

RBED

Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 7, n. 1, jan/jun, 2020

DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020



ABED

ISSN: 2358-3932

Associação Brasileira de Estudos de Defesa
CNPJ 08.743.954/0001-04

REVISTA BRASILEIRA
DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 7, n° 1, Jan./Jun. 2020

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

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

Editorial.....	9
<i>Augusto W. M. Teixeira Júnior</i>	
<i>Eduardo Munhoz Svartman</i>	

Artigos

O dilema da segurança como realidade fundamental da política internacional: debate teórico e implicações para a América do Sul	13
--	----

Flávio Pedroso Mendes

Lucas P. Rezende

Transparência em Defesa: um panorama das medidas de construção de confiança sul-americanas.....	43
---	----

Graciela De Conti Pagliari

Juliana Viggiano

Unasul e União Europeia: análise comparada em termos de Segurança e Defesa	67
--	----

Tomaz Espósito Neto

Lisa Belmiro Camara

A Integração Nacional analisada segundo a geopolítica brasileira entre 1910-1950	97
--	----

Gregor G. A. A. de Rooy

Hélio Caetano Farias

Uma análise neo-institucional da adoção de <i>jointness</i> pelos Estados Unidos	125
--	-----

Maria Eduarda Laryssa Silva Freire

Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

A disputa pela Caxemira entre Índia e Paquistão: nacionalismo hindu e perfil de forças militares.....	151
---	-----

Edson Jose Neves Jr.

Priorização de projetos do segmento espacial por processo de análise hierárquica.....	179
<i>José Augusto Peçanha Camilo</i>	
<i>Luiz Octavio Gaviao</i>	
<i>Sergio Kostin</i>	

Por um lugar ao sol: a política externa alemã de Otto Von Bismarck a Guilherme II.....	213
<i>Danny Zahreddine</i>	
<i>Bruno Pimenta Starling</i>	

Ensaio

Ensino e pesquisa como prática profissional: entre Ciência Política, Relações Internacionais e Estudos de Defesa	243
<i>Marco Cepik</i>	

Resenha

Resenha de: Ratuva, Steven, Radomir Compel, e Sergio Aguilar, 2019 (Orgs). <i>Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security Environment</i> . Singapore: Springer Singapore	277
<i>Tamiris Pereira dos Santos</i>	
Diretrizes para Autores	281

EDITORIAL

Neste primeiro número do volume sétimo da *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, publicado em um ano difícil de pandemia, distanciamento social e crises sobrepostas, apresentamos uma combinação de artigos que nos trazem contribuições metodológicas, teóricas e empíricas para a nossa área. Os textos cobrem programas e processos no âmbito das forças armadas, dinâmicas regionais do entorno estratégico brasileiro e de outras regiões e importantes exercícios comparativos no campo da defesa e segurança internacional. Apresentamos ainda, na seção Ensaio, a autorreflexão, a respeito de sua trajetória como pesquisador e docente na área, do professor titular Marco Cepik. Por fim, na seção Resenha, é discutida a obra *Guns & Roses* de Steven Ratuva, Radomir Compel, e Sergio Aguilar, a qual reflete de forma comparada sobre relações civis-militares em um ambiente de segurança em mutação. Reiteramos a importância destas duas últimas seções como espaços para se refletir mais livremente sobre os estudos de defesa e se apontar caminhos para sua evolução.

Este número marca também a transição da equipe editorial da RBED. O professor Eduardo Munhoz Svartman encerra o seu mandato como Editor-Chefe, e o professor Augusto W. M. Teixeira Júnior passa a liderar os trabalhos da *Revista*. Nos despedimos do Jefferson Felipe Alves do Nascimento, que prestou importante contribuição na secretaria administrativa e a quem somos imensamente gratos. Em sentido oposto, saudamos a participação de Marco Túlio Souto Maior Duarte na secretaria administrativa da *RBED*. Neste número contamos também com o apoio da Emgepron, a quem também agradecemos.

Boa leitura.

Augusto W. M. Teixeira Júnior
Editor-Chefe da *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*

Eduardo Munhoz Svartman

Artigos

O dilema da segurança como realidade fundamental da política internacional: debate teórico e implicações para a América do Sul

The Security Dilemma as a Fundamental Reality of International Politics: theoretical debate and implications for South America

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 1, jan./jun. 2020, p. 13-42
DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020.75140
ISSN 2358-3932

FLÁVIO PEDROSO MENDES
LUCAS P. REZENDE

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como tema o *dilema da segurança*, um dos conceitos mais recorrentes e explorados na literatura de política internacional dos últimos 50 anos (Schweller 1996; Glaser 1997; Taliaferro 2000; Collins 2004). A discussão se apoiará no programa de pesquisa científica neorrealista e nos seus desdobramentos internos. A utilidade analítica de algumas das principais lições deste debate teórico será ilustrada pela consideração das dinâmicas políticas de segurança na América do Sul, com foco nas políticas para a cooperação em defesa capitaneadas regionalmente pelo Brasil no século XXI. Isto porque, apesar da existência de uma visão normativa em torno da tentativa de criação de uma comunidade de segurança, Villa (2017) aponta que a região também experimenta reflexos da distribuição de poder regional, tendo, portanto, características de um hibridismo. Nossa proposta neste trabalho é analisar os reflexos do dilema da segurança existente na América do Sul, tal qual sugerido por Villa (2017).

O artigo subdivide-se, portanto, em duas partes principais, uma teórica e outra empírica. A discussão teórica buscará demonstrar a pervasivida-

Flávio Pedroso Mendes — Professor do curso de graduação e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, possui mestrado em Estudos Estratégicos pela Coppe/UFRJ e doutorado em Relações Internacionais pelo IRI/USP.

Lucas P. Rezende — Professor do curso de graduação e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Possui mestrado em Relações Internacionais pela PUC-Minas e doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

de do dilema da segurança nos relacionamentos políticos internacionais, que não se restringe à mera competição armamentista e tecnológica, passando transformações políticas, econômicas e sociais mais complexas. Demonstrar-se-á, por meio de suas principais formulações modernas (Herz 1950; Butterfield 1951; Jervis 1978), a origem sistêmica do dilema da segurança, bem como seu lugar de elo lógico entre os atributos estruturais e as resultantes internacionais no construto teórico waltziano (Waltz 1979). Também será discutida a centralidade do dilema da segurança nos principais debates teóricos do campo da Ciência Política e Relações Internacionais, bem como na clivagem entre realismo defensivo e realismo ofensivo.

A parte empírica tratará da dinâmica sul-americana com vistas a trazer uma análise estrutural da região à luz da concepção do dilema da segurança. Para tanto, em um primeiro momento, será feita uma consideração da balança de poder na América do Sul. O argumento aqui defendido é o de que, entre o início do século e a primeira parte da atual década, a configuração típica da região indicava uma unipolaridade brasileira — o que passa a mudar de forma mais acelerada com o reaparelhamento mais acelerado de outros países, como Colômbia e Chile, e pelo agravamento da crise econômica no Brasil após 2014.

No período da unipolaridade brasileira, houve um largo incremento de medidas cooperativas na área de defesa, resultando em políticas conjuntas de defesa, medidas de monitoramento coletivo, incremento da indústria de defesa e trocas de militares e doutrinas. Muito desse esforço foi institucionalizado pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul), em especial pelo seu Conselho de Defesa (CDS) e pelo Centro de Estudos Estratégicos (CEED). Essa dinâmica refletia uma balança de poder favorável ao Brasil.

No entanto, quando o Brasil passa a não mais manter tanto os esforços políticos quanto financeiros da cooperação em defesa, esta começa a se desestruturar e dar espaço a iniciativas unilaterais de reaparelhamento e de cooperação com potências externas. A avaliação empírica busca mostrar que, ainda que seja comum caracterizar a região sul-americana como sendo relativamente pacífica, em comparação com outras regiões do mundo, sua dinâmica política não está imune aos pervasivos efeitos do dilema da segurança.

DILEMA DA SEGURANÇA: O DEBATE TEÓRICO

O vínculo entre a anarquia do sistema internacional e os efeitos políticos esperados pelo realismo estrutural não é automático, como vários críticos apontaram desde a elaboração da teoria de Waltz (Wendt 1992; Milner 1993). O elo entre o princípio de ordenação e as resultantes sistêmicas só

pode ser feito mediante a consideração de uma realidade ontológica com que, de acordo com o seu principal elaborador moderno, “as sociedades humanas tiveram de lidar desde o despertar da história” (Herz 1950, 157; tradução nossa). Numa das mais eloquentes caracterizações do fenômeno, Herz define da seguinte forma o dilema da segurança:

Onde quer que tal sociedade anárquica tenha existido — e ela existiu em algum nível na maioria dos períodos da história conhecida — surgiu o que pode ser chamado de “dilema da segurança” de homens, grupos ou seus líderes. Grupos ou indivíduos vivendo em tal constelação devem estar, e geralmente estão, preocupados com sua segurança quanto a ser atacado, subjugado, dominado ou aniquilado por outros grupos ou indivíduos. Esforçando-se por obter segurança quanto a tais ataques, eles são movidos a adquirir mais e mais poder de modo a escapar ao impacto do poder alheio. Isto, por sua vez, torna os demais mais inseguros e os obriga a prepararem-se para o pior. Como ninguém pode jamais sentir-se inteiramente seguro em tal mundo de unidades em competição, segue-se uma competição por poder, e o círculo vicioso de acumulação de segurança e de poder está instalado (Herz 1950, 157; aspas no original; traduzido em Diniz 2002, 13).

O dilema da segurança retrata a situação em que grupos políticos preocupados com sua própria sobrevivência buscam constantemente adquirir meios para garanti-la, incrementando suas capacidades; isso, no entanto, aumenta a insegurança dos demais, temerosos de que os incrementos adicionais dos outros sejam utilizados ofensivamente, e tratam de aumentar suas próprias capacidades para fazer frente à ameaça potencial. Instaura-se uma espiral de incerteza, que acaba por aumentar a insegurança e desconfiança gerais. Na base lógica do dilema reside uma realidade tática e estratégica relacionada à ambiguidade dos meios de força,¹ ou seja, ao fato de que as mesmas capacidades militares podem ser usadas tanto para ações ofensivas quanto para fins defensivos. O dilema da segurança fornece a *rationale* do realismo estrutural e reflete os dois processos pelos quais, de acordo com Waltz (1979), a estrutura do sistema internacional exerce indiretamente os seus efeitos: competição e socialização.

O dilema da segurança tem sua manifestação material mais evidente na dinâmica competitiva de criação, aperfeiçoamento e produção de sistemas de armamentos e de tecnologias que viabilizem o emprego da força (McNeill 1982; O’Connell 1985), porém não se restringe a essa dinâmica. Processos políticos, econômicos e sociais mais amplos podem ser enquadrados analiticamente e compreendidos a partir da lógica do dilema, na medida em que tenham gerado vantagem competitiva a determinados

grupos políticos e engendrado, em função disso, um processo dinâmico de emulação envolvendo grupos políticos rivais.

Assim, a formação de alianças em sistemas multipolares, um fenômeno político, pode produzir um efeito desestabilizador no sistema internacional por conta da exacerbação do dilema da segurança, simplesmente porque somar potências gera grande potencial, que pode ser empregado para defender ou revisar o *status quo* (Waltz 1988; Christensen and Snyder 1990). No alvorecer da Europa moderna, a própria constituição e proliferação dos Estados territoriais, percebidos como uma forma organizacional mais eficiente para centralizar e arregimentar os recursos sociais necessários para colocar em campo grandes exércitos, só fazem sentido com um dilema da segurança de alcance continental como pano de fundo. Este é um elemento central dos argumentos construídos por Kennedy (1988) e Tilly (1990). Finalmente, quando a Revolução Francesa “descobriu” o nacionalismo, por acidente ou desígnio, o evidente potencial de uma *nação em armas*, fornecedora dos insumos para a constituição de exércitos de massa e disposta a sustentar os esforços da guerra em escala continental, restaram poucas alternativas às atônitas e conservadoras cortes europeias senão a implementação gradual de reformas militares, políticas e sociais que transformassem os seus soldados em cidadãos. Nas palavras de Posen:

Eu iria além e especularia que a mobilização do nacionalismo para a guerra ofensiva depende em algum grau da intensidade do “dilema da segurança”, a condição frequente na política internacional em que estados não podem se tornar seguros sem deixar os outros inseguros. Assim, o nacionalismo agressivo deve ser encontrado com mais frequência em estados-nação que encontrem maiores dificuldades em assegurar sua segurança nacional por meios militares mais defensivos⁹ (Posen 1993a, 124; aspas no original; tradução nossa).

Uma ressalva importante é que processos políticos, econômicos e sociais, quando afetam o dilema da segurança, só o fazem na medida em que tenham impacto sobre as dinâmicas combatentes. A distinção feita anteriormente entre o elemento mais direto e material do dilema, expresso na competição armamentista e tecnológica, e aspectos conjunturais mais amplos, pode levar à conclusão equivocada de que o dilema se manifesta também em domínios separados do emprego da força. Ocorre que, tudo que pode se converter em um problema de segurança — ou seja, que afete a probabilidade de que um grupo seja destruído ou dominado (Lynn-Jones 1995, 664) — só o faz se afetar as condições e possibilidades do combate. (Clausewitz 1993, 110; Proença Jr. 2011; Duarte and Mendes 2015).

Para Herz (1950,; tradução nossa), o dilema da segurança é eminentemente estrutural³ e nada tem a ver com uma suposta natureza humana: “se o homem é naturalmente pacífico e cooperativo, ou dominador e agressivo, não é a questão”. Assim, apenas as duas condições pressupostas por Waltz (1979, 121; tradução nossa) em seu processo de teorização — “que a ordem seja anárquica e povoada por unidades que desejem sobreviver” — satisfazem às condições de operacionalidade do dilema da segurança, da forma elaborada por Herz. Ainda segundo Herz (1950), o dilema da segurança é a causa sumarizada do histórico de fracassos dos grandes movimentos sociais e políticos modernos de caráter idealista e transformador.⁴

Contemporaneamente a Herz, Butterfield (1951) trazia outra contribuição ao estudo do dilema da segurança, atribuindo o fenômeno ao que chamou de “medo hobbesiano” e de “pecado universal da humanidade”. Contudo, ao retratar o dilema da segurança, Butterfield nega o princípio causal identificado e sugere que se trata de uma resultante não intencionada de origem estrutural:

A maior guerra da história pode ser produzida sem a intervenção de qualquer grande criminoso que deseje deliberadamente fazer mal ao mundo. Ela poderia ser produzida entre duas potências, ambas desesperadamente ansiosas para evitar qualquer tipo de conflito (Butterfield 1951, 19–20; tradução nossa).

Inconsistências à parte, Butterfield é o autor que discute de maneira mais clara uma variável que parece ser central para a discussão do dilema: a existência ou não intenções hostis — ou, colocado de outra forma, se o conflito é real ou ilusório. A ideia é que a competição e, no limite, a guerra, só são frutos de um verdadeiro dilema da segurança se nenhum dos lados envolvidos *originalmente* tencionava causar danos aos demais, mas o embaite não pôde ser evitado em função do círculo vicioso imposto pelo dilema da segurança. Este ponto é enfatizado também por Schweller:

Quando o objetivo de um ou mais Estados é algo além da segurança mútua, o conflito não é aparente, mas real; e por ser real, a consequente insegurança não pode ser atribuída ao dilema da segurança. Os Estados adquirem mais armas não porque interpretam errado os esforços de segurança de outros Estados benignos, mas porque Estados agressivos de fato desejam lhe fazer mal (Schweller 1996, 104; tradução nossa).

Assim, Jervis (2001), ao discutir a Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética nos termos do dilema da segurança, chega a conclusões ambíguas. Enquanto, para o autor, parte da competição entre as potências dava-se em função de consequências não intencionadas e desnecessárias

da estrutura de força e da postura da potência rival — processo descrito e explicado por Schelling (1966) —, essa competição dava-se em um contexto político em que o *status quo* internacional era visto como inaceitável, particularmente pela União Soviética. Jervis chama este tipo de situação de “dilema da segurança profundo” (Jervis 2001, 41; tradução nossa), apesar de que, na acepção de Butterfield (1951) e de Schweller (1996), nestes termos não se poderia caracterizar um verdadeiro dilema da segurança. Este ponto será apreciado abaixo, quando for discutido o realismo ofensivo.

O caráter estrutural do dilema da segurança também fica claro no estudo de Posen (1993b) acerca de conflitos étnicos, que muitos consideram um importante progresso nesta área de pesquisa. Para Posen, o conflito entre grupos étnicos distintos que habitam um mesmo território tem origem no dilema da segurança gerado por uma situação de “anarquia emergente” (Posen 1993b, 27; tradução nossa). Em outras palavras, novas condições de conflito têm lugar a partir do colapso de autoridades centrais em Estados falidos ou impérios desintegrados, o que implica uma alteração progressiva de sua estrutura política doméstica à medida que a anarquia substitui a hierarquia como princípio de ordenação. Grupos étnicos previamente submetidos a um governo central, capaz de regular o uso da força entre eles, veem-se de repente num “estado de natureza” e de autoajuda, responsáveis por prover suas próprias condições de sobrevivência. Neste estudo, Posen (1993b) desenvolve e testa a tese, aludida anteriormente (Posen 1993a), de que o nacionalismo se torna um instrumento nas mãos daqueles que precisam mobilizar recursos sociais de poder para fazer frente a ameaças externas.

Um terceiro trabalho fundacional e de enorme influência sobre o dilema da segurança foi elaborado por Jervis (1978). Nele, Jervis se preocupa menos com a caracterização do dilema do que com a possibilidade de sua mitigação. Para Jervis, o dilema da segurança também tem origem estrutural:⁵

[C]entral ao argumento sobre o dilema da segurança é que o aumento da segurança de um Estado pode tornar os outros menos seguros não por percepção errada ou hostilidade imaginada, mas por conta do contexto anárquico das relações internacionais (Jervis 1978, 76; tradução nossa).

Segundo Jervis, entretanto, a intensidade do dilema da segurança não é universal e varia em função de fatores geográficos e tecnológicos, na medida em que eles alterem um suposto balanço entre o ataque e a defesa. Em linhas gerais, se num determinado contexto material o lado que defende possui vantagens sobre o lado que ataca, o dilema da segurança perderia parte de sua importância como constrangimento à ação dos Estados. Isso se daria porque um incremento de poder por parte de um

Estado potencializaria mais sua capacidade de defesa do que de ataque, e, portanto, poderia ser compensado por um investimento proporcionalmente menor por parte de outro Estado que *apenas queira restituir sua margem de segurança*, gerando uma progressão decrescente que tende ao equilíbrio. Porém, se o ataque apresentar vantagens sobre a defesa, segue o argumento, dar-se-ia o inverso: um incremento de poder potencializaria mais o ataque do que a defesa, levando outro Estado que *apenas queira restituir sua margem de segurança* a realizar um investimento proporcionalmente maior, gerando uma progressão ascendente sem ponto lógico de chegada.⁶ O dilema da segurança assumiria grande intensidade e a competição seria máxima⁷ (Jervis 1978, 186–214).

Para muitos autores, o dilema da segurança também está no centro de uma das principais clivagens na teoria das Relações Internacionais das últimas décadas: o debate intraprogramático⁸ entre realismo defensivo e realismo ofensivo. A clivagem tem como ponto de partida os efeitos da anarquia sobre o comportamento estatal e a dinâmica da competição pelo poder: os Estados se esforçam para maximizar poder ou simplesmente para manter sua posição relativa no sistema? Acredita-se que a proposição defensiva tenha se originado da perspectiva seminal do próprio Waltz:

Em contraste [com o realismo clássico de Morgenthau], o neorealismo vê o poder como um fim possivelmente útil, e os Estados correm riscos se possuírem poder de menos ou em demasia. Fraqueza excessiva pode incentivar um ataque de um adversário, que de outra forma teria sido dissuadido por uma força maior. Força excessiva pode levar os outros Estados a aumentarem suas armas e a somarem seus esforços contra o Estado dominante. Porque o poder é um meio possivelmente útil, estadistas razoáveis buscam tê-lo em quantidade apropriada. Em situações cruciais, entretanto, a preocupação suprema dos Estados não é com o poder, mas com segurança. Esta revisão é importante (Waltz 1988, 616; tradução nossa).

De sua parte, o realismo ofensivo, capitaneado pela teoria de política das grandes potências de Mearsheimer (2001), pressupõe que o principal caminho para a maximização das condições de sobrevivência de um Estado é pela maximização gradual e calculada de poder.⁹

A diferença de pressupostos das duas perspectivas, naturalmente, tem impacto direto sobre suas expectativas quanto às possibilidades de cooperação internacional e à viabilidade de se contornar ou mitigar o dilema da segurança. Assim, Jervis (1999) propõe entender a clivagem realismo defensivo x ofensivo em termos da fronteira de eficiência paretiana: para os realistas defensivos, posto que parte da competição internacional é desnecessária

por ser fruto não de intenções revisionistas, mas da incerteza gerada pelo potencial ofensivo das posturas de força, o nível de cooperação interestatal estaria fora da fronteira de Pareto, e, portanto, haveria espaço para o aprimoramento geral;¹⁰ para os realistas ofensivos, os Estados já se encontrariam na fronteira, podendo aprimorar sua posição apenas em detrimento dos demais. Para Taliaferro (2000), mesmo considerando a inevitabilidade do dilema da segurança, os realistas defensivos ainda acreditariam na possibilidade de controlar a intensidade da competição internacional por meio de “modificadores estruturais” (Taliaferro 2000, 137; tradução nossa), sendo o principal deles o já mencionado balanço tecnológico entre ataque e defesa.¹¹

Também se tornou comum diferenciar as duas abordagens em termos da ênfase dada à *possibilidade* ou à *probabilidade* de conflito. Para o realismo ofensivo, as grandes potências enxergam umas às outras como revisionistas sedentas por poder e sempre esperam o pior das capacidades alheias — o que é *possível* é o que importa. Para o realismo defensivo, de acordo com o argumento, os Estados reconheceriam que parte do medo e da desconfiança no sistema internacional é infundada, não sendo, assim, levados a equalizar de maneira absoluta capacidades com ameaças: é a *probabilidade* de emprego da força, em relacionamentos e contextos específicos, que influenciaria o comportamento estatal (Brooks 1997; Tang 2008).

Com efeito, toda a base lógica do realismo defensivo depende de que parte significativa da competição internacional por segurança se deva a consequências não intencionadas de posturas originariamente defensivas — ou seja, depende do elemento de *dilema* no dilema da segurança. No entanto, como lembra Schweller (1996), parece faltar o impulso que colocaria as engrenagens em movimento. Afinal, se todas as grandes potências querem apenas se defender, o que elas temem? Qual é a causa imediata do dilema da segurança? Portanto, para que a espiral do dilema da segurança seja ativado é preciso que ao menos algumas potências possam não ser de fato conservadoras — ou que possam deixar de sê-lo em algum momento. Jervis complica ainda mais as coisas ao reconhecer que a fronteira entre revisionismo e preservação pode ser mais tênue do que se imagina:

Para se proteger, os Estados buscam controlar, ou ao menos neutralizar, áreas em suas fronteiras. Mas as tentativas de estabelecer zonas-tampão podem alarmar os outros que tenham interesses lá, os quais temem que precedentes indesejáveis sejam criados ou acreditam que sua própria vulnerabilidade será aumentada. Quando tampões são buscados em áreas desprovidas de grandes potências, a expansão tende a se *retroalimentar para proteger* o que é adquirido, como era frequentemente apontado por aqueles que se opunham à expansão colonial (Jervis 1978, 169; grifo e tradução nossos).

A existência ou não de um efetivo *dilema* da segurança na política internacional, aparentemente, poderia apresentar um elemento concreto e discernível para diferenciar as duas vertentes do realismo. Para Snyder (2002), se a noção de um dilema da segurança se refere à trágica situação em que Estados se armam apenas para se defender, mas acabam, inadvertidamente, por instaurar uma dinâmica competitiva que diminui a segurança de todos, então esta ideia estaria completamente perdida no universo político do realismo ofensivo. No modelo de Mearsheimer, apesar de se armarem para garantir sua própria sobrevivência, os Estados veem na agressão e expansão de seu poder relativo a melhor forma de consegui-lo. Portanto, se os Estados temem o pior a partir do fortalecimento dos demais, tal temor é coerente com as *intenções* que levaram os últimos a incrementarem suas capacidades, deixando de caracterizar um dilema da segurança para retratar uma simples *competição por segurança* (Snyder 2002).

O problema, no entanto, é que isso não é reconhecido pelo próprio Mearsheimer, para quem “[o] ‘dilema da segurança’, um dos mais conhecidos conceitos na literatura de Relações Internacionais, reflete a lógica básica do realismo ofensivo” (Mearsheimer 2001, 35–6; aspas no original; tradução nossa). Mas será possível conciliar o entendimento original do dilema da segurança com o quadro da política internacional pintado pelo realismo ofensivo?

Considerando que Mearsheimer parte do pressuposto waltziano fundamental da *maximização das condições de sobrevivência*, pode-se argumentar que o elemento de *dilema* no dilema da segurança não deixa efetivamente de existir no realismo ofensivo, mas antes é apenas deslocado. Se maior segurança implica aumento de poder, e sendo os recursos de poder finitos e divisíveis, então a competição por segurança se confunde com a competição por esses recursos de poder, convertendo-se, portanto, num jogo de soma zero. Assim, aumento de segurança para um *necessariamente* significa decréscimo de segurança para outro(s), o que é a essência do dilema. Afinal, não é possível que todos aumentem seu poder *relativo* ao mesmo tempo. A diferença agora diz respeito simplesmente às possibilidades de arrefecimento da dinâmica: realistas defensivos acreditam que o dilema pode ser mitigado ou eliminado, ao passo que a *rationale* proposta pelo realismo ofensivo prevê que o dilema da segurança seja inerentemente inescapável e severo.¹²

Para concluir a presente discussão teórica do dilema da segurança e sumarizar suas principais lições, é útil explorar uma formulação mais recente proposta por Tang (2010), que buscou sintetizar os elementos contidos nas discussões seminais de Butterfield, Herz e Jervis. Segundo Tang, a formulação BHJ — em referência às iniciais dos nomes dos referidos autores —

apresenta oito aspectos que, somados, retratariam por completo o dilema da segurança e suas implicações. São eles:

- i. A origem do dilema da segurança é a natureza anárquica da política internacional;
- ii. Sob anarquia os Estados nunca podem estar certos quanto às intenções presentes e futuras dos demais, o que gera um temor compartilhado;
- iii. O dilema da segurança tem origem não intencional (os Estados envolvidos querem apenas segurança, e não intencionalmente ameaçar os outros);
- iv. Diante do medo e da incerteza, os Estados acumulam capacidades para se defender, as quais inerentemente apresentam atributos ofensivos;
- v. As dinâmicas do dilema da segurança se reforçam e frequentemente geram espirais negativas e não intencionais, tais como corridas armamentistas;
- vi. As dinâmicas do dilema da segurança tornam contraprodutivas algumas medidas de segurança — como o acúmulo excessivo de capacidade militar;
- vii. O círculo vicioso do dilema da segurança pode trazer resultados trágicos, como guerras que seriam, em princípio, evitáveis;
- viii. A intensidade do dilema da segurança é regulada por fatores materiais e psicológicos (Tang 2010, 39–40).

Ao tempo em que oferece um ponto de partida útil para a discussão do dilema da segurança, a síntese proposta por Tang precisa ser problematizada, o que foi feito por Mendes (2013). Contudo, para nosso propósito neste artigo, o principal fator material que o realismo estrutural traz à mesa para a apreensão do dilema da segurança é a distribuição de capacidades no interior do sistema internacional — ou, em outras palavras, como diferentes polaridades induzem a comportamentos distintos para lidar com o dilema. Este tema será tratado na próxima seção, em conjunto com o objeto empírico do artigo.

O DILEMA DA SEGURANÇA E A COOPERAÇÃO EM DEFESA

Ao discorrer sobre a cooperação em defesa, Rezende (2014; 2015) afirma que se os Estados tiverem a cooperação em defesa como um meio de maximizarem o seu poder, aumentando a sua capacidade de sobrevivência, devem atentar para as seguintes variáveis: (1) a distribuição de recursos

entre as unidades do sistema; (2) o tipo de cooperação; (3) o efeito da cooperação na capacidade estatal; (4) o desenho das instituições geradas; (5) a emulação de casos bem-sucedidos.

Para compreender a dinâmica sul-americana recente, é importante que compreendamos os incentivos sistêmicos pelos quais a região passou desde o início do século XXI. Nossa premissa é que a região experimentou dois tipos de polaridade: a unipolaridade brasileira, do início do século até o final do primeiro mandato de Dilma Rousseff, e uma transição à multipolaridade desequilibrada no segundo mandato de Dilma Rousseff, no governo de Michel Temer e início do de Jair Bolsonaro.

Sobre a primeira variável do modelo, para o sistema global, o suposto é que haja a unipolaridade. A impossibilidade do contrabalanceamento levará os demais atores do sistema, se desejarem maximizar a sua segurança, a não se oporem diretamente aos interesses da potência unipolar. Estando a balança de poder global definida, as balanças de poder regionais terão maior importância para a compreensão da cooperação em defesa sob a unipolaridade.

Outras polaridades terão outros incentivos sistêmicos diferentes. Na bipolaridade, esse incentivo previamente descrito existirá apenas para os membros das alianças de cada um dos polos, separadamente, e de modo a se oporem mutuamente. Na multipolaridade, seja ela equilibrada ou desequilibrada, os efeitos sistêmicos indicarão a cooperação em defesa dentro do modelo tradicional das alianças, tal qual descrito pela teoria clássica da balança de poder.

No caso de países com baixas capacidades, renunciar a um mínimo de autonomia pode representar dar fim à própria sobrevivência desses Estados. Seria o caso de multipolaridades equilibradas, em que a capacidade estatal é quase nula. Poderíamos, para evitar confusões com as dinâmicas da multipolaridade equilibrada, chamar esses casos de *nulidade polar*. Aqui, não há polos claros no sistema, devido à baixa capacidade dos Estados envolvidos.

De igual modo, quando a distribuição de recursos for excessivamente assimétrica na balança de poder regional, a cooperação em defesa pode significar a perda total de autonomia dos Estados vulneráveis frente aos principais polos do sistema regional. Esse é o caso das multipolaridades desequilibradas. Cooperar em segurança, nesses casos, seria sinônimo de incentivar o candidato a hegemona regional em sua empreitada — desestabilizando ainda mais o sistema e, por parte dos demais atores envolvidos, diminuir, e não aumentar, a sua capacidade de sobrevivência — o que iria contra as expectativas do realismo ofensivo. Sob a perspectiva da potência unipolar, a multipolaridade desequilibrada é o mais arriscado modelo de balança de poder, uma vez que há um candidato a hegemona

na regional que, se bem-sucedido, pode incomodá-la na balança de poder global. Nesse sentido, nas balanças de poder regionais, a *nulidade polar e a multipolaridade desequilibrada são os modelos que não incentivam estruturalmente a cooperação em defesa*.

Tal qual na balança de poder global, *os sistemas que mais estimulam a cooperação em defesa nas balanças de poder regionais são a bipolaridade, uma vez que forma dois grandes blocos de alianças, e a unipolaridade, que, tal qual no sistema global, leva os demais atores a se alinharem naturalmente com o polo regional* — já que não há a possibilidade de uma aliança balanceadora.

Há uma diferença marcante, contudo, da cooperação nas balanças de poder regionais e a global. Ao tratarmos das dinâmicas regionais sob a unipolaridade, a configuração regional multipolar equilibrada pode também incentivar a cooperação em defesa — diferentemente do que é visto na balança de poder global. Essa distribuição de poder pode servir como ferramenta para os Estados engajados na cooperação em defesa para: (i) conter o surgimento de um candidato a hegêmona regional. A *accountability* e a troca geral de informações possibilitaria os atores a identificarem a emergência de revisionistas. Na eventualidade de um Estado concentrar sobremaneira os ganhos da cooperação, a lógica da preocupação com os ganhos relativos levará à formação de uma aliança balanceadora para a contenção do candidato a hegêmona regional, reestabilizando o sistema pela lógica da balança de ameaças (Walt 1987; Dyson 2010; Resende-Santos 2007). Essa possibilidade, de maior influência das balanças de poder regionais, será maior nos casos de desengajamento (Monteiro 2011/12) ou de maior desinteresse da potência unipolar na região. Caso a aliança falhe, ou se mostre fraca demais, sempre existe o recurso à potência unipolar de agir como balanceador *offshore*, uma vez que trabalhará sempre de forma a evitar o surgimento de outro hegêmona regional; (ii) aumentar o grau da capacidade estatal geral das unidades envolvidas. Se, sob cooperação, todas aumentam em proporção semelhante os seus recursos, não há um aumento do dilema da segurança dessas unidades no plano regional, e sua posição relativa frente à potência unipolar global é incrementada. Contanto que esse aumento de recursos não represente uma tentativa de formação de uma aliança balanceadora no plano global — o que é pouco provável, se não impossível, na unipolaridade — tal incremento relativo não tem motivos para levar à oposição da potência unipolar global. *Os atores, por motivos do realismo ofensivo, cooperam sob a multipolaridade equilibrada para aumentarem a sua capacidade de sobrevivência frente tanto à potência unipolar global quanto frente aos demais atores dos sistemas global e regional*.

Jervis (1978) afirma que mesmo as potências do *status quo* podem, em algum momento, ver-se insatisfeitas com ele e resolver alterá-lo, ameaçam-

do os demais Estados protegidos pela ordem vigente — o que justifica a preocupação dos demais Estados em buscarem aumentar a sua segurança frente à potência unipolar — ainda que isso não seja suficiente para um balanceamento em curto ou médio prazo.

A BALANÇA DE PODER E O DILEMA DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL NO SÉCULO XXI

Na América do Sul não existe nenhum país que seja uma grande potência global. Nenhum deles tem, ou já teve acesso, a armas de destruição em massa (ADM). Tampouco algum detém o próprio controle do espaço. Nem mesmo têm capacidade (nuclear ou convencional) de segundo ataque ou capacidade de inexpugnabilidade mútua contra um ataque de alguma grande potência global. Ou seja: a América do Sul é uma região de baixa concentração relativa de recursos, onde não há um candidato a hegêmona global.

Rezende (2014; 2015) avalia quinze indicadores diferentes para definir a polaridade sul-americana. Os estudos passam por indicadores que vão desde aspectos gerais, como tamanho da população, do PIB e os investimentos em defesa; por indicadores materiais, como a quantidade de efetivos e análise dos meios operacionais disponíveis; e por indicadores específicos para a mensuração de poder, como os *Correlates of War* (COW) e o índice *Global Fire Power*. Contudo, há dados divergentes em diversos deles, apontando em direção a diferentes tipos de polaridades, ora indicando tendências a uma unipolaridade, ora indicando tendências a uma multipolaridade desequilibrada.

Segundo o autor, em indicadores importantes e amplamente tidos como válidos para a mensuração do poder militar dos Estados, havia uma configuração de poder tipicamente unipolar na América do Sul na primeira década e meia do século XXI. Na análise do tamanho das populações, Rezende aponta o quão desproporcional é o tamanho da população brasileira em comparação com a do resto dos países sul-americanos, equivalente a mais do que o de todos os demais países sul-americanos somados. Esse é um elemento importante de poder, em especial em países com recursos energéticos, plantas industriais desenvolvidas e disponibilidade de crédito. O Brasil, mais do que qualquer outro país na região, concentra tais atributos, o que faz com que a sua ampla população fortaleça o seu potencial de poder militar. Esse indicador, associado a outros fatores, como o potencial energético da camada do pré-sal, mostram a distância que o Brasil tem, em relação aos demais vizinhos, em termos de independência de recursos vindos de fora. Segundo Oliveira (2012, 222), as reservas do pré-sal brasileiro “podem chegar a até 100 bilhões de barris de petróleo e gás equivalente”,

o que, associado às suas outras fontes energéticas já em operação — hidrelétricas, termoeletricas e termonucleares — dá ao Brasil, mais do que qualquer outro país da América do Sul, um potencial energético ímpar, conferindo-lhe maior capacidade de transformar poder latente em poder real, nos termos de Mearsheimer (2001).

A análise do tamanho do PIB, quando associada ao tamanho da população, é ainda mais reforçadora de uma tendência à unipolaridade brasileira. Em especial a partir de 2007, Rezende (2014; 2015) aponta uma concentração de recursos nas mãos do Brasil que supera, em larga medida, os PIBs somados de todos os demais Estados sul-americanos. A tendência observada era, até 2013, de uma continuidade desse crescimento brasileiro e de uma manutenção no PIB dos demais países, o que reforçaria o Brasil como polo único econômico na América do Sul.

Outro importante indicador de mensuração de poder, os *Correlates of War* (COW), amplamente utilizados para medir o poder militar, também indicavam uma unipolaridade brasileira até meados dos anos 2010 (Lima 2013). O problema apontado por Wohlforth (1999, 17; tradução nossa) para os COW “é o seu suposto implícito de que as fontes do poder nacional não mudaram desde o alvorecer da era industrial”. No caso dos Estados sul-americanos, os *Correlates of War* talvez sejam ainda mais significativos do que para as grandes potências para a mensuração regional de poder relativo, uma vez que os primeiros se encontram ainda em um estágio de desenvolvimento menos avançado do que os últimos — são todos considerados países em desenvolvimento na América do Sul. Ainda que favoreça países com grande território e grande população, essa é uma das demandas que Mearsheimer (2001) coloca para que um Estado possa ser candidato a grande potência. Logo, permanece importante como indicador de poder — desde que não considerado de forma isolada.

Quando incorporados também os gastos militares, em conjunto com os COW e o PIB, para pegarmos os mesmos indicadores utilizados por Wohlforth (1999; 2009), vemos, tal qual no caso estadunidense, que o Brasil é o único país sul-americano a se destacar entre os demais. Os dados referentes aos anos de 2007 e 2013, respectivamente ano intermediário de análise e último ano antes do início da crise brasileira, confirmam a unipolaridade regional no período. O Brasil, que era líder isolado já nos gastos em defesa, foi o país que, percentualmente, mais aumentou os seus gastos no setor — o que fez com que aumentasse a sua distância frente aos demais. Os gastos brasileiros em defesa superaram o de todos os demais países sul-americanos somados, mesmo que se leve em consideração o aumento dos gastos em defesa promovidos pela Colômbia nos últimos anos. Fazendo uso, portanto, da mesma metodologia utilizada por Wohlforth

(1999; 2009) para justificar a unipolaridade estadunidense, de simetria na concentração sobremaneira do PIB, COW e gastos militares, não teríamos outra conclusão senão a de que o Brasil é uma potência unipolar na América do Sul. Os Gráficos 1 e 2 apresentam o percentual de concentração de poder em relação ao hegêmona, baseado na metodologia utilizada por Wohlforth (1999; 2009), para Brasil, Argentina, Colômbia e Venezuela nos anos de 2007 e 2013.¹³

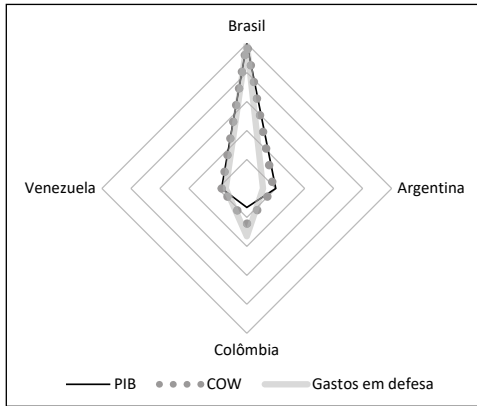


Gráfico 1 — Percentual de poder em relação ao hegêmona na América do Sul em 2007.

Fonte: Rezende (2015).

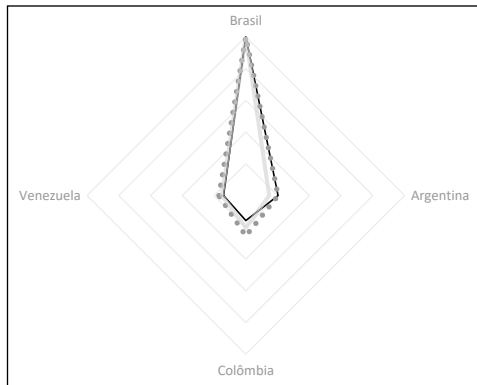


Gráfico 2 — Percentual de poder em relação ao hegêmona na América do Sul em 2013.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados de IISS (2014) e Mijares (2016).

Quando fazemos uma análise dos recursos militares disponíveis para uso imediato, todavia, o que Mearsheimer (2001) chama de poder real, tanto em comparação de número geral de efetivos quanto de meios operacionais, vemos que não havia indícios de uma unipolaridade brasileira. No total de efetivos nas FFAA, a partir dos anos 2000, o enorme crescimento da Colômbia a aproxima muito do Brasil — o que faz com que a superioridade numérica brasileira, que já não era absoluta na década de 1990, ficasse ainda menor. Quando analisamos os totais de efetivos das Marinhas, vemos que essa tendência se repete, com intensidade um pouco menor, mas mostrando o grande avanço colombiano nos anos recentes — em especial, em 2013. Mas são os efetivos totais dos Exércitos que mais demonstram problemas à hipótese da unipolaridade brasileira. A partir de 2009, o Exército colombiano supera, com números expressivos, o brasileiro. Apenas os totais das Forças Aéreas é que demonstram uma superioridade brasileira frente aos seus vizinhos. Contudo, a soma dos demais países supera os números do Brasil — o que o deixa com uma concentração alta, mas não indica tendência a uma unipolaridade (Rezende 2014; 2015).

Ao passarmos para a análise dos meios operacionais, temos conclusões mais próximas às dos totais de efetivos do que dos indicadores gerais de poder. Rezende (2014; 2015) afirma que na soma dos veículos blindados, o Brasil fica à frente dos demais, mas não detém mais que a soma dos outros países sul-americanos. O mesmo se dá na análise das peças de artilharia, nas embarcações de águas azuis e nos aviões de combate. Na avaliação do número de submarinos, o Brasil não apenas não tem vantagem frente aos demais, mas é superado pelo Peru. O mesmo se dá na avaliação das embarcações de águas marrons, na qual o Brasil é superado, uma vez mais, tal qual no total dos Exércitos, pela Colômbia.

Baseados nos pontos supramencionados, concluímos que a balança de poder na América do Sul encontrava-se em um momento de transição entre uma unipolaridade e uma multipolaridade desequilibrada — um sistema bastante instável. Isso porque, como em uma multipolaridade desequilibrada, há um candidato a polo que ainda não se consolidou como tal de forma definitiva. Há espaço para questionamento, dado que sua superioridade não é absoluta, o que pode ser convidativo a Estados revisionistas. Mas, tal qual em uma unipolaridade, o Brasil, por vezes, age como provedor de bens coletivos, em especial, via cooperação em defesa. É neste sentido que a cooperação em defesa na região *sobe e desce* (Rezende, 2014; 2015).¹⁴

A erosão do sistema interamericano de defesa, em conjunto com o surgimento das novas ameaças e as dinâmicas da unipolaridade global, fizeram surgir na América do Sul e em outras regiões não críticas uma percepção

normativa para a integração regional (Cepik 2010; Fuccille and Rezende 2013), o que está em linha com a expectativa da unipolaridade regional.

É nesse cenário que a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) foi criada, em 2008, por iniciativa do Brasil, congregando todos os doze países independentes da América do Sul.¹⁵ A decisão de excluir os Estados Unidos e fazer um alinhamento exclusivamente dos doze países sul-americanos buscava uma abordagem diferente daquela feita na Organização dos Estados Americanos (OEA), aumentando o poder de barganha e autonomia política para aumentar o reconhecimento dos objetivos específicos da América do Sul. Nesse sentido, a Unasul não se colocava em posição contrária aos EUA ou à OEA, mas vem no sentido de complementar o alinhamento sul-americano de defesa (Cepik 2010).¹⁶

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) demandou um pouco mais de esforço, devido à oposição inicial por parte da Colômbia. Segundo Cepik (2010), a discussão do CDS foi o assunto mais polêmico nas negociações do Tratado Constitutivo da Unasul. O receio era que ele consolidasse um imperialismo brasileiro na região. Por esforços do Brasil, tais dificuldades foram superadas (Fuccille and Rezende 2013). É importante frisar que tanto a Unasul quanto o CDS foram fruto de uma iniciativa brasileira em costurar tais arranjos e arcar com grande parte de seus custos — tanto políticos quanto monetários. E, ainda que seja um arranjo relativamente novo, atingiu, logo nos primeiros anos, alguns resultados significativos (Battagliano 2009; Fuccille and Rezende 2013; Torres and Gomes 2012).

Segundo Rezende (2014; 2015), foi vital a participação da Unasul-CDS em um momento em que a política externa brasileira (PEB) refletia as pressões sistêmicas da unipolaridade do Brasil na América do Sul, na solução de crises como a que envolveu Colômbia, Equador e Venezuela, em 2008; na crise doméstica que ocorreu na Bolívia, também em 2008, que ameaçava fragmentar o país; na solução para a crise hondurenha, que depôs o presidente Manuel Zelaya, em 2009; e no apoio para a solução do quase-golpe no Equador, em 2010, para tentar depor o presidente Rafael Correa. Todas essas crises apontavam para um sucesso quase que instantâneo da Unasul e do CDS, trazendo uma percepção otimista para as recém-criadas instituições, como ressalta Serbin (2009).

Por outro lado, em anos mais recentes, o Brasil foi bem menos protagonista, o que esvaziou a importância da Unasul e do CDS em crises como, por exemplo, a do Paraguai, em 2012, que depôs, em menos de 24 horas, o presidente Fernando Lugo; a crise entre Brasil e Bolívia, em 2013, quando o diplomata brasileiro Eduardo Saboia levou, sem o consentimento do então ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antonio

de Aguiar Patriota, o ex-senador boliviano Roger Pinto Molina para o território brasileiro; a crise institucional venezuelana após a morte de Hugo Chávez, sobre quem assumiria a presidência da República e o processo eleitoral que se seguiu no país; ou na resposta da América do Sul à crise financeira global, iniciada em 2008 e ainda em curso. Em todos esses eventos, não apenas o papel brasileiro foi questionado, como suas decisões não levaram a uma aproximação maior na região, mas a um distanciamento, o que enfraqueceu, ao invés de fortalecer, a Unasul e o CDS. Este esvaziamento, segundo Vaz, Fuccille e Rezende (2017), em especial devido ao distanciamento brasileiro, foi agravado após o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, culminando na retirada do Brasil em definitivo da Unasul, já no governo de Jair Bolsonaro, acompanhado de Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru.

No processo de desconstrução da Unasul, o papel vacilante do Brasil também levou a um papel vacilante das novas instituições cooperativas fiadas por ele, refletindo as instabilidades típicas de uma multipolaridade desequilibrada. A impossibilidade de uso da mesma metodologia para avaliar a concentração de poder regional pós-2013 nos impede de apontar aqui, materialmente, o fim da tendência à concentração de poder no Brasil vista na primeira década e meia dos anos 2000.¹⁷ No entanto, a crise político-econômica brasileira, iniciada em 2014, ainda sob o governo de Dilma Rousseff, segue ainda em curso, tendo perpassado o governo Temer e o início do governo Bolsonaro, o que contribuiu tanto para o desengajamento brasileiro na região quanto para a percepção, tanto pelo próprio Brasil quanto pelos vizinhos, de uma diminuição da posição privilegiada relativa que o país tinha na América do Sul, precipitando, por razões domésticas, explicadas pelo realismo neoclássico em Vaz, Fuccille e Rezende (2017), uma dinâmica regional típica de uma multipolaridade desequilibrada.

As dificuldades relacionadas à cooperação em defesa na América do Sul colocadas acima têm origens variadas. Mas não se pode deixar de trazer um elemento importante: o político. A América do Sul é composta por Estados soberanos que, segundo o realismo ofensivo, buscam, acima de qualquer coisa, a sua sobrevivência. Motivados pelo medo de uma retomada da unipolaridade na região, os demais países, preocupando-se com a sua sobrevivência, nutrem um receio compreensível de uma consolidação do Brasil como polo regional, o que prejudicaria a autonomia soberana do resto dos países sul-americanos. Esta preocupação regional com o tamanho do Brasil sempre existiu, e esteve presente mesmo sob o período unipolar brasileiro, como visto nos (breves) anos de ouro da Unasul, com alguma resistência dos vizinhos a aceitar a liderança do Brasil fora da esfera regional (Malamud 2011).

No entanto, Amorim Neto (2011) mostra bem como o Brasil, historicamente, responde às pressões sistêmicas, atuando com maior protagonismo internacional quando detém mais recursos e de forma mais retraída quando tem menos recursos. O Brasil, durante a primeira década do século XXI, com destaque para o governo Lula e o primeiro mandato de Rousseff, agiu como potência unipolar, arcando com os custos de construção e manutenção de regimes de cooperação em defesa sul-americanos, como o CDS, e, em um cenário mais amplo de integração regional, a Unasul. Ademais, projetos de reestruturação das Forças Armadas brasileiras, como a construção do primeiro submarino de propulsão nuclear da América do Sul, a compra dos caças FX-2 e o projeto de construção de um porta-aviões em parceria com a Rússia podem fazer a diferença, nos anos vindouros, e consolidar a unipolaridade brasileira na América do Sul. Todavia, o mesmo incentivo não foi continuado pelo governo de Dilma Rousseff, em especial a partir de 2014, com o acirramento da crise econômica brasileira, sendo radicalmente alterado a partir do governo Temer que, desde o seu início como interino, mostrou uma inflexão ainda maior ao reorientar as relações Sul-Sul dos governos petistas para uma Norte-Sul, buscando parcerias com os EUA e Europa e se distanciando dos fóruns regionais. Mudou também o tom de como o Brasil se relaciona com os países sul-americanos, e a resposta foi imediata. O ambiente de estabilidade que se mostrava na unipolaridade deu lugar a um de instabilidade e crises, ainda que mais retóricas do que militares, entre o Brasil e outros países da América do Sul, como Venezuela, Bolívia, Equador e Uruguai, em um comportamento típico da mais instável distribuição de poder, a multipolaridade desequilibrada (Vaz, Fuccille, and Rezende 2017).

O governo de Jair Bolsonaro seguiu e aumentou o desengajamento iniciado no governo progressista, aderindo, por vezes retoricamente, ao antiglobalismo do governo de Donald Trump, nos EUA, e jogando a pá de cal na existência dos arranjos multilaterais criados e mantidos pelo Brasil nos anos de tendência unipolar. É ainda cedo para afirmar se novas iniciativas regionais emergirão com a mesma força, como o Prosul, assinado na Declaração de Santiago, em março de 2019, em conjunto com Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, e se refletirão uma consolidação da multipolaridade (mantendo-os fracos e com poucos resultados expressivos) ou uma retomada da unipolaridade brasileira (repetindo o que se viu com a Unasul previamente).

Concluimos aqui, portanto, que a América do Sul reproduz as expectativas do dilema da segurança, o que nos coloca próximos às conclusões também neste sentido de Villa (2017), que enfatiza que a região experimenta um hibridismo de aspectos políticos ligados à tentativa de criação

de uma comunidade de segurança e aspectos ligados ao equilíbrio de poder. Durante a unipolaridade do Brasil, pudemos perceber o aumento de medidas cooperativas na área de defesa, levando a políticas conjuntas, medidas de monitoramento coletivo, aumento da indústria de defesa e trocas de militares e doutrinas. Esse esforço foi institucionalizado pela Unasul e pelo CDS. Essa dinâmica refletia uma balança de poder favorável ao Brasil.

Contudo, a partir da crise econômica brasileira e da manutenção do incremento militar de Colômbia e Chile, o Brasil passou a não mais manter tanto os esforços políticos quanto financeiros da cooperação em defesa, levando a uma rápida desestruturação dessas instituições e dando espaço a disputas regionais, em um reflexo da brevidade do período unipolar brasileiro. Logo, ainda que seja comum caracterizar a região sul-americana como sendo relativamente pacífica em comparação com outras regiões do mundo, sua dinâmica política não está imune aos pervasivos efeitos do dilema da segurança.

REFERÊNCIAS

Amorim Neto, Octavio. 2011. *De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Battaglini, Jorge. 2009. "O Brasil e a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano". *Nueva Sociedad*, O Brasil na região. Edição especial em português (Dezembro): 79–89.

Biddle, Stephen B. 1989 *The State of Knowledge on the Determinants of the Offensiveness and Defensiveness in Conventional Ground Forces*. Alexandria: Institute for Defense Analyses.

Brooks, Stephen G. 1997. "Dueling Realisms". *International Organization* 51, no. 3: 445–77.

Butterfield, Herbert. 1951. *History and Human Relations*. London: Collins.

Cepik, Marco. 2010. "Segurança regional e integração na América do Sul". In *Segurança Internacional: Práticas, Tendências e Conceitos*, edited by Marco Cepik. São Paulo: Hucitec, 2010.

Christensen, Thomas, and Jack Snyder. 1990. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity". *International Organizations* 44, no. 2: 137–68.

Clausewitz, Carl Von. 1993. *On War*. New York: Alfred A. Knopf.

Collins, Alan. 2004. "State-Induced Security Dilemma: Maintaining the Tragedy". *Cooperation and Conflict* 39, no. 1: 27–44.

Delbrück, Hans. 1990 *History of the Art of War (Vol. 4): The Dawn of Modern Warfare*. Lincoln: University of Nebraska Press.

Diniz, Eugenio. 2002. *Clausewitz, o Balanço Ataque-Defesa e a Teoria das Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, mimeo. (Tese de Doutorado).

Dixit, Avinash, and Susan Skeath. 1999. *Games of Strategy*. New York: W. W. Norton & Company.

Duarte, Érico, and Flávio P. Mendes. 2015 "A Ciência da Guerra: Epistemologia e Progresso nos Estudos Estratégicos". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2, no. 2: 129–50.

Dyson, Tom. 2010; *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*. London: Palgrave Macmillan. Kindle edition.

Elman, Colin. 2004. "Extending Offensive Realism: The Louisiana Purchase and America's Rise to Regional Hegemony". *American Political Science Review* 98, no. 4: 563–76.

Farah, Douglas, and Kathryn Babineau. 2019. "Extra-regional Actors in Latin America: The United States is not the Only Game in Town". *PRISM* 8, no. 1: 96–113.

Fernandes, Adriana, Mateus Vargas, and Tânia Monteiro. 2019. "Bolsonaro exclui Defesa e Ciência de cortes de verba em 2020." *O Estado de S. Paulo*, caderno de Política. Publicado originalmente em: 6 Dezembro 2019. <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-exclui-defesa-de-cortes-de-verbas-em-2020,70003115532>.

Fucille, Alexandre, and Lucas Rezende. 2013. "Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva". *Contexto Internacional* 35, no. 1 (Janeiro/Junho): 77–104.

Glaser, Charles L. 1994. "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help". *International Security* 19, no. 3: 50–90.

_____. 1997. "The Security Dilemma Revisited". *World Politics* 50: 171–201.

Gray, Colin. 1995. "Clausewitz Rules, ok? The Future is the Past — with GPS". *Review of International Studies* 25, no. 5: 161–82.

Herz, John H. 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma". *World Politics* 2, no. 2: 157–80.

Huntington, Samuel P. 1993. "Why Primacy Matters". *International Security* 17, no. 4: 68–83.

International Institute for Strategic Studies (IISS). 2014. *The Military Balance* 114.

Jervis, Robert. 1978. "Cooperation under the Security Dilemma". *World Politics* 30, no. 2: 167–214.

_____. 1999. "Realism, Neoliberalism and Cooperation: Understanding the Debate". *International Security* 24, no. 1: 42–63.

_____. 2001. "Was the Cold War a Security Dilemma?" *Journal of Cold War Studies* 3, no. 1: 36–60.

Kennedy, Paul. 1988. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Power from 1500 to 2000*. London: Unwin Hyman.

Keohane, Robert O., and Lisa Martin. 2003. "Institutional Theory as a Research Program". In *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, edited by Colin Elman, and Miriam F. Elman. Cambridge: MIT Press: 71–108.

Labs, Eric J. 1997. "Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims". *Security Studies* 6, no. 4: 1–49.

Layne, Christopher. 2005. "The 'Poster Child for Offensive Realism': America as a Global Hegemon". *Security Studies* 12, no. 2: 120–64.

Lieber, Keir. 2000. "Grasping the Technological Peace: the Offense-Defense Balance and International Security". *International Security* 25, no. 1: 71–104.

Lima, Maria Regina. 2013. "Relações Interamericanas, a Nova Agenda Sul-Americana e o Brasil". *Lua Nova* 90, no. 3.

Lynn-Jones, Sean M. 1995. "Offense-Defense Theory and Its Critics". *Security Studies* 4, no. 4: 660–91.

_____. 2001. "Does Offense-Defense Theory have a Future?" *GERSI/REGIS Working Paper*. www.ciaonet.org/wps/lys03.pdf.

Malamud, Andrés. 2011. "A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy". *Latin American Politics and Society* 55, no. 3: 1–24.

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

Mearsheimer, John J. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War". *International Security* 15, no. 1: 3–54.

_____. 1995. "The False Promise of International Institutions". *International Security* 19: 4–49.

_____. 2001. *The Tragedy of Great Powers Politics*. New York: Norton & Company.

Mendes, Flávio P. 2013. *Lakatos, o Realismo Ofensivo e o Programa de Pesquisa Científico do Realismo Estrutural*. Tese de Doutorado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo. São Paulo, 183f.

Mijares, Victor. 2016. *CINC Dataset Updated: 2008-2013*. <https://ssrn.com/abstract=2783521> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2783521>.

Milner, Helen. 1993. "The Assumption of Anarchy in International Relations". In Baldwin, David A. (Ed.). 1993. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.

Ministério das Relações Exteriores (MRE). 2019. *PROSUL*. <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul>.

Monteiro, Nuno P. 2011/12. "Unrest assured. Why unipolarity is not peaceful". *International Security* 36, no. 3 (Winter 2011/12): 9–40.

Morgenthau, Hans J. 2003. *A Política entre as Nações: A Luta pelo Poder e pela Paz*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília.

O'Connell, Robert L. 1985. *Of Arms and Men: A History of War, Weapons and Aggression*. New York: Oxford University Press.

Oliveira, Lucas Keer de. 2012. *Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética*. Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 400f.

Orme, John. 1997/1998. "The Utility of Force in a World of Scarcity". *International Security* 22, no. 3: 138–67.

Posen, Barry. 1993a. "Nationalism, the Mass Army, and Military Power". *International Security* 18, no. 2: 80–124.

_____. 1993b. “The Security Dilemma and Ethnic Conflict”. *Survival* 35, no. 1: 27-47.

Proença Jr., Domício, Eugenio Diniz, and Salvador G. Raza. 1999. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Proença Jr., Domício. 2011. “Promessa Tecnológica e Vantagem Combatente”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 54, no. 2: 173-88.

Rezende, Lucas P. 2014. “Teoria Realista Ofensiva de Cooperação em Defesa na Unipolaridade”. *Contexto Internacional* 36, no. 2 (Julho/Dezembro): 519-48.

_____. 2015. *Sobe e Desce. Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Resende-Santos, João. 2007. *Neorealism, States and the Modern Mass Army*. Cambridge: Cambridge University Press (Kindle edition).

Rose, Gideon. 1998. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”. *World Politics* 51, no. 1: 431-64.

Schelling, Thomas C. 1966. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.

Schweller, Randall. 1994. “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In”. *International Security* 19: 72-107.

_____. 1996. “Neorealism’s Status Quo Bias: What Security Dilemma?” In *Realism: Restatements and Renewal*: 90-121, edited by B. Frankel. London: Frank Cass.

_____. 1997. “Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest”. New York: Columbia University Press.

_____. 2003. “The Progressiveness of Neoclassical Realism”. In *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, edited by Colin Elman, and Miriam F. Elman. Cambridge: MIT Press: 311-48.

Schmitt, Carl. 1996. *The Concept of the Political*. Chicago: University of Chicago Press.

Serbin, Andrés. 2009 “A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é uma alternativa?” *Nueva Sociedad*, O Brasil na região. Edição especial em português (Dezembro): 4-16.

- Snyder, Glenn H. 1991. "Alliance Theory: A Neorealist First Cut". In *The Evolution of Theory in International Relations*, edited by Robert L. Rothstein. Columbia: University of South Carolina.
- Snyder, Glenn H. 2002. "Mearsheimer's World: Offensive Realism and the Struggle for Security". *International Security* 27, no. 1: 149–73.
- Tang, Shiping. 2008. "Fear in International Politics: Two Positions". *International Studies Review* 10: 451–71.
- _____. 2010. *A Theory of Security Strategy for Our Time*. New York: Palgrave MacMillan.
- Taliaferro, Jeffrey W. 2000. "Security Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Revisited". *International Security* 25, no. 3: 128–61.
- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital and European States: AD 990–1990*. Cambridge: B. Blackwell.
- Torres, Luísa Fernanda, and Marcella Gomes. 2012. O Conselho de Defesa Sul-Americano como Mecanismo de Integração: o Papel do Governo Brasileiro. *Anais ABED-PB* 2012. ABED, 2012. <http://abedpb.org/anais/index.php/2012/article/view/12/13>.
- Van Evera, Stephen. 1994. "Hypotheses on Nationalism and War". *International Security* 18, no. 4: 5–39.
- _____. 1998. "Offense, Defense and the Causes of War". *International Security* 22, no. 4: 5–43.
- Vaz, Alcides Costa, Alexandre Fuccille, and Lucas P. Rezende. 2017. "UNASUR, Brazil and the South American defence cooperation: A decade later". *Rev. Bras. Pol. Int.* 60, no. 2, e012.
- Villa, Rafael Duarte. 2017. "Security Community or Balance of Power? Hybrid Security Governance in Latin America". In *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, edited by Marcial Suarez, Rafael Duarte Villa, and Brigitte Weiffen. London: Palgrave Macmillan.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origin of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- _____. 1981. "The Spread of Nuclear Weapons: More May Better". *The Adelphi Papers*, 21, no. 171: 383–428.

_____. 1988. "The Origins of War in Neorealist Theory". *Journal of Interdisciplinary History* 18, no. 4: 615–28.

Wendt, Alexander. 1992. "Anarchy is what States Make of It: the Social Construction of Power Politics". *International Organization* 46, no. 2: 391–425.

Wohlforth, William C. 1999. "The Stability of a Unipolar World". *International Security* 24, no. 1 (Summer): 5–41.

_____. 2009 "Unipolarity, Status Competition, and Great Power War". *World Politics* 61, no. 1 (January): 28–57.

Zakaria, Fareed. 1992. "Realism and Domestic Politics: A Review Essay". *International Security* 17, no. 1: 177–98.

_____. 1998. *From Wealth to Power: The Unusual Origin of America's Global Role*. Princeton: Princeton University Press.

NOTAS

1. Para compreender por que a ambiguidade dos meios de força deve ser apreendida a partir de ambas as dimensões (tática e estratégia), ver Diniz (2002).
2. Este argumento é elaborado com mais detalhes em Posen (1993b), retomado abaixo. Para um levantamento e discussão de hipóteses relacionando nacionalismo e guerra, ver Van Evera (1994). Para a previsão de que uma Alemanha desnuclearizada no pós-Guerra Fria, na eventual ausência da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), tenderia a compensar esta deficiência pela reincorporação do hipernacionalismo como forma de sustentar um exército de massa, ver Mearsheimer (1990).
3. O argumento de Herz, porém, é anterior a Waltz (1979). No entanto, o evidente papel causal desempenhado pela “sociedade anárquica” (Herz 1950, 157) fornece à discussão de Herz uma base sistêmica, ainda que incipiente.
4. O que não significa que a condição estrutural seja a única explicação possível para a recorrência da competição por poder e o colapso de todos os “megamitos da transformação histórica benigna” (Gray 1999, 166; tradução nossa). Outros realistas têm apontado há tempos para o desejo de dominação do homem sobre o homem, seja por uma condição imanente (Morgenthau 2003), seja pela condição hobbesiana de competição por recursos escassos (Orme 1997), e para a constante capacidade humana de se constituir em grupos que se ameaçam existencialmente pela disposição de matar e morrer em nome daquilo que valorizam (Schmitt 1996). Para uma formulação contemporânea do argumento, ver Gray (1999).
5. Assim como o texto de Herz (1950), o de Jervis (1978) foi escrito antes da obra de Waltz (1979) e, portanto, não possui o mesmo rigor e consistência na caracterização da estrutura política internacional e de seus efeitos sobre o comportamento estatal.
6. A discussão de Jervis também previa a possibilidade de controle consciente da intensidade do dilema da segurança. Por exemplo, diante da eventual capacidade de distinção entre armamentos ofensivos e defensivos — ou, no caso mais comum de emprego dual, que potencializem mais o ataque ou a defesa —, acordos de controle de armamentos poderiam proibir os primeiros e incentivar a aquisição dos segundos. Em teoria, um mundo em que só existissem armamentos exclusivamente defensivos, sem qualquer potencial ofensivo, seria um mundo livre do dilema da segurança (Jervis 1978, 199). Porém, a pergunta natural é: por que razão eles existiriam? Afinal, contra o quê dever-se-ia defen-

- der? De qualquer forma, este mundo, além de livre do dilema da segurança, também deveria necessariamente estar livre da espécie humana, pois, como lembra Mearsheimer (2001), até os braços e pernas de um povo suficientemente motivado podem ser empregados ofensivamente.
7. A viabilidade analítica do balanço ataque-defesa, entretanto, fica abalada diante da crítica clausewitziana. A teoria da guerra de Clausewitz, logicamente assentada no relacionamento entre ataque e defesa, funda-se na realidade material a-histórica da superioridade intrínseca da defesa e de suas manifestações estratégicas: os pontos culminantes do ataque e da vitória. Sendo *intrínseca*, portanto essencial e inerente à guerra como fenômeno, a superioridade da defesa não é contingente a determinantes tecnológicos de qualquer natureza. Assim, a base lógica do balanço ataque-defesa — ataque e defesa oscilam historicamente como forma mais eficiente de se fazer a guerra — mostra-se insustentável diante da teoria da guerra. A crítica clausewitziana às abordagens do balanço ataque-defesa é construída em Diniz (2002). Críticas semelhantes aparecem em Biddle (1989) e Lieber (2000). Para a defesa das abordagens do balanço ataque-defesa, além de Jervis (1978), ver Van Evera (1998) e Lynn-Jones (1995; 2001).
 8. Para a perspectiva que coloca o realismo estrutural não como uma teoria isolada, mas como um programa de pesquisa científica, ver Mendes (2013).
 9. Trabalhos comumente associados à proposição revisionista de poder que caracteriza o realismo ofensivo, termo que aparece primeiro na diferenciação de Snyder (1991), incluem, além dos textos de Mearsheimer (1990; 1995; 2001): Zakaria (1992; 1998), Schweller (1994; 1996; 1997), Huntington (1993), Labs (1997), Elman (2004) e Layne (2005).
 10. Um argumento similar é levantado por Glaser (1994), que defende a “cooperação como forma de autoajuda”.
 11. Outros modificadores estruturais incluem: proximidade geográfica, acesso a matérias primas, pressão econômica internacional, balanças militares regionais ou diádicas, e a facilidade com que recursos podem ser extraídos de territórios ocupados (Taliafero 2000, 137).
 12. Pode-se argumentar, ainda, que o dilema da segurança é um elemento essencial não só do debate intrarrealista, mas também de debates importantes que opõem o realismo estrutural a outras vertentes teóricas. O debate institucional, por exemplo, tem um componente importante relacionado ao papel de instituições internacionais na mitigação de problemas de segurança na anarquia (Glaser 1994; Mearsheimer 1995; Keohane and Martin 2003; Jervis 1999). O argumento construtivista também pode ser amplamente entendido em torno da origem estrutu-

- ral do dilema da segurança *versus* sua construção social intersubjetiva (Wendt 1992).
13. A análise restringe-se ao ano limite de 2013 pela indisponibilidade do cálculo dos COW, variável fundamental para seguir a metodologia de Wohlforth (1999; 2009) para o cálculo da unipolaridade, após este ano.
 14. Sobre o momento transitório, é mister notar que, por mais que a análise material indique um sucateamento das Forças Armadas brasileiras no momento, uma eventual resultante dos programas estratégicos desenvolvidos pelos militares poderia levar a uma rápida melhora na posição relativa do país frente a seus vizinhos. No entanto, ainda que o financiamento desses programas tenha ganhado sobrevida e escapado dos cortes orçamentários promovidos pelo governo Bolsonaro, mesmo com a crise econômica brasileira, (Fernandes, Vargas, and Monteiro 2019) não há garantia que esses programas serão, de fato, bem-sucedidos, ou ainda que não serão contrabalanceados por atores da região. Logo, esta é uma hipótese possível, mas ainda não é nada mais do que isto, o que mantém o aspecto transitório desta análise.
 15. A Guiana Francesa não fazia parte da Unasul, por não ser um Estado independente.
 16. Por entendermos que é necessário compreender as dinâmicas regionais sul-americanas, este artigo não se propõe analisar o papel dos Estados Unidos, uma vez que seu peso de hegêmona regional do hemisfério ocidental traria um desequilíbrio para a análise. De igual maneira, incluir os EUA demandaria também a inclusão de outros atores extrarregionais como China e Rússia, que têm também atuado na América do Sul como importantes parceiros comerciais e na área de defesa (Farah and Babineau 2019). Desta maneira, evitamos que o artigo se torne, ao cabo, uma análise da balança de poder global, e sim que seja um estudo sobre as dinâmicas políticas e militares exclusivamente dos atores regionais.
 17. O índice dos COW parou de ser atualizado em 2008. No entanto, foi possível o uso dos dados atualizados até 2013 pelo trabalho de Mijares (2016).

O DILEMA DA SEGURANÇA COMO REALIDADE FUNDAMENTAL DA POLÍTICA INTERNACIONAL: DEBATE TEÓRICO E IMPLICAÇÕES PARA A AMÉRICA DO SUL

RESUMO

Com foco na América do Sul, discutimos o dilema da segurança demonstrando que não se restringe à mera competição armamentista e tecnológica, perpassando transformações políticas, econômicas e sociais. Ainda que seja comum caracterizar a região como pacífica, sua dinâmica no século XXI não está imune aos efeitos do dilema da segurança.

Palavras-chave: Dilema da Segurança; América do Sul; Teoria de Relações Internacionais; Realismo.

ABSTRACT

Focusing on South America, we discussed the security dilemma, demonstrating that it is not restricted to mere arms and technological competition, undergoing political, economic and social transformations. Although it is common to characterize the region as peaceful, its dynamics in the 21st century are not immune to the effects of the security dilemma.

Keywords: Security Dilemma; South America; International Relations Theory; Realism.

Recebido em 31/07/2019. Aceito para publicação em 02/06/2020.

Transparência em Defesa: um panorama das medidas de construção de confiança na Unasul (2009–2016)

Transparency in Defense: an overview of Unasul confidence and security building measures (2009–2016)

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 1, jan./jun. 2020, p. 43-66
DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020.75158
ISSN 2358-3932

GRACIELA DE CONTI PAGLIARI
JULIANA VIGGIANO

INTRODUÇÃO

O mundo pós-Guerra Fria assistiu à proliferação de acordos destinados a fomentar a transparência na área de defesa em diversas regiões. As medidas de construção e fortalecimento da confiança (MCCs) são iniciativas que buscam aumentar a transparência de informações acerca de dados concretos, intenções políticas e planejamento estratégico entre os países na área de segurança internacional e defesa, com o intuito de evitar a eclosão de conflitos armados e, em casos específicos, criar as condições para acordos mais ambiciosos voltados para o desarmamento.

A despeito dos percalços enfrentados pela instituição, a Unasul, e especificamente o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), representaram um momento de inflexão na trajetória de construção de mecanismos regionais destinados a fortalecer a confiança, aumentar a transparência no setor de defesa e buscar convergências nas políticas e agendas de defesa da região. Fortemente alicerçado no objetivo de fomentar a cooperação em defesa, o CDS buscou instituir diretrizes de caráter multilateral que guiassem iniciativas de transparência, especialmente por meio da elaboração de critérios de padronização de procedimentos.

Graciela De Conti Pagliari — Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Cooordenadora GESED/UFSC. Bolsista CNPq.

Juliana Viggiano — Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Cooordenadora GESED/UFSC.

Este artigo propõe-se a apresentar um panorama do desenvolvimento das MCCs no contexto da Unasul entre os anos de 2009 e 2016. Grande parte dos esforços do CDS foram direcionados para a construção de MCCs, considerado pelo Conselho como um instrumento fundamental para alcançar os seus propósitos basilares de garantir a cooperação e a concertação entre os países da América do Sul para criar políticas comuns de defesa para a região.

O artigo argumenta que o CDS apostou na estratégia de produção de metodologias envolvendo MCCs para criar convergências sobre abordagem e coleta e disseminação de informações acerca de temas considerados prioritários, como forma de fortalecer a confiança regional e a construção de uma identidade coletiva, aprofundando a institucionalização normativa de tais práticas.

