma postura explícita e muito debatida entre os internacionalistas e historiadores da política externa brasileira, seria pertinente aventar o caráter geopolítico da inserção internacional do país durante este período. Apoiados em Costa (2008), por geopolítica compreendemos o resultado das interações sobre um composto formado por atores, território e poder, partindo do pressuposto que a geopolítica não se oferece previamente, mas é dinâmica, na medida em que as ações políticas são avaliadas pelos estadistas. Seria equivocado, por exemplo, pressupor que as diretrizes externas em Ernesto Geisel estivessem apartadas de uma clara concepção geopolítica. Deste modo, elevar o Brasil a um grau de potência, considerando esse conceito de acordo com a definição de Wight (2002, 4), “uma potência é um estado moderno e soberano em seu aspecto externo”, a delimitação de objeti-

vos atuais e permanentes para a política externa e a própria execução dos ideais pragmáticos ecumênicos responsáveis nas tratativas internacionais não podem ser dissociados da visão geopolítica, que em última instância sustentava o objetivo final do governo Ernesto Geisel de aumentar o coeficiente de poder do Estado brasileiro no cenário internacional. As análises da conjuntura externa associadas ao espaço geográfico brasileiro, realizadas pelos estudiosos da Escola Superior de Guerra (ESG), evidenciam a relação entre a geopolítica e a política externa brasileira. Tomando como exemplo um relatório da ESG datado de 1978, as condições que moldavam as ações diplomáticas do país eram:

- 1) A cooperação externa ao desenvolvimento brasileiro, quando aceitável, apenas suplementará o esforço interno. O desenvolvimento é problema nacional a ser obtido com o empenho das forças vivas da nação; 2) O desenvolvimento científico e tecnológico é fator fundamental para o progresso nacional acelerado; 3) A emergência do país como potência econômica mundial; 4) A dependência significativa do país, quanto à tecnologia e produtos externos, inclusive equipamentos militares (Madruga 1978).

Portanto, o que propomos neste artigo é destacar o caráter geopolítico das tratativas internacionais do governo brasileiro durante o período do pragmatismo responsável, buscando por meio do conteúdo de documentos históricos evidenciar o liame entre geopolítica e política externa. A documentação analisada pode ser encontrada na Biblioteca da Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro e no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Os arquivos examinados aludem ao período entre 1974 a 1979, ou seja, o período referente ao governo Ernesto Geisel.

Propomos que a geopolítica está intrínseca à política externa do referido período. Para tanto, dividimos as análises em dois momentos. Inicialmente, realizamos uma leitura no âmbito regional, especificamente do Cone Sul do continente sul-americano, por entendermos que a documentação verificada tenha relevância por trazer interessantes perspectivas geopolíticas. Em seguida analisamos a política externa brasileira no continente africano, asiático e centro americano. Ressaltamos que foram utilizados para as análises documentos históricos dos atores políticos brasileiros, como o próprio Ernesto Geisel, Azeredo da Silveira e Golbery do Couto e Silva o que nos levou à seleção de alguns eventos políticos em detrimento de outros. Esses documentos são telegramas, notas em geral e recomendações que foram trocadas entre esses atores da política brasileira e estão disponibilizadas no CPDOC.



Esquematização 1 – A Política Externa em Ernesto Geisel e a Geopolítica

Fonte: Elaboração própria.

## O PRAGMATISMO RESPONSÁVEL E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO CONE SUL

Existem, deste modo, formas de analisar qualquer documentação, como pontua Aróstegui (2006). Deste modo, é necessário verificar a validade do conteúdo documental, assim como confrontá-lo com informações materiais de outros campos da ciência a fim de validar o conteúdo histórico. É neste sentido que a geopolítica e as relações internacionais municiam a pesquisa histórica, uma vez que estes campos de estudo permitem a verificação documental daquilo que é encontrado nos arquivos de política externa brasileira.

Por conseguinte, é necessário destacar que o governo de Ernesto Geisel (1974–1979) foi um governo militar de orientações nacionalistas,<sup>1</sup> o qual buscou, em um contexto internacional de retração do poder de influência dos Estados Unidos,<sup>2</sup> consolidar os desvios dos eixos da política externa brasileira, levando assim a que as diretrizes externas do país considerassem a China comunista não somente como um Estado soberano, mas como um

parceiro comercial; o mesmo caso ocorre com a declaração do sionismo como uma forma de racismo, colocando o Brasil num cenário favorável em relação aos países árabes. O fato é que Ernesto Geisel, em conjunto com Azeredo da Silveira (1974–1979), seu ministro das relações exteriores, buscou um posicionamento externo autônomo e universalista, alterando a concepção de alinhamento automático dos governos militares anteriores. Como universalismo pode-se entender a busca pela variação dos parceiros diplomáticos, desviando-se a política externa do eixo que congrega os Estados Unidos e a Europa. O universalismo dialoga com a autonomia quando concebe que o desenvolvimento e o poder do país só serão implementados e multiplicados com o distanciamento dos alinhamentos automáticos em relação aos países desenvolvidos. Ainda, segundo Lessa (1998, 31):

sendo entendida como fator de ampliação da liberdade diplomática, a construção do universalismo, desde os seus primórdios, foi temperada por boa dose de pragmatismo, outro elemento característico da práxis diplomática brasileira e fundamental para a compreensão da Política Exterior do Brasil no século XX.

É neste sentido que, partindo do levantamento bibliográfico de Nazário (1983) e Vizontini (1998), a política externa em Ernesto Geisel teria marcadamente os seguintes objetivos: a) fortalecimento das relações diplomáticas com os países do entorno regional brasileiro (América do Sul); b) aproximação de países não hegemônicos na Ásia e na África; c) estabelecimento de uma relação próxima, porém autônoma, com os Estados Unidos e países da Europa Ocidental; d) restabelecimento de relações com os países do bloco comunista.

Todos estes objetivos foram estabelecidos de acordo com a orientação “pragmática” da política externa deste governo, que moldava suas decisões a partir dos interesses nacionais. A possibilidade de ganho de autonomia internacional em decorrência das dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos tanto no cenário interno quanto no externo propiciava um ambiente favorável ao governo brasileiro na busca da consecução de seus objetivos internacionais.