Este modelo de aproximação multilateral estruturado em práticas de transparência em defesa não se configura uma novidade. Medidas voltadas para a construção ou fortalecimento da confiança entre Estados consistem efetivamente no principal mecanismo em que se apoiam os países para o incentivo à transparência no setor de defesa em diversas regiões do mundo. O conjunto de medidas elaborados pela Unasul coexiste com as medidas discutidas e institucionalizadas em diferentes ocasiões também no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), com muitos pontos de sobreposição.

O contexto de segurança e defesa regionais da América do Sul, no entanto, apresenta uma característica *sui generis*. As relações estatais são permeadas por considerável grau de desconfiança¹ e baixo nível de transparência e, ao mesmo tempo, a praticamente inexistência de guerras interestatais. Os Estados não abdicaram de demonstrações de força e mantêm um conjunto de disputas entre si sem que essas se manifestem na forma de conflito armado² (Mares 2012). Essa condição,³ segundo Mares (2012), resulta da pouca eficiência de mecanismos regionais em solucionar disputas. Nesse sentido, o CDS aparece como uma novidade, por consistir em um órgão de concertação exclusivo sul-americano. Em tese, diretrizes normativas construídas a partir de demandas particulares potencializam a implementação mais efetiva de MCCs, por salientarem percepções regionais acerca do que se entende como relevante para a transparência em defesa e a construção da confiança. Ganhos, ainda que de alcance limitado, podem ser encontrados nesses anos de atuação do Conselho, em especial com relação à construção de metodologias e à elaboração de definições comuns que facilitam a troca de informações e ações conjuntas, de forma mais acabada, sobre os gastos em defesa.

A avaliação dos documentos da instituição aponta para uma aceitação cautelosa das medidas sugeridas pelo CDS. No plano normativo, o processo

de adoção das metodologias propostas fica debilitado pela ausência de mecanismos padronizados para verificação das informações enviadas. A pouca propensão dos países em divulgar seus dados individualizados também demonstra que o fortalecimento da confiança ainda precisa de consolidação.

Esse artigo centra sua discussão nas quatro metodologias propostas pelo CDS para padronizar a seleção e o envio das informações a serem compartilhadas, salientando seus distintos estágios de desenvolvimento e relevância na agenda da instituição. Além dessa breve introdução, o artigo conta com mais três seções. A primeira apresenta a transparência na área de defesa e as medidas de construção da confiança a partir de discussões conceituais e normativas que contextualizam o debate. A segunda parte discute as MCCs elaboradas no âmbito do CDS/Unasul a partir de documentos produzidos pela instituição. Finalmente, a terceira seção conclui o trabalho com observações de caráter tentativo sobre o que sugerem os dados acerca do estágio de desenvolvimento das práticas multilaterais de construção da confiança em defesa na região.

PERSPECTIVA HISTÓRICA E DEBATES ACERCA DA TRANSPARÊNCIA EM DEFESA

Há duas linhas analíticas bastante claras na literatura sobre a transparência em defesa na região. Uma, que concentra textos e análises na década de 1990, enfatiza tanto a discussão conceitual quanto a apresentação das medidas adotadas na região a fim de reduzir as hostilidades ainda remanescentes das disputas da guerra fria (Varas and Caro 1994 (Orgs.); Caro 1995; Rojas Aravena 1996). A outra salienta tanto o acumulado das MCCs como o papel dos mecanismos de cooperação criados no período que inclui o século atual (Rojas Aravena 2000; 2002; Bromley and Perdomo 2005; Flandes and Radseck 2009; Donadio 2010).

Apesar de um tema amplamente aceito por políticos e acadêmicos como instrumento para aumentar a segurança e confiança entre os países, a transparência no setor de defesa consiste em algo difícil de se alcançar na prática, dada sua complexidade (Lindsay 2011), e não possui critérios de mensuração padronizados que permitam comparar avanços na sua prática (Cheung and Wilson 2014).

A ideia de transparência no contexto institucional usualmente remete a melhorias nos processos de governança, criando maior visibilidade sobre processos decisórios e elementos associados à implementação dessas decisões. Aprimorar os mecanismos de transparência demanda investimento e intervenção direcionados para tal fim. No âmbito da defesa, no plano mais geral, as MCCs são instrumentos que buscam contribuir para a transparên-

cia, e visam a fortalecer a confiança entre as partes, com o fim de distensionar as relações, ou, por vezes, alcançar acordos mais ambiciosos voltados para o controle de armas, desarmamento, mitigar conflitos com potencial de violência (Desjardins 2004; 2014) e, de caráter mais abstrato e normativo, promover a segurança coletiva (Lindsay 2011). Em uma conferência do Instituto sobre Cooperação e Conflitos Globais da Universidade da Califórnia em 2011, definiu-se transparência em defesa nos seguintes termos:

Transparência em defesa é um processo pelo qual um Estado transmite informações oportunas, relevantes e suficientes, com credibilidade, sobre o poder, as atividades e intenções militares de seu país que permitam outros Estados acessarem a consistência da informação com interesses estratégicos e obrigações institucionais declaradas, reduzindo dessa forma o risco de erros de percepção e cálculo, e, por meio desse processo, construir confiança mútua (Lindsay 2011, 3).

Essa definição procura incorporar três temas costumeiramente abordados pela literatura sobre transparência na área de defesa: “1) processo de compartilhamento de informações do Estado; 2) hierarquias e instituições domésticas dos Estados; e 3) os sinais e intenções que as práticas de transparência transmitem” (Cheung and Wilson 2014, 1). Transparência em defesa, nos termos colocados acima, se funda, portanto, em três dimensões igualmente relevantes: normativa, processual e institucional. A dimensão normativa consiste em aceitar a complexidade e o caráter subjetivo do fenômeno, ultrapassando a percepção de que transparência implicaria na simples troca de informações. Trata-se, na realidade, da troca de informações com um propósito maior: aumentar a previsibilidade e estabilidade das relações estatais, que precisam ser entendidas a partir das particularidades do seu contexto, fortalecendo a capacidade de gerenciamento de riscos por parte dos atores (Lindsay 2011; Cheung e Wilson 2014).

A dimensão processual consiste no reconhecimento de que se trata de práticas de constante interação e reinterpretação das informações compartilhadas pelas partes, que determinam o alcance dessas iniciativas em atender ao objetivo de garantir a estabilidade. Por fim, o aspecto institucional reflete o grau de incorporação dessas medidas nas instâncias domésticas, tanto no que diz respeito à criação de mecanismos que afirmam credibilidade às informações prestadas quanto demonstrem tendências e direcionamentos associados à manutenção e garantia da paz regional e internacional (*ibidem*).

Na prática, a transparência em defesa e segurança internacional traduz-se em diversos acordos dedicados às MCCs. Essas medidas surgiram de forma mais estruturada na década de 1970, com a Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa, que deu origem à Organização para

a Segurança e Cooperação na Europa, a qual se encarregou de revisar e complementar ao longo dos anos as provisões inicialmente acordadas na Ata Final de Helsinki de 1975 (*Helsinki Final Act*). Revisões foram realizadas pelo Documento da Conferência de Estocolmo em 1986, o Documento de Helsinki em 1992, e os Documentos de Viena, que consistem nas atualizações mais recentes das medidas de transparência, publicados em 1990, 1992, 1994, 1999 e 2011, sendo esta última a mais recente.⁴

O Documento de 2011 estabelece claramente em seus preâmbulos o propósito de fomentar relações pacíficas e estáveis entre os Estados envolvidos. De acordo com o documento, essa iniciativa consiste em “uma parte substantiva e integral do processo multilateral iniciado pela Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa” e tem como fim estabelecer “em estágios, ações novas, efetivas e concretas desenhadas para se progredir no fortalecimento da confiança e da segurança e em alcançar o desarmamento, de forma a dar efetividade e expressão à obrigação dos Estados participantes a abster-se da ameaça ou uso da força nas suas relações mútuas, assim como nas relações internacionais em geral” (OSCE 2011, 1 (3)). Para esse fim, o documento elabora uma série de mecanismos que devem ser adotados pelos países da organização, fundamentalmente voltados para troca de informação e esclarecimentos acerca de direcionamentos políticos e estratégicos da área de defesa de cada um dos países.

O Documento de Viena estabelece também um conjunto de práticas que englobam informações sobre atividades militares, estrutura das Forças Armadas, delineamentos político-estratégicos, expectativa de verificação das informações oferecidas e o envio de relatórios anuais identificando as MCCs implementadas e previstas para implementação. Além disso, incentiva os Estados-membros a estabelecerem acordos bilaterais, multilaterais ou regionais complementares que aumentem a transparência e a confiança (OSCE 2011, 44). No que diz respeito às atividades militares, a última versão do Documento estabelece com especificidade quantidades e previsibilidade de certas atividades. Por exemplo, no capítulo 5 intitulado “Prior Notification of Certain Military Activities (CMA)” estabelece que os países devem notificar os demais membros sobre atividades de forças terrestres que envolvam ao menos 9.000 tropas, 250 tanques, 500 ACVs⁵ ou 250 peças de artilharia (OSCE 2011, 20). Estabelecem também requisitos e condições a que devem se submeter os Estados membros para inspeções e avaliações. Quanto à dimensão político-estratégica, o Documento prevê o compartilhamento anual de informações sobre as “intenções dos Estados no médio a longo prazo no que diz respeito ao tamanho, estrutura, treinamento e equipamento das suas Forças Armadas, assim como da política de defesa, doutrinas e orçamentos relacionados” e solicita “o aprimoramento

de mecanismos de consulta e cooperação existentes no que concerne atividades militares incomuns”, esse último com o propósito de reduzir os riscos de conflitos violentos (OSCE 2011, 45).

De fato, uma série de iniciativas de natureza militar e política historicamente adotadas pelos Estados foram renomeadas como MCCs. Tal discussão se internacionalizou e se legitimou como um instrumento promissor para mitigar conflitos no final dos anos 1970. O estudo encomendado pela ONU em 1979 a peritos em MCCs conclui, em seu documento final de 1981, que, apesar “das causas subjacentes aos conflitos em muitas partes do mundo [terem] origens distintas, um fator comum de insegurança era a falta de informação sobre as atividades militares de outros Estados e outras questões relacionadas à segurança mútua” (Desjardins 2014, pos. 215).

No pós-guerra fria, a versão predominante sobre a importância das MCCs ecoa as críticas dos países em desenvolvimento à época da discussão no contexto da ONU, denunciando a baixa correspondência das percepções de ameaça dos países europeus, mais voltadas para ataques surpresa e exclusivamente associada a conflitos militares, com os fenômenos não-tradicionais que ocupavam a agenda de defesa e segurança dos países em desenvolvimento. De fato, na atualidade, os objetivos mais limitados das MCCs vislumbrados pelos países europeus em sua primeira formulação, isto é, de conter ameaças de segurança bastante específicas e de natureza militar, procuram estimular a redefinição de percepções e a aproximação entre os Estados (ibid). Nesse sentido, os documentos produzidos no âmbito da OSCE serviram como referência para a adoção de MCCs em diversas outras regiões do mundo, feitas adequações de acordo com as demandas particulares, embora mantendo uma parcela considerável de temas tradicionais da segurança militar, aos quais os Documentos de Viena se mantiveram fiéis.

As MCCs refletem preocupações de defesa e segurança específicas, oriundas dos contextos geopolíticos para as quais tais medidas são formuladas. A construção da confiança, em suma, não implica necessariamente em compartilhar todo o tipo de informação disponível acerca dos assuntos militares (em especial, acerca das capacidades), mas deve atender a demandas específicas dos atores envolvidos, e que represente o que consideram necessário que seja informado ou compartilhado para o fomento da confiança. No entanto, de maneira geral, os termos dos acordos relacionados a MCCs são consideravelmente amplos, e, portanto, com considerável latitude interpretativa que, por um lado, tem o aspecto positivo de facilitar o diálogo; por outro, dificulta a construção de percepções e conceitos mais robustos que sustentem avanços práticos mais significativos na implementação dessas medidas (Desjardins 2014).

Nas Américas, a OEA ocupou-se de criar o primeiro arcabouço normativo específico para a região, que engloba, além da América do Sul, as Américas Central e Caribe e do Norte. As discussões ocorridas no âmbito da OEA sobre definição de ameaça, contudo, deixaram transparecer a falta de consenso dos países em face das distintas prioridades nas áreas de segurança e defesa, o que dificulta qualquer elaboração de caráter mais específico do que se espera dos Estados em termos de práticas de transparência, assumindo haver efetivo interesse por parte dos Estados em estabelecê-las.⁶ Por consequência, a agenda regional propõe medidas de confiança⁷ amplas, difíceis de serem cumpridas em sua integridade pelos países, sem identidade sobre qual tipo de informação a ser compartilhada torna-se prioritária.⁸

O documento mais recente de consolidação de tais medidas, publicado pela organização em 2018, divide as MCCs entre iniciativas “tradicionais” e “não-tradicionais”, esta última referindo-se exclusivamente a iniciativas que buscam minimizar ameaças de natureza cibernética à segurança e defesa. Em linhas gerais, o conjunto de documentos da OEA incorpora os principais pontos tratados pelo Documento de Viena. Adicionalmente, um conjunto de temas ganham espaço na agenda da transparência na área de defesa hemisférica, refletindo preocupações de segurança e defesa características da região. Dentre outras, a criação de uma metodologia comum para mensuração de gastos na área de defesa entre Estados vizinhos; medidas adicionais para áreas de fronteira e atenção aos desastres naturais. (OEA 2018).

No documento “Conclusões da Presidência da Sétima Reunião do Fórum sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança” de 2017, no entanto, afirma-se que, apesar das MCCs estabelecidas pela OEA estarem sendo adotadas, os Estados membros não têm atendido a regularidade demandada pelas Resoluções da organização no fornecimento das informações. Um relatório do SIPRI produzido em 2012 sobre transparência em gastos militares e aquisições de armas na América Latina e Caribe afirma, no entanto, que apesar das deficiências, há aumento “real e tangível” no grau de transparência nesses quesitos na região (Bromley and Solmirano 2012, 34).

Especificamente na América do Sul, o interesse em construir mecanismos de caráter multilateral para o incentivo à cooperação e atividades hoje associadas ao arcabouço de MCCs na área da segurança internacional e da defesa antecede em muitos anos a construção da Unasul. O caminho percorrido pela política de cooperação na região em relação aos gastos militares teve início quando Argentina, Brasil e Chile se reaproximaram e implementaram políticas em relação à construção de uma zona de paz, livre de armas de destruição em massa e de armamentos nucleares. Ugar

(2016) cita que, em relação à defesa militar, o marco inicial foi abril de 1987 com o Primeiro Simpósio de Estudos Estratégicos entre os Estados-Maiores Conjuntos de Argentina e Brasil, que posteriormente incorporaram Uruguai e Paraguai, ao mesmo tempo em que incrementavam os exercícios combinados entre eles. Ademais, conformaram, no final da década de 1990, o Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação em relação a questões de interesse dos mesmos em defesa e segurança internacional, permitindo outros acordos de cooperação em âmbito de defesa.

O CDS, portanto, consolida uma prática já presente no contexto sul-americano, tanto em práticas multilaterais quanto bilaterais, com distintos objetivos, graus de complexidade e amplitude. Com a preocupação em estimular a convergência da agenda de defesa da região, o CDS desenvolve e incorpora MCCs, estabelecidas como mecanismos que contribuem para promover seus objetivos principais de “consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral dos povos”, e de construir uma identidade sul-americana em defesa, levando em conta as características sub-regionais e nacionais dos países (Estatuto CDS 2008). O Relatório sobre os Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na América do Sul (2011, n.p) estabelece a alteração no padrão hemisférico de tratamento da segurança para um de cunho regional, no qual os governos reconhecem “a necessidade de avançar para definições comuns de políticas e sistemas de segurança e defesa e ações cooperativas e complementares nestes campos”.

A seção a seguir dedica-se a apresentar um panorama das MCCs elaboradas pelo CDS/UNASUL. Quatro são as medidas apresentadas de acordo com o nível de relevância identificado nos documentos: a) metodologia comum para gastos militares; b) metodologia comum para o Inventário Militar; c) coordenação na área de desastres naturais e d) política de gênero nas Forças Armadas.

MEDIDAS DE CONFIANÇA MÚTUA NO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO: QUADRO DE PROPOSTAS

Em contraposição ao processo que ocorreu na OEA, a Unasul não produziu nenhum documento especificamente direcionado para as MCCs, embora a atenção com o aprofundamento de tais práticas tenha ocupado significativo espaço na agenda do CDS. As MCCs adotadas pelo CDS consistem, na realidade, em um mosaico de iniciativas selecionadas, de acordo com as percepções dos Estados sul-americanos sobre as demandas de defesa da região, a partir de práticas previamente discutidas nos âmbitos da OEA e da Cepal. Em alguma medida, o CDS busca aprofundar

e dar às medidas produzidas as características e interesses particulares dos Estados da região.

O “Relatório Final: Desenho de uma Metodologia Comum de Medição de Gastos de Defesa” elaborado em 2010/2011 pelo grupo de trabalho designado pelo CDS para avaliar a possibilidade de se estabelecer medidas de mensuração padronizadas para gastos em defesa, reconhece o envolvimento da região com as MCCs, relaciona o histórico da construção dessas medidas no âmbito da OEA e retoma que a transparência dos gastos em defesa é de fundamental importância em termos de MCCs para nossos países.⁹

No tocante à Unasul, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) incumbe-se de formular iniciativas consideradas como medidas de construção da confiança a partir dos objetivos definidos pelo CDS. O CEED foi criado com o propósito de “gerar um pensamento estratégico no nível regional, que contribui à coordenação e harmonização das políticas de defesa na América do Sul” e é o responsável por consolidar, avaliar, publicar e armazenar todas as informações enviadas pelos países relacionadas às MCCs (CEED, página da web).

Os resultados apresentados nessa seção foram obtidos a partir da análise dos Planos de Ação e Atas de reuniões do CDS (2009 a 2016), dos Planos de Trabalho do CEED (2012–2016) e de documentos específicos relacionados à temática produzidos pelo CEED sobre o assunto.¹⁰ Em essência, para além dos documentos específicos, os Planos de Ação e de Trabalho consistem nas fontes de maior conteúdo sobre o encaminhamento das iniciativas práticas do órgão, embora muitas vezes sem evidências claras sobre a efetiva implementação dessas iniciativas.

Os Planos de Ação, como sugere o nome, são documentos norteadores das iniciativas de curto e médio prazo do CDS.¹¹ A criação do CEED, responsável pela formulação dos Planos de Trabalho,¹² é em si vista como uma medida de construção da confiança, colocado como objetivo no primeiro Plano de Ação do CDS. Este Centro tem como funções realizar análises sistemáticas e periódicas nos temas de defesa e segurança regional e internacional, estabelecer relações institucionais entre os países membros, fomentar a criação de uma rede de intercâmbio entre centros nacionais de estudos estratégicos por intermédio dos Ministérios da Defesa e atuar como um centro de documentação para memória institucional do CDS.

Essas iniciativas encontram-se descritas e previstas nesses documentos de forma dispersa, não organizadas em seções diretamente relacionadas a medidas de fortalecimento da confiança, e sim incorporadas, juntamente com outras iniciativas, aos eixos temáticos (nos Planos de Ação) e às áreas de pesquisa (Planos de Trabalho do CEED).¹³

Pertencentes à agenda tradicional de MCCs, a transparência dos gastos em defesa e a criação do inventário militar dos países da América do Sul são temas que se destacam pela recorrência com que aparecem nos documentos analisados, pelo tratamento concedido aos mesmos nos Planos de Trabalho e nos Planos de Ação, e pelo conjunto de documentos adicionais elaborados no âmbito da organização dedicados a essas questões.

A preocupação com o fortalecimento da confiança por meio da intensificação da transparência dos gastos militares consiste em uma das medidas mais amplamente adotadas e discutidas na área da transparência em Defesa. Como brevemente mencionado acima, a preocupação com gastos militares permeia a agenda da área de Defesa na região latino-americana há algum tempo e foi contemplada pelas recomendações estabelecidas na Declaração do primeiro encontro sobre MCCs da região, em Santiago, no Chile, em 1995.¹⁴ Nesse primeiro momento, a declaração da OEA sugeria aos Estados membros compartilharem informações por meio do envio do Relatório Padronizado Internacional sobre Gastos Militares, um instrumento elaborado pela ONU. Gradualmente, com as demais declarações produzidas pelo órgão, não somente se incentivava a participação no banco de dados da ONU como também o envio de relatórios anuais previstos pela Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, aprovada pela Comissão de Segurança Hemisférica em 2002. No que diz respeito a metodologias comuns, o Consenso de Miami de 2003 recomenda “[d]esenvolver metodologias padronizadas comuns de medição dos gastos de defesa em Estados vizinhos” (OEA 2003, 6).

A primeira iniciativa para criação de uma metodologia comum na América do Sul partiu da Argentina e do Chile, que solicitaram em 1998 à Cepal a elaboração de um documento que criasse padrões para medir os gastos em defesa. Em 2001, foi entregue a *Metodología Estandarizada Común para la Medición de los Gastos de Defensa*, cujas formulações consideram as particularidades das estruturas das Forças Armadas e dos governos envolvidos (Cepal 2001).¹⁵

A proposta da Unasul parte desse processo adotado em âmbito bilateral e, em 2010, por meio do CDS, inicia a coleta de informações em gastos de defesa dos países participantes da organização conforme a metodologia da ONU. Na fase seguinte, desenhou uma metodologia regional para medição e verificação empírica em um grupo de países (Desenho de uma Metodologia Comum de Medição de Gastos de Defesa 2011), definida como uma das prioridades do órgão em seus Planos de Ação.

Os Planos definem seus objetivos considerando o cumprimento das medidas anteriormente propostas. Trata-se de um processo no qual, gradualmente, segundo a percepção da organização, novos objetivos, que po-

tencialmente demandariam maior compromisso, poderiam ser definidos uma vez os anteriores tivessem sido cumpridos. Os documentos disponibilizados pela Unasul não nos permitem verificar quais critérios são considerados na validação do cumprimento de um determinado objetivo, mas demonstram a proposição crescente de mecanismos mais ativos, que confirmam maior dinamismo ao compartilhamento de informações, como, por exemplo, a proposta para se normatizar o uso das informações fornecidas pelos Estados-membros feita pela Instância Executiva do CDS em 2011.

A transparência dos gastos em defesa, segundo a percepção do CDS, se institucionalizaria a partir da criação de uma rede voltada para intercambiar informações sobre políticas de defesa, gastos militares e indicadores econômicos relativos ao tema. Nesse contexto se cria uma metodologia para medição dos gastos em defesa, capaz não só de contribuir para a transparência na área, mas também atender ao interesse da organização de promover mecanismos que facilitem a articulação de posições conjuntas nos foros multilaterais sobre o tema. O produto institucional do CEED nessa área é a apresentação do Registro de Gastos em Defesa, que consolida os gastos regionais a partir de uma “metodologia padronizada para a apresentação da informação correspondente e em um mecanismo anual para a remição, da informação dos países membros ao CEED, instância técnica responsável pelo seu processamento e sua publicação” (Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa 2006-2010 2014, 21). Como na ONU, a Unasul desenhou um formulário específico a partir do qual os países apresentam informações anuais referentes aos seus gastos em defesa.

Um importante elemento associado diretamente à construção dessa metodologia foi a conceituação comum sobre gastos em defesa que a organização conseguiu produzir (Bragatti and Gonçalves 2018, Saint-Pierre and Palacios Júnior 2014). Definiu-se gastos em defesa como “todos os recursos alocados pelo Estado para financiar as atividades que compõem a segurança externa da Nação. Ela inclui também a ajuda externa recebida para esse efeito (monetária e não-monetária)” (Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa 2006-2015 2017, 61). Contam, de acordo com a definição adotada, os recursos gastos pelas Forças e suas agências, assim como demais setores com atuação na defesa externa do país. Não inclui, portanto, gastos atrelados à segurança interna, mesmo que empregando meios das Forças Armadas.

Essa metodologia contém algumas particularidades regionais. Em comparação com o SIPRI, por exemplo, a metodologia do CDS inclui como gastos militares a ajuda externa recebida, não a ajuda externa oferecida (Bromley and Solmirano 2012). Em relação à metodologia da Cepal, Saint-Pierre e Palacios Júnior (2014) destacam que, a partir de 2002, na V

Conferência de Ministros de Defesa das Américas, no âmbito da OEA, os Estados da região ampliaram seu uso, pois estava sendo empregada com êxito entre Argentina e Chile. Os autores destacam que essa metodologia baseou-se em uma convergência da dimensão conceitual acerca das questões relativas à defesa, de modo a manter o seu escopo como segurança externa do Estado, para a seguir ocupar-se “de quantificar e compatibilizar os gastos” (Saint-Pierre and Palacios Júnior 2014, 28). Como mencionado anteriormente, a metodologia cepalina serviu como base para a metodologia posteriormente implementada na Unasul. Alguns desses avanços estão em linha, inclusive, com considerações que a própria Cepal tece ao avaliar o resultado da aplicação da metodologia para os casos de Argentina e Chile, aventando as condições necessárias para que outros países possam aplicar uma metodologia para comparação de gastos militares (Cepal 2005). Aspectos como a especificação detalhada dos gastos (em categorias), a incorporação de dados relativos a variáveis macroeconômicas como o PIB, o que permite que sejam apresentados gastos percentuais em defesa em relação ao PIB, e dados relativos à variação entre o gasto em defesa e a variação do PIB foram adicionados no documento do CDS.

O Inventário Militar dos países da América do Sul também conta com uma metodologia que seleciona e padroniza o envio de informações a serem enviadas pelos Estados membros ao CDS, compiladas e arquivadas no CEED. Essa metodologia foi estabelecida dentre os objetivos do Plano de Ação de 2012 e, no mesmo ano, na Quarta Reunião Ordinária dos Ministros de Defesa, acordou-se acerca do modelo de transparência a ser implementado.

O Registro Sul-Americano de Inventários Militares (RESIM) é composto pelo Estatuto, pelo Manual e pelo Formulário de Inventários Militares (FOSIM), e é destacado em um desses documentos como uma “experiência renovada de transparência de inventários militares e um aprofundamento das medidas de Fomento à Confiança e à Segurança em nível regional” (Manual para Uso do Formulário Sul-Americano de Inventários Militares 2015, n.p). Como no caso dos gastos militares, o CDS alcançou uma conceitualização comum para identificar o sistema que comporia as informações do inventário militar. Devem ser reportados, segundo o Manual para Uso do Formulário Sul-Americano de Inventários Militares (2015, n.p)

sistemas de armas, armamentos, meios e material das forças militares de cada país, incluindo o armamento individual, ficando excluídas as munições correspondentes aos mesmos. Em termos gerais, esta definição se aplica ao inventário do Exército, da Armada e da Força Aérea, para cumprir as funções de defesa que lhes encomenda o Estado.

Apenas material de uso especificamente militar é considerado para fins do inventário e as informações devem incluir o período do serviço operativo do material, desde a sua entrada em operação até a saída do serviço operativo. Determinou-se também que os dados recebidos pelo CEED só poderão ser publicizados com autorização dos países, sob a regra do consenso, mantendo, até lá, confidencialidade e uso restrito ao CEED e CDS. Além da definição conceitual e dos critérios que definem essa metodologia, há direcionamentos para a apresentação e preenchimento das informações com o objetivo de padronizar o tipo de informação desejada pela instituição.

O Registro Sul-Americano de Inventários Militares, como o próprio Manual (2015, n.p) destaca, apresenta uma “relação direta com a metodologia para medir os gastos em defesa, especialmente no que diz respeito à informação de investimentos em recursos relativos a sistemas de armas, materiais e equipamentos, de acordo com o usuário final dos meios e as unidades executoras em matéria de gastos”, dando mais transparência a esse conjunto de dados militares dispendidos pelos países sul-americanos.

O terceiro tema a ser debatido que se insere no conjunto de MCCs definidos pelo CDS e CEED consiste na defesa dos recursos naturais e cooperação em caso de desastres naturais. Apesar de ser um tema mencionado com recorrência nos documentos, de forma crescente e mais elaborada ao longo dos anos, e ser objeto de um estudo direcionado ao problema no CEED, as medidas de confiança nessa área ainda são majoritariamente propositivas.

As iniciativas relacionadas a essa área foram incorporadas no estudo “América do Sul 2025”. O objetivo deste estudo é, a partir da perspectiva de segurança e da defesa regionais, a identificação dos possíveis fatores de risco ou ameaças nessa esfera. A primeira parte do documento, lançada em 2015, consiste em uma avaliação acerca da demanda e uso dos recursos estratégicos na atualidade e como tendência para 2025. Tal proposição assume que a América do Sul pode articular-se como um espaço geoestratégico próprio, usando seus recursos naturais estratégicos como base para garantir maior autonomia e segurança regional. No que diz respeito à metodologia, o estudo é um informe prescritivo dos recursos estratégicos existentes nos países, no qual deveria informar-se as ações concretamente alcançadas no setor de defesa para cumprir o objetivo de proteger os recursos naturais.

A segunda parte do documento foi incorporada em dezembro de 2018 e dedica-se a tratar dos recursos estratégicos em sua dimensão transfronteiriça, o que demandaria cooperação política para sua proteção. O estudo pretendeu identificar a relação entre defesa e recursos naturais e que fatores indicam vulnerabilidades e disfuncionalidades¹⁶ para a adequada prote-

ção dos recursos. O segundo fator foi propor estratégias a fim de superar as vulnerabilidades identificadas (CEED 2018, 9).¹⁷ Todavia, não foi possível chegar a uma proposta de metodologia, pois o caminho até aqui foi o mesmo com relação aos demais temas: construir conceitos comuns, por exemplo, nesse caso, de vulnerabilidade e disfuncionalidade, para desenvolver os passos seguintes.

O documento aponta o tema como de caráter subsidiário ou secundário para as forças armadas da região e que se desenvolve com cooperação interagências. Além disso, denota também medidas concretas para a superação efetiva dos problemas identificados, como ações de regulamentação operativa de disposições normativas, efetivação de mecanismos permanentes da área de defesa, assim como ações para otimizar a elaboração inter-agência/inter-jurisdicional e fortalecer as capacidades operativas uma vez que se identificou a insuficiência de equipamento necessário para os desastres naturais, estabelecer um “sistema” de monitoramento de área remotas e um atlas de capacidades regionais para “operacionalizar um mecanismo regional” de recursos que se coloquem disponíveis de um país para o outro em casos de desastres naturais e preservação do meio-ambiente (CEED 2018, 30).

Como parte de suas conclusões, o estudo registra que os cenários futuros apontam para um possível crescimento da necessidade de coordenação interagências nesse tema, o que incidiria no aumento das ações subsidiárias para as forças, uma vez que esse tema não é propriamente de defesa. A atenção aos recursos estratégicos e aos desastres naturais, assim como o interesse em desenvolver iniciativas cooperativas nesse tema, já se encontram presentes no conjunto das MCCs produzidas pela OEA e, como mencionado anteriormente, foi objeto de crescente interesse no âmbito do CDS e do CEED.

Finalmente, a proposta mais recente de metodologia refere-se à política de gênero na área da defesa. Tal proposta estruturou-se a partir de matrizes quantitativas e qualitativas para o diagnóstico da incorporação da mulher no setor de defesa e militar. Do ponto de vista quantitativo dimensionou-se a participação da mulher nas Forças Armadas, com uma matriz que considera as Forças (Exército, Marinha, Aeronáutica e Outras Instâncias do Setor Defesa) com dados como ano de ingresso do pessoal feminino nas Forças Armadas; números necessários para alcançar a proporcionalidade em dimensões frente ao contingente total e, deste total, o número que representa o contingente feminino nas Forças, assim como de oficiais graduados nas Escolas de Comando e de oficiais femininos exercendo comando. Do ponto de vista qualitativo, reuniram-se elementos para dimensionar questões mais subjetivas, por vezes difíceis de quantificar,

mas fundamentais para entender os desafios enfrentados pelas mulheres, como fatores contribuintes para a permanência ou saída das mulheres nas forças, impacto de sua carreira em sua família e filhos, e aspectos da cultura institucional.

O CDS apostou na construção de metodologias como forma de padronizar a troca de informações, facilitando a sistematização e comparação dos dados entre os países-membros. Assim como as metodologias associadas aos gastos em defesa e sobre o Inventário Militar, que produziram documentos derivados das informações fornecidas pelos Estados membros, ainda que difundidas com seus dados agregados, a metodologia sobre a política de gênero na defesa produziu um relatório analítico e descritivo¹⁸ de informações sobre o assunto. Esse relatório foi publicado em sua primeira parte em abril de 2019 apresentando a consolidação das informações coletadas a partir da metodologia criada para mapear e informar o envolvimento da mulher no setor de Defesa.

Além das quatro temáticas em que se buscou construir metodologias comuns para sistematização e padronização da coleta e produção de informações — gastos em defesa, inventário militar, recursos estratégicos e assistência a desastres naturais, e política de gênero — outras três iniciativas associadas ao fortalecimento da confiança também são contempladas pelos documentos da organização: a indústria de defesa, a segurança e defesa cibernética, e os exercícios militares conjuntos. Iniciativas nessas três áreas são bastante distintas em seu estágio de desenvolvimento e alcance, sendo as duas primeiras ainda de caráter propositivo no que concerne a coordenação e cooperação multilateral, embora ocupem espaço de destaque nas preocupações do bloco; a última, o incentivo à manutenção de uma atividade prevista como MCC desde as primeiras discussões sobre o tema no plano hemisférico, e que desempenha, ainda que com alcance limitado, um mecanismo de socialização institucional, cultural e doutrinária entre as Forças Armadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos documentos do CDS entre 2009 e 2016 sugere interesse por parte dos Estados membros em adotar MCCs como medida de transparência regional, interesse esse já demonstrado em outros fóruns multilaterais desde a década de 90. O acúmulo e a repetição do desenvolvimento de metodologias para o compartilhamento de informações sugerem que os Estados reconheceram a validade da padronização na coleta e divulgação de suas informações como um instrumento adequado para fortalecer a confiança entre os países e buscar consensos regionais. Convém fazer a

ressalva de que a falta de publicização de dados individualizados dos países torna difícil alcançar quaisquer conclusões sobre a efetiva implementação, ou avanço nas práticas, de padronização. Nesse sentido, informações que permitissem a comparação da periodicidade de envio por parte dos países e o grau de adequação no preenchimento dos formulários contribuiriam para compreender melhor qual grau de representatividade a Unasul alcançou enquanto agente impulsionador de práticas de fortalecimento da confiança na área de defesa para a América do Sul.

Além disso, uma dimensão relevante das MCCs, as atividades relacionadas à verificação das informações disponibilizadas ao órgão pelos países não tiveram nenhum avanço significativo. Houve intenção de se criar mecanismos de verificação sobre os dados referentes aos gastos em defesa, mas não há evidências de que o CDS ou CEED tenham sido acionados para tal fim.

A avaliação das iniciativas dedicadas ao fortalecimento da confiança, no entanto, demonstra que o organismo parece ter sido mais bem-sucedido em apresentar tendências no contexto sul-americano do que propriamente fortalecer a confiança por meio da disseminação de informações. As restrições impostas à publicização de dados individualizados dos países aparecem como um empecilho significativo ao processo de transparência, embora seja razoável assumir que essas informações fossem acessíveis para os países membros. Dessa forma, atuaria como um instrumento de troca de informação e aumento da confiança entre eles.

Por outro lado, a própria criação do CEED funcionou como um ganho institucional relevante para MCCs na região. Não somente se trata de um organismo que compilava informações como também funcionou como consultor para o preenchimento de formulários sobre gastos de defesa e sobre o inventário militar. Nesse sentido, agregar os gastos em defesa como os países sul-americanos o fizeram mostra o grau de coesão que foi possível alcançar e como se obteve um resultado que é muito almejado, mas pouco obtido, por outras regiões (Magalhães, Silva, and Feliciano 2017). Assim, embora não se encontre atualmente garantias de como se dará a continuidade desse processo, podendo inclusive ser produzido “sob a orientação de outras forças políticas, mesmo com reformulações ou redefinições” (Bragatti and Gonçalves 2018, 91), o acumulado em cooperação em defesa obtido nos últimos anos resultou da convergência de pensamento que vigorou e estruturou as políticas de distensionamento e cooperação nesse período.

O relatório elaborado pelo Grupo de Especialistas Governamentais em Registro de Armas Convencionais da ONU (UN Group of Governmental Experts on the Register of Conventional Arms) aponta que um dos motivos pelos quais os países deixam de enviar as informações demandadas é a

“inadequada capacidade institucional”, além de preocupações de natureza política e de segurança, justamente o que as medidas de confiança buscam mitigar (Bromley and Solmirano 2012, 25). De fato, o baixo grau de profissionalismo e treinamento das burocracias de defesa dos países da América do Sul, cujo quadro ainda se encontra bastante militarizado (Diamint 2017, 251), sugere que limitações técnicas sejam um elemento a interferir na atuação dos Estados em cumprir com as obrigações de transparência. O CEED contribuía em atender uma importante lacuna nesse sentido.

Convém observar que, apesar do espaço político reduzido atualmente na América do Sul para seguir com mecanismos regionais, identificar se, em que medida e de que forma o setor de defesa dos países da região incorporou institucionalmente as metodologias propostas pelo bloco, permitirá avaliar com mais clareza o impacto que as dinâmicas associadas às MCCs na Unasul tiveram sobre a transparência da defesa na região. Com isso, por um lado, poderia-se oferecer uma indicação sobre o impacto que as medidas de padronização propostas pelo CDS e CEED tiveram sobre como os países da região reportam seus gastos em defesa; e, por outro, como essas práticas continuarão a ser desenvolvidas nos próximos anos, seja em nível bilateral, regional ou hemisférico.

REFERÊNCIAS

Bragatti, Milton C., and Rubén M. Gonçalves. 2018. “Cooperación na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 13, no. 2 (May): 73–95.

Bromley, Mark, and Catalina Perdomo. 2005. “CBM en América Latina y el efecto de la adquisición de armas por parte de Venezuela (DT)”. *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Documento de Trabajo*, n. 41, oct.

_____. 2012. “Transparency in Military Spending and Arms Acquisitions in Latin America and the Caribbean”. *SIPRI Policy Paper no. 31* (Jan.). SIPRI — Stockholm International Peace Research Institute.

Caro, Issac. 1995. “Medidas de Cofianza mutual en Sudamerica”. *Estudios Internacionales* 28 no. 109: 37–57.

CDS — Conselho Defesa Sul-Americano. 2008. “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano.” <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Normativa/Estatuto-CDS.pdf>.

_____. n.d. “Manual para Uso del Formulario Sudamericano de Inventarios Militares (FOSIM)”. <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/RESIM-Matriz.pdf>.

_____. “Planes de Acción. 2009-2016”. <http://ceed.unasursg.org/Espanol/08-CDS/08.2-Plan-Accion.html>.

CEED — Centro de Estudos Estratégicos de Defesa. n.d. “Apresentação”. <http://ceed.unasursg.org/Portugues/01-CEED-port/01-CEED-port.html>.

_____. n.d. “Estudo Prospectivo Sul-America 2025.” <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RRNN2025.pdf>.

_____. n.d. “Estudo Prospectivo Sul-America 2025. Segunda Parte.” <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RRNN-2P-LIBRO-COMP-ESP.pdf>.

_____. n.d. “Estatuto Registro Sul-Americano de Inventários Militares.” http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Docs-Lineas-Port/RESIM_ESTATUTO-PORT.pdf.

_____. n.d. “Guía Metodológica da la Matriz Optimizada Área de Investigación: Política de Defensa. Estudio sobre Política de Género: La Mujer en el ámbito de la defensa”. http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/GENERO_GUIA.pdf.

_____. n.d. “Informe Final: Desenho de uma Metodologia Comum de Medição de Gastos de Defesa”. http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Doc-Lineas/Metodologia_Comun.pdf.

_____. “Informe sobre os Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na América do Sul”. http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/INFORME_CONCEPTOS_SEG_DEF.pdf.

_____. n.d. “La Defensa y los Recursos Naturales — Contribuciones para una Estrategia Regional”. <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RRNN2025.pdf>.

_____. 2012-2016. “Planes de Trabajo. 2012-2016”. <http://ceed.unasursg.org/Espanol/01-CEED/01.3-Planes.html>.

_____. n.d. “Registro Sudamericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2015. Edición Especial”. <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>.

_____. 2019. “La Mujer en el ámbito de la Defensa en Suramérica”. <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Biblioteca/GEN-2019.pdf>.

CEED — Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. 2018 “Estudio Prospectivo Suramérica 2025. Segunda Parte.” Buenos Aires (diciembre).

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e Caribe. Centro Regional para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. 2001. “Avances en la confianza mutua y transparencia del gasto em defensa entre Chile y Argentina”. Comunicados de Prensa. 29 de novembro. <https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/9/8699/P8699.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl> Accessed Dec 24, 2020.

_____. 2005. “Documento de proyecto. Metodología para la comparación de los gastos militares.” Santiago, Chile (Oct.).

Cheung, Tai Ming, and Jordan Wilson. 2014. “IGCC White Paper on Defense Transparency in Northeast Asia. 2013-2014 Edition”. *U.S. San Diego Policy Briefs*, U.C. Institute on Global Conflict and Cooperation, Northeast Asia Defense Transparency Project. <https://escholarship.org/uc/item/0qq7x94p->.

Conference on Security and Co-Operation in Europe. n.d. “Final Act. Helsinki 1975.” <https://www.osce.org/helsinki-final-act>.

Desenho de uma Metodologia Comum de Medição de Gastos de Defesa 2011

Desjardins, Marie-France. 2014 (2004). *Rethinking Confidence-Building Measures. Obstacles to agreement and the risks of overselling the process*. New York: Routledge. E-Book. ISBN 13.978-0-198-29321-7 (pbk).

Diamint, Rut. 2017. “Defense Management in South America: bureaucracy and diplomacy”. In *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, edited by Marcial Suarez, Rafael Villa, and Brigitte Weiffen: 247–270. Londres: Palgrave Macmillan.

Donadio, Marcela. 2010. “El Consejo Sudamericano de Defensa y el papel en el desarrollo de la confianza mútua”. *CEED. Confianza y Seguridad en America del Sur*. Quito: Publicación del Consejo de Defensa Suramericano.

CDS — CONSELHO DEFESA SUL-AMERICANO. 2008. “Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano.” <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Normativa/Estatuto-CDS.pdf>. Accessed Dec 19, 2018.

Flemes, Daniel, and Michael Radseck. 2009. "Creating Multilevel Security Governance in South America". *Giga Working Paper* 117.

Lindsay, Jon. 2011. "Defense transparency: seeking a definition for a paradoxical concept." *DTP Policy Briefs — Policy Brief 5*. <https://escholarship.org/uc/item/3485013j>.

Magalhães, Diego Trindade, Rafael Lemos Silva, and Júlia de Mello Feliciano. 2017. "Construção de confiança e transparência militar na UNASUL: avanços e desafios". *Revista Conjuntura Austral* 8, no. 42 (Jun./Jul.): 61–77.

Manual para Uso do Formulário Sul-Americano de Inventários Militares 2015

Mares, David. 2001. *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press.

_____. 2012. "Por que os latino-americanos continuam a se ameaçarem — o uso da força militar nas relações intra latino-americanas." *Varia Historia* 28, no. 48 (Jul./Dez.): 599–625.

OEA — Organização dos Estados Americanos. 2003. "Consenso de Miami. Declaração dos peritos sobre medidas de fortalecimento da confiança e da segurança: recomendações à conferência especial sobre segurança disposta pela cúpula". OEA/Ser.K/XXIX. RESEGRE/doc.4/03 rev. 2.

_____. 2010. "Ata de Encerramento. Declaração de Santa Cruz de La Sierra. IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas". 22–25 Novembro. <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP25453P.pdf>.

_____. 2017. "Chairman's Conclusions. The Seventh Meeting of the Forum on Confidence-and-Security-Building Measures". OEA/Ser.K/XXIX CSH/FORO-VII/doc.5/17.

_____. 2018. "Lista Consolidada de Medidas de Fortalecimento da Confiança e Segurança (MFCSs)". Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, Comissão de Segurança Hemisférica. 5 Junho. OEA/Ser.G CP/CSH-1870/18.

OSCE — Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. 2011. Documento de Viena 2011 sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad. 30 Noviembre.

ONU — General Assembly. n.d. "General and complete disarmament". <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r036.htm>.

Rojas Aravena, Francisco. 2000. "América Latina, las medidas de confianza mutua y de seguridade regional. Evaluación y perspectivas". *Estudios Internacionales* 33, no. 129 (Ene- Mar): 18–32.

_____. 2002. "Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile". *Fuerzas Armadas y Sociedad* 17, no. 1–2 (Ene-Jun): 32–43.

Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa 2006-2010 2014

Registro Sul-Americano de Gastos Agregados em Defesa 2006-2015 2017

Relatório sobre os Termos de Referência para os Conceitos de Segurança e Defesa na América do Sul 2011, n.p

Rojas Aravena, Francisco (Org.). 1996. *Balance estratégico y medidas de confianza mutua*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile.

Rojas Aravena, Francisco. 2000. América Latina, las medidas de confianza mutua y de seguridade regional. Evaluación y perspectivas. *Estudios Internacionales* 33, no. 129 (ene- mar): 18–32.

Rojas Aravena, Francisco. 2002. Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad: perspectivas desde Chile. *Fuerzas Armadas y Sociedad* 17, no. 1–2 (ene-jun): 32–43.

Saint-Pierre, Héctor, and Alberto M. Palacios Júnior. 2014. "As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012)." *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, no. 1: 22–39.

Ugarte, José Medeiros. 2016. "Argentina, Brasil y Chile: análisis comparativos de sus políticas de defensa, de su evolución previsible, y de sus perspectivas de cooperación." In *Inserção Internacional da Argentina e do Brasil: desafios da política externa e de defesa*, edited by André Reis da Silva, and Eduardo Munhoz Svartman. Porto Alegre: Ed UFRGS.

Varas, Augusto, and Isaac Caro (Eds.). 1994. *Medidas de confianza mutua en América Latina*. Chile: FLACSO.

NOTAS

1. A confiança, como parte do fortalecimento da segurança, visa à transparência, ao entendimento mútuo e à segurança regional, e seu principal desafio consiste em evitar o uso da força entre os atores.
2. Mares (2001; 2012) elenca as disputas militarizadas na região e as qualifica a partir de seu nível de hostilidade, considerando-as de baixa intensidade.
3. Mesmo que se questione se essa condição sustentada por Mares se aplica a toda a América do Sul nos anos aqui em análise, esforços relacionados à transparência em defesa na região ainda carecem de complementação em todas as sub-regiões do continente.
4. Complementam esses documentos os Tratados sobre o Controle de Armas Convencionais na Europa (*Treaties on Conventional Arms Control in Europe*) (CFE) e o Tratado *Open Skies*, parte do Quadro para o Controle de Armas (*Framework for Arms Control*), elaborado na Cúpula de Lisboa (Lisbon Summit) em 1996 (OSCE 2011).
5. Armoured Combat Vehicles, especificados no anexo III do documento.
6. Cabe mencionar que um conjunto de tratados internacionais sobre temas específicos da área de segurança e defesa, que também se caracterizam como MCCs, foram assinados pelos países da região. Em especial, ressalta-se o Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe, conhecido como o Tratado de Tlateloco.
7. Para consultar sobre as três conferências mais importantes nessa área no hemisfério, ver <https://www.oas.org/csh/portuguese/fda-csnew.asp>.
8. O que, de acordo com Desjardins, ocorre em diversas outras iniciativas de construção da confiança ao redor do mundo (2014).
9. A Declaração de Santa Cruz de La Sierra, resultado da IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas, em novembro de 2010, por sua vez, afirma: “[reconhecer o] esforço realizado durante o ano de 2010 pelo CDS, para gerar uma metodologia sul-americana de medição e informação dos gastos de defesa; e promovem a mesma como base para o desenvolvimento de uma metodologia hemisférica comum”. (OEA 2010, 9)
10. Esses documentos são as Atas das Reuniões da Instância Executiva do CDS e as das Reuniões de Grupos de Trabalhos do CDS que se encontram disponíveis. Convém destacar que os Planos de Ação e de Trabalho são documentos de ação mais consolidados do que as Atas, de modo que as contribuições destas apenas pontualmente foram incorporadas neste trabalho.
11. Os Planos de Ação foram elaborados nos anos de i) 2009-2010; ii) 2010-2011; iii) 2012; iv) 2013; v) 2014; vi) 2015 e vii) 2016.

12. Os Planos de Trabalho, sete em sua totalidade e em número de cinco consultados nessa pesquisa, foram elaborados anualmente desde 2012.
13. Os Planos de Ação do CDS foram divididos em quatro eixos temáticos: Políticas de Defesa; Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz; Indústria e Tecnologia de Defesa; Formação e Capacitação. Os Planos de Trabalho do CEED são estruturados com base em três áreas de pesquisa: Política de Defesa, Riscos e Ameaças para a Segurança Regional; Institucionalidade dos Sistemas Nacionais de Defesa; Prospectiva e Estratégia.
14. Declaração de Santiago sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e Segurança, OEA/Ser.K/XXIX.2, COSEGRE/doc.18/95 rev.2, 10 novembro 1995.
15. A metodologia proposta pode ser encontrada em <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6459-metodologia-estandarizada-comun-lamedicacion-gastos-defensa>. O Consenso de Miami da OEA, de 2003, reconhecem avanços também na aplicação dessa metodologia entre Chile e Peru (OEA 2003, 4).
16. Os conceitos podem ser entendidos como marcos analíticos importantes na identificação de fatores e situações que podem resultar, desde a perspectiva da defesa, em vulnerabilidades e disfuncionalidades na proteção dos recursos naturais da região e nas propostas que podem ser elaboradas para superá-las. Assim sendo, a vulnerabilidade é entendida como as “condições objetivas e próprias de um ator — o Estado neste caso — que podem originar, facilitar e/ou promover a aparição ou materialização de situações ou fenômenos prejudiciais ou, inclusive, facilitar ou promover a emergência de ações negativas para esse ator — Estado — proveniente de terceiros” (CEED 2018, 15). Já a disfuncionalidade se caracteriza pelas condutas desse mesmo Estado que não são eficazes na proteção de seus interesses.
17. Estudo Prospectivo América do Sul 2025 2018.
18. O informe destaca a sua natureza dupla, ou seja, é descritivo — “da atual realidade regional em matéria de gênero no âmbito da defesa”, e é analítico-explicativo no que se refere à apreciação sobre “os fatores que incidem (possibilitando ou obstaculizando) a institucionalização das práticas e políticas gênero” no tocante às Forças Armadas da região (tradução nossa) (CEED 2019, 9).

TRANSPARÊNCIA EM DEFESA: UM PANORAMA DAS MEDIDAS DE CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA NA UNASUL (2009–2016)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo apresentar um panorama do desenvolvimento das medidas de construção e fortalecimento da confiança (MCCs) na Unasul entre 2009 e 2016, a partir da leitura dos documentos produzidos pelo Conselho de Defesa Sul-Americano e pelo Centro de Estudos Estratégicos de Defesa deste organismo. Discute-se quatro áreas compreendidas como MCCs de acordo com o grau de relevância identificado nos documentos. Dois pontos se destacam neste conjunto de iniciativas: a criação de metodologias para a padronização da coleta de informações e a construção de consensos acerca de conceitos na área de defesa.

Palavras-chave: América do Sul; Transparência em Defesa; Medidas de Fortalecimento de Confiança.

ABSTRACT

This paper aims to present an overview of the development of confidence-building measures (MCCs) in Unasul between 2009 and 2016 from the interpretation of documents produced by the South American Defense Council and the Center for Strategic Defense Studies. Four areas understood as MCCs are discussed according to the degree of relevance identified in the documents. Two points stand out in this set of initiatives: the creation of methodologies to standardize the collection of information and the building of regional consensus around concepts in defense.

Keywords: South America; Transparency in Defense; Confidence-Building Measures.

Recebido em 13/11/2019. Aceito para publicação em 18/08/2020.

Unasul e União Europeia: análise comparada em termos de segurança e defesa

Unasur and the European Union: comparative analysis on security and defense issues

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 1, jan./jun. 2020, p. 67-96

DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020.75198

ISSN 2358-3932

TOMAZ ESPÓSITO NETO
LISA BELMIRO CAMARA

INTRODUÇÃO¹

As instituições regionais ocupam papel fundamental na construção da cooperação nos mais variados temas, entre eles a segurança e a defesa (Acharya 1994). Pensar esses organismos a partir de suas particularidades requer uma diferenciação entre as necessidades de cada região, o que, inevitavelmente, lhes confere dinâmicas de funcionamento próprias. Ao adicionar o componente da segurança e defesa, tal diferenciação torna-se ainda mais relevante, posta a fluidez daquilo que se entende como ameaça (Pagliari 2009), tanto no nível regional como no nível doméstico.

Neste contexto, com base no entendimento de que a comparação pode trazer ganhos singulares ao exercício investigativo, o presente trabalho — que compreende os anos entre 2008 e 2016 — traça um paralelo entre o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE). Para tanto foi escolhido o método comparado como ferramenta que permita responder à pergunta-guia desta investigação: por que a cooperação regional em segurança e defesa é uma inflexão?

Tomaz Espósito Neto — Professor Adjunto do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos e do Curso de Relações Internacionais da FADIR / UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados). Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP.

Lisa Belmiro Camara — Doutoranda em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e bacharela em Relações Internacionais pela mesma universidade. Pesquisadora visitante no Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos da Universidad de Alcalá de Henares (UAH).

Portanto, a proposta da comparação metodológica empregada como ponto-chave deste texto tem o objetivo de estabelecer a existência de padrões entre os processos de cooperação ocorridos em duas regiões distintas. Ao se considerar as diferenças marcantes entre as unidades estudadas, optou-se pelo método da comparação por diferenças de Przeworski e Teune (1970), que possibilita que a análise transite por mais de um nível e se encaixa na perspectiva de compreensão entre os interesses domésticos e regionais. Ademais, em termos teóricos, são definidos os conceitos de eficácia e potência regional.

Este artigo encontra-se dividido em quatro seções. No primeiro momento, o objetivo é situar metodologicamente a forma como está construída a comparação — já que tal método permite uma ampla variação em seu uso —, além de elucidar o conceito de eficácia utilizado para medir o funcionamento da PCSD e do CDS. Na sequência, as próximas três seções se dividem com base no quadro de comparação construído para a análise, e tratam, respectivamente, dos aspectos iniciais, institucionais e políticos referentes às unidades. Esta divisão tem a finalidade de tornar mais factível a proposta de comparação aqui pretendida, posto que são utilizadas oito categorias analíticas.

VARIAÇÕES NO MÉTODO COMPARADO: A COMPARAÇÃO POR DIFERENÇAS

Antes de entrar de fato no exercício comparativo entre a PCSD e o CDS, é importante explicitar o porquê da escolha deste método para o desenvolvimento da pesquisa. Sabe-se que nas ciências sociais e políticas o método comparativo é o substituto possível e imperfeito para o método experimental (Gonzalez 2007), pois, devido à impossibilidade de controle das variáveis, a comparação permite verificar quais fatores influenciam na reprodução ou não de um determinado padrão, algo que viabiliza inferências passíveis de derivarem em generalizações. Assim, a comparação é um recurso que permite a análise da multiplicidade de relações que permeiam os diferentes sistemas, sob diferentes níveis, e resulta em explicações mais completas e detalhadas no que diz respeito à interação entre as variáveis.

Neste sentido, parece ser produtivo o emprego do método comparativo quando se pretende evidenciar as semelhanças ou diferenças entre duas ou mais unidades de análise; contudo, há que se observar com cuidado outras possibilidades interessantes do uso deste método. Uma dessas possibilidades — e com a qual se trabalhou nesta investigação — reside no emprego da comparação para testar uma hipótese, de forma que seja possível compreender o elemento determinante para a explicação da variável dependen-

te. Em suma: “*si se quiere saber cuáles factores producen un determinado patrón en el comportamiento de una variable es mejor conducir una investigación basada en el diseño comparativo*” (Villarreal 2001, 11).

Por conseguinte, cabe definir uma estratégia como caminho para a análise, que, no caso desta investigação, é o método da comparação pelas diferenças, ou *most different systems* (MDS), proposto por Przeworski e Teune (1970). O MDS possibilita uma comparação baseada em amostras de diferentes sistemas, permitindo que a análise possa transitar por mais de um nível. Segundo esses autores, a estratégia do MDS deve ser empregada quando fatores sistêmicos não são determinantes para prever os comportamentos em questão, ou seja, o nível sistêmico não é incorporado na análise. Logo, as variáveis independentes têm um papel fundamental nesta estratégia, pois, se a relação entre variáveis dependentes e independentes for a mesma nos sistemas estudados, significa que, de fato, o nível sistêmico não deve ser considerado na análise. Por essa razão, é possível afirmar que o desenho da comparação por diferenças está centrado na eliminação de fatores sistêmicos irrelevantes.

Ao considerar os componentes aqui estudados na tentativa de responder ao problema de pesquisa (pois trata-se de dois instrumentos distintos), o MDS oferece uma forma de comparação possível. Ademais, ainda que a Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho de Defesa Sul-Americano situem a análise no nível regional, é necessário avaliar o comportamento das potências regionais no nível doméstico, e isto resulta em uma análise de dois níveis que se encaixa no método da comparação pelas diferenças. O intuito desta comparação, cujas unidades de análise são dois diferentes instrumentos de cooperação institucionalizada em termos de segurança e defesa, é, portanto, deduzir quais fatores aparecem em comum nos dois sistemas que não permitem o aprofundamento desta cooperação. Logo, busca-se verificar pelas vias da comparação político-institucional a incidência das variáveis independentes, que são as potências regionais, na variável dependente, que é a cooperação regional em segurança e defesa.

Para se proceder com a comparação, foram designadas oito categorias analíticas para observar a variação nas unidades, a partir da formulação de Sartori (1994) sobre quais aspectos comparar. As categorias são: natureza, origem, longevidade, modelo institucional, estrutura, regra decisória, amplitude da agenda e dos objetivos e nível de convergência das potências regionais, e serão exploradas separadamente nos seguintes subtópicos deste trabalho. Além disso, para responder especificamente às inflexões observadas nos processos de cooperação em segurança e defesa, o conceito de eficácia, conforme empregado pela ciência política, oferece parâmetros

para medir o grau destas inflexões, ao demonstrar se as instituições em questão são eficazes, conforme detalhado na próxima seção.

Eficácia

O raciocínio aqui desenvolvido, ao considerar a ótica dos institucionalistas, está inserido num debate que questiona até que ponto o desenho das instituições importa para determinar sua eficácia, e até que ponto o que define tal eficácia são fatores de cunho sócio-político (Acharya and Johnston 2007). Neste sentido, ao comparar duas instituições regionais de segurança e defesa, é necessário verificar o grau de eficácia de cada uma delas, como forma de compreender a inflexão no aprofundamento da cooperação. De acordo com a literatura que avalia as políticas públicas, há uma distinção entre eficácia, eficiência e efetividade, a depender da abordagem e do que se pretende avaliar. A eficácia mensura a relação entre os objetivos propostos e os alcançados, enquanto a eficiência relaciona o esforço no emprego de uma política e os resultados alcançados; já a efetividade avalia o sucesso ou fracasso na transformação social das populações atingidas por uma determinada política (Arretche 1998).

Conforme explicitado por Marta Arretche (1998, 5):

Por avaliação de *eficácia* entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (Figueiredo and Figueiredo 1986). Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

Ainda que na citação acima a autora se referisse a políticas públicas, é possível utilizar o conceito de avaliação de eficácia no âmbito institucional, considerando-se que as instituições têm objetivos e metas a serem cumpridos, conforme enunciado em seus documentos base e também via planos de ação (como é o caso do CDS) ou estratégias, (como no caso da PCSD). Portanto, o exercício de verificar as propostas estabelecidas nesses documentos e seu cumprimento ou não deve traçar um panorama a respeito da eficácia dessas instituições.

Ao se pensar a Política Comum de Segurança e Defesa desde sua implementação, pode-se afirmar serem poucos os instrumentos que permitem avaliar sua eficácia, pois a estratégia de ação mais recente data do ano de 2016. Ainda assim, vale o esforço de tal avaliação com base nos artigos do Tratado de Lisboa (2009) que dizem respeito exclusivamente à PCSD. Assim, ao se ter em vista o objetivo principal da PCSD, o qual visa tornar

a UE um ator de segurança internacional com capacidade de atuação para além do âmbito civil, torna-se possível questionar até que ponto essa política tem sido de fato eficaz.

Em primeiro lugar está a dificuldade da PCSD em estabelecer um padrão justo de gastos com defesa mediante as divergências econômicas dos Estados-membros, algo que inevitavelmente confere mais poder a alguns Estados em detrimento de outros. Enquanto Estados como França e Reino Unido gastam respectivamente 1,8% e 1,9% de seu PIB com questões de defesa, países como Espanha (0,9%) e Áustria (0,6%) não chegam a empregar nem 1% de seu PIB nesse setor.² Este fator, por si só, representa um entrave na construção da ideia de um ator de segurança global, haja vista a necessidade de maior investimento para gerar maiores capacidades de defesa, o que deveria ocorrer de maneira a respeitar as especificidades econômicas dos países, mas sem deixar de lado a necessidade central de um maior financiamento em defesa. Logo, reaparece a problemática questão histórica da dificuldade da UE de falar com uma só voz, pois os maiores financiadores da defesa acabam por ter maior peso decisório sobre participar ou não de uma determinada missão, ou, ainda, sobre quais conflitos devem ser pensados como estratégicos para a atuação do bloco.

Neste sentido, a questão econômica, ainda que possa parecer secundária na análise da eficácia de uma política de defesa, acaba por definir as linhas de atuação da PCSD e, conseqüentemente, o poder decisório do órgão recai sobre os interesses daqueles atores que têm mais força econômica no interior da UE. Assim, é possível observar a incidência da variável independente — que é o interesse nacional das potências regionais — sobre a variável dependente — que é a cooperação regional em segurança e defesa —, pois ocorre um direcionamento no emprego da PCSD baseado nas prioridades de política externa de atores mais fortes, como França, Alemanha e Reino Unido³ (Gaspar 2006).

Um segundo ponto a ser observado como determinante para pensar a pouca eficácia da PCSD diz respeito à quantidade de missões de cunho militar implementadas em detrimento daquelas de cunho civil, já que a finalidade principal da política aqui analisada é a de construir gradualmente uma identidade europeia em defesa (art. 42º do Tratado da União Europeia [TUE]). O Relatório Anual de 2016, por exemplo, desenvolvido pelo Serviço Europeu para a Ação Externa, demonstra que, das 17 operações em curso naquele ano, apenas 6 eram de âmbito militar, conforme é possível observar no Quadro 1, ao passo que as demais contavam com capacidades civis. Este dado é importante pois demonstra, novamente, a dificuldade da UE em se estabelecer como um ator de peso em termos de segurança e defesa, posto que as capacidades civis da UE enquanto potência

global não são questionáveis, e o objetivo da PCSD é justamente tornar a UE um ator de peso também em assuntos de defesa. Soma-se a esse entrave a pouca relevância estratégica das missões realizadas, caracterizadas por uma baixa ambição, além de serem planejadas com base em seus possíveis efeitos positivos ou negativos para a própria UE, em lugar de priorizar a necessidade das regiões vulneráveis (Bailes 2008; Menon 2014; Howorth 2017; Henriques and Silva 2019).

Quadro 1
Operações e missões militares em curso na UE

Operação/ Missão	Localização	Ano de início	Objetivo
EUFOR* ALTHEA	Bósnia- Herzegovina	2004	Desenvolver as capacidades das Forças Armadas do país.
EU NAVFOR** Somalia	Atalanta, Somália	2008	Proteger embarcações vulneráveis; interromper ações de pirataria e roubo no mar; monitorar atividades de pesca na costa da Somália; apoiar outras missões da UE para fortalecer a segurança marítima na região.
EUTM*** Somalia	Somália	2010	Treinar soldados somalianos.
EU NAVFOR Med****	Mar Mediterrâneo	2015	Interromper as rotas de tráfico humano no Mediterrâneo e evitar mais mortes no mar.
EUTM Mali*****	Mali	2016	Fornecer treinamento às Forças Armadas do Mali; fomentar a manutenção do respeito aos direitos humanos.
EUTM RCA*****	República da África Central	2016	Apoiar as autoridades locais na implementação da Reforma do Setor de Segurança do país. Construir capacidade e qualidade.

*EUFOR: European Union Force; **EU NAVFOR: European Union Naval Force; ***EUTM: European Union Military Training Mission; ****EU NAVFOR Med: operation SOPHIA; ***** EUTM Mali (uma missão “não executiva” em que o efetivo empregado pela UE não participa de atividades de combate e não acompanha as unidades do Mali em operações); *****EUTM RCA (República Centro-Africana).

Fonte: SEAE 2018; 2016b. Elaboração: Henriques, Silva 2019.

No caso do CDS, constam em seu estatuto de criação os objetivos gerais e específicos a serem perseguidos. Ao se ter em vista o funcionamento desse órgão no período no qual está situada esta investigação (2008-2016), aparecem algumas variações quanto à eficácia do Conselho, as quais podem ser atribuídas, principalmente, às mudanças políticas nos governos da região. Como exemplo, é possível observar que nos anos iniciais de seu funcionamento, momento em que os líderes políticos eram aqueles responsáveis pelo êxito da recém-criada UNASUL, era latente a preocupação de priorizar a construção das “bases institucionais, procedimentos e homogeneização de práticas e definições para criar o suporte de um sistema de cooperação, de coordenação e de confiança” (Teixeira Jr. 2015, 64). Na prática, tal preocupação resultou na consolidação de medidas de confiança mútua que objetivavam dirimir possíveis tensões na região, como, por exemplo, uma corrida armamentista.

As medidas de confiança mútua adotadas pelo CDS entre os anos de 2009 e 2012, dentre as quais é possível citar a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, a promoção de seminários sobre questões ministeriais de defesa e, principalmente, a construção de uma metodologia comum para monitorar os gastos de defesa na América do Sul (Saint-Pierre e Palácios Junior 2014) assinalam a eficácia inicial do órgão. Ademais, a criação de grupos de trabalho específicos para realizar os objetivos definidos nos planos de ação e a constante publicização desses documentos também são fatores importantes. Resultados diretos dessas medidas iniciais puderam ser vistos na promoção dos Livros Brancos de Defesa dos Estados-membros e na escolha de tornar transparente o sistema de divulgação de gastos em defesa (Saint-Pierre 2009).

Merece destaque também a criação de um documento específico que serviu como arcabouço institucional no processo de construção de confiança, intitulado *Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad* (2010), que reuniu diferentes áreas de abordagem para pensar o fomento da cooperação em segurança e defesa, que vão desde o intercâmbio de informações sobre Forças Armadas até assuntos referentes aos Ministérios da Defesa, passando também pelo desenvolvimento de regras para os gastos em defesa (Teixeira Jr. 2015). Logo, ao se considerar a importância dessas medidas para a robustez institucional pretendida com a criação do CDS, é possível inferir que em seus primeiros anos o órgão se mostrou eficaz e funcional, com governos comprometidos com o delineamento de uma agenda regional de segurança e defesa. Há que se considerar, contudo, que tais medidas ainda são limitadas para se pensar a cooperação regional na área da defesa, pois não vão além da construção de confiança, estando “ainda muito distantes de obedecerem a um

desenho coerente com um processo cooperativo” (Saint-Pierre e Palácios Junior 2014, 35).

Por outro lado, entre os anos de 2014 e 2016, as mudanças políticas levadas a cabo nos países sul-americanos, principalmente ao se considerar os governos de Brasil e Argentina, em muito contribuíram para uma gradual desidratação e conseqüente diminuição da eficácia do CDS. É possível observar que a persecução dos objetivos regionais formais, na figura da agenda da Unasul/CDS, passou a destoar daqueles objetivos nacionais definidos pelos novos governantes, algo evidenciado na mudança de conteúdo dos planos de ação a partir de 2015, cujas metas demonstram uma tendência à inércia do órgão, cada vez menos priorizado na agenda dos dois maiores países do subcontinente (Fuccille 2019). No caso argentino, a eleição de Mauricio Macri (2015-2019) significou um imediato distanciamento do processo cooperativo da Unasul, devido à forte oposição ideológica deste presidente para com os governos anteriores de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2007 e 2007-2015, respectivamente), os quais participaram ativamente na gestação da instituição. Por conseguinte, a administração de Macri entendia haver um forte teor ideológico de inspiração bolivariana na cooperação, não condizente com as aspirações de cunho liberal propostas por seu governo, o que levou não apenas a uma perda de interesse pelo bloco, mas também a uma percepção de que a Unasul já não era mais útil aos governos da região.

Já no caso do Brasil, a manutenção do Partido dos Trabalhadores no poder com a eleição do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) significou a continuidade de muitas das medidas iniciadas no anterior governo de Lula da Silva (2003-2010), principalmente devido à prioridade conferida pela administração Rousseff ao setor da defesa, algo visto, por exemplo, com a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional e com o incentivo industrial incorporado ao setor, que visava aproximar o desenvolvimento nacional e a defesa (Fuccille 2018). Entretanto, ainda neste governo, o CDS já era visto por grande parte dos altos oficiais militares como um projeto esquerdista (Fuccille 2019), sem razão de ser, e essa ideia ganhou reforço a partir de 2015, ao ser iniciado o processo de *impeachment* sofrido por Rousseff. Esse novo momento político, que levou à presidência o então vice-presidente Michel Temer (2016-2018), encontrou eco no posicionamento argentino, devido à postura de centro-direita e de caráter liberal proposta por Temer. Da mesma forma que Macri, a administração de Temer entendia que a Unasul e, conseqüentemente, o CDS, estavam impregnados de uma forte ideologia de esquerda, que já não era interessante para suas prioridades em termos de política externa.

Essa mudança no cenário político refletiu diretamente numa perda de eficácia do Conselho, que, a partir de 2015, tem seus Planos de Ação es-

vaziados e generalizados, de maneira a tornar ardilosa a continuidade no aprofundamento da cooperação em defesa, outrora tida como prioridade no seio da Unasul. Ademais, ainda que o ano de 2017 não faça parte do recorte temporal pretendido neste trabalho, é mister perceber que a partir daquele ano a prática de lançar os planos de ação não tem sido realizada, o que reforça a percepção da perda de capacidade de ação do órgão.⁴

ASPECTOS INICIAIS

Com o intuito de tornar mais factível a compreensão das categorias analíticas escolhidas como parâmetros de comparação neste trabalho, optou-se por uma divisão entre aspectos iniciais, institucionais e políticos. Neste sentido, por aspectos iniciais entende-se aquelas características intrínsecas aos órgãos estudados, as quais versam sobre sua história de formação. Escolheu-se a nomenclatura de aspectos iniciais devido à percepção de que tais atributos devem ser tomados como ponto de partida na comparação, pois são informações básicas e, ao mesmo tempo, fundamentais para a compreensão das diferenças existentes entre o Conselho de Defesa Sul-Americano e a Política Comum de Segurança e Defesa. Os aspectos iniciais de comparação aqui propostos são: natureza, origem e longevidade das instituições.

Natureza

A primeira diferença a ser destacada entre a PCSD e o CDS diz respeito à sua natureza, e corresponde a uma das políticas comunitárias da União Europeia, ou seja, um instrumento desenvolvido com a finalidade de auxiliar no cumprimento de objetivos a que se propõe a UE em uma determinada área. Apesar de esta política comunitária estar inserida no seio de um processo de integração de caráter supranacional, em lugar de estar restrita ao interior de uma máquina estatal, é possível utilizar-se o conceito de política pública para elucidar a natureza da PCSD, conforme proposto por Jobert e Muller (1987), segundo os quais trata-se de um esforço de coordenação de forças centrífugas. Logo, como parte do quadro de políticas comunitárias da União, a PCSD pode ser explicada como a política que estabelece o escopo de ação de suas estruturas civis e militares.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, por sua vez, possui uma natureza mais fluida e menos rígida que a da PCSD, ao se constituir como um espaço de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, conforme enunciado no artigo primeiro de seu estatuto. É precisamente por esta razão que a capacidade decisória do órgão é menor frente à da política euro-

peia, posto que a natureza de sua criação, que é um reflexo da natureza da própria Unasul, possui uma finalidade de concertação entre as diferentes percepções políticas que a compõem. Diferente do que ocorre com a PCSD, que estabelece um quadro de ação para os membros da União, o CDS ainda busca a formação de consensos e a construção de um pensamento sul-americano em defesa, algo, todavia, embrionário na história da cooperação regional da América do Sul nesse setor.

Origem

Um segundo ponto crucial nas diferenças observadas entre a PCSD e o CDS reside em suas origens. A política europeia é a “cereja do bolo” de um extenso histórico de tentativas de se chegar a uma defesa comum no interior do bloco, algo vislumbrado ao longo dos mais de 50 anos do processo de integração iniciado ainda nas Comunidades Europeias. Os ímpetus europeus de superar o tabu em temas de defesa, resultante das duas grandes guerras das quais a Europa foi palco e que teve como atores principais Estados europeus, passaram pelas frustradas iniciativas da Comunidade Europeia de Defesa e da União da Europa Ocidental, até que fosse possível definir uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em 1992, com o Tratado de Maastricht. Assim, a PESC representa o embrião do intuito da UE em construir uma identidade de defesa com suas características próprias, e seus resultados têm sido palpáveis, na medida em que acompanham o aprofundamento da integração via renovação e reformulação de tratados.

Contudo, antes de se chegar aos moldes da atual PCSD, é preciso relembrar sua antecessora, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), que, a partir do Tratado de Nice (2001), lançou as bases para a estrutura de ação externa da União, por meio, principalmente, das Missões de Petersberg. Assim, em 2009, a PESD é oficialmente encerrada e substituída pela PCSD, que passa a ser o atual estágio da cooperação em segurança e defesa no interior da UE, de forma a conferir maior robustez à gradual persecução da identidade de defesa europeia. Portanto, longe de ser um processo recente, a PCSD se apresenta como a resultante de um acúmulo de tentativas para garantir que a inquestionável força política do bloco europeu possa chegar a ser também inquestionável do ponto de vista do *hard power*.

Num contexto diametralmente oposto ao da PCSD, o CDS representa o primeiro avanço factível em termos de possibilidades de cooperação em defesa no subcontinente americano, ao reunir todos os países que compõem geograficamente a região — algo explicitado em seu nome — e excluir a presença de centro e norte-americanos, inclusive os EUA. É fato que o su-

cesso na formulação de tal iniciativa encontrou respaldo na onda de governos considerados progressistas, ou mais à esquerda no espectro político, pela qual passou a América do Sul durante os anos 2000, além dos resultados positivos oriundos do *boom* exportador de *commodities* experimentado pela região (Sanahuja 2016); contudo, é pertinente considerar ainda dois fatores-chave na propulsão do órgão:

Dois acontecimentos regionais incidiram fortemente na criação e consolidação do CDS: o bombardeio colombiano em Angostura, Equador, em 2008 e os acordos sobre as bases militares Colômbia-EUA (Palacios 2011a, 2011b). Esses eventos permitem vislumbrar a própria gênese do CDS como a institucionalização da expressão política de uma vontade regional que se propõe a resolver os conflitos sul-americanos autonomamente, sem ingerência de atores extrarregionais e que, uma vez criado, poderia desenvolver e aprimorar instrumentos e métodos específicos de confiança para os âmbitos estratégico e tático (Donadio 2010) (Saint-Pierre and Palacios Junior 2014, 29).

Por este ângulo, é possível depreender a construção do Conselho como um *divisor de águas* na história da cooperação em defesa sul-americana, ainda que sejam consideradas suas limitações e entraves, posto que a vontade dos países em dar continuidade à aproximação nesse setor é algo sem precedentes. Soma-se a isso o fato da não participação estadunidense, o que, mesmo levando-se em conta o fato de que os EUA tenham sido consultados sobre os moldes nos quais deveria ser estruturado o CDS para não ferir sua hegemonia na região, significa uma maior autonomia na concertação de interesses exclusivamente sul-americanos. Uma última questão a ser observada quanto às origens do Conselho diz respeito à evolução positiva na construção de confiança entre vizinhos geograficamente próximos, mas que cultivavam antecedentes de distanciamento e desgaste resultantes de históricos entraves territoriais que culminaram em conflitos bélicos nos séculos XIX e XX e cujas consequências se fizeram sentir por meio do receio na aproximação em temas de defesa. Destarte, as instituições aqui tratadas partem de origens completamente distintas, mas, em alguma medida, encontram na finalidade da gradual construção de uma identidade de defesa um ponto em comum.

Longevidade

A despeito de suas particularidades quanto às origens, a PCSD e o CDS possuem um período de existência relativamente semelhante. A primeira data do ano de 2009, a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que veio reformular a estrutura e o funcionamento da União Europeia, ao mesmo tem-

po em que extinguiu a PESD e criou a PCSD. A política encontra-se em pleno vigor até o ano atual (2020), apesar de aqui a análise de seu funcionamento chegar apenas até o ano de 2016. Devido ao histórico europeu de substituição de políticas por meio da reformulação e assinatura de novos tratados, é possível conjecturar que, caso a finalidade da construção da identidade de defesa europeia continue como uma das prioridades da UE, em algum momento a PCSD será sucedida por uma política ainda mais robusta, que seja capaz de reparar as falhas e limitações deixadas pelo atual desenho político de defesa.

Por seu turno, o CDS foi oficialmente criado no ano de 2008, alguns meses após a criação da Unasul, por meio do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano. Seu funcionamento efetivo pode ser visto até o ano de 2017, quando foi lançado o último plano de ação de que se tem registro. Como consequência do desmonte da Unasul, observado nos meses iniciais de 2019 quando do anúncio de retirada do fórum por parte de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru, o CDS encontra-se em um estado de latência e estagnação. O cenário político da região aponta para a substituição da Unasul pelo Prosul, um novo bloco que se pretende desprovido de ideologias de esquerda e alinhado aos interesses neoliberais dos novos governantes que assumiram o poder nos países da região a partir de 2018, o que, consequentemente, retira o sentido do CDS de agregar todos os Estados sul-americanos em um espaço para pensar de forma conjunta as questões de defesa.

ASPECTOS INSTITUCIONAIS

A segunda divisão proposta para um melhor entendimento a respeito das categorias analíticas utilizadas aqui para a comparação diz respeito aos aspectos institucionais da Política Comum de Segurança e Defesa e do Conselho de Defesa Sul-Americano. Passado o primeiro momento de compreensão a respeito da história e formação de ambas as instituições, cabe compreender agora de que forma o desenho institucional torna-se relevante para se pensar a inconstância das variáveis que atuam sob o processo de aprofundamento da cooperação em segurança e defesa. As categorias entendidas como aspectos institucionais são: modelo institucional, estrutura, regra decisória e amplitude da agenda e dos objetivos.

Modelo institucional

No tradicional estudo dos desenhos institucionais de organismos internacionais, a literatura tende a ser dividida entre as vertentes supranacional e intergovernamental, em que a primeira, via de regra, é mais

cara aos estudiosos institucionalistas, ao passo que a segunda tende a ser mais investigada pelos realistas. Consequentemente, ao se destringir as características de determinada instituição, outra tendência verificada é a de definir se esta é intergovernamental ou supranacional, conforme a preponderância de elementos de uma ou outra vertente. Contudo, segundo o pensamento de Pereira (2012), que retoma autores como Sweet e Sandholtz (1997), é possível depreender que a rígida definição de um organismo como intergovernamental ou supranacional não é interessante, pois o que geralmente ocorre é a mescla de elementos das duas vertentes em um mesmo organismo. Neste sentido, o que se tem é um espectro em que um dos polos seria o modelo intergovernamental e o outro o modelo supranacional, no qual as instituições vão transitar, ora mais próximas a uma extremidade, ora mais fluidas e situadas ao centro ou à outra extremidade, permitindo a concepção de um caráter híbrido em muitas situações.

Isso posto, na tentativa de situar as instituições aqui analisadas em algum lugar do espectro dos desenhos institucionais, considera-se que a PCSD está inserida num contexto que se aproxima mais do extremo da supranacionalidade no seio da União Europeia, ainda que conte com importantes atributos do intergovernamentalismo, enquanto o CDS está mais próximo do polo intergovernamental, que é predominante na Unasul, com poucas atribuições de caráter supranacional.

De maneira a situar conceitualmente os termos empregados na definição de cada instituição, para que seja possível perceber a diferença que reside entre elas, é utilizada a definição proposta por Joana Stelzer (2001, 69) a respeito do que se configura como supranacionalidade:

[...] expressa um poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista os anseios integracionistas.

De igual modo, a definição de intergovernamentalismo, trazida por Malamud (2005, 139), é empregada como ponto de partida para pensar esse modelo institucional. Nas palavras do autor:

Liberal intergovernmentalism sees economic interdependence as a strong pre-condition for integration. As trade liberalization augments export dependence and intra-industry trade, stronger pressure for integration arises. Regional institutions are thus conceived of as mechanisms to lock in and enforce agreements rather than as autonomous actors or broader political arenas. In spite of the crucial weight this approach accords national states, the decision to either pool or delegate power to the regional level is regarded as unavoidable to allow for higher levels of complex interaction.

A partir destes conceitos-chave, é possível inferir que, no caso da PCSD, o forte teor supranacional percebido no processo de integração atinge com maior força o setor econômico do bloco, haja vista a necessidade de que haja uma transferência de soberania por parte das unidades estatais para as esferas comunitárias. Entretanto, deve-se considerar que, em termos da política de segurança e defesa, o aspecto intergovernamental apresenta-se mais relevante que o supranacional, conforme explicitado no próprio Tratado de Lisboa (nº 2, art. 42º do TUE), onde se lê que “a política da União [...] não afetará o caráter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-membros”. Portanto, o fato de tal política não interferir diretamente numa transferência de competência para a União, por respeitar a autonomia estatal, leva ao entendimento de que esta encontra-se mais próxima do polo intergovernamental no espectro dos desenhos institucionais, o que reforça a argumentação de Sweet e Sandholtz (1997), segundo a qual a rigidez na definição do modelo institucional não é a melhor forma de se analisar organismos internacionais.

Por outro lado, ao se observar as características da Unasul desde sua criação, com foco na concertação política regional sul-americana, nota-se que os atributos intergovernamentais são evidenciados em todos os aspectos do processo, algo que tem sido uma regra em todas as tentativas de cooperação multilateral na região (Malamud 2005). Assim, a influência presidencial percebida no foro multilateral em questão atinge também o Conselho, que, apesar de buscar a construção de uma identidade de defesa para a América do Sul, está longe de interferir diretamente na autonomia dos Estados-membros no que diz respeito às suas políticas de defesa. Como mencionado em seu estatuto de criação, a prioridade é que o espaço se constitua como passível de coordenar as diferentes políticas de defesa já existentes, de maneira a proporcionar uma aproximação nesse setor, tão marcado por distanciamentos e desconfianças.

Assim, através da análise das características dos modelos institucionais nos quais estão inseridas a PCSD e o CDS, é plausível a inferência de que há um ponto em comum entre ambas, já que, apesar da predominância supranacional no processo de integração europeu, quando o assunto é a defesa comum, as dificuldades em transferir totalmente a autonomia para o nível comunitário são preponderantes. É verdade que grande parte dessa dificuldade está diretamente relacionada à importância que o setor da defesa guarda no que diz respeito à soberania estatal, o que auxilia no entendimento do motivo de a UE ainda apresentar marcas fortes de intergovernamentalismo mesmo ao contar com uma robustez institucional no nível comunitário.

Estrutura

O seguinte elemento de análise aqui proposto é a estrutura organizacional da PCSD e do CDS, fundamental para se compreender quão densas são as composições de cada instituição. O intuito desta categoria analítica é elucidar como as diferentes possibilidades de estrutura em organismos internacionais podem interferir em seu funcionamento.

No caso da PCSD, sua condução, execução e definição estão sob responsabilidade da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, cargo ocupado por Federica Mogherini entre os anos de 2014 e 2019. A nomeação do mencionado cargo é deliberada via maioria qualificada no âmbito do Conselho Europeu, que tem a prerrogativa também de finalizar o mandato pelo mesmo procedimento (nº 1, art. 18º do TUE). Ainda, a Alta Representante consulta regularmente o Parlamento Europeu sobre possibilidades a respeito da PCSD, de forma a garantir que esta instituição tenha sua voz ouvida na condução da política. Em referência à característica intergovernamental da PCSD, mencionada na seção anterior deste texto, está a participação ativa dos Estados-membros, que colocam suas capacidades civis e militares à disposição da União de forma a tornar possível a execução desta política. Por fim, o encargo operacional da PCSD fica sob a tutela da Agência Europeia de Defesa, que:

[...] identifica as necessidades operacionais, promove as medidas necessárias para as satisfazer, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa, participa na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e presta assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares (nº 3, art. 42º do TUE).

No que se refere ao CDS, os artigos 6, 7, 8, 9 e 10 de seu Estatuto definem a conformação de sua estrutura de funcionamento. Por estes artigos, fica estabelecido que a presidência do CDS será a mesma que a presidência Pro Tempore da Unasul, cuja função é coordenar as atividades do organismo. O Conselho está integrado também pelas ministras e ministros de Defesa, ou seus equivalentes, dos países-membros, por delegações nacionais, compostas pelos Altos Representantes de Relações Exteriores e Defesa, bem como por seus assessores, estes últimos apenas no caso de os Estados considerarem relevante sua participação. Há ainda uma instância executiva, formada pelas vice-ministras e vice-ministros de Defesa, ou seus equivalentes e, por fim, existe a prerrogativa da formação de grupos de trabalho para o exame de assuntos específicos, que podem servir para

recomendar ou sugerir questões de ordem variada. A periodicidade das reuniões ordinárias do Conselho é anual (Unasul 2008, art. 12º), porém há sessões a cada seis meses da instância executiva (Unasul 2008, art. 14º), além de existir a possibilidade de reuniões extraordinárias sob a petição de metade dos Estados-membros (Unasul 2008, art. 15º).

Logo, observa-se que, ainda que com fortes traços intergovernamentais, ambos os organismos aqui analisados são estruturalmente distintos, o que não tem sido determinante na eficácia de seu funcionamento e, por esta razão, pode-se considerar que os aspectos institucionais podem não ser o fator de maior peso para o cumprimento dos objetivos propostos, embora sejam relevantes para o entendimento da PCSD e do CDS.

Regra decisória

A maneira como ocorre o processo de tomada de decisão no seio de uma instituição de cunho internacional é outro aspecto variável e que, sistematicamente, deve ser levado em consideração ao se buscar compreender esses organismos. No caso da UE, por se tratar de um processo de integração no qual a supranacionalidade é latente, grande parte das decisões são tomadas pelas instituições europeias em um burocrático procedimento que envolve desde o Parlamento Europeu até o Conselho, passando também pela Comissão. Contudo, o caráter intergovernamental e sensível das decisões que dizem respeito às questões de segurança e defesa — que é o caso da Política Comum de Segurança e Defesa — não atingiu a transferência de autonomia para as mencionadas instituições comunitárias.

É por esta razão que as propostas com relação à PCSD — como, por exemplo, propostas de lançamento de missões — são feitas pela Alta Representante, ou por algum dos Estados-membros, sendo deliberadas no âmbito do Conselho Europeu, composto pelos dirigentes dos Estados-membros, e requerem unanimidade para que sejam adotadas. Cabe ainda à Alta Representante a prerrogativa de propor o emprego de recursos nacionais ou da UE, algo que pode ser realizado juntamente com a Comissão (nº 4, art. 42º do TUE).

Por outro ângulo, inserido no contexto de coordenação política da Unasul, o Conselho de Defesa Sul-Americano também tem suas decisões deliberadas via unanimidade. O artigo 13 do Estatuto do CDS faz referência direta ao 12º artigo do Tratado Constitutivo da Unasul para explicar sua forma de proceder em termos de tomada de decisão; segundo este artigo, os pareceres por consenso poderão ser adotados desde que estejam presentes no mínimo três quartos dos Estados-membros e, no caso de deliberações com Estados ausentes, a regra é que estes sejam consulta-

dos por meio do Secretário Geral, obedecendo a um prazo de até 30 dias corridos para se manifestarem, salvo no caso do Conselho de Delegadas e Delegados, que conta com um prazo de apenas 15 dias. Além disso, os grupos de trabalho, quando os houver, têm a prerrogativa de realizar sessões e apresentar propostas sempre que as reuniões apresentem um quórum de metade mais um dos Estados-membros.

Diante do exposto, verifica-se um ponto de encontro entre a PCSD e o CDS, e isso faz com que se retome a ideia de que as instituições transitam no espectro dos modelos institucionais, devido a esta característica similar. Sugere, ainda, que o desenho institucional não é o fator determinante para se pensar a eficácia e o pleno funcionamento das instituições, reforçando o argumento de que a variável determinante para se compreender a cooperação em segurança e defesa, variável esta a independente deste estudo, implica aspectos de caráter político.

Amplitude da agenda e dos objetivos

O último aspecto de cunho institucional analisado aqui, e nem por isso menos importante, diz respeito às agendas e objetivos da PCSD e do CDS. O que se pretende nesta categoria de análise é verificar a abrangência das agendas destas instituições, para que se possa aferir o comprometimento dos Estados-membros com o projeto em comum suscitado por cada uma delas. Neste sentido, chama a atenção um aspecto encontrado nos documentos-base de ambas as organizações e que faz referência à persecução de uma identidade de defesa europeia e sul-americana, respectivamente. A relevância deste ponto é crucial, pois demonstra a intencionalidade dos Estados-membros de construir, gradualmente, algo mais forte do que apenas uma percepção partilhada do que deve ser a defesa no âmbito regional. A presença do conceito de identidade confere maior profundidade a ambos os processos, pois o fato desta palavra aparecer na lógica discursiva das instituições através de seus textos fundamentais denota um comprometimento para com a ordem regional em segurança e defesa, devido ao peso do discurso dos atores para as construções sociais de significado (Onuf 1989).

Por outro lado, para além das questões identitárias subjetivas, em termos práticos as diferenças nas agendas aqui analisadas são marcantes. Do ponto de vista da política europeia, é possível afirmar a existência de uma maior amplitude da agenda, o que pode ser visualizado, por exemplo, na possibilidade da realização de missões conjuntas entre os Estados-membros, ou, ainda, na prerrogativa do estabelecimento de uma defesa comum, quando assim o decidir o Conselho Europeu (n^o 2, art. 42^o do

TUE). Além disso, o fato de tal política estar em consonância com a já estabelecida Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) lhe confere maiores possibilidades em seu escopo de atuação. Em contrapartida, o exame do Tratado de Lisboa (2009) e da Estratégia Global para a política externa e de segurança da UE (2016) revela uma ausência de objetivos claramente delineados no que diz respeito às ações da PCSD. Ambos os documentos são generalizantes em termos do que se espera da política europeia, mas não são precisos em delimitar objetivos a serem perseguidos, o que é um problema mais grave do ponto de vista da Estratégia Global, considerando-se que a função de uma estratégia é justamente definir quais serão e como serão alcançados os objetivos em questão, como bem resume Esther Barbé (2016, 3): *“el término de pensamiento estratégico nos remite a establecer la manera de utilizar los medios o recursos disponibles para obtener los objetivos propuestos”*.

Depende-se então que a falta de definições precisas quanto aos objetivos da PCSD é mais um sintoma da dificuldade da União em se colocar como um ator estratégico diante do cenário das Relações Internacionais. Ao contrário disto, o comportamento observado, principalmente nas áreas de defesa e segurança, tem sido reativo e normativo: reativo, pois há uma falta de planejamento, posto que as ações são tomadas a partir do fluxo com que se dão os acontecimentos, numa lógica imediatista de reação; e normativo, pois suas ações visam exportar o modelo europeu de valores, algo que se opõe à racionalidade tradicional dos atores internacionais, que atuam com base em seus interesses materiais (Barbé 2016). Já no Tratado de Lisboa, o artigo 45º é o que mais se aproxima da definição de objetivos específicos, ao estipular a missão da Agência Europeia de Defesa, responsável pelo desenvolvimento das capacidades de defesa da UE.

No que diz respeito ao CDS, há uma amplitude menor na definição da agenda e dos objetivos, como se pode ver, por exemplo, pela tentativa de gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em defesa e pela adoção de medidas de fomento da confiança. Contudo, a despeito da variação na amplitude da agenda ser menos perceptível, deve-se notar que há uma maior precisão quanto aos objetivos que se pretende alcançar, o que poderia resultar em um órgão mais eficaz do ponto de vista da entrega de resultados, não fosse a predominância dos aspectos políticos.

Neste sentido, o Estatuto de criação do Conselho, em sua terceira seção, delimita explicitamente os objetivos gerais (Unasul 2008, art. 4º), que são três, e os objetivos específicos (Unasul 2008, art. 5º), que são onze, o que demonstra um entendimento inequívoco sobre onde se pretende chegar com a cooperação regional em defesa. Na análise dos objetivos específicos, a pequena amplitude, bem como o caráter consultivo do órgão, ficam

evidentes na escolha das palavras que compõem o texto, principalmente através do significado dos verbos que iniciam cada objetivo e das repetições em seu uso. Os verbos empregados são: avançar, promover, contribuir, fortalecer, fomentar, compartilhar e trocar, denotando a consonância entre a natureza da coordenação de diferentes visões do CDS e a busca, a longo prazo, da identidade de defesa sul-americana. Observa-se também nos planos de ação do Conselho (que refletem sua agenda anual) a divisão de temáticas por eixos, bem como o rígido cronograma para o cumprimento de tarefas e a determinação de responsáveis para cada ação, o que demonstra a racionalidade que permeia a busca da execução dos objetivos. Trata-se, portanto, de um órgão com menor capacidade de agência, mas que possui uma intencionalidade mais bem desenhada, fazendo com que sua possibilidade de eficácia seja otimizada.

ASPECTOS POLÍTICOS

O último elemento analítico proposto para a comparação das unidades aqui estudadas muda o foco da análise para a relevância das questões políticas. Depois de verificadas as diferenças marcantes quanto aos aspectos básicos e institucionais, o objetivo é aferir se, de fato, a variável determinante para o não aprofundamento da cooperação em segurança e defesa tem suas raízes nos atributos políticos da regionalização. Com este fim, há que se retomar a teorização de Buzan e Waever (2003) a respeito dos Complexos Regionais de Segurança, de forma a situar os níveis desta análise. Dos quatro níveis propostos pelos autores, apenas dois interessam para este estudo, quais sejam, o nível doméstico de cada Estado na região e o nível das relações entre Estados de uma mesma região, isto é, a questão política que interfere no âmbito institucional está situada no intermédio entre os interesses e vulnerabilidades de cada Estado e nas interações que ocorrem no sentido intrarregional. Logo, torna-se possível afirmar que, em ambos os níveis, os fatores de ordem política ocupam lugar de destaque, considerando-se os descompassos que permeiam o espectro político.

Por conseguinte, deve-se compreender que nem todos os Estados de uma região têm o mesmo peso político no esquema decisório que define o aprofundamento ou não da cooperação, que, neste caso, diz respeito à área da segurança e defesa; é então necessário que se desenvolva uma outra conceituação para tratar daqueles Estados que detêm o poder de decisão, as chamadas potências regionais. Contudo, tal conceituação não é tão simples de ser desenvolvida, já que o mencionado status não está relacionado apenas aos recursos de poder de que dispõe um determinado Estado, seja em termos de *soft power*, *hard power* ou *smart power*,⁵ mas também “*with per-*

ceptions about the configuration of global and regional power hierarchies. It also has to do with the role definitions of political elites regarding a country's position within such power hierarchies" (Nolte 2010, 892).

Logo, ainda na linha de raciocínio de Buzan e Waever (2003), potências regionais são explicadas como aqueles atores capazes de definir a polaridade de um complexo regional de segurança, cujas capacidades em termos de poder são consideráveis, mas estão restritas ao contexto regional. Esta definição por si só é válida para o que se busca neste estudo; no entanto, Nolte (2010, 890) também aporta uma caracterização interessante conceitualmente ao diferenciar potências médias de potências regionais: de acordo com o autor, estas últimas geralmente combinam atributos de liderança e recursos de poder, além de acumular uma responsabilidade especial no que diz respeito à segurança e à manutenção da ordem regionais. Nolte considera ainda três outros pontos cruciais, propostos por Schoeman (2003, 353), como condições para o status de potência regional:

The internal dynamics of such a state should allow it to play a stabilizing and leading role in its region; Such a state "should indicate and demonstrate its willingness, and of course also its capacity or ability, to assume the role of regional leader, stabilizer and, if not peacekeeper, or at least peacemaker"; "Should be acceptable to its neighbours — the members of the security complex in which it operates — as a leader responsible for regional security. A broader, or extra-regional acceptance is perhaps a necessary condition, but not sufficient, even if supported and promoted by big powers".

Neste íterim, é importante considerar que a caracterização de uma potência regional faz referência direta à influência exercida em uma determinada região geográfica e pode variar a depender do assunto analisado, não sendo, portanto, uma atribuição imutável. Ainda, o mesmo Estado caracterizado como potência regional pode ter um status de potência média ou grande potência numa escala global, o que demonstra que o conceito de potência regional está intrinsecamente conectado com a lógica hierárquica da região em questão (Nolte 2010). A partir desta situação teórica, é possível avançar com a análise comparada sobre os aspectos políticos que permeiam a cooperação em segurança e defesa nas instituições aqui estudadas.

Nível de convergência das potências regionais

A conjectura política que possibilitou o surgimento da Política Comum de Segurança e Defesa a partir de 2009, com a assinatura do Tratado de Lisboa, está assentada no ano de 1998, na declaração de Saint-Malo. Tal declaração demonstra que a convergência dos interesses políticos das potências regionais é imprescindível para o avanço da cooperação em se-

gurança e defesa, tendo sido responsável pela aproximação política entre França e Reino Unido, potências regionais que desde o início do processo de integração divergiam sobre os rumos da defesa europeia. Enquanto a França historicamente buscava desenvolver um pilar europeu em termos de defesa, desatrelado dos interesses estadunidenses e de maneira a garantir autonomia, o Reino Unido sustentava a postura de manter a segurança europeia sob a tutela dos EUA, principalmente na figura da OTAN, inviabilizando, assim, qualquer tentativa de levar adiante o debate sobre segurança e defesa no interior das comunidades europeias.

A partir de 1997, contudo, a mudança política que se deu na liderança do Reino Unido com a eleição de Tony Blair pelo partido Trabalhista, somada à relutância por parte do governo estadunidense de Bill Clinton (1993-2001) em levar adiante os custos da segurança europeia, vieram a mudar o panorama. Longe de buscar um afastamento da OTAN na gestão da segurança europeia, o Reino Unido percebeu que a melhor maneira de manter o envolvimento dos EUA nessas questões tão sensíveis seria por meio da adoção pragmática de meios independentes no âmbito da defesa da UE, de forma a reduzir os custos para os estadunidenses. Assim, com o intuito de reforçar seu interesse na relação transatlântica, Londres optou por aceitar a ideia de criar capacidades autônomas de ação para a União nos quadros da segurança e defesa, algo que rompeu um tabu instaurado no seio da UE desde a entrada do Reino Unido nesta, em 1973 (Ferreira-Pereira 2005).

Esta mudança de posicionamento político resultou em uma aproximação em relação aos interesses franceses, que não encontravam eco justamente pela oposição britânica, e permitiu que fossem lançadas as bases para a criação da PESD, que mais tarde viria a se tornar a PCSD. Aqui cabe reafirmar que a intenção em manter latente a conexão com os EUA foi evidenciada na declaração de Saint-Malo, que explicitava o interesse europeu em cooperar com o quadro da já estabelecida aliança militar, num formato em que a segurança e defesa europeias estivessem a serviço da OTAN. Portanto, ainda que as capacidades a serem desenvolvidas no âmbito da União fossem inteiramente alinhadas com os desígnios da Aliança, foi consolidada uma aproximação política tida quase como impossível entre França e Reino Unido (Ferreira-Pereira 2005), da qual dependeu o sucesso de uma política comum no quadro da defesa europeia, o que reforça o argumento de que a convergência entre as potências regionais é basilar para que seja possível conceber a cooperação em segurança e defesa no nível regional.

Neste sentido, a reformulação da PESD, que delineou a PCSD em 2009, demonstra a predominância do aspecto político no que diz respeito à construção europeia em segurança e defesa, já que a nova política permanece

num quadro de linha auxiliar da OTAN (nº 2, art. 42º do TUE), de forma a não ferir a relação transatlântica entre a Europa e os EUA.

De igual modo, ao se observar o cenário político que possibilitou a conformação do Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da criação da Unasul, é possível verificar a existência de dois projetos políticos concorrentes entre Brasil e Venezuela. Por um lado estava a Venezuela chavista, com um projeto de defesa comum intenso, que visava sobretudo a unificação das Forças Armadas da região sul-americana, numa tentativa direta de se contrapor à unipolaridade estadunidense. Tal projeto, patrocinado pelo governo de Hugo Chávez (1999-2013), entendia que a principal ameaça à segurança mundial eram os EUA e, portanto, buscava uma união entre os Estados da América Latina como forma de estabelecer um polo de poder capaz de limitar os ímpetos estadunidenses. Para tanto, a proposta era de que a criação do conselho de defesa lançasse as bases para o surgimento de uma instituição de caráter majoritariamente militar, que seria a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), numa clara referência de oposição à OTAN.

Este projeto, entretanto, não encontrou respaldo na maioria dos governos da região, salvo na Bolívia, Equador e Argentina, o que não foi suficiente para permitir seu avanço. Ademais, o histórico recente de ditaduras militares no subcontinente resultou num receio em participar de uma organização de caráter eminentemente militar, algo que contribuiu para que o projeto não passasse de uma idealização.

De outro lado do espectro político, com um caráter mais conciliatório, o projeto brasileiro — que veio a se tornar de fato o Conselho de Defesa Sul-Americano — conseguiu fazer convergir os interesses políticos de todos os países da região. O intuito do Brasil em se estabelecer como líder regional sul-americano tinha a finalidade máxima de conquistar um assento no Conselho de Segurança da ONU, daí a proposta de criação de um órgão de aspecto mais brando, que contribuísse para a mudança da percepção dos demais Estados sul-americanos de que Brasília possuía ímpetos imperialistas na região, para que fizessem coro ao projeto. A possibilidade de contar com a participação da Colômbia, por exemplo, país historicamente alinhado aos EUA, mesmo após alguns anos de negociação, demonstra o alto nível da concertação política que se deu na consecução do CDS.

Outro fator relevante a se considerar na criação do CDS foi que este contou com o aval dos EUA, posto que a natureza consultiva do órgão, somada à sua baixa capacidade de agência, não implicava em uma aliança militar para a região (Diamint 2013), o que não diminui o prestígio de um organismo idealizado para pensar a defesa exclusivamente sul-americana e sem a participação de Washington. Outrossim, o projeto conseguiu concii-

liar as intenções brasileiras com posicionamentos divergentes, como aqueles de Venezuela e Colômbia, e sua criação denota a convergência política que se deu entre a potência regional, no caso o Brasil, e aqueles países que, apesar de não se constituírem enquanto potências regionais, teriam força para barrar a consolidação do Conselho. A Colômbia, por exemplo, era contrária à proposta do CDS por acreditar que este seria uma redundância ao trabalho já desenvolvido pela OEA, além de considerar insuficiente o esforço de cooperação regional no combate às FARC (Abdul-Hak 2013).

Por esta perspectiva, o caso do CDS permite uma melhor visualização da predominância dos aspectos políticos no que diz respeito ao aprofundamento da cooperação regional em segurança e defesa, já que sua existência foi possível, em grande medida, pela convergência política ocorrida entre os países sul-americanos nos anos 2000, quando houve uma maioria de governos de caráter mais progressista ou de centro-esquerda, cujos projetos regionais apontavam para uma maior aproximação no eixo sul-americano. Tal convergência política, contudo, foi rompida a partir de 2016, quando há uma mudança nas características dos novos governantes que passam a assumir o poder na região. Estes, mais alinhados com projetos neoliberais e de centro-direita, demonstraram perda de interesse na continuidade da Unasul e, conseqüentemente, na manutenção do Conselho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, após análise individual de cada uma das categorias em que a comparação foi baseada, as informações obtidas foram sistematizadas em formato de quadro (Quadro 2), de modo a situar as unidades com relação aos atributos observados e apresentar de maneira objetiva o resultado da análise comparada desenvolvida ao longo deste texto.

Como se pode observar no quadro comparativo, as categorias analíticas serviram como indicadores das diferenças marcantes entre a PCSD e o CDS, ao evidenciar como os dois organismos representam formas diferentes de buscar a cooperação em segurança e defesa no nível regional. Em termos de estratégia de pesquisa, a comparação sistematizada oferece um panorama que identifica quais são as variáveis determinantes que atuam sobre a variável dependente, de maneira a tornar mais perceptível a interação entre elas. Neste caso, o que se verificou foi uma influência preponderante da incidência dos aspectos políticos em detrimento daqueles iniciais e institucionais, tendo como resultado momentos alternados entre maior e menor vontade política para aprofundar a cooperação.

Quadro 2
Aspectos de comparação entre a PCSD e o CDS

	Política Comum de Segurança e Defesa	Conselho de Defesa Sul-Americano
Natureza	A PCSD é a política que estabelece o quadro para as estruturas políticas e militares da União Europeia.	O CDS é uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa na Unasul.
Origem	É a atual resultante das tentativas de cooperação em segurança e defesa no seio da UE, que vêm desde o estabelecimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e passa pela anterior Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).	É a primeira iniciativa de cooperação em defesa que está restrita e composta apenas por Estados sul-americanos.
Longevidade	Estabelecida em 2009 no Tratado de Lisboa e ainda em vigor (2019).	Criado em 2008 por meio do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano e com funcionamento pleno até o ano de 2017.
Modelo institucional	Supranacional/ intergovernamental	Intergovernamental
Estrutura	Conselho Europeu; Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança; Parlamento Europeu; Estados-membros.	Presidência; ministras e ministros da Defesa, ou seus equivalentes, dos países da Unasul; delegações nacionais; instância executiva.
Regra decisória	Unanimidade	Unanimidade
Amplitude da agenda e dos objetivos	Maior amplitude na agenda, porém objetivos generalizados e pouco específicos.	Menor amplitude na agenda, porém objetivos bem delimitados e muito específicos.
Nível de convergência das potências regionais	Convergência de interesses entre Reino Unido e França, bem como da superpotência EUA, que foi determinante para a cooperação em defesa.	Convergência de interesses entre Brasil e Venezuela, bem como da superpotência EUA, que foi determinante para a cooperação em defesa.

Fonte: elaboração dos autores com dados extraídos do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano (2008) e do Tratado de Lisboa (2009).

REFERÊNCIAS

- Abdul-Hak, Ana Patrícia Neves. 2013. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG.
- Acharya, Amitav. 1994. “Regional approaches to security in the Third World: lessons and prospects”. In *The South at the End of the Twentieth Century: Rethinking the Political Economy of Foreign Policy in Africa, Asia, the Caribbean and Latin America*, edited by Timothy Shaw, and Larry Swatuk. London: Palgrave Macmillan UK.
- Acharya, Amitav, and Alastir Johnston. 2007. “Comparing regional institutions: an introduction”. In *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, edited by Amitav Acharya and Alastir Johnston. New York: Cambridge University Press.
- Arretche, Marta. 1998. “Tendências no estudo sobre avaliação”. In *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*, edited by Elizabeth Melo. São Paulo: Cortez.
- Bailes, Alyson J. K. 2008. “The EU and a ‘Better World’: what role for the European Security and Defence Policy?” *International Affairs* 84, no. 1.
- Barbé, Esther. 2016. “La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio”. *Revista General de Derecho Europeu* no. 40.
- Buzan, Barry, e Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diamint, Rut. 2013. “Regionalismo y posicionamiento suramericano: Unasur y ALBA”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* no. 101: 55–79.
- Donadio, Marcela. 2010. “El Consejo Sudamericano de Defensa y papel en el desarrollo de la confianza mútua”. In *Confianza y Seguridad en América del Sur. Publicación del Consejo de Defensa Suramericano*, Quito (outubro). http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=85%3Acuader-nos-de-defensa-no-2-en-america-confianza-y-seguridad-del-sur-&catid=48%3Apublicaciones&Itemid=225&lang=pt.
- Eurostat, Gabinete de Estatísticas da União Europeia. <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
- Ferreira-Pereira, Laura Cristina. 2005. “A Europa da defesa: O fim do limbo”. *Nação e Defesa* 110, 3ª série: 87–127, Lisboa.

Figueiredo, Marcus Faria, and Argelina Maria Cheibub Figueiredo. 1986. "Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica". In *Textos IDESP*, no. 15. Mimeo.

Fuccille, Alexandre. 2018. "Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência". *11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, Curitiba.

_____. 2019. "A vacilante atuação brasileira na integração regional: o caso do Conselho de Defesa Sul-Americano". *Agenda Política* 7: 62–85.

Gaspar, Carlos. 2006. "As três principais potências europeias e a crise transatlântica". *Nação e Defesa* 113 (Primavera): 21–36.

Gonzalez, Rodrigo Stumpf. 2007. "O Método Comparativo e a Ciência Política". *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas* 1, no. 1.

Henriques, Anna Beatriz, and Thalita Silva. 2019. "A Política Europeia de Segurança e Defesa: avanços e retrocessos pós Tratado de Lisboa". *Revista de Estudos Internacionais* 10: 102–114.

Howorth, Jolyon. 2017. "The European Union's Security and Defence Policy: The Quest for Purpose". In *International Relations and the European Union*, edited by Christopher Hill, Michael Smith, and Sophie Vanhoonacker. Oxford: Oxford University Press.

Jobert, Bruno, and Pierre Muller. 1987. *L'État en action: Politiques publiques et Corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.

Malamud, Andrés. 2005. "Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination". *Latin American Research Review* 40, no. 1.

Menon, Anand. 2014. "Defence Policy". In *The Oxford Handbook of the European Union*, edited by Erik Jones, Anand Menon, and Stephen Weatherill. Oxford: Oxford University Press.

Nolte, Detlef. 2010. "How to compare regional powers: analytical concepts and research topics". *Review of International Studies* 36: 881–901.

Nye, Joseph. 2008. *The Powers to Lead: Soft, Hard and Smart*. Oxford: Oxford University Press.

Onuf, Nicholas. 1989. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina.

Pagliari, Graciela de Conti. 2009. *O Brasil e a segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá.

Palacios Jr, Alberto Montoya Correa, and Laura C. González. 2011a. “Estados falidos e áreas não governadas na América do Sul: caso da fronteira Colômbia-Equador”. In *Fronteiras latino-americanas, Geopolítica do século XXI*, edited by Cremilda Medina. São Paulo: Fundação Memorial América Latina/Cátedra Unesco.

_____. 2011b. “Os desafios da criação do Centro de Estudos Estratégicos da Defesa (CEED-Unasur) e a integração de defesa na América do Sul” In *A defesa e a segurança na América do Sul: IV Encontro da ABED*, edited by Vágner Camilo Alves, William de Souza Moreira, and Miguel Arias Neto: 59–73. Campinas: Mercado das Letras.

Pereira, Demetrius Cesário. 2012. “A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?” Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo.

Przeworski, Adam, and Henry Teune. 1970. *Logic of comparative social inquiry*. Minnesota: John Wiley & Sons, Inc.

Saint-Pierre, Héctor Luis. 2009. “La naturaleza política de la Defensa”. In *Memórias del Seminario “Modernización de los Ministerios de Defensa”*. Quito, Equador.

Saint-Pierre, Héctor Luis, and Alberto Montoya Palácios Junior. 2014. “As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 57, no. 1: 22–39.

Sanahuja, José Antonio. 2016. “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. *Pensamiento Propio* 21: 29–76.

Sartori, Giovanni. 1994. “Comparación y método comparativo”. In *La comparación en las ciencias sociales*, edited by Giovanni Sartori, and Leonardo Morlino. Madrid: Alianza Editorial.

Schoeman, Maxi. 2003. “South Africa as an Emerging Middle Power: 1994–2003”. In *State of the Nation: South Africa 2003–2004*, edited by John Daniel, Adam Habib, and Roger Southall. Cape Town: HSRC Press.

Serviço Europeu para a Ação Externa — SEAE. 2016b. “Common Security and Defence Policy of the European Union: Missions and Operations Annual Report”.

European Union. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/e_csdp_annual_report1.pdf.

_____. 2018. About EUAM Iraq. European Union. https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/euam-iraq/33962/about-euam-iraq_en.

Stelzer, Joana. 2001. *União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?* Curitiba, Juruá.

Sweet, Alec Stone, e Wayne Sandholtz. 1997. “European integration and supranational governance”. *Journal of European Public Policy* 4, no. 3.

Teixeira Jr, Augusto W. 2015. “Contribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Cooperação Militar”. *Revista Política Hoje* 24, no. 1.

Unasul. 2008. “Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur”. Salvador, Brasil.

União Europeia. 2016. “Tratado da União Europeia” (versão consolidada). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF.

Villarroel, Gladys. 2001. “El método comparativo: entre complejidad y generalización”. *Revista Venezolana de Ciencia Política* 20: 97–120.

NOTAS

1. Esse artigo é fruto do projeto Defesa nacional, fronteiras e migrações: estudos sobre ajuda humanitária e segurança integrada, com financiamento do Ministério da Defesa (MD) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do projeto Cátedra Jean Monnet da UFGD, financiado pela Comissão Europeia. Os autores agradecem o financiamento dos órgãos de fomento.
2. Os dados utilizados nesta afirmação fazem referência ao ano de 2018 e foram disponibilizados pelo Gabinete de Estatísticas da União Europeia, Eurostat. Para mais informações, ver: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.
3. “[...] existe um consenso sobre a prioridade das questões de defesa e segurança entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, formado no processo iniciado com a cimeira bilateral de Saint-Malo, que antecede a crise do pós 11 de setembro. Como é óbvio, essas políticas são o domínio eletivo das grandes potências regionais, as únicas que lhes podem garantir um mínimo de credibilidade através de um consenso trilateral forte” (Gaspar 2006, 35).
4. Esta constatação está baseada na análise dos Planos de Ação que foram publicizados, visto que o último Plano faz referência aos anos de 2014-2016. Os Planos encontravam-se no site oficial da Unasul, que saiu do ar em setembro de 2019, como resultado da gradual desidratação sofrida pela instituição. Deixaram a iniciativa os seguintes países: Colômbia (em 2018), Chile, Argentina, Paraguai, Brasil, Peru, Equador (em 2019) e Uruguai (em 2020).
5. O termo *smart power* faz referência à capacidade de combinar *hard* e *soft power* de maneira a lograr ganhos positivos (Nye 2008).

UNASUL E UNIÃO EUROPEIA: ANÁLISE COMPARADA EM TERMOS DE SEGURANÇA E DEFESA

RESUMO

Ao se considerar a análise comparada como método ímpar para a compreensão dos mais variados fenômenos — entre eles as dinâmicas do cenário internacional —, este trabalho traça um paralelo entre os órgãos de segurança e defesa da UNASUL e da União Europeia, com o intuito de compreender a lógica da cooperação em segurança e defesa no âmbito das instituições regionais. Como problema de pesquisa, busca-se responder ao questionamento sobre o porquê de a cooperação em temas de segurança e defesa representar uma inflexão, visto que as questões ainda encontram travas que impedem seu aprofundamento no nível regional. Para tanto, a pesquisa se atém ao Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, que representa a primeira iniciativa de cooperação em segurança e defesa entre todos os países da América do Sul, e à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia, que constitui o atual estágio da integração europeia sobre os referidos temas.

Palavras-chave: Conselho de Defesa Sul-Americano; Política Comum de Segurança e Defesa; Instituições Regionais; Cooperação.

ABSTRACT

Considering the comparative analysis as a unique tool for understanding the most varied phenomena — among them the dynamics of the international scenario —, this paper draws a parallel between Unasul's and the European Union's security and defense organs, in order to understand the logic of cooperation in security and defense within regional institutions. As a research problem, it seeks to answer the question on why cooperation on security and defense issues represents an inflection, as it still faces difficulties that prevent its deepening at regional level. Thus, the investigation examines the Unasul's South American Defense Council, which is the lead cooperation initiative among all South American countries on security and defense, and the European Union's Common Security and Defense Policy, which constitutes the current stage of European integration on these issues.

Keywords: South American Defense Council; Common Security and Defense Policy; Regional Institutions; Cooperation.

Recebido em 24/05/2020. Aceito para publicação em 13/10/2020.

A Integração Nacional analisada segundo a geopolítica brasileira entre 1910-1950

The National Integration analyzed according to the Brazilian geopolitics between 1910-1950

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 1, jan./jun. 2020, p. 97-124

DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020.75157

ISSN 2358-3932

GREGOR G. A. A. DE ROOY
HÉLIO CAETANO FARIAS

INTRODUÇÃO

Este estudo consulta os revisores contemporâneos da geopolítica brasileira para identificar os mais destacados autores do assunto entre as décadas de 1910 e 1950, com o propósito de verificar se há um argumento em comum entre as suas principais obras que seja caracterizador do pensamento geopolítico brasileiro neste período. Para este fim, recorreremos às obras de Jorge Manuel da Costa Freitas autor de *A Escola Geopolítica Brasileira* (Freitas 2004), de Wanderley Messias da Costa, autor de *Geografia Política e Geopolítica: Discursos Sobre o Território e o Poder* (Costa 1992), e de Shiguenoli Miyamoto, autor de *Geopolítica e Poder no Brasil* (Miyamoto 1995). A partir destas, selecionamos e analisamos as publicações dos autores brasileiros de geopolítica de maior destaque entre as décadas de 1910 e 1950. Entre os achados desta pesquisa, destaca-se que o principal argumento em comum destes geopolíticos era de que *para melhor defender-se o Brasil precisaria melhor integrar-se*.

O recorte temporal deve-se à continuidade verificada no pensamento geopolítico brasileiro entre seu início, na década de 1910, e a década de

Gregor G. A. A. de Rooy — Cientista Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), especialista em Diplomacia e Negócios Internacionais pela Faculdade Damas da Instrução Cristã, Mestre em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos (IMM) da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). Doutorando em Ciências Militares por esta mesma Escola. É membro do Grupo de Pesquisa “Geopolítica, Defesa e Desenvolvimento”, registrado no CNPq.

Hélio Caetano Farias — Graduado e Mestre em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) do Instituto Meira Mattos (IMM) da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME). É Coordenador do Grupo de Pesquisa “Geopolítica, Defesa e Desenvolvimento”, registrado no CNPq.

1950. Optou-se por limitar o estudo até a década de 1950. A justificativa para tal deve-se a inferência de que as ideias e conceitos-chave que caracterizam o pensamento geopolítico brasileiro foram edificados no período indicado. Sendo, inclusive, referência à compreensão da geopolítica a partir dos anos 1960 (Costa 1992; Théry 2012; Farias 2017; Rooy 2019).

O PRINCÍPIO DA GEOPOLÍTICA NO BRASIL

De acordo com Miyamoto (1995), o documento “Geopolítica”, publicado pela ESG em 1977, considera:

como pioneiros do pensamento geopolítico brasileiro, nos terrenos das incursões práticas, Alexandre de Gusmão — responsável pelo Tratado de Madrid, o Visconde do Rio Branco e o Barão do Rio Branco, todos antecipando-se a Backheuser (cf. ESG *apud* Miyamoto 1995).¹

Embora Miyamoto (1995), assim como Costa (1992) e Freitas (2004), entendam que Backheuser (1926), foi o primeiro nacional a fazer referência à geopolítica em seu “A estrutura política do Brasil. Notas prévias”, de 1926, Miyamoto (1995) faz uma observação sobre a contribuição de Elysis de Carvalho quando este diz em “O fator Geográfico na Política Brasileira” (Carvalho 1921), o seguinte: “A sorte das nações está inevitavelmente ligada à fatalidade geográfica e é por isso que não concebemos uma política brasileira alheia do seu mapa” (Carvalho *apud* Miyamoto 1995, 47). Ou seja, já em 1921, ao analisar as relações entre política e geografia no Brasil, Elysis relacionava elementos essenciais à geopolítica tais como território e poder.²

O estudo de Freitas (2004) também menciona a relevância dos trabalhos de geografia militar do, à época, coronel do exército Francisco de Paula Cidade e dos trabalhos de geografia política do professor Delgado de Carvalho. Segundo Miyamoto (1995), cujo ponto é corroborado por Freitas (2004), a contribuição de Delgado de Carvalho, principalmente na obra “Introdução à Geografia Política” (Carvalho 1929), destaca-se por ter englobado em sua análise “as noções de espaço, forma, posição e poder” (Miyamoto 1995, 57). Além disso, Miyamoto faz uma ressalva importante sobre a primeira contribuição de Delgado de Carvalho para os demais geopolíticos. O autor diz:

Não se deve, contudo, minimizar a importância de Delgado de Carvalho. Foi ele, após seu regresso da França, que alterou radicalmente a forma de abordar a geografia — até então preocupada apenas com o simples arrolamento de dados —, analisando-a sob um novo ângulo. Sua influência faz-se sentir desde 1913, quando publicou *Geografia do Brasil*, até o final da década de 1970 (Miyamoto 1995, 57).

Com relação às contribuições de Cidade, tanto Miyamoto (1995) quanto Freitas (2004) consideram que o autor foi um dos percussores da geopolítica, embora tenha recebido pouco destaque dos revisores da geopolítica brasileira. O estudo de Cidade, *Notas de Geografia Militar Sul-Americana* (1940), tem um traço pertinente, e que é um dos pontos centrais do argumento deste texto, a saber: a relevância das “vias de comunicação”³ para a formação do território nacional e para a defesa nacional. Esse mesmo aspecto é percebido em Delgado de Carvalho, em 1913, com a publicação do livro “Geografia do Brasil” (Carvalho 1913). Os demais autores de geopolítica, tais quais Everardo Backheuser, Lysias Rodrigues (1947), Mario Travassos (1947) e Golbery do Couto e Silva (1952; 1959) são reconhecidos pelos revisores como autores fundamentais.^{4/5}

Identifica-se, nesta revisão, que as obras de geopolítica consultadas, de maneira geral, dividem-se em dois grandes temas: i) O temor da desintegração nacional; e ii) Reflexões sobre ameaças externas. Nas obras de Everardo Backheuser (1933; 1948) e de Lysias Rodrigues (1947), há mais consternação com os perigos de ímpetos regionalistas, que poderiam ter como consequência o separatismo. Nos trabalhos de Cidade (1940), Mario Travassos (1947) e Golbery do Couto e Silva (1952; 1959), identificou-se maior preocupação com ameaças externas. Portanto, a leitura desses autores não será na ordem cronológica de suas publicações, mas sim em relação aos tópicos 1 e 2. Em um primeiro momento, apresenta-se os estudos de Backheuser e Rodrigues, para, em seguida, verificar as contribuições de Cidade, Travassos e Couto e Silva. A explanação começa com a obra de Delgado de Carvalho, por ser considerado um dos primeiros influenciadores dos demais geopolíticos.

A GEOPOLÍTICA BRASILEIRA ENTRE 1910-1950

A obra *Geografia do Brasil* (1913) está dividida em três sessões “A Geographia Physica”, a “Geographia Economica” e “A Geographia Social”. Na última sessão, Delgado de Carvalho (1913) analisa o que chama de Formação Política do Brasil e sua Formação Social. Na seção da “Formação Política”, Carvalho, além de analisar os mecanismos ou instituições que administravam o interesse do estado na Colônia e no Império, estuda principalmente como o Estado português e, consecutivamente, o Estado brasileiro cresceram dentro da América do Sul. Delgado de Carvalho (1913) discorre sobre os diversos tratados internacionais⁶ firmados entre Portugal e Espanha e, depois, entre o Brasil e a Argentina, Bolívia, Uruguai, Espanha, os Países Baixos, a França, o Reino Unido e, ainda, entre os demais países que se formaram a partir da independência da Espanha.

O autor também analisa como se deu a marcha de portugueses e brasileiros para o oeste da América do Sul. Em sua perspectiva, a colonização do sertão nordestino no século XVII se deu por motivos econômicos, pela necessidade de repelir os indígenas e como resposta à invasão holandesa no litoral da Bahia e de Pernambuco, que forçou a fuga da população que ali vivia para o interior (Carvalho 1913). No fim daquele mesmo século, o autor destaca as missões jesuítas, franciscanas e carmelitas à região amazônica; já no século XVIII, são observados os movimentos de portugueses para o sul, que resultaram na expulsão dos espanhóis do Uruguai para o oeste (Mato-Grosso e Goiás) e o contínuo esforço de habitação do Norte e do Nordeste (Pará e Maranhão). No século XIX, Carvalho lembra a criação do Estado do Amazonas e do território federal do Acre como sinais da consolidação do avanço do Estado brasileiro ao interior da América do Sul (Carvalho 1913).

Em paralelo a esses avanços, o autor também discorre sobre as “vias de comunicação” exploradas pelos portugueses e brasileiros ao longo desses séculos. Dentre elas, destacam-se o Rio São Francisco como hidrovia; os cursos de água de São Paulo ao Paraná, que correm do litoral ao interior; e os demais rios conectando com as Bacias do Prata e a Amazônica.

A relação entre a defesa e a formação do território nacional é percebida na própria maneira pela qual Carvalho organiza seu estudo, vindo primeiro a tratar do descobrimento das terras sul-americanas, para depois se referir à necessidade de sua defesa e, conseqüentemente, expansão. Esta ocorreu a par de confrontos com índios e espanhóis, e do desenvolvimento das “vias de comunicação” (Carvalho 1913).

Ainda no que diz respeito à formação do território nacional, Lysias Rodrigues (1947) em seu livro *Geopolítica do Brasil*, entre outros tópicos, analisa essa formação ao longo da história e aponta os desafios de integração nos diferentes períodos: o Colonial (1530-1822), o Imperial (1822-1889), o Republicano (1889-1930) e o período Revolucionário (1930-1945). Rodrigues (1947) começa sua investigação sobre a integração nacional a partir do Tratado de Tordesilhas (1494).

Dentre os desafios para a manutenção de um governo único no período colonial, Rodrigues (1947) menciona a dificuldade das “comunicações”, diga-se, a insuficiência de meios de transporte e infraestrutura para manter o território coeso, ao passo que centros urbanos iam se formando e polarizando diferentes regiões, conforme percebemos na seguinte passagem:

À proporção que esses centros iam se tornando, por seus próprios recursos, autônomos, ia se subdividindo e enfraquecendo a força do governo, tanto mais quanto maiores as distâncias e as dificuldades das comunicações. Pela livre ação dos fatores geográficos, passou-se

da fragmentação do poder à sua subdivisão, depois à pulverização, chegando-se mesmo, no *hinterland*, à completa anulação do poder (Rodrigues 1947, 52).

Apesar desses desafios, a fragmentação territorial do Brasil Colônia não ocorreu. As dificuldades de integração e controle do território continuaram durante o período, denominado por Rodrigues, de Brasil Império, que se inicia após a declaração de independência (1822). Sobre essa dificuldade, Rodrigues escreve:

O Brasil imperial recebe do Brasil colônia, por herança, um território espalhado em quase vinte partes autônomas, como pequeníssimas, senão nulas, relações de interdependência. Não estava ainda concretizado o sentimento de uma pátria única, nem se sentiam membros da mesma família as várias capitânias, transformadas então em províncias imperiais (...). Os estadistas do império enfrentavam, portanto, o problema dominante e supremo da unidade nacional (Rodrigues 1947, 53).

Ainda, segundo o autor, “o trunfo unificador do Estado Brasileiro foi a figura centralizadora do Imperador” (Rodrigues 1947, 54). Uma solução artificial, segundo Rodrigues. Para que a solução fosse decisiva “era preciso que tivesse sido resolvido o problema da circulação do país” (Rodrigues 1947, 54), algo que começou a ser remediado com mais vigor no fim do período “Brasil Império”, como diz o autor:

Os últimos anos do império no Brasil distinguem-se principalmente pela energia empregada em manter o contacto mais íntimo do centro dirigente com as diversas províncias. Surgem as ferrovias, o telégrafo, o cabo submarino, as primeiras rodovias, as companhias de navegação marítimas e fluviais, procurando levar a vencida, a todo o transe, a fôrça isolante do deserto, e conquistar essa circulação sem a qual é impossível obter a unidade política (Rodrigues 1947, 54).

Com o fim do Império, o conjunto dessas ações não tiveram continuidade. No período republicano, Rodrigues (1947) identifica a ameaça do municipalismo associada aos regionalismos de caráter separatista. A solução pensada, dessa vez, novamente considerou a criação de rodovias e incluiu a ampliação das redes telegráfica, ferroviária, telefônica e radiotelegráfica e, por fim, aérea (Rodrigues 1947). Contudo, as diversas instabilidades políticas desse período impediram, efetivamente, a implementação de um plano de integração nacional.

O período Revolucionário a que Rodrigues (1947) se refere é aquele que inicia em 1930. Com os quinze anos de governo de Getúlio Vargas (1930-

1945), as soluções para a integração nacional incluem a implementação de uma rede de aerovias, de postos radiotelegráficos; estímulos da navegação marítima e fluvial, planos nacionais rodoviário e ferroviário; e o combate a tendências separatistas, chamadas pelo autor de “regionalismos doentios” (Rodrigues 1947, 57). Essa implementação ocorreu de maneira lenta, dada a dimensão continental do país e a escassez de recursos. Somente na segunda metade do século XX os grandes projetos e planos de integração nacional tiveram êxito.

Outra solução integradora levantada por Rodrigues seria a mudança da Capital Federal, do Rio de Janeiro para o interior do país. Essa mudança, de amplo significado geopolítico, representaria para a defesa a possibilidade de maior proteção quanto aos ataques aéreos e marítimos, ao mesmo tempo que seria um trunfo estratégico e econômico para forçar a abertura de vias de comunicação em direção ao centro do país, o que, conseqüentemente, provocaria “uma maior valorização do elemento humano ali localizado, um melhor índice econômico de todo o interior, com um incentivo crescente aos mais variados setores das atividades nacionais” (Rodrigues 1947, 108–9).

Para Rodrigues, a questão da integração nacional era central. A escassez das vias de comunicação poderia criar um contexto propício aos ímpetos separatistas. Logo, sua primeira preocupação era em relação à segurança doméstica, já que um movimento de fragmentação do território poderia levar a uma situação de confronto interno e comprometimento da segurança nacional (Rodrigues 1947).

Por outro lado, o desenvolvimento de vias de comunicação também deveria ser aplicado para mitigar fragilidades do Brasil em relação aos seus vizinhos da América do Sul, nas regiões chamadas pelo autor de “*Puncti dolentes*”. Os *Puncti Dolentes* seriam o *Punctum* de Iguazu na região de Iguazu, fronteira do Brasil com a Argentina e o Paraguai; o da Bolívia, na região do triângulo formado pelas cidades bolivianas de Cochabamba-Sucre e Santa Cruz de La Sierra, como indicado na Figura 3; e o *Punctum* de Letícia na fronteira de trijunção do Brasil, Peru e Colômbia.

O primeiro *Punctum Dolens* poderia representar uma zona de interesse de paraguaios e, principalmente, argentinos, por ser uma região desabitada do lado brasileiro e por ser a região das quedas d’água “dos rios Paraná e Iguazu, capazes de produzirem um elevado potencial elétrico” (Rodrigues 1947, 64).⁷

Já o segundo *Punctum Dolens* é assim chamado por Rodrigues por ser o “ponto de aplicação das forças resultantes dos antagonismos oceânicos que solicitam o conjunto continental sul-americano” (Rodrigues 1947, 65). Esse *punctum* em específico analisaremos com maior perícia adiante quando estudarmos a obra de Mário Travassos *Projeção Continental do Brasil*

(Travassos, 1947), já que Rodrigues se refere a ela para explicar sua importância estratégica.

O terceiro *Punctum Dolens* é destacado pelo autor por ser uma região instável, com a presença de contingentes armados, sendo ainda “um grande nó dos diversos sistemas de transportes que buscam a porta de entrada do rio Amazonas” (Rodrigues 1947, 66), a instabilidade da região tinha o potencial de “estender-se pela calha amazônica e países vizinhos” (Rodrigues 1947, 66).

Para Rodrigues, a solução para dirimir a vulnerabilidade nos *Puncti* seria, antes de militar, econômica e logística, ou mesmo com criação de novos territórios (federados ou estados) dentro do Brasil. Sobre o *Punctum* da Bolívia, Rodrigues (1947) discorre sobre a importância da ferrovia Brasil-Bolívia, como vetor da influência brasileira no triângulo de Cochabamba-Sucre e Santa Cruz de La Sierra. A respeito do *Punctum* de Letícia, a logística existente na região era vista com ressalva, pois o desenvolvimento de novas linhas de navegação fluviais e aéreas fizeram da região um centro “capaz de fazer fletir até ali rotas aéreas comerciais, que busquem ou venham da América do Norte, como o fez o fator do Canal do Panamá” (Rodrigues 1947, 66). Para Rodrigues (1947) a solução seria a criação de um território federal do lado brasileiro da fronteira, associado a incentivos para o desenvolvimento econômico e povoamento da região.

Por fim, a resposta ao *Punctum* de Iguazu também incluiria a criação de um território federal, o território de Iguazu, e o incentivo ao desenvolvimento econômico da região, com “saídas” do Paraguai para o resto do mundo, que estavam em curso por meio da criação de linhas aéreas, ferrovias e melhora nos serviços de navegação do rio Paraguai (Rodrigues 1947).

Em conclusão, percebe-se que a integração nacional por meio das “vias de comunicação” era elemento *sine qua non* para o melhor desenvolvimento econômico do país e para viabilizar maior presença do Estado brasileiro em seu território, por vezes desabitado, o que teria como desdobramento atividades econômicas e o povoamento, principalmente na região do Planalto Central, com a Capital Federal, e na região amazônica. O desenvolvimento das vias de comunicação teria o duplo propósito: reduzir o risco de tendências separatistas, associado ao povoamento de regiões desabitadas; e a ampliação da presença militar e econômica, capacitando a defesa do Brasil diante dos *Puncti Dolentes* identificados.

Anterior a Rodrigues (1947), a preocupação com a dimensão do território nacional e a divisão dos estados brasileiros foi tema estudado por Everardo Backheuser em *Problemas do Brasil (estrutura geopolítica)* (Backheuser 1933). Nesse livro, o autor apresentou a histórica preocupação do Estado brasileiro com o controle de estados ou províncias de

grandes dimensões, assim como dos diversos regionalismos no Brasil, que poderiam desencadear ímpetus separatistas (Backheuser 1933). Caberia ao governo central, portanto, lidar com esses ímpetus por meio da criação de unidades federais equipotentes com dimensões, peso político e econômico similares e submetidas a um poder central forte (Backheuser 1933).⁸

Sobre a importância da integração, Backheuser (1933) tratou da necessidade da criação de nova Capital Federal, que deveria ocupar posição central no interior, Planalto Central, conforme percebido na seguinte passagem:

A organização política faz com que a capital seja o centro de irradiação das vias de comunicação, ao mesmo tempo que o celeiro principal de abastecimentos, que seja enfim o ponto principal do país cuja posse é disputada com energia por agressores e nacionais (Backheuser 1933, 130).

A integração nacional por meio das vias de comunicação é mais bem analisada em *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil* (Backheuser 1948). O tópico é explorado como importante elemento dissuasório que deve ser implementado em associação com o povoamento do território, já que o povoamento poderá prover melhor reação do país a pressões externas. Como diz Backheuser: “É de grande valor, portanto, o ‘enchimento’ humano do território. Acha [Alexander.] Supan que, graças a isto, pode haver melhor reação — pacífica e guerreira — às pressões externas” (Backheuser 1948, 74).

Assim, a infraestrutura de transporte, chamada por Backheuser de “elemento circulatório” estaria a serviço do povoamento do território e emergiria como “elemento centrípeto na vida política do Estado” (Backheuser 1948, 74). Ou seja, garantiria uma resposta às pressões externas e integraria o território mitigando os riscos de separação. Por fim, a importância da integração é destacada como um meio para o país vivificar/habitar a faixa de fronteira ou regiões próximas. Para isso, seria necessário “procurar a valorização desse *hinterland*, já pelo povoamento, já por fáceis comunicações com o resto do país” (Backheuser 1948, 249).

Os estudos desses três autores, Delgado de Carvalho (1913), Backheuser (1933; 1948) e Rodrigues (1947), ilustram a atenção que dedicaram à formação do território nacional. O que se destaca da obra de Delgado de Carvalho é a sua análise da formação do território e, com ela, do surgimento e desenvolvimento das “vias de comunicações”. Já Rodrigues (1947) e Backheuser (1933; 1948), além de terem analisado essa formação, tiveram em comum a preocupação com a integridade territorial, ameaçada pelos regionalismos também chamados de forças centrífugas. As soluções, tanto para Rodrigues como para Backheuser, incluiriam uma nova divisão do ter-

ritório nacional, um incentivo ao povoamento de regiões de baixa densidade demográfica, notadas principalmente na região Norte e Centro-Oeste, e ainda a mudança da capital do Rio de Janeiro para o centro do país. A outra solução passaria pelo melhoramento da infraestrutura dos meios de transportes, em especial nas regiões mais ermas do país.

Tanto para Backheuser (1933; 1948) quanto para Rodrigues (1947), um Brasil verdadeiramente integrado seria capaz de diminuir os ímpetus regionalistas, as pressões externas, como diz Backheuser, como também melhor lidaria com os desafios dos *Puncti Dolentes* apontados por Rodrigues. Assim, esta revisão identificou a importância que Backheuser e Rodrigues deram à integração nacional, implementada pela construção das vias de comunicação, para a manutenção do território. Essa integração seria necessária para a segurança tanto interna como externa do país.

Já o estudo de Cidade, “Notas de Geografia Militar Sul-Americana” (Cidade 1940), propôs compreender todos os países da América do Sul e as colônias europeias no continente⁹ sob os seguintes aspectos: o governo e sua posição astronômica, sua superfície, suas fronteiras, história, fisiografia, hidrografia, regiões naturais, vegetação, população e centros habitados, viação, indústria e comércio, economia/finanças e forças armadas.

Enquanto os autores até aqui citados estudaram a questão da integração nacional em relação à formação e ao controle do território, centralizando as preocupações nas temáticas da integridade territorial e segurança; Cidade (1940) analisou a importância das vias de comunicação do território para a capacidade militar de resposta às ameaças externas, sobretudo dos Estados vizinhos.

A viação seria fundamental para a movimentação de tropas, como coloca Cidade:

As estradas de ferro, as estradas de rodagem, as vias navegáveis convenientemente equipadas, etc., ainda representam uma das maiores expressões da ação geográfica do homem. É talvez por isso que desempenham um papel tão importante em todas as fases da guerra (Cidade 1940, 58).

Seu estudo expõe maior preocupação com as habilidades do Estado brasileiro em garantir capacidade de movimentação à sua tropa na região da Bacia do Prata, em razão tanto das reminiscências da guerra contra o Paraguai quanto das preocupações com o poder da Argentina. Sobre as vulnerabilidades da Bacia Amazônica, o autor não dedica muita atenção, já que eram precárias, em todos os países da Bacia, as condições de transporte na região (Cidade 1940). Além disso, o Rio Amazonas funcionaria como um trunfo para o Brasil, pois o país poderia: “concentrar o seu exército

onde mais lhe convenha e desferir golpes poderosos contra os seus adversários separados entre si” (Cidade 1940, 320).

A busca por uma combinação positiva entre meios de transporte e dissuasão, propiciada pela movimentação das tropas, fica mais clara quando Cidade (1940) se referiu à importância das fronteiras, como coloca o autor:

As vias férreas, mais ou menos retilíneas normais à fronteira, prestam-se não só à defensiva, mas principalmente à ofensiva. Nem sempre correspondem perfeitamente a todos os aspectos comerciais; porém, levam rapidamente aos pontos visados pelo comando superior; quando são paralelas à fronteira, prestam-se a deslocamentos laterais, isto é, a movimentos de rocada, destinados a concentrar onde fôr conveniente os elementos de ataque ou de defesa, transportados pelas vias normais à linha fronteira. (Cidade 1940, 60)

Percebe-se que a importância dos meios de transporte transparece em seu estudo como condicionadora de melhores e mais eficazes empregos da força militar do Brasil. Na passagem a seguir fica clara a preocupação com a Argentina, assim como a importância da infraestrutura de transporte como elemento fundamental das condições de ataque ou defesa:

O panorama geo-militar altera-se ao afastar-se da bacia amazônica, mas a situação dos vizinhos não melhora consideravelmente até atingir à fronteira argentina: tanto os vizinhos como o Brasil não dispõem de meios de transportes adequados, pelo menos até este momento.

Já se vê que o envolvimento do Brasil pelos seus vizinhos tem apenas uma expressão geométrica, sem nenhum significado militar, uma vez que, no estado atual da viação sulamericana, não se pode falar numa ação conjunta de todos os estados de origem espanhola contra o seu vizinho de origem lusa, cuja política tem sido sempre orientada pelos mais elevados sentimentos de justiça e de aproximação continental” (Cidade 1940, 321).

Se Cidade (1940) analisou de forma mais diplomática o potencial de tensões entre o Brasil e os países vizinhos, o à época, capitão de Exército Mário Travassos, autor de *Projeção Continental do Brasil*, publicado em 1931,¹⁰ parece discordar desse ponto.

INTEGRAÇÃO E PROJEÇÃO CONTINENTAL: TRAVASSOS E GOLBERY

Em seu livro, Travassos (1947) avalia qual deveria ser a estratégia logística brasileira à luz da concorrência com dois países americanos: a Argentina e os Estados Unidos. Segundo Travassos (1947), a principal

preocupação do Brasil nesse cenário deveria ser evitar a influência dos dois principais concorrentes do país à época ao desenvolver a infraestrutura de meios de transporte na América do Sul por meio de uma política de investimentos (Travassos 1947).

O primeiro concorrente do Brasil seria a Argentina, que desafiava a hegemonia do país na Bacia do Prata, projetando seus interesses sobre o Chile, a Bolívia e o Paraguai. O outro concorrente seriam os EUA, dada a sua influência sobre a América Central, notadamente sobre o Canal do Panamá e o Norte da América do Sul, motivado pela exploração do petróleo e da borracha (Travassos 1947).

Para Travassos, seria apenas desenvolvendo a infraestrutura de transporte — seja na terra, nas vias navegáveis ou no ar — que o Brasil poderia proteger seus interesses na América do Sul e impedir a expansão de influência da Argentina e dos EUA (Travassos 1947). Assim, o desenvolvimento das vias de comunicação do Brasil teria que se concentrar nas regiões Centro-Oeste, para fazer frente à Argentina, e Norte, para fazer frente aos EUA e à projeção Argentina nos Andes.

O olhar geopolítico de Travassos para a América do Sul partiu da identificação de dois fundamentais antagonismos geográficos, o primeiro, oceânico (Pacífico-Atlântico), o segundo, fluvial (Bacia do Prata-Bacia Amazônica). Este segundo antagonismo “interessando diretamente a vertente atlântica” (Travassos 1947, 43), ou seja, ao Brasil. Abaixo segue a figura formulada por Travassos (1947), uma representação cartográfica importante por mostrar minimamente aspectos da realidade geográfica e suas condicionantes.

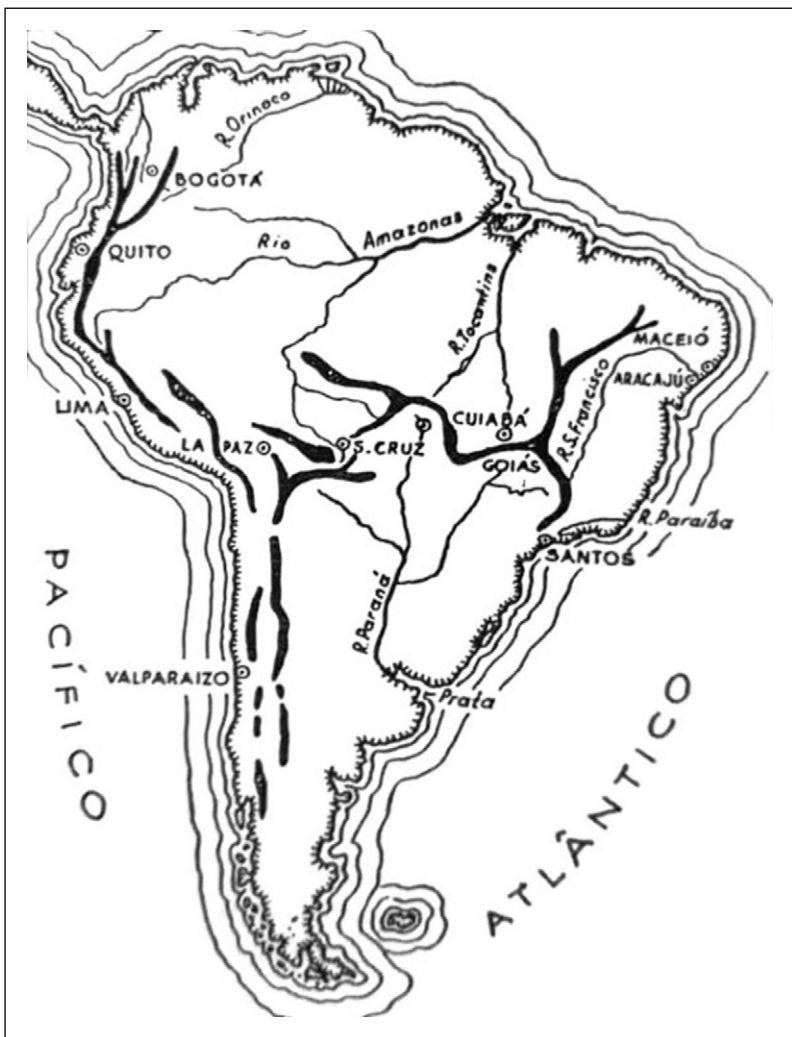


Figura 1 – Linhas que condicionam os antagonismos continentais.
Fonte: Travassos (1947, 45).