A primazia por uma política externa dinâmica e participativa do governo brasileiro com os países do seu entorno geográfico devem ser interpretadas como consequência das orientações pragmáticas do governo Ernesto Geisel a fim de fortalecer o poder do Estado brasileiro no contexto sul-americano. Para tal, as relações na região da Bacia do Rio da Prata eram fundamentais, como destacam Mello (1996) e Child e Kelly (1988).

Neste sentido, a relação entre o governo brasileiro e o paraguaio pode exceder o âmbito político de conversações entre Ernesto Geisel e o

então presidente paraguaio Stroessner, de modo que a materialização das estruturas territoriais, isto é, da infraestrutura entre Brasil e Paraguai, era essencial não somente para a solidificação das relações destes dois países, mas também para a manutenção da proeminência regional do Brasil em detrimento da Argentina. Essa afirmação funda-se na interpretação de alguns documentos de Azeredo da Silveira, que nos apontam que a relação brasileira com o Paraguai era importante, pois apoiava-se numa rivalidade velada entre Brasil e Argentina. É nesse sentido que Silveira endereçava à embaixada brasileira em Assunção um telegrama com o seguinte trecho:

não podemos permitir, entretanto, que na tentação invencível em que se debate o Governo paraguaio, de seguir, ainda que inconscientemente, uma política pendular entre seus vizinhos, o que o leva a criar todo um clima artificial que venha a justificar suas inclinações de momento, que se ponha em dúvida a correção, a seriedade e a maturidade do Governo Brasileiro, e que se sirvam dessas dúvidas para obter vantagens nossas e de Buenos Aires (Silveira 1976b).

Esta disputa delegava ao governo paraguaio a possibilidade de praticar uma política pendular, como observado no Relatório da Escola Superior de Guerra:

no campo econômico, pratica o Paraguai a “Política Pendular”, procurando desenvolver-se economicamente à base do auxílio que poderá obter de seus vizinhos do Prata, interessados no potencial energético do Rio Paraná e Paraguai, com vistas ao seu aproveitamento hídrico (Escola Superior de Guerra 1975).

A constatação desta orientação da política externa paraguaia não era uma característica recente do país guarani, e o conhecimento desta orientação de Stroessner pelo governo brasileiro levou Ernesto Geisel e Azeredo da Silveira a uma série de ações em direção ao Paraguai, como é possível constatar na documentação:

a) Plano de Ação em Favor do Paraguai; b) Estrada Encarnación-Puerto Presidente Stroessner; c) Implantação de uma usina siderúrgica no Paraguai; d) Acordo para se evitar bitributação; e) Desenvolvimento da região do Alto Paraná; f) Entrepósitos de depósito Franco; g) Interconexão Ferroviária; h) Ligação rodoviária Brasília-Assunção; i) Melhoria das condições de navegabilidade do Rio Paraguai (Silveira 1974).

A intenção do governo brasileiro em se aproximar do Paraguai evidencia que este país representava um dos vértices de maior importância para a estratégia brasileira de consolidação do Brasil como Estado proeminente

na América do Sul. O desenvolvimento da região do Alto Paraná, área limítrofe com o Brasil, denota a relação entre o território e poder imbuídas nas discussões da política externa brasileira. De fato, é possível verificar a inauguração de agências bancárias no Paraguai durante o governo Ernesto Geisel, como demonstra Silveira (1977), assim como constatar diversos estudos de viabilidade para a implantação de uma rede de transportes que integrassem o Brasil e o Paraguai (Ministério dos Transportes 1975).

A relação entre a integração do território brasileiro ao paraguaio está inserida numa lógica na qual a dinamização das relações econômicas e logísticas teria um impacto na política externa dos dois países. Como apontado por Pereira (2007), a relação entre a estruturação do território brasileiro ao longo da história aponta que a consolidação de uma rede de comunicação e defesa no interior do país, além de enrijecer as recém-estabelecidas fronteiras do Brasil, cooptou relações com os países do entorno continental brasileiro.<sup>3</sup>

Assim, do mesmo modo que a relação entre o território e o poder pode ser demonstrada na relação entre o Brasil e o Paraguai, é na Bolívia, área fundamental no continente sul-americano, como destacado por Travassos (1935), que o governo de Ernesto Geisel procuraria estabelecer vínculos políticos e econômicos evidentes. Assim, como indica o relatório da ESG, a prioridade da política externa do país andino era o estabelecimento de uma rota que lhe garantisse o acesso ao mar:

apenas uma questão distingue a atuação diplomática da Bolívia, que procura ressaltar em todos os foros internacionais sua mediterraneidade e a ânsia de ver solucionado seu problema marítimo através da reaquisição de uma faixa de terra litorânea do Pacífico (Escola Superior de Guerra 1975).

Os objetivos brasileiros em relação à Bolívia consideravam enfaticamente o problema do isolamento boliviano, de modo a fazer desta condição uma forma de atrair o país andino para a zona de influência brasileira, como já observava Travassos (1935), assim como fazem acreditar as próprias correspondências entre os ministérios da política externa desses dois países. A política externa brasileira durante o governo Ernesto Geisel, em direção à Bolívia, evidencia o aspecto colaborativo com este país, notabilizando, assim, o interesse brasileiro em pender a política externa boliviana para o lado brasileiro. É neste sentido que Azeredo da Silveira sugeriu a Ernesto Geisel a facilitação do livre trânsito de mercadorias do país governado por Banzer Suárez (Silveira 1974b), além de estabelecer a concessão de 50 milhões de dólares em crédito, exportação de material bélico brasileiro para a Bolívia, implantação de ferrovias e financiamento de siderúrgicas (Silveira 1974c).





Esta rivalidade pode ser verificada, por exemplo, na venda de armas de empresas brasileiras para a Bolívia, notabilizando a preocupação do governo brasileiro em equiparar-se ao governo de Buenos Aires no fornecimento de material bélico para os países sul-americanos. Em trecho da correspondência, Azeredo da Silveira informa Ernesto Geisel sobre o andamento de uma negociação de armamentos entre o governo brasileiro e o boliviano, já iniciada no governo Garrastazu Médiçi.<sup>4</sup> No trecho, é possível ler:

[...] o Ministério da Defesa Boliviano, ressaltam: a) os resultados qualificados como “ótimos”, das provas realizadas com munição brasileira em campo de tiro de La Paz; b) as dificuldades mencionadas quanto a eventual financiamento da exportação e afirmação de que *a Argentina oferece melhores vantagens* (Silveira 1974d) (grifo nosso).