O primeiro antagonismo é o de uma América do Sul dividida pela Cordilheira dos Andes, que faz com que os países a seu leste estejam virados para o Pacífico, “o ‘mar solitário’, o oceano de feixes de circulação regionais, das extensões sem fim, das grandes profundidades, das polinésias” (Travassos 1947, 43) e que os países a seu oeste estejam virados para o Atlântico, “cujas águas são as mais frequentadas do globo, em cujas costas o ecúmeno marítimo se encontra magnificamente definido e onde o ‘planalto continental’ é dos mais piscosos” (Travassos 1947, 44).

Devido às dimensões do Oceano Pacífico, ao parco comércio entre a América do Sul e a Ásia e Oceania na época; à ainda recente exploração das vias que se estabeleciam a partir do Canal do Panamá; e às já conhecidas vias de comunicação do Chile, do Peru e da Bolívia com a Argentina e o Porto de Buenos Aires, o primeiro antagonismo não recebe muito a atenção de Travassos, pois o Oceano Atlântico tinha mais importância do que o Pacífico. Portanto, o antagonismo sobre o qual o autor trabalha é o segundo, onde o Brasil concorreria com a Argentina e os EUA, por meio de sua infraestrutura de transporte, tanto na Bacia do Prata como na Amazônica.

É notória sua preocupação com as ligações por terra, principalmente de ferrovias, entre a Argentina e o Paraguai, o Chile e a Bolívia. Com a capacidade de circular pessoas e mercadorias entre esses três países e escoar produtos para o Atlântico através de Buenos Aires, a desenvoltura logística da Argentina era vista como ameaça à hegemonia brasileira no continente. Travassos descreveu a “Projeção Ferroviária” (Travassos 1947) da Argentina assim:

Como se vê, Buenos Aires está ligada, diretamente, por estrada de ferro, com as capitais de três países limítrofes. Com Assunção, dobrando a via fluvial e, de passagem, assegurando o contato (Concórdia-Salto) entre as redes argentina e uruguaia. Com Santiago (e Valparaíso) por meio da via férrea de montanha que vincula a riqueza andina com o Atlântico. Com La Paz, pela soldagem em Tupiza, da via argentina, com as linhas bolivianas, após seus trilhos percorrerem até La Quiaca a bagatela de 1.795km. (53-5).

Na Figura 2, a seguir, notamos as ligações de Buenos Aires:

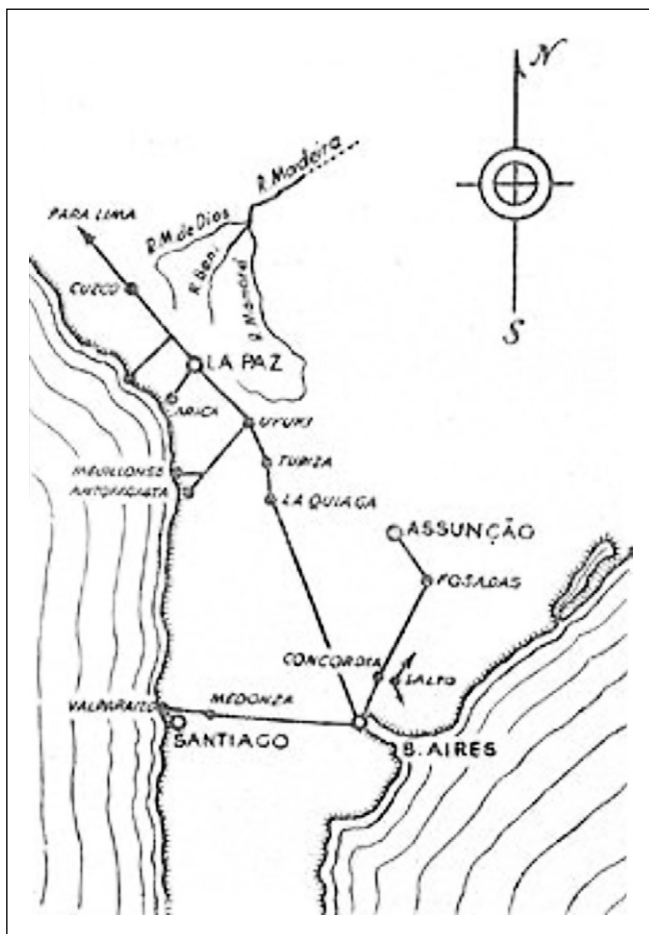


Figura 2 – Esquema do Esforço Ferroviário Platino.
 Fonte: Travassos (1947, 54).

Além de destacar a importância da malha ferroviária entre a Argentina e o Paraguai e a Argentina e o Chile, a atenção de Travassos se voltou para a projeção Argentina na Bolívia. Segundo Travassos, “da ligação Buenos Aires-La Paz advêm reflexos capazes de repercussão até mesmo sobre a economia continental” (Travassos 1947, 56). Isso se daria principalmente pela ligação por via férrea entre La Paz e Cuzco (Peru) e La Paz e Arica (Chile), o que seria vantajoso para Buenos Aires, que poderia escoar para o Atlântico os diversos produtos tanto do Peru, como do Chile e da Bolívia.

Santa Cruz de La Sierra e Yacuiba (Bolívia) a Oran (Argentina). Como diz Travassos:

A direção de Oran é ainda longínqua como força dissociadora. A ponta dos trilhos apenas transpõe o Bermejo e, quando tiver atingido Yacuiba, ainda terá que percorrer cerca de 600km para atingir Santa Cruz; todavia, não nos esqueçamos de que essa direção, correndo nítida para o sul, conduz diretamente a Buenos Aires, ao escoadouro natural da bacia platina. Essa circunstância pode, de um momento para outro, tornar essa direção dissociadora das mais perigosas (Travassos 1947, 100).

A linha pontilhada de Santa Cruz de La Sierra até um pouco depois de Yacuiba é exatamente a via férrea que poderia ser construída e que provocou preocupação em Travassos (Figura 4):

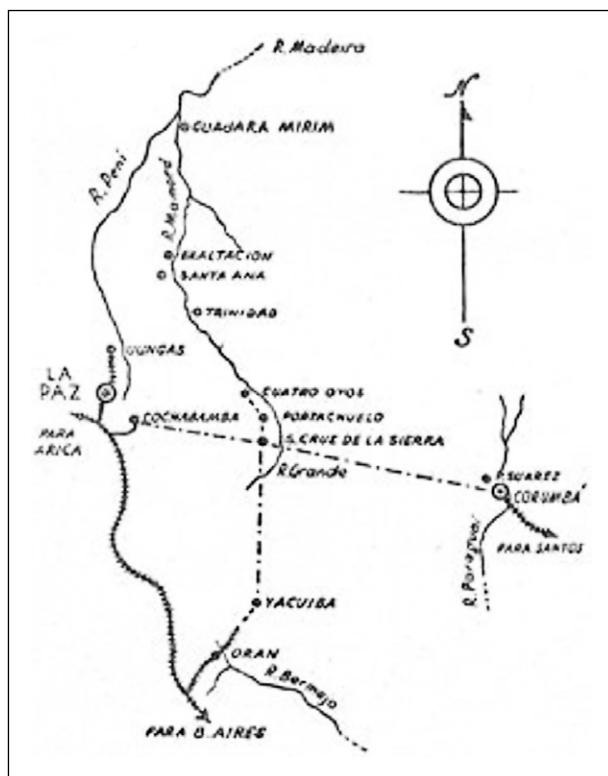


Figura 4 – Esquema das influências geopolíticas sobre Santa Cruz de la Sierra.

Fonte: Travassos (1947, 101).

Partindo do que entende como uma ameaça ao Brasil, Travassos (1947) sugeriu duas respostas geopolíticas por meio da construção de infraestrutura de transporte. Uma, na Bacia do Prata, e outra, na Bacia Amazônica. Chamadas de “Ações Neutralizantes sobre a Bacia do Prata”, teriam a função de fortalecer a estrada de ferro São Paulo-Rio Grande:

[...] aumentando-lhe o rendimento, e ligar o oceano ao Paraná, prolongando as linhas de Ponta Grossa ao Pôrto de Guaíra e do Pôrto União à Foz do Iguaçu; enfim consolidar a Noroeste, em toda a extensão do termo, pondo-a à altura de suportar em boas condições o escoamento dos produtos mediterrâneos, do Paraguai e da Bolívia (Travassos 1947, 40).

Já a resposta na Bacia Amazônica dependeria principalmente da exploração do potencial hidroviário do rio Madeira (Brasil), ligado aos rios Mamoré e Beni (Bolívia) e ao rio Madre de Diós do Peru e da ferrovia Madeira-Mamoré, que ligava a cidade de Porto Velho a Guajará Mirim — cidade através da qual o Brasil poderia chegar, primeiro por via férrea e, em seguida, por hidrovia (Rio Mamoré e Rio Grande, vide Figura 3) a Santa Cruz de La Sierra e Sucre. Além de sua preocupação em relação à projeção argentina sobre a Bacia do Prata, Travassos identifica a aproximação dos EUA sobre a Bacia Amazônica.

Os EUA já tinham forte presença no mar do Caribe (chamado pelo autor de mar das Antilhas) e no Canal do Panamá. Assim, entendia Travassos que já estava esse país em situação geopolítica favorável para “canalizar-se por onde fôr mais fácil e necessário escoarem-se os seus interesses econômicos” (Travassos 1947, 112), que naquela época eram a busca de borracha e petróleo, pelas bacias do Orinoco e do Madalena, que seriam:

[...] linhas de penetração por excelência para quaisquer influências econômicas, provindas do mediterrâneo americano. Não só abrem as portas aos longos vales longitudinais dos Andes como, por contato direto, comunicam com o vale do Amazonas, e, indiretamente, pelos *nudos e pasos* (abertas andinas) comunicam ainda com êsse vale e com a bacia do Prata (Travassos 1947, 114).¹¹

Para mitigar essa influência ao também fazer-se presente na região, Travassos sugere o melhoramento das ligações hidroviárias do Rio Negro (Brasil) ao rio Orinoco (Venezuela), rio Madalena e rio Putumayo (Colômbia) e o melhoramento das ligações do rio Branco (Brasil) ao rio Caura (Venezuela) e o rio Trombetas (Guiana). Outra solução seria promover ligações com os *nudos e pasos*. Deste modo, escreve Travassos:

[...] quando as possibilidades carreadoras da Amazônia se verificarem a pleno rendimento e conjugadamente com as abertas andinas,

excluindo apenas o Passo de Uspalata, as bocas do Amazonas despararão no Atlântico grande parte da riqueza do centro e da vertente ocidental do continente (1947, 77).

O trabalho de Travassos refere a projeção logística do Brasil na região andina e amazônica como meios fundamentais à integração nacional. O mapa a partir do qual desenvolveu sua análise em âmbito doméstico é o sugerido por Delgado de Carvalho, como diz Travassos “nada conhecemos de melhor que o admitido pelo professor Delgado de Carvalho, isto é, o Brasil permitindo quatro regiões naturais, a saber: o Brasil Amazônico, o Nordeste Subequatorial, a Vertente Oriental dos Planaltos e o Brasil Platino” (Travassos 1947, 125). Abaixo segue uma figura como representação do mapa sugerido.

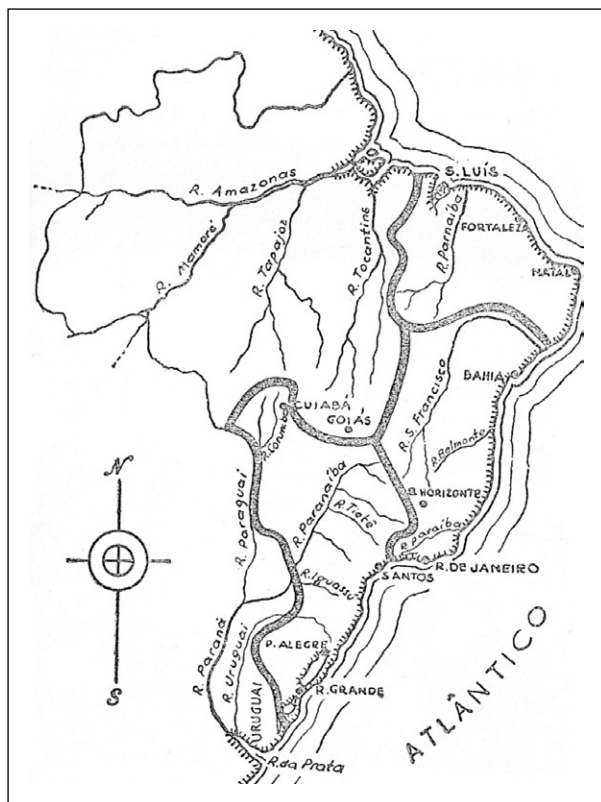


Figura 5 – Regiões Naturais do Brasil.
 Fonte: Travassos (1947, 127).

O Brasil Amazônico corresponde à maior porção de terra ao lado esquerdo da figura. O Brasil Platino, à porção de terra ao lado esquerdo e ao sul do Brasil Amazônico, já o Nordeste Subequatorial corresponde ao “quadrante” da parte superior direita, enquanto a Vertente Oriental dos Planaltos corresponde ao quadrante do lado direito. Sobre o Brasil Amazônico e o Brasil Platino, Travassos diz:

O Brasil Amazônico se comunica de modo mais direto com o oceano, por isso que dispõe do Rio Amazonas como via natural. E sua capacidade de penetração é mais ampla, pois o vale amazônico é o grande coletor do formidável anfiteatro que se arqueia de Caracas a La Paz. O Brasil Platino, apesar de que exija meios artificiais para ligar-se ao oceano, dispõe de portos com suficiente capacidade de atração na costa e dos estímulos de dois países mediterrâneos [Bolívia e Paraguai] que naturalmente reagem contra a força centrípeta do Prata: — o sul de Mato Grosso, prolongando os territórios paulista e paranaense, representa a sua força de penetração (Travassos 1947, 129).

O perfil geográfico de ambas as regiões determina as ações mais adequadas a serem tomadas para o desenvolvimento de uma logística estratégica.¹² Conforme explanado, o principal meio de transporte a ser explorado na Bacia Amazônica seria a hidrovia, enquanto na Bacia Platina seriam as ferrovias (Travassos 1947). As duas bacias, no espectro doméstico, estariam ligadas pelo que Travassos chama de “Brasil Longitudinal”, que corresponde à:

[...] Vertente Oriental dos Planaltos e [a]o Norte Subequatorial — que se prolongam de modo a justificar o título que lhe atribuímos de Brasil Longitudinal, chamado a como que estabelecer a ligação entre as duas vastíssimas regiões denominadas Brasil Amazônico e o Brasil Platino. À extensa linha de costa convexa que se estende da Guanabara ao Golfão do São Luís corresponde, como uma sorte de corda, a linha terrestre balizada pelo vale superior e médio do São Francisco e do Parnaíba.

Quer dizer que excentricamente, por via marítima, ou concentricamente, por vias terrestres, o papel funcional dessas regiões é de ligar, homogeneizar, amarrar os dois brasis essenciais, do ponto de vista continental, o platino e o amazônico (Travassos 1947, 131).

A importância estratégica do “Brasil das Bacias” só se mantém à medida que o país consiga integrá-lo por meio do Brasil Longitudinal. A partir dessa observação, Travassos analisou, em miúdos, duas características das vias de comunicação no Brasil. A primeira é exatamente sua

penetração (linhas de penetração) nos demais países da América do Sul, por meio da Noroeste, Madeira Mamoré e hidrovias (Bacia Amazônica), como diz o autor:

[...] os desenvolvimentos da Noroeste e o milagre da Madeira-Mamoré; o tráfego da rede paulista e o movimento portuário de Santos, tão bem como as correntes dos transportes fluviais do Amazonas, isso quanto às linhas de penetração (Travassos 1947, 132).

A segunda seria sua ligação com o Brasil Longitudinal. Continua o autor:

[...] quanto à ligação delas, aí temos a São Luís-Terezina e a estrada Petrolina-Paulista, bem como os prolongamentos ferroviários que já atingem a fronteira de Minas à procura da rede baiana, sem contar as linhas de cabotagem e o tráfego aéreo (Travassos 1947, 132).

Essas “linhas de penetração” somadas a suas ligações, contudo, não evidenciavam muita circulação dentro do “Brasil das Bacias”. Isso fica evidente quando o autor explica a importância e a fragilidade do estado do Mato Grosso, que ainda não tinha sido dividido. O Mato Grosso seria importante devido a sua localização central no continente americano, mas permanecia objeto de preocupação de Travassos (1947), devido a seu “baixo teor demográfico” (Travassos 1947, 240) e seu “afastamento aos centros propulsores do país” (*idem*). A Projeção Continental do Brasil somente poderia ser exercida em sua plenitude se o Mato Grosso, e demais regiões ermas da Bacia Amazônica, fossem devidamente povoadas. Essa percepção pode ser identificada na seguinte passagem:

Para Oeste! Tem toda a concisão das verdadeiras fórmulas políticas. Quer dizer antes de tudo compreensão e definição da *facies* geográfica do Continente e do Brasil. Em seguida, comunicações, colonização, atividade industrial. Por sua vez, nesses desdobramentos se encontram outros aspectos ligados à escolha dos meios de transporte, às questões de saneamento e educação, à noção de ordem de urgência dos cometimentos (Travassos 1947, 245).

A obra de Travassos merece especial destaque. O autor pontuou claramente a relação entre a importância da integração nacional para a projeção dos interesses do Brasil na América do Sul. Como sugerido pela Figura 1, a dos Antagonismos Continentais, a questão da “Defesa” não aparece em seu sentido mais bruto, isto é, de planos de defesa ou ataque, mas permeia toda a sua argumentação. O autor aponta que o Brasil deve fazer frente à projeção de dois concorrentes na região, e a melhor maneira de fazê-lo é com a projeção de nossa logística estratégica, isto é, a expansão e constante melhora das infraestruturas de transporte e das atividades econômicas.

Quando menciona a importância do Mato Grosso, ressalva os provimentos dessas infraestruturas e importância da promoção das atividades econômicas. Para Travassos (1947), a solução econômica e logística (estratégica) seria fundamental para qualquer respaldo militar.

Essa relação entre integração nacional e geopolítica também ganha a atenção de Golbery do Couto e Silva. Na primeira edição de “Aspectos Geopolíticos do Brasil” de 1952, Golbery dividiu o estudo da geopolítica em duas, a interna e a externa. A primeira estaria preocupada com a ideia de “melhorar o espaço nacional”, enquanto a segunda olhou para o “problema fundamental da segurança e da defesa” (Silva 1967, 62). Golbery estava ciente de que o país continuava sendo um território desigual e mal integrado. Para remediar essa situação, o Brasil deveria: “controlar a direção dos fluxos migratórios, constituir polos de desenvolvimento nas áreas continentais fronteiriças, desenvolver uma rede de ferrovias e de comunicações aéreas e fazer uso das vias navegáveis” (Silva 1967, 30).

Silva (1967) parte de uma análise do mapa nacional segmentado em cinco partes. A primeira parte seria o que o autor chama de “Núcleo Central”, localizado na parte inferior ao lado direito da Figura 6, formado pelos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. As outras três regiões são chamadas por Golbery de “penínsulas”, que são ligadas por “istmos” (rodovias e ferrovias). A última região seria uma verdadeira “ilha” de difícil acesso, que seria a região amazônica (Silva 1967). Vide figura 6.

A primeira península, na parte superior direita da figura, seria formada por parte do Recôncavo Baiano, Recife e Fortaleza, “também unificada por apreciável trama de ferrovias e rodovias” (Silva 1967, 46), a segunda (na parte inferior da figura) estaria na região Sul, seria a península que “se estende pelo Paraná e Santa Catarina, alargando-se depois para englobar todo o território do Rio Grande do Sul” (1967, 47). A terceira península, na parte inferior e ao lado esquerdo do da figura, seria a região Centro-Oeste, onde ficam as cidades de Cuiabá, Campo Grande e Goiânia. Por fim, a última região da representação cartográfica geopolítica de Golbery, correspondente à maior porção listrada ao lado superior esquerdo da imagem, é a Ilha Amazônica ou Hileia “isolada, tributária do caudal amazônico e nitidamente dependente das ligações marítimas” (1967, 47). Grosso modo, a região Centro-Oeste, assim como a Hileia Amazônica seriam o:

[...] Brasil marginal, inexplorado em sua maior parte, desvitalizado pela falta de gente e de energia criadora, e o qual nos cumpre incorporar realmente à nação, integrando-o na comunidade nacional e valorizando a sua grande expressão física hoje ainda quase completamente passiva (Silva 1967, 44).

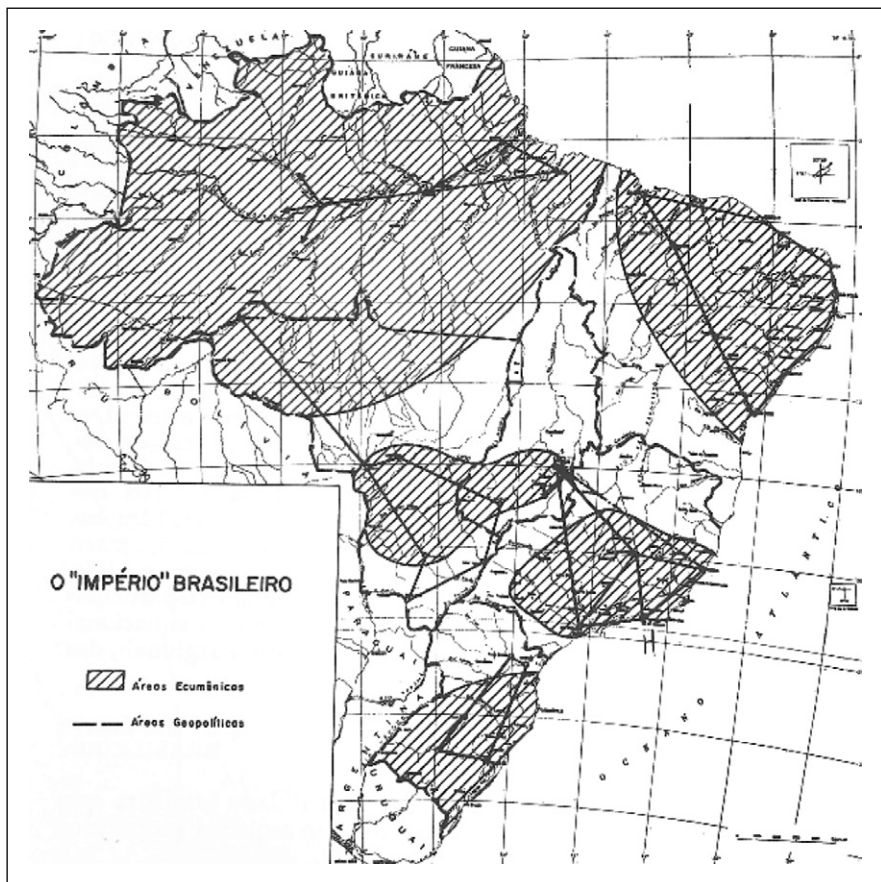


Figura 6 – O “Império” Brasileiro.
Fonte: Silva (1981, 90).

Segundo Golbery, esse vazio poderia atrair a cobiça internacional, como verificamos no seguinte trecho: “Mas é preciso que não esqueçamos que o vácuo de poder, como centro de baixas pressões, atrai de todos os quadrantes os ventos desenfreados da cobiça” (Silva 1967, 44). A solução para essa situação demográfica e econômica seria precisamente a melhoria da infraestrutura de transportes no país, ou seja:

A primeira tarefa, pois, visando à integração e valorização do território nacional, há de ser forçosamente a de vitalizar esses istmos de circulação, de maneira a, de um lado, articular solidamente de norte a sul nossa atual base ecumênica e, de outro lado, consolidar o avanço

já esboçado para noroeste, a partir do núcleo central que, geográfica e historicamente, é a verdadeira plataforma para penetração e conquista do interior (Silva 1967, 47).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O argumento que este estudo propôs ser transversal à literatura geopolítica brasileira, entre as décadas de 1910 e 1950, foi identificado. Todos os geopolíticos brasileiros, considerados pelos revisores como importantes geopolíticos entre 1910 e 1950, compartilhavam o entendimento de que *para melhor defender-se o Brasil precisaria melhor integrar-se*. Estudiosos contemporâneos da geopolítica brasileira também concordam que o campo de estudos se caracteriza por sua atenção à relação entre o desenvolvimento dos meios de transporte e da integração para uma Defesa Nacional mais eficiente, segundo Miyamoto:

[...] de acordo com os pressupostos não só econômicos, como também geopolíticos, sem integrar o território é inviável o seu próprio fortalecimento. Uma das condições primeiras deve referir-se, então, à intensificação dos meios de transporte para ocupar o espaço. Visivelmente foi essa a preocupação daqueles que se dedicaram ao estudo da geografia dos transportes no país. Essa é uma das discussões que sempre estiveram à baila, não só pelos geopolíticos, como também por planejadores ligados diretamente a entidades governamentais (Miyamoto 1995, 149–50).

Freitas (2004), que analisou principalmente o pensamento de Golbery,¹³ chega a conclusão semelhante quando diz que as ideias geopolíticas defendidas antes da Segunda Guerra Mundial “têm como principais enfoques o antagonismo Brasil-Argentina, a questão dos transportes (vertebração interna) e da divisão territorial” (Freitas 2004, 119). A conclusão similar chega Costa (1992), quando diz:

A imensidão do território, o povoamento disperso e o fraco poder de articulação inter-regional da economia agrário-exportadora, ao lado de um poder central baseado na composição política com as oligarquias locais e regionais, representaram, desde a formação do Estado nacional, em 1822, um quadro distante de um federalismo clássico (como o norte-americano) e mais próximo de um conjunto político-administrativo-territorial unitário extremamente desarticulado em nível nacional. Esse era o pano de fundo para as ideias de *integração nacional* que, sob vários matizes, marcaram o *discurso político-territorial* de muitos setores do poder estatal ou próximos deste.

Daí por que a base técnico-científica fornecida pela geografia tornou-se elemento importante para a formulação dessas políticas (Costa 1992, 192).

Para além de Costa (1992), como indicado na passagem acima, Miyamoto (1995) deixou claro que a preocupação da integração nacional, além de ser tema explorado pelos geopolíticos, também foi foco da atenção de “planejadores ligados diretamente a entidades governamentais”. Freitas, de forma mais clara, sugere essa relação entre a geopolítica brasileira e as políticas públicas quando conclui em seu estudo que as “teses geopolíticas elaboradas no Brasil a partir da década de 1920 não deixam, naturalmente, de obedecer a esse princípio básico, estando subjacente a todas elas uma nítida propensão para sua aplicação prática (geopolítica aplicada)” (Freitas 2004, 113).

Assim, além de ter sido verificado que havia um consenso entre os estudos de geopolítica de maior destaque no período proposto, ou seja, a ideia central de que *para melhor defender-se o Brasil precisaria melhor integrar-se*, também se verificou que havia uma proximidade entre o pensamento geopolítico e projetos nacionais de desenvolvimento de infraestrutura. A partir deste achado, sugere-se, para investigação futura, mais ampla pesquisa para que sejam verificados os impactos do pensamento geopolítico brasileiro e a potencial relação entre este e o desenho e implementação da infraestrutura nacional, notadamente aquela de meios de transporte.

REFERÊNCIAS

Anselmo, Rita de Cássia Souza. 2000. “Geografia e Geopolítica na Formação Nacional Brasileira — Everardo Adolpho Backheuser”. Tese de Doutorado em Geografia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

Backheuser, Everardo. 1933. *Problemas do Brasil (Estrutura Geopolítica)*. Rio de Janeiro: Grupo Editor OMNIA.

_____. 1948. *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Gráfica Laemmert.

Carvalho, Delgado. 1913. *Geografia do Brasil*. Rio de Janeiro: Impressões Artísticas.

Carvalho, Elyseo. 1921. *O fator geográfico na política brasileira*. Rio de Janeiro: S.A. Monitor Mercantil.

Cidade, Francisco de Paula. 1940. *Notas de Geografia Militar Sul-Americana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar.

Costa, Wanderley Messias da. 1992. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Farias, Hélio C. 2017. “A estratégia do Brasil na África: fundamentos geopolíticos e mecanismos de financiamento no ciclo recente de expansão econômica (2003-2014)”. Tese de doutorado em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro.

Freitas, Jorge Manuel da Costa. 2004. *A escola geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed.

Kress, M. 2002. *Operational Logistics: The Art and Science of Sustaining Military Operations*. New York: Springer Science; Business Media New York.

Martin, André Roberto. 2018. *Brasil, Geopolítica e Poder Mundial: o anti-Golbery*. São Paulo: Hucitec.

Miyamoto, Shiguenoli. 1995. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas, SP: Papirus Editora.

Rodrigues, Lysias A. 1947. *Geopolítica do Brasil*. Biblioteca Militar Volume CXI. Rio de Janeiro.

Rooy, Gregor G. A. A. De. 2019. “Um estudo da influência do pensamento geopolítico na concepção do Programa de Integração Nacional (PIN)”. Dissertação de Mestrado em Ciências Militares, Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro.

Silva, Golbery do Couto. 1967. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

Silva, Golbery do Couto. 1981. *Conjuntura Política Nacional o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

Travassos, Mario. 1947. *Projeção Continental do Brasil*. Brasileira Biblioteca Pedagógica Brasileira.

NOTAS

1. Alexandre de Gusmão, Visconde de Rio Branco e o Barão de Rio Branco foram três diplomatas de destaque no Brasil, o primeiro durante o século XVIII, o segundo durante o século XIX, e o terceiro no fim do século XIX e início do século XX.
2. Embora Elysio Carvalho apresente um típico raciocínio geopolítico, correlacionando território, poder, política nacional e inserção internacional, sua obra é pouco lembrada. Martin (2018) atribui ao relativo esquecimento da obra de Elysio Carvalho duas ordens de fatores. De um lado, as suas posições políticas socialistas e anarquistas. De outro, a própria produção multifacetada do autor, que incluía literatura, direito, filosofia. Sendo difícil, portanto, caracterizá-lo como um autor clássico de geopolítica.
3. O termo “vias de comunicação”, comumente usado pelos autores brasileiros de geopolítica como Carvalho, Cidade, Rodrigues e Couto e Silva, refere-se aos meios de transporte, caminhos ou infraestruturas de transporte que pudessem prover o deslocamento de pessoas, materiais e/ou mercadorias. Nas obras estudadas não encontramos definição clara do termo, porém seu significado é percebido à medida que os autores relacionam o termo às infraestruturas de transporte ou caminhos em geral.
4. A obra de Golbery que usamos neste estudo é aquela editada em 1967, *Geopolítica do Brasil*. Este livro é, na realidade, a reunião de diversos textos do autor publicados em diferentes anos da década de 1950 e 1960. São eles “Aspectos Geopolíticos do Brasil” com versões publicadas em 1952, 1959 e 1960; “Geopolítica e Estratégia”, publicado em 1959, “Dois Polos de Segurança Nacional na América Latina” publicado em 1959, “Áreas Internacionais de Entendimentos e Áreas de Atrito” publicado em 1959 e “O Brasil e a Defesa do Ocidente” publicado em 1958.
5. A edição que usamos da obra de Travassos é sua quarta edição, impressa em 1947; destacamos que essa obra, em sua primeira edição impressa em 1930, chamava-se *Aspectos Geográficos Sul-Americanos*.
6. Os Tratados mencionados por Carvalho são: Tratado de Tordesilhas (1494), Tratado de Madrid (1750) e Tratado de Santo Ildefonso (1777) entre Portugal e Espanha, o Tratado de Utrecht (1713) entre Portugal e França, o Tratado de Petrópolis (1903) entre Brasil e Bolívia, o Tratado de 1906 entre Brasil e Países Baixos, o arbitramento entre Brasil e Argentina com o laudo do presidente Cleveland (EUA) em 1895, o tratado de 1907 com a Colômbia, o tratado condicional com o Equador em 1904, e o tratado de 1910 com o Uruguai (Carvalho 1913).

7. Anos depois da publicação de seu livro em 1947, o Estado brasileiro, em acordo com o Estado paraguaio, inicia em 1971 a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu no *Punctum* de Iguaçu.
8. O trabalho de Rita de Cássia Souza Anselmo (2000) traz um importante resgate para contribuições de Backheuser no debate sobre a redivisão territorial do Brasil em unidades federativas. Em seu estudo, a autora identifica 64 unidades fundamentais no território brasileiro, e propôs reagrupá-las em 16 estados e 6 territórios federais. Seria uma divisão ideal, baseada no critério de unidades equipotentes, que, segundo Rodrigues, contribuiria para manter a unidade nacional e romper com os regionalismos.
9. No ano da publicação de seu livro, a República do Suriname pertencia aos Países Baixos e se chamava Guiana Holandesa. A República do Suriname só se tornou independente em 1975. Já a República Cooperativa da Guiana, independente desde 1966, pertencia ao Reino Unido e se chamava British Guiana.
10. Mário Travassos publicou a sua principal obra *Projeção Continental do Brasil* em 1931. Utiliza-se, neste artigo, a 4ª edição do livro, publicada em 1947.
11. Os *nudos* são formas topológicas “que balizam os centros de dispersão orográfica das várias seções da grande cordilheira”, já os *pasos* “indicam as passagens, por assim dizer naturais (colos), de uma para outra vertente” (Travassos 1947, 73).
12. A logística estratégica é aquela pensada “rotineiramente durante tempos de paz através de um trabalho bem esquematizado” (Kress 2002, 26, tradução nossa); os planos da logística estratégica são “robustos e têm um efeito de longa duração nas capacidades da operação militar” (Kress 2002, 26, tradução nossa). Kress identifica quatro dimensões dessa logística, que são a tecnológica, a industrial, a de transportes e a de inventário/estoques. Portanto, uma logística estratégica pensa em estruturas que poderão causar impacto direto ou indireto, porém de longa duração à atividade/operações militares.
13. A obra de Freitas analisa, principalmente, os estudos de Golbery, Therezinha de Castro e Meira Mattos. Os dois últimos autores também fundamentais da geopolítica brasileira, mas que não tiveram contribuição expressiva durante o período aqui analisado.

A INTEGRAÇÃO NACIONAL ANALISADA
SEGUNDO A GEOPOLÍTICA BRASILEIRA ENTRE 1910-1950

RESUMO

O estudo faz leitura de revisores da geopolítica brasileira para identificar seus principais geopolíticos entre 1910-1950, período de continuidade no pensamento geopolítico relativo à importância da integração nacional. Consecutivamente, faz-se releitura das principais obras da época concluindo-se que o principal argumento geopolítico foi *para melhor defender-se é preciso melhor integrar-se*.

Palavras-Chave: Geopolítica, Análise, Meios de Transporte, Integração.

ABSTRACT

This study analyses the works of reviewers of Brazilian Geopolitics to identify core geopoliticians between 1910-1950, a period of continuation of geopolitical thought regarding the relevance of national integration. Consecutively, the most relevant works of the period are studied and the main geopolitical argument identified is *to better protect itself it needs to better integrate*.

Keywords: Geopolitics, Analysis, Means of Transportation, Integration.

Uma análise neo-institucional da adoção de *jointness* pelos Estados Unidos

An neo-institutional analysis of jointness adoption by the United States

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 1, jan./jun. 2020, p. 125-149

DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020.75181

ISSN 2358-3932

MARIA EDUARDA LARYSSA SILVA FREIRE
MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI

INTRODUÇÃO

A evolução nos assuntos militares tem cada vez mais inserido o conceito de *jointness*¹ na discussão e no escopo de visão das Forças Armadas (Österberg 2004). Na década de 1990, com o avanço das tecnologias militares, foi possível perceber uma maior capacidade de integração entre as diferentes dimensões do poder militar: mar, terra e ar. O pensar conjunto foi sendo cada vez mais desenvolvido a partir da Revolução dos Assuntos Militares (RAM)² que, nos Estados Unidos, teve início na mesma década (Sloan 2008). A necessidade de integrar forças ganhou ainda mais reconhecimento como forma de facilitar as ações de cunho militar, e a partir disso, a interoperabilidade³ e a compatibilidade ganharam ênfase, passando a serem fortemente valorizadas nesse cenário.

O ponto é, a natureza das guerras atuais demanda essencialmente o emprego de *jointness* nas estruturas institucionais de defesa, reconhecendo que também nos momentos de paz a sua prática deve ser constante (Marquis *et al.* 2017). No entanto, é importante notar que a incorporação dessa prática

Maria Eduarda Laryssa Silva Freire — Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI/UFPB) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisadora membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB/CNPq).

Mariana Pimenta Oliveira Baccarini — Professora Adjunta da Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Relações Internacionais. Leciona no Curso de Graduação em Relações Internacionais e na Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais. Doutora em Ciência Política pela UFMG (2014), Mestre (2010) e Graduada (2005) em Relações Internacionais pela PUC-MG e Especialista Estudos Diplomáticos pela Faculdade Milton Campos (2007). Possui Pós-Doutorado em Relações Internacionais, tendo por linha de pesquisa Processos Decisórios em Política Externa e Internacional na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2014).

se deu e se dá de forma diferente a depender do país e do contexto tanto interno quanto externo. Assim, para entender quais os elementos que influenciaram a instituição de defesa dos Estados Unidos, tido como um dos países pioneiros a incorporar *jointness* em suas Forças Armadas, o presente artigo se divide nas seguintes etapas:

Primeiro, buscar-se-á adensar no que compreende o conceito de *jointness*, analisando aspectos relevantes e característicos desse processo; segundo, analisaremos como o arcabouço teórico sobre instituições entendem a mudança institucional, lançando luz sobre possíveis maneiras de interpretar o processo referente ao caso dos Estados Unidos; na terceira parte do artigo o objetivo é o de realizar uma explanação sobre quais bases *jointness* se inseriu no país e como as instituições se moldaram para recebê-lo, compreendendo os meandros desse processo, ao tentar fazer a correlação necessária; e, por fim, será concluído elencando elementos que apontam para a relevância do aspecto institucionalista dentro de todo esse contexto.

Acerca do procedimento metodológico, caracterizado principalmente por ser qualitativo, descritivo e analítico, o estudo do caso dos EUA permitirá adensar em aspectos relevantes da análise institucional do órgão de defesa do país, tendo em vista a análise do percurso de mudança percorrido pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD) para se tornar capaz de realizar operações conjuntas como objetivo geral. Assim, por meio da revisão bibliográfica, será mapeada a discussão sobre *jointness* e mudança institucional, bem como será traçada uma trajetória histórica acerca de institucionalização desse processo nos Estados Unidos, permitindo que seja construído um entendimento sobre a relação entre essa trajetória e o que se entende por mudança institucional, para concluir apontando quais foram os aspectos institucionais relevantes para a incorporação do *jointness* no país.

ORIGEM E DEFINIÇÕES DE *JOINTNESS*

Na prática, *jointness* remete a um processo bastante antigo que, nos seus primórdios, remonta à tentativa de ação conjunta entre a força terrestre e a força marítima, como percebido na Antiguidade, e que até hoje é visto com grande relevância. Por ser antigo, seria um erro associar *jointness* meramente com as *guerras da nova era* (Pessoa and Freitas 2015, 206). Esse não é um processo linear de conceito único. Ao longo do tempo, tornou-se possível perceber o surgimento de diversas modalidades e percepções, bem como de avanços e de retrocessos. Sua definição, por diversas vezes, pode ser complexa. Principalmente por ser um debate contínuo, fazendo surgir assim diferentes formas de defini-lo (Österberg 2004).

Mas, então, ao que de fato se refere quando se fala de *jointness* principalmente no meio militar? Esse conceito, aplicado em diversas doutrinas e utilizado como ferramenta importante para condução da guerra, consiste na aplicação do poder dos diferentes ramos das Forças Armadas, isto é da Marinha, do Exército, e da Força Aérea, de forma que eles se apoiem mútua e combinadamente, “[...] consistindo de oficiais de diferentes ramos, com conhecimentos especiais sobre seus correspondentes serviços” (Österberg 2004, 12, tradução nossa). Vitale (1995) é ainda mais preciso ao desenvolver uma definição que coloca *jointness* como sendo sinônimo de operações militares conjuntas, capazes de tornar a capacidade militar maior do que quando apenas uma das forças é empregada.

“Semelhança, sinergia, doutrina conjunta e interoperabilidade” (Wilkerson 1997, 1, tradução nossa) são palavras-chave que melhor explicariam *jointness*. No entanto, para que estes elementos sejam alcançados, é necessário que o efetivo militar seja bem treinado de maneira a conseguir aplicar conjuntamente suas capacidades específicas. Assim, um dos pilares é a unidade de esforços, que, associada com a coordenação dos diferentes ramos e suas habilidades particulares de mar, terra e ar, oferece aos comandantes uma multidimensionalidade de capacidades que permitem apresentar ainda mais resultados:

Capacidades múltiplas dos ramos permitem que um Comandante da Força Conjunta combine capacidades conjuntas, táticas, técnicas, e procedimentos tanto de maneiras assimétricas quanto simétricas, sincronizadas para produzir um impacto militar total maior do que a soma de suas partes (Vitale 1995, 27, tradução nossa).

Sendo assim, quais os efeitos que este conceito implicaria na prática? O mais importante, de acordo com Österberg (2004), é a organização de capacidades distintas, empregando habilidades tanto de mar quanto de terra e de ar, cujo impacto em determinada operação militar deveria ser grande e positivo. Para Wilkerson (1997, 1), o entendimento e a confiança mútua são elementos fundamentais e que dariam consistência à ideia de time para a *joint warfare*. Isso ocorreria por meio da aplicação de táticas, técnicas e procedimentos comuns, basilares para o sucesso da operação militar, estando estes diretamente relacionados à competência do serviço realizado pelos militares. Tendo tudo isso em vista, é importante considerar *jointness* como algo que demanda planejamento, organização, e não como algo que simplesmente acontece.

Essa concepção teve uma difusão mais ampla no período do pós-Guerra Fria, no contexto da Organização do Tratado do Atlântico Norte, quando se percebeu a necessidade de intensificar o combate às ameaças apresen-

tadas pela nova conjuntura mundial. Nesse contexto, agilidade, ganhos na distância e no tempo, bem como a interoperabilidade, operações conjuntas expedicionárias, operações humanitárias simultâneas e mobilidade, passaram a ser algumas das ferramentas e práticas consideradas como cruciais para potencializar o sistema de Defesa da Aliança (Sloan 2008).

Ademais, é importante ter em consideração que, apesar das divergentes perspectivas sobre *jointness*, há um consenso sobre a necessidade de uma maturação organizacional para a sua realização plena (Pessoa and Freitas 2015). E que, de acordo com Vitale (2005), uma das áreas que tem impacto direto na realização deste é justamente a das organizações de defesa, isto é, as instituições que diretamente detêm o controle dos processos que afetam as operações militares conjuntas. A percepção do processo como sendo um modelo de método operacional ocorreu, de fato, quando, a partir de uma reforma no legislativo dos Estados Unidos, instaurou-se o *Goldwater-Nichols Act* (GNA) (Pessoa and Freitas 2015), que será melhor detalhado em momentos posteriores.

O tópico seguinte, por sua vez, buscará apresentar a mudança institucional sob os enfoques neoinstitucionalistas, como forma de apresentar como se tem discutido esse tema ainda que muito pontualmente, além de dar subsídios para se analisar o caso em questão.

A MUDANÇA INSTITUCIONAL À LUZ DOS NEOINSTITUCIONALISMOS

A literatura sobre mudança institucional possui diversos vieses, e o novo institucionalismo vem justamente se debruçando de maneira mais analítica no que diz respeito aos seus estudos. Por não ser um campo linear e unificado, existem percepções que divergem. Tais diferenças são atualmente representadas pelos novos institucionalismos da escolha racional, o sociológico e o histórico, que se preocupam, dentre outras coisas, com entender a mudança institucional de maneira renovada (Nascimento 2009).

Ao refletir sobre essas três abordagens, Thelen (1999) entende que existe uma diversidade interna inerente a cada uma delas que permite diferenciá-las. Na perspectiva do institucionalismo da escolha racional, é possível perceber, dentre as principais características, a busca pelo equilíbrio, que seria possibilitado pela estrutura das instituições, o qual proporcionaria aos atores ganhos específicos. Nesse caso, é levado em consideração a maneira como as preferências dos atores vão moldando o jogo, de forma a fazer prevalecerem seus interesses — enquanto, no institucionalismo sociológico, o viés está mais voltado para uma percepção de que as instituições moldariam o comportamento e as práticas dos indivíduos. E, por fim, o institucionalismo histórico, que, apesar de abarcar também a compreensão

sobre como as instituições acabam por moldar os interesses, as estratégias, bem como os comportamentos e práticas dos atores, dedica-se a analisar aspectos atrelados à origem das instituições, consequentemente estando voltado a uma abordagem mais histórica (Thelen and Conran 2016).

Convém esclarecer que a mudança institucional é uma abordagem considerada como muito nova nos estudos que tratam de instituições. Esse é um tema que, apesar de tudo, ainda vem sendo tateado paulatinamente. Por isso, algumas abordagens vão ser mais consideradas do que outras. Todavia, não deixaremos de fazer uso das últimas. No presente estudo, fica evidente que a abordagem do institucionalismo histórico consegue explicar melhor o caso, uma vez que se analisa todo um contexto que engloba importantes variáveis do processo histórico. Mas, ainda assim, o caso será também analisado à luz do institucionalismo da escolha racional e do sociológico, entendendo-se que, a partir disso, uma gama maior de elementos pode ser abarcada pela análise neoinstitucionalista.

Contudo é importante observar que, em grande parte, estes institucionalismos tendem a observar as instituições a partir da ótica da sua emergência e da sua prevalência, ou seja, as instituições como estáveis (Thelen 1999). Sendo assim, a proposta do presente artigo vai, em alguma medida, contra isso, uma vez que observa uma ruptura, um contexto de reforma dentro de uma instituição, onde se entende relevante analisar também contextos de mudanças institucionais.

Uma abordagem gradual/incremental da mudança institucional

Brousseau (*et al.* 2011) entende que a mudança institucional, quando se trata de regras formais,⁴ é fruto de um confronto que engloba, por muitas vezes, coalizões de agentes, conflitos e barganha, que buscam promover novas regras, enquanto há outros atores que tentam favorecer o *status quo* da instituição, podendo estas serem criadas endogenamente ou importadas — o que se relaciona diretamente com a maneira como a abordagem do institucionalismo da escolha racional vê as coisas.

No que diz respeito à implementação da reforma dessas regras ou instituições, os reformuladores podem se deparar com dois tipos de restrições: o primeiro diz respeito às restrições *ex ante*, relacionadas à viabilidade da reforma. Nesse caso, o processo de tomada de decisão pode ser bloqueado antes das reformas serem aceitas. Enquanto o segundo tipo compreende as restrições *ex post*, que estão atreladas à reação negativa e a reversão das reformas após realizada a sua implementação (Brousseau *et al.* 2011). Os grupos que reagem com resistência frente às mudanças das regras geralmente são aqueles que de alguma forma tiram proveito da situação do jeito

que ela já é, ou aqueles que têm receio devido à dificuldade de se prever os resultados destas (Steinmo 2008).

A literatura entende a gestão conjunta como questão-chave para evitar os possíveis entraves nas reformas, buscando o estabelecimento favorável destas. Além da importância de ter bastante claro as possíveis consequências caso esta seja implementada, uma vez que o resultado sub-ótimo dessas reformas poderia levar a instabilidade dentro da instituição (Brousseau *et al.* 2011). Essa abordagem está diretamente relacionada com a perspectiva dos institucionalistas da escolha racional, que tendem a enxergar as instituições a partir do cálculo estratégico, onde um resultado sub-ótimo negaria o melhor resultado para a coletividade (Hall and Taylor 2003). E, como ressaltado no final do parágrafo anterior, foi possível observar-se atritos dentro do setor militar após a reforma. O que está relacionado diretamente com os resultados sub-ótimos obtidos, e salientado por Brousseau *et al.* (2011) como uma consequência possível de situações em que a ausência de gestão conjunta pode causar ao processo e à mudança propriamente dita.

Weyland (2008) defende a importância de se pensar as instituições para além de pressupostos estáticos e lineares, uma vez que estes prejudicariam um entendimento mais elaborado sobre o que de fato se trata mudança institucional. A crítica do autor aos institucionalismos histórico e da escolha racional⁵ se refere a tal limitação, uma vez que estes teriam “ênfatizado a inércia e a persistência, além de ter conceituado a mudança institucional como um caminho mais ou menos constante ao longo de uma trajetória pré-definida” (281, tradução nossa). Entre as razões, pode-se mencionar o fato de que determinado número de atores, que se beneficiaria de um arranjo específico, poderia dificultar a busca pela mudança. No entanto, o argumento sobre a necessidade de dinamismo na análise das instituições prevalece.

Do lado de quem demanda a mudança institucional, os atores podem demonstrar certa aversão ao risco frente a um contexto de reformas. Isto é, com cautela, estes preferirão realizar uma mudança institucional que implique pequenos benefícios imediatos do que uma mudança que sugira a possibilidade de maiores benefícios, uma vez que há chances de acabar não havendo o retorno esperado. Assim, os ganhos são buscados com certo grau de prudência, onde os esforços são geralmente limitados. A preferência pelo *status quo* está diretamente relacionada com o fato de que diversas das consequências decorrentes da mudança institucional podem ser condutoras de perdas; assim, a aversão ao risco conduziria a uma situação de *equilíbrio pontuado*, mesmo com as chances de ganho (Weyland 2008).

Do lado da oferta da mudança institucional, o que pode ser compreendido é que esta precisa ser aplicável e vista como promissora. As reformas precisam apresentar soluções que sejam consideradas pertinentes, por isso

é comum que experiências estrangeiras⁶ sejam adotadas como parâmetro de implementação, o que pode acabar gerando ondas de mudanças, que é quando uma mudança ocorre e em seguida vai afetando e influenciando outros referenciais. “Mudanças drásticas em um país frequentemente estimulam esforços de replicação em outras nações, chamando a atenção para problemas e oferecendo ideias para soluções” (Weyland 2008, 290, tradução nossa).

Thelen e Conran (2016) vão chamar atenção para as crescentes necessidades de modificação dentro de instituições já pré-estabelecidas, principalmente à luz da mudança gradual/incremental. O institucionalismo histórico de maneira geral possui uma visão de que as instituições tendem a seguir determinada lógica condicionada pelo *path dependency*,⁷ até o momento em que ocorre uma *critical juncture*⁸ e, a partir disso, a estabilidade é interrompida por alguma mudança institucional.

O institucionalismo histórico de Thelen busca focar nesses elementos, tendo como base o processo temporal das instituições, para ajudar a entender como estas teriam sido desenvolvidas, bem como a compreender as suas mudanças. Isto por “enxergar as instituições como um legado de processos históricos concretos” (Thelen 1999, 382, tradução nossa). Portanto, acredita-se que as instituições estão relacionadas ao contexto, onde tanto aspectos de continuidade quanto de mudança devem receber atenção para que seja possível entender os arranjos institucionais — nos moldes do Weyland (2008), compreendendo uma visão institucional dinâmica e não estática.

Como colocado por Baumgartner e Jones (1993, *apud* Gomide 2014, 858), é a partir disso que alguns estudiosos vão buscar:

[...] trabalhar padrões de mudanças institucionais alternativos aos modelos de “equilíbrio pontuado”, nos quais os longos períodos de estabilidade institucional seriam interrompidos por momentos de mudanças concentradas (transformações radicais, promovidas por fatores exógenos), seguidas por novo período de estabilidade até que uma nova conjunção crítica ocorra.

Isto porque esse modelo de transformação abrupta, isto é, em casos de “equilíbrio pontuado”, não permitiria enxergar as fontes endógenas de mudança institucional — provocando um tipo de entendimento de que a reforma só seria possível a partir do colapso de todo um conjunto de instituições, fazendo necessário a substituição por um novo (Mahoney and Thelen 2009).

Dessa forma, apresentando um contraponto à ideia da estabilidade, Mahoney e Thelen (2009) vão defender que as instituições tendem a mu-

dar ao longo do tempo. E vão chamar a atenção para a possibilidade de que a mudança possa vir a ser sutil e gradual. “Mudanças graduais podem ter grande importância; bem como seus desdobramentos graduais podem ser de suma importância ao implicar outros resultados” (3, tradução nossa).

É possível dividir os tipos de mudança gradual em quatro dimensões: *displacement* diz respeito a substituição de regras antigas por regras novas, podendo ocorrer tanto de forma abrupta, geralmente através de revolução, quanto gradual, onde as regras antigas competem com as novas; *layering* faz menção a incorporação de novas regras que passam a estar acima ou lado a lado das pré-existentes, nesse caso as novas não substituem as antigas normas; ao invés disso, elas estão relacionadas, mas o comportamento é alterado em alguma medida a partir da nova regra; *drift* se relaciona com a mudança no impacto que as regras existentes possuíam, ocasionado por uma alteração no ambiente, geralmente decorrente de condições externas; e a *conversion* refere-se a uma modificação na promulgação das regras que já existem, como forma de estabelecer uma nova distribuição estratégica (Mahoney and Thelen 2009).

A análise institucional atrelada às abordagens organizacionais: cultura e aprendizado dentro de instituições

Quando pensado um viés voltado para o institucionalismo sociológico, algumas abordagens podem ser úteis. As abordagens organizacionais podem servir de forma mais precisa quando o objetivo é analisar processos dentro de uma instituição de defesa, foco do caso que será analisado em seguida — principalmente no entendimento sobre mudanças e dinâmicas relacionadas à evolução e transformação dessas (Pessoa 2017). Uma das perspectivas que pode ser aqui adentrada é a que trata da Cultura Organizacional, onde entende-se a própria cultura militar como sendo uma variável crucial para a mudança institucional.

A cultura organizacional refere-se à forma como o aprendizado é particular para cada uma das forças, o que desemboca na transformação de instituições militares no sentido de determinar como certa mudança vai acabar sendo implementada (Pessoa 2017). Uma outra perspectiva dentro das teorias organizacionais é a que entende a Mudança Militar como Aprendizado Organizacional, a partir da qual se observa uma perspectiva sociológica e se entende que a reforma partiria principalmente do aprendizado decorrente de experiências passadas (Pessoa 2017).

Quanto à mudança organizacional ser dada mediante aprendizado se constrói por meio da mudança de Doutrina. Um ciclo de apren-

dizado se instaura, de forma que as ações individuais, em conjunto com a atenção aos eventos que se sucedem, permitem a identificação dos problemas e/ou lacunas existentes, possibilitando que alterações sejam realizadas no âmbito da Doutrina a fim de “atualizá-la” (Pessoa 2017: 87).

Segundo Hall e Taylor (2003), o institucionalismo sociológico, por sua vez, reflete essas questões ao salientar que muitas das práticas e dos procedimentos que são adotados pelas organizações modernas consistem em procedimento e práticas culturais, baseados em valores dentro de um ambiente cultural, em que os atores que promovem as mudanças “tomam de ‘empréstimo’ elementos dos modelos de instituição existentes” (Hall and Taylor 2003, 217). A mudança, sobretudo, advém da “convergência entre as instituições e o cenário histórico-social” (Nascimento 2009, 108).

Tendo em vista esse panorama geral sobre a literatura acerca de mudança institucional, em seguida será adentrado no caso específico dos Estados Unidos, para entender os entremeios do processo da institucionalização do *jointness* no DoD, estabelecendo uma relação com o que foi apresentado nesse subtópico. Assim, busca-se abordar, principalmente a partir de um viés institucionalista, as falhas que resultaram na falta da capacidade de interoperar.

O PIONEIRISMO DOS ESTADOS UNIDOS

Nos Estados Unidos, os esforços no sentido de realizar uma reforma no comando e nas estruturas das forças militares e do DoD não são recentes. Nos idos da Segunda Guerra Mundial já se pensava nisso. Antes mesmo do Departamento ser estabelecido, já era possível enxergar importantes figuras, tanto militares quanto civis, pensando sobre como as diferentes forças poderiam ser unificadas. O *Joint Chiefs of Staff* (JCS) foi criado, em 1942, frente às condições deixadas pelo ataque a Pearl Harbor. Os Estados Unidos se viram em uma situação na qual se fazia necessário a adoção de planos estratégicos e logísticos coordenados tanto entre as forças quanto entre os seus aliados. Cabe pontuar que a autoridade principal esteve, nesse período, relegada ao Presidente. Cinco anos após, foi instituído o *National Security Act* com o propósito de unificar todas as forças sob a competência de um único departamento, e a partir do qual ficou estabelecido que os diferentes ramos das Forças Armadas passariam a responder ao Secretário de Defesa. Posteriormente o *National Military Establishment*, estrutura unificada decorrente desse decreto, viria a ser renomeado de *Department of Defense* (Carter 2016; Rearden 2012; DoD 2020).

O Goldwater Nichols Act e a institucionalização da prática de *jointness*

Um dos grandes marcos no DoD, principalmente no que diz respeito à incorporação do *jointness* às Forças Armadas, foi o *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act* datado de 1986. Este representou uma reforma na legislação do país que alterou a maneira como o Departamento funcionava, conseqüentemente levando a mudanças na consecução das operações militares, além de ter sido, até então, a maior reformulação desde a criação da instituição em 1947 (Marquis *et al.* 2017).

Dentre o que ficou estabelecido a partir da reforma, nos âmbitos das doutrinas, dos treinamentos e da educação militar, destacou-se a necessidade de desenvolver uma doutrina que desse prioridade ao emprego conjunto das Forças Armadas, de serem formuladas políticas voltadas para o adestramento conjunto das forças singulares e de coordenação da educação e treinamento destas. Sendo assim, caberia à Segurança Nacional prover estas forças de “(1) direcionamento estratégico unificado para as forças combatentes; (2) operações sob comando unificado; e (3) integração em uma equipe eficiente composta das forças terrestres, navais e aéreas” (EUA 1986, 1, tradução nossa).

No entanto, as bases para essa reforma não surgiram ao acaso. O que foi vivenciado durante a Segunda Guerra Mundial deu bastante força para a instituição do *jointness* no seu sentido mais puro, isto devido ao fato de que as experiências da guerra demonstraram as vantagens de agir em conjunto e as desvantagens de não haver a busca pela unidade de esforços (Armstrong 1995; Pessoa 2017)⁹. Assim, o *Joint Chiefs of Staff*¹⁰ dos Estados Unidos, que, na sua composição atual, conta com um Presidente, um Vice-Presidente, o Chefe do Estado Maior do Exército, o Chefe do Estado Maior das Operações Navais, o Chefe do Estado Maior da Força Aérea, o Comandante do Corpo de Fuzileiros Navais e o Chefe da Guarda Nacional (EUA 2016), deu todo o suporte necessário para enfatizar a importância que o conceito de *jointness* representava para as operações de cunho militar, principalmente através de discursos oficiais (Armstrong 1995).

Entretanto, o avanço do *jointness* mostrou-se bastante lento. Através da tentativa de criação, no pós-guerra, de um sistema de comando unificado, era possível perceber uma ambigüidade no que diz respeito ao desenvolvimento deste, uma vez que a questão da rivalidade intraforças ainda era bastante latente. A insatisfação pela falta de coordenação entre os comandos levava sempre a uma tentativa de organizar e exercitar a unidade de esforços no teatro de operações. No entanto, o problema maior se concentrava em conseguir centralizar o controle das forças sem que interferissem

nas prerrogativas fundamentais do comando de cada uma delas de forma particular (Armstrong 1995).

A derrota na Guerra do Vietnã foi um dos eventos importantes para a instituição do GNA. As falhas e as deficiências operacionais percebidas no conflito e o mau desempenho das forças, muito decorrentes da falta de cooperação intraforças, serviram como fatores que impulsionaram esse processo de reorganização do nível de tomada de decisão militar dos Estados Unidos. Nesse sentido, estas falhas e deficiências foram cruciais para que a legislação fosse aprovada em prol de prevenir o país de complicações futuras no que tange ao planejamento e emprego de força (Bourne and 1998; LoPresti 1991).

Posteriormente, em 1979, numa tentativa de resgatar 66 cidadãos americanos que, após um ataque à embaixada estadunidense no Teerã, estavam sob o domínio de um grupo de militantes devotos ao então Ayatollah, Ruhollah Khomeini, o DoD empregou a missão *Eagle Claw*, que fracassou. Entre as razões identificadas para este fracasso estavam o treinamento separado que as unidades militares tiveram, bem como problemas relacionados à hierarquia do setor de comando e controle, além da falha nos equipamentos de interoperabilidade entre as diferentes forças (Marquis *et al.* 2017). O abortamento da missão por parte dos comandantes que lideravam a missão conduziu à percepção de que os Estados Unidos não estavam devidamente preparados para operações conjuntas (Hamre 2016).

Já em 1983, por sua vez, foi instaurada a missão *Urgent Fury*¹¹ quando 650 estudantes de medicina americanos se viram ameaçados na ilha de Granada por um golpe de estado que ocorrera (Marquis *et al.*, 2017):

A percepção de que o Departamento de Defesa sofria de problemas estruturais foi reforçada pela Operação Urgent Fury, quando os Estados Unidos invadiram a pequena nação caribenha de Granada. O Corpo de Fuzileiros Navais e o Exército efetivamente dividiram a ilha e conduziram operações paralelas isoladamente. Os comandantes não podiam se comunicar porque os rádios não eram interoperáveis. Circulavam histórias sobre oficiais militares usando telefones comerciais para se comunicarem e se reportarem (Hamre 2016, 1, tradução nossa).

Apesar do resultado dessa operação ter sido positivo, houve várias falhas de comunicação e equipamentos que tornaram difícil a coordenação das forças aérea e naval, e que poderiam ter culminado em um desastre. Após esses episódios, o congresso aprovou o que viria a ser a maior reorganização no DoD desde a sua criação (Marquis *et al.* 2017).

Para alguns, os problemas vistos nestas situações, muito relacionados à falta de coordenação de esforços, estariam diretamente conectados com a

questão da rivalidade intraforças, originada por interesses, culturas e doutrinas organizacionais distintos e, por consequência, conflitantes, de cada um dos ramos das Forças Armadas. Percebeu-se assim que a estrutura do DoD preconizava muito mais as necessidades e prioridades individuais das forças singulares. Isso, em alguma medida, estimulava a rivalidade intraforças e conduzia a diversas falhas nas operações militares (McInnis 2016).

Para Snider (1996), o GNA surge justamente como a busca pelo amadurecimento das relações militares e também do que seria de fato *jointness*. Há uma modificação nos papéis tanto das forças quanto dos seus Comandantes, suas funções são fortalecidas e o *Joint Chiefs of Staff* passa a atuar em conjunto com os comandos unificados nos planejamentos e programações das novas capacidades militares. Assim, com base em determinado grau de cooperação, as forças formularam a estratégia militar, uma doutrina conjunta, o *design* e a implementação dos treinos coordenados e suas avaliações.

Assim, atualmente, a responsabilidade de aconselhar o Presidente está ancorada no Chefe de Estado-Maior Conjunto, dotado de maiores capacidades analíticas no que concerne às áreas de planejamento estratégico, bem como de logística e doutrina conjunta, tirando a responsabilidade dos comandantes das forças, que anteriormente estavam no topo da cadeia de comando. A estes foi dada a responsabilidade de treinar e equipar as forças com bases na ação conjunta, enquanto aos Comandos Combatentes Unificados, capacitados com maior poder e influência, delegou-se a competência de determinar os treinamentos conjuntos, bem como de organizar e empregar as forças que estariam sob seu comando. Isso serviria, além de tudo, também para diminuir, em algum grau, a influência que os comandantes das forças singulares teriam (Pires *et al* 2018; McInnis, 2016).

No que tange às forças singulares de maneira direta, pode-se perceber que a questão da educação militar e exigências atreladas à formação passaram também a receber destaque importante, uma vez considerado que a qualificação profissional com vistas à cultura conjunta passou a ser requisito fundamental no perfil militar daqueles que estariam à frente de comandos conjuntos. Essa conjuntura, inclusive, “forçou as Forças Singulares a designar para tais cargos alguns de seus melhores quadros” (Pires *et al* 2018, 214). Além disso, teriam sido aumentados os estímulos aos militares que desempenhassem funções dentro dos comandos conjuntos, através de melhores recompensas e capacitações.

Dessa forma, as estratégias que anteriormente eram individuais e muitas vezes incompatíveis, assim como as doutrinas que eram executadas de formas distintas por cada uma das forças e os treinamentos normalmente individuais, passaram a ser formulados conjuntamente, e a partir disso os

diferentes ramos das Forças Armadas começaram a responder a uma estrutura de comando unificado (Snider 1996). O objetivo não era o de excluir as particularidades e as filosofias de cada um. O que se esperava era a capacidade de condensar as características destes de forma que cada força pudesse complementar a outra (Trainor 1993).

Uma análise acerca da mudança institucional decorrente do Goldwater Nichols Act

Na sua origem, aproximadamente uma década antes de ser realmente aprovado, o GNA surgiu em um contexto controverso, advindo da percepção, principalmente por parte de um número diminuto de oficiais e do Congresso, de que o setor militar dos EUA estava tendo problemas em sua capacidade de operar de maneira conjunta. Ademais, os problemas se mostravam sistemáticos e não apenas relacionados a falhas de indivíduos específicos. Assim, quando do início, dois atores se mostraram fundamentais para o processo de instituição de *jointness*. A saber, os senadores Samuel Nunn e Barry Goldwater,¹² que trouxeram à tona os principais problemas já citados anteriormente (Nemfakos *et al.* 2010), e sofreram recusas das Forças Armadas, principalmente dos serviços da Marinha e dos Fuzileiros Navais, quanto a qualquer mudança.

Desse modo, é possível afirmar que inicialmente houve uma ausência de gestão conjunta no que diz respeito ao processo do GNA. A legislação apresentada por senadores estadunidenses foi recebida principalmente com resistência por parte do setor militar do país. Portanto, nota-se que os trâmites do processo sofriam de falta de consenso desde o seu início, o que se explica principalmente pela existência de ideias divergentes no que tange aos principais desafios para o DoD acerca da forma como este se organiza e opera. Muitas das percepções dos especialistas de defesa estavam pautadas em experiências e prioridades próprias (McInnis 2016). O que tem relação direta com o que Steinmo (2008) e Weyland (2008) entendem sobre os grupos que relutam em mudar algo, sendo estes geralmente atores que se beneficiam de alguma maneira da configuração existente e demonstram aversão ao risco. A relutância, em particular da Marinha e dos Fuzileiros Navais, era justamente devido à crença de que, uma vez que a legislação fosse aprovada, as suas habilidades de fazer guerra sofreriam degradação (McInnis 2016). A resistência dizia respeito principalmente ao efeito de redução de poder dos chefes das forças singulares, isto é, estes passariam a ser aconselhadore secundários.

Além disso, as resistências poderiam surgir por conta dos desafios no que diz respeito à institucionalização do processo de operação conjunta.

Aliado a isso, a mudança dessa instituição demandou inclusive uma alteração quanto ao perfil dos oficiais e do modelo de ensino empregado (Pessoa 2017), como apontado anteriormente. Quando considerados elementos como o paroquialismo e a cultura individual destes, os desafios se tornam ainda mais latentes e prováveis de desembocar em possíveis resistências quanto à reforma buscada. A título de exemplo, alguns problemas puderam ser evidenciados dentro do Pentágono por aproximadamente dois anos, que diziam respeito à aceitação de alguns serviços do órgão sobre suas respectivas funções delegadas, principalmente no que tange aos treinamentos das forças e do efetivo reserva — atrito que só foi resolvido no fim de 1994 (Snider 1996).

Anterior à reforma, o que se via dentro do Departamento eram diversas cadeias de comando que acabavam sendo confusas, além de um planejamento precário entre as forças, conduzindo a uma fraca coordenação entre elas. Assim, frente a situações de crise, as respostas eram dadas de maneira *ad hoc*. O que é extremamente problemático dado a busca por integração e unidade, e explica também o contexto em que muitas vezes as distintas forças falhavam em se comunicar. Soma-se a isso, ainda, as rivalidades intraforças e o paroquialismo¹³ (Nemfakos *et al.* 2010).

À luz do institucionalismo da escolha racional, é possível dizer que a maneira como os comandantes das forças singulares se comportavam, previamente à aprovação da reforma, condiz com atitudes de atores que “compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências” (Hall and Taylor 2003, 205), configuração tal que implicava em problemas no que tange à capacidade de atuação conjunta e, conseqüentemente, para a efetivação do processo de *jointness*, dado o contexto onde a lógica de maximização de interesses individuais preponderava.

Tendo tudo isso em vista, depreende-se que a instituição passou por uma importante trajetória até a implementação de fato do decreto que estabelece novas diretrizes para a ação militar, uma vez entendido que *jointness* já vinha sendo considerado e buscado por diversos anos desde o governo Truman e Eisenhower (Correll 2011). É possível perceber, inclusive, que essa trajetória não se deu de forma estável, e sim a partir de uma perspectiva mais dinâmica da instituição que, através da observação e do aprendizado das operações militares que fracassaram, possibilitou a busca pela reforma. Viu-se possível, a partir do lado de quem a demandava, que a mudança institucional levaria a benefícios militares que até então, sem a aplicação de fato do *jointness*, não se percebia alcançar.

A partir da lógica da mudança gradual, o DoD dos EUA instituiu o novo decreto que reordenava o planejamento e o emprego nas suas

forças militares. Tal ímpeto partiu também de fontes endógenas,¹⁴ visto na fala do Chefe do Estado-Maior Conjunto, David Jones, à Comissão Parlamentar de Assuntos Militares. Ali, esse outro ator importante no processo de institucionalização de *jointness* argumentou que, frente a problemas no sistema, ele tentou realizar uma reforma, porém fracassou. Dependia então do Congresso, incitado pelo posicionamento de Jones, o estabelecimento da reforma (Marquis *et al.* 2017; Pires *et al.* 2018). Além disso, ocorreu também de forma bastante lenta, como pontuado por Armstrong (1995). Com base no argumento de Broderick (1970), conforme citado por March e Olsen (2007), inclusive afirmam que as percepções de que as mudanças nas estruturas de uma instituição só ocorrem a partir de um choque externo, o que acaba por subestimar o fato de que pressões internas para reformas serem realizadas são comuns quando o ideal institucional não corresponde na prática.

Quando aplicado ao modelo de Mahoney e Thelen (2009) sobre as dimensões da mudança institucional, é possível aproximar a reforma no Departamento ao *layering*, pois não há exatamente a substituição de regras antigas. Ao invés disso, a reforma incorpora novas regras que se somam a elas, buscando enfatizar doutrinas e estratégias conjuntas, sem excluir as particularidades de cada um dos ramos (Trainor 1993). Assim, na *era do jointness* é possível afirmar que os poderes individuais do Exército, da Aeronáutica, da Marinha e dos Fuzileiros Navais foram reduzidos, em prol de uma estrutura unificada à qual todas as forças passaram a pertencer e obedecer, diferenciando de antes, quando o que se podia perceber era cada um dos serviços, de maneira individual, constituindo-se como o centro do poder no DoD (Correll 2011, 1).

A cadeia de comando, desde o Presidente ao Secretário de Defesa e os Comandantes de combate, se viu transformada (Carter 2016). Os chefes das forças singulares costumavam desempenhar funções de aconselhamento militar, contudo, com o GNA, a função de aconselhamento militar aos líderes civis passa a estar centralizada na figura do Presidente do *Joint Chiefs of Staff* (Nemfakos *et al.* 2010). Assim, o Presidente do Estado-Maior Conjunto está além da cadeia de comando, de forma que “pudesse fornecer conselhos militares vitais, objetivos e independentes ao Secretário de Defesa e ao Presidente” (Carter 2016, 1, tradução nossa). Isto aumenta a sua habilidade no sentido de tomar a frente de estratégias gerais, além de dotar-se de maior autoridade para buscar unificar os comandantes das forças singulares e, conseqüentemente, diminuindo as responsabilidades desses comandantes de maneira individual (Nemfakos *et al.* 2010).

Quadro 1
Antes e o depois do Goldwater-Nichols Act
no que tange as principais funções desempenhadas

Antes do GNA	Após o GNA
Diversas cadeias de comando; Forças singulares dotadas de poder individual e de aconselhamento; Coordenação e Comunicação fracas.	Estrutura passa a ser unificada; As forças singulares agora respondem ao Joint Chiefs of Staff; o Presidente do órgão passa a ser responsável pelo aconselhamento militar às autoridades civis; Unificação dos comandantes das forças singulares passa a ser competência do Estado-Maior Conjunto.

Fonte: Elaboração própria com base em Correll (2011), Nemfakos *et al.* (2010) e Carter (2016).

Pretende-se assim mostrar, portanto, que apesar da prática de operação conjunta já existir há bastante tempo, tendo uma retomada mais forte após a Segunda Guerra Mundial, a forma como as executavam e a maneira como o DoD se organizava travavam uma coordenação e integração de fato. Em um órgão em que antes se via um estado de independência entre os serviços, após o GNA o DoD mostrou-se mais centralizado (Marquis *et al.*, 2017). O decreto mais do que meramente substituiu regras; acresceu algumas no sentido de melhorar a interoperabilidade entre as forças singulares, convergindo assim com o que Mahoney e Thelen (2009) entendem por *layering*, e com o que March e Olsen (2007) entendem por *learning*, um dos processos de mudança, que é quando atores buscam realizar reformas com base em *feedbacks* a partir de experiências passadas. Além disso, Mahoney e Telen (2009) em alguma medida dialogam com o objeto do presente trabalho quando consideram que a mudança institucional pode ocorrer também a partir de problemas relacionados à interpretação e ao *enforcement* de uma regra já existente — fazendo com que atores busquem implementar aquelas regras de novas formas, como foi o que pode ser visto com a busca pela coordenação e integração entre as forças singulares dos EUA.

O ímpeto pela reforma do DoD decorreu da observação de experiências militares já vivenciadas, sendo este o estímulo principal para a iniciativa de se institucionalizar o processo de *jointness*, operação militares que não foram bem-sucedidas e serviram como processo de aprendizado para a instituição do desenvolvimento das capacidades conjuntas das forças singulares. Além disso, como colocado por Putnam (2005), as práticas insti-

tucionais estariam diretamente relacionadas a todo um contexto social ao qual estas se inserem. No caso do DoD, as práticas institucionais estariam atreladas ao contexto inerentemente militar, onde as forças singulares tendem a priorizar interesses próprios. Por isso, fala-se da importância do contexto, uma vez que o desempenho de uma instituição depende deste.

Um dos elementos mais colocados, quando analisado o processo de *jointness* dentro de uma instituição militar, diz respeito às capacidades e personalidades dos atores envolvidos. É possível analisar-se a questão da reforma que ocorreu através do GNA a partir da observação das relações civis-militares, principalmente no que diz respeito a tomada de decisão. Aqui busca-se enfatizar problemas relacionados aos analistas civis que respondiam diretamente ao Secretário de Defesa e, por outro lado, os militares munidos pelo instinto e pela experiência. “Um time de atores que não estavam acostumados a trabalhar uns com os outros, nem compartilhavam do mesmo ponto de vista, além de não terem internalizado nenhuma base para respeito e confiança mútuas” (LoPresti 1991, 49, tradução nossa). E, como já salientado, os militares receberam com bastante resistência as propostas dos Senadores Nunn e Goldwater quando do início do processo que instituiria a legislação responsável pela reforma no Departamento de Defesa.

Todos esses elementos somados tornam clara a razão de ser difícil tratar de mudança institucional, pois esta compreende diversos componentes que interagem e que, por muitas vezes, dificultam o próprio processo de mudança, uma vez que existem atores que possam preferir a estabilidade, enquanto outros podem preferir a mudança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao investigar instituições, é importante que a análise seja realizada a partir de diversas óticas, permitindo assim uma maior abrangência de observações. Os neo-institucionalistas buscam fornecer esse aparato como forma de abarcá-las (Nascimento 2009). No que tange à mudança institucional, analisar o processo histórico que levou uma instituição a adotar determinada mudança é crucial para o entendimento sobre o que teria levado ao surgimento da necessidade da reforma, uma vez que, como apresentado pela literatura sobre instituições, na maioria dos casos a estabilidade vai ser preferível. Portanto, assim se explica a análise da trajetória histórica dos Estados Unidos ao longo de determinado período, para entender justamente quais fatores levaram à implementação do *jointness* como processo essencial dentro do âmbito militar. Tendo em vista, como colocado por Steinmo (2008), que a história é composta por eventos dependentes, e a sua compreensão facilitaria assim a análise institucional.

Conforme o que foi apresentado ao longo do artigo, e com base na literatura de apoio, é possível afirmar que, para que inovações ocorram nas instituições, é necessário que haja mudanças. Portanto, buscou-se visualizar para além das mudanças abruptas que ocorrem a partir de choque externos, dando enfoque a um modelo menos dramático, que ocorre de maneira mais lenta e em partes. Assim, entende-se que a mudança gradual/incremental tem tantas consequências e importância quanto a mudança abrupta (Mahoney and Thelen 2009). As instituições relacionadas à defesa possuem aspectos próprios que não podem ser negligenciados (Pessoa and Freitas 2015), e que têm relevantes consequências e capacidade de moldar resultados políticos.

A implementação do *Goldwater Nichols Act* no legislativo e como uma reforma direta no DoD teve desdobramentos institucionais bastante importantes. A partir de uma análise com foco na mudança institucional, percebeu-se que os aspectos relevantes nesse cenário se concentram principalmente no problema da rivalidade intraforças e no paroquialismo, diretamente relacionados com a questão da cultura específica de cada uma das Forças, pois levaram a uma falta de coordenação em diversas operações militares e acabaram permitindo ser identificada a necessidade de institucionalizar o processo de *jointness* de modo que fosse imposto na vivência militar, desde o planejamento até o emprego das Forças Armadas.

A mudança ocorrida dentro do Departamento está mais relacionada com o argumento de Mahoney e Thelen (2009) sobre a mudança ser gradual. Ocorreram fatos históricos que permitiram o reconhecimento da necessidade da mudança, no entanto esta não teria se dado de forma repentina, e sim de modo paulatino e incremental, por meio da tentativa de colocar em prática um aprendizado observado ao longo do tempo, até ser implementado de fato o *Goldwater-Nichols Act*.

Por fim, finaliza-se elencando outra característica institucional bastante relevante nesse contexto, que foi a identificação de prováveis atores favoráveis e atores contrários à mudança no Departamento. Inicialmente, de um lado estavam os senadores que propuseram a reforma, pautados pelo argumento de que faltava às Forças Armadas estadunidenses coesão e coordenação interna, tendo por base experiências passadas que foram frustradas, enquanto de outro lado foi possível de serem percebidos atores no setor militar que representaram, inicialmente, entraves à mudança, por receio de terem suas preferências minimizadas — estando esses aspectos relevantes diretamente relacionados com a questão da Cultura Organizacional e da Mudança Militar também atreladas ao paroquialismo, e que faziam crescer a percepção de que uma reforma seria necessária e que o poder deveria estar centralizado no *Joint Chiefs of Staff* ao invés de ser canalizado nos

comandos das forças singulares, como forma de priorizar muito mais uma gestão conjunta que até então se mostrava precária.

Salienta-se a importância do estudo, uma vez reconhecido que o processo de pesquisa acerca de mudança institucional ainda permanece bastante subteorizado, às margens do campo de estudo das instituições (Dixit 2009, apud Brousseau *et al.* 2011). Pontua-se, portanto, a importância das *bifurcações*, ou seja, a relevância de entender que em alguns casos pode não haver exatamente uma continuidade em relação ao que era, criando-se assim um novo trajeto (Hall and Taylor 2003), para mostrar que as mudanças quando ocorrem podem ser originadas também através de um processo gradual e incremental, o que não têm sido exatamente um foco nas ciências sociais, como pontuado por Mahoney e Thelen (2009), e não apenas a partir de um choque exógeno que interrompe a continuidade de um processo institucional, calcado no equilíbrio pontuado, sendo assim decorrentes de variáveis endógenas.

Neste trabalho, tentou-se, além de elucidar a questão central da pesquisa, contribuir para o entendimento sobre as diversas possibilidades de interpretação abertas a partir da análise da mudança institucional, facilitada através da reforma de 1986 no Departamento de Defesa dos Estados Unidos, com base nos novos institucionalismos previamente citados, o da escolha racional, o sociológico e o histórico. E, em alguma medida, quem sabe, contribuir para aprofundar os estudos sobre mudança institucional no Brasil, o que ainda vêm sendo construído.

REFERÊNCIAS

Armstrong, David. 1995. "Jointness and the Impact of the War." *JFQ* (Summer): 36–37.

Broderick, A. (Ed.) 1970. *The French Institutionalists. Maurice Hauriou, Georges Renard, Joseph Delos*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Brousseau, Eric, Pierre Garrouste, and Raynaud Emmanuel. 2011. "Institutional changes: Alternative theories and consequences for institutional design." *Journal of Economic Behavior & Organization* 79: 3–19.

Carter, Ash. 2016. "Remarks on 'Goldwater-Nichols' at 30: An Agenda for Updating". Washington, D. C. 5 de abril. <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/713736/remarks-on-goldwater-nichols-at-30-an-agenda-for-updating-center-for-strategic/>.

Correll, John. 2011. "The Campaign for Goldwater-Nichols." *Air Force Magazine*. 29 de setembro. <https://www.airforcemag.com/article/1011campaign/>.

Dixit, A. 2009. Governance Institutions and Economic Activities. *American Economic Review*, no. 99: 5–24.

Estados Unidos (EUA). 1986. *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*. Lei pública 99-433-oct. 1. https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDRReordAct1986.pdf.

Estados Unidos (EUA). 2016. 10 U. S. Code § 151. Joint Chiefs of Staff: composition; functions. <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/151>.

Gomide, Alexandre. 2014. “Tipos e Dinâmicas de Mudança Institucional: as agências reguladoras de transportes no Brasil”. *Revista de Ciências Sociais* 57, no 3: 855–85. Rio de Janeiro.

Hall, Peter, and Rosemary Taylor. 2003. “As três versões do neo-institucionalismo.” *Lua Nova* 58: 193–223.

Hamre, John. 2016. “Reflections: Looking back at the need for Goldwater-Nichols.” *Center for Strategic & International Studies*, 27 de janeiro. <https://www.csis.org/analysis/reflections-looking-back-need-goldwater-nichols>.

LoPresti, Thomas. T. 1991. “The JCS System before and after Goldwater-Nichols Act.” Georgetown University: Washington D. C. (May): 1–58.

Mahoney, James, and Kathleen Thelen. 2009 “A Theory of Gradual Institutional Change”. In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney, and Kathleen Thelen: 1–37. Cambridge University Press. Cambridge, UK.

March, James G., and Johan P. Olsen. 2007. “Elaborating the “New Institutionalism””. In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, and Bert A. Rockman: 3–20. Oxford University Press.

Marquis, Christopher, Denton Dye, and Kinkead Ross. 2017. “The Advent of Jointness During the Gulf War: A 25-year retrospective.” *JFQ* 85, 2nd quarter: 76–83.

McInnis, Kathleen J. 2016. “Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress.” Congressional Research Service. June 2nd: 1–60.

Nascimento, Emerson O. do. 2009. “Os novos institucionalismo na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, no. 1 (Janeiro-Junho): 95–121. Brasília.

Nemfakos, Charles, Irv Blickstein, Aine Seitz McCarthy, and Jerry M. Sollinger. 2010. "The Perfect Storm: The Goldwater-Nichols Act and its effect on Navy acquisition." California: RAND Corporation: 1–59.

Österberg, Major V. 2004. "Military theory and the concept of Jointness.": 4–44.

Pessoa, Tamiris. 2017. A formação de oficiais e as operações conjuntas: comparações com o caso britânico e os desafios brasileiros de gestão em defesa. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Pessoa, Tamiris S., and Marco T. D. Freitas. 2015. "A adoção do modelo joint: reflexões sobre implicações no modelo brasileiro." *R. Esc. Guerra Naval* 21, no 2 (Jul./Dez.): 203–220. Rio de Janeiro.

Piffer, Marcus. 2014. Operações Conjuntas: desafios à integração no nível operacional. Dissertação de mestrado. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. 129f. Rio de Janeiro.

Pires, Gustavo Calero Garriga, Hercules Guimarães Honorato, and Rejane Pinto Costa. 2018. A importância da Reforma Goldwater-Nichols para a Evolução da Interoperabilidade nas Forças Armadas dos Estados Unidos da América. *Revista da Escola Superior de Guerra* 33, no. 69 (Set./Dez.): 198–220.

Putnam, Robert. 2005. "Introdução: estudo do desempenho institucional". In *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. 4. ed.: 19–31. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.

Rearden, Steven L. 2012. "Preface" In *Council of War: A History of the Joint Chiefs of Staff: 1942-1991*. NDU Press. Joint History Office.

Snider, Dom M. 1996. "The US Military in Transition to Jointness". *Air and Space Power Journal* (Fall): 16–27. Alabama.

Sloan, Elinor C. 2008. *Military Transformation and Modern Warfare: a reference handbook*. Westport: Praeger Security International.

Steinmo, Sven. 2008. "Historical Institutionalism". In *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, edited by Donatella della Porta, and Michael Keating. Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2: 369–404.

Thelen, Kathleen, and James Conran. 2016. "Institutional Change". In: *The Oxford handbook of Historical Institutionalism*, edited by Orfeo Fioreto, Tulia G. Falletti, and Adam Sheingate. Oxford U. Press.

Trainor, Bernard. E. 1993. "Jointness, service culture, and the Gulf War." *JFQ* (Winter): 71–4. Washington.

U.S. Department of Defense. 2020. "About the Department of Defense (DoD)." <https://archive.defense.gov/about/>.

Vitale, Michael. C. 1995. "Jointness by Design, Not Accident." *JFQ* (Autumn): 24–30. Washington.

Weyland, Kurt. 2008. "Toward A New Theory Of Institutional Change." *World Politics* 60, no. 2: 281–314.

Wilkerson, Lawrence B. 1997. "What exactly is Jointness?" *JFQ* (Summer): 1–3. Washington.

NOTAS

1. Este se trata de um processo que tem por central tornar as operações militares conjuntas mais efetivas (Vitale 1995), onde por conjunta entende-se um tipo de configuração que preconiza a ação de mais de uma força armada, por exemplo, Marinha, Exército e Força Aérea.
2. Representa um “movimento” que teve início com militares soviéticos na década de 1970, cujo pensamento estratégico sobre uma revolução técnica militar começou a ser desenvolvido (Sloan 2008).
3. Interoperabilidade diz respeito à medida pela qual organizações e indivíduos conseguem atuar de forma conjunta para se alcançar um mesmo objetivo; além disso, dentre os elementos de *jointness* é um dos mais fundamentais (Wilkerson 1997).
4. Trata-se de algo oficial, como leis, regulamentos e ordens políticas, que geralmente surgem a partir de negociações (Brousseau *et al.* 2011).
5. Os teóricos dessa abordagem defendem que as estratégias, dentro de um contexto institucional particular, se perpetuam ao longo do tempo, caindo em um processo que dá continuidade e encoraja determinadas preferências (Hall and Taylor 2003).
6. Aqui, inclusive, pode ser pontuada a forma como *jointness* nos Estados Unidos veio a se tornar um modelo a ser seguido. O Brasil, por exemplo, fundamenta a sua discussão sobre doutrina a partir da experiência estadunidense (Piffer 2014), incorporando conceitos e aspectos que se aproximam em algum grau do modelo adotado pelo Estados Unidos. É o que o Weyland (2008) chama de impulso por emulação com base em experiência de terceiros, e que está diretamente relacionado ao institucionalismo da escolha racional.
7. Isto é, há uma tendência de se perpetuar comportamentos e padrões institucionais por um longo período, com base em um arcabouço histórico (Mahoney and Thelen 2009).
8. “Períodos de contingência, durante os quais as restrições usuais à ação são suspensas ou facilitadas” (Mahoney and Thelen 2009, 7, tradução nossa): quando uma conjuntura é capaz de interromper a estabilidade da instituição.
9. Nesse contexto, a evolução tecnológica que teve início a partir da Revolução dos Assuntos Militares e que contribuiu largamente para a instituição das operações conjuntas, começou a se desenvolver (Pessoa 2017).
10. Esse órgão seria o equivalente ao Estado Maior Conjunto das Forças Armadas no Brasil, isto é, o corpo responsável por executar o planejamento do emprego conjunto das forças, e por, entre outras coisas, gerir a interoperabilidade (Pessoa 2017).

11. Algumas outras situações também foram importantes para o processo pela busca da instituição do *jointness*, como, por exemplo, a Guerra do Vietnã (Nemfakos *et al.* 2010), e um outro episódio de bombardeamento de quartéis estadunidenses no Beirute (McInnis 2016), contudo, a título de recorte e visto que estas duas ocasiões em especial levaram de modo mais cabal a essa busca, optou-se por focar de maneira um pouco mais detalhada nas citadas.
12. Ainda dentro do modelo de Mahoney e Thelen (2009), é possível associar a figura dos senadores ao tipo de agentes da mudança tido por *subversives*, onde estes, para conseguirem realizar a mudança pretendida, o fazem de maneira que não quebre regras anteriores, dialogando com o próprio sistema, enquanto buscam incentivar novas regras à margem das antigas.
13. A busca por favorecimento individual dos ramos das Forças Armadas (Pessoa 2017).
14. Apesar da reforma ter ganhado forma no parlamento dos EUA (Pires *et al.* 2018), é importante que sejam reconhecidos a influência dos incentivos realizados pelo General Jones no âmbito interno do DoD.

UMA ANÁLISE NEO-INSTITUCIONAL DA ADOÇÃO DE *JOINTNESS* PELOS ESTADOS UNIDOS

RESUMO

A adaptação das Forças Armadas dos Estados nos diversos contextos apresentados pelo cenário internacional vem adquirindo maior relevância. Em consonância, o princípio de *jointness* ressurgiu como elementar dentro dos assuntos de Defesa, visto que trabalhar as forças em torno de conceitos como a interoperabilidade e a sinergia é parte do processo de adaptação. Entretanto, poucos trabalhos na área se focam no estudo das instituições de Defesa e, em especial, em seus processos de mudança institucional. Desta forma, tendo por tema a ótica de *jointness* e a mudança institucional, foi abordado o seguinte problema: “como as teorias neo-institucionalistas, à luz da mudança institucional, explicariam a reforma promovida, em 1986, no Departamento da Defesa dos Estados Unidos?”. No que tange ao procedimento metodológico, optou-se pela realização de um estudo de caso, o que permitiu que se chegasse à conclusão de que, tanto a partir de estímulos quanto de entraves internos, o processo da mudança dentro do Departamento se deu de maneira gradual e incremental.

Palavras-chave: Mudança Incremental; Instituições; *Jointness*; Estados Unidos.

ABSTRACT

The adaptation of the Armed Forces of the States in the different contexts presented by the international scenario has been acquiring greater relevance. Accordingly, the principle of *jointness* has reappeared as an element in defense matters since working with the different armed forces around concepts such as interoperability and synergy is part of the adaptation process. However, few studies in the area focus on the study of Defense institutions and, in particular, on their processes of institutional change. Therefore, having *jointness* and institutional change as the main theme, the following problem was addressed: “how neo-institutionalist theories, in the light of institutional change, would explain the reform promoted in 1986 in the United States Department of Defense?”. Regarding the methodological procedure, a case study was chosen, which allowed the conclusion that: both from internal incentive and barriers, the process of change within the Department took place gradually and incrementally.

Keywords: Incremental Changes; Institutions; *Jointness*; United States.

Recebido em 13/11/2019. Aceito para publicação em 18/08/2020.

A disputa pela Caxemira entre Índia e Paquistão: nacionalismo hindu e perfil de forças militares

The dispute for Kashmir between India and Pakistan: Hindu nationalism and military forces profile

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 1, jan./jun. 2020, p. 151-177

DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020.75183

ISSN 2358-3932

EDSON JOSE NEVES JR.

INTRODUÇÃO

Em estudos situacionais, é corrente o emprego de alguns critérios para construção do desenho de pesquisa, como Acontecimentos, Cenários, Atores, Relação de Forças, Relação entre estrutura e conjuntura (Souza 1984). Contudo, cada caso demanda uma análise própria, determinada pela sua natureza e transformação. As variáveis mais importantes são, portanto, escolhidas com base na sua relevância para o caso analisado (Cruz 2000). Nas circunstâncias recentes da disputa pela Caxemira e dos padrões de comportamento de Índia e Paquistão, condicionados pela soberania na região, destacam-se dois elementos essenciais, e os acontecimentos recentes estão conectados a esses fatores. Primeiro, a chegada ao poder do primeiro-ministro Narendra Modi, do *Bharatiya Janata Party* — BJP (Partido do Povo Indiano), defensor de um projeto nacionalista hindu. E, segundo, a convicção na capacidade dissuasória da Índia contra ameaças convencionais e assimétricas provenientes do Paquistão, devido à modernização militar desenvolvida não apenas no governo atual, mas desde a última guerra indo-paquistanesa, em 1999. A vitória eleitoral de um projeto que se acredita reformador, articulado e sustentado na convicção na superioridade bélica e operacional, induziram uma nova onda de tensões regionais e uma alteração nos padrões de relacionamento entre as potências da Ásia meridional. Em síntese, essa é a resposta para a pergunta de pesquisa que orienta esse artigo, sobre as razões da mudança

Edson Jose Neves Jr. — Professor do Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia — UFU. Licenciado e Especialista em História, mestre em Relações Internacionais e doutor em Estudos Estratégicos Internacionais, todos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul — UFRGS.

nas relações entre Índia e Paquistão nos últimos anos, em especial depois da ascensão do governo do BJP ao poder. Por esses motivos, o maior peso explicativo para os acontecimentos recentes na Caxemira deveu-se às mudanças na Índia.

O Paquistão e a Índia já lutaram quatro guerras envolvendo a Caxemira. No final dos anos 1980, para manter ativa a disputa pela Caxemira, setores do Estado paquistanês apostaram na guerra assimétrica reposicionando guerrilheiros islâmicos, antes empregados contra os soviéticos no Afeganistão, para a região. A resposta indiana àquelas circunstâncias seguiu padrão consagrado das outras guerras: em um primeiro momento respondeu com repressão militar e intervenção federal e, posteriormente, procurou o relaxamento das tensões e pacificação com o Paquistão, bem como a normalização do cenário político caxemir com o retorno ao *statu quo* (Neves Jr. 2014). Recentemente, o governo do BJP reverteu esse padrão ao alterar a condição particular da Caxemira indiana e promover ataques ao território paquistanês, o que chamou a atenção e tem demandado explicações sobre suas motivações.

Nos últimos anos, uma série de atentados promovidos por grupos jihadistas na Caxemira indiana, seguidas de intervenções federais do governo de Nova Deli, acompanhadas de respostas violentas por forças militares e paramilitares, marcaram a realidade da região. Além de ações militares em território paquistanês, com os chamados “ataques cirúrgicos”, o governo do BJP promoveu importantes alterações legais na condição especial do Estado de Jammu e Caxemira. Após as eleições de maio de 2019, o governo do BJP decretou a suspensão dos artigos 370 e 35A da Constituição indiana, que garantiam substantiva margem de autonomia para o Estado de Jammu e Caxemira. De acordo com os textos, agora invalidados, a região poderia ter um chefe de governo e Constituição próprias, e os cidadãos gozavam de particularidades legais, como o direito exclusivo de adquirir propriedades imobiliárias. O caso específico do artigo 35A, que impedia a aquisição de terras por cidadãos não-caxemires, visava manter o equilíbrio demográfico étnico-religioso e evitar políticas de migração em massa de outros Estados indianos para a Caxemira com o objetivo de amplificar a politização identitária já existente (Hussain 2019). Além da alteração no estatuto da Caxemira, consta na proposta a divisão do Estado em duas unidades administrativas — os territórios da União de Jammu e Caxemira e o de Ladakh, ambos com reduzidas liberdades políticas e interventores indicados pelo presidente (Pant 2019). Se as transformações em curso se consolidarem no decorrer dos anos, a Caxemira indiana passará de um Estado autônomo para uma região militarizada e subordinada ao gabinete ministerial nacional.

Assim, dadas as alterações na situação da disputa pela Caxemira entre Índia e Paquistão, o objetivo desse artigo é oferecer uma interpretação para essa conjuntura amparando-se tanto na compreensão do programa de governo do BJP, quanto nas contribuições conceituais adaptadas da Teoria da Transição de Poder — TTP.

Para atender à finalidade aqui proposta, o artigo se divide em duas seções, além de “Introdução” e “Considerações finais”. A primeira apresenta os detalhes do projeto político ultranacionalista do governo de Modi. Trata-se de um contexto relativamente novo para o país e demais nações vizinhas porque, historicamente, a Índia comprometeu-se com um modelo de governo pautado pelo secularismo e multiculturalismo. Nesse sentido, a Caxemira tornou-se o símbolo das políticas nacionalistas sustentadas pelo governo do BJP, o que trouxe a região, novamente, para o centro do debate público. A segunda seção do texto apresenta um método de pesquisa centrado na aferição das capacidades militares da Índia comparadas às do Paquistão, em termos quantitativos e qualitativos. A proposta divide-se em duas bases: compreende indicadores de potencial e poder militar, entendidos como elementos que contribuem de maneira indireta e direta para o esforço de guerra e meios de dissuasão; e atenta aos recursos modernizados de guerra, relativos à Digitalização, Guerra em Rede, Consciência de Situação Ampliada e Ataque de Precisão. Para averiguar os fatores *poder* e *potencial* militar, as fontes utilizadas são variadas, mas merecem destaque os dados obtidos no *Military Balance*, do centro de estudos britânico *International Institute for Strategic Studies (IISS)*. Aferir se a convicção na superioridade indiana se mostra, de fato, no perfil de força construído desde a última guerra de 1999 é o objetivo dessa última seção. Como marcos temporais para comparação de capacidades, serão considerados o ano da última guerra entre os dois países, 1999, e o contexto atual da disputa, tendo como limite o ano de 2018, pela disponibilidade de informações. O argumento em favor do potencial e do poder militar para explicar a reconfiguração da geopolítica da Ásia meridional se justifica por estarem os dois países oficialmente em guerra desde 1947.

A ÍNDIA SOB O GOVERNO DO BJP

O recrudescimento das tensões na Caxemira tem suas raízes na chegada ao poder do partido nacionalista-religioso hindu, o BJP, em especial com a sua versão atual, chamada de “BJP 2.0”,¹ liderado por Narendra Modi. A diretriz ideológica básica do partido é uma versão do *Hindutva*, o nacionalismo hindu. Contudo, esse campo de pensamento apresenta variações drásticas em sua essência: algumas linhas defendem a transformação da

Índia em um Estado teocrático, e outras, mais moderadas, pleiteiam o reconhecimento do hinduísmo como religião oficial do país. O que há em comum entre as distintas posições é:

[...] a crença de que a Índia é fundamentalmente uma *rashtra* (nação) hindu. O território universalmente reconhecido como a Índia moderna, argumentam eles, está inextricavelmente ligado a uma antiga tradição religiosa e cultural hindu que merece um lugar de destaque acima de todas as outras tradições encontradas dentro das atuais fronteiras da Índia (Vaishnav 2019, 9, tradução minha).

O nacionalismo hinduísta se estrutura a partir de uma ampla organização central que abriga diversos movimentos sociais e políticos. Trata-se da *Sangh Parivar*, que em uma tradução livre pode ser descrita como a “Família da União” hindu, liderada pelos *Rashtriya Swayamsevak Sangh* — RSS (Corpos de Voluntários Nacionais), um grupo político criado ainda no período colonial, no contexto das lutas de libertação da Índia. Diferenciava-se do Congresso Nacional e dos partidos de esquerda, ambos seculares, justamente por sua defesa de uma nação livre alinhada com o hinduísmo (Jaffrelot 2007). O BJP contemporâneo se origina nessa arquitetura política antiga que, até o início dos anos 1990, tinha pouco apelo popular e fraco desempenho eleitoral (Verma 2019, 26–9).

Destarte, o nacionalismo hindu e a polarização com religiões minoritárias, em especial, a islâmica, foram os elementos decisivos para a recente alteração da situação da Caxemira. Ao longo do primeiro mandato de Modi (maio/2014 a maio/2019), no que concerne à diretriz política nacionalista hinduísta, o discurso e a prática seguiram um padrão mais desconectado se considerada a maior parte do país, e muito mais intenso no caso particular da Caxemira. O “BJP 2.0”, limitado pela realidade institucional e pelas pressões de grupos políticos, não se submeteu a bandeiras polêmicas de setores da *Hindutva*, como a mais radical, para a formação de um regime teocrático. Mesmo suas promessas de campanha nessa área, sintetizadas em três iniciativas, como a construção de um templo Hindu em *Ayodhya*, a criação de um código civil uniforme (ou leis pessoais) aplicado não somente aos hindus, mas a outras comunidades religiosas, e a abolição do status autônomo, constitucionalmente garantido, de Jammu e Caxemira (Vaishnav 2019), não apresentaram avanços consideráveis.² O comportamento de Modi em circunstâncias de embate entre organizações religiosas tem se pautado pelas respostas do *tipo avestruz*: “de não dizer nada ou de tuitar platitudes” (Seervai 2016).

Contudo, o governo exerceu comportamento característico do movimento ultranacionalista em algumas políticas ou episódios relevantes: ao

apoiar discretamente ou mesmo acobertar grupos fundamentalistas hinduístas e suas ações violentas contra minorias, em especial contra a comunidade muçulmana; ao propor iniciativas específicas à educação, como o projeto de mudança curricular para minimizar (ou apagar) nos livros de História a presença islâmica na construção da civilização indiana; e ao perseguir universitários, servidores públicos e personalidades públicas pelas suas críticas ao governo (Kaul 2017; Vaishnav 2019). Como ressaltou N. Kaul, “O mandato de Modi foi desastroso para minorias, ambientalistas, ativistas dos direitos trabalhistas, mídia liberal, universidades progressistas, grupos socialmente e economicamente vulneráveis, como os *dalits* (castas baixas) e agricultores, para citar alguns” (Kaul 2017, 529, tradução minha). Embora menos intensas que as demandadas pelos radicais, tais medidas serviram para manter fiéis os grupos nacionalistas mais radicais e não elevar para além do suportável as tensões entre setores políticos da sociedade.

A Caxemira, por outro lado, foi escolhida como palco para o exercício explícito do hinduísmo extremado. Por ser o único estado federado com maioria populacional muçulmana, constituiu-se como o melhor candidato para o governo demonstrar sua campanha identitária. Além da maioria islâmica, a Caxemira representa a guerra com o Paquistão, que fraturou politicamente a civilização indiana e reduziu o território da Índia independente. Naquele estado, a atuação ideológica do BJP é mais incisiva dado o seu simbolismo regional. Essa realidade explica, em parte, a recente onda conflitiva e o reavivamento da disputa com o país vizinho (Shukla 2019).

Desde o recrudescimento das tensões, a política de Modi para a Caxemira é marcada pela repressão e intervenção política, atenuadas por um discurso inclusivo e conciliador, e associado à construção de obras de infraestrutura. O aumento das forças militares e paramilitares na Caxemira indiana a coloca como uma das regiões mais militarizadas do mundo, se considerado o critério da relação quantitativa de habitantes e efetivos de segurança (Singh 2016). Tal quadro evoluiu no governo do BJP, que vê na repressão a única resposta possível à atuação de grupos islamistas na região. Ademais, desde 2014, o Estado já passou por três intervenções federais:³ em 2015, em decorrência do fracasso do Parlamento estadual em formar uma coalizão de governo; em 2016, devido ao falecimento do governante estadual, de partido aliado ao BJP, e de 2018 a 2019, em função da instabilidade política. Nenhum outro estado da federação teve mais episódios de interferência do poder central (Shukla 2019; Pant 2019).

Soma-se à atuação de militares e paramilitares na Caxemira as inovações nas ações militares contra o vizinho e tradicional rival Paquistão. Em setembro de 2016, o governo de Modi autorizou os chamados “ataques cirúrgicos” em territórios da Caxemira paquistanesa, ação ofensiva invasiva

evitada por gestões anteriores (Gokhale 2017). Os ataques cirúrgicos, naquelas circunstâncias, foram incursões de tropas especializadas pela Linha de Controle que divide a Caxemira, para destruir bases operacionais de grupos radicais islamistas. A infiltração ocorreu por terra cerca de três quilômetros adentro do território contíguo e alegou ter destruído recursos militares da organização terrorista *Jaish-e-Mohammed (JeM) — Exército de Maomé* (Gokhale 2017). A mesma nomenclatura “cirúrgica”, que remete a táticas de destruição precisas e sem baixas civis, foi usada na resposta aos atentados contra os paramilitares indianos em fevereiro de 2019. Dessa vez não ocorreu invasão terrestre, mas bombardeios realizados por aeronaves modernizadas MiG-21, que adentraram o espaço aéreo paquistanês (Chakravarty 2019). A possibilidade de invasão do Paquistão não é uma novidade do governo do BJP. Doutrinas e manifestos militares anteriores, como a “Cold Start”, a aventaram em caso de ameaça nuclear. Entretanto, tal linha de ação fora considerada inviável ou indesejável pelas suas potenciais consequências envolvendo não apenas o Paquistão, mas China e Estados Unidos (Ladwig III 2008).

Além do recurso à força, intervenção política e reavivamento das tensões regionais, há uma outra iniciativa, igualmente provocativa, do governo indiano para a Caxemira, que é o incentivo ao retorno da comunidade hindu emigrada. Até a recente suspensão do Artigo 35A da Constituição, a legislação particular para a Caxemira não permitia a compra de propriedades por indianos não nascidos no estado, mas não regulamentava a volta cidadãos locais deslocados. O incentivo ao retorno dos hindus que emigraram ao longo dos anos 1990 tem sido uma das linhas de ação presidencial para atender demandas do BJP, articulada a um projeto de geração de empregos via obras públicas de infraestrutura, principalmente energéticas, ferroviárias e rodoviárias (Pandita 2019). As políticas de crescimento econômico induzidas pelo poder público, combinadas com a repressão e intervenção política, pretende construir a percepção de que os grupos radicais são ilegítimos e orientados por instituições paquistanesas para desestabilizar o país. O acirramento das tensões identitárias, opondo o nacionalismo hindu à comunidade muçulmana, se aproveita desse contexto regional para ganhar volume.

O nacionalismo hindu do governo de Modi, aqui compreendido como radicalização das diferenças identitárias na Índia e, com especial aplicação na região da Caxemira indiana, se configura como um dos elementos que alteraram a política regional da Ásia meridional. Tal movimento marca uma ruptura com a tradição secular e multicultural presente desde a fundação contemporânea do Estado indiano, politiza e acirra tensões políticas no país e impacta na condução da política exterior indiana na região. O nacionalis-

mo, em uma definição mais branda e próxima do patriotismo, pode significar o sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional, dentro da qual se partilham características e aspectos identitários. Em outra acepção, essa mais adequada ao caso indiano, representa não apenas a identidade comum, mas a aversão ao que se considera estrangeiro, diferente, ao que não é visto como nocivo ao interesse nacional. Nessa segunda interpretação (e aplicada ao caso indiano), submetida aos objetivos políticos e, portanto, arbitrária, são inseridos na categoria de rivais políticos não apenas os movimentos islamistas do sul da Ásia, mas também qualquer grupo crítico ao poder estabelecido (Anderson 2008; Levi 1998; Hobsbawm 1990). Por essa razão, na avaliação de Kaul (2017), no governo Modi muitos setores das minorias indianas foram prejudicados e, não raro, perseguidos.

A mudança na postura da Índia em relação à Caxemira deve-se à alteração na correlação de forças na Ásia do Sul concernentes à crescente assimetria de capacidades militares convencionais e tecnológicas. Tal transformação embasa a orientação do governo Modi para a disputa regional e oportuniza a radicalização interna em termos identitários.

A Caxemira e as capacidades militares operacionais de Índia e Paquistão

As mais de sete décadas da disputa pela Caxemira permitem algumas conclusões elementares. Primeira, depois de encerrada a primeira guerra, em fins de 1948, e estabelecida a Linha de Controle, a Índia consentiu, informalmente, com a divisão territorial estabelecida. Afinal, ao país restou a maior parte do antigo principado e as maiores cidades, incluindo a capital. Segunda, em perspectiva histórica, apesar de constar na Constituição nacional o pertencimento de toda a Caxemira à Índia, não ocorreram ações ofensivas substantivas para incorporar as porções paquistanesas e chinesas da Caxemira à federação indiana. Por tradição, o comportamento indiano foi defensivo e reativo. Terceiro, embora seja uma guerra local por natureza, a questão da Caxemira logo foi inserida na lógica de disputas bipolares da Guerra Fria devido à relevância das nações envolvidas, confirmando uma rede internacional de alianças pragmáticas articuladas com os países da Ásia meridional, o que dissuadiu, por vezes, a escalada militar (Neves Jr. 2014; 2015). Por essas razões, a recente postura agressiva do governo Modi chamou a atenção e gerou questionamentos sobre as suas motivações. Se é insuficiente associar tal reorientação apenas ao nacionalismo hindu do BJP, visto que é um partido tradicional da política indiana e já governou o país em outras ocasiões, resta a questão de saber o que mudou na conjuntura de forças sul-asiáticas para oportunizar a reformulação da política externa indiana para a Caxemira e o Paquistão.

A linha de argumentação proposta é de que a radicalização se explica pela crescente assimetria de capacidades militares quantitativas e qualitativas no contexto da bipolaridade regional da Ásia Meridional (Buzan and Wæver 2003), associada à novidade de um governo indiano com projeto político distinto das gestões anteriores. As características do governo do *Partido do Povo* foram apresentadas em seção anterior, resta desenvolver o argumento sobre a assimetria de capacidades que oportuniza ações políticas de segurança mais incisivas no Estado de Jammu e Caxemira.

A abordagem teórica aqui adotada partiu de uma constatação essencial da chamada Teoria da Transição de Poder — TTP, sintetizada da seguinte maneira:

[...] A TTP [Teoria da Transição de Poder] se preocupa com as relações das grandes potências (especificamente a potência dominante e os desafiantes) em tempos de mudanças e transições de poder. A guerra entre grandes potências, de acordo com a TTP, geralmente surge para definir o controle da ordem internacional. Diferentemente da teoria do equilíbrio de poder, *a TTP espera que a guerra se torne mais provável quando a diferença de poder entre o poder dominante e um desafiante diminui e se aproxima da paridade. Enquanto o poder dominante gozar de predominância (uma grande margem de poder), a TTP espera que não ocorram guerras, pois o poder dominante pode obter o que deseja sem recorrer à força e seus pares mais fracos devem cumprir, porque ficaria claro como um encontro militar terminaria. Somente quando os dois lados se aproximam da capacidade de poder, quando atingem a paridade, é que a ação militar vale a pena, pois seu resultado não é predeterminado.* Como os dois lados podem acabar vencendo, nenhum deles está disposto a recuar (Rauch 2017, 645, tradução e grifo meus).

Originalmente, a TTP foi concebida para cenários de transição sistêmica marcados pela existência de um poder hegemônico e uma ou mais potências contestadoras, para as quais as características essenciais da ordem vigente limita seus interesses (Organski and Kugler 1989). Para transformar a hierarquia entre os Estados, o desafiante deveria promover um nível de desenvolvimento interno com capacidade de projeção de poder próximo ou superior à nação hegemônica para reverter sua supremacia (Organski and Kugler 1989, 176–7; DiCicco and Levy 2003, 118–20).

No caso particular da Ásia Meridional, uma aplicação ajustada da TTP, sugestiva da transformação das relações na região, foi indicada por Barry Buzan e Ole Wæver em 2003. Na obra *Regions and Powers*, os autores cogitam a transição da bipolaridade para uma hegemonia unipolar indiana devido a um possível crescimento da assimetria entre Índia e Paquistão, sinalizada no início dos anos 2000. Na argumentação, fatores militares,

econômicos, demográficos, da diplomacia regional e do quadro de alianças asiático e global entravam como condicionantes da mudança (Buzan and Wæver 2003, 116–20). Contudo, no período de sua publicação e considerado o histórico conflituoso entre as potências regionais, a mudança na estrutura do Complexo Regional sul-asiático consistia apenas em uma plausível hipótese.

Assim, amparado em um projeto ultranacionalista interno, e na avaliação positiva da superioridade em termos de potencial e poder militar, o atual governo da Índia acredita poder alterar seus padrões históricos de comportamento para a Caxemira. As radicais reformas jurídico-políticas internas, como indicado antes, e a postura mais incisiva e belicosa seriam derivadas dessa percepção.

Entretanto, uma ressalva teórico-metodológica particular ao contexto sul-asiático é necessária. Desde a criação de ambos os países, no final dos anos 1940, até o primeiro marco temporal adotado aqui (o ano de 1999), a simetria de capacidades nunca foi uma realidade. Embora variantes no tempo, os indicadores tradicionais e operacionais de potencial e poder militar favoreceram a Índia, mas não impediram que ambos os países entrassem em guerra. Destarte, o ponto inicial para analisar se foi consolidada uma vantagem substantiva para a Índia no contexto da Ásia meridional será o do último conflito, de 1999, mesmo que na ocasião houvesse a assimetria histórica entre Índia e Paquistão

Em um primeiro momento, para estabelecer a comparação de capacidades militares, representadas por potencial e poder militar, o método empregado nessa seção destaca o perfil de forças, combinando critérios 1. abrangentes, 2. de controle, e 3. operacionais. Os parâmetros mais gerais (abrangentes ou brutos) para o cotejo são: 1. Produto Interno Bruto — PIB; 2. *Composite Indicator of National Capability* — CINC e; 3. Registros de solicitação de Patentes pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Os chamados padrões *de controle* se conectam diretamente aos abrangentes e pretendem reforçá-los ou debilitá-los de acordo com os resultados; são esses fatores: 1. Produto Interno Bruto *per capita* e; 2. Índice de Desenvolvimento Humano — IDH. A análise quantitativa operacional levará em consideração os principais componentes de batalha do Exército, os Carros de Combate (*Main Battle Tank* — MBT), da Força Aérea, os Caças, no caso da Marinha, o crescimento da frota, representada pelo deslocamento em toneladas das principais plataformas combatentes (submarinos, porta-aviões, contratorpedeiros e fragatas), e o Comando de Espaço, quantidade e funções dos satélites.

Entretanto, não se pretende aferir as capacidades de maneira linear nos últimos vinte anos. Sempre que possível, os momentos comparados serão

os anos de 1999, marco da última guerra indo-paquistanesa, e o de 2018, data mais recente em vista da disponibilidade de dados. Sobre a disponibilidade, é importante ressaltar que esses são os marcos temporais de referência e a coleta de dados pretendeu os privilegiar. Entretanto, as informações nem sempre estavam disponíveis. Portanto, a comparação apresenta variações quanto aos anos em alguns indicadores: para o caso do CINC, os anos analisados são 1999 e 2012;⁴ para as solicitações de patentes na OMPI, 1999 e 2017; e para o IDH, os anos de 1990 e 2017.

A relevância de desenho de pesquisa para o objeto em estudo demanda a explicação pormenorizada de cada item e de como estão articulados em uma proposta analítica coerente. O PIB é um indicador convencional na aferição de capacidades nacionais pelos amplos aspectos econômicos constituintes de sua base, mas é genérico e os elementos que o compõe refletem indistintamente potencial e poder militar. O CINC, uma base de dados tradicional ao campo dos Estudos Estratégicos (foi elaborado para o período de 1816 a 2012), comporta em seu cálculo seis parâmetros para sua composição, todos construídos em sua proporção aos dados globais: gastos militares, pessoal militar, consumo de energia, produção de ferro e aço, população urbana e população total de um país; normalmente aparece nas análises associado ao PIB (Beckley 2018). Esses referenciais foram escolhidos devido à sua importância na definição das guerras tradicionais no período delimitado.

A inclusão da variável referente à solicitação de patentes junto à OMPI deve-se à realidade tecnológica da guerra contemporânea, na qual Pesquisa e Desenvolvimento tornou-se um fator determinante. Se o emprego da massa era protagonista na definição das batalhas até meados dos anos 1970, a modernização militar induzida pelos Estados Unidos desde então, que inaugurou a “nova forma americana de fazer a guerra”, veio se somar a esse princípio (Boot 2006). Desde a Guerra do Golfo de 1991, um novo conceito de guerra, fundada na Digitalização, Consciência Situacional Ampliada e Ataques de Precisão, impactou a natureza da guerra, alterou a polaridade e polarização sistêmica e obrigou candidatos a potência desafiante a promover, de acordo com suas particularidades e limitações, suas próprias atualizações militares (Martins 2008; Neves Jr. 2015). Por essa razão, no cotejo de capacidades, as patentes, consequências diretas do estímulo à P&D, conformam um fundamento adequado ao desenho de pesquisa.

Como instrumento *de controle*, e para balancear e legitimar os indicadores de capacidades genéricos listados, são apontadas duas referências relativas à aspectos sociais internos de Índia e Paquistão: o PIB *per capita* e o IDH. Essa inserção se deveu às considerações presentes em críticas ao emprego restrito dos chamados parâmetros “brutos” como o PIB e o

CINC. Para Michael Beckley (2018) e Carsten Rauch (2017), custos multivariados, como os de produção, representado, entre outros, por acesso a matérias primas; despesas com bem-estar social (saúde, educação, etc.) e gastos com segurança interna, impactam na projeção de poder de uma nação. Para corrigir esses desvios metodológicos Beckley sugere a inclusão do PIB *per capita*, avaliado como “indicador líquido”, como contrapeso (2018, 17–9). Contudo, tendo em consideração as críticas ao emprego do PIB *per capita* como indicador social adequado, por negligenciar concentração de renda e riqueza, nesse artigo foi sugerida outra medida complementar, o Índice de Desenvolvimento Humano. Para a construção do IDH são levados em conta a longevidade, o acesso à educação e a renda da população (Ipea 2013), fatores essenciais para verificar se os custos mencionados por Beckley e Rauch tem peso substantivo nas capacidades de projeção de poder de um Estado.

Ainda sobre o método, para uma imagem mais fidedigna das capacidades de Paquistão e Índia na conjuntura atual seria necessário um estudo que considerasse não apenas aspectos quantitativos abrangentes do perfil de forças, mas também uma apreciação quantitativa correspondente aos principais meios de guerras dos dois países. Portanto, carros de combate, aeronaves de caça multifuncionais, crescimento da frota (representado pelo deslocamento em tonelagem de submarinos e vasos de combate) e sistema de plataformas espaciais constituem o último critério analítico.

A apresentação quantitativa será realizada pela construção de dois conjuntos de dados (indicados nas páginas seguintes). O primeiro contendo os indicadores brutos (ou abrangentes) e os referenciais líquidos (ou *de controle*); e o segundo remete ao referencial operacional comparado de Índia e Paquistão nos anos de 1999 e 2018. Complementarmente, para efeitos de uma comparação resumida, serão empregadas fórmulas adaptadas de Michael Beckley (2018) para mensurar as capacidades nacionais brutas, líquidas e operacionais selecionadas. Nesse sentido, duas equações correlacionadas foram elaboradas:

$$\left[\frac{\left(\frac{\text{PIB } 1}{\text{PIB } 1 + \text{PIB } 2} \right) + \left(\frac{\text{CINC } 1}{\text{CINC } 1 + \text{CINC } 2} \right) + \left(\frac{\text{INOV } 1}{\text{INOV } 1 + \text{INOV } 2} \right) + \left(\frac{\text{PIB pp } 1}{\text{PIB pp } 1 + \text{PIB pp } 2} \right) + \left(\frac{\text{IDH } 1}{\text{IDH } 1 + \text{IDH } 2} \right)}{5} \right]$$

Equação 1 – Indicadores Brutos e Líquidos de Capacidade Nacional

Legenda: PIB — Produto Interno Bruto; CINC — *Composite Indicator of National Capability*; INOV — Solicitação de Patentes; PIB pp — Produto Interno Bruto *per capita*; IDH — Índice de Desenvolvimento Humano.

Fonte: Elaboração e adequação a partir de Beckley 2018.

$$\left| \frac{\left(\frac{T1}{T1+T2} \right) + \left(\frac{C1}{C1+C2} \right) + \left(\frac{N1}{N1+N2} \right) + \left(\frac{S1}{S1+S2} \right)}{4} \right|$$

Equação 2 – Indicadores Operacionais de Capacidade Nacional

Legenda: T — número de MBT (Carros de Combate); C — número de aeronaves de Caça; N — deslocamento de vasos de guerra (em toneladas); S — Número de satélites.

Fonte: Elaboração própria a partir de Beckley 2018.

A *Equação 1* estabelece a proporção, representada em porcentagem, dos dados do país 1 (Índia), em relação ao país 2 (Paquistão). Apenas para esclarecimento, o valor nominal do PIB 1 (Índia) dividido pelo PIB 1 acrescido do PIB 2 (Paquistão) revela o percentual do PIB indiano se somados os PIBs dos dois países, procedimento reproduzido para os demais dados. Os referenciais PIB *per capita* e IDH intentam balancear os números brutos dos três indicadores iniciais. No caso, se a distância entre as medidas abrangentes for elevada, ela pode ser compensada por fatores sugestivos de bem-estar social e distribuição interna. Se, então, nos períodos analisados houver uma distância proporcional expressiva nos dados brutos e nos líquidos, resta subsidiada a conclusão de uma supremacia (ou hegemonia) da Índia na Ásia Meridional. Já a *Equação 2* complementa a anterior ao contribuir com o perfil operacional de forças comparado entre as duas potências regionais.

Considerado o aqui intitulado “Conjunto de Dados 1 — Indicadores abrangentes e de controle (Brutos e Líquidos) de Capacidades Nacionais”, fica clara uma assimetria substantiva em relação aos indicadores brutos. Somados os indicadores dos dois países, a Índia possui mais de 80% do PIB e CINC e bem mais de 90% quando considerada a solicitação de patentes. Já para os indicadores líquidos, há uma distância moderada em favor da Índia (mais de 50% em se tratando do PIB pp e IDH). Assim, aplicando tais cifras na *Equação 1*, comparando os dois momentos selecionados, a distância entre Índia e Paquistão é evidenciada na *Tabela 1* a seguir.

Tabela 1
Diferenças entre recursos de poder brutos e líquidos
entre Índia e Paquistão (em %)

	1999	2018
Comparação Índia vs. Paquistão	74,12%	76,93%

Fonte: Elaboração própria.

Formação do Índice Composto de Capacidade Nacional - CINC - 1999 e 2012

	1. milex	2. milper	3. irst	4. pec	5. tpop	6. upop	CINC	% Ind-Pak
1999	13895000	1300	24296	651232	998056	161743	679565	83,64%
	PAQUISTÃO	590	900	58868	152331	32208	132955	
2012	33404000	1325	77264	1385461	1236687	223768	808987	84,75%
	PAQUISTÃO	5814000	642	1631	96717	179160	43352	145536

1. millex - military expenditures (US\$) - Orçamento militar (em milhares de dólares corrigidos)
 2. milper - military Personnel (thousands) - pessoal militar (em milhares)
 3. irst - iron and steel production (thousands of tons) - produção de aço e ferro (em milhares de toneladas)
 4. pec - primary energy consumption - Consumo de energia primária (toneladas de carvão ou equivalentes)
 5. tpop - total da população
 6. upop - total população urbana

Fonte: NMC, 2012

Solicitação Patentes - OMPI - 1999 - 2017 (em un.)

	Índia	Paquistão	% Ind-Pak
1999	2645	45	98,3%
2017	28009	245	99,1%

Fonte: OMPI, 2018

Índice de Desenvolvimento Humano - IDH

posição	país	1990	2017
130	Índia	0,427	0,640
150	Paquistão	0,404	0,562
	%Ind/Pak	51,41%	53,26%

Fonte: PNUD, 2019

PIB (em US\$ corrigidos) comparado - Índia e Paquistão - 1999 e 2018

Ano	Índia	Paquistão	% Ind-Pak
1999	458.820.428.317,59	62.973.855.718,89	87,93%
2018	2.726.322.616.821,31	312.570.060.548,45	89,71%

Fonte: Banco Mundial, 2019

PIB per capita (em US\$ corrigidos)

Índia e Paquistão - 1999 e 2018			
Ano	Índia	Paquistão	% Ind/Pak
1999	442,00	454,28	49,3%
2018	2.015,59	1.472,89	57,8%

Fonte: Banco Mundial, 2019

Conjunto de Dados 1 — Indicadores abrangentes e de controle (Brutos e Líquidos) de Capacidades Nacionais

Conclusões aproximadas foram verificadas ao se comparar os números do “Conjunto de Dados 2 — Indicadores Operacionais de Capacidades Nacionais”, referente aos dados somados das forças terrestres, aéreas, navais e espaciais. Conforme a *Tabela 2*, construída com a aplicação da *Equação 2*, a vantagem indiana para 1999 e 2018 aumentou muito pouco.

Perfil de Forças – MBT (CC)			% Ind-Pak
Ano	Índia	Paquistão	
1999	3414	2320	59,5
2018	3097	2467	55,7

Fonte: IISS, 1999 e 2018

Perfil de Forças - Caças (F. Aérea)*			% Ind-Pak
Ano	Índia	Paquistão	
1999	733	308	70,4
2018	623	377	62,3

* não inclui caças da Marinha e aeronaves especializadas em Apoio Aéreo Aproximado.

Fonte: IISS, 1999 e 2018

Crescimento da Frota¹- 1999 e 2018²			
Ano	Índia	Paquistão	% Ind-Pak
1999	161128	43808	78,62
2018	228653	32767	87,47

¹ deslocamento naval em tonelagem baseado em informações obtidas na base Jane's (2019)

² Inclui apenas principais submarinos e vasos de combate comissionados, de acordo com a classificação do Military Balance (IISS, 1999 e 2018)
Fonte: IISS, 1999 e 2018.

Programa Espacial - Índia e Paquistão - 1999 e 2018				
Plataformas Espaciais - Satélites (em unid.)¹				
Ano	Tipo	Índia	Paquistão	% Ind-Pak
1999	Comunicação	6	0	
	Imageamento	5	0	
	Posicionamento	0	0	
	Outros	0	1	
	Total	11	1	91,7
2018	Comunicação	20	1	
	Imageamento	26	2	
	Posicionamento	8	0	
	Outros	8	0	
	Total	62	3	95,4

¹ Inclui satélites de propriedade e operados pelos países, inclusive plataformas compartilhadas com outras nações.

Fonte: ISRO, 2019; UCS, 2019; Mehdi, Su, 2019.

Conjunto de Dados 2 – Indicadores Operacionais de Capacidades Nacionais.

Tabela 2
Diferenças entre Capacidades Operacionais
entre Índia e Paquistão (em %)

	1999	2018
Comparação Índia vs. Paquistão	75,06%	75,20%

Fonte: Elaboração própria.

A análise constringe a hipótese de que a assimetria entre as potências regionais da Ásia meridional aumentou de forma substantiva nas duas últimas décadas. Ao se comparar os anos de 1999 e 2018, e considerados os medidores de capacidades bruta e líquida, há uma vantagem crescente em

favor da Índia. Contudo, esse aumento não foi determinante a ponto de autorizar uma alteração agressiva na política externa de segurança indiana para o Paquistão, como se testemunhou em anos recentes. Também, ao se cotejar as capacidades operacionais para os anos indicados, a vantagem da Índia se verifica, mas a ampliação da distância nas duas décadas foi menor que aquela dos dados brutos e líquidos. Em todos os casos, e considerando os dois marcos temporais, a superioridade indiana se mantém em proporção aproximada de 3 para 1 (cerca de 75% das capacidades em proporção).

A percepção de vantagens dos indianos não indica alterações no equilíbrio de poder na Ásia Meridional. Afinal, em 1999, contexto da última disputa regional, evidenciava-se uma assimetria aproximada à do ano 2018 e, mesmo assim, a guerra foi onerosa para indianos e paquistaneses, bem como não resultou em vitória clara para qualquer um dos lados — o *status quo* foi mantido. Assim, se a bipolaridade sul-asiática pode ser constatada até o final do século anterior, e se essa bipolaridade era sustentada mesmo com capacidades nacionais assimétricas, é plausível concluir que, observado apenas o fator quantitativo, não se construiu um cenário no qual exista uma vantagem indiana capaz de superar a configuração bipolar regional. Entretanto, a análise apenas dos dados gerais, ainda que balanceados pelos indicadores de controle e aprimorados pelo quantitativo operacional, descontextualiza e distorce a comparação. É essencial entender os termos em que se desenvolveu a guerra do Kargil e a natureza do conflito indo-paquistanês dos anos 1990 em diante.

Em 1999 os indianos enfrentaram uma ameaça assimétrica nas montanhas caxemires e mesmo sua superioridade em termos absolutos não foi suficiente para expulsar as tropas invasoras. Destarte, a assimetria militar na Ásia meridional deve ser compreendida em termos contemporâneos da guerra, referentes à modernização de plataformas, digitalização da guerra e avanços no estabelecimento da chamada Guerra em Rede — mudanças necessárias para garantir Consciência Situacional ampliada e Ataques de Precisão em uma dada zona operacional. Essas transformações foram essenciais para a chamada “nova maneira de fazer a guerra”, desenvolvida pelos Estados Unidos a partir dos anos 1970, apresentada nas guerras do Golfo de 1991 e do Iraque de 2003 (Tomes 2007). Essa modernização tem se mostrado necessária para conflitos convencionais e para a guerra irregular.

Na ocasião da guerra do Kargil (1999), cerca de 1500 homens pertencentes às forças militares paquistanesas, ainda que descaracterizados, cruzaram a Linha de Controle e se instalaram em regiões montanhosas próximas à cidade de Kargil, na Caxemira indiana. A intenção dos invasores era bastante clara: em um contexto internacional no qual ambos os países sofriam sanções por testar armamentos nucleares, pareceu oportuno ocupar

uma pequena porção da Caxemira indiana, exigir mediação de instituição neutra e pleitear, assim, uma alteração das fronteiras, ainda que diminuta, entre os dois países. Dificuldades dos serviços de inteligência em detectar a invasão e, após, das forças terrestres e aéreas em expulsar os paquistaneses evidenciaram as limitações operacionais da Índia — não tinham meios para detectar as exatas posições inimigas ou para atingi-las, caso localizadas. Ainda as falhas do terreno montanhoso, o clima e o uso de sistema portátil de defesa antiaérea (*Man-Portable Air-Defense System* — Manpads, mísseis portáteis terra-ar contra aeronaves) favoreceram os paquistaneses (Qadir 2002). Faltava aos indianos recursos de Consciência de Situação ampliada do cenário de guerra, capaz de oferecer imagens em tempo real das posições inimigas para realizar Ataques de Precisão (Acosta 2003).

A campanha do Kargil extenuou as forças militares e o orçamento de guerra indiano. Mais de 20 mil homens foram mobilizados contra um número muito menor de combatentes. A dificuldade das aeronaves de caça e de asas rotativas para operar em clima adverso, sem capacidade de disparos à distância e contra mísseis portáteis, jogou a responsabilidade para a artilharia. Esta, por sua vez, disparava a esmo por não contar com informações precisas sobre a posição adversária. O deslocamento dos invasores demorou mais de 2 meses e demonstrou ao governo o despreparo para a guerra irregular (Qadir 2002).

Por esses motivos, desde então, e ajustado às suas necessidades e limitações, a Índia vem desenvolvendo capacidades militares características do padrão de modernização militar demonstrado pelos Estados Unidos. Esse modelo privilegia a guerra em rede, com a digitalização das estruturas de Comando e Controle e das plataformas de guerra, que permite, por sua vez, Consciência de Situação Ampliada e Ataques de Precisão no Teatro de Operações (Boot 2006; Martins 2008). As perguntas, nesse caso, são: se realizados esses avanços nas últimas duas décadas, a Índia seria capaz de evitar outro episódio análogo ao do Kargil, de 1999? E, se a crença na modernização militar como ferramenta para evitar novas intrusões garantiu ao governo indiano adotar uma política mais agressiva na Caxemira e contra o Paquistão? Para responder às perguntas e, assim, averiguar se a Índia está preparada para a guerra irregular na Caxemira, a análise se concentrará no perfil de forças indiano relacionado à Consciência de Situação Ampliada e Ataque de Precisão.

A respeito do primeiro fator, Consciência de Situação Ampliada, é o que apresenta maior avanço da modernização militar indiana. Um dos destaques, nesse campo, é o programa espacial do país. Conforme o *Conjunto de Dados 2*, em 1999 a *Indian Space Research Organisation* — ISRO possuía apenas 11 satélites de comunicação e imageamento e nenhum deles

de uso exclusivo das Forças Armadas. Em 2018 esse número aumentou mais de cinco vezes e o país conta com 62 plataformas espaciais, incluindo um sistema de navegação e posicionamento com alcance regional, o *Indian Regional Navigation Satellite System* — IRNSS, composto por oito plataformas, e diversos satélites de comunicação e de Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (sigla em inglês: ISR). Duas das plataformas espaciais de comunicação, três de ISR e todo o sistema IRNSS são controlados pelos militares. A aquisição de imagens, a comunicação tática entre o comando e os destacamentos militares encarregados de encontrar os invasores e, principalmente, a guiagem de atuadores contra tropas paquistanesas em Kargil, em 1999, era impossível pelos meios à disposição da Índia. O desenvolvimento do programa espacial das últimas décadas sugere que essa insuficiência foi, em parte, superada.

Para além da dependência exclusiva das bases espaciais, a redundância é um fator imprescindível para consciência situacional. As aeronaves de ISR da Índia que colaboram nesse campo são três plataformas russas Beriev-50, equipadas com sistema de radares israelens *Phalcon*, de varredura eletrônica ativa (*Active Electronically Scanned Array* — AESA), um Sistema Aerotransportado de Alerta e Controle (popular pela sigla em inglês AWACS). Além de outros três aviões EMB-145AEW, também equipados com radar de varredura eletrônica construídos em parceria com a Suécia. O objetivo principal de tais sistemas é, via enlace digital, identificar aeronaves inimigas e direcionar as defesas aéreas e antiaéreas. Contudo, pelas capacidades aprimoradas de seus radares, também são dotadas de sensoriamento remoto, podendo identificar movimentações em terrenos com aspectos variados (Neves Jr. 2015).

Ainda sobre as capacidades de CSA, a Índia opera Veículos Aéreos Não Tripulados — VANTs de origem israelense, e um deles, o *Nishant*, parcialmente construído na Índia, pela empresa estatal *Defence Research and Development Organization* — DRDO. Os VANTs da *Israel Aerospace Industries*, o *Heron* e o *Searcher*, são empregados para vigilância/reconhecimento, inteligência de sinais e direção de tiro, mas não são armados, o que, no caso das deficiências verificadas em Kargil (1999), configura limitação importante. Em relação à internalização de tecnologias e possibilidade de construir *drones* nacionalmente, esse é um problema estrutural para o complexo industrial militar indiano, que afeta em particular o perfil de forças de VANTs. O *Nishant* deixou de ser produzido por falhas no projeto, causadoras da queda de 4 aeronaves; e os outros projetos desse tipo, os VANTs *Rustom I* e *II*, ainda estão em fase de testes (Jane's 2019).

Em relação às capacidades de ataque de precisão, essa configura uma limitação substantiva das forças militares indianas. Os mísseis e bombas

guiados por laser dispostos em caças de origem francesa como o *Mirage 2000* e o *Jaguar* dificilmente seriam eficientes em climas instáveis e terrenos acidentados como as montanhas da Caxemira. Tais meios exigem a “iluminação” contínua dos alvos, ação difícil de realizar naquelas circunstâncias. O recurso por excelência para essa função seria o míssil de cruzeiro Brahmos, desenvolvido em cooperação com a Rússia, com alcance de 300km, guiado por satélite, e disparado de terra, mar e ar. Recentemente, versão do Brahmos foi incorporada aos caças Sukhoi-30 indianos — um caça de 4ª geração+ que se pretende espinha dorsal da Força Aérea indiana e possui tecnologia digital capaz de integrar em rede outras aeronaves modernizadas.

A artilharia indiana possui também recursos limitados, se considerado o critério de precisão. As divisões de artilharia da Índia operam com a munição russa guiada por laser *Krasnopol*, que, todavia, não resolveria os problemas de precisão necessários a casos similares ao de Kargil. A recente aquisição de projéteis M982 *Excalibur*, guiados por satélite, e de mísseis anticarro *Hellfire*, disparados de helicópteros, ambos estadunidenses, visam a sanar essa lacuna, mas ainda não foram incorporados e tornam as forças militares do país dependentes de produtos importados. Há projetos para desenvolvimento de artilharia inteligente e mísseis nacionais, vinculadas ao *Integrated Guided Missile Development Programme*, mas até o momento os produtos decorrentes não foram comissionados (Snow 2016).

Uma análise transversal do perfil de forças militares modernizadas da Índia sugere uma avaliação positiva quanto aos fatores Consciência de Situação Ampliada e Ataque de Precisão e, por consequência, sobre suas possibilidades de atuar contra ameaças irregulares, mas também revela insuficiências estruturais substantivas. Novas intrusões na Caxemira indiana por grupos militares paquistaneses teriam resposta adequada tanto pelas plataformas e equipamentos adquiridos, quanto pela preocupação refletida em doutrina das forças militares indianas. Temas como guerra assimétrica, sinergia efetiva dos ramos das Forças Armadas e modernização militar com tecnologias digitalizadas integram os principais documentos doutrinários do Exército (India 2018), Marinha (India 2015) e Força Aérea (India 2012), e são recorrentes no texto “Doutrina Integrada das Forças Armadas Indianas” (India 2017).

Quanto às limitações, duas devem ser ressaltadas: A — até o momento, visto a ausência de situações aproximadas à de 1999, as capacidades de combate a ameaças assimétricas não foram testadas em circunstâncias reais de combate, apenas em exercícios controlados; e B — em que pese o esforço para estabelecer um sistema modernizado capaz de prover CSA e AP, resta a conclusão óbvia sobre as dificuldades em internalizar as tec-

nologias adquiridas no exterior. Esse último ponto representa obstáculo substantivo no processo de modernização militar indiano, demonstra a dependência de parceiros internacionais, e sugere obstáculos substantivos para manter conflitos de média e longa duração.

A estratégia indiana de impulsionar a internalização tecnológica com o estabelecimento de parcerias entre empresas públicas internacionais tem apresentado resultados satisfatórios, visto o lento avanço de empreendimentos puramente nacionais. Há colaboração de instituições públicas indianas, vinculadas à DRDO, ou a própria *Hindustan Aeronautics Limited* — HAL com organizações estatais de defesa russas e israelenses, ou mesmo a formação de *joint-ventures* (Neves Jr. 2015). O caça Su-30, o míssil Brahmos, o radar AESA do EMB-145AEW *Netra*, entre outros, são evidências dessa estratégia e recebem impulso de programas nacionais de internalização de produtos de defesa no país.

Retomando a argumentação central do texto, e com respeito ao atual governo indiano e sua política ultranacionalista para a Caxemira e de confrontação com o Paquistão, associa-se então a sua vantagem estrutural e histórica de capacidades militares à atual modernização baseada capacidades de CSA e AP. Tal proposta permite assumir algumas proposições:

- A agressividade do governo indiano contra movimentos islamistas na Caxemira e contra as demandas do Paquistão de incorporação da região disputada se articula ao discurso nacionalista hindu interno para definir um “inimigo” nacional, capaz de orientar as ações governamentais e atender parte da opinião pública; e
- Tais políticas internas/externas se amparam na combinação da percepção (todavia, unilateral) de superioridade de capacidades militares convencionais tradicionais e, recentemente, modernizadas, consideradas eficazes para dissuadir novas incursões militares paquistanesas na Caxemira indiana.

Por fim, no que se refere ao quadro de acordos de política exterior, a Índia se beneficia de uma conjuntura internacional favorável e cada vez mais prejudicial ao rival sul-asiático pelas seguintes razões:

- A. A ascensão da extrema-direita na Índia faz parte de movimento similar em outros países, incluindo Estados Unidos que, mesmo antes, já conduzia uma política pró-indiana;
- B. O projeto estadunidense lançado por Barack Obama de contenção à China (*Pivot to East Asia*, de 2012) demanda cooperação com potências regionais, critério aplicável ao caso indiano;

- C. O relativo isolamento internacional do Paquistão como consequência das conexões de setores estatais (serviço secreto e setores das Forças Armadas) com grupos jihadistas atuantes no Afeganistão e Índia; e
- D. A contradição evidente de tomar parte na Guerra ao Terror e articular organizações jihadistas retirou grande parte da legitimidade das lideranças políticas paquistanesas e radicalizou as disputas internas, impactando, assim, na governabilidade e na confiança nas instituições.

Em regra, a Teoria de Transição de Poder se concentra nas análises de capacidades estruturais, perfil de força e poder/potencial militar para averiguar se potências desafiantes podem se transformar em novas potências hegemônicas. O exercício aqui apresentado, que se pautou na avaliação quantitativa e qualitativa do potencial/poder militar da Índia, indicou tendência em sentido contrário. Considerando a vantagem militar tradicional indiana, a evolução recente de sua modernização, e o projeto político ultranacionalista do governo do BJP, conclui-se que governo civil e comando militar estão convictos da sua supremacia bélica e hegemonia política no sul da Ásia. A região escolhida, por óbvio, para demonstrar essa condição autoatribuída foi o estado de Jammu e Caxemira, contestado pelo Paquistão e único da Federação de maioria populacional proporcional islâmica. Destarte, as ações de Modi procuram demonstrar, de maneira complementar ao conflito indo-paquistanês, que a caracterização da Ásia meridional como um “Complexo Regional de Segurança bipolar” já não mais se aplica. A unipolaridade configuraria uma classificação mais adequada e coloca a Índia como possível grande potência, capaz de influir no sistema internacional para além do seu entorno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenho de pesquisa apresentado, composto por duas variáveis — as políticas identitárias radicais e o perfil de forças em perspectiva histórica recente — teve por finalidade destacar os fatores principais para a recente alteração de padrões na disputa pela Caxemira. A proposta analítica compreendeu, portanto, a convergência da intenção com os meios para um objetivo. Por ser uma abordagem valorativa da conjuntura e se concentrar no atual governo do BJP, há limitações consideráveis, mas caso essa tendência se confirme, abre-se uma nova fase nos padrões de confrontação indo-paquistanesa. Desde a independência, a disputa entre as duas principais nações sul-asiáticas marcou as respectivas realidades nacionais e parâmetros de atuação externa — a bipolaridade restringia ambos os países

ao cenário regional. A possível superação das disputas e formalização das fronteiras colocaria a Índia como forte candidata à condição de grande potência asiática, não apenas pela pacificação, mas pelas transformações estruturais apresentadas nos últimos anos. Entretanto, o caminho escolhido pela gestão Modi não parece ser o mais ajustado para essa finalidade, não porque o investimento militar seja desnecessário ou a modernização militar esteja em descompasso com o projeto nacional, mas sim pelos usos dessa nova condição.

O novo patamar do perfil de forças da Índia deveria ser empregado como “carta de garantia” à segurança regional e, nesse sentido, evitar demonstrações de força para reavivar revanchismos contra a nação vizinha. Uma hegemonia regional construída de maneira coletiva, capaz de garantir a estabilidade contra ameaças externas e internas, de tipificação diversa, seria um projeto mais plausível. Em 2015, Índia e Paquistão passaram a integrar instituição regional de segurança, a Organização para a Cooperação de Xangai — OCX. A Organização tem como diretriz, entre outras, promover a estabilização securitária na Ásia, com o enfrentamento de ameaças assimétricas comuns e, em especial, elaborar programas conjuntos para combater os chamados três “ismos”: separatismo, extremismo e terrorismo (Neves Jr. and Piccolli 2012). No caso particular da Ásia meridional, são justamente esses os tipos de ameaça à governabilidade das duas nações: radicais islâmicos contrários a qualquer negociação no caso da disputa pela Caxemira; movimentos islamistas sediados não apenas na Caxemira, mas em outros Estados federados indianos; e grupos separatistas naxalites no leste da Índia. Destarte, as capacidades militares convencionais e para guerra assimétrica recém constituídas pelo governo do BJP deveriam ser um ativo para, no plano externo, ter efeito dissuasório e afiançar a soberania de ambos os países e, no âmbito interno, promover a cooperação para estabilidade institucional. A regionalização de segurança, iniciativa mais segura e fiável, tem sido preterida em favor de radicalizações discursivas e demonstrações de força pouco convenientes à superação da condição bipolar sul-asiática.

REFERÊNCIAS

Acosta, Marcus P. 2003. “High Altitude Warfare: the Kargil conflict and the future”. Dissertação (mestrado) — Naval Postgraduate School, Monterey.

Anderson, Benedict. 2008. *Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo*. São Paulo: Companhia das Letras.

Banco Mundial. 2019. *DataBank*. <https://databank.worldbank.org/home>.

Beckley, Michael. 2018. "The Power of Nations: measuring what matters." *International Security* 43, no. 2: 7–44.

Boot, Max. 2006. *War Made New: Technology, Warfare and the Course of History*. New York: Gotham Books.

Buzan, Barry, and Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers: the structure of International Security*. Cambridge-UK: Cambridge University Press.

Chakravarty, Ipsita. 2019. "How the Narendra Modi government let Kashmir slide into chaos again." *Quartz India*. <https://qz.com/india/1552834/how-the-narendra-modi-government-let-kashmir-slide-into-chaos-again/>.

Cohen, Stephen P., and Sunil Dasgupta. 2010. *Arming without aiming: India's military modernization*. Washington: Brookings Institution Press.

COWP. Correlates of War Project. 2012. *National Material Capabilities*. CINC. <https://correlatesofwar.org/data-sets/national-material-capabilities>.

Cruz, Sebastiao Carlos Velasco e. 2000. "Teoria e método na análise de conjuntura." *Educação e Sociedade* 72: 145–52.

DiCicco, Jonathan M., and Jack S. Levy. 2003. "The Power Transition Research program. A Lakatosian analysis." In *Progress in international relations theory: appraising the field*, edited by Colin Elman, and Miriam Fendius Elman. Cambridge/MA; London: MIT Press.

Gokhale, Nitin A. 2017. *Securing India the Modi Way. Pathankot, surgical strikes and more*. New Delhi; London; Oxford; New York; Sydney: Bloomsbury Publishing India Pvt. Ltd.