O atrelamento das relações brasileiras com o Paraguai e a Bolívia tinha como escopo confrontar o interesse argentino na Bacia Hidrográfica do Rio da Prata, principalmente no que tange à questão da instalação da Usina de Itaipu. Azeredo da Silveira, em 1974, expõe a questão a Ernesto Geisel e enfatiza o esforço argentino em considerar o uso das águas dos rios internacionais uma questão supranacional, como estabelecido na Conferência Pan-Americana de Montevideu em 1933 em que, segundo a interpretação argentina, o uso das águas internacionais deveria ser submetido ao entendimento unânime dos países ribeirinhos. Contrário a esta posição, segundo o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, tanto a Bolívia quanto o Paraguai haviam expressado seus posicionamentos em favor da proposição brasileira de proteção à soberania nacional e liberdade de utilização dos recursos naturais do país (Silveira 1974f).

O que as relações entre o Brasil e os países do Cone Sul evidenciam é a preocupação brasileira com a balança de poder na América do Sul. Embora a efetivação de um “projeto” geopolítico ao nível governamental, como aquele elaborado por Travassos (1935) possa ser colocada em dúvida, assim como também não é possível transportar a leitura de Golbery do Couto e Silva sem ressalvas àquilo que era desenhado na política externa brasileira de Ernesto Geisel, é importante que se diga que Golbery participou diretamente do processo de formulação e decisão da política externa brasileira, e durante o governo Ernesto Geisel era notório o papel de mediação e opinativo do geopolítico brasileiro junto ao Ministério das Relações Exteriores, como se evidencia nos documentos de Couto e Silva (1974). Por outro lado, consideramos superficial e insuficiente a concepção de que a geopolítica somente é identificada através de “projetos” geopolíticos teorizados e aplicados às diretrizes políticas de um país. Consideramos que a visão realista das relações entre os Estados pressupõe uma organização espacial interna

do país a fim de garantir a manutenção e/ou a multiplicação do poder do Estado no cenário internacional.<sup>5</sup> Esta relação entre o realismo, a política externa e a geopolítica clássica é observada por Becker:

apoiada nos princípios do paradigma do realismo político, a geopolítica reforça a tradição político-geográfica dos estudos focados no Estado. Mais do que isso, de fato, os estudos geopolíticos clássicos reconhecem o Estado como o único protagonista das relações internacionais, depreendendo-se desse reconhecimento a ideia de que o Estado é a única fonte de poder Becker (2012b, 147).

A política externa brasileira durante o pragmatismo responsável de Ernesto Geisel apresentou evidentes sinais de uma busca para o fortalecimento da imagem do país no cenário regional, assim como junto a Estados-Nações anteriormente considerados pouco relevantes para a diplomacia brasileira. Como exemplo, podemos citar a participação brasileira em países da África, assim como o reconhecimento do Estado chinês e a afirmação do sionismo como uma prática racista. Partindo dessas estratégias, o Brasil propunha-se a elevar seu coeficiente de participação internacional, coadunando, portanto, com a visão de Vizentini (1998) de que os governos militares no Brasil nunca desprezaram a ótica de tornar o país uma potência.

A relação brasileira com os países sul-americanos exalta o aspecto geopolítico implícito que, embora esteja relacionado a um pensamento estratégico prévio das diretrizes políticas do país, não foi exposto num manual de geopolítica ou notabilizado nas obras de conhecidos geopolíticos brasileiros. Isto não significa, no entanto, que geopolíticos brasileiros não tenham tido influência sobre as estratégias externas do país, mas que supomos que as diretrizes construídas ao interior do Ministério das Relações Exteriores também sejam fontes inegáveis de conhecimento geopolítico prático. A relação brasileira com os países da América do Sul, principalmente aqueles localizados na bacia do Rio da Prata, leva-nos à ótica de que a geopolítica, um campo de estudo que versa sobre as relações entre o poder, os atores políticos e o território, é constituída e refletida também pelo Ministério das Relações Exteriores. É neste sentido que concordamos com Becker (2012a) quando a autora afirma que:

a geopolítica não está dada, ela é construída hoje, no atual período histórico, pelo trabalho humano tanto material quanto intelectual e, assim produzida, tem movimento e abertura para o indeterminado, que é essencialmente político.

A colocação da autora possui integral sentido ao nível da política externa brasileira, na medida em que esta não pode ser encerrada à sim-

plória análise da posição do Estado no mundo, ou da relação entre localização e poder, tópico muito debatido e ponderado por geopolíticos brasileiros como M. Mattos (1977), C. Silva (1981), T. Castro (1999), e estrangeiros como H. Mackinder (1904) e J. Mahan (1897). A perspectiva de Becker (2012a) de que o poder do Estado está primeiramente inscrito na complexa relação entre os atores do poder hegemônico confirma-se nas evidências documentais do governo Ernesto Geisel. Excedendo a perspectiva regional, é notória a prolongada ponderação entre Golbery do Couto e Silva, Azeredo da Silveira, Ernesto Geisel e diversos ministros deste governo no reconhecimento e restabelecimento das relações diplomáticas com a China comunista, no prolongamento das atividades exteriores entre o governo brasileiro e os países do Oriente Médio e África, na procura de estabelecer uma política externa autônoma e pragmática na qual os estabelecidos interesses do Estado brasileiro não se diluíssem diante do poder dos países da Europa Ocidental e principalmente dos Estados Unidos. O delineamento da política externa do país estava relacionado às ideias que perpassavam por esses atores da política brasileira: o reconhecimento da China, por exemplo, foi o resultado da materialização de ideias convergentes naquele período político. Com isso, queremos dizer que as ações da política externa brasileira estavam dentro de um quadro de ideias pensado *a priori*, partindo do pressuposto que os estadistas devem conhecer o país e o seu território; por conseguinte, as ações da política externa partem de fundamentos teóricos que podem ser chamados de geopolíticos, pois partem de uma leitura territorial do Estado por seus atores políticos — no caso, os ministros e o próprio presidente.