Hobsbawm, Eric J. 1990. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Hussain, Murtaza. 2019. "India moves to strip Kashmir of autonomy, potentially setting up conflict in disputed territory." *The Intercept*. <https://theintercept.com/2019/08/05/india-kashmir-autonomy-status/>.

IISS. 1999. International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance. 1999*. Londres: Brassey's.

_____. 2018. International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance. 2018*. Londres: Brassey's.

India. 2012. India Air Force. *Basic Doctrine of the Indian Air Force*. <http://indianairforce.nic.in/pdf/Basic%20Doctrine%20of%20the%20Indian%20Air%20Force.pdf>.

_____. 2015. Indian Navy. *India Maritime Doctrine*. <https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated-12Feb16.pdf>.

_____. 2017. Integrated Defense Staff. *Joint Doctrine Indian Armed Forces*. https://www.ids.nic.in/IDSAdmin/upload_images/doctrine/JointDoctrineIndianArmedForces2017.pdf.

_____. 2018. Indian Army. *Land Warfare Doctrine*. <http://www.ssri-j.com/MediaReport/Document/IndianArmyLandWarfareDoctrine2018.pdf>.

Ipea. 2013. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/>.

ISRO. 2019. Indian Space Research Organisation. *All Satellites*. <http://www.isro.gov.in>.

Jaffrelot, Christophe. 2007. *Hindu Nationalism. A Reader*. Princeton/NJ: Princeton University Press.

Jane's. 2019. Information Handling Services Jane's. *ADE Rustom*. <https://janes-ihs-com.nduezproxy.idm.oclc.org/Janes/Display/juava351-juav>.

Joshi, Vijay. 2018. "Three and a half Years of Modi: an Economic Assessment." *Indian Politics & Policy* 1, no. 1: 25–50.

Kaul, Nitasha. 2017. "Rise of the political right in India: Hindutva-development mix, Modi myth, and dualities." *Journal of Labor and Society* 20: 523–48.

Ladwig III, Walter C. 2008. "A Cold Start for Hot Wars? The Indian Army's New Limited War Doctrine." *International Security* 32, no. 3: 158–90.

Levi, Lucio. 1998. "Nacionalismo." In *Dicionário de Política* v. 1. 11ª edição, edited by Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, and Gianfranco Pasquino. Brasília: Editora UnB.

Martins, José Miguel Quedi. 2008. "Digitalização e Guerra Local como Fatores do Equilíbrio Internacional." 2008, 327 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Mehdi, Miqdad, and Jinyuan Su. 2019. Pakistan Space Programme and International Cooperation: History and Prospects. *Space Policy* no. 47: 175–80.

Neves Jr., Edson J. 2014. “O Paquistão e o Combate ao Terrorismo na Ásia Meridional: entre o intervencionismo estadunidense e a regionalização da segurança.” In *Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI*, edited by André de Mello e Souza, Reginaldo Mattar Nasser, and Rodrigo Fracalossi de Moraes. Brasília: Ipea.

_____. 2015. “A modernização militar da Índia: as virtudes do modelo híbrido.” 359 f. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

Neves Jr, Edson J., and Larlecianne Piccolli. 2012. “O combate ao terrorismo internacional no Centro e Sul da Ásia: entre o intervencionismo estrangeiro e a regionalização de segurança.” *Relações Internacionais no Mundo Atual* 2: 102–18.

OMPI. 2019. Organização Mundial da Propriedade Intelectual. *WIPO IP Statistics Data Center*. <https://www3.wipo.int/ipstats/index.htm>.

Organski, Abramo F. K., and Jacek Kugler. 1989. “The Power Transition: a retrospective and prospective evaluation.” In *Handbook of War Studies*, edited by Manus I. Midlarsky. Boston: Unwin Hyman.

Pandita, Rahul. 2019. “In Kashmir, Modi Is Failing Both Muslims and Hindus.” *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2019/09/26/in-kashmir-modi-is-failing-both-muslims-and-hindus/>.

Pant, Harsh. V. 2019. “The Modi Government Scraps Kashmir’s Special Status: What Now?” *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/08/the-modi-government-scraps-kashmirs-special-status-what-now/>.

PNUD. 2019. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Human Development Data (1990-2017)*. <http://hdr.undp.org/en/data>.

Qadir, Shaukat. 2002. “An analysis of the Kargil conflict 1999.” *RUSI Journal* 147, no. 2.

Rauch, Carsten. 2017. “Challenging the Power Consensus: GDP, CINC, and Power Transition Theory.” *Security Studies* 26, no. 4: 642–64.

Seervai, Shanoor. 2016. “The Rising Tide of Intolerance in Narendra Modi’s India.” *Kennedy School Review*. <https://ksr.hkspublications.org/2016/07/27/the-rising-tide-of-intolerance-in-narendra-modis-india/>.

Shukla, Ajai. 2019. "Kashmir is in a perilous state because of India's pivot to nationalism." *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/03/kashmir-in-perilous-state-because-of-indias-pivot-to-nationalism>.

Singh, Rani. 2016. "Kashmir: The World's most militarized zone, violence after years of comparative calm." *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/rani-singh/2016/07/12/kashmir-in-the-worlds-most-militarized-zone-violence-after-years-of-comparative-calm/#396362b43124>.

Snow, Shawn. 2016. "Is India Capable of a Surgical Strike in Pakistan Controlled Kashmir?" *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2016/09/is-india-capable-of-a-surgical-strike-in-pakistan-controlled-kashmir/>.

Souza, Herbert Jose de. 1984. *Como se faz Análise de Conjuntura*. Petrópolis/RJ: Vozes.

Tomes, Robert. 2007. *US Defense Strategy from Vietnam to Operation Iraqi Freedom. Military innovation and the new American way of war, 1973–2003*. London; New York: Routledge.

UCS. Union of Concerned Scientists. 2019. *UCS Satellite Database*. <https://www.ucsusa.org/resources/satellite-database>.

Vaishnav, Milan. 2019. "Religious Nationalism and India's Future." In *The BJP in Power: Indian Democracy and Religious Nationalism*, edited by Milan Vaishnav. Washington: Carnegie Endowment for International Peace Publications Department.

Verma, Rahul. 2019. "The Emergence, Stagnation, and Ascendance of the BJP." In *The BJP in Power: Indian Democracy and Religious Nationalism*, edited by Milan Vaishnav. Washington: Carnegie Endowment for International Peace Publications Department.

NOTAS

1. O Partido do Povo Indiano elegeu em 1998 o seu primeiro premiê, Atal Bihari Vajpayee, com mandato até 2004. Contudo, o governo de Vajpayee seguiu uma linha bem mais moderada e secular do que a esperada pelas lideranças dos movimentos nacionalistas hinduístas. O “BJP 2.0” sustenta a promessa de ser uma administração muito mais alinhada com as diretrizes dos grupos políticos da base.
2. Com exceção do último dos objetivos, causador das atuais polêmicas e tensões na Caxemira, mas que se insere nas realizações do segundo mandato de Modi, iniciado em maio de 2019.
3. Medida garantida pela Constituição que prevê a intervenção federal e suspensão das instituições políticas estaduais em caso de instabilidade política.
4. Apesar de 2012 ser o último ano da comparação, foi realizado um cotejo dos referenciais que compõem o dito Índice para o ano de 2018, e, na proporção, as cifras não foram muito diferentes. Por essa razão, o CINC de 2012 serve aos propósitos dessa análise.

A DISPUTA PELA CAXEMIRA ENTRE ÍNDIA E PAQUISTÃO:
NACIONACIONALISMO HINDU E PERFIL DE FORÇAS MILITARES

RESUMO

O artigo analisa as recentes transformações no conflito pela Caxemira entre Índia e Paquistão, destacando como variáveis relevantes o projeto do governo nacionalista hindu de Narendra Modi e o perfil de forças convencional e modernizado da Índia.

Palavras-chave: Índia, Paquistão, Perfil de Força Militar; Modernização Militar.

ABSTRACT

The paper analyzes the recent transformations in the Kashmir conflict between India and Pakistan, highlighting Narendra Modi's hindu nationalist government project and India's conventional and modernized forces profile as relevant variables.

Keywords: India, Pakistan, Military Force Profile; Military Modernization.

Priorização de projetos do segmento espacial por processo de análise hierárquica

Prioritizing space sector projects by analytical hierarchical process

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 1, jan./jun. 2020, p. 179-211

DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020.75163

ISSN 2358-3932

JOSÉ AUGUSTO PEÇANHA CAMILO
LUIZ OCTÁVIO GAVIÃO
SERGIO KOSTIN

INTRODUÇÃO

Na América do Sul, o Brasil possui a maior extensão territorial, a maior população, o maior Produto Interno Bruto e destacada inserção mundial em agronegócios. Esse protagonismo não se limita à fronteira marítima do oceano Atlântico e às fronteiras terrestres com os países da região. O anseio pela exploração na área espacial é uma vocação natural de um país com as dimensões do Brasil (Bartels 2011; Silva and Bartels 2009; Teracine 2009).

O país apresenta um histórico de acompanhamento da corrida espacial no mundo moderno, dentro de suas limitações tecnológicas e logísticas. Em 1961, o Brasil criou o Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais, primeira comissão nacional destinada a tratar de assuntos do espaço exterior (Brasil 2017). Essa iniciativa decorreu dos

José Augusto Peçanha Camilo — Graduado em Ciências Aeronáuticas pela Academia da Força Aérea Brasileira (1991). Mestre em Engenharia Eletrônica e Computação pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica — ITA (2002). cursou a pós graduação “Lato Sensu” em Gerência de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas — FGV, Desenvolvimento Gerencial Avançado com ênfase em Gestão de Processos, pela Universidade Federal Fluminense e o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia na Escola Superior de Guerra.

Luiz Octávio Gavião — Graduado em Ciências Navais na Escola Naval (1989). Mestre em Estudos Militares na Marine Corps University, EUA. Mestre (2014) e doutor (2017) em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense (UFF) na área de sistemas de apoio à decisão e logística.

Sergio Kostin — Bacharel em Ciências Militares pela AMAN. Engenheiro de Computação pelo IME. Bacharel em Direito pela Unirio. Mestre em Informática pela PUC-Rio. Doutor em Ciências em Engenharia de Sistemas e Computação pela UFRJ. Coronel da Reserva Remunerada do Exército. Professor Adjunto da Escola Superior de Guerra.

acontecimentos da década anterior, marcada por uma corrida espacial entre norte-americanos e soviéticos. Ao lançamento do *Sputnik*, em 1957, seguiram-se o pouso do homem na Lua em 1969 e a construção e operação da Estação Espacial Internacional (Carleial 2009). Desde então, o Brasil tem envidado esforços para fazer parte do grupo dos países detentores das estratégicas capacidades espaciais (Meira Filho, Fortes, and Barcelos 2009).

Com o objetivo de desenvolvimento e autonomia no setor espacial, o país instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE) (Brasil 2018b). Instituída pelo Decreto nº 1.332, de 8 de dezembro de 1994, essa Política estabelece objetivos e diretrizes para os programas e projetos nacionais relativos à área espacial, incluindo o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) como seu principal instrumento de planejamento e programação decenal (Brasil 2018c).

O PNAE é um instrumento de planejamento do Programa Espacial Brasileiro (PEB), que busca orientar as suas ações por períodos de dez anos. Traz um conjunto de orientações e diretrizes estratégicas, bem como as principais missões espaciais a serem desenvolvidas no período, no âmbito do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (SINDAE). Esse Sistema reúne os órgãos responsáveis pela organização e execução das atividades do PEB, conforme a Figura 1 (Brasil 2018e).



Figura 1 – Estrutura do SINDAE.
Fonte: Brasil (2018d).

Na estrutura do SINDAE, a Agência Espacial Brasileira (AEB), vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, é o órgão central do sistema, sendo responsável pela formulação de propostas para a atualização da política de desenvolvimento e do programa de atividades espaciais (PNDAE e do PNAE). A AEB foi criada como um órgão de natureza civil, com autonomia administrativa e financeira, e com quadro de pessoal e patrimônio próprios, formalizando a posição central na estrutura do PEB. Nas quatro versões do PNAE (em 1996, 1998, 2005 e 2012) foram detalhadas e revisadas as atividades, diretrizes e projetos espaciais considerados importantes para atender às necessidades econômicas, industriais, estratégicas e políticas, além de outras aplicações vistas como benéficas para o país (PNAE) (Pereira 2018).

Cabe ressaltar que a estrutura do SINDAE privilegia o conceito de Tríplice Hélice, por apoiar a produção de inovação através de instituições governamentais, industriais e acadêmicas. Nesse modelo, as universidades são os “motores” da inovação, tanto pela formação de profissionais de alto nível quanto pela pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, pois reúnem recursos humanos e conhecimentos especializados. As empresas, por sua vez, atraem esse processo de inovação a partir de suas demandas, necessárias para ampliar a produtividade e eficiência em seus processos. Por fim, o governo é o incentivador do processo, através de políticas públicas, programas de pesquisa e fomento econômico-financeiro para implementar as inovações (Etzkowitz and Leydesdorff 1995).

O Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE)

Os programas espaciais são aderentes às diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa (END), que enfatiza a necessidade de reequipamento dos Comandos Militares, reorganizando a indústria de Defesa para que as tecnologias mais avançadas estejam sob domínio nacional. Entre suas diretrizes, a END ressalta o fortalecimento de três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear. Dessa orientação, a Aeronáutica ficou incumbida da definição e desenvolvimento dos programas e ações que digam respeito ao setor espacial (Brasil 2016a).

As diretrizes estabelecidas na END orientam as Forças Armadas a empregar o espaço em busca de maior eficiência em suas operações e para contribuir com o desenvolvimento da indústria espacial brasileira. Diversos benefícios socioeconômicos podem surgir em decorrência das atividades espaciais, com destaque às informações oportunas sobre o meio ambiente, com melhor monitoramento das informações (Teracine 2009; Silva and Bartels 2009; Krug 2009). A Diretriz Ministerial nº 14/2009 do Ministério

da Defesa (MD) definiu que a Aeronáutica tratasse do setor estratégico espacial (Brasil 2009).

Nesse contexto, a Aeronáutica criou o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), para atender às necessidades estratégico-militares e da sociedade brasileira. De acordo com o MD, esse programa, gerenciado pela Comissão de Coordenação e Implantação de Sistemas Espaciais (CCISE), está voltado à implantação de sistemas espaciais que priorizam as necessidades da Defesa e das Forças Armadas, disponibilizando produtos de defesa com uso predominantemente dual (civil/militar). O programa prevê o lançamento de novos sistemas ao longo do tempo, mantendo suas funcionalidades integradas aos sistemas legados anteriores (Brasil 2018a).

O PESE envolve projetos com base na tecnologia de satélites. De acordo com informações disponíveis no portal da Internet da comissão CCISE, serão inicialmente lançadas seis frotas de satélites em órbita baixa até 2022 e três satélites em órbita geoestacionária. Esses projetos contemplam estações terrestres de controle, recepção e processamento de dados, para fornecer serviços de observação terrestre, telecomunicações, mapeamento de informações, posicionamento, monitoramento do espaço e um centro de operação de sistemas espaciais (Brasil 2020a).

Entre as necessidades de sistemas espaciais incluem-se os satélites geoestacionários e os não-geoestacionários. Esses sistemas são compostos por dois segmentos: o orbital e o de infraestrutura de operação terrestre. O segmento orbital engloba os veículos que se encontram fora da superfície terrestre e sensores embarcados que atendem aos requisitos operacionais. O segmento de infraestrutura de operação terrestre é o que permite controlar os veículos do segmento orbital e disponibilizar os produtos do PESE aos sistemas usuários (Brasil 2018a).

Os projetos do PESE devem atender, no campo militar, à modernização de variados sistemas em operação, com destaque ao Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro, o Sistema de Enlaces de Digitais da Aeronáutica, o Sistema de Comunicações Militares por Satélite e o Sistema Militar de Comando e Controle. Os projetos também envolvem outros sistemas que estão em fase de planejamento ou implantação, como o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul e o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras.

A natureza dual dos projetos do PESE proporcionará benefícios diretos e indiretos para usuários do governo e da sociedade brasileira. A infraestrutura de monitoramento por satélite também poderá ser utilizada em apoio à agricultura de precisão, na prevenção de desastres ambientais e para a ampliação do Plano Nacional de Banda Larga. O serviço de banda

larga beneficiará comunidades mais remotas do país, onde não há possibilidade de implantação de antenas de serviços de telefonia. Essa infraestrutura também será relevante ao apoio à segurança pública, contribuindo para a redução da violência e ilícitos no país (Brasil 2020a).

O PESE contempla projetos de alta tecnologia, o que representa uma oportunidade de evolução do país na capacidade de atuação estratégica e de gerenciamento de informações, para a garantia da soberania nacional. Entretanto, projetos de alta tecnologia envolvem vultosos recursos financeiros, materiais e humanos. Até nações de economia pujante estão sujeitas a restrições orçamentárias. Os Estados Unidos da América (EUA) também enfrentaram problemas para sustentar seus projetos espaciais, exigindo aumento do déficit público para o desenvolvimento de novas tecnologias militares. Um marcante exemplo foi o ocorrido durante o programa *Strategic Defense Initiative*, também conhecido como “Guerra nas Estrelas”, criado pelo EUA para se contrapor à União Soviética (Lobo and Cortez 2015).

A Situação Orçamentária dos Projetos Espaciais

O PESE é um programa estratégico de elevado custo ao país e à sociedade, tendo em vista que a tecnologia espacial se caracteriza pelo alto valor agregado dos produtos empregados. Em resposta ao requerimento de informação RIC 630/2019, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o MD estimou a previsão orçamentária de R\$ 2 bilhões ao longo de cinco anos, que inclui o investimento em satélites e lançadores (Brasil 2018a).

A realidade que contextualiza os desafios presentes no trato desse assunto, em especial a situação orçamentária do Governo Federal, também tem sido objeto de estudo na literatura. Considerações a respeito da preocupação com o declínio do orçamento destinado ao setor espacial no Brasil estão presentes em diferentes documentos e pesquisas publicadas (Carvalho 2011; Durão and Ceballos 2011; Queiroz and Cavalcante 2012; Meira Filho, Fortes, and Barcelos 2009).

Não só o declínio, mas também a oscilação do orçamento destinado ao setor espacial tem sido observada por estudiosos dessa área. Segundo Amaral (2010), o gráfico de investimentos no PEB revela acentuada irregularidade na destinação de recursos ao longo do tempo.



Figura 2 – Variação do orçamento público para o setor espacial brasileiro.
Fonte: Amaral (2010).

A Figura 2 mostra a variação do orçamento, durante a fase inicial dos projetos, entre 1980 e 2008. É possível verificar que, embora o orçamento tenha crescido ao longo dos anos 1980 (que partiu de menos de US\$ 30 milhões para US\$ 120 milhões), houve uma forte queda no início dos anos 1990, com a redução de valores para US\$ 10 milhões.

Uma visão distinta desses investimentos, por segmentos do setor espacial, pode ser observada na Figura 3.

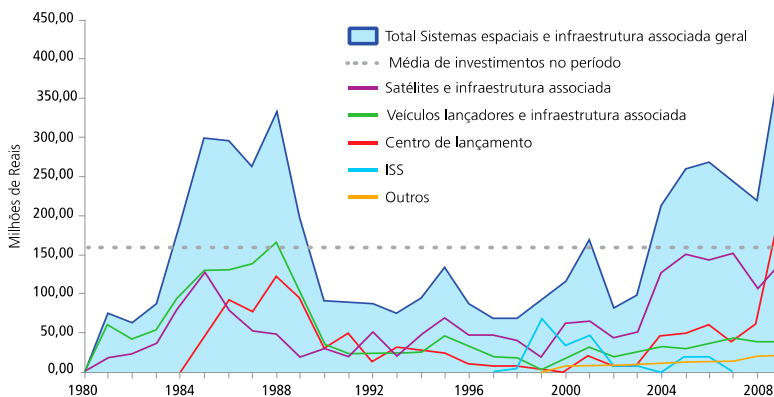


Figura 3 — Orçamento público para segmentos do setor espacial brasileiro
Fonte: Carvalho (2011).

A Figura 3 mostra o histórico dos valores executados pelo PEB, entre 1980 e 2009. Verifica-se uma oscilação do orçamento com significativa amplitude, em decorrência de crises econômicas e mudanças de governo. Pode-se perceber que o setor recebeu mais recursos na década de 1980. O período que compreende o início dos anos 1990 até o ano 2000 apresenta uma retração do orçamento para o setor espacial. A partir de 2004 é possível constatar uma recuperação da destinação orçamentária, atingindo aproximadamente R\$ 450 milhões em 2009. É interessante notar que a maior parte dos investimentos foi aplicada em centro de lançamento, satélites e infraestrutura associada, indicados nas linhas de cores roxa e vermelha.

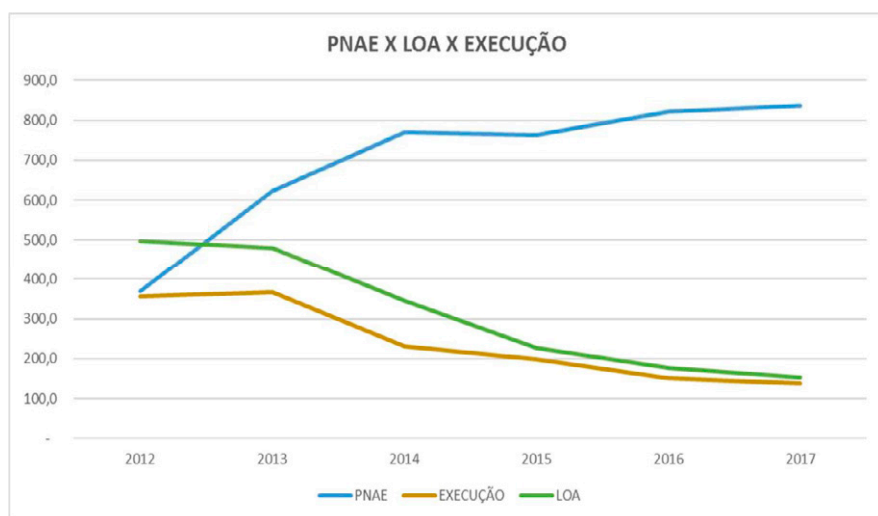


Figura 4 — Comparativo entre PNAE, LOA e execução da AEB.
 Fonte: (Brasil 2018d).

A Figura 4 traz dados atualizados até 2017, publicados no Relatório de Gestão da AEB, onde é possível constatar a diferença entre os recursos planejados e executados no orçamento de projetos nessa área espacial. Os dados indicam os valores pretendidos pelo PNAE, representados pela linha em cor azul, bem acima da linha de recursos aprovados pela LOA, em verde, e os recursos efetivamente executados, em cor amarela (Brasil 2018d).

Os dados disponíveis no Portal do Orçamento do Senado Federal permitem cruzar as informações e, dessa forma, confirmar a redução dos recursos disponibilizados e gastos pela AEB. Entre 2001 e 2004, o patamar

médio de desembolso total esteve abaixo de R\$ 100 milhões, subindo ao patamar de R\$ 350 milhões entre 2005 e 2012, adotando uma tendência de queda, até decrescer para valores inferiores a R\$ 200 milhões em 2018, conforme observado na Figura 5. Além da inconstância desses valores, o volume anual ainda pode ser considerado reduzido, se comparados aos números do mercado aeroespacial, cuja estimativa de movimentação se aproxima de US\$ 340 bilhões ao ano no mundo, incluindo atores estatais e privados (Spechoto 2020).

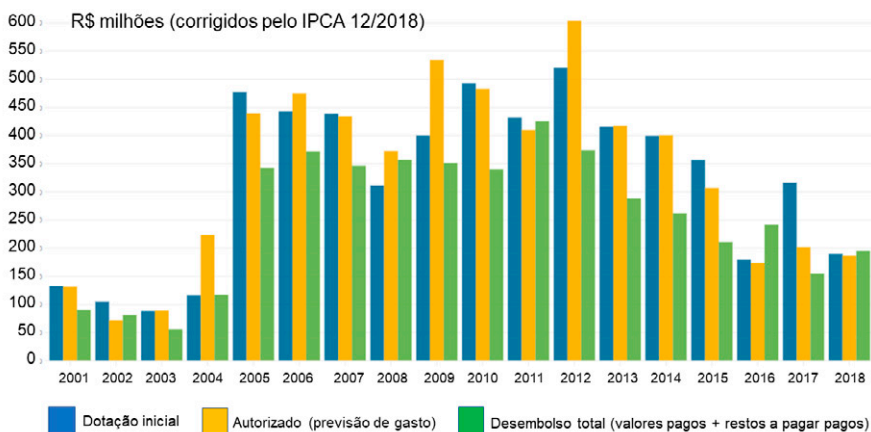


Figura 5 — Orçamento e gastos da AEB.

Fonte: Siga Brasil — Portal do Orçamento do Senado Federal (Brasil 2020b).

A administração de recursos cada vez mais escassos exige o emprego de estratégias adequadas à consecução dos objetivos pretendidos. A priorização dos projetos existentes mostra-se como uma das alternativas a seguir. Essa abordagem pode ser encontrada na literatura de tomada de decisão referente à gestão de portfólio de projetos.

Não obstante os dados apresentados nos gráficos orçamentários, diversos documentos oficiais reiteram o problema da escassez de recursos aos projetos aeroespaciais. Em Relatório do Tribunal de Contas da União, sobre auditoria ao Programa Espacial Brasileiro, o Presidente da AEB externou sua preocupação com o problema orçamentário, ao relatar que “[...] é necessário reconhecer que o orçamento hoje destinado às atividades espaciais brasileiras é muito reduzido, tanto em termos absolutos, quanto em termos relativos, quando comparado ao de outras nações com economias de porte semelhante à nossa” (Brasil 2016b). No Plano Setorial

2019-2022 do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial, órgão do Comando da Aeronáutica, é descrito no primeiro parágrafo do Prefácio:

[...] diante dos elevados custos envolvidos no domínio de tecnologias de emprego dual, torna-se imperativo estabelecer requisitos e prioridades para uma aplicação criteriosa dos recursos relativos ao Orçamento destinados à Defesa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico” (Brasil 2019a).

Alguns parágrafos adiante, ainda no Prefácio do documento oficial, o Comando da Aeronáutica destaca:

Há que se ressaltar a existência de óbices que precisam ser superados, dentre os quais se destacam a imprevisibilidade orçamentária e os constantes contingenciamentos, que desestimulam as empresas a realizarem investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação do interesse da Defesa, cujos projetos se caracterizam, via de regra, por demandarem recursos de vulto, por incertezas técnicas e retornos de longo prazo. A essas dificuldades se somam os embargos tecnológicos e um arcabouço jurídico que não favorece o desenvolvimento de atividades científico-tecnológicas (Brasil 2019a).

As restrições orçamentárias do país atingem diversos setores nacionais, o que não exclui os projetos estratégicos do MD e, conseqüentemente, os projetos do Programa Espacial Brasileiro (Araújo and Rittner 2019). Diante desse cenário econômico-financeiro ao longo dos anos, é necessário adotar estratégias que permitam lidar com as restrições. Nesse contexto, a priorização dos projetos de maior importância é essencial para otimizar a aplicação dos recursos públicos. A divisão dos limitados recursos de forma equânime aos projetos existentes é uma alternativa simples, porém ineficiente no longo prazo, pois todos os projetos correm o risco do sucateamento a médio e longo prazo. Assim, esta pesquisa assume como premissa que os contingenciamentos dos investimentos na área de defesa também atingirão o PESE e, dessa forma, faz-se necessário ordenar os projetos em ordem de importância, no que se refere à distribuição dos recursos em pesquisa e desenvolvimento.

Embora iniciadas há algumas décadas, as atividades espaciais continuam a evoluir e a trazer novos desafios aos países. Ao mesmo tempo em que podem trazer benefícios para suas sociedades, os projetos espaciais costumam ser onerosos aos países que investem nesse tipo de tecnologia. No contexto econômico atual, de recursos orçamentários cada vez mais exíguos e disputados, há que se buscar a melhor aplicação possível dos recursos públicos para o atingimento dos Objetivos Nacionais (Amaral 2010; Araújo and Rittner 2019; Carvalho 2011).

Nesse cenário, é possível destacar a relevância da priorização dos projetos do PESE, em consequência das restrições orçamentárias na área de Defesa. O manual do PESE trata de diversos critérios que são considerados na execução do Programa. Alguns critérios são específicos para os projetos em andamento, e outros, mais abrangentes, destinados ao programa propriamente dito. Dependendo da escolha dos critérios, é possível que os resultados da modelagem sejam diferentes. Esta pesquisa explorou os três critérios basilares do PESE, previstos no manual MD20-S-01 — Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), que detalha o referido Programa: o alinhamento estratégico, a importância da missão e a complementaridade e alinhamento com outras políticas governamentais (Brasil 2018a).

Em decorrência das necessidades de desenvolvimento dos projetos do PESE, sob o contexto das restrições orçamentárias evidenciadas com os dados apresentados e do imperativo da priorização desses recursos, explícita no Plano Setorial 2019-2022, esta pesquisa buscou atender ao objetivo de priorizar os projetos estratégicos do segmento espacial previstos no PESE. Nesse sentido, duas questões de pesquisa foram formuladas: que metodologia se adequa para atingir o objetivo e qual a prioridade que resulta da aplicação do método. A escolha da metodologia apropriada é relevante ao processo de priorização, para que a subjetividade das escolhas por parte de especialistas e tomadores de decisão possa ser reduzida. Em paralelo, o manual do PESE traz critérios que devem ser considerados como basilares para a escolha dos projetos. Nesse caso, a associação da necessidade de priorizar projetos e a existência de critérios de escolha conduz a pesquisa para os métodos de apoio à decisão multicritério. Assim, o artigo foi organizado em cinco seções. Após a seção introdutória, a Seção 2 traz uma revisão da literatura acerca dos métodos de apoio à decisão multicritério utilizados para a escolha e priorização de projetos. Os aspectos metodológicos, envolvendo as etapas da pesquisa, a aplicação do método e a análise dos resultados foram organizados na Seção 3. Por fim, a conclusão é apresentada na Seção 4.

PESQUISAS SOBRE PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS

Os projetos na área aeroespacial são essencialmente técnicos, por envolverem equipamentos de alta tecnologia e sistemas complexos de engenharia. Os atributos desses sistemas conferem características únicas e, nesse contexto, podem ser usadas para a seleção dos melhores projetos. No caso dos projetos sob análise nesta pesquisa, os critérios basilares foram previamente descritos no manual MD20-S-01 — Programa Estratégico

de Sistemas Espaciais, sendo aqui assumidos como premissas à solução do problema (Brasil 2018a).

Considerando essa especificação dos critérios de avaliação dos projetos aeroespaciais, é lícito admitir que algum modelo de apoio à decisão multicritério deva ser utilizado para o atendimento ao objetivo da pesquisa. Esses modelos permitem reduzir a subjetividade da escolha de alternativas que são avaliadas sob múltiplos critérios. Dificilmente uma alternativa apresenta desempenho ótimo ou péssimo em todos os critérios, o que dificulta o processo de tomada de decisão (Almeida 2013).

Dessa forma, recorreu-se a uma busca nas principais bases de pesquisa para o levantamento de estudos que aplicaram modelos de apoio à decisão multicritério para a priorização de projetos. Uma significativa quantidade de artigos científicos tem sido publicada nesta área do conhecimento. Buscou-se, então, verificar as principais metodologias utilizadas em problemas de priorização de projetos, de forma a orientar a escolha do modelo de referência para esta pesquisa.

O levantamento por artigos sobre priorização de projetos envolveu os últimos cinco anos, aqui considerado como o período que abrange o estado-da-arte na literatura científica. Entre os principais artigos publicados, é possível verificar que o AHP está presente na maioria deles. Em Jurík et al. (2020), os autores apresentaram um modelo com AHP para a seleção de cinco projetos, com base nos critérios tradicionais da sustentabilidade: fatores econômico, ambiental e social. A pesquisa mostrou como a busca do equilíbrio com atividades sustentáveis pode trazer benefícios institucionais e sociais. Çoban (2020) avaliou a instalação de projetos alternativos de usinas de energia solar sob critérios técnicos, econômicos e políticos, com base no conhecimento e experiência de especialistas, explorando o AHP com variáveis em linguagem *fuzzy*. Halim, Azman, e Malim (2019) também aplicaram o Fuzzy-AHP para ponderar onze fatores críticos de sucesso que afetam a implementação bem-sucedida do gerenciamento da qualidade total na indústria aeroespacial. Han, Zhang, e Yi (2019) associaram o AHP ao TOPSIS para selecionarem projetos na indústria da construção civil. Shaygan e Testik (2019) exploraram a priorização de projetos na área da saúde com o AHP com linguagem *fuzzy*, através de critérios levantados por diagrama de causa e efeito, também conhecido como diagrama de Ishikawa. Solangi *et al.* (2019) avaliaram 14 cidades no Paquistão para a instalação de um projeto de energia solar fotovoltaica, com base no AHP associado ao método VIKOR. Junior, Guimarães, e Pereira (2017) priorizaram projetos de dragagem de portos marítimos, Agápito *et al.* (2016) focaram em projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação para aplicação nas águas jurisdicionais brasileiras, Parvaneh e El-Sayegh (2016) analisaram

projetos de construção civil e Vitorino, Russo, e Camanho (2016) estudaram diferentes sistemas “*Enterprise Resource Planning*” (ERP) para a gestão hospitalar, todos esses com o uso do AHP para o apoio à decisão.

Embora o AHP predomine nos artigos levantados, tanto isoladamente quanto associado a outro método, é possível verificar que outros modelos de apoio à decisão multicritério também foram utilizados para a priorização de projetos nas mais diversas áreas do conhecimento. Nesse sentido, cabe destaque à pesquisa de Silva *et al.* (2019), que aplicaram a Teoria de Utilidade Multi-Atributo (MAUT) para a seleção de projetos na indústria de óleo e gás; Sousa, Rangel, e Hernandez (2018) aplicaram o método PROMÉTHÉE II na priorização de projetos de produtividade em uma empresa de grande porte, servindo de suporte no planejamento do portfólio anual de projetos; Wu *et al.* (2018) exploraram a programação multiobjetivo com lógica *fuzzy* para a seleção do portfólio de projetos fotovoltaicos; Mussa *et al.* (2018) associaram o PROMETHEE ao *Business Process Modeling Notation* para a priorização de projetos de tecnologia da informação (TI); Hummel *et al.* (2017) aplicaram o método MACBETH para selecionar portfólio de projetos em medicina robótica, para intervenções cirúrgicas invasivas mínimas; Araujo e Amaral (2016) usaram o método ELECTRE I para apoio de decisão na seleção de projetos de uma empresa de desenvolvimento de software livre na cidade de Juazeiro/BA.

A variedade de aplicações dessas pesquisas supramencionadas mostra a versatilidade do uso das metodologias de apoio à decisão, em particular para as aplicações do AHP. Por analogia às pesquisas do estado-da-arte, é aceitável assumir a utilidade do AHP para a priorização dos projetos aeroespaciais desta pesquisa. Assim, o AHP foi escolhido como o método para solucionar o problema.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia de pesquisa foi estruturada com base nas etapas tradicionais do AHP. Em linhas gerais, esse método de apoio à decisão multicritério requer a definição de um objetivo da pesquisa, dos critérios e de eventuais subcritérios para avaliação de alternativas capazes de solucionar o problema. O fluxograma da Figura 6 descreve as oito etapas desta pesquisa.

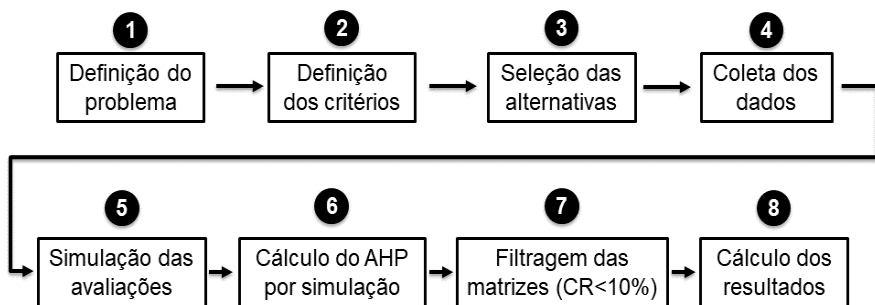


Figura 6 — Etapas do método utilizado.

A Etapa 1 envolveu o estudo de documentos governamentais e uma avaliação da conjuntura econômica do país, no que se refere aos recursos financeiros disponíveis para a pesquisa e desenvolvimento de projetos estratégicos nos últimos anos. Um diagnóstico preliminar dessa conjuntura indicou a necessidade de priorizar os projetos estratégicos em desenvolvimento, tendo em vista uma eventual escassez de recursos para investimento nas pesquisas. Essa etapa foi apresentada na seção introdutória.

A etapa 2 se refere à definição dos critérios a serem utilizados para a ordenação das alternativas. O manual do PESE apresenta os critérios basilares que são considerados na execução do Programa, sendo utilizados para a modelagem do AHP: o alinhamento estratégico, a importância da missão e a complementaridade e alinhamento com outras políticas governamentais (Brasil 2018a).

A etapa 3 envolve a seleção das alternativas do problema. Do mesmo manual do PESE foram extraídos os quatro projetos. Essas etapas iniciais permitiram estruturar o problema de forma hierárquica, conforme descrito na Seção 4.

Na etapa 4 foram selecionados especialistas para efetuarem as avaliações, pelo método AHP. A escolha dos especialistas privilegia os profissionais com maior experiência e conhecimento nos projetos aeroespaciais da Força Aérea Brasileira. Os questionários que exploram o método AHP são dependentes da estrutura hierárquica do problema, que requer avaliações paritárias para cada nível hierárquico de critérios, subcritérios e alternativas. A coleta dos dados encerrou a etapa.

As etapas 5 a 8 referem-se à modelagem do AHP. Na etapa 5 foram simuladas novas avaliações, com base nos dados coletados dos especialistas. Assim, de cada avaliação paritária foram simulados “n” valores, conforme detalhado na Seção 4. Na etapa 6 foram aplicadas as Equações (1) a (6), para os cálculos dos pesos das alternativas (Liu and Lin 2016).

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ \frac{1}{a_{12}} & 1 & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ \frac{1}{a_{1n}} & \frac{1}{a_{2n}} & \dots & 1 \end{bmatrix} \tag{1}$$

$$w_i = \frac{\left(\prod_{j=1}^n a_{ij} \right)^{1/n}}{\sum_{i=1}^n \left(\prod_{j=1}^n a_{ij} \right)^{1/n}} \tag{2}$$

$$A^s = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ \frac{1}{a_{12}} & 1 & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ \frac{1}{a_{1n}} & \frac{1}{a_{2n}} & \dots & 1 \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \vdots \\ w_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} w'_1 \\ w'_2 \\ \vdots \\ w'_n \end{bmatrix} \tag{3}$$

$$\lambda_{\max} = (1/n) \times (w'_1/w_1 + w'_2/w_2 \dots + w'_n/w_n) \tag{4}$$

$$IC = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} \tag{5}$$

$$RC = \frac{IC}{IR} \tag{6}$$

Em que:

A: matriz recíproca de avaliações paritárias de um Especialista

a_{ij} : valor da avaliação paritária correspondente à escala de Saaty

w_i : autovetor das alternativas (pesos dos critérios ou projetos)

λ_{\max} : autovalor máximo da matriz recíproca

IC: Índice de Consistência

RC: Razão de Consistência

IR: Índice Aleatório, calculado com base na tabela de referência com a razão da matriz (quantidade de linhas/colunas da matriz quadrada), conforme a Tabela 1.

Tabela 1
Índices Aleatórios

Razão da matriz	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Índice Aleatório (IR)	0	0	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45

Fonte: adaptado de Bhaskar, Kumar, e Patnaik (2019).

Na etapa 7, o processo de simulação é filtrado, com base nos valores de RC (razão de consistência) inferiores a 10%, considerados aceitáveis sob o ponto de vista da consistência lógica das avaliações. Na etapa 8, os resultados são consolidados para diferentes cenários, considerando o RC mínimo, médio e máximo.

Estrutura hierárquica do problema

O emprego do AHP para a priorização dos projetos do PESE foi elaborado com base numa estrutura hierárquica que reúne o objetivo a atingir, os três critérios escolhidos para a avaliação e os quatro projetos do PESE, conforme a Figura 7.

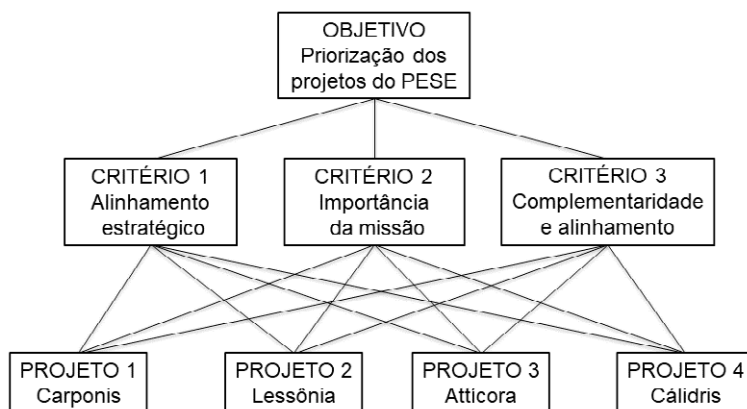


Figura 7 — Estrutura hierárquica do problema

O Critério 1 refere-se ao alinhamento estratégico do projeto, que indica a conformidade do projeto com a END e com as necessidades operacionais descritas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

(EMCFA), pelos Estados-Maiores das três Forças e pelo CCISE. O Grupo de Assessoramento da CCISE também considera o caráter dual (civil e militar) dos sistemas previstos em projeto.

O Critério 2 refere-se à importância da missão. Isto indica o quanto o projeto aumenta a eficiência e a eficácia das atividades dos clientes internos e externos ao MD.

O Critério 3 refere-se à complementaridade e alinhamento dos projetos com as principais políticas governamentais do tema:

- Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE): ênfase no aumento de sinergia das ações do PESE com o PNAE, em consonância com as diretrizes da END e necessidades operacionais das Forças Armadas no uso dos sistemas espaciais, além de colaborar na busca nacional pela autonomia do acesso ao espaço;
- Política de Desenvolvimento Industrial: ênfase na capacitação e consolidação da base industrial do setor espacial, assim como o adensamento tecnológico e a organização da cadeia produtiva, mediante o uso do poder de compra governamental; e
- Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação: ênfase nas inovações tecnológicas ao desenvolvimento de novos conhecimentos, de forma independente e autônoma no país.

Esta pesquisa analisou os quatro projetos previstos no PESE, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 — Lista de projetos do PESE

Nº	Projeto do PESE	Finalidade	Aplicação	Tipo de Sistema
1	Carponis	Observação da Terra	Sensoriamento remoto com sensor óptico	Não-Geoestacionário
2	Lessônia	Observação da Terra	Sensoriamento remoto com sensor radar	Não-Geoestacionário
3	Attícora	Comunicações	Comunicações táticas	Não-Geoestacionário
4	Cálidris	Comunicações	Comunicações estratégicas	Geoestacionário

Fonte: adaptado de Brasil (2019b).

O projeto Carponis trata da implantação de um sistema espacial de sensoriamento remoto óptico de alta resolução. Tem por objetivo prover a geração de imagens com resolução menor que um metro, com intervalo médio de três a cinco dias, para o atendimento das demandas das Forças Armadas e demais órgãos da sociedade brasileira. Permitirá o aprimoramento da vigilância, do controle do espaço aérea, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras. Como projeto de aplicação dual, o Carponis pode ser utilizado para atualização cartográfica, apoio ao combate a ilícitos ambientais, apoio ao combate ao tráfico de drogas, determinação da navegabilidade dos rios, proteção das comunidades indígenas, entre outras (Brasil 2019b).

O projeto Attícora é um sistema de satélites em órbita baixa com aplicações que poderão beneficiar diversos órgãos do Estado, em particular àqueles relacionados à Segurança Pública. Pode ser visto como um sistema complementar ao Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas, com o qual poderá contribuir em duas vertentes: na aplicação e na cobertura. Em relação às aplicações, o Attícora permite a comunicação tática com maior nível de mobilidade, oferecendo melhores condições para pequenas frações em áreas de selva, por exemplo. Ainda nessa vertente, é possível melhorar o mapeamento em regiões isoladas, que incluem as fronteiras brasileiras. Em relação à cobertura, o Attícora é um sistema de baixa órbita, proporcionando comunicações além do território nacional, o que pode incluir tropas em operações multinacionais no exterior e navios da Marinha em água internacionais, por exemplo. No longo prazo é possível ainda adicionar aplicações de mapeamento de informações e posicionamento. Considerando a vida útil de cinco anos para esses satélites de baixa órbita, o projeto do Attícora prevê o lançamento de quatro constelações sucessivas, com agregação de valor tecnológico, científico, industrial, funcional e de defesa (Brasil 2019b).

O projeto Lessônia consiste em sistema de satélites de sensoriamento remoto com sensor radar, também de órbita baixa. Assim como o Carponis, servirá para o fornecimento de imagens com possibilidade de emprego por diversos órgãos. A principal diferença reside nas condições sobre as quais as imagens podem ser obtidas. Enquanto o sensor óptico do Carponis exige que o alvo esteja visível (sem cobertura de nuvens, ou chuva), um satélite com sensor radar, como o Lessônia, pode obter imagens mesmo nessas condições meteorológicas adversas. Nesse contexto, o Lessônia poderá atender a demandas de inteligência, monitoramento da Amazônia, controle ambiental, agricultura, monitoramento de fronteiras, controle do tráfego marítimo, aplicações em hidrologia, oceanografia, cartografia, estudos urbanos, entre outros (Brasil 2019b).

O projeto Cálidris trata dos satélites geoestacionários empregados para comunicações estratégicas. Foi o primeiro artefato espacial lançado e já posicionado de forma geoestacionária pelo Brasil, em 2017. Tratou-se de projeto de interesse comum do MD e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. De natureza essencialmente dual, o Cálidris visa a atender às comunicações estratégicas do governo brasileiro, como, por exemplo o Programa Nacional de Banda Larga e o Sistema Militar de Comando e Controle (Brasil 2019b).

Coleta de dados

A coleta de dados envolveu a elaboração de um questionário aos especialistas do setor espacial. O questionário foi composto por três partes: a primeira faz uma breve apresentação da pesquisa; a segunda elenca os projetos do PESE e descreve os critérios de avaliação, incluindo uma orientação sobre o preenchimento do questionário; a última parte reúne as avaliações paritárias dos critérios e dos projetos, em face a cada critério.

Os questionários foram enviados para 28 profissionais de Instituições Governamentais Brasileiras, que atuam em diferentes áreas do setor espacial. Para a modelagem foram consideradas dez respostas, em função do preenchimento completo dos dados solicitados. O extrato do questionário e os resultados com as avaliações paritárias dos especialistas estão detalhados no Apêndice. A qualificação dos respondentes se encontra detalhada no Quadro 2, com as instituições de origem, as áreas do conhecimento especializado e o tempo de experiência na gestão de projetos aeroespaciais.

Quadro 2
Qualificação dos respondentes

Qualificação dos Especialistas	Instituição	Área de Conhecimento	Experiência em Projetos Aeroespaciais
Especialista 1	Centro de Operações Espaciais (COPE-S)	Engenharia de Telecomunicações	1 ano
Especialista 2	Comissão de Coordenação e Implantação de Sistemas Espaciais (CCISE)	Engenharia Aeronáutica	Entre 1 e 5 anos
Especialista 3	Comissão de Coordenação e Implantação de Sistemas Espaciais (CCISE)	Engenharia Aeroespacial	1 ano
Especialista 4	Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER)	Ciências Aeronáuticas e Análise Operacional	Entre 1 e 5 anos
Especialista 5	Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE)	Engenharia Elétrica e Gerenciamento de Projetos	Entre 1 e 5 anos
Especialista 6	Comissão de Coordenação e Implantação de Sistemas Espaciais (CCISE)	Engenharia de Telecomunicações	Entre 1 e 5 anos
Especialista 7	Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE)	Ciências Aeronáuticas e Sistemas Espaciais	Entre 1 e 5 anos
Especialista 8	Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE)	Ciências de Operações de Sistemas Espaciais	Entre 1 e 5 anos
Especialista 9	Agência Espacial Brasileira (AEB)	Análise de Sistemas e Sistemas de Informação Estratégicos	Superior a 5 anos
Especialista 10	Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER)	Ciências Aeronáuticas e Engenharia de Sistemas	Superior a 5 anos

Análise dos Resultados

A coleta dos dados permitiu reunir dez valores para cada avaliação paritária do AHP. A média é uma medida de tendência central em estatística, com a finalidade de resumir um conjunto de dados a um valor, que representa o centro de sua distribuição. Assim, o conjunto de avaliações é transformado em uma média, de forma a traduzir uma espécie de consenso das avaliações e simplificar os cálculos.

Entretanto, dependendo da assimetria do conjunto de dados, a agregação por média pode provocar distorções aos resultados (Heathcote, Popiel, and Mewhort 1991). Por exemplo, se nove entre dez alternativas recebem avaliação 1/9 e a última alternativa recebe 9 unidades, a média aritmética indica resultado unitário para todas as alternativas. Esse resultado parece não representar adequadamente o conjunto dos dados.

Uma forma de mitigar essa limitação em problemas de avaliação por grupo de especialistas é abordar o problema com simulação de novos valores. Nesse caso, esse conjunto de dez valores é transformado em uma distribuição de probabilidade. Essa distribuição permite simular “n” valores aleatórios que mantém as características do conjunto de avaliações coletadas. Para esse novo conjunto de “n” valores, são procedidos “n” cálculos do AHP, produzindo um histograma de resultados para cada alternativa (Gavião *et al.* 2019).

Outra vantagem na simulação das avaliações é a possibilidade de filtrar os resultados que apresentam consistência lógica. O uso de somente um valor para os cálculos pode representar uma razão de consistência superior a 10%, o que obrigaria uma retomada de avaliações junto aos especialistas para atender a esse requisito. O uso de “n” valores das avaliações amplia a probabilidade de produzir resultados lógicos, preservando aqueles com razão de consistência inferior a 10% (Gavião *et al.* 2019).

Para a simulação das avaliações dos especialistas, associou-se cada avaliação paritária ao valor mais provável de “n” valores, que estão situados entre valores mínimos (1/9) e máximos (9) da escala de Saaty (1980).

O processo adotado simulou a geração de 10 mil valores para cada a_{ij} , valendo-se do emprego da distribuição Beta PERT, disponível no aplicativo “mc2d”, no banco de dados do software R (Pouillot and Delignette-Muller 2010). O aplicativo “mc2d” exige um parâmetro adicional para essas distribuições, denominado *shape*. Este parâmetro está associado à curtose da distribuição de probabilidade: valores elevados indicam desvios-padrão reduzidos, enquanto os valores próximos a zero ampliam o desvio-padrão da distribuição. Nesta pesquisa, padronizou-se o *shape* igual a 10, para todas as distribuições Beta PERT e uma quantidade “n” de simulações igual a dez mil.

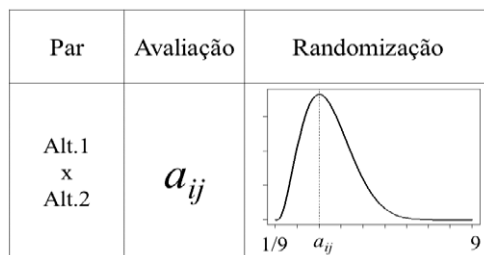


Figura 8 — Exemplo de randomização de uma avaliação paritária

Fonte: Gavião *et al.* (2019).

Na Figura 8 é possível verificar um procedimento de randomização de uma avaliação paritária entre as Alternativas 1 e 2. Supondo que essa avaliação recebeu o valor “a” do especialista, esse dado passa a ser o valor mais provável da distribuição Beta PERT, que recebe os valores mínimo e máximo de 1/9 e 9, respectivamente, que refletem os valores possíveis da escala de Saaty (1980). Com a definição dos parâmetros dessa função é possível simular os dez mil valores desse especialista para a avaliação da alternativa 1 *versus* a alternativa 2. A Tabela 2 resume os resultados obtidos com os cálculos do AHP para dez mil valores.

A Tabela 2 foi dividida em duas seções, para facilitar a visualização dos resultados. Os resultados do AHP indicam pesos para os critérios e alternativas em cada critério, situados entre os valores 0 e 1. As três primeiras linhas de resultados em cada seção mostram os resultados para as dez mil simulações, sem filtragem da razão de consistência. A quarta linha dos resultados das simulações mostra as soluções para as simulações que respeitam a $RC < 0,1$. Nesse caso, estão também indicadas as quantidades de simulações que atenderam a essa condição. Por exemplo, em relação às avaliações paritárias dos critérios, é possível verificar que 6.969 simulações, da amostra de 10 mil, obtiveram $RC < 0,1$.

Nesta pesquisa, o cálculo de consistência utilizou os três cenários seguintes:

1. Valor de RC mínimo — considerando-se todos os resultados, ou seja, as matrizes com menor razão de consistência entre a amostra de 10 mil;
2. Valor de RC médio de todas as 10 mil matrizes; e
3. Valor de RC médio das amostras inferiores a 10%.

Cabe destacar que os valores correspondentes ao RC máximo, na 3ª linha de cada seção, foram dispensados, por serem superiores a 10%.

Com os pesos da Tabela 1, é possível ponderar os resultados para a obtenção dos resultados finais de cada projeto do PESE, conforme a Tabela 2. Por exemplo, o peso de 0,3982 ao Proj. 1, no cenário de RC mínimo, é o resultado da soma dos produtos de cada peso do Proj.1 em relação aos três critérios. Dessa forma, a soma dos pesos dos projetos para cada cenário é igual à unidade.

Tabela 2
Resultados das comparações entre projetos e critérios do PESE

SIMULAÇÕES		PESOS DOS CRITÉRIOS					PESOS DOS PROJETOS NO CRITÉRIO 1				
		CR	Crit 1	Crit 2	Crit 3	CR	Proj 1	Proj 2	Proj 3	Proj 4	
Amostra N = 10.000	Mín	0,00079	0,43850	0,39445	0,16705	0,00044	0,42627	0,34174	0,14196	0,09003	
	Média	0,07824	0,41923	0,42233	0,15845	0,05133	0,41946	0,34900	0,14687	0,08467	
	Máx	0,49643	0,40497	0,43371	0,16132	0,17575	0,45682	0,32092	0,13256	0,08970	
RC < 0,1	Média	0,04227647	0,4193593	0,4224181	0,1582226	0,04882635	0,41933032	0,34896298	0,14683484	0,08467186	

n = 6.969

n = 9.622

SIMULAÇÕES		PESOS DOS PROJETOS NO CRITÉRIO 2					PESOS DOS PROJETOS NO CRITÉRIO 3				
		CR	Proj 1	Proj 2	Proj 3	Proj 4	CR	Proj 1	Proj 2	Proj 3	Proj 4
Amostra N = 10.000	Mín	0,00011	0,37668	0,43615	0,11754	0,06963	0,00245	0,37537	0,41539	0,11880	0,09044
	Média	0,03678	0,37606	0,44076	0,11023	0,07295	0,06364	0,39668	0,39692	0,11847	0,08793
	Máx	0,12828	0,36047	0,45521	0,11308	0,07124	0,20546	0,46210	0,33322	0,11857	0,08611
RC < 0,1	Média	0,03662733	0,37606614	0,44074444	0,11023748	0,07295194	0,05640208	0,3967945	0,3966883	0,1184948	0,0880224

n = 9.971

n = 8.853

Legenda: Crit. 1 — alinhamento estratégico do projeto; Crit. 2 — importância da missão; Crit. 3 — complementaridade e alinhamento com políticas governamentais; Proj. 1 — Carponis; Proj. 2 — Lessônia; Proj. 3 — Atticora; Proj. 4 — Cálidris.

Tabela 3
Prioridade dos projetos do PESE

Pesos dos Projetos para as diferentes RC	Proj1	Rank	Proj2	Rank	Proj3	Rank	Proj4	Rank
RC mínimo (N=10 mil)	0,3982	1	0,3912	2	0,1284	3	0,0820	4
RC médio (N=10 mil)	0,3975	1	0,3953	2	0,1268	3	0,0802	4
RC médio (CR < 0,1)	0,3975	1	0,3952	2	0,1268	3	0,0802	4

Nos resultados da Tabela 3, o projeto 1 (Carponis) revelou-se como o de maior prioridade nos três cenários, seguido de perto pelo projeto 2 (Lessônia). A diferença entre os resultados desses projetos é bem reduzida, quando comparados aos pesos obtidos pelos projetos 3 e 4. Assim, seria interessante reunir os projetos 1 e 2 como de maior prioridade, caso haja a necessidade de redução de investimentos nos próximos anos.

CONCLUSÃO

A pesquisa teve por objetivo priorizar os projetos estratégicos do segmento espacial previstos no PESE. Assim, foram formuladas duas questões de pesquisa: a primeira, com foco sobre a metodologia que se adequa para atingir o objetivo; segundo, qual a prioridade resultante da aplicação do método escolhido. Para a questão inicial, verificou-se a utilidade dos modelos de apoio à decisão multicritério. Após o levantamento da literatura e análise das pesquisas relacionadas à priorização de projetos, verificou-se que o AHP, isoladamente ou associado a outros métodos, tem sido frequentemente explorado com essa finalidade. Com base em uma hierarquia de critérios e alternativas, o método AHP resulta em uma prioridade das alternativas, a partir da comparação paritária das variáveis do problema, utilizando-se uma escala relativa de importância.

A análise e o tratamento dos dados coletados possibilitaram indicar uma priorização de projetos do PESE, que correspondeu à segunda questão da pesquisa. Os dados foram coletados por meio de questionários, enviados a especialistas brasileiros no setor espacial, com perguntas sobre o assunto, considerando a aplicação do método AHP. As respostas consideraram os

critérios descritos no documento que traz a descrição do PESE elaborado pelo MD (Brasil 2018a). Os resultados indicaram uma priorização entre os projetos analisados, ressaltando dois grupos.

Os indicadores de prioridade entre os dois primeiros colocados entre os projetos mostraram uma diferença bem menor do que entre os dois últimos. As evidências permitiram concluir que, considerando as respostas dos especialistas, verificadas segundo o modelo AHP, o projeto Carponis ficou caracterizado como o de maior prioridade. Este foi seguido, bem de perto, pelo projeto Lessônia. Já os projetos Attícora e Cálidris ficaram, respectivamente, com a terceira e quarta posição na lista de prioridades, com indicadores que os distanciam dos mais prioritários.

Por fim, cabe ressaltar que o estudo do emprego do método AHP, com as possíveis adaptações desse modelo, mostra-se amplo e diversificado. Desafios como, por exemplo, o enfoque com outros critérios, ou considerando-se um público composto por amostra diversa da utilizada nesta pesquisa podem trazer mais esclarecimentos sobre o tema explorado. Assim, os resultados obtidos a partir dos procedimentos metodológicos adotados com a pesquisa podem auxiliar os escalões de comando para na tomada de decisão sobre os projetos do PESE, reduzindo eventual subjetividade na destinação de recursos orçamentários ao setor espacial no país.

Na pesquisa foram identificadas algumas limitações. O método AHP requer a coleta de avaliações de especialistas. Nesse caso, existe a natural parcialidade do julgamento humano, associada a eventuais erros de processo (i.e., preenchimento equivocado dos questionários do modelo). Além disso, a opinião dos especialistas pode não ser suficiente para generalizar conclusões, cabendo ao pesquisador a análise dos resultados à luz do grupo de especialistas selecionado para a pesquisa. Essa limitação é inerente a qualquer processo de coleta de opiniões ou impressões de especialistas.

REFERÊNCIAS

Agápito, Andrezza de Oliveira, Dalessandro Soares Vianna, Larissa Archangelo Candido, Edwin B Mitecc Meza, and Marcilene de Fátima Dianin Vianna. 2016. "Utilização Do Método de Análise Hierárquica (Ahp) Como Ferramenta de Auxílio Multicritério No Processo de Decisão de Priorização de Projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação Na Amazônia Azul." *Blucher Marine Engineering Proceedings* 2, no. 1: 474–83.

Almeida, Adiel Teixeira de. 2013. *Processo de Decisão Nas Organizações: Construindo Modelos de Decisão Multicritério*. São Paulo: Editora Atlas S.A.

Amaral, Roberto. 2010. “Porque o Programa Espacial Engatinha (as Dificuldades Brasileiras de Desenvolver Projetos Estratégicos).” *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica* 2, no. 5: 4–42.

Araújo, Carla, and Daniel Rittner. 2019. “Sem Orçamento, Defesa Adia Projetos Estratégicos Até 2040.” *Valor Econômico*, May 9. <https://www.valor.com.br/brasil/6230385/sem-orcamento-Defesa-adia-projeto-estrategico-ate-2040>.

Araujo, Jéfferson Jesus de, and Thiago Magalhães Amaral. 2016. “Aplicação Do Método ELECTRE I Para Problemas de Seleção Envolvendo Projetos de Desenvolvimento de Software Livre.” *Revista GEPROS* 11, no. 2: 121.

Bartels, Walter. 2011. “A Atividade Espacial e o Poder de Uma Nação.” In *Desafios Do Programa Espacial Brasileiro*, 1st ed., 59–79. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Bhaskar, Sourabh, Mukesh Kumar, and Amar Patnaik. 2019. “Application of Hybrid AHP-TOPSIS Technique in Analyzing Material Performance of Silicon Carbide Ceramic Particulate Reinforced AA2024 Alloy Composite.” *Silicon*: 1–10.

Brasil. 2009. “Diretriz Ministerial 0014/2009 — Integração e Coordenação Dos Setores Estratégicos Da Defesa.” Brasília: Ministério da Defesa. https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/0014_2009.pdf.

_____. 2016a. “Estratégia Nacional de Defesa. Versão Sob Apreciação Do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, Art. 9º, § 3º).” Brasília-DF. http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf.

_____. 2016b. “Relatório de Auditoria Do TCU No Programa Espacial Brasileiro (TC 016.582/2016-0).” Brasília.

_____. 2017. “História — A Origem Do INPE Na Corrida Espacial.” Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. http://www.inpe.br/institucional/sobre_inpe/historia.php.

_____. 2018a. “MD20-S-01 — Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE).” Brasília: Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md20_s_01_programa_estrategico_de_sistemas_espaciais_pese_ed-2018.pdf.

_____. 2018b. “Política Nacional de Desenvolvimento Das Atividades Espaciais (PNDAAE).” Agência Espacial Brasileira. Ministério Da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. 2018. <http://www.aeb.gov.br/programa-espacial-bra>

sileiro/politica-organizacoes-programa-e-projetos/politica-nacional-de-desenvolvimento-das-atividades-espaciais-pndae/.

_____. 2018c. “Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE).” Agência Espacial Brasileira. Ministério Da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. <http://www.aeb.gov.br/programa-espacial-brasileiro/politica-organizacoes-programa-e-projetos/programa-nacional-de-atividades-espaciais/>.

_____. 2018d. “Relatório de Gestão Do Exercício de 2017.” Brasília. http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/RG-2017_AEB-Final_TCU_Processo_01350.000058-2018-83.pdf.

_____. 2018e. “Sistema Nacional de Desenvolvimento Das Atividades Espaciais (SINDAE).” Agência Espacial Brasileira. Ministério Da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. <http://www.aeb.gov.br/programa-espacial-brasileiro/politica-organizacoes-programa-e-projetos/sistema-nacional-de-desenvolvimento-de-atividades-espaciais/>.

_____. 2019a. “Plano Setorial Do DCTA 2019-2022 (PCA 11-53/2019).” Brasília: Ministério da Defesa.

_____. 2019b. “Requerimento de Informação No 630/2019.” Brasília: Ministério da Defesa. Ofício no 17977/GM-MD. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1777020.

_____. 2020a. “O Que é o PESE?” Comissão de Coordenação e Implantação de Sistemas Espaciais (CCISE). <http://www2.fab.mil.br/ccise/index.php/o-que-e-o-pese>.

_____. 2020b. “Portal Do Orçamento Do Senado Federal.” Siga Brasil. <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

Carleial, Aydano Barreto. 2009. “Uma Breve História Da Conquista Espacial.” *Parcerias Estratégicas* 4, no. 7: 21–30.

Carvalho, Himilcon de Castro. 2011. “Alternativas de Financiamento e Parcerias Internacionais Estratégicas No Setor Espacial.” In *Desafios Do Programa Espacial Brasileiro*, 17–40. Brasília: Brasil. Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Çoban, Veysel. 2020. “Solar Energy Plant Project Selection with AHP Decision-making Method Based on Hesitant Fuzzy Linguistic Evaluation.” *Complex & Intelligent Systems*.

Durão, Otavio Santos Cupertino, and Décio Castilho Ceballos. 2011. “Desafios Estratégicos Do Programa Espacial Brasileiro.” In *Desafios Do Programa Espacial Brasileiro*, 41–58. Brasília: Brasil. Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Etzkowitz, Henry, and Loet Leydesdorff. 1995. “The Triple Helix—University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development.” *EASST Review* 14, no. 1: 14–9.

Gavião, Luiz Octávio, Annibal Parracho Sant’Anna, Gilson Brito Alves Lima, Pauli Adriano de Almada Garcia, and Sergio Kostin. 2019. “Apoio à Decisão Associando a Composição Probabilística de Preferencias Ao Monte Carlo AHP (CPP-MCAHP).” In *LI Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional*, 1–12. Limeira-SP: SOBRAPO. https://callforpapers.galoa.com.br/br/system/files/realmsb-po-2019/submissions/submission-104556-875619-field_submission_abstract_file2.pdf.

Halim, Faridah Abdul, Adillah Azman, and Muhammad Rozi Malim. 2019. “Prioritising Critical Success Factors of TQM in Malaysia Aerospace Industry Using Fuzzy AHP.” In *Journal of Physics: Conference Series*, 1366:12108. IOP Publishing.

Han, Bing, Xiao-Xiong Zhang, and Yujiang Yi. 2019. “Multi-Criteria Project Selection Using Fuzzy Preference Relations Based AHP and TOPSIS.” In *2019 Chinese Control And Decision Conference (CCDC)*, 3809–16. IEEE.

Heathcote, Andrew, Stephen J Popiel, and D J Mewhort. 1991. “Analysis of Response Time Distributions: An Example Using the Stroop Task.” *Psychological Bulletin* 109, no. 2: 340.

Hummel, J. M., Monica D. Oliveira, Carlos A. Bana e Costa, and Maarten J. IJzerman. 2017. “Supporting the Project Portfolio Selection Decision of Research and Development Investments by Means of Multi-Criteria Resource Allocation Modelling.” In *Multi-Criteria Decision Analysis to Support Healthcare Decisions*, 89–103. Springer.

Junior, Ilton Curty Leal, Vanessa de Almeida Guimarães, and Newton Narciso Pereira. 2017. “Avaliação de Aspectos e Atributos de Sustentabilidade Para Priorização de Projetos de Dragagem Em Portos.” *Revista de Administração, Sociedade e Inovação* 3, no. 2: 152–74.

Jurík, Lukáš, Natália Horňáková, Eva Šantavá, Dagmar Cagáňová, and Jozef Sablik. 2020. “Application of AHP Method for Project Selection in the Context of Sustainable Development.” *Wireless Networks*, 1–10.

Krug, Thelma. 2009. "Tecnologia Espacial Como Suporte à Gestão Dos Recursos Naturais." *Parcerias Estratégicas* 4, no. 7: 211–26.

Liu, Cheng Hsiung, and Chun-Wei R Lin. 2016. "The Comparative of the AHP Topsis Analysis Was Applied for the Commercialization Military Aircraft Logistic Maintenance Establishment." *International Business Management* 10, no. 4: 6428–32.

Lobo, Carlos Eduardo Riberi, and Ana Claudia Salgado Cortez. 2015. "O Programa 'Guerra Nas Estrelas' e o Governo Reagan." *CADUS-Revista de Estudos de Política, História e Cultura* 1, no. 1: 39–50.

Meira Filho, Luiz Gylvan, Lauro Tadeu Guimarães Fortes, and Eduardo Dorneles Barcelos. 2009. "Considerações Sobre a Natureza Estratégica Das Atividades Espaciais e o Papel Da Agência Espacial Brasileira." *Parcerias Estratégicas* 4, no. 7: 7–20.

Mussa, Munir, Renata Cordeiro, Rafael Freitas, Henrique Hora, and Simone Silva. 2018. "Priorização de Projetos de TI Através Da Modelagem Do Processo e Utilização Do Método PROMETHEE." *Revista de Gestão Dos Países de Língua Portuguesa* 17, no. 1: 56–75.

Parvaneh, Fatemeh, and Sameh Monir El-Sayegh. 2016. "Project Selection Using the Combined Approach of AHP and LP." *Journal of Financial Management of Property and Construction* 21, no. 1: 39–53.

Pereira, Leandro Batista. 2018. "Agência Espacial Brasileira (Verbete)." Rio de Janeiro: FGV-CPDOC. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/agencia-espacial-brasileira-aeb>.

Pouillot, Régis, and Marie Laure Delignette-Muller. 2010. "Evaluating Variability and Uncertainty Separately in Microbial Quantitative Risk Assessment Using Two R Packages." *International Journal of Food Microbiology* 142, no. 3: 330–40.

Queiroz, Glauber Pimentel de, and Luiz Ricardo Cavalcante. 2012. "TD 1751 — Evolução Da Execução Orçamentária Do Ministério Da Ciência, Tecnologia e Inovação Entre 2001-2010." Brasília. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1751.pdf.

Saaty, Thomas L. 1980. *The Analytic Hierarchy Process* 324. New York: McGraw-Hill.

Silva, Bruno Candido, Eber Assis Schmitz, Monica Ferreira Silva, and Luis Alberto Duncan Rangel. 2019. "Apoio Multicritério à Decisão Para Priorização de Projetos de P&D: Um Estudo de Caso Em Empresa de Óleo e Gás." *ISys-Revista Brasileira de Sistemas de Informação* 13, no. 1: 5–32.

Silva, Ozires, and Walter Bartels. 2009. “Tecnologia Espacial e Desenvolvimento.” *Parcerias Estratégicas* 4, no. 7: 31–42.

Solangi, Yasir Ahmed, Syed Ahsan Ali Shah, Hashim Zameer, Muhammad Ikram, and Burak Omer Saracoglu. 2019. “Assessing the Solar PV Power Project Site Selection in Pakistan: Based on AHP-Fuzzy VIKOR Approach.” *Environmental Science and Pollution Research* 26, no. 29: 30286–302.

Sousa, Bruno Carlos da Silva, Luis Alberto Duncan Rangel, and Cecilia Toledo Hernandez. 2018. “Priorização de Projetos de Melhoria de Produtividade Através Do Método Multicritério PROMETHÉE II.” *Pesquisa Operacional Para o Desenvolvimento* 10, no. 1: 27–40.

Spechoto, Caio. 2020. “Agência Espacial Faz 25 Anos Sem Consolidar Indústria.” *Terra Notícias*. <https://www.terra.com.br/noticias/agencia-espacial-faz-25-anos-sem-consolidar-industria,227659e9e6571da764ca7643fcb6a5b98wbgnytt.html>.

Teracine, Edson Baptista. 2009. “Os Benefícios Sócio-Econômicos Das Atividades Espaciais No Brasil.” *Parcerias Estratégicas* 4, no. 7: 43–74.

Vitorino, Sidney Lincoln, Rosaria de Fátima Segger Macri Russo, and Roberto Camanho. 2016. “Aplicação Do AHP Na Aquisição de Um ERP de Gestão Hospitalar.” *Revista de Gestão e Projetos-GeP* 7, no. 3: 61–73.

Wu, Yunna, Chuanbo Xu, Yiming Ke, Kaifeng Chen, and Xiaokun Sun. 2018. “An Intuitionistic Fuzzy Multi-Criteria Framework for Large-Scale Rooftop PV Project Portfolio Selection: Case Study in Zhejiang, China.” *Energy* 143: 295–309.

APÊNDICE

A coleta de dados seguiu os procedimentos de aplicação do método AHP. O especialista realiza comparações par-a-par entre os critérios e os projetos, seguindo a escala proposta por Thomas Saaty, conforme a Figura A1.

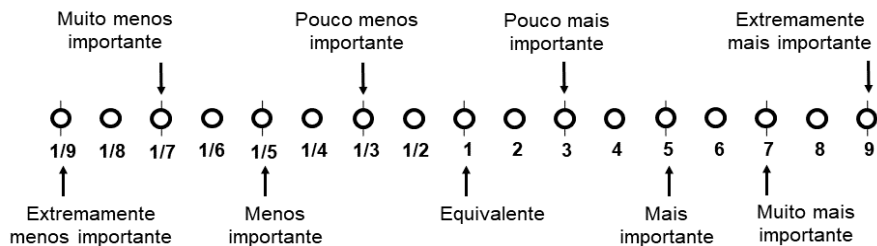


Figura A1 — Escala de avaliação.

Para ilustrar o procedimento de avaliação, supõe-se um problema com três critérios A, B e C, e que a sua avaliação considera o Critério A um **pouco mais importante** que o Critério C, seguindo a escala de avaliação apresentada, adicione o número “3” na respectiva célula. Neste caso, a linha A é a primeira entrada e a coluna C a segunda. As células em cinza não precisam ser preenchidas. O número “1” indica a equivalência entre os critérios iguais, conforme a Figura A2.