Ao tomarmos como referência os principais geopolíticos do período, logo notaremos que a aproximação em relação aos países sul-americanos não é uma tese muito difusa, quando a encontramos como em Travassos (1935) pouco se tem sobre como ocorreria essa conexão entre o Brasil e seus vizinhos. Do mesmo modo, Silva (1981) aventa sobre algumas perspectivas regionais, inserindo também o Brasil como uma referência continental. Os geopolíticos desse período frequentemente tratavam o assunto como algo a ser aplicado à política.

No entanto, é perceptível uma lacuna entre a geopolítica e aquilo que era construído no Ministério das Relações Exteriores. Se partirmos da perspectiva que as diretrizes da política externa brasileira possuíam fundamentos geopolíticos, pois estava fundamentada em concepções de poder, território, relações entre atores políticos internacionais e a posição do Brasil no mundo, abrimos uma ótica de que há uma geopolítica na política exterior que independe da literatura. Assim, o pragmatismo ecumêni-

co responsável era antes de tudo uma concepção geopolítica de Ernesto Geisel e seu grupo político.

## O PRAGMATISMO ECUMÊNICO RESPONSÁVEL E A GEOPOLÍTICA BRASILEIRA NO MUNDO

A relação entre a política externa brasileira e o desenvolvimento econômico do país não foi uma singularidade do governo Ernesto Geisel. A inserção de objetivos desenvolvimentistas na agenda da política externa brasileira pode ser identificável já no início do século XX com Barão do Rio Branco, e, mais evidentemente, a partir do Estado Novo, com Getúlio Vargas, como destaca Moura (1980). Como aponta Cervo (2003; 2008), é possível identificar, entre os anos de 1930 até o final da década de 1980, uma conduta externa brasileira sob a perspectiva do paradigma desenvolvimentista<sup>6</sup> de perspectiva econômica, que versava sobre a necessidade da expansão industrial a fim de superar as barreiras ao desenvolvimento da América Latina ao final da década de 1940. A consolidação das concepções desenvolvimentistas ocorreu a partir da instituição da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) em 1948, num contexto em que as condições de subdesenvolvimento da América Latina contrastavam com a concessão de créditos estadunidenses aos países europeus devastados pela Segunda Guerra Mundial.

Tendo Celso Furtado como principal expositor, as ideias desenvolvimentistas permeariam a política externa brasileira e impulsioná-las-iam em direção a estratégias que buscassem, a partir de um expediente externo limitado pelas pressões das grandes potências, adquirir alternativas para o desenvolvimento econômico brasileiro. É neste sentido que a política externa de Ernesto Geisel — valendo-se da parcial retração da hegemonia dos Estados Unidos, que na década de 1970 começava a demonstrar incapacidade na continuação da Guerra do Vietnã e no cenário interno era abalado pelo escândalo de Watergate — foi desenvolvida sob a chamada ótica pragmática, mas também responsável (pragmatismo responsável). O governo brasileiro buscava, portanto, um posicionamento do país que não rompia ou criava demasiados atritos com o governo de Washington, ao mesmo tempo em que enfatizava algumas demandas próprias da pasta de Azeredo da Silveira.

Assim que assumiram o governo, Ernesto Geisel e Azeredo da Silveira buscaram estabelecer relações exteriores mais próximas com diversos países da África, Oriente Médio e América Central, incluindo alguns sob o regime comunista como China, Cuba e Angola. Este redirecionamento da política externa brasileira era guiado pelo aumento do preço do petróleo,

como aponta Lessa (1994), e também pela concepção de que o alinhamento automático da diplomacia brasileira em relação aos Estados Unidos e Europa Ocidental constituía um óbice ao desenvolvimento do país, já que os interesses internacionais destes Estados muitas vezes divergiam daqueles brasileiros, o que impulsionava as relações externas brasileiras com países do terceiro e segundo mundo.<sup>7</sup>

É neste sentido que, no documento de 1974, é possível verificar o caráter estratégico do reconhecimento da República Popular da China pelo governo brasileiro. No fragmento da correspondência de Azeredo da Silveira ao presidente, lê-se que:

desde que a RPC (República Popular da China) regressou ao convívio diplomático internacional, e, particularmente, após seu ingresso na ONU, vem ela adotando posições e defendendo princípios que coincidem com posições e princípios defendidos pelo Brasil [...] tem apoiado o direito dos países de estenderem o seu mar territorial, o de protegerem os seus recursos naturais, certas teses favoráveis ao desarmamento e outras que igualmente apoiamos (Silveira 1974c).

Deste modo, o processo de reconhecimento da China não estava somente conectado a procedimentos políticos, mas a relações estratégicas contidas na aproximação brasileira em direção a um país considerado uma potência mundial — o que nos sugere um quadro geopolítico em que, antes de tudo, a visão geopolítica brasileira era consoante com o posicionamento chinês. O reatamento com o governo de Pequim, portanto, deve ser considerado a partir de uma visão geopolítica bem definida do governo Ernesto Geisel, na qual a política externa era um mecanismo primordial para a consecução tanto dos objetivos econômicos como territoriais.

Neste sentido, a aproximação brasileira com alguns países do bloco comunista respondia aos objetivos da política externa do país, que eram sustentados por uma visão geopolítica na qual o Estado brasileiro deveria zelar pela sua posição e potência no cenário internacional. O estabelecimento de numerosas relações comerciais entre os empresários brasileiros e os chineses denotam o caráter econômico do reatamento entre Brasil e China, além da importância estratégica que o país asiático representava para os objetivos permanentes do Estado brasileiro (Silveira 1974h).

A partir de uma concepção realista do cenário internacional, os atores da política externa brasileira definiam as ações externas do país de acordo com uma bem delimitada estrutura geopolítica. Isto quer dizer que as ações da política externa brasileira durante o pragmatismo responsável podem indicar que o governo brasileiro concebia a política externa como um instrumento de expansão do poder do Estado. Neste sentido, as rela-

ções brasileiras com os países do Oriente Médio também podem indicar que a política externa procede a partir das condições materiais do espaço territorial de um país.

Assim, no que tocava à relação brasileira com os países produtores de petróleo do Oriente Médio, era necessária uma política externa que garantisse o fornecimento de petróleo ao Brasil, como observa Vizentini (1998). A política pragmática de Ernesto Geisel, portanto, vislumbrava uma estratégia de cooperação e aproximação aos países daquela região, a ponto de considerar o sionismo<sup>8</sup> uma forma de discriminação em relação ao povo palestino, como apresenta o documento sobre a posição brasileira na XXX Assembleia das Nações Unidas (Silveira 1975a).

As garantias energéticas as quais o governo brasileiro buscava dialogam diretamente com a condição e o papel do Estado brasileiro no cenário global. As medidas de cooperação entre o Brasil e o Iraque, como evidencia o documento de Azeredo da Silveira a Ernesto Geisel, notabilizam o papel que um país produtor de petróleo exercia sobre a política externa brasileira. Deste modo, o documento evidencia que, além de o Iraque constituir-se em um promissor fornecedor de petróleo, no território deste país a empresa brasileira Braspetro já exercia atividades (Silveira 1975b). A política externa, portanto, transbordando o aspecto político, também toca a esfera de poder de um Estado no cenário internacional. As relações políticas entre o governo brasileiro e os países produtores de petróleo, além de configurarem questões políticas, ou seja, relações entre atores representativos dos Estados-Nações, também portavam o espectro do poder do Estado e a sua projeção no âmbito internacional. Se, como Lessa (1994) destaca, a política externa pragmática de Ernesto Geisel foi impulsionada pela garantia energética, seria pertinente aventarmos que um Estado busca sua suficiência energética não somente com um fim econômico, mas também como uma garantia de poder.

Este poder está ligado à manutenção da independência e soberania do Estado-Nação no cenário global, como o próprio Azeredo da Silveira menciona. É neste sentido que a expansão das relações brasileiras com os países do hemisfério sul, durante o governo Ernesto Geisel, também devem ser interpretadas a partir de um quadro geopolítico no qual as relações externas eram reflexo das necessidades do espaço geográfico do Estado brasileiro. Em outras palavras, o abastecimento energético era uma necessidade também para a preservação do poder brasileiro no cenário internacional e para a manutenção do desenvolvimento nacional. É neste sentido que Wight (2002) observa que as relações entre Estados estão pautadas impreterivelmente pelo equilíbrio de poder. A sobrevivência do Estado, portanto, seria a essência das relações interestatais.

A partir desta ótica também podemos analisar as relações diplomáticas brasileiras no continente africano. Como apresenta Silveira (1974i), as relações brasileiras com os países da África foram ampliadas a partir de uma orientação estratégica que convergia com os ideais do pragmatismo responsável de retomada do crescimento econômico e garantia da segurança nacional, como observa Nazário (1983). O estabelecimento de postos diplomáticos na África Subsaariana, a revisão da posição brasileira sobre o colonialismo e a aproximação do governo brasileiro com os países africanos de língua portuguesa apontam para uma política externa universalista, como evidencia Cervo (2008).

O documento que relata a assistência brasileira prestada ao Cabo Verde, país lusófono, é também uma evidência histórica importante que notabiliza o valor estratégico das relações brasileiras com os países africanos. Se, por um lado, o governo brasileiro oferecia ao primeiro ministro do país africano assistência nos setores agrícola e alimentício, por outro é necessário que se destaquem:

[...] as raízes históricas comuns, o fato de Cabo Verde ser um país inteiramente lusófono e atlântico — passagem entre o Brasil, a Europa e a África — justificariam um relacionamento especial entre as duas nações. (Silveira 1975c).

Deste modo, o caráter estratégico das diretrizes diplomáticas brasileiras para o continente africano pode ser interpretado não somente a partir de uma ótica política, mas também geopolítica, uma vez que o estreitamento e a expansão das relações diplomáticas com os países da África respondiam não somente a ideais econômicos e políticos, mas materializavam o poder intrínseco ao espaço geográfico brasileiro. Isto significa que o delineamento da política externa brasileira em direção à África respondia a uma projeção de poder inerente ao Estado brasileiro. As necessidades do governo brasileiro expressas nas ações da diplomacia liderada por Azeredo da Silveira mostram-se um reflexo da organização do espaço geográfico brasileiro, reproduzindo no cenário externo as suas necessidades e disposições.

Desta forma, a cooperação técnica do governo brasileiro junto a alguns países africanos, muito mais que um esforço colaborativo entre atores da política externa, referia-se a interesses estratégicos dos estadistas brasileiros, como expressa Silveira (1976c) a Ernesto Geisel na visita de Adolphus Benedict Tolbert, filho do presidente da Libéria e presidente da Comissão de Relações Exteriores daquele país. Este documento explicita o que seria uma das linhas de ação brasileira junto aos países africanos: a concessão de linhas de créditos para a aquisição de máquinas e serviços.

O que as relações brasileiras com a África podem sugerir é que a política externa fundada em orientações pragmáticas respondia à inevitabilidade do poder como objetivo final de qualquer política externa. Assim, constituindo os Estados-Nações um sistema internacional no qual o poder do Estado é uma condição para a garantia de sua soberania, como evidencia Wight (2002), é possível vislumbrar que a ótica externa do governo brasileiro durante o pragmatismo responsável partia do pressuposto de manutenção e multiplicação do poder do Estado brasileiro.

A política externa brasileira durante o pragmatismo responsável para com o continente africano pode ser analisada sob duas perspectivas. A primeira pressupõe a África como um continente apto a fornecer posições favoráveis ao governo brasileiro em relação ao campo energético, e a segunda estabelece que o continente africano possuía uma importância estratégica em termos de posição geográfica. Sob esta última ótica, o estímulo de relações entre o governo brasileiro e os governos de alguns países africanos, principalmente aqueles de língua portuguesa, também dialogam com a perspectiva de expansão do poder do Estado brasileiro, em que a pujança econômica, militar, técnica e cultural do Brasil permitia ao governo militar a afirmação dos interesses atribuídos pelo Estado brasileiro a outras áreas do globo.

O governo de Ernesto Geisel, a partir de uma agenda pragmática, procurou afirmar seus interesses em âmbitos não anteriormente usuais, como demonstramos no caso da África e da China. Além destes países, Cuba representa um caso interessante de importância política e estratégica, já que, além de estar sob o regime socialista, localizava-se numa área adjacente à América do Sul que representava um entreposto importante para o fluxo comercial marítimo mundial, como aponta Mattos (1977).