		Colunas (2ª entrada)		
		A	B	C
Linhas (1ª entrada)	A	1		3
	B		1	
	C			1

Figura A2 — Ilustração da avaliação paritária.

Os resultados das avaliações dos especialistas aos critérios (C1, C2 e C3) e dos projetos (P1, P2, P3 e P4) estão apresentados nas Figura A3 a A6.

Especialista 1				Especialista 2				Especialista 3				Especialista 4				Especialista 5			
	C1	C2	C3		C1	C2	C3		C1	C2	C3		C1	C2	C3		C1	C2	C3
C1	1	1	1/5	C1	1	1/6	1/3	C1	1	6	8	C1	1	1/3	1	C1	1	1/5	1
C2			1	C2			3	C2			4	C2			7	C2			1
C3			1	C3			1	C3			1	C3			1	C3			1

Especialista 6				Especialista 7				Especialista 8				Especialista 9				Especialista 10			
	C1	C2	C3		C1	C2	C3		C1	C2	C3		C1	C2	C3		C1	C2	C3
C1	1	1/3	1/6	C1	1	3	5	C1	1	1/7	1/5	C1	1	1/3	1	C1	1	1	3
C2			1	C2			3	C2			7	C2			5	C2			1
C3			1	C3			1	C3			1	C3			1	C3			1

Figura A3 — Avaliações paritárias dos Critérios.

Especialista 1					Especialista 2					Especialista 3					Especialista 4					Especialista 5					
	P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4	
P1	1	1	1/5	1/5	P1	1	1/3	7	8	P1	1	1/5	1/3	1/7	P1	1	3	6	1	P1	1	3	1/3	3	
P2			1	1/5	1/5	P2		1	7	8	P2		1	3	9	P2		1	3	1/3	P2		1	1/6	1
P3			1	1	P3			1	5	P3			1	5	P3			1	1/6	1	P3			1	6
P4				1	P4				1	P4				1	P4				1	1	P4				1

Especialista 6					Especialista 7					Especialista 8					Especialista 9					Especialista 10				
	P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4
P1	1	1	1	1	P1	1	1	8	1/3	P1	1	2	6	9	P1	1	1/6	1/3	6	P1	1	3	6	5
P2			1	1	P2		1	6	1/4	P2		1	4	9	P2		1	1/3	9	P2		1	5	3
P3			1	1	P3			1	1/6	P3			1	5	P3			1	3	P3			1	1/5
P4				1	P4				1	P4				1	P4				1	P4				1

Figura A4 — Avaliações paritárias dos Projetos no Critério 1.

Especialista 1					Especialista 2					Especialista 3					Especialista 4					Especialista 5					
	P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4	
P1	1	1	1/5	1/5	P1	1	1/6	6	9	P1	1	1	6	9	P1	1	1	7	2	P1	1	1	5	5	
P2			1	1/5	1/5	P2		1	9	9	P2		1	6	9	P2		1	6	2	P2		1	5	5
P3			1	1	P3			1	3	P3			1	4	P3			1	1/7	P3			1	5	
P4				1	P4				1	P4				1	P4				1	P4				1	

Especialista 6					Especialista 7					Especialista 8					Especialista 9					Especialista 10					
	P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4		P1	P2	P3	P4	
P1	1	1/5	3	3	P1	1	2	3	1	P1	1	1/3	1/3	5	P1	1	1/3	7	8	P1	1	1	5	3	
P2			1	6	6	P2		1	2	1/2	P2		1	3	5	P2		1	7	8	P2		1	5	3
P3			1	1	P3			1	1/3	P3			1	3	P3			1	5	P3			1	1/5	
P4				1	P4				1	P4				1	P4				1	P4				1	

Figura A5 — Avaliações paritárias dos Projetos no Critério 2.

Especialista 1					Especialista 2					Especialista 3					Especialista 4					Especialista 5				
C3	P1	P2	P3	P4	C3	P1	P2	P3	P4	C3	P1	P2	P3	P4	C3	P1	P2	P3	P4	C3	P1	P2	P3	P4
P1	1	1	1/5	1/5	P1	1	1/3	1	5	P1	1	1/2	1/4	1	P1	1	1/3	6	3	P1	1	1	1	1
P2		1	1/5	1/5	P2		1	3	5	P2		1	1/2	2	P2		1	9	6	P2		1	1	1
P3			1	1	P3			1	3	P3			1	4	P3			1	1/3	P3			1	1
P4				1	P4				1	P4				1	P4				1	P4				1

Especialista 6					Especialista 7					Especialista 8					Especialista 9					Especialista 10				
C3	P1	P2	P3	P4	C3	P1	P2	P3	P4	C3	P1	P2	P3	P4	C3	P1	P2	P3	P4	C3	P1	P2	P3	P4
P1	1	1	9	5	P1	1	5	9	9	P1	1	1	3	1/3	P1	1	1/3	5	5	P1	1	1	5	3
P2		1	9	5	P2		1	9	9	P2		1	6	1/3	P2		1	5	7	P2		1	5	3
P3			1	1/8	P3			1	5	P3			1	1/3	P3			1	7	P3			1	1/3
P4				1	P4				1	P4				1	P4				1	P4				1

Figura A6 — Avaliações paritárias dos Projetos no Critério 3.

PRIORIZAÇÃO DE PROJETOS DO SEGMENTO ESPACIAL
POR PROCESSO DE ANÁLISE HIERÁRQUICA

RESUMO

A pesquisa priorizou os projetos previstos no Programa Estratégico de Sistemas Espaciais, num contexto de austeridade econômica. Foram utilizados os critérios basilares do Programa, modelados por Processo de Análise Hierárquica (AHP), com base nas avaliações de especialistas. Os resultados indicaram a prioridade aos satélites de observação sobre os de comunicação.

Palavras-chave: Programa Estratégico de Sistemas Espaciais; Programa Espacial Brasileiro; Priorização de Projetos; Método AHP.

ABSTRACT

The research prioritized projects foreseen in the Strategic Space Systems Program, in a context of economic austerity. The basic criteria of the Program were used, modeled by the Analytical Hierarchical Process (AHP), based on expert evaluations. The results indicated the priority for observation satellites over communication projects.

Keywords: Strategic Space Systems Program; Brazilian Space Program; Prioritization of Projects; AHP Method.

Por um lugar ao sol: a política externa alemã de Otto Von Bismarck a Guilherme II

A Place in the Sun: German Foreign Policy from Otto von Bismarck to Wilhelm II

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 1, jan./jun. 2020, p. 213-239

DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020.75200

ISSN 2358-3932

DANNY ZAHREDDINE
BRUNO PIMENTA STARLING

INTRODUÇÃO

Passados cem anos da Conferência de Paz de Paris, e com o objetivo de compreender as transformações do sistema internacional no período que precede a Primeira Guerra Mundial, o presente artigo tem seu foco no rápido desenvolvimento e crescimento da Alemanha, entre os anos de 1871 e 1914, e a ascensão de sua importância nas tomadas de decisão em âmbito internacional.

Outrora um confuso aglomerado de Estados sem muita relevância internacional, a Alemanha, após a unificação concluída em 1871, passa a desempenhar um papel cada vez mais significativo nas relações internacionais. Com as guerras de conquista e a consequente expansão territorial, o surgimento do Império Alemão perturbou o equilíbrio de poder na Europa.

Nesse sentido, as questões que nortearão este artigo serão: (1) como a Alemanha conseguiu se transformar em uma potência de nível mundial, entre os anos de 1871 e 1914, tornando-se um dos principais atores do sistema internacional no período? (2) como podemos entender a percepção que as lideranças alemãs tinham do Sistema Internacional, entre 1871 e 1914, e compreender suas ações baseadas nessa percepção? (3) quais os

Danny Zahreddine — Diretor do Instituto de Ciências Sociais da PUC Minas. Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais (Stricto Sensu) da PUC Minas (professor permanente). Bacharel em Relações Internacionais, mestre e doutor em Geografia (Tratamento da Informação Espacial) pela PUC Minas.

Bruno Pimenta Starling — Bacharel em História pela Universidade Federal de Minas Gerais — UFMG (2007), Especialista em Estudos Diplomáticos pelo Centro de Direito Internacional — CEDIN (2013) e Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — PUC Minas (2018).

fatores internos e externos que levaram a Alemanha a mudar a postura de sua política externa, passando da *Realpolitik* da era bismarckiana para a *Weltpolitik* de Guilherme II?

Diante do exposto, entendemos ser importante compreender os fenômenos que permitiram, em algumas décadas, alçar a Alemanha ao status de grande potência. Uma combinação de fatores externos e internos deu ao novo país a oportunidade de aumentar o seu poder relativo, o que, por sua vez, viabilizou a busca por um novo posicionamento no sistema internacional através de uma mudança de rumo em sua política externa.

Partiremos do princípio de que houve dois momentos principais no que diz respeito à visão e à interpretação alemã do sistema internacional no período analisado. O primeiro momento se inicia após a unificação, com a chegada de Bismarck ao cargo de chanceler do novo Império, que entende que a manutenção do novo posicionamento relativo da Alemanha, estabelecido logo após a Guerra Franco-Prussiana, é essencial para os objetivos de política externa da Alemanha. O chanceler procura, por meio de tratados e acordos internacionais, manter o posicionamento alemão no sistema internacional, ao mesmo tempo em que busca a manutenção da paz, vista como fundamental para a promoção de uma coesão nacional. Configura-se, assim, a *Realpolitik*, que coloca o país rumo a um domínio político e diplomático da Europa.

O segundo momento desenvolve-se após a queda de Bismarck, em 1890, quando o novo kaiser, Guilherme II, deseja tomar para si o controle da política externa alemã. Muito influenciado pelos setores militares e pelos defensores de uma política externa mais agressiva e expansionista, o kaiser adota a *Weltpolitik* (Kitchen 2013; Berghahn 2005), uma política que, nas palavras de Bernhard von Bulow, permitiria que a Alemanha obtivesse seu “lugar ao sol”. Em suma, deseja alcançar o protagonismo na distribuição mundial de poder, não mais se limitando à Europa.

Para compreendermos este processo, utilizaremos da perspectiva teórica do realismo neoclássico, que nos dará os instrumentos necessários para identificar como fatores internos e externos possibilitaram o crescimento internacional da Alemanha. Os autores desta escola “procuram explicar a grande estratégia de uma grande potência moderna em particular, em um período de tempo ou lugar específicos e não [em] padrões recorrentes de resultados políticos internacionais” (Taliaferro, Lobell, and Ripsman 2009, 6).¹

DO APARATO TEÓRICO — O REALISMO NEOCLÁSSICO

A escola realista neoclássica pondera que, embora haja uma preponderância dos fatores sistêmicos, fatores internos também devem ser levados em consideração numa análise de relações internacionais. Dependendo

da conjuntura e sob certas circunstâncias, tais fatores exercem influência significativa no sistema internacional como um todo ou em determinado episódio internacional.

De acordo com Gideon Rose (1998), o poder relativo dentro do sistema internacional é a variável independente que age em consonância a um conjunto de variáveis intervenientes: (1) a estrutura do Estado, (2) as capacidades do governo de extração e mobilização de recursos e (3) as percepções e cálculos dos líderes a respeito da distribuição do poder relativo.

Em primeiro lugar, portanto, os realistas neoclássicos apresentam uma concepção de Estado na qual as pressões sistêmicas direcionam seu comportamento externo. Enxergam o Estado como uma estrutura formada pelo governante e seus ministros, na qual são tomadas as decisões sobre política externa. Tal estrutura é o meio de ligação entre o Estado e a sociedade doméstica, tornando-se a instituição ideal e privilegiada no que diz respeito ao acesso à informação que orienta a leitura dos líderes cuja percepção dá o tom das ações externas.

Essa estrutura é pensada de tal maneira que as vontades do Estado sejam vistas pela população como “vontade nacional”. Se suas instituições são poderosas, maior será o controle e o domínio do Estado sobre a população, e maior será seu poder e influência. (Taliaferro, Lobell, and Ripsman 2009).

Em segundo lugar, Rose (1998) argumenta que “o escopo e a ambição da política externa de um país é direcionada, primeira e principalmente, pela sua posição no sistema internacional e, especificamente, por suas *capabilities* de poder material relativo” (Rose 1998, 146).² Entendidas como a habilidade do Estado em extrair e mobilizar recursos, direcionando-os para o desenvolvimento de sua política externa, são elas que definem a ambição internacional do Estado.

Para Jeffrey Taliaferro (2009), o poder relativo do Estado é derivado de suas *capabilities* que, por sua vez, são determinadas pelas instituições estatais e pelo controle das ideologias. Um Estado fortemente estruturado tem melhores condições de mobilizar e extrair recursos sociais. “Os Estados têm de ser capazes de realocar recursos sociais, que de outra forma seriam gastos em consumo, para a segurança e para as funções de condução de guerra. Variações nesta dimensão refletem diferenças institucionais entre países” (Rathbun 2008, 302).³

Finalmente, as percepções das lideranças dão o direcionamento da política externa. A leitura feita pelo governante da conjuntura internacional e das necessidades internas de seu país define seu padrão e diretrizes. Desta forma, “o Estado é uma variável interveniente entre o sistema internacional e a política externa” (Lobell 2009, 44).⁴

Portanto, as políticas externas de um Estado e as ações delas derivadas são resultado da percepção das lideranças estatais a respeito do poder relativo de seu Estado dentro do sistema internacional e, também, das leituras a respeito das demandas e exigências domésticas, que podem limitar suas ações no cenário internacional. As lideranças devem compreender quais as prioridades da sua população para poderem definir uma política, mas, por diversas vezes, recorrem a recursos estatais, estruturais (instituições públicas, bancos, investimentos em setores-chave, etc.) ou ideológicos (pressões políticas e trabalhistas; propagandas nacionalistas e institucionais), com o intuito de realizar objetivos de política externa. Assim, variáveis internas e externas afetam diretamente as escolhas políticas dos Estados (Taliaferro 2009).

O PERÍODO BISMARCKIANO — AÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA

Após a conclusão do processo de Unificação da Alemanha, Otto von Bismarck visava a dois objetivos. Em primeiro lugar, buscava construir a ideia de nação alemã, o que daria uma coesão interna política e social ao Império e proporcionaria maior segurança no ambiente internacional, além de justificar, aos olhos do mundo, a existência de uma Alemanha unificada.

O segundo objetivo do chanceler era a preservação da paz no continente europeu, de forma que lhe fosse permitido dedicar esforços à construção da nação e à manutenção do posicionamento da Alemanha no sistema internacional, preservando-se o *status quo* construído logo após a Guerra Franco-Prussiana (Mulligan 2010).

Nesse sentido, a preservação da paz, a construção nacional da Alemanha e a manutenção do posicionamento internacional alemão estão intimamente conectados. Bismarck expôs suas ideias num documento conhecido como Memorando Kissingen, no qual enfatiza sua pretensão de alcançar “[...] uma situação política geral na qual todas as grandes potências, à exceção da França, tenham necessidade de nós e sejam mantidas o mais distante possível de uma potencial formação de coalizões contra nós” (Lerman 2010, 27).⁵ Tais ideias seriam a guia para o desenvolvimento da *Realpolitik*, para cuja execução o chanceler utilizou estratégias que envolveriam o uso de recursos internos e a diplomacia como arma política.

A percepção do líder de Estado sobre o ambiente internacional desempenha papel crítico no que diz respeito ao desenvolvimento da política externa (Taliaferro 2001; Rose 1998). Esta, por conseguinte, é formada de acordo com a avaliação do líder a respeito do poder relativo do seu Estado no sistema internacional, suas reais condições de extração e mobilização de recursos sociais, e da possível reação, intenção e percepção dos outros Estados (Taliaferro, Lobell, and Ripsman 2009).

A leitura do sistema internacional feita por Bismarck levou-o a desenvolver as estratégias da *Realpolitik*. Primeiramente, a mudança de status da Alemanha não havia passado despercebida pelas grandes potências europeias. Pela primeira vez, os Estados alemães se mostravam unidos e fortes, levando Benjamin Disraeli, líder do Partido Conservador inglês, a declarar no Parlamento britânico que a vitória alemã na guerra Franco-Prussiana:

[...] representa a revolução alemã, um evento político maior que a revolução francesa do século passado. [...] Nenhum princípio na administração de nossos assuntos estrangeiros aceito como orientação por todos os estadistas até seis meses atrás existe mais. Não existe uma tradição diplomática que não tenha sido eliminada. Temos um novo mundo, novas influências no trabalho, novos e desconhecidos objetos e perigos com os quais lidar, atualmente envolvidos nesse obscuro incidente, novidade em tais assuntos. Nós costumávamos ter discussões nesta Câmara sobre o equilíbrio de poder. [...] Mas o que realmente aconteceu? O equilíbrio de poder foi inteiramente destruído e o país que mais sofre e sente os efeitos dessa grande mudança é a Inglaterra (Disraeli 1871, s.p.).⁶

A Alemanha rompe com o *status quo* e o equilíbrio de poder na Europa, e começa a ser vista como uma ameaça pelas grandes potências europeias, como fica evidente no discurso de Disraeli, que receava que a nação recém-formada aspirasse a sonhos de crescimento à custa de seus vizinhos (Clark 2006; Lerman 2010; Mulligan 2010; Kitchen 2013).

Em segundo lugar, para Bismarck, era estritamente necessário o fortalecimento do sentimento nacional dentro do país. Sem a coesão interna proporcionada por tal sentimento, tornar-se-ia impossível a manutenção do poder e posicionamento relativos alemães no sistema internacional. A extração e mobilização de recursos sociais ver-se-iam dificultadas, já que não haveria harmonia entre os desejos estatais e os da sociedade. Nesse sentido, Bismarck identificaria dois inimigos internos do ideal nacionalista alemão: os sociais-democratas e as minorias nacionais. Moveu uma luta contra ambos, tanto no âmbito demagógico e da política, como *de facto*.

Em terceiro lugar, o chanceler percebia a fragilidade da posição geopolítica da Alemanha, cuja localização central no continente europeu poderia proporcionar um cerco de extensa magnitude caso houvesse a formação de uma coalizão hostil entre as potências europeias, algo que denominou de “pesadelo de coalizões” (Joll and Martell 2007; Lerman 2010). Segundo o chanceler,

Quando digo que é nosso dever esforçarmo-nos para estar prontos em todos os momentos e para todas as emergências, insinuo que devemos fazer maiores esforços do que outros povos para o mesmo

propósito, devido à nossa posição geográfica. Estamos situados no coração da Europa e temos pelo menos três frentes abertas a um ataque (Bismarck 1888, s.p.).⁷

Bismarck percebe que a Alemanha nada ganharia em ser vista como uma ameaça. Daí a necessidade de transmitir aos líderes europeus a imagem de uma nação que, embora formada a “ferro e sangue”, já se mostrava saciada. Sob esta ótica, a paz era condição *sine qua non* para que houvesse tempo necessário para a construção e o desenvolvimento da nação, para a segurança do Império e para a afirmação de seu status de potência europeia (Lerman 2010; Kitchen 2013).

Assim, o Império Alemão deveria provar às outras potências suas intenções pacíficas. Neste intuito, Bismarck utiliza de sua posição e influência nos meios diplomáticos. Sua atuação no Congresso de Berlim, em 1878, convocado com o interesse de evitar um conflito entre russos e austríacos nos Bálcãs e para o qual receava ser arrastado,⁸ foi encarado pelos estadistas — ou assim Bismarck queria que pensassem — como uma clara manifestação do desejo alemão de preservação da paz, mas também como demonstração de poderio diplomático (Kennan 1985).

Em um documento datado de fevereiro de 1873, o embaixador britânico para a Alemanha, Odo Russell, escreve uma carta para o secretário de relações exteriores da Grã-Bretanha, Lorde Granville, descrevendo um encontro pessoal com Bismarck, que lhe deixa claras suas intenções pacíficas:

Ele [Bismarck] havia tido problemas e aborrecimentos suficientes para combater o desejo do imperador de anexar as províncias germânicas da Áustria, cuja população sem dúvida desejava fazer parte da grande família alemã, mas a este desejo ele se oporia enquanto estivesse no poder, já que ele preferia a aliança e a amizade da Áustria à anexação de províncias que em nada acrescentariam ao poder e segurança da Alemanha e cuja perda diminuiria o valor da Áustria como aliada.

Os suíços, por exemplo, formavam uma nação de língua alemã, mas a Suíça era de maior valor para Alemanha como um vizinho independente e amigo do que como uma província do Império Alemão (Russel 1873, s.p.).⁹

Nesta carta, além do desejo manifesto de Bismarck em transmitir o desinteresse alemão por futuras anexações de território, já se pode entrever outro elemento da *Realpolitik*: a busca pela formação de alianças. Dadas as condições estruturais do sistema — a dificuldade de ter a Grã-Bretanha como aliada e a impossibilidade de uma aproximação com a França —, o chanceler não vê alternativa senão se aproximar de Rússia e Áustria-

Hungria, cujos princípios conservadores eram compartilhados pelo chanceler (Kitchen 2013).

Entretanto, não foi só o aumento de poder relativo alemão que provocou perturbações no equilíbrio de poder. O declínio de potências tradicionais também foi importante para essa equação. A desconfiança internacional quanto ao poder material russo já vinha desde a Guerra da Crimeia e as posições de Áustria e França, fragorosamente derrotadas nas guerras de unificação da Alemanha, já denotavam perda de poder real. A França, por sinal, estava enfraquecida pelos pagamentos de reparação de guerra à Alemanha e ainda enfrentava intensa discórdia interna¹⁰ (Kitchen 2013). Há, portanto, uma movimentação na estrutura do sistema com a ascensão da Alemanha e a queda das potências supracitadas devido à variação do poder relativo. A Tabela 1, a seguir, nos dá uma ideia do desenvolvimento de cada potência europeia, indicando o crescimento do PNB de cada uma delas:

Tabela 1 — Volume do PNB, em dólar em 1960, em milhões, média de 10 anos, exceto para 1913

Ano	Alemanha	Áustria	França	Grã-Bretanha	Itália	Rússia
1880	19.993	12.297	17.381	23.551	8.745	23.250
1890	26.454	15.380	19.758	29.441	9.435	21.180
1900	35.800	19.400	23.500	36.273	10.820	32.000
1910	45.523	23.970	26.869	40.623	12.598	48.830
1913	49.760	26.050	27.401	44.074	15.624	52.420

Fonte: Mulligan (2010).

Embora ocupasse posição preponderante entre as grandes potências, o posicionamento relativo alemão não pode ser considerado estável. É, na verdade, bem frágil, dadas a instabilidade interna do novo Império e a desconfiança por parte das outras potências.

A alternativa encontrada por Bismarck para preservar a posição da Alemanha no sistema internacional foi a formação de alianças que a mantieram sempre em um bloco composto por, no mínimo, três potências. Como destaca Randall Schweller (2008), alianças são formalizadas quando um país objetiva a manutenção ou a ruptura de uma dada conjuntura. Como vimos, era interesse da Alemanha a manutenção do *status quo* de momento.

A Áustria-Hungria estava ciente de sua fragilidade, especialmente devido à sua formação política que compunha diversas nacionalidades. Uma nova ruptura na balança de poder poderia provocar uma séria e prova-

velmente insolúvel instabilidade interna. Nesse sentido, uma ajuda aliada poderia ser necessária.

A Rússia ainda se enxergava como uma potência de primeiro escalão¹¹ e via na Alemanha uma aliada natural, dados os vínculos dinásticos entre elas e o longo histórico de cooperação e neutralidade cordial¹² (Kitchen 2013).

Desta forma, as alianças foram ferramentas importantes para se atingir o objetivo da estabilidade externa necessária para o desenvolvimento do processo de construção da nação alemã. “Elas serviram para a segurança do Reich e para a preservação da paz na Europa, dois objetivos virtualmente indistintos para a mente de Bismarck” (Mulligan 2010, 26-27).¹³

Segundo Katherine Lerman (2010), o grande *insight* de Bismarck foi compreender o aspecto multipolar das relações internacionais na Europa e entender como as relações bilaterais empreendidas pela Alemanha poderiam influenciar, inclusive, nas ações e objetivos de terceiros. O desenvolvimento da política de alianças centradas em Berlim foi posto como meio para atingir os objetivos de “interesse nacional”, de forma que a manipulação, por parte de Bismarck, das relações entre os países, provocasse reações em terceiros.

O Período Bismarckiano — Ações Internas

O projeto de construção da nação alemã havia apenas começado com a conclusão da Unificação. Nesse sentido, um Estado forte e coeso era fundamental, e Bismarck “[...] esperava que os partidos políticos que considerava ‘amigos do Império’ formassem uma firme coalizão nacional” (Kuhne 2010, 182).¹⁴

O primeiro passo para a consolidação do Estado foi a elaboração de uma Constituição que delegava grandes poderes ao kaiser e ao chanceler. Bismarck procurou fortalecer e ampliar o alcance das instituições do Estado, o que daria à Alemanha a coesão interna necessária para lhe permitir desempenhar um papel de destaque na esfera internacional.

Segundo Jeffrey Taliaferro (2009), o poder do Estado é diretamente derivado da força de suas instituições, o que permite aos líderes maior capacidade de extração e mobilização de recursos sociais. A Constituição do Reich é exemplar neste aspecto, ao vincular as forças armadas e as decisões de política externa ao controle direto do soberano.

Entretanto, as instituições políticas previstas na Constituição eram difíceis de serem controladas, especialmente o *Reichstag*, que, eleito por voto masculino universal, provocava verdadeiros pesadelos em Bismarck e nos chanceleres que o sucederam.

Um subterfúgio constitucional criou a possibilidade de dissolução do *Reichstag* e convocação de novas eleições, com o objetivo de obter um par-

lamento mais alinhado aos objetivos dos líderes do Estado. Certamente, esse poder era conferido ao kaiser, mas a influência do chanceler não raro convencia o soberano a fazer uso deste artifício. Como nos lembra Volker Berghahn (2005) a respeito da preponderância de Bismarck sobre as decisões políticas, é fato que a Constituição

[...] fazia o chanceler dependente do monarca, que poderia dispensá-lo a qualquer momento. Mas, na verdade, a relação entre Guilherme I e o seu chanceler foi gradativamente se revertendo. Ao contrário de seu filho e de seu neto, este kaiser não estava particularmente interessado em governar pessoalmente; portanto, na maioria dos casos, ele se sentia feliz em seguir a liderança e os conselhos de Bismarck. (Berghahn 2005, 182–3).¹⁵

O segundo passo dado por Bismarck foi a identificação de inimigos internos, promovendo uma perseguição institucionalizada a católicos e socialistas exemplificada pela lei antijesuíta, de quatro de julho de 1872, que baniu da Alemanha a Ordem dos Jesuítas, dando início à *Kulturkampf*, ou “batalha cultural”; e pela lei antissocialista de 21 de outubro de 1878, por meio da qual ficaram proibidas quaisquer associações, encontros e jornais de cunho social-democrata.

Ao apontar os inimigos da nação alemã, o chanceler faz apelo à questão da segurança nacional e ao nacionalismo, instigando tal sentimento na população. Através de ações como essas, assim como a intensificação de políticas públicas educacionais de exaltação aos feitos do passado sobre a construção do Império (Chickering 2010), percebemos que o nacionalismo exaltado alemão de fins do século XIX está intimamente ligado à atuação política do Estado.

A identidade entre a formação nacional e o Estado fornece os elementos ideais para facilitar a extração e mobilização de recursos sociais (Taliaferro 2009). Coesão nacional não significa unanimidade política, mas um sentimento de pertencimento a um determinado país, uma identificação sociocultural proporcionada pela língua, pela educação, pela cultura e pelo Estado, responsável por desenvolver a força-motriz necessária para que a população ultrapasse obstáculos e diferenças regionais, políticas, étnicas e/ou econômicas de forma que se mobilizem em prol de um objetivo mais amplo e de cunho nacional. Assim, um processo de “germanização” foi instaurado por Bismarck nas regiões onde minorias nacionais (poloneses, franceses, dinamarqueses) se aglutinavam.

Com o apoio dos Nacionalistas Liberais, que acreditavam na formação de uma nação baseada na língua e na etnia, foram implementadas medidas que decretavam o alemão como a única língua a ser ensinada nas esco-

las (1873) e a ser usada nas repartições administrativas públicas (1876) e nas cortes judiciárias (1877). Ademais, implementou-se um programa de compras de terra que visava distribuir a alemães terrenos pertencentes a poloneses (Berghahn 2005; Lerman 2010).

O socialismo também se estruturou fortemente na Alemanha do século XIX. O Partido da Social-Democracia Alemã (SPD), em detrimento da perseguição sofrida, tornar-se-ia o maior e mais importante partido socialista da Europa. Baseava-se no conceito marxista de luta de classes e se apoiava largamente no poder das massas, especialmente nos trabalhadores assalariados das cidades cujo número crescia em ritmo acelerado paralelamente ao intenso processo de urbanização e industrialização do Império (Berghahn 2005).

Bismarck, percebendo a força do movimento, tenta angariar seu apoio ao estabelecer uma legislação de seguridade social. Acreditava que, com a implementação de medidas que a beneficiasse, a massa trabalhadora (que detinha poder de voto graças ao artigo constitucional que estabelecia o voto universal masculino) reconheceria a benevolência do Estado alemão e dele se aproximaria, afastando-se, portanto, do socialismo. Durante seu período como chanceler, foram aprovadas leis de “bem-estar social” que, em 1883, previam compensações ao trabalhador durante enfermidade; em 1884, ditava regras de seguro em caso de acidente de trabalho; e em 1889, introduzia pensões para trabalhadores acima de 70 anos de idade, dando um primeiro passo rumo a uma espécie de previdência social. A implementação de tais leis conferiria mais poder ao Estado que, nos anos 1880, conseguiria se desvencilhar da necessidade do apoio dos liberais (Lerman 2010).

A atuação de Bismarck ao manter o *Reichstag* sob controle e ao saber utilizar as ideologias que se desenvolviam na Alemanha em proveito do fortalecimento do Estado, proporcionou a coesão entre os objetivos da sociedade e o “interesse nacional”, essencial para que pudesse garantir autonomia de ação no nível doméstico e internacional.

O PERÍODO GUILHERMINO — AÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA

Após a queda de Bismarck, o imperador Guilherme II, que subiu ao trono em 1888, toma para si as rédeas do Estado. Guilherme tenta exercer maior controle sobre o desenvolvimento da Alemanha, dando ouvidos aos anseios de setores cuja importância aumentava com o crescimento alemão, em especial a burguesia industrial, militares e colonialistas.

Isso levaria a uma alteração na percepção do sistema internacional, provocando uma importante mudança na política externa alemã. Doravante,

procurava-se encontrar para a Alemanha um lugar de destaque na distribuição de poder não apenas na Europa, mas no mundo, dando início à *Weltpolitik*.

A *Weltpolitik* faz parte de um contexto mais amplo de políticas expansionistas executadas por diversos países naquele momento. A chegada de novos atores a esta corrida¹⁶ era regra, não exceção (Hobsbawn 2016). Entretanto, é difícil dizer se a *Weltpolitik* teria sido o desfecho desejado por Bismarck, mas não seria absurdo observar que ele, ao procurar assegurar a posição da Alemanha nas décadas imediatamente posteriores à unificação e enfatizar o desenvolvimento de uma coesão nacional, antevia essa possibilidade como uma realidade se não provável, possível.

Assim sendo, o que possibilitou o desenvolvimento da *Weltpolitik*, uma política externa ambiciosa e agressiva que visava mudar os rumos da política externa alemã?

Primeiramente, Guilherme II e seus assessores ambicionavam novas possibilidades para o Império, algo que a *Realpolitik*, com sua ideia de contenção, não permitia. O novo imperador faria valer suas prerrogativas constitucionais para desenvolver uma política internacional que representasse a modernidade de uma era, dando voz aos setores burgueses e industriais rumo ao expansionismo (Clark 2009).

Um comentário do kaiser, no ano de 1900, demonstra seu tom beligerante e o desejo de ser um imperador “independente”:

Nenhuma grande decisão pode ser tomada agora sem que se consulte o Império Alemão e o kaiser...

A Coroa envia seus raios através da “graça de Deus” para dentro de palácios e cabanas, e — me desculpem por ousar dizer — a Europa e o mundo escutarão com atenção “o que diz e pensa o imperador alemão”, e não qual é a vontade de seu chanceler!... Pois sempre haverá apenas um verdadeiro imperador no mundo, e este é o kaiser alemão, desconsiderando sua pessoa e seus traços, sozinho por direito de uma tradição de mil anos, e o seu chanceler deve obedecer! (Williamson Jr. and Van Wyck 2003, 77).¹⁷

Em segundo lugar, os principais expoentes da *Weltpolitik*, o chanceler Bernhard von Bulow e o almirante Alfred von Tirpitz, encontravam apoio para suas propostas expansionistas nas diversas associações nacionalistas que surgiam pela Alemanha de Guilherme II (ver Tabela 2). Essa base de apoio era formada por diversos grupos da burguesia educada, constituída por intelectuais que acreditavam no benefício étnico de uma expansão alemã dada a supremacia da etnia germânica, formando um grupo coeso de-

fensor do darwinismo social. Também encontravam suporte entre industriais e empresários, para quem o acesso ao mercado mundial prometido pela “política mundial” era deveras atraente (Conrad 2010).

Tabela 2
Membros das Associações Nacionalistas, 1881-1914

Ano	Liga Pangermânica	Liga da Marinha	Sociedade Colonial
1881			
1887			14.838
1891	21.000		17.709
1893	5.000		17.154
1894	5.742		16.264
1895	7.715		16.474
1896	9.443		17.901
1897	12.974		21.252
1898	17.364	14.252	26.501
1899	20.488	93.991	31.601
1900	21.735	216.749	34.768
1901	21.924	238.767	33.541
1903	19.068	233.173	31.482
1904	19.111	249.241	31.985
1906	18.445	315.420	32.787
1910	x	290.964	39.025
1912	c.17.000	320.174	41.163
1914	x	331.493	42.018

Fonte: Berghahn (2005).

Em terceiro lugar, é difícil vislumbrar a *Weltpolitik* sem o que talvez tenha sido o maior legado deixado por Bismarck: a coesão interna. O que outrora, logo após a conclusão do processo de unificação do Império, se mostrava como algo ainda por se formar, “[...] para a maioria dos contemporâneos, a legitimidade do Império Alemão já era incontestável em 1890” (Hewitson 2010, 44).¹⁸

Em quarto lugar, o crescimento econômico alemão ainda era notável quando comparado ao de outras potências europeias, inclusive a Grã-Bretanha, que, neste período da virada do século XIX para XX, atravessava um momento de declínio relativo (Friedberg 2010; Hobsbawn 2016).

Finalmente, a Constituição do império ligava as forças armadas diretamente ao kaiser e Guilherme II tinha real apreço pela história militar da Alemanha, valorizando sobremaneira os conselhos de seu *staff* militar. O militarismo alemão seria usado como ferramenta da *Weltpolitik*, que previa o desenvolvimento do programa naval, a reforma do programa militar alemão e o recrudescimento dos investimentos militares (criação de novos regimentos, incentivo ao desenvolvimento bélico, aumento do número de anos do serviço militar, etc.), conforme podemos observar na Tabela 3, a seguir:

Tabela 3
Gastos militares das grandes potências (em milhões de libras)

Ano	Alemanha	Áustria	França	Grã-Bretanha	Itália	Rússia
1900	43,2	11,4	41,5	69,6	14,1	44,5
1906	57,1	13,7	46,2	62,2	14,8	100,3
1911	68,1	17	60,8	67,8	22,9	71
1912	72	20,6	62,8	70,5	29,9	86,2
1913	93,4	25	72	72,5	39,6	101,7

Fonte: Mulligan (2010).

O poder material é essencial para se compreender o poder e o posicionamento relativos de uma potência no sistema internacional, e o desenvolvimento do potencial militar é uma das principais variáveis a serem consideradas (Taliaferro 2009). É notável que em menos de 15 anos o investimento alemão no setor militar tenha mais do que dobrado. Por outro lado, os gastos militares das demais potências, à exceção da Rússia, não tiveram aumento semelhante.

Jeffrey Taliaferro (2009) sustenta que cabe aos Estados optar de que maneira responderão às pressões: se através da emulação ou da inovação. No caso da Alemanha de Guilherme II, fez-se a opção pela emulação de uma prática de sucesso no que diz respeito à obtenção de objetivos imperialistas: a formação de uma forte marinha de guerra. O grande exemplo histórico era a Grã-Bretanha, que expandira seu império com base no controle dos mares e oceanos por sua armada.

Taliaferro (2009) ainda enfatiza que os Estados que buscam a emulação normalmente são aqueles que possuem grande capacidade de extração e mobilização de recursos sociais, mas que não desfrutam de uma posição

confortável no sistema internacional. Com o Estado fortemente estruturado, mas com frágil posicionamento no sistema internacional, a Alemanha configura-se como estudo de caso exemplar neste aspecto.

Colocada em prática, a *Weltpolitik* aciona o gatilho que a torna uma política ambivalente ao procurar a obtenção de uma posição como potência mundial e a defesa de sua posição na Europa (Mulligan 2010). Explicamos: a formação da aliança franco-russa no início da década de 1890 coloca a Alemanha defronte um perigo que jamais fora superado: o risco de uma guerra em duas frentes. A Alemanha deve se contentar com o apoio da Grã-Bretanha, ou pelo menos com a neutralidade e a costumeira política de isolamento desta última, em um eventual conflito. Entretanto, contraditoriamente, a principal ferramenta da *Weltpolitik* era a política naval que provocava os britânicos diretamente. Martin Kitchen (2013) resume a situação:

[...] a Alemanha precisava do apoio da Grã-Bretanha na Europa contra a ameaça da Rússia e da França, mas as suas aspirações imperiais tornavam difícil consegui-lo. A Alemanha queria garantir a sua segurança na Europa ao mesmo tempo em que perseguia uma vigorosa *Weltpolitik*. Alguns poucos dos que ocupavam posições de autoridade se deram conta de que essas ambições eram contraditórias (Kitchen 2013, 240).

Contraditória e mesmo assim levada a cabo, a *Weltpolitik* foi colocada em prática de fato com a aprovação, pelo *Reichstag*, do primeiro projeto de lei naval do almirante Tirpitz, em março de 1898 (Clark 2009). Novas leis, que intensificaram os investimentos e ampliaram ainda mais o tamanho da armada, foram aprovadas em sequência pelo *Reichstag* nos anos de 1900, 1906, 1908 e 1912 (Clark 2009, 187). Guilherme II não conteve esforços para a aprovação dessas leis. Num telegrama endereçado ao chanceler do Império, em 1899, o imperador não mediu suas palavras:

Sua Excelência está ciente de que eu estou firmemente determinado a dissolver o *Reichstag* caso este rejeite o reforço dos nossos armamentos navais, tão absolutamente vitais para nossa segurança e nosso futuro. Todas as outras preocupações devem estar subordinadas a esta questão, que é um problema de importância existencial para o Reich (Clark 2009, 187).¹⁹

O gabinete naval criou o departamento de propaganda que, através de uma série de estratagemas (plantar artigos em jornais, pagamento de professores para falar em benefício da marinha e apoio à Liga Naval Alemã), conseguiu concentrar o sentimento público na necessidade de construção de uma poderosa marinha de guerra. Nesse sentido, essa intensa ação propagandística

foi uma maneira eficiente de extração de recursos sociais, na medida em que pressiona o parlamento e faz apelo ao apoio da população a uma política de Estado, identificando os interesses do povo alemão aos “interesses nacionais”.

Assim, o sonho imperialista alemão se tornara algo muito popular em diversos setores da sociedade. Cidadãos liberais como Max Weber e Friedrich Naumann acreditavam que uma aventura imperialista poderia desgarrar a Alemanha do domínio das elites conservadoras, e até mesmo alguns socialistas enxergavam benefícios nessa expansão imperialista, na medida em que poderia levar as ideias progressistas à periferia mundial (Kitchen 2013).

Entretanto, a Grã-Bretanha responde à política naval alemã por meio do apoio estatal ao desenvolvimento de novas tecnologias navais, especialmente a da nova classe de encouraçado de guerra, o *Dreadnought* (Berghahn 2005). Na Grã-Bretanha, o controle dos mares era realmente considerado fundamental para sua existência; não era mera demagogia.

Ademais, o desafio imposto pela Alemanha faz com que a Grã-Bretanha cogite abandonar seu “esplêndido isolamento” e procure estreitar as relações com França e Rússia. Este movimento segue a cartilha do realismo neoclássico de formação de alianças conforme explicado por Schweller (1998), segundo a qual os Estados satisfeitos formariam alianças tendo em vista a manutenção do seu posicionamento relativo no sistema internacional. Para a Grã-Bretanha, o que importava era a ausência de uma potência hegemônica e agressiva na Europa e, principalmente, a manutenção de sua posição no sistema internacional global.

Assim sendo, o principal e mais ambicioso passo da *Weltpolitik* pode ser considerado um desastre. Sua implementação acaba por fragilizar ainda mais o posicionamento relativo da Alemanha. A soberba alemã e sua busca implacável por um “lugar ao sol” a colocam em conflito com potências tradicionais, que não viram alternativas senão dirimir suas divergências históricas e formarem entre si uma coalizão de forma a combater um rival que se mostrava ambicioso e por demais poderoso.

O Período Guilhermino — Ações Internas

Guilherme II coadunava do pensamento daqueles que afirmavam que a Alemanha, sob Bismarck, atuava abaixo de seu potencial econômico, tecnológico e militar. Tendo em vista a implementação da *Weltpolitik*, busca o apoio das principais classes políticas da Alemanha e age de forma a beneficiar tanto a burguesia industrial, motor que propulsionava a política mundial alemã, quanto os *Junkers* (aristocracia prussiana composta principalmente por proprietários de terras) que, embora tivessem perdido poder

econômico, ainda detinham enorme prestígio, poder político e influência nas decisões do *Reichstag* (Fairbairn 2010).

Econômica e financeiramente, Guilherme II deveria encontrar um meio de arrecadar insumos que lhe permitissem desenvolver a *Weltpolitik*, ou seja, que pagasse a construção de sua armada, proporcionasse as condições de instalação e formação de colônias alemãs e que provesse o Estado com os recursos necessários para bancar investimentos externos.

Segundo Jeffrey Taliaferro (2009), a extração e mobilização de recursos podem ser feitas por meio de um planejamento centralizado, nacionalização de indústrias-chave ou através da atuação de empresas nacionais. O primeiro passo de Guilherme foi buscar o apoio para aprovação das políticas no *Reichstag*, obtido através de ações que interessavam diretamente aos principais setores detentores do poder político. A abertura comercial de produtos industrializados favoreceu o setor burguês-industrial, e o subsídio às exportações e tarifas protecionistas de produtos agrícolas agradaram o setor agrário (Fairbairn 2010).

Em 1878, as ferrovias prussianas foram nacionalizadas, o governo subsidiou o treinamento de pessoal para melhor capacitação dos empregados das indústrias e investiu no transporte público das cidades (Fairbairn 2010). De forma a facilitar o escoamento da produção interna, em 1905 foi concluída a construção de um sistema de canais que conectavam os principais rios do país.

Houve um intenso investimento no desenvolvimento de tecnologias e indústrias nacionais. O próprio Guilherme II era um entusiasta do desenvolvimento tecnológico, direcionando pesadas somas à educação, à pesquisa científica e tecnológica. Fazia frequentes intervenções pessoais em setores que considerava chave e de “interesse nacional” (Clark 2009). Na Tabela 4, notamos um importante aumento dos investimentos em ciências não apenas no nível federal, mas também nos principais entes do Império.

Tabela 4
Aumento nos gastos em ciências pelo Reich
e pelos maiores estados federados em médias de 10 anos

Anos	Reich	Prússia	Bavaria	Saxônia	Baden
1870-79	2,3	10,4	2,8	1,4	1,3
1880-89	5,1	15,7	3,5	1,9	1,8
1890-99	7,6	18,8	4,3	3,2	2,7
1900-09	15,0	35,9	6,3	4,2	3,7
1910-14	18,8	50,1	10,3	6,6	4,8

Fonte: Berghahn (2005).

O apoio estatal às empresas se dava financeiramente e através de políticas que projetavam seu crescimento internacional, favorecendo a exportação de seus produtos e protegendo-os internamente da competição com produtos importados. Tais políticas auxiliaram a transformar a Alemanha de um Estado agrário com uma forte indústria, em um Estado industrial com uma forte agricultura (Berghahn 2005; Fairbairn 2010).

Empresas como Thyssen, Krupp, Siemens e Basf, grandes responsáveis pelo desenvolvimento de tecnologia bélica, estavam profundamente interessadas na *Weltpolitik* e, não por acaso, estão entre as que mais se beneficiaram dela (Fairbairn 2010). Externamente, a presença de produtos, bancos e empresas alemãs no mercado mundial prometia a chance de exercer forte influência nas tomadas de decisão que poderiam significar aliança internacional e/ou apoio em eventual conflito.²⁰

Outra maneira de se extrair e mobilizar recursos, segundo Taliaferro (2009), seria através da intervenção indireta na economia nacional, aplicando novas taxas e criando novos impostos de modo a financiar o crescimento do poder militar. “Tarifas e impostos aumentaram durante a era guilhermina, a fim de financiar maiores gastos com forças armadas, administração e seguridade social” (Hewitson 2010),²¹ como nos exemplificam a lei naval de 1898 e suas seguidas reformas.

No entanto, para além do aspecto econômico e financeiro, a promoção de uma política do porte e ambição da *Weltpolitik* se tornaria impossível caso não houvesse coesão social interna. Alguns fatores ligados à promoção das ideologias ajudam a explicar o aumento do apoio popular e a identificação dos anseios da sociedade aos objetivos do Estado.

A ideia do nacionalismo na Alemanha imperial sempre andou de mãos dadas com questões militares e de educação. No período Guilhermino, houve um estreitamento entre as temáticas, em particular do militarismo — Roger Chickering (2010, 201) chega a mencionar uma “cultura militarizada do patriotismo”,²² graças especialmente ao desenvolvimento e ao crescimento da influência de grupos de pressão, as já mencionadas ligas.

O Estado, aliás, foi um dos responsáveis pela militarização da cultura alemã (Chickering 2010) e promoveu uma militarização sistêmica dos símbolos do Império. A canção *Deutschland uber Alles* (a Alemanha acima de todos) transformou-se no hino nacional (Hobsbawn 2016) e no dia dois de setembro, data da vitória da Prússia sobre a França, em Sedan, era celebrado o dia nacional da Alemanha.

Essa cultura patriota era desde cedo estimulada pelo Estado. Embora o sistema educacional tenha permanecido nas mãos dos Estados federados após a unificação, desde o período de Bismarck o Império intervinha diretamente no ensino público e particular. Os currículos foram atualizados

enfazando a construção nacional, na qual os campos de batalha das guerras de unificação se tornaram o ápice do ensino de História. Nas escolas públicas eram realizadas celebrações patrióticas em datas comemorativas com o intuito, de acordo com as palavras de um oficial prussiano, de já “[...] cultivar nas crianças ‘o poderoso estímulo de imitar seus pais’, os veteranos da guerra de 1870-1871, que tinham ‘arriscado tudo para assegurar as maiores bênçãos terrestres para seus descendentes’” (Chickering 2010, 200).²³

Em uma ordem dirigida ao Ministro de Estado Prussiano, em 1889, Guilherme II afirma que a grade curricular deveria dar mais relevância a acontecimentos mais recentes e contemporâneos, em uma clara referência à valorização das guerras de unificação (Clark 2009). Em um discurso público, declarou que o sistema escolar alemão deveria valorizar “[...] a higiene, a educação física, a redução da carga de estudos e a necessidade de uma base nacional para o currículo. Os objetivos eram claros: o exército deveria ser provido de jovens fortes” (Clark 2009, 83).²⁴

Desta forma, o Estado consegue influenciar ideologicamente a formação dos jovens alemães, criando uma base nacionalista e militarizada que responderia mais fácil aos seus anseios, na medida em que haveria maior facilidade na identificação dos interesses da sociedade junto aos “interesses nacionais” conforme compreendidos pelo Estado.

CONCLUSÕES

Uma análise do sistema internacional entre 1871-1914 nos mostrou que havia um vazio provocado pelo declínio relativo de algumas potências nas últimas décadas do século XIX. A Alemanha tentou ocupar este vazio, procurando, sob a batuta de Bismarck, a manutenção da balança de poder europeia, que se lhe tornou favorável após 1871. A partir deste momento, na medida em que as grandes potências reconhecem o aumento do poder relativo alemão, a Alemanha passa a ter voz ativa nas reuniões diplomáticas e congressos internacionais, guiada pela luz da *Realpolitik* de Bismarck, cujo respeito, admiração e temor junto aos seus pares fez com que fosse considerado a principal figura política da Europa naquele período.

Já sob a liderança de Guilherme II, alguns elementos, como o relativo declínio da Grã-Bretanha na virada do século e o fortalecimento da coesão interna da Alemanha, permitiram uma mudança na percepção da conjuntura internacional, o que fez com que a política externa alemã mudasse seus objetivos e partisse para uma diretriz mais arriscada, procurando expandir sua influência por meio do desenvolvimento de uma política imperialista e armamentista.

Fatores internos ajudam a explicar essa mudança de rumo no âmbito internacional. Primeiramente, a subida ao poder de uma personalidade como Guilherme II, que busca manter sob seu controle as decisões sobre política externa e forças armadas. Em segundo lugar, a pressão exercida pelos militares e barões da indústria, interessados em uma expansão internacional, nos moldes já aplicados por potências como Grã-Bretanha e França. Em terceiro lugar, a presença de associações nacionalistas, grupos industriais e imperialistas que viam na necessidade da ampliação do Império ultramarino alemão uma forma de demonstração do poder nacional do país. A *Weltpolitik* surge também como uma válvula de escape para as pressões exercidas por elas.

A soma destes fatores internos e externos nos dá a mudança de percepção por parte do Estado alemão quanto ao seu posicionamento relativo no sistema internacional. Sob Bismarck, o receio de entrar em conflito em uma guerra em duas frentes deu o tom da política externa, que buscava a manutenção da paz como forma de promover a coesão interna e nacional da Alemanha, sem perder de vista a manutenção da posição alemã de potência europeia.

Sob Guilherme II, uma nova percepção foi formada: a Alemanha já havia conseguido desenvolvimento, coesão e potencial internos suficientes para buscar novos caminhos, alçar voos mais ambiciosos, que condissessem com seu poder na Europa, e entrar na partilha do mundo. De fato, o discurso de Bernhard von Bulow sobre “o lugar ao sol” para o povo alemão é revelador desta noção de um direito, quase que divino, de que cabia, também à Alemanha, um posto de potência imperialista detentora de colônias. O desenvolvimento de uma política de expansão naval é sintoma desse novo rumo da política externa implementada por Guilherme II.

Fareed Zakaria (1998), ao realizar um estudo sobre os Estados Unidos na virada do século XIX para o XX, concluiu que o país abandona sua política de não envolvimento com questões imperialistas fora do continente americano porque compreende que a sua capacidade de extração e mobilização de recursos aumentou.

Chegamos, neste artigo, a conclusão semelhante: na década de 1890, Guilherme II percebe que há coesão interna suficiente para a implementação de uma política externa mais ambiciosa. Através de uma intensificação dos meios que lhe possibilitarão angariar recursos com maior facilidade, promove uma mudança no comportamento externo da Alemanha. Outrora defensor do pragmatismo da *Realpolitik*, o país se vê implementando as ambições da *Weltpolitik*. Tal mudança de comportamento só foi possível porque houve um aumento do poder do Estado alemão, proporcionado pelo aumento de sua capacidade de extração e mobilização de recursos sociais.

A *Weltpolitik* dificilmente poderia ter existido sem a *Realpolitik*. Elas se complementam. A estabilização doméstica e internacional promovida por Bismarck permitiu a Guilherme II e seus chanceleres a implementação de uma política expansionista. Altamente influenciada por uma questão de prestígio internacional da nação, a Alemanha entra na corrida imperialista ambicionando dar o passo seguinte no sentido de aumentar seu poder relativo no sistema internacional global e tornar-se, em última instância, uma potência de nível mundial.

REFERÊNCIAS

Alemanha. 1871. *Constituição do Império Alemão de 1871. His Majesty the King of Prussia in the name of the North German Federation, His Majesty the King of Bavaria, His Majesty the King of Württemberg, His Royal Highness the Grand Duke of Baden and His Royal Highness the Grand Duke of Hesse and by Rhine...* Reichsgesetzblatt, Berlim. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1826.

_____. 1878. *Lei Antissocialista de 21 de outubro de 1878. Lei contra os esforços publicamente perigosos da Social-Democracia*. Reichsgesetzblatt, Berlim. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1843.

Berghahn, Volker. 2005. *Imperial Germany: economy, society, culture and politics — 1871-1914*. New York: Berghahn Books.

Bismarck, Otto von. 1862. *A Ferro e Sangue*. Discurso. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=250.

_____. 1866. *Preceitos de Putbus sobre a Constituição Alemã*. Memórias. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/docpage.cfm?docpage_id=2870.

_____. 1886. *A Questão Polonesa*. Discurso. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/docpage.cfm?docpage_id=2888.

_____. 1888. *Nós, alemães, temos a Deus e a nada mais no Mundo*. Discurso. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1865.

_____. S/D. *Pesadelo de Coalizões*. Memórias. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1855.

Bulow, Bernhard von. 1897. *Por um Lugar ao Sol*. Discurso. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=783.

_____. 1899. *Uma Política Externa Dinâmica*. Discurso. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=779.

Canfora, Luciano. 2014. *1914*. São Paulo: EDUSP.

Chickering, Roger. 2010. "Militarism and Radical Nationalism". In *Imperial Germany: 1871-1918*, edited by James Retallack, 196–218. Oxford: Oxford University Press.

Clark, Christopher. 2006. *Iron Kingdom: the rise and downfall of Prussia*. Londres: Penguin Books.

_____. 2009. *Kaiser Wilhelm II: a life in power*. Londres: Penguin Books.

_____. 2014. *Os Sonâmbulos: como eclodiu a Primeira Guerra Mundial*. São Paulo: Companhia das Letras.

Conrad, Sebastian. 2010. "Transnational Germany". In *Imperial Germany: 1871-1918*, edited by James Retallack, 219–41. Oxford: Oxford University Press.

Crowe, Eyre. 1907. *Percepções sobre a política externa alemã na Inglaterra*. Memorando. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=784.

Disraeli, Benjamin. 1871. *Disraeli sobre a "Revolução Alemã"*. Discurso. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1849.

Fairbairn, Brett. 2010. Economic and Social Developments. In *Imperial Germany: 1871-1918*. Edited by James Retallack, 61–82. Oxford: Oxford University Press.

Friedberg, Aaron. 2010. *The Weary Titan: Britain and the experience of relative decline (1895-1905)*. Princeton: Princeton University Press.

Herwig, Holger H. 2008. "Why did it Happen?" In *The Origins of World War I*, edited by Richard F. Hamilton. and Holger H. Herwig, 443–68. New York: Cambridge University Press.

Hewitson, Mark. 2010. "Wilhelmine Germany". In *Imperial Germany: 1871-1918*, edited by James Retallack, 40–60. Oxford: Oxford University Press.

Hobsbawn, Eric J. 2016. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Joll, James, and Gordon Martell. 2007. *The Origins of the First World War*. Londres: Nova Iorque: Routledge.

Kennan, George Frost. 1985. *O declínio da ordem europeia de Bismarck*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

Kitchen, Martin. 2013. *História da Alemanha Moderna: de 1800 aos dias de hoje*. São Paulo: Cultrix.

Kuhne, Thomas. 2010. "Political Culture and Democratization." In *Imperial Germany: 1871-1918*, edited by James Retallack, 174–95. Oxford, UK: Oxford University Press.

Lerman, Katherine Anne. 2010. "Bismarckian Germany". In *Imperial Germany: 1871-1918*, edited by James Retallack, 18–39. Oxford: Oxford University Press, 2010.

Lobell, Steven. 2009. "Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: a neoclassical realist model." In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, edited by Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey Taliaferro, 42–74. Cambridge: Cambridge University Press.

Mulligan, William. 2010. *The Origins of the First World War*. New York: Cambridge University Press.

Paul Harris, J. 2008. "Great Britain." In *The Origins of World War I*, edited by Richard F. Hamilton, and Holger H Herwig, 266–99. New York: Cambridge University Press.

Rathbun, Brian. 2008. "A rose by any other name: Neoclassical realism as the logical and necessary extension of structural realism". *Security Studies* 17, no. 2: 294–321.

Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical realism and theories of foreign policy". *World politics* 51, no. 1: 144–172.

Russel, Odo. 1873. *Carta de Odo Russel, embaixador britânico para a Alemanha, ao seu superior; Lorde Granville, Secretário de Relações Exteriores da Grã-Bretanha*. Carta. http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/docpage.cfm?docpage_id=2829.

Schweller, Randall. 2008. "Neoclassical realism and state mobilization: expansionist ideology in the age of mass politics". In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, edited by Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey Taliaferro, 227–50. Cambridge: Cambridge University Press.

Taliaferro, Jeffrey W. 2001. "Security seeking under anarchy: Defensive realism revisited". *International security* 25, no. 3: 128–61.

_____. 2009. "Neoclassical realism and resource extraction". In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, edited by Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey Taliaferro, 42–74. Cambridge: Cambridge University Press.

Taliaferro, Jeffrey W., Steven Lobell, and Norrin Ripsman. 2009. "Introduction: neoclassical realism, the state, and foreign policy". In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, edited by Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey Taliaferro, 1–41. Cambridge: Cambridge University Press.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press.

Williamson Jr., Samuel R., and Russel Van Wyk. 2003. *July 1914: soldiers, statesmen, and the coming of the Great War: a brief documentary history*. Boston: Bedford/St. Martins.

Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role*. Princeton University Press.

NOTAS

1. Texto original: “*These authors seek to explain the grand strategy of a particular modern great power at a specific time or place and not recurrent patterns of international political outcomes*”.
2. Texto original: “*the scope and the ambition of a country’s foreign policy is driven first and foremost by its place in the international system and specifically by its relative material power capabilities*”.
3. Texto original: “*States need to be able to reallocate societal resources otherwise spent on consumption to security and war-making functions. Variation on this dimension reflects institutional differences amongst countries*”.
4. Texto original: “*...the state is an intervening variable between the international system and foreign policy*”.
5. Texto original: “[...] *an overall political situation in which all the great powers except France have need of us and are as far as possible kept from forming coalitions against us*”.
6. Texto original: “*This war represents the German revolution, a greater political event than the French revolution of last century. [...] Not a single principle in the management of our foreign affairs, accepted by all statesmen for guidance up to six months ago, any longer exists. There is not a diplomatic tradition which has not been swept away. You have a new world, new influences at work, new and unknown objects and dangers with which to cope, at present involved in that obscurity incident to novelty in such affairs. We used to have discussions in this House about the balance of power. Lord Palmerston, eminently a practical man, trimmed the ship of State and shaped its policy with a view to preserve an equilibrium in Europe. [...] But what has really come to pass? The balance of power has been entirely destroyed, and the country which suffers most, and feels the effects of this great change most, is England*’.
7. Texto original: “*When I say that it is our duty to endeavor to be ready at all times and for all emergencies, I imply that we must make greater exertions than other people for the same purpose, because of our geographical position. We are situated in the heart of Europe, and have at least three fronts open to an attack*”.
8. “Bismarck não possuía nenhum interesse direto nos Bálcãs e tinha muito medo de ser arrastado para o conflito. Já em 1876, o czar havia lhe perguntado de que lado ele ficaria na eventualidade de uma guerra entre a Rússia e a Áustria-Hungria por causa dos Bálcãs, mas ele se recusara a se comprometer. Insistiu em afirmar que a preservação da integridade do Império Habsburgo tinha importância fundamental para a Alemanha e fez tudo o que foi possível para evitar uma guerra nos Bálcãs” (Kitchen 2013, 218).
9. Texto original: “*He had had trouble & vexation enough to combat the Emperors desire to annex the German Provinces of Austria, the population of which certainly*

desired to form part of the great German Family, but that desire he would oppose so long as he was in power, because he preferred the Alliance and friendship of Austria to the annexation of Provinces that would add nothing to the strength and security of Germany and the loss of which would lessen the value of Austria as an ally.

The Swiss, for instance, were a German speaking nation, but Switzerland was of greater value as an independent friendly neighbor to Germany than as a province of the German Empire”.

10. É verdade que a França recuperar-se-ia rápida e impressionantemente do impacto econômico provocado pela guerra Franco-Prussiana, mas ainda levaria algum tempo até restabelecer seu poder relativo anterior à guerra.
11. “‘Embora o Reich Alemão seja muito poderoso’, comentou o jornal russo *Russki Mior*, ‘sem a permissão da Rússia, nem ele e nem qualquer outro Estado fará uso de seu poder em qualquer questão relevante. A última palavra permanece com o Czar russo”’. (Mulligan 2010, 26).
12. (1) Como no caso da reivindicação da nacionalidade polonesa, minoria em ambas as potências e (2) a exemplo da neutralidade russa quando do processo de unificação alemã.
13. Texto original: “*They served the security of the Reich and the preservation of peace in Europe, two virtually indistinguishable goals in Bismarck’s mind. Alliances never became an end in themselves in Bismarck’s foreign policy*”.
14. Texto original: “[...] *hoped that the political parties he deemed to be ‘friends of the empire’ would form a steadfast ‘national’ coalition*”.
15. Texto original: “[...] *did make him dependent on the monarch, who could dismiss him at will. But in actuality the relationship between Wilhelm I and his chancellor had slowly become reversed. Unlike his son and his grandson, this Kaiser was not particularly interested in ruling personally; therefore in most cases he was only too happy to follow Bismarck’s advice and lead. Thus, the Reich chancellor’s office became the most important power centre in Berlin. Until 1890 it was directed by Bismarck, who did not shy away from using modern means of charismatic leadership and propaganda*”.
16. Ao lado da Alemanha, outras potências começaram a dar seus primeiros passos rumo a uma política imperialista por volta deste período, especialmente Estados Unidos e Japão, mas também Itália e Bélgica, dentre outros.
17. Texto original: “*No great decision may now be made without the German Empire and the German Emperor... The Crown sends its rays through ‘Grace of God’ into palaces as well as huts and — pardon me, if I dare say so — Europe and the world listen intently in order to hear ‘what says and thinks the German Emperor?’, and not, what is the will of his chancellor!... Forever, and ever will only be one true Emperor in the world, and that is the German*

Kaiser, without regard for his person or his traits, alone by right of thousand-year tradition and his chancellor has to obey!"

18. Texto original: *"For most contemporaries, the legitimacy of the German Empire was already beyond question by 1890"*.
19. Texto original: *"Your Excellency is aware that I am firmly determined to dissolve the Reichstag in the event that it should reject the reinforcement of four naval armaments which is so absolutely vital for our security and future. All other concerns and considerations must be subordinated to this question, which is a matter of importance for the Reich"*.
20. O caso da ferrovia Berlim-Bagdá é emblemático. Concebida no início da década de 1900, seus objetivos estavam vinculados à construção de uma nova via de transporte de passageiros, mas visavam principalmente facilitar o acesso alemão ao petróleo do Oriente Médio e às suas colônias africanas. Com apoio do kaiser, financiamento (especialmente do *Deutsche Bank*) e presença de engenheiros e demais trabalhadores alemães no projeto, a construção da ferrovia foi iniciada, embora tenha sido abortada pouco antes da eclosão da Primeira Guerra Mundial (Joll and Martell 2007; Mulligan 2010). Entretanto, um dos objetivos alemães foi obtido, já que a influência do Reich fez-se sentir mais tarde, quando o Império Otomano aliou-se à Alemanha na Primeira Guerra Mundial.
21. Texto original: *"Tariffs and taxes increased during the Wilhelmine era in order to fund higher spending on the military, administration and social insurance"*.
22. Texto original: *"Militarized culture of patriotism"*.
23. Texto original: *"[...] was to cultivate in children a 'powerful stimulus to emulate their fathers', the veterans of the war of 1870-71, who had 'risksed everything to ensure the highest earthly blessings for their descendents."*
24. Texto original: *"[...] hygiene, physical education, reduction of the study burden and the need for a 'national foundation' to the curriculum. The objectives were clear: the army was to be provided with muscular young men"*.

POR UM LUGAR AO SOL: A POLÍTICA EXTERNA ALEMÃ DE OTTO VON BISMARCK A GUILHERME II

RESUMO

A Alemanha, após o seu processo de unificação, concluído em 1871, passou por um intenso crescimento e desenvolvimento até as vésperas da Primeira Guerra Mundial. Sempre orientados por uma percepção da distribuição de poder dentro do sistema internacional, seus líderes procuraram implementar uma política externa visando a ampliar o poder do país de forma a encontrar um melhor posicionamento relativo no sistema. Primeiramente, Bismarck buscou a manutenção do *status quo* pós-Guerra Franco-Prussiana, cujo resultado colocou a Alemanha em posição destacada na Europa. Já sob Guilherme II, uma política externa mais ambiciosa procurou promover internacionalmente o Império como uma potência de nível mundial. Condições internas e externas facilitaram e/ou dificultaram este processo. A elaboração de uma política de alianças, a intensificação da extração e da mobilização de recursos sociais, o estímulo a um nacionalismo de Estado, o combate a ideologias tidas como perigosas e o fortalecimento das estruturas e instituições do novo Império Alemão foram elementos extremamente importantes para transformar o que outrora era um emaranhado de Estados sem muita relevância política em uma potência mundial já em fins do século XIX.

Palavras-chave: Realismo Neoclássico; Império Alemão; Construção do Estado; Equilíbrio de Poder.

ABSTRACT

Germany, after its unification process, completed in 1871, underwent intense growth and development until the eve of the First World War. Always guided by a perception of the distribution of power within the international system, its leaders sought to implement a foreign policy aimed at expanding the country's power in order to find a better relative position in the system. Firstly, Otto von Bismarck looked for the maintenance of the post-Franco-Prussian War status quo, the result of which placed Germany in a prominent position in Europe. Under William II, a more ambitious foreign policy would promote the Empire internationally as a world power. Internal and external conditions facilitated and/or hindered this process. The development of a policy of alliances, the intensification of the extraction and mobilization of social resources, the encouragement of state nationalism, the fight against ideologies considered to be dangerous and the strengthening of the structures and institutions of the new German Empire, were extremely important elements to transform what was once a tangle of states without much political relevance into a world power already in the late 19th century.

Keywords: Neoclassical Realism; Imperial Germany; Construction of the State; Balance of Power.

Recebido em 15/06/2020. Aceito para publicação em 11/09/2020.

Ensaio

Ensino e pesquisa como prática profissional: entre Ciência Política, Relações Internacionais e Estudos de Defesa

Teaching and Research as a Professional Practice: Between Political Science, International Relations and Defense Studies

Rev. Bras. Est. Def. v. 7, n° 1, jan./jun. 2020, p. 243-273
DOI: 10.26792/RBED.v7n1.2020.75224
ISSN 2358-3932

MARCO CEPIK

Em fevereiro de 2018, fui promovido para a classe de Professor Titular na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Este ensaio baseia-se no Memorial aprovado pela banca avaliadora.¹

A propósito da distinção aristotélica entre memória e reminiscência (*Parva Naturalia*), Jacques Le Goff (1984) observou há mais de trinta anos que na Era Digital a memória individual dependeria cada vez mais de utensílios materiais e imateriais para ser evocada Le Goff (1984). Le Goff também destacou o caráter social das vivências que conferem sentido para a reminiscência. Ao mesmo tempo, as reminiscências dependem de complexos processos neurofisiológicos que tornam inseparáveis o esquecimento, as emoções e as decisões (Rolls 2014).

Dada a minha limitada capacidade de recuperar e disputar a memória individual e coletiva, procurei discutir neste texto dois aspectos da prática profissional desenvolvida nos últimos 25 anos. A primeira refere-se ao ensino de Teoria de Relações Internacionais, enquanto a segunda comenta os trabalhos produzidos em diferentes áreas. Eventuais apelos ao *ethos*, *pathos* e *logos* no relato da trajetória são delimitados por uma concepção da verdade como correspondência, sempre aproximativa e imperfeita, entre as proposições e a realidade externa ao autor (Aristotle 1984; Lynch 2001).² Feita a declaração, falta o gesto. Passo ao texto.

SOBRE O ENSINO DE TEORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Embora eu tenha podido ensinar e orientar em diferentes contextos institucionais uma variedade significativa de disciplinas e conteúdos, me permito um comentário sobre o ensino de Teoria de Relações Internacionais (TRI) (Cepik and Schneider 2010b).

Parto de duas premissas e uma suposição. A primeira premissa, no âmbito da Sociologia do Conhecimento, recusa o maximalismo do “programa forte” desenvolvido na Universidade de Edimburgo. Concordo com a proposição de que o conhecimento científico é social. Entretanto, considero que a produção, circulação e validação ou refutação do conhecimento não se reduz às condições sociais (Boudon 1996). As teorias de Relações Internacionais, neste sentido, também são socialmente situadas. Porém, é necessário conhecer e criticar as premissas, axiomas, conceitos, construtos, variáveis, hipóteses, métricas, indicadores, resultados e inferências que constituem teorias e modelos. A segunda premissa combina um grau moderado de relativismo epistemológico (“crenças são socialmente produzidas, mas isto não explica tudo”) com uma posição ontológica realista (“existe uma realidade externa, feita de processos físico-químicos incertos e irreversíveis”). Finalmente, suponho que haja um modo racional de estabelecer o domínio de validade de diferentes tipos de conhecimento (Prigogine and Stengers 1996).

A consistência entre tais assertivas é um tópico controverso (Joseph and Wight 2010). Seja como for, influenciaram minhas escolhas no ensino de TRI. Tento estimular uma postura crítica em relação a todas as teorias, porque as considero importantes para a prática de pesquisa e o exercício profissional na área de Relações Internacionais (Chernoff 2009). Como reivindicava a primeira geração da Escola de Frankfurt, uma atitude crítica em relação às teorias demanda avaliar de maneira integrada (não necessariamente simultânea) suas pretensões explicativas, normativas, práticas e autorreflexivas, de modo a verificar suas condições de possibilidade e domínios de validade (Horkheimer 2002).

Procuo não limitar o ensino de teoria à apresentação sequencial dos “ismos” convencionais na área de Relações Internacionais. Mesmo os bons manuais, com variações, giram em torno do Realismo, Liberalismo, Marxismo, Construtivismo, Pós-Modernismo e Feminismo (Pecquillo 2005; Nogueira and Messari 2005; Burchill *et al.* 2005; Reus-Smith and Snidal 2008; Carlsnaes, Risse, and Simmons 2013).³ Este é o modo predominante de ensinar TRI no Brasil e na América Latina.

Concordo com David Lake (2011) que o ensino baseado em “ismos” pode reforçar uma atitude mental escolástica, eventualmente apologética.

Trata-se de um risco evitável (Nau 2011; Sil and Katzenstein 2011). Ainda assim, há dois problemas adicionais. Primeiro, conferir prioridade aos “ismos” tende a reificar “escolas de pensamento” (Waltz 2008; Liu and Zhang 2006, Acharya and Buzan 2010). No caso do marxismo, por exemplo, reduzi-lo a uma “escola” constitui equívoco básico. A relevância dos programas de pesquisa marxistas decorre justamente de sua diversidade e capacidade de engajar polemicamente novos problemas e fatos. Basta notar o diálogo entre marxismo político e realismo estrutural (Teschke 2003; Rosenberg 2013; Callinicos 2009). O segundo problema é a tendência a omitir do ensino as teorias de alcance médio, importantes em uma área interdisciplinar como RI (Merton 1968; Taylor 2012).⁴

Uma alternativa é estimular a leitura direta dos autores clássicos e contemporâneos (Mingst and Snyder 2008). Mas isto é insuficiente. É preciso analisar o desenvolvimento teórico na área em termos macroscópicos, inclusive para se evitar demasiados testes de hipóteses sem acúmulo teórico (Mearsheimer and Walt 2013).

Para lograr tal objetivo, prefiro basear a reconstrução historiográfica e teórica em algo menos genérico do que a noção de “grandes debates” (Kavalski 2007). Ou mesmo na noção de “mudança de paradigma” (Kuhn 1990). Aliás, há duas dificuldades na abordagem kuhniana. A primeira é quanto ao uso do termo paradigma. Afinal, a área de RI e mesmo as Ciências Sociais podem ser caracterizadas pela ausência de constelações de crenças amplamente compartilhadas (pré-paradigmática), ainda sem um amplo estoque de modelos e exemplos para a solução “normal” de problemas. A segunda dificuldade é que, no limite, embora Kuhn tenha rejeitado a acusação de ser radicalmente relativista, a mudança científica revolucionária para ele equivale a uma mudança de perspectiva (*Gestalt*) coletiva, fundada na persuasão e conversão da comunidade, sem relação necessária com os resultados cumulativos e corroborados das pesquisas. Seguir por aqui levaria ao programa forte da Sociologia do Conhecimento que recusei como ponto de partida.