De 1962 até o final desta década, foram tomadas medidas contrárias ao governo cubano no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA).<sup>9</sup> A partir da década de 1970, alguns países da América Latina e Caribe começaram a retomar as relações com o governo de Havana. Estas informações são expostas por Silveira (1974l), sobressaltando que as ações da política externa brasileira eram tomadas após o levantamento de informações de outros Estados. O adjetivo “responsável”, portanto, referia-se ao fato de que, embora o governo brasileiro tratasse com Estados ideologicamente opostos às convicções dos estadistas do país, era possível que acordos fossem estabelecidos devido, inclusive, a uma análise conjuntural do país com o qual a diplomacia brasileira fosse tratar.

Muito embora as relações diplomáticas entre Brasil e Cuba não tenham sido restabelecidas durante o governo Ernesto Geisel, é possível identificar, por meio dos documentos, a relação entre a expansão do poder brasi-



leiro e a política externa. No documento de Silveira (1974m) é identificável o interesse de setores empresariais brasileiros em expandir suas exportações em direção ao país caribenho. Também é possível verificar que o fato de que empresários argentinos já mantivessem relações com Cuba era uma circunstância que incomodava os atores externos da diplomacia brasileira.

A manutenção do distanciamento do governo brasileiro em relação a Cuba pode ser explicada pela continuidade do respeito dos estadistas brasileiros ao poder dos Estados Unidos. As diversas consultas sobre as problemáticas envolvendo Cuba destacam os limites da autonomia do governo Ernesto Geisel que, mesmo dispondo de um mercado econômico promissor no país caribenho e um possível colaborador para a expansão da influência brasileira na região, mantinham minimamente o acatamento a certas posições do governo norte-americano no cenário regional. Como comprovação deste fato, dentre os diversos documentos podemos citar os subsídios teóricos que precederam a visita do secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger ao Brasil. Nestes, Azeredo da Silveira observa que:

o Brasil aceita que os EUA tenham, por sua própria capacidade operativa, o papel de líder do mundo ocidental. Vê esse papel, porém, no seu contexto ético. Não aceita, por outro lado, que a liderança se divorcie da ética e se transforme em comando (Silveira 1976d).

Neste sentido, a política externa brasileira direcionada à América Central e ao Caribe, considerando a relação entre o governo brasileiro e o cubano, serve-nos de indícios de que o governo Ernesto Geisel primou por uma política externa de distanciamento cauteloso em relação aos Estados Unidos, principalmente em territórios nos quais este país exercia maior influência e estrategicamente era uma área de risco, como era o Caribe.

## CONCLUSÃO

A partir dos documentos diplomáticos, é possível identificar que a política externa brasileira durante os anos de 1974 a 1979 não esteve restrita a trâmites somente de caráter político. Durante o pragmatismo ecumênico responsável, é verificável que as estratégias externas do governo brasileiro estavam sustentadas por uma percepção do espaço geográfico nacional e da possibilidade de inserção autônoma do Brasil num cenário global polarizado.

No âmbito regional, notabilizam-se os esforços do governo Ernesto Geisel em afirmar a posição brasileira de liderança continental. Deste modo, é possível identificar claramente a visão do Presidente referente ao liame entre a construção de infraestruturas entre o Brasil e os Estados

vizinhos e a consolidação do poder brasileiro na esfera sul-americana. A partir das substantivas relações construídas pelo governo Ernesto Geisel no Cone Sul, como o financiamento para a implantação de um sistema viário tanto na Bolívia quanto no Paraguai, a venda de armamentos, os empréstimos concedidos e um plano de acesso ao Oceano Atlântico, fazia-se pender a balança de poder sul-americano a favor do Brasil, como inclusive verifica Mello (1996).

Embora sem conexões terrestres, o governo brasileiro também efetivou uma diplomacia aproximativa em relação aos países do continente africano, principalmente em relação àqueles que possuíam uma significativa produção de petróleo e que, deste modo, representavam uma alternativa à matéria prima que derivava principalmente do Oriente Médio. A elevação do preço do petróleo no mercado internacional colocou em xeque o desenvolvimento econômico brasileiro e, diante desta conjuntura, o governo brasileiro imprimiu à política externa brasileira não somente acordos políticos, mas, antes de tudo, teria a suas diretrizes externas consoantes às condições espaciais do território nacional brasileiro. Neste sentido, é possível identificar o peso das condições territoriais brasileiras e o delineamento da política externa do país.

A estratégia da política externa brasileira, portanto, antes de tudo constituiu-se a partir de uma visão geopolítica, que, no entanto, não coincide exatamente com os projetos geopolíticos definidos por Travassos (1935) ou Silva (1981). A geopolítica, como apontam os documentos da política externa brasileira, transcende esta concepção de teses a serem aplicadas ao território e demonstram que os próprios atores do Ministério das Relações Exteriores do Brasil ponderavam sobre as necessidades do espaço geográfico brasileiro e a representação de poder do Estado-Nação no cenário externo. Portanto, é necessário dizer que o pragmatismo ecumênico responsável — considerando que as relações entre os estados eram orientadas por uma disputa de poder — não foi somente uma forma política de condução do Estado brasileiro pelo governo Ernesto Geisel. A visão deste governo, de que a perspectiva externa do país deveria ser elaborada para satisfazer previamente os interesses atribuídos ao Estado, está atrelada a uma geopolítica permanente que emana das próprias condições do espaço geográfico do Estado. Assim, o desenvolvimento do território brasileiro e a projeção de poder do Brasil no cenário internacional são elementos indispensáveis para a definição de qualquer estratégia de política externa deste país, de modo que, a nosso ver, a construção da política externa de Ernesto Geisel, sob os moldes do pragmatismo responsável, era, antes de tudo, uma geopolítica desse governo.

## REFERÊNCIAS

- Aron, Raymond. 2002. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Aróstegui, Julio. 2006. *A pesquisa histórica: teoria e método*. Bauru: Editora da Universidade do Sagrado Coração.
- Arruda, Antônio de. 1980. *ESG: história de sua Doutrina*. São Paulo: GRD; Brasília: INL.
- Becker, Bertha K. 2012a. “A Geografia e o Resgate da Geopolítica”. *Espaço Aberto* 2, no. 1 (Jul.): 117–150, <https://revistas.ufrj.br/index.php/EspaçoAberto/article/view/2079/1846>.
- \_\_\_\_\_. 2012b. *Manual do candidato: geografia*. Brasília: FUNAG.
- Castro, Therezinha de. 1999. *Geopolítica: princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Cervo, Amado Luiz. 1994. “Relações Internacionais do Brasil”. In Cervo, Amado L. (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias*. Brasília: EDUNB.
- \_\_\_\_\_. 2003. “Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”. *Revista brasileira de política internacional* 46, no. 2 (Dez.): 5–25, Dez. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=en&nrm=iso).
- \_\_\_\_\_. 2008. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- Child, Jack, and Philip Kelly. 1998. *Geopolitics of the Southern Cone and Antarctica*. Boulder: L. Rienner.
- Costa, Wanderley Messias da. 2008. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre território e o poder*. São Paulo: EdUSP.
- Escola Superior de Guerra. 1975. *Relatório de Viagem América I*. Arquivo da ESG. TGV9-75/América I.
- Guimaraes, Samuel Pinheiro. 2008. “Nação, nacionalismo, Estado”. *Estudos avançados* 22, no. 62 (Abr.): 145–159. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142008000100010&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100010&lng=pt&nrm=iso).

Leite, Patrícia Soares. 2011. *O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em Três Momentos de Política Externa: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Lessa, Antônio Carlos. 1994. “Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do nacional-desenvolvimentismo: estratégias de diversificação de parcerias, 1974–1979”. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília.

\_\_\_\_\_. 1998. “A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais”. *Revista brasileira de política internacional* 41, s/n.: 29–41. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291998000300003&lng=en&nrm=isso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300003&lng=en&nrm=isso).

Mackinder, Halford. 1904. *The Geographic Pivot of History* 4, no. 23 (Abr.): 421–444. [https://archive.org/stream/1904HEARTLANDTHEORYHALFORD-MACKINDER/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/1904HEARTLANDTHEORYHALFORD-MACKINDER/1904%20HEARTLAND%20THEORY%20HALFORD%20MACKINDER_djvu.txt).

Madruça, Francisco José Stanzione. 1978. *Análise da Conjuntura Externa*. TG5-78, subgrupo 2 (Setembro).

Mahan, Alfred Thayer. 1897. *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*. Londres: Sampson Low, Marston & Company. <http://onlinebooks.library.upenn.edu/webbin/gutbook/lookup?num=15749>.

Mattos, Carlos de Meira. 1997. *A Geopolítica e as Projeções do Poder*. Rio de Janeiro: Bibliex.

Mello, Leonel Itassu Almeida. 1996. *Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.

Ministério dos Transportes. 1975. *Informações Multinacionais Brasil-Paraguai*. 13 de fevereiro, s/n. Acervo EG pr 1974.03.26/1.

Moura, Gerson. 1980. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Nazário, Olga. 1983. “Pragmatism in Brazilian Foreign Policy: The Geisel Years, 1974-1979”. Dissertação (Mestrado), University of Miami.

Nunes, Tiago Estivallet. 2012. “Política externa brasileira para América Central e Caribe (1995–2010): a ampliação das esferas de influência de uma potência média emergente”. Dissertação (Mestrado). Porto Alegre/RS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Ciências Políticas.

Pereira, Carlos Patrício Freitas. 2007. *Geopolítica e o Futuro do Brasil: Amazônia Ocidental e Pantanal Comunidade Sul-Americana*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Silva, Golbery do Couto. 1974. *Posição favorável de Golbery do Couto e Silva pelo Reconhecimento da China*. Aviso de Golbery do Couto e Silva ao presidente Ernesto Geisel, secreto, nº 165/74, 18 de abril, Ernesto Geisel (EG) pr 1974.03.00/2.

\_\_\_\_\_. 1981. *Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo e Geopolítico do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.

Silveira, Antonio Azeredo da. 1974a. *Relações Brasil-Paraguai*, tratado de Itaipu. Informação para o Senhor Presidente da República. Síntese dos assuntos, secreto, 14 de maio, nº 91. AAS mre d 1974.03.26.

\_\_\_\_\_. 1974b. *Inauguração da Agência do Estado de São Paulo*. Informação para o Senhor Presidente da República, Lembrete, 8 de março de 1977, nº 61. AAS mre d 1974.03.26.

\_\_\_\_\_. 1974c. *Grupo interministerial para a exportação de armamentos*. Informação para o Senhor Presidente da República, anexo 3, secreto, 26 de março, nº 25. AAS mre d 1974.03.26.

\_\_\_\_\_. 1974d. *Problema da mediterraneidade da Bolívia*. Informação de Antonio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República. Declaração Conjunta, confidencial, 30 de abril, nº 72. AAS mre d 1974.03.26.

\_\_\_\_\_. 1974e. *Fornecimento de Granadas à Bolívia*. Informação para o Senhor Presidente da República, secreto, 8 de agosto, nº 192. AAS mre d 1974.03.26.

\_\_\_\_\_. 1974f. *Aproveitamento de Recursos Naturais*. Informação para o Senhor Presidente da República, secreto, 21 de novembro, nº 284, AAS mre d 1974.03.26.

\_\_\_\_\_. 1974g. *O Brasil e a República Popular da China*. Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República, secreto, 26 de março, nº 24. Azeredo da Silveira (ASS) AAS mre d 1974.03.26.

\_\_\_\_\_. 1974h. *Contrato de fornecimento de açúcar a longo prazo*. Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República, intercâmbio comercial com a República Popular da China. 10 de outubro, nº 244. Azeredo da Silveira (ASS) AAS mre d 1974.03.26.

\_\_\_\_\_. 1974i. *Ampliação da rede de postos diplomáticos na África-subsaariana*. Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor, 6 de agosto, nº 187. Ernesto Geisel (EG) pr 1974.03.00/2.

\_\_\_\_\_. 1974j. *Visita do presidente da Costa do Marfim*. Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República, 6 de maio, nº 79. Ernesto Geisel (EG) pr 1974.03.00/2.

\_\_\_\_\_. 1974l. *Visita do presidente Echeverria ao Brasil*. Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República, 19 de julho, nº 170. Acervo Azeredo da Silveira (AAS) mre d 1974.03.26.