Como alternativa ao critério de falseabilidade popperiano e ao critério de conversão kuhniano, decidi organizar o ensino de TRI por meio da metodologia de avaliação de programas científicos de pesquisa (MSRP). Proposta por Imre Lakatos (1978; 1987), a MSRP tem problemas, mas é mais promissora como forma de avaliar racionalmente o nível intermediário (entre as hipóteses e paradigmas) que caracteriza o esforço de teorização (Larvor 1998). De todo modo, não é trivial definir regras explícitas, precisas e consensuais para a refutação de teorias. Tento seguir o alerta de Andrew Bennett (2003) para sermos cuidadosos em discussões meta-teóricas.

Devido ao meu interesse de pesquisa em Segurança Internacional, mais espaço foi dedicado no ensino de TRI para o estudo de alguns programas de pesquisa em detrimento de outros. Mesmo sem excluir, por exemplo, os programas institucionalista ou feminista, de fato priorizei o neorrealismo estrutural, o construtivismo à Buzan, o realismo neoclássico, a Sociologia Histórica, a transição de poder, os ciclos sistêmicos de acumulação e o marxismo político.

Aos poucos, porém, as demandas práticas dos estudantes me levaram a enfatizar a discussão crítica sobre os procedimentos de formulação de teorias e modelos em Ciências Sociais. A maioria dos livros com orientação metodológica e instrumental foca, compreensivelmente, na formulação e teste de hipóteses. Ou nos diferentes delineamentos de pesquisas (Pennings, Kemanand Kleinnijenhuis 2003; Sprinz and Wolinsky-Nahmias 2004). Mas a compreensão do processo de construção de teorias explicativas e modelos descritivos precede e apoia o trabalho metodológico (Jaccard and Jacoby 2009). De modo geral, a prática de sala de aula e as interações com os orientandos me permitiram mediar a reflexão teórica e a pesquisa.

A propósito dos trabalhos publicados, defini quatro agrupamentos temáticos: Sociologia Histórica, Governança Digital, Estudos de Inteligência e Segurança Internacional. Mas as fronteiras entre os *clusters* são contínuas, não discretas.

Os trabalhos foram produzidos, em boa medida, reagindo a demandas e diálogos variados. Entre 1995 e 2017, das 98 publicações principais no período (livros, artigos e capítulos de livros), 66% foram em coautoria. Ter publicado com 42 pessoas diferentes (19 professores e 23 estudantes) provindas de áreas distintas (Ciência Política, Relações Internacionais, Engenharia de Produção, Políticas Públicas, Administração, Filosofia, Economia, Epidemiologia e Contabilidade) constituiu uma fonte importante de aprendizado, vínculo social e estímulo intelectual.

SOCIOLOGIA HISTÓRICA: UM PONTO DE PARTIDA E UMA AGENDA PENDENTE

O primeiro grupo, que chamei de Sociologia Histórica, inclui manuscritos não publicados, escritos durante a graduação e no mestrado.⁵ Mas o principal são três artigos publicados entre 1995 e 1999, resultados da dissertação. Voltei a publicar sobre o tema em duas ocasiões. Em 2001, para criticar o conceito de Império Mundial. E em 2017, com Pedro Brancher, para discutir a relação entre construção do Estado e evolução do sistema internacional (Cepik 1995; 1996; 1999; 2001; Cepik and Brancher 2017).

Embora discorde de Smith (2002) quanto ao fato disso ser um problema, concordo com o seu diagnóstico de que o programa de pesquisa da Sociologia Histórica é racionalista e multicausal.⁶ Originado da crítica à teoria funcionalista da modernização, houve significativa dispersão na Sociologia Histórica ao longo do tempo. Mas a ancoragem principal é marxista, weberiana e braudeliana, buscando explicar macroprocessos de mudança (Skocpol 1984; Kalberg 1994; Calhoun 2003).

Meu interesse inicial pela Sociologia Histórica centrou-se em duas questões. A primeira era saber por que as revoluções sociais acontecem e, portanto, se este tipo de mudança ainda ocorreria no futuro. A segunda questão era sobre o papel do Estado e dos partidos no desenvolvimento. Ambas emergiram no contexto do debate sobre a natureza dos processos políticos que marcaram o desaparecimento do campo soviético e suas implicações (Almond 1996; Lima 1996). No começo dos anos 1990 havia forte preferência por estratégias reformistas de mudança, acudidas por um horizonte normativo que articulava o potencial emancipador do mercado e da democracia, no limite indo além do capitalismo (Reis 2000). Também fui influenciado e adotei em grande medida uma concepção reformista, mas algo continuava fora da ordem (Przeworski 1985).

Comecei por definir as revoluções modernas como uma modalidade de mudança (transformação global e violenta do sistema social) associada a um tipo de conflito (confronto estratégico intenso entre grupos humanos organizados). A mudança social está necessariamente relacionada aos conflitos, nem todos violentos, na proporção em que eles se referem a opções relevantes de futuro das sociedades (Cepik 1999). Por outro lado, os problemas organizacionais, ideológicos e políticos envolvidos na constituição de sujeitos coletivos tornam insuficiente uma abordagem puramente estrutural da mudança. Por meio de revisão da literatura e da comparação de teorias, procurei sintetizar a perspectiva estrutural de Theda Skocpol (1978) com a explicação do processo de mobilização proposta por Charles Tilly (1978; 1997; 2003). Combinando-os, é possível obter uma especificação mais precisa das condições necessárias e suficientes para o aumento das chances de que uma situação de soberania múltipla se transforme em sucesso revolucionário (Cepik 1995; 1996).

A Sociologia das Revoluções continuou se desenvolvendo como programa de pesquisa (Goldstone 1998; 2009). E os problemas de fundo continuaram existindo. O principal deles é o limite que o capitalismo impõe para a sua superação pacífica reduzindo ao invés de ampliar os espaços democráticos de controle e reforma sobre os centros de poder e riqueza não eleitos (Tilly and Tarrow 2015; Skocpol 2003). Como afirmou Barrington Moore (1983, p. 273), “os custos da moderação têm sido, pelo menos, tão

atrozes como os da revolução, e talvez bastante superiores.” Aliás, a situação brasileira atual me fez lembrar de outra passagem: “As revoluções são raras. A reforma talvez seja ainda mais rara. E nem uma nem outra são necessárias. Os países podem ficar estagnados [...]. No mundo em modernização, quem controla o futuro é quem organiza a sua política” (Huntington 1975, 352).

Neste sentido, a Sociologia Histórica também se propôs a trazer de volta para o debate o Estado e os imperativos organizacionais na política (Evans, Rueschemeyer, and Skocpol 1985). Aqui, o estudo prévio sobre revoluções e rebeliões acautela contra a concepção do sistema internacional centrada exclusivamente no Estado e nas disputas entre elites burocráticas e empresariais (Halliday 1999). A partir dos anos 1990, dois autores impactaram a compreensão da causalidade mútua entre a expansão do capitalismo, o desenvolvimento do sistema de estados e da cidadania. Com Arrighi (1996) aprendi a tentativa de síntese entre Marx, Braudel, Schumpeter e Gramsci para explicar os ciclos de acumulação e o caos sistêmico nas transições do capitalismo histórico. Com Tilly (1985; 1996), o exame das diferenças entre as trajetórias de construção dos estados nacionais na Europa permitiu reavaliar o desafio, já presente em Robert Dahl (1997), da tolerância mútua e da própria cidadania.

No artigo de 2001, critiquei o conceito de Império Mundial, em voga até o fracasso das intervenções dos Estados Unidos no Afeganistão e Iraque. Retomei elementos de Arrighi, Bendix, Elias e Aron para argumentar que um possível governo regional multinacional, ou global, capaz de equacionar desafios de sustentabilidade fiscal, social e ambiental do desenvolvimento dependeria de maior institucionalização democrática e participação popular.

Em 2017, incorporamos de forma mais decisiva a contingência das interações conflitivas entre Estados e grupos sociais para explicar diferentes resultados estruturais no sistema internacional (Cepik and Brancher 2017; Hui 2005). Em resumo, há muito por fazer na interseção entre Sociologia Histórica, Política Comparada e História dos Sistemas Internacionais (Buzan and Little 2000; Hobson 2009). Esta foi uma agenda de pesquisa interrompida, que eu gostaria muito de voltar a desenvolver.

GOVERNANÇA DIGITAL: UMA AGENDA DE PESQUISA APLICADA

Chamei o segundo grupo de publicações de Governança Digital.⁷ Duas preocupações permearam os trabalhos nesta área. A primeira diz respeito ao papel da informação na expansão da cidadania e na qualificação da democracia (Webster 2006; Mossberger *et al.* 2008; Possamai 2016; Kneuer

2016). A segunda, quase simétrica, é sobre o efeito das tecnologias digitais na construção da capacidade estatal, incluindo a capacidade de os governantes tomarem decisões e regularem o desenvolvimento futuro da própria tecnologia (Fountain 2001; Dunleavy *et al.* 2008; Margetts and Dunleavy 2013; Canabarro 2014).

No artigo sobre direito à informação, por exemplo, argumentei que era insuficiente conceber tal direito apenas como liberdade negativa, um direito civil que apenas limite a intervenção do Estado (e das empresas) na privacidade dos indivíduos (Cepik 2000, p. 50). Como se sabe, na Era Digital a privacidade encontra-se de fato sob ataque. Entretanto, o acesso e uso das informações é uma pré-condição para a participação política organizada e qualificada das pessoas. Portanto, o acesso à informação relevante depende de uma base institucional e de serviços para mediação entre Estado e sociedade civil. Neste sentido, o direito à informação envolve as três dimensões da cidadania, civil, política e social a um só tempo. Sua realização na Era Digital depende de esforços de construção estatal e de democratização mais amplos do que a defesa da privacidade (Braman 2009).

Sobre informação, cidadania e democracia na Era Digital, o grau de otimismo da literatura variou ao longo do tempo. O primeiro trabalho na área foi o livro organizado por José Eisenberg e por mim, intitulado *Internet e Democracia* (2002). Nossa percepção do problema se alinhava desde então com a de autores mais realistas, que enfatizaram as pré-condições, desafios e limites da e-democracia (Wilhelm 2000; Hindman 2009; Howard 2010; Sampaio 2014).

A digitalização afeta de modo distinto os países do núcleo orgânico, da semiperiferia e da periferia do sistema internacional (Rennstich 2008). Por isso analisamos as tecnologias de informação e comunicação (TICs) também do ponto de vista da Economia Política Internacional. Nossa conclusão em 2002 foi que o avanço da digitalização estressava (por meio de repetidos choques schumpeterianos de inovação desencadeados por empresas e governos do núcleo orgânico) as instituições políticas de países semiperiféricos como o Brasil. Longe de ser um fator positivo uniforme para a cidadania, a democracia e o desenvolvimento no mundo, a Era Digital tende a repor em novos patamares as desigualdades e pode, inclusive, fragilizar ainda mais a base fiscal e a legitimidade do Estado. Ao mesmo tempo, não se trata de adotar uma posição ludita contra a digitalização, mas sim de disputar o processo no âmbito internacional, nacional e local (Cepik and Eisenberg 2002, 293–314).

A partir de 2008, nova pesquisa aplicada permitiu retomar a agenda sobre Governança Digital. Priorizamos então a avaliação de e-Governo, modelos de interoperabilidade, bem como problemas de institucionalização

da governança de TI (Cepik and Canabarro 2014). Trabalhamos com protocolos de pesquisa complementares (contraste de modelos, mapeamento de processos, análise de mercado, comparação internacional e entrevistas semiestruturadas), visando a identificar nexos causais entre desenho institucional, perfil de compras governamentais, recursos humanos e desempenho de e-governo (Cepik, Canabarro, and Possamai 2014, 11–36).

Houve avanços desde 1990, início do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática do Governo Federal (SISP). Porém, em 2010 a governança brasileira de TI era um híbrido institucional, sobrepondo modelos (burocrático, gerencialista, participativo e digital) e déficits de coordenação. O perfil das compras governamentais em TI evidenciou a concentração de empresas fornecedoras e as dificuldades na gestão de contratos, efeitos herdados e potencializados pela ideologia gerencialista dos anos 1990. Isto se refletia no baixo desempenho no *e-Government Development Index* (EGDI), calculado pela ONU. Ocupando a 61ª posição global, o desempenho brasileiro era ainda mais fraco em infraestrutura de telecomunicações (70º) e capital humano (83º). Isto depois de uma década de esforços do governo brasileiro.

Em suma, o empoderamento dos cidadãos e da sociedade civil prometido pelas tecnologias de informação é, na verdade, objeto de disputa política. Resolvido, ampliaria a atuação sinérgica entre o Estado e a sociedade em ambientes democráticos. Sabemos hoje, por outro lado, como o fracasso em produzir tal sinergia prejudica a capacidade estatal e oblitera a democracia (Mansell *et al.* 2007; Anttiroiko and Mälkiä 2007; Chadwick and Howard 2010; Pimenta and Canabarro 2014).⁸ Trata-se de uma agenda de pesquisa dinâmica e interdisciplinar, onde as ciências exatas e humanas podem colaborar.

ESTUDOS DE INTELIGÊNCIA: DO QUASE ACASO AO ETERNO RETORNO

O terceiro grupo é formado por trabalhos na área de Estudos de Inteligência.⁹ Com base na tese de doutorado, defendida em 2001 sob a orientação de Maria Regina Soares de Lima (IUPERJ-UCAM, atual IESP-UERJ) e a mentoria de Domício Proença Jr. (COPPE-UFRJ), comecei a publicar os primeiros resultados já no contexto da campanha global contra o terrorismo desencadeada pelo governo Bush após os atentados de setembro de 2001. Menciono isto porque, quando iniciei a pesquisa na área, em pleno otimismo liberal da primeira metade dos anos 1990, a relevância do problema era questionada e a continuidade histórica do objeto era incerta. Desde então, a expansão dos aparatos de inteligência das grandes potên-

cias e a crescente instabilidade estratégica entre as coalizões emergentes no mundo permitem inferir que os Estudos de Inteligência continuarão existindo como campo interdisciplinar de pesquisa (Johnson 2007; 2010; 2015; Van Puyvelde and Curtis 2016; Gill and Phythian 2016; Dover, Dylan, and Goodman 2017).

No livro *Espionagem e Democracia*, publicado em 2003, procurei responder a quatro perguntas: 1) O que é e como funciona a atividade de inteligência? 2) Por que surgiram e por que existem diversas agências de inteligência na maioria dos países? 3) Como o conceito de segurança nacional e o segredo governamental se articulam com as atividades de inteligência? 4) Quais os instrumentos e os limites para o controle externo sobre os serviços de inteligência em contextos democráticos?

A resposta para a primeira pergunta reconhece a natureza dual da atividade de inteligência, primariamente informacional, subsidiariamente coercitiva. Ou ao revés. Na verdade, o equilíbrio entre as duas depende dos contextos institucionais e dos níveis de conflito. A função informacional corresponde a soluções variadas, desenvolvidas por governantes e burocratas, para subsidiar processos de decisão e implementação de políticas na guerra e na paz. Sobretudo nas áreas de defesa nacional, segurança institucional, relações exteriores e segurança pública (Herman 1996). A metáfora do ciclo da atividade de inteligência (requerimento, gestão de meios, coleta, processamento, análise, disseminação, avaliação), incluindo ramificações (espionagem e especialidades técnicas de coleta), embora limitada, tem sido utilizada há décadas como heurística para analisar os problemas informacionais (Johnson 1985; Lowenthal 2015; Sabatier 2007). A função coercitiva é mais explícita nos contextos em que os serviços de inteligência operam como polícia política na repressão interna a dissidentes, mas também se manifesta regularmente no sistema internacional, nas operações de coleta (espionagem), contra-inteligência e cibersegurança, bem como no amplo leque de operações encobertas (Gill 1994; Godson 1995; Scott 2004; Poznansky 2015).

Ao longo dos anos, estimulado por orientandos e colegas, elaboramos trabalhos sobre as dinâmicas e práticas de inteligência. Um deles foi o artigo em coautoria com Christiano Ambros, sobre fatores institucionais, políticos e cognitivos que explicam as falhas de inteligência e como elas tendem a ser mais comuns na fase de análise do que na coleta de informações (Ambros and Cepik 2012). Mais recentemente, nos trabalhos em coautoria com Giovanna Kuele sobre as atividades de inteligência em Operações de Paz da ONU, voltamos a avaliar também os diferentes tipos de atuação e produtos gerados, além da evolução institucional (Cepik and Kuele 2015; 2016; Kuele and Cepik 2017). Um dos projetos de pesquisa

que desenvolvi foi sobre técnicas estruturadas de análise de inteligência estratégica em relação a três desafios contemporâneos de segurança internacional: dissuasão nuclear, contraterrorismo e operações de paz. A controvérsia teórica envolve o realismo estrutural, a partir do qual se explica a necessidade de os países manterem sistemas de inteligência e capacidades analíticas robustas para lidar com incerteza e ganhos relativos de segurança (Phythian 2009).

A resposta para a segunda pergunta enfatiza as origens diversas e as discontinuidades históricas que caracterizam a evolução dos diferentes tipos de serviços de inteligência (Richelson 1995; Warner 2014). Os antecedentes remontam à diplomacia renascentista e moderna (no caso dos serviços de espionagem e de criptologia), à separação funcional entre inteligência e outras funções de comando no modelo prussiano de organização do estado-maior das forças armadas depois das guerras napoleônicas, bem como ao policiamento político na Europa, depois de 1848 (Cepik 2003, 85–135). Porém, só se pode falar de sistemas nacionais de inteligência institucionalizados na segunda metade do século XX. Não se trata, portanto, de um resquício absolutista ou de um mero subproduto das guerras mundiais (Zegart 1999).

Posteriormente, ampliei a pesquisa comparativa sobre sistemas de inteligência. Empiricamente, um desafio da área é ir além dos casos mais pesquisados, sobretudo Estados Unidos e Reino Unido (Davies and Gustafson 2013; Cepik 2011). Os trabalhos sobre Brasil se enquadram neste esforço (Cepik and Brandão 2003a; 2003b; Cepik 2005; 2007; Cepik and Bruneau 2008). Realizamos ainda pesquisas sobre subsistemas específicos, por exemplo, na área policial e de segurança pública (Cepik 2006; Cepik and Ambros 2013; Brandão and Cepik, 2013). O desafio é teórico e metodológico, não apenas empírico. Neste sentido, retomei estudos de caso sobre diferentes períodos da história da inteligência dos Estados Unidos, procurando reinterpretar teoricamente uma literatura que costuma ser descritiva e paroquial (Cepik 2014). Nos trabalhos comparativos com poucos casos temos testado diferentes abordagens que reputo promissoras, como a Teoria do Equilíbrio Pontuado (Cepik and Ambros 2014) e a Análise de Redes (Cepik and Möller 2017; Cepik 2017).

A terceira pergunta era sobre a compatibilidade de conceitos como segurança nacional, segredo governamental e inteligência com a democracia. A resposta simples e honesta que pude produzir foi: depende da legitimidade e da capacidade de cada Estado. Em qualquer país, a construção de sistemas de inteligência envolveu obter algum equilíbrio, tenso e precário, entre, no mínimo, os interesses dos governantes, dos governados e das burocracias especializadas (Brandão 2010). Não há solução ótima, mas

algumas são realmente péssimas. A insegurança estrutural dos Estados nacionais no sistema internacional e os jogos aninhados (*nested*) que envolvem os atores relevantes tornam as soluções normativas mais comuns (tecnocráticas ou liberais) bastante problemáticas. Afinal, é “justamente para reduzir a incerteza e aumentar a capacidade de preservar a segurança nacional que existem as forças armadas, polícias e serviços de inteligência. Porém, na medida em que a própria busca de segurança é problemática, tais organizações de força e inteligência são também parte do problema” (Cepik 2003, p. 150). Ainda não voltei a este tema, mas sei que o avanço tecnológico, a privatização em grande escala e as crises econômicas e políticas vêm agravando o problema (Gill 2016).

Da mesma forma, no livro de 2003 respondi à quarta pergunta, sobre os mecanismos de controle externo, enfatizando dilemas e limites. Concluí que o controle externo sobre as instituições de segurança, defesa e inteligência poderia ser mais efetivo no âmbito de comitês parlamentares permanentes, cortes judiciais especializadas e corregedorias com pessoal especializado. Porém, como se viu na América Latina e em outros lugares, do ponto de vista da soberania popular e nacional, os próprios órgãos de controle externo e seus membros são parte do desafio democrático (Cepik 2017; Goldman and Rascoff 2016). Trata-se de uma agenda de pesquisa cada vez mais relevante na Era Digital, a qual demanda pesquisa e análise crítica.

SEGURANÇA INTERNACIONAL: CONTEXTO, ESTRUTURA E INTERAÇÕES

Finalmente, comento os trabalhos sobre Segurança Internacional.¹⁰ Ao longo dos anos, busquei uma abordagem centrada nos problemas associados ao uso da força em Segurança Internacional (Walt 1991). Por outro lado, e de modo nem sempre consistente, também fiz uso recorrente e pragmático da chamada Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (Buzan 1991; Buzan, Wæver, and Wilde 1998; Buzan and Wæver 2003; Buzan e Hansen 2009; Buzan and Wæver 2009).

Agregarei os comentários a partir de três recortes. Inicialmente comentarei os trabalhos com foco maior em discussão conceitual e análise institucional. Em seguida, os trabalhos referidos a países, principalmente o Brasil, incluindo as questões relativas à cooperação internacional e a conexão entre meios e fins. Finalmente, comentarei os trabalhos que discutem o uso da força no sistema internacional.

Em maio de 2001, por exemplo, foi publicado o artigo *Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas*. Nele eu discuti a tensão entre a segurança do estado, dos indivíduos e dos diferen-

tes grupos sociais, uma vez que não redutíveis umas às outras. Também adotei algumas definições de partida que mantive desde então: “Segurança é uma condição relativa de proteção na qual se é capaz de neutralizar ameaças discerníveis contra a existência de alguém ou de alguma coisa. Em termos organizacionais, segurança é obtida através de padrões e medidas de proteção para conjuntos definidos de informações, sistemas, instalações, comunicações, pessoal, equipamentos ou operações. As medidas de proteção devem guardar certa proporcionalidade em relação às ameaças percebidas. Na ausência de proporcionalidade, a busca de segurança torna-se, ela própria uma ameaça. O requisito de proporcionalidade serve para refutar a noção de segurança enquanto uma “condição absoluta de ausência de ameaça ou mesmo de incerteza” (Cepik 2001a, p. 02).

Me parece, portanto, que um uso mais restritivo e, vá lá, realista do conceito de segurança constitui medida prudencial no interesse dos setores mais fracos e oprimidos na sociedade, a serviço, portanto, da liberdade e da democracia. Pelo contrário, o uso expansivo do conceito de segurança (*humana* ou *multidimensional*) embute riscos políticos e perda de foco analítico. Logo depois da publicação do artigo problematizando os conceitos de segurança nacional e de segurança humana, nova expansão conceitual seria promovida a partir dos Estados Unidos, na esteira dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Desde então, a ameaça terrorista foi hipostasiada pela propaganda e realimentada pelo medo, demandando mais pesquisa sobre seus contornos propriamente estratégicos (Cepik 2010b; Cepik, Canabarro, and Borne 2014).

No artigo de 2012, sobre crime organizado internacional, por exemplo, procuramos realizar uma reavaliação crítica da visão, bastante disseminada, segundo a qual o parasitismo do crime organizado e as metas políticas do terrorismo e da insurgência teriam se tornado fenômenos indistintos no século XXI (Cepik and Borba 2012).

Além das razões políticas (alternativa ao neoliberalismo e o autoritarismo), a recepção favorável à Teoria dos Complexos Regionais de Segurança na América Latina decorreu de sua valorização das regiões como um nível de análise relevante, do seu esforço para combinar análise estrutural e relacional, bem como de sua modelagem relativamente simples e flexível para descrever e interpretar diferentes constelações de atores, processos, setores e níveis de análise. Por outro lado, ao tentarmos aplicar o modelo para analisar a situação contemporânea de regiões como a América do Sul e a África Austral, também foi possível identificar lacunas e inconsistências na tentativa de síntese entre o construtivismo e o realismo estrutural (Buzan, Jones, and Little 1993;¹¹ Buzan 2010; Reeves 2014.¹²). No trabalho sobre segurança andino-brasileira, por exemplo, procuramos diversificar

os tipos de atores (potências de outras regiões, organismos regionais e atores locais) relevantes para as dinâmicas de segurança nos Andes e na Amazônia (Cepik and Bonilla 2005). As evidências discursivas e empíricas sobre as ameaças percebidas permitiu refutar a tese dos dois subcomplexos de segurança, andino e do Cone Sul. Em trabalhos posteriores, comparei instituições de segurança regional na Europa (OSCE) e na Ásia (OCX) para avaliar a dimensão de segurança na União das Nações Sul Americanas (Cepik 2009a; 2010c). Também discuti os desafios da cooperação sul-sul em segurança e defesa (Cepik 2009b; 2010a).

Em um capítulo sobre polaridade internacional e os desafios de segurança na América Latina, procurei identificar critérios necessários e suficientes para a caracterização de um Estado como grande potência (capacidade de dissuasão nuclear crível, comando do espaço e inexpugnabilidade militar convencional). Assim, caracterizei a ordem internacional pós-Guerra Fria como sendo tripolar e desequilibrada, não unipolar. Isto tem implicações para as dinâmicas regionais de segurança e para as opções estratégicas dos demais países (Cepik 2013).

Por exemplo, no artigo de 2011 sobre a cooperação espacial chinesa no plano global e regional, compreendi que, dada a estrutura de poder tripolar no sistema internacional e a dependência crescente de todos os países em relação ao espaço, as razões chinesas para a cooperação espacial eram, simultaneamente, a busca pela segurança, pelo desenvolvimento e por legitimidade. Ao analisar o desenvolvimento do programa espacial chinês, particularmente nos campos de satélites de imagem, navegação, comunicação e retransmissão de dados, bem como nas áreas de satélites micro e nano, dados os incentivos estruturais, os objetivos estratégicos e o nível de desenvolvimento tecnológico, as iniciativas multilaterais da China junto ao Comitê das Nações Unidas para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (CPOUS) e à Organização de Cooperação Espacial da Ásia-Pacífico (APSCO) visavam a aumentar a influência internacional de Pequim sem gerar reações exageradas dos Estados Unidos e de seus aliados, postergando uma eventual militarização do espaço.

Assim, o segundo recorte na área de segurança internacional tem como foco os problemas de segurança e defesa de alguns países, principalmente o Brasil, mas também a África do Sul e a China (Cepik 2010b; Cepik and Schneider 2010a; Cepik and Arturi 2011; Cepik 2011; Cepik and Machado 2011; Cepik and Jornada 2014; Cepik and Licks Bertol 2016).

Por exemplo, no artigo de 2016 sobre a política de defesa, procuramos verificar em que medida os objetivos estratégicos definidos pela Estratégia Nacional de Defesa (2008) estavam sendo realizados em termos de construção institucional, construção de capacidades militares, alocações orça-

mentárias e desenvolvimento de uma base industrial de defesa. Embora moderadamente otimistas com os resultados observados até então, identificávamos naquele momento o aprofundamento da crise política e seus impactos econômicos e fiscais um risco elevado para a continuidade de projetos e para a perseverança em relação às próprias finalidades estratégicas (Cepik and Licks Bertol 2016).

Finalmente, o terceiro recorte sobre segurança internacional abarca trabalhos que analisam problemas mais diretamente relacionados ao uso da força, ainda que não diretamente o combate militar e a guerra. Por exemplo, no capítulo sobre a Defesa Nacional Antimísseis (NMD) dos Estados Unidos, além dos problemas políticos e de grande estratégia, procuramos analisar também o perfil de força (balanço nuclear entre Estados Unidos, Rússia e China) e as condições operacionais (dependentes da supressão de defesas antiaéreas e ataques em profundidade aos centros de comando e controle adversários) para a plena implementação da NMD (Cepik and Martins 2014). Em trabalhos subsequentes, discutimos desdobramentos, em termos de requisitos operacionais, de diferentes conceitos estratégicos, como o artigo sobre o conceito de defesa em camadas do Pré-Sal e o papel da América do Sul na estratégia militar brasileira (Cepik, Oliveira, and Brites 2015). E também o caso do artigo sobre o conceito de Ataque Global Imediato (Simionato and Cepik 2017).

Na Era Digital, o uso da força como um meio para atingir fins políticos tornou-se cada vez mais complexo (para usar um termo gasto) justamente pela instabilidade e disputa em torno dos fins. Mas também por causa de meios (nucleares e cibernéticos, por exemplo) que desafiam a análise racional do grau de força requerido pela escala das demandas políticas postas sobre cada lado (Diniz and Proença Júnior 2012). Por exemplo, no artigo de 2015 sobre guerra cibernética, ponderamos contra três assertivas bastante comuns. Primeiro, contra a noção de que o ciberespaço seja ou deva ser considerado um quinto domínio operacional (separado das ações em terra, ar, mar e espaço sideral). Segundo, contra a ideia de que as armas lógicas utilizadas em operações ofensivas cibernéticas causem mais dano, necessariamente, do que ataques cinéticos ou, de modo mais amplo, que as guerras convencionais tenham se tornado menos severas com o advento dos meios cibernéticos. Finalmente, disputamos o senso comum de que as capacidades ofensivas e defensivas cibernéticas de Estados, empresas e grupos não-estatais estariam se tornando equivalentes. Por extensão, a noção equivocada de que crimes cibernéticos, vulnerabilidades de segurança e guerra cibernética constituem partes convergentes de um mesmo problema que demandaria, da parte de sistemas judiciais e de defesa nacional, as mesmas leis, ferramentas e construções discursivas (Cepik, Canabarro, and Borne 2015).

Atualmente, desenvolvo uma agenda de pesquisa focada nos mecanismos sociais que explicam os efeitos recíprocos entre mudanças contextuais (transições globais climáticas, demográficas, energéticas e tecnológicas), estruturas (polaridade e governança) e padrões de interação entre as grandes potências (polarização e cooperação) na configuração da segurança internacional.

COMENTÁRIO FINAL

No doutorado, meu professor de Política Comparada mangou que eu não seria cientista político se evitasse o núcleo duro da disciplina (sistemas partidários e comportamento eleitoral). De fato. Graduado em História, não me tornei historiador. Mestre em Ciência Política, fiz dissertação sobre Sociologia. Doutor em Ciência Política, piso territórios fronteiriços e temas *ajenos*. Fui professor de Política Comparada, faço pesquisa comparativa de poucos casos. Não sei muito de métodos e técnicas, mas apoio seu aprendizado. Professor de Teoria das Relações Internacionais, entendo por que meu professor de Análise Política do mestrado repudiava a figura do especialista em teoria. Procuo levar a sério os conceitos ao interpretar evidências.

Mas não sou pessoa criativa. As ideias, quando chegam, vem por laboriosas trilhas. Sou organizado, um sintoma, não uma virtude. A curiosidade e a disciplina adquiri em casa e na militância política juvenil. Gosto da profissão, dediquei parte da vida para a universidade. Tomara a família compreenda, mesmo se não puder perdoar. Deveres de fundamento a lida, empírico modo, ensina, notou o Rosa. Em resumo, cada qual com a sua loucura. Mas, como disse um outro Pessoa, sem a loucura, o que é a pessoa, mais que a besta sadia, cadáver adiado que procria?

Vim até aqui. Tive a sorte de interagir com estudantes e colegas mais capazes do que eu. Buscarei educar-me até entrar no rio Lete, a caminho do Hades. Afinal, como disse um professor de Estudos Estratégicos com quem muito aprendi sem ter sido seu aluno, educação é o que resta em nós depois que esquecemos tudo. Quero pesquisar sobre mecanismos sociais em segurança internacional e sobre a governança digital. No Brasil, na América Latina e no mundo, a década de 2020 traz desafios ordinários, extraordinários, e alguns até surreais. Como escreveu um professor de História Internacional com quem muito aprendi sem ter sido seu aluno, o descompasso entre as classes e as nações no capitalismo contemporâneo gera *apartheid* globalizado. Construir alternativas exige reflexões e ações coletivas com perspectiva histórica, sem ufanismos deterministas ou derrotismos mesmerizantes.

REFERÊNCIAS

- Acharya, Amitav and Barry BUZAN. 2010. *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia*. London, Routledge,
- Almond, Mark. 1996. *Revolution: 500 years of struggle for change*. London, De Agostini Editions.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, and Matti Mälkiä [Eds.]. 2007. *Encyclopedia of Digital Government*. London, Idea Group, Volumes I, II, and III, 1648 p.
- Aristotle. 1984. "Rethoric". In *The Complete Works of Aristotle*, edited by Jonathan Barnes: 4.618–866. Princeton-NJ, Princeton University Press.
- Arrighi, Giovanni. 1996. *O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens do nosso Tempo*. São Paulo: Contraponto/Unesp.
- Barros, Alejandro, Marco Cepik, and Diego Canabarro. 2010. "Para além da e-PING: o desenvolvimento de uma plataforma de interoperabilidade de e-Serviços no Brasil". In *Panorama da Interoperabilidade no Brasil*, edited by Claudia Mesquita, and Nazare Bretas: 137–57. Brasília-DF, MP/SLTI.
- Bennet, Andrew. 2003. "A Lakatosian Reading of Lakatos: What Can We Salvage from the Hard Core?" In *Progress in International Relations Theory: Appraising the field*, edited by Colin Elman, and Miriam Elman: 455–94. Cambridge-MA, BCSIA.
- Boudon, Raymond. 1996. Conhecimento. In *Tratado de Sociologia*, edited by Raymond Boudon: 519–60. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Braman, Sandra. 2009. *Change of State: Information, Policy, and Power*. Cambridge-MA, MIT Press,
- Brandão, Priscila, 2010. *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul: Premissas para uma Convivência Legítima, Eficiente e Profissional*. Niterói-RJ, Impetus.
- Brandao, Priscila, and Marco Cepik. [Eds.]. 2013. *Inteligência de Segurança Pública: Teoria e Prática no Controle da Criminalidade*. Niterói-RJ, Impetus,
- Burchill, Scott *et al.* 2005. *Theories of International Relations*. New York-NY, Palgrave Macmillan, 2nd edition.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder-CO, Lynne Rienner.

Buzan, Barry. 2010. China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible? *The Chinese Journal of International Politics* 3: 5–36.

Buzan, Barry, Charles Jones, and Richard Little. 1993. *The Logic of Anarchy*. New York, Columbia University Press.

Buzan, Barry, and Richard Little. 2000. *International Systems in world History: re-making the study of International Relations*. Oxford-UK, Oxford University Press.

Buzan, Barry, and Lene Hansen. 2009 *The evolution of international security studies*. New York: Cambridge University Press,

Buzan, Barry, and Ole Wæver. 1998. *Regions and Powers*. New York, Cambridge University Press, .

_____. "Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory". *Review of International Studies* 35: 253–76.

Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder-CO, Lynne Rienner,

Calhoun, Craig. 2003. "Why Historical Sociology?" In *Handbook of Historical Sociology*, edited by Gerard Delanty, and Engin Isin: 383–93. London, SAGE.

Callinicos, Alex. 2009. *Imperialism and Global Political Economy*. Cambridge, Polity Press.

Canabarro, Diego. 2014. "Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento". Tese Doutoral defendida junto ao PPG em Ciência Política. Porto Alegre-RS, UFRGS.

Canabarro, Diego, Ana Júlia Possamai, Marco Cepik, and Marcelo Pimenta. 2013. "Ambientes Informacionais Voltados ao Monitoramento e à Avaliação de Políticas Públicas: construindo capacidade estatal e democracia na Era Digital". XVIII Congresso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (*Anales*) CLAD. Montevideú.

Carlsnaes, Walter, Thomas Risse, and Beth Simmons [Eds.]. 2013. *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks-CA, Sage.

Cepik, Marco. 1995. Estrutura e Ação na Sociologia das Revoluções Modernas: Skocpol & Tilly. *Anos 90* (UFRGS), 4: 153–78.

_____. 1996. Sociologia das Revoluções Modernas: Uma Revisão da Literatura Norte Americana. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 42: 59–109,

_____. 1997. Informação e Decisão Governamental: Uma Contradição em Termos? IMAP. Seminário Informação, Estado e Sociedade (*Anais*): 27–43. Curitiba-PR.

_____. 1999. Para uma Sociologia Histórica das Revoluções Modernas. *Teoria & Sociedade* (UFMG) 3: 129–62.

_____. 2000. Direito à Informação: Situação Legal e Desafios. *IP. Informática Pública* 2, no. 2: 43–56.

_____. 2001. Do Estado Nacional ao Império Mundial? *Sociedade em Debate* (UCPel), 7, no. 1: 3–30.

_____. 2001a. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências. *Security and Defense Studies Review* 1, no. 1: 1–19.

_____. 2001b. Segurança Nacional e Controle Público: Limites dos Mecanismos Institucionais Existentes. *Contexto Internacional* 23, no. 2: 295–359.

_____. 2002. Inteligência e Políticas Públicas. *Security and Defense Studies Review* 4, no. 1: 21–45,

_____. 2003. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro, Editora FGV,

_____. 2005. Regime político e sistema de inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. *Dados* 48, no. 1: 67–113.

_____. 2006. “Inteligência de Segurança Pública em Seis Países: Mandatos Legais e Estrutura Organizacional”. In *Polícia, Democracia e Sociedade*, edited by Jose Luiz Raton Jr, and Marcelo Barros: 101–49. Rio de Janeiro-RJ, Lumen Juris.

_____. 2007. “Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil”. In *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, edited by Thomas Bruneau, and Steven Boraz: 149–69. Austin-TX: University of Texas Press.

_____. 2009a. “Regional Security and Integration in South America: Unasur, OSCE, and SCO”. In *The United States and Europe in a Changing World*, edited by Roger Kanet, 229–51. Dordrecht, Rol.

_____. 2009b. “Segurança Nacional e Cooperação Sul-Sul: Índia, Brasil e África do Sul”. In *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*,

edited by Maria Regina Soares Lima, and Mônica Hirst: 63-118. Rio de Janeiro, Paz & Terra.

_____. 2010a. “Segurança Regional, Instituições de Defesa e Capacidades Militares nos Países do Fórum IBAS: Índia, África do Sul e Brasil em Perspectiva Comparada”. In *G3 — Fórum de Diálogo IBAS*, edited by Paulo Visentini, Marco Cepik, and Analucia Pereira, 63–149. Curitiba, Juruá.

_____. 2010b. “Combate ao Terrorismo e Estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares”. In *Terrorismo e Relações Internacionais*, edited by Monica Herz, and Arthur Bernardes Amaral: 121–45. Rio de Janeiro, Loyola/PUC-Rio.

_____. 2010c. “Segurança Regional e Integração na América do Sul”. In *Segurança Internacional: práticas, conceitos, tendências*, edited by Marco Cepik: 43–91. São Paulo, HUCITEC.

_____. 2011a. A política da cooperação espacial chinesa: contexto estratégico e alcance internacional. *Revista de Sociologia e Política* 19: 81–104.

_____. [Ed.]. 2011b. *Inteligência Governamental: Contextos Nacionais e Desafios Contemporâneos*. Niterói-RJ, Editora Impetus,

_____. 2013. “Segurança Internacional: Da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para a Celac”. In *Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo: Celac e Iberoamérica* edited by Adrián Bonilla, and Isabel Álvarez: 307–24. San José, Flacso.

_____. 2014. Origens do Sistema de Inteligência dos Estados Unidos: 1775–1946. *Carta Internacional* 9: 3–18,

_____. 2017. Bosses and Gatekeepers: A Network Analysis of South America’s Intelligence Systems. *The International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 30: 701–22,

Cepik, Marco, and Christiano Ambros. 2012. Explicando falhas de inteligência governamental: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos. *Varia História* 28: 79–99,

_____. 2013. “Inteligência de Segurança Pública nos Estados Unidos”. In *Inteligência de Segurança Pública: Teoria e Prática no Controle da Criminalidade*, edited by Priscila Brandão, and Marco Cepik: 21–50. Niterói-RJ, Impetus.

_____. 2014. Intelligence, Crisis, and Democracy: Institutional Punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India. *Intelligence and National Security* 29: 523–51,

Cepik, Marco, and Carlos Arturi. 2011. Tecnologias de informação e integração regional: desafios institucionais para a cooperação Sul-Americana na área de segurança. *Dados* 54: 651–92,

Cepik, Marco, Fabrício Avila, and Jose Martins. 2009. Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades. *Contexto Internacional* 31: 49–83,

Cepik, Marco, and Adrian Bonilla. 2005. Seguridad Andino-Brasileña: conceptos, actores y debates. In *Agenda de Seguridad Andino Brasileña*, edited by Socorro Ramirez, and Marco Cepik: 37-94. Bogotá: IEPRI-FESCOL.

Cepik, Marco, and Pedro Borba. 2012. Crime organizado e segurança internacional. *Contexto Internacional* 33: 375–405,

Cepik, Marco, and Pedro Brancher. 2017. Estrutura e Agência nas Relações Internacionais: Construção do Estado e Evolução do Sistema Político Internacional. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 6: 154–89,

Cepik, Marco, and Priscila Brandão. 2003a. Brazil's New Intelligence System: An Institutional Assessment. *The International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 16, no. 2: 349–73.

_____. 2003b. "The Professionalization of Intelligence in Brazil: career path, knowledge and cultural values". In *Intelligence Professionalism in the Americas*, edited by Russell Swenson, and Susana Lemozy: 109–54. Washington-D.C, JMIC / NDU Press.

Cepik, Marco, and Thomas Bruneau. 2008. "Brazil: national culture of intelligence". In *PSI Handbook of Global Security and Intelligence*, edited by Stuart Farson et al.: 112–29. Washington-DC, Praeger Security International.

Cepik, Marco, and Diego Canabarro. [Eds.]. 2014. *Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil*. Porto Alegre, Editora UFRGS.

Cepik, Marco, Diego Canabarro, and Thiago Borne. 2014. "Securitização do Ciberespaço e Terrorismo: Uma Abordagem Crítica". In *Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI*, edited by André Souza, Reginaldo Nasser, and Rodrigo Fracalossi Moraes: 162–86. Brasília, IPEA.

_____. 2015. Cyberwar: Clausewitzian Encounters. *Space & Defense* 8: 19–33.

Cepik, Marco, Diego Canabarro, Ana Júlia Possamai, Eduardo Samrsla, Andre Olivera, and Ilton Freitas. 2009. "Avaliando o Desempenho do Governo Eletrônico

no Brasil: o Índice de Qualidade de e-Serviços Governamentais”. W3C WEB. *Anais da I Conferência*: 1–6. São Paulo.

Cepik, Marco, and José Eisenberg. 2002. “Internet e Instituições Políticas Semiperiféricas”. In *Internet e Política: Teoria e Prática da Democracia Eletrônica*, edited by Marco Cepik, and José Eisenberg: 293–314. Belo Horizonte-MG: Editora da UFMG.

Cepik, Marco, José Eisenberg, and Mauro Eklund. 2001. Desenhos Institucionais em Informática Pública: Estudo Comparativo em Quatro Cidades Brasileiras. *IP: Informática Pública* 3, no. 2: 47–72.

Cepik, Marco, Klaus Frey, and José Eisenberg. 2002. “O Acesso à Informação”. In *Caminhos da Transparência*, edited by Bruno Speck: 378–408. Campinas-SP: Editora Unicamp.

Cepik, Marco, and Helena Jornada. 2014. “Segurança Internacional: estrutura e risco político em mercados prioritários para o Brasil”. In *Internacionalização do Brasil na Globalização*, edited by André Cunha, Hélio Henkin, and Marcos Lélis: 131–74. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Cepik, Marco; and Giovanna Kuele. 2015. Inteligência em Operações de Paz da ONU (1945–2000). *Carta Internacional* 10: 21–38.

_____. 2016. Inteligência em Operações de Paz da ONU: Déficit Estratégico, Reformas Institucionais e Desafios Operacionais. *Dados* 59: 963–93.

_____. 2017. Intelligence Support to Monusco: Challenges to Peacekeeping and Security. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs* 19: 44–68.

Cepik, Marco, and Frederico Licks Bertol. 2016. Defense Policy in Brazil: bridging the gap between ends and means? *Defence Studies* 16: 1–19.

Cepik, Marco, and Felipe Machado. 2011. O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a ordem internacional contemporânea. *Carta Internacional* 6: 112–31.

Cepik, Marco, and Jose Martins. 2014. “Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: lógica da preempção e implicações”. In *Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança*, edited by Carlos Schmidt Arturi: 14–47. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Cepik, Marco, and Gustavo Möller. 2017. National Intelligence Systems as Networks: Power Distribution and Organizational Risk in Brazil, Russia, India, China, and South Africa. *Brazilian Political Science Review* 11: 1–26.

Cepik, Marco, Lucas Kerr Oliveira, and Pedro Brites. 2015. O pré-sal e a segurança do Atlântico Sul: a defesa em camadas e o papel da integração Sul-Americana. *Revista da Escola de Guerra Naval* 20: 139–64.

Cepik, Marco, and Luiza Schneider. 2010a. Defesa e Segurança na África do Sul Contemporânea. In *África do Sul: História, Estado e Sociedade*, edited by Paulo Visentini, and Analucia Pereira: 185–206. Brasília: Funag.

_____. 2010b. “Kenneth Waltz”. In *Os Clássicos das Relações Internacionais*, edited by Marcelo Medeiros *et al.*: 84–109. São Paulo: Hucitec.

Chadwick, Andrew, and Philip Howard [Eds.]. 2009. *Routledge Handbook of Internet Politics*. New York: Routledge.

Chernoff, Fred. 2009 Defending foundations for International Relations Theory. *International Theory* 1, no. 3: 466–77.

Dahl, Robert. 1997 [1971]. *Poliarquia: Oposição e Participação*. São Paulo: Edusp.

Davies, Philip, and Kristian Gustafson [Eds.]. 2013. *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere*. Washington-DC: Georgetown University Press.

Diniz, Eugênio, and Domício Proença Jr. 2012. A Criterion for Settling Inconsistencies in Clausewitz’s On War. *Journal of Strategic Studies*, DOI:10.1080/01402390.2011.621725.

Dover, Robert, Huw Dylan, and Michael S. Goodman. 2017. *The Palgrave Handbook of Security, Risk and Intelligence*. New York: Palgrave Macmillan.

Dunleavy, Patrick *et al.* 2008. *Digital Era Governance: IT corporations, the state and e-government*. Oxford-UK: Oxford University Press (Revised edition).

Evans, Peter, Dietrich Rueschmeyer, and Theda Skocpol [Eds.]. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge-UK: Cambridge University Press.

Fountain, Jane. 2001. *Building the Virtual State: information technology and institutional change*. Washington-DC: Brookings Institution Press.

Gill, Peter. 1994. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. London: Frank Cass.

_____. 2016. *Intelligence Governance and Democratisation: a comparative analysis of the limits of reform*. London: Routledge.

- Gill, Peter, and Mark Phythian. 2016. What Is Intelligence Studies? *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs* 18, no. 1: 5–19.
- Godson, Roy. 1995. *Dirty Tricks or Trump Cards: U.S. Counterintelligence and Covert Action*. Washington: Brassey's.
- Goldman, Zachary, and Samuel Rascoff [Eds.]. 2016. *Global Intelligence Oversight*. Oxford: OUP.
- Goldstone, Jack [Ed.]. 1998. *The Encyclopedia of Political Revolutions*. Washington-DC: Congressional Quarterly.
- Goldstone, Jack. 2009. "Revolution". In *The SAGE Handbook of Comparative Politics*, edited by Todd Landman, and Neil Robinson: 319–47. London: SAGE.
- Halliday, Fred. 1999. *Revolution and World Politics: Rise and Fall of the Sixth Great Power*. London: Macmillan Press.
- Herman, Michael. 1996. *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge U Press.
- Hindman, Matthew. 2009. *The Myth of Digital Democracy*. Princeton-NJ: Princeton University Press.
- Hobson, John M. 2009. "Comparative Politics and International Relations". In *The SAGE Handbook of Comparative Politics*, edited by Todd Landman, and Neil Robinson: 159–74. London: SAGE.
- Horkheimer, Max. 2002, Traditional and Critical Theory. In *Critical Theory: selected essays*, edited by Max Horkheimer 188–243. New York-NY: Continuum.
- Howard, Philip. 2010. *The Digital Origins of Dictatorship and Democracy: Information Technology and Political Islam*. Oxford-UK: Oxford University Press.
- Hui, Victoria. 2005. *War and state formation in ancient China and early modern Europe*. Cambridge-UK: Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel. 1975 [1968]. A Ordem Política nas Sociedades em Mudança 273, 352 e 467. Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária.
- Jaccard, James, and Jacob Jacoby. 2009. *Theory Construction and Model-Building Skills: a practical guide for Social Scientists*. New York: The Guilford Press.

Johnson, Loch. 1985. Decision Costs in the Intelligence Cycle. In *Intelligence: Policy and Process*, edited by A. C. Maurer, Marion Tunstall, and James Keagle: 181–98. Boulder; London: Westview Press.

Johnson, Loch [Ed.]. 2007. *Handbook of Intelligence Studies*. New York, Routledge,

_____. 2010. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Oxford-UK: Oxford University Press.

_____. 2015. *Essentials of Strategic Intelligence*. Washington-DC: Praeger Security International.

Joseph, Jonathan, and Colin Wight [Eds.]. 2010. *Scientific Realism and International Relations*. New York-NY, Palgrave Macmillan,

Kalberg, Stephen. 1994. *Max Weber's Comparative-Historical Sociology*. Oxford-UK, Polity Press,

Kavalski, Emilian. 2007. The fifth debate and the emergence of complex international relations theory: notes on the application of complexity theory to the study of international life. *Cambridge Review of International Affairs* 20, no.3 (September): 435–54.

Kneuer, Marianne. 2016. E-democracy: A new challenge for measuring democracy. *International Political Science Review* 37, no. 5: 666–78.

Kuele, Giovanna, and Marco Cepik. 2017. Intelligence Support to Monusco: Challenges to Peacekeeping and Security. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs* 19: 44–68.

Kuhn, Thomas. 1990 [1963]. *A Estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva (3. ed.).

Lakatos, Imre. 1978. *The Methodology of Scientific Research Programmes*. Cambridge-UK: Cambridge University Press.

_____. 1987. *Historia de la Ciencia y sus Reconstrucciones Racionales*. Madrid: Tecnos.

Lake, David. 2011. Why “isms” Are Evil: Theory, Epistemology, and Academic Sects as Impediments to Understanding and Progress. *International Studies Quarterly* 55: 465–80.

Larvor, Brendan. 1998. *Lakatos: An Introduction*. London: Routledge.

- Le Goff, Jacques. 1984. "Memória". In *Enciclopédia Einaudi. Volume 1 (Memória-História)*, edited by Ruggiero Romano: 11–50. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Lima, Maria Regina Soares de. 1996. Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. *Dados* 39, no. 3.
- Liu, Feng, and Ruizhuang Zhang. 2006. The Typologies of Realism. *The Chinese Journal of International Politics* 1: 109–35.
- Lowenthal, Mark. 2015. *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington: SAGE/CQ Press (6th edition).
- Lynch, Michael P. [Ed.]. 2001. *The Nature of Truth: Classic and Contemporary Perspectives*. Cambridge-MA: The MIT Press. 802 p.
- Mansell, Robin *et al.* [Eds.]. 2007. *The Oxford Handbook of Information and Communication Technologies*. Oxford-UK: Oxford University Press.
- Margetts, Helen, and Patrick Dunleavy. 2013. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society, A* 371: 20120382.
- Mearsheimer, John, and Stephen Walt. 2013. Leaving Theory Behind: Why Hypothesis Testing Has Become Bad for IR. *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP 13-001* (January).
- Merton, Robert. 1968. *Social Theory and Social Structure*: 39. New York: Free Press (Third expanded edition).
- Mingst, Karen, and Jack Snyder [Eds.]. 2008. *Essential Readings in World Politics*. New York-NY: W.W. Norton & Company (3rd Edition).
- Moore, Barrington. 1983 [1967]. *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes (p. 497).
- Mossberger, Kate, Caroline Tolbert, and Ramona McNeal. 2008. *Digital citizenship: the internet, society, and participation*. Cambridge-MA: MIT Press.
- Nau, Henry R. 2011. No alternative to "isms". *International Studies Quarterly* 55: 487–91.
- Nogueira, João, and Nizar Messari. 2005. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Pecequilo, Cristina. 2005. *Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis-RJ: Vozes.

Pennings, Paul, Hans Kemanand, and Jan Kleinnijenhuis. 2003. *Doing Research in Political Science: an introduction to comparative methods and statistics*. London: Sage.

Phythian, Mark. 2009. "Intelligence Theory and Theories of International Relations: shared world or separate world?" In *Intelligence Theory: key questions and debates*, edited by Peter Gill, Stephen Marrin, and Mark Phythian: 54–72. New York: Routledge.

Pimenta, Marcelo and Diego Canabarro [Eds.]. 2014. *Governança Digital*. Porto Alegre-RS, Editora da UFRGS.

Possamai, Ana Júlia. 2016. Dados Abertos no Governo Federal Brasileiro: desafios de transparência e interoperabilidade. Tese de Doutorado — PPG em Ciência Política. Porto Alegre-RS, UFRGS.

Poznansky, Michael. 2015. Stasis or Decay? Reconciling Covert War and Democratic Peace. *International Studies Quarterly* 59: 815–26.

Prigogine, Ilya, and Isabelle Stengers. 1996. *The End of Certainty: Time, Chaos, and the New Laws of Nature*. New York-NY: The Free Press.

Przeworski, Adam. 1991 [1985]. *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.

Reeves, Jeffrey. 2014. Structural Power, the Copenhagen School and Threats to Chinese Security. *The China Quarterly* 217: 140–61.

Reis, Fábio W. 2000. "Para Pensar Transições: democracia, mercado, estado". In *Mercado e Utopia: teoria política e sociedade brasileira*, edited by Fábio W. Reis: 161–89. São Paulo: Edusp.

Rennstich, Joachim. 2008. *The Making of a Digital World: The Evolution of Technological Change and How It Shaped our World*. New York: Palgrave Macmillan.

Reus-Smith, Christian, and Duncan Snidal [Eds.]. 2008. *Oxford Handbook of International Relations*. Oxford-UK: Oxford University Press.

Richelson, Jeffrey T. 1995. *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*. Oxford-UK: Oxford University Press.

Rolls, Edmund T. 2014. *Emotion and Decision-Making Explained*. Oxford-UK: Oxford University Press.

Rosenberg, Justin. 2013. Kenneth Waltz and Leon Trotsky: Anarchy in the mirror of uneven and combined development. *International Politics* 50, no.2: 183–230.

Sabatier, Paul. 2007 [Ed.]. *Theories of the Policy Process*. Cambridge-MA: Westview Press (2nd edition).

Sampaio, Rafael. 2014. Orçamentos Participativos Digitais: Um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suas contribuições para e-Participação e e-Democracia. Tese — Doutorado — PPG em Comunicação e Cultura Contemporânea. Salvador-BA: UFBA.

Scott, Len. 2004. Secret Intelligence, Covert Action and Clandestine Diplomacy. *Intelligence and National Security* 19, no. 2: 322–41.

Sil, Rudra, and Peter J. Katzenstein. 2011. De-Centering, Not Discarding, the “Isms”: Some Friendly Amendments. *International Studies Quarterly* 55, no. 4: 81–85.

Simionato, Guilherme, and Marco Cepik. 2017. O conceito de Ataque Global Imediato: premissas equivocadas, consequências perigosas. *Carta Internacional* 12: 5–29.

Skocpol, Theda. 1978. “States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China”. In *From Mobilization to Revolution*, edited by Charles Tilly. New York: Random House.

_____. [Ed.]. 1984. *Vision and Method in Historical Sociology*. Cambridge-UK: Cambridge University Press.

_____. 2003. *Diminished Democracy: from membership to management in american civic life*. Norman-OK: Oklahoma University Press.

Skocpol, Theda. 2015. *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*.

Smith, Steve. 2002. “Historical Sociology in International Relations Theory”. In *Historical Sociology of International Relations*, edited by Stephen Hobden, and John Hobson 223–43. Cambridge-UK: Cambridge University Press.

Sprinz, Detlef, and Yael Wolinsky-Nahmias [Eds.]. 2004. *Models, Numbers & Cases: methods for studying international relations*. Ann Arbor-MI: The University of Michigan Press.

Taylor, Mark Z. 2012. Toward an International Relations Theory of National Innovation Rates. *Security Studies* 21, no. 1 (January): 113–52.

Teschke, Benno. 2003. *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*. London: Verso.

Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. New York: Random House.

_____. War Making and State Making as Organized Crime. In *Bringing the State Back In*, edited by Peter Evans, Dietrich Ruesh Meyer, and Theda Skocpol: 169–91. Cambridge-UK: Cambridge University Press.

_____. 1996 [1990]. *Coerção, Capital e Estados Europeus (1990-1992)*. São Paulo: EDUSP.

_____. 1997. Does Modernization Breed Revolution? In *Roads from Past to Future*, edited by Charles Tilly: 109–32. Lanham-MD: Rowman & Littlefield Publishers.

_____. 2003. *The Politics of Collective Violence*. Cambridge-UK: Cambridge University Press.

Tilly, Charles, and Sidney Tarrow. 2015. *Contentious Politics*. Oxford-UK: Oxford University Press (Second fully revised edition).

Van Puyvelde, Damien, and Sean Curtis. 2016. “Standing on the shoulders of giants”: diversity and scholarship in Intelligence Studies. *Intelligence and National Security* 31. no. 7.

Walt, Stephen M. 1991. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly* 35: 211–39.

Waltz, Kenneth. 2008. “Realist Thought and Neorealist Theory”. In *Realism and International Politics*, edited by Kenneth Waltz: 67–82. New York: Routledge.

Warner, Michael. 2014. *The Rise and Fall of Intelligence: An International Security History*. Washington-DC: Georgetown University Press.

Webster, Frank. 2006. *Theories of the Information Society*. New York: Routledge (Third edition).

Wilhelm, Anthony. 2000. *Democracy in the Digital Age: challenges to political life in cyberspace*. New York-NY: Routledge.

Zegart, Amy. 1999. *Flawed by design: the evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford-CA: Stanford University Press.

NOTAS

1. Versão completa do Memorial em: <http://professor.ufrgs.br/marcocepik/publications/memorial>.
2. Sobre o conceito de verdade, ver LYNCH (2001).
3. O melhor deles, para os meus propósitos didáticos, é Carlsnaes, Risse, and Simmons (2013).
4. Teorias de alcance médio seriam aquelas que: “*lie between the minor but necessary working hypotheses that evolve in abundance during day-to-day research and the all-inclusive systematic efforts to develop a unified theory that will explain all the observed uniformities of social behavior, social organization and social change*” (Merton 1968). Um exemplo em RI seria Taylor (2012).
5. Seguem alguns títulos: “Brasil: movimentos insurgentes na Colônia e no Império”. “Desobediência Civil e Protesto de Massas na Independência da Índia”; “Entre a reforma e a revolução: Chile 1970-1973”; “A Revolução de 1383 em Portugal”; “Notas sobre Rebeliões: Tilly e Rudé”; “Crise Hegemônica e Golpe Militar nos anos 1960: Brasil, Argentina e Peru”.
6. A preferência de Smith seria por uma aproximação maior entre a Sociologia Histórica e as abordagens pós-positivistas em Relações Internacionais. Mas ele próprio reconhece não ser o caso e lamenta.
7. Cepik 1997: 27–43; Cepik 2000: 43–56; Cepik, Eisenberg e Eklund 2001: 47–72; Cepik, Frey e Eisenberg 2002: 378–408; Cepik e Eisenberg 2002: 293–314; Cepik *et al.* 2009: 1–6; Barros, Cepik e Canabarro 2010: 137–157; Canabarro, Possamai, Cepik e Pimenta 2013. As últimas publicações nesta área ocorreram quando lançamos a nova edição do livro: Cepik e Canabarro 2014. Naquele livro, agradeço ter tido a oportunidade de escrever diversos capítulos em coautoria com Diego Canabarro, Ana Júlia Possamai e Fernando Sebben.
8. Daí também a parceria entre o CEGOV e o INCT-CEADD (Centro de Estudos Avançados em Democracia Digital), sediado na UFBA.
9. Cepik 2002; Cepik e Brandão 2003a; Cepik 2003; Cepik e Brandão 2003b; Cepik 2005; 2006; 2007; Cepik e Bruneau 2008; Cepik 2011; Cepik e Ambros 2012; Brandao e Cepik 2013; Cepik e Ambros 2013. Cepik 2014; Cepik e Ambros 2014; Cepik e Kuele 2015; 2016; Cepik e Möller 2017; Cepik e Kuele 2017; Cepik 2017).
10. Cepik 2001a; 2001b; Cepik e Bonilla 2005; Cepik 2009a; 2009b; Cepik, Avila e Martins 2009; Cepik 2010a; 2010b; Cepik e Schneider 2010a; Cepik 2010c; Cepik e Borba 2011; Cepik e Arturi 2011; Cepik 2011; Cepik e Machado 2011; Cepik 2013; Cepik e Jornada 2014; Cepik e

Martins 2014; Cepik, Canabarro e Borne 2014; 2015; Cepik, Oliveira e Brites 2015; Cepik e Licks Bertol 2016; Simionato e Cepik 2017.

11. O trabalho de 1993 foi importante para tratar teoricamente o tema da “baixa diferenciação funcional” de maneira mais dinâmica.
12. Sobre o caso chinês: Buzan 2010; Reeves 2014.

ENSINO E PESQUISA COMO PRÁTICA PROFISSIONAL:
ENTRE CIÊNCIA POLÍTICA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS
E ESTUDOS DE DEFESA

RESUMO

Este texto discute duas dimensões da prática profissional de um professor e pesquisador da área de Ciência Política, Relações Internacionais e Estudos de Defesa. A primeira parte do texto explicita fundamentos do ensino de Teoria de Relações Internacionais. As seções subsequentes discutem os conteúdos da produção científica (a maior parte em coautoria) nas subáreas de Sociologia Histórica, Governança Digital, Estudos de Inteligência e Segurança Internacional. Atualmente, pesquiso os mecanismos sociais que explicam os efeitos recíprocos entre mudanças contextuais (transições globais climáticas, demográficas, energéticas e tecnológicas), estruturas (polaridade e governança) e padrões de interação entre as grandes potências (polarização e cooperação) na configuração da segurança internacional.

Palavras-chave: Defesa; Segurança; Relações Internacionais; Digital.

ABSTRACT

This text discusses two dimensions of a professor and researcher's professional practice in the area of Political Science, International Relations, and Defense Studies. The first part of the text aims at making explicit the foundations of International Relations Theory teaching. Subsequent sections discuss the scientific production (mostly co-authored) in the sub-areas of Historical Sociology, Digital Governance, Intelligence Studies, and International Security. Currently, I research the social mechanisms that explain the reciprocal effects between contextual changes (global climatic, demographic, energy, and technological transitions), structures (polarity and governance), and patterns of interaction between the great powers (polarization and cooperation) in the international security realm.

Keywords: Defense; Security; International Relations; Digital.

Resenha

Resenha de: Ratuva, Steven, Radomir Compel, e Sergio Aguilar, 2019 (Orgs). *Guns & Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security Environment*. Singapore: Springer Singapore, <https://doi.org/10.1007/978-981-13-2008-8>.

TAMIRIS PEREIRA DOS SANTOS

Temática sensível e passível de navegação desde a área da sociologia até áreas mais específicas das relações internacionais, ou mesmo tangentes aos estudos estratégicos e às ciências militares, as relações civil-militares congregam a coexistência nem sempre harmônica e as particularidades de dois *ethos* que protagonizam em maior ou menor grau o ambiente de segurança em seus mais diversos níveis. Isto já se faz sumarizado pelos autores no próprio título da obra que, dividida em quatro partes, apresenta vinte textos representando diversos recortes das relações civil-militares, com o objetivo de apresentar os principais desafios destas relações em diferentes regiões do globo à luz das mudanças no contexto de segurança internacional. Tais mudanças são permeadas não apenas pelas questões políticas contemporâneas, mas pela própria complexidade do sistema internacional, favorecida pela emergência de atores não-estatais, pelo ambiente multidomínio — em que os conflitos podem se desdobrar — e no próprio aumento da letalidade dos sistemas de armamentos contemporâneos. Aliando tais questões às dinâmicas domésticas diversas, inseridas em contextos políticos, sociais e econômicos sujeitos a transições de métrica particular e paralelas às do próprio sistema internacional, tem-se o desenho do pano de fundo no qual a obra se apoia e de se desdobra.

A primeira parte do livro reúne debates a respeito do engajamento civil-militar e seus dilemas e desafios para a cooperação, abrangendo do capítulo 2 até o capítulo 7. Passando de um escopo mais abrangente, compreendendo sociologia militar, transformações no modo como os militares socializam e vários outros pontos desde a imagem que estes possuem na sociedade até questões econômicas e mais específicas, como institucionalização e privatização, o capítulo de abertura traz uma visão panorâmica de diversos pontos que serão debatidos ao longo da obra — não necessariamente restringindo-se ao eixo temático da primeira parte. A questão do alinhamento político dos militares emerge logo neste capítulo e é resgata-

Tamiris Pereira dos Santos — Pós-doutoranda no Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com bolsa pelo Procad Defesa — CAPES, Projeto ASTROS. Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais e Mestre em Ciências para Integração da América Latina.

da pelos autores ao final, evidenciando uma tendência à permeabilidade da política e das ideologias no meio militar, em contraposição ao estereótipo do militar profissional preconizado por diversos autores, como De Gaulle (1996), Huntington (1996) e tantos outros. Esta ruptura entre o que se pode intitular como militar “tipo ideal” — emprestando o conceito weberiano — e o militar que se alinha política e ideologicamente traz mais elementos passíveis de análise na já dicotômica relação civil-militar.

Seguindo a esteira das discussões tratadas pelo capítulo 2, o capítulo 3, trazendo como estudo de caso o Egito, coloca em questão o conceito de democratização vis-à-vis o conceito de autoritarismo, revelando como se dão as relações no limiar formado entre esses. O capítulo 4, com um olhar mais teórico, busca no caso francês a inspiração para problematizar e expandir a agenda preconizada por Feaver (2003), a qual consiste na análise das relações civil-militares por meio do modelo de agências. O capítulo 5, trazendo o caso de Bangladesh, busca desvendar nuances por trás da questão cultural, da deficiência de aparato institucional, desafiando algumas premissas de teorias sobre relações civil-militares vigentes sobre a região. O capítulo 6 traz um panorama dos produtos do processo de democratização da África do Sul, centrando-se no governo Zuma e nos impactos para a relações civil-militares no país. Por fim, o capítulo 7 contempla a diversidade em termos de etnia para as forças militares de Fiji, trazendo elementos como representatividade e os desafios de engajamento no período pós-colonial.

A segunda parte destina-se aos debates sobre transformações no âmbito militar e no âmbito da política, compreendendo os capítulos de 8 a 12. A política, nesta seção, pode ser compreendida de diversas maneiras: desde o aspecto de ordem, modalidade de governo, documento e parte da esfera governamental, respectivamente, resgatando, no capítulo 12, a compreensão de modalidade de governo e de ordem pública aplicadas no caso japonês. O capítulo 8, centrado na problematização da manutenção de um ordenamento autoritário com reflexos na construção da democracia em Fiji e nas ilhas do Pacífico, ilustra a questão da ordem. O capítulo 9 traz o caso tailandês, ilustrando as relações entre as classes médias e os militares ao longo do regime. O capítulo 10 traz um panorama das diferentes políticas de defesa em vigor na África do Sul de 1989 até 2015, ilustrando os impactos para a Força de Defesa Nacional Sul-Africana (SANDF). O capítulo 11, por sua vez, ilustra o papel dos militares na política chinesa, resgatando aspectos históricos desde a revolução cultural e ilustrando pontos estruturais que remanesçam na relação entre os militares e a política.

A terceira parte compreende os debates a respeito de violência civil, operações de paz e intervenções, abrangendo do capítulo 13 ao capítulo 17. Nesta seção, temas como assistência e o papel dos militares e da polícia

neste contexto, o uso da força em operações de intervenção, a contraposição entre militares e alas rebeldes com pano de fundo em clivagens sociais, problematizações a respeito do terrorismo e seu *modus operandi* e o debate entre militares e o papel de polícia são centrais em cada um dos capítulos, respectivamente. O capítulo 13 trata do caso das ilhas Salomão, abordando especificamente o caso da Missão Regional de Assistência (RAMSI). O capítulo 14 vai tratar comparativamente de diversas operações militares da União Europeia empreendidas na República Centro-Africana, no Chade e na República Democrática do Congo, problematizando a questão do uso da força de acordo com os contextos apresentados nestes diversos cenários. O capítulo 15 vai tratar do caso filipino, dando centralidade às discussões sobre insurgência, clivagens sociais e o pano de fundo dos movimentos separatistas no país. Enquanto o capítulo 16 lida com uma discussão sobre terrorismo, tendo por base dados comparativos e a hipótese de diálogo e negociação como mecanismos de desoxigenação de parcelas de grupos vinculados a estas atividades, o capítulo 17 traz reflexões sobre a permeabilidade entre os papéis de militares e de polícia, revelando a importância de ambas as instituições, bem como a necessidade da distinção de suas particularidades.

A quarta e última parte da obra, por sua vez, traz um escopo mais abrangente ao abarcar gênero, sociedade civil e soberania, compreendendo do capítulo 18 ao capítulo 21. Em uma discussão deveras distinta, o capítulo 18 traz reflexões a respeito de violência de gênero, porém elencando a violência dirigida aos homens, enxergados mormente como combatentes e não necessariamente como vítimas da guerra. O capítulo 19, trazendo discussão sobre sociedade, ilustra as mudanças institucionais e o processo de democratização em estados considerados inseguros, ilustrando o caso paquistanês. O capítulo 20 traz uma análise do caso estadunidense após a Guerra no Iraque, especialmente com a ascensão do governo Trump, apontando tanto para um alargamento do conceito de segurança — que consiste em um dos panos de fundo da obra como um todo — quanto para uma maior consciência da sociedade civil a respeito dos outros campos abrangidos neste alargamento. Por fim, o capítulo 21 traz uma discussão sobre a “responsabilidade de proteger” enquanto doutrina, no escopo das intervenções humanitárias, *versus* o conceito de soberania. Tal discussão se dá em torno da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS).

Em termos gerais, apesar de a obra conter nuances de discussões já presentes no debate das relações civil-militares, sua principal distinção é a extensão deste debate para regiões distintas do globo, brindando o leitor com um exercício de polifonia e polissemia necessários. Ainda que a obra

apresente estas incursões em diferentes estudos de caso de maneira breve e panorâmica, trata-se de um esforço de construção de uma visão comparativa mais diversa, permitindo que novos vetores comparativos emergjam, assim como eventuais ressignificações na compreensão dos fenômenos que compõem as relações civil-militares.

Em síntese, a obra traz como principais contribuições a contemporaneidade das discussões abrangidas no campo das relações civil-militares, tendo como pano de fundo o estado da arte das discussões de segurança internacional, e a diversidade, tanto em termos de eixos de debate quanto em termos geográficos, dados os estudos de caso selecionados, constituindo tanto um formidável ponto de partida do contexto presente quanto uma atualização para os estudiosos e pesquisadores da área.

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. Os artigos e ensaios poderão ser assinados por até três autores, as resenhas por um único autor. Ao menos um dos autores deve ter a titulação mínima de doutor. Nos artigos em coautoria o ordenamento dos autores terá como primeiro critério a titulação e como segundo critério ordem alfabética do nome.

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

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 entre 150 e 200 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. Atendem para a remoção do autor do arquivo antes da submissão dos originais para avaliação (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 doutor.

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.

EXPANDINDO SEUS HORIZONTES



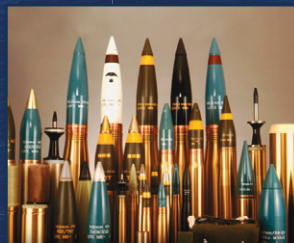
A Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON é uma empresa pública criada em 09/06/1982, vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando da Marinha do Brasil. Tendo em vista a necessária adaptação da cultura organizacional vigente às transformações impostas pelas boas práticas de mercado, vem aperfeiçoando para se tornar a empresa mais competitiva no seu âmbito. Nesse escopo, a Empresa delinhou seus três focos de negócios, que são:



Gerenciamento de Projetos Estratégicos da Marinha, como os Navios Classe Tamandaré e o Navio de Apoio Antártico.



Economia do Mar, que engloba uma vasta gama de serviços relacionados aos segmentos de negócio do mar.



Plataforma de Exportação de Produtos de Defesa, em especial as Munições fabricadas pela Marinha, e a Intervenção Técnica.

Desta forma, a Empresa se apresenta como uma propícia alternativa para as Forças Armadas e diversas organizações públicas e privadas que buscam solucionar suas demandas específicas, que não fazem parte de seus ambientes de negócios, mas fazem para a EMGEPRON.



www.emgepron.gov.br



facebook.com/EMGEPRON



marketing@emgepron.gov.br



(21) 3907-1800