\_\_\_\_\_. 1974m. *Interesse da Saab-Scania do Brasil S.A.* Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República, exportações para Cuba., secreto, 22 de abril, nº 49. Ernesto Geisel (EG) pr 1974.03.00/2.

\_\_\_\_\_. 1975a. *A questão da Palestina e a posição do Brasil na XXX assembleia geral das nações unidas*. Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República, secreto, 13 de novembro, nº 309. Ernesto Geisel (EG) pr 1974.03.00/2.

\_\_\_\_\_. 1975b. *Cooperação econômica com o Iraque* Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República, secreto, 10 de julho, nº 211. Ernesto Geisel (EG) pr 1974.03.00/2.

\_\_\_\_\_. 1975c. *Assistência à Cabo Verde* Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República. Visita do primeiro ministro Pedro Pires ao Brasil, confidencial, 4 de setembro, nº 255. Ernesto Geisel (EG) pr 1974.03.00/2.

\_\_\_\_\_. 1976a. *Informação para o Senhor Presidente da República*. Secreto, 24 de setembro, nº 310. Ernesto Geisel (EG) pr 1974.03.00/2.

\_\_\_\_\_. 1976b. *Relações Brasil-Paraguai-Argentina*. Telegrama à embaixada brasileira em Assunção, secreto-exclusivo, 16 de agosto, nº 91, Acervo Azeredo da Silveira (AAS) mre d 1974.04.23.

\_\_\_\_\_. 1976c. *Visita ao Brasil do Senhor Adolphus Benedict Tolbert*. Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República, 5 de fevereiro, nº 54. Ernesto Geisel (EG) pr 1974.03.00/2.

\_\_\_\_\_. 1976d. *Subsídios para conversações com o secretário de Estado Henry Kissinger* Informação de Antônio Azeredo da Silveira para o Senhor Presidente da República, 13 de fevereiro, nº 61. Acervo Azeredo da Silveira (AAS) mre d 1974.03.26.

Spektor, Matias. 2004. "Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974–1979)". *Rev. bras. polít. int.* 47, no. 2 (Dez.): 191–222. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000200007&lng=en&nrm=iso).

Spykman, N. 1938. Geography and Foreign Policy, II. *The American Political Science Review*, 32(2), 213-236. doi:10.2307/1948667

Travassos, Mario. 1935. *Projeção continental do brasil*. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional.

Vizentini, Paulo Gilberto Fagundes. 1998. *Política externa do regime militar brasileiro: Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.

Wight, Martin. 2002. *A política do poder*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

## NOTAS

1. Segundo Guimarães (2008, 145), “Nacionalismo é, também, o desejo de afirmação e de independência política diante de um Estado estrangeiro opressor ou, quando o Estado já se tornou independente, o desejo de assegurar em seu território um tratamento melhor pelo Estado, ou pelo menos igual ao tratamento concedido ao estrangeiro, seja ele pessoa física seja jurídica.”
2. Na década de 1970, os Estados Unidos começavam a demonstrar incapacidade em conduzir a Guerra do Vietnã, iniciada em 1955. Além disso, em 1974, o presidente Richard Nixon era julgado pelo escândalo de Watergate, denunciado em 1972. Esta conjuntura constataria certa dificuldade do governo dos Estados Unidos em tutelar seus interesses no âmbito externo. Para o governo Ernesto Geisel, isto significava certa margem de autonomia para a política externa brasileira.
3. Reforçando a proposição de Pereira (2007), é possível verificar, segundo Spykman (1938, 43, tradução nossa), que “Deveria também ser lembrado que o significado de uma dada localização é tanto um fator na política externa de um determinado Estado como o resultado da história passada do mesmo Estado”.
4. Emílio Garrastazu Médici, presidente do Brasil entre 1969 a 1974.
5. Segundo Aron (2002, 153), “o sistema internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral.” Esta visão de Aron dialoga com a concepção realista de que o ambiente global, composto por Estados-Nações com múltiplos interesses, organiza-se de forma anárquica, na qual a segurança global sustenta-se por uma relação de poder, ideologia e força.
6. Sinteticamente, define Cervo (2008, 224): “Entre 1930 e 1989 a política exterior do Brasil foi atrelada ao processo de desenvolvimento nacional”.
7. Durante a Guerra Fria, os países do primeiro mundo referiam-se aos países da Europa Capitalista, Estados Unidos, Canadá, Japão e Austrália. Os países do segundo mundo eram os países do bloco comunista e os países do terceiro mundo referia-se aos países não alinhados a nenhum dos dois blocos.
8. O sionismo é um movimento social que está associado à criação e consolidação de um Estado para o povo judeu, no caso, de Israel.
9. A Organização dos Estados Americanos foi fundada em 1948, contando hoje com a participação de 35 países. No interior da organização ocorrem reuniões e assembleias para a discussão de assuntos que envolvam o continente americano. Para mais informações, consultar <http://www.oas.org/pt/>.



A GEOPOLÍTICA DA POLÍTICA EXTERNA  
DO PRAGMATISMO ECUMÊNICO RESPONSÁVEL (1974-1979):  
O PAPEL DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

RESUMO

Este artigo analisa a geopolítica e a política externa durante o governo de Ernesto Geisel a partir de documentos da diplomacia brasileira, apontando a existência de um pensamento geopolítico da política externa originada no próprio Ministério das Relações Exteriores. Para isto, exploramos as relações externas brasileiras no Cone Sul, África, Oriente Médio, China e Cuba a partir de documentos da política externa brasileira disponíveis no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), além da análise de documentos da Escola Superior de Guerra (ESG).

Palavras-Chave: Geopolítica; Pragmatismo; Ernesto Geisel; Política Externa.

ABSTRACT

This article analyzes the geopolitics and the foreign policy during the government of Ernesto Geisel, from documents of Brazilian diplomacy, pointing out the existence of a geopolitical thought in the foreign policy originated in the Ministry of Foreign Relations itself. For this the Brazilian foreign relations in the Southern Cone, Africa, Middle East, China and Cuba was researched from documents of Brazilian foreign policy available at the Center for Research and Documentation of Contemporary History of Brazil (CPDOC), in addition to the analysis of documents from the Higher School of War (ESG).

Keywords: Geopolitics; Pragmatism; Ernesto Geisel; Foreign Policy.



## 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.