

RBED

Revista Brasileira de Estudos de Defesa

Vol. 10, n. 1, jan./jun., 2023

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023



ISSN: 2358-3932

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

REVISTA BRASILEIRA
DE ESTUDOS DE DEFESA

Niterói, v. 10, nº 1, Jan./Jun. 2023

Comite e Conselho Editorial

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende (UFMG, Brasil)

Comitê Editorial (ex-offício):

Diretoria e Conselho Fiscal ABED 2023-2024:

Prof. Dra. Maria Celina D'Araujo (PUC Rio, Brasil)

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB, Brasil)

Prof. Dra. Marina Gisela Vitelli (UFRRJ, Brasil)

Prof. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Unifesp, Brasil)

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye (UFF, Brasil)

Prof. Dra. Anaís Medeiros Passos (UFSC, Brasil)

Prof. Dr. Miguel Patrice Philippe Dhenin (Unifap, Brasil)

Prof. Dra. Tamaris Pereira dos Santos (Centro Universitário SENAI CIMATEC, Brasil)

Prof. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand (UFS, Brasil)

Conselho Editorial

Prof. Dra. Adriana Aparecida Marques (UFRI, Brasil)

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (UnB, Brasil)

Prof. Dr. Alexander Arciniegas Carreño (Univ. Pontificia Bolivariana, Colômbia)

Prof. Dr. Alexandre Fuccille (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Antonio Ruy de Almeida Silva (NEA/UFF, Brasil)

Prof. Dr. Augusto W. M. Teixeira Júnior (UFPB, Brasil)

Prof. Dr. Aureo de Toledo Gomes (UFU, Brasil)

Prof. Dr. Celso Castro (FGV, Brasil)

Prof. Dr. Cláudio de Carvalho Silveira (UERJ, Brasil)

Prof. Dr. Conrado Hübner Mendes (USP, Brasil)

Prof. Dr. David Pion-Berlin (Univ. of California, EUA)

Prof. Dr. Detlef Nolte (GIGA, Alemanha)

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman (UFRGS, Brasil)

Prof. Dr. Emilio Peluso Neder Meyer (UFMG, Brasil)

Prof. Dr. Ernesto Justo López (Univ. Nacional de Quilmes, Argentina)

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo (UFF, Brasil)

Prof. Dra. Graciela De Conti Pagliari (UFSC, Brasil)

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (UNESP, Brasil)

Prof. Dr. Humberto Lourenço (AFA, Brasil)

Prof. Dr. João Roberto Martins Filho (UFSCar, Brasil)

Prof. Dr. Julián González Guyer (UDELAR, Uruguai)

Prof. Dr. Kai Michael Kenkel (PUC-Rio, Brasil)

Prof. Dra. Layla Ibrahim Abdallah Dawood (UERJ, Brasil)

Prof. Dr. Lucas Kerr de Oliveira (Unila, Brasil)

Prof. Dr. Luis Eduardo Tibiletti (USAL, Argentina)

Prof. Dr. Manuel Domingos Neto (UFC, Brasil)

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)

Prof. Dra. Monica Herz (PUC Rio, Brasil)

Prof. Dra. Monica Ellen Seabra Hirst (Univ. Torcuato Di Tella, Argentina)

Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa (Unifap, Brasil)

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS, Brasil)

Prof. Dra. Priscila Carlos Brandão (UFMG, Brasil)

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa (USP, Brasil)

Prof. Dra. Rut Diamint (Univ. Torcuato Di Tella, Argentina)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP, Brasil)

Prof. Dra. Selma Lúcia de Moura Gonzales (ESD, Brasil)

Prof. Dra. Sílvia Capanema (Sorbonne, França)

Prof. Dra. Suzeley Kalil Mathias (UNESP, Brasil)

Assistentes de Edição

Fernando Piccinini Schmitt (revisão e editoração eletrônica)

João Paulo Cavazzani Bosso (capa e logo)

Secretaria Administrativa

Fernanda Maura Souza de Oliveira (UFMG, Brasil)

Indexadores

academia.edu

latindex

SOBRE A REVISTA

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

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

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

R454 Revista Brasileira de Estudos de Defesa / Associação Brasileira de Estudos de Defesa. v. 1, n. 1 (2014-). Niterói : Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 2014-.
ISSN 2358-3932 — versão online
1. Defesa nacional — Periódicos. I. Associação Brasileira de Estudos de Defesa.

CDU 355.45(81)

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

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ABED)

Diretoria ABED (2023-2024)

Presidência:

Profa. Dra. Maria Celina D'Araujo (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)

Vice-Presidência:

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)

Secretaria Executiva:

Profa. Dra. Marina Gisela Vitelli (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Secretaria Adjunta:

Profa. Dra. Juliana de Paula Bigatão Puig (Universidade Federal de São Paulo)

Diretoria de Relações Institucionais:

Profa. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand (Universidade Federal de Sergipe)

Diretoria Financeira:

Prof. Dr. Thomas Ferdinand Heye (Universidade Federal Fluminense)

Diretoria Financeira Adjunta:

Profa. Dra. Anaís Medeiros Passos (Universidade Federal de Santa Catarina)

Diretoria de Publicações:

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende (Universidade Federal de Minas Gerais)

Conselho Fiscal (2023-2024)

Prof. Dr. Miguel Patrice Philippe Dhenin (Universidade Federal do Amapá)

Profa. Dra. Tamiris Pereira dos Santos (Centro Universitário SENAI CIMATEC)

Sumário

Editorial	9
<i>Lucas Pereira Rezende</i>	
Artigos	
Inteligência na Guerra Fria: acirramento e estabilização (1961–1975)	17
<i>Júlio C. Rodriguez</i>	
<i>Marco Cepik</i>	
Uma análise da guerra Hezbollah-Israel de 2006 à luz da teoria clausewitiziana	45
<i>Karime Cheaito</i>	
<i>Alexandre Rocha Violante</i>	
A Permanent Structured Cooperation (Pesco) e o European Defence Fund (EDF) como mecanismos de fomento à política e à indústria de defesa da Alemanha	73
<i>Guilherme Thudium</i>	
<i>Rodrigo Schmidt</i>	
A influência da capacidade logística no poder dissuasório	97
<i>Rodrigo Silva Campos de Moura</i>	
<i>Fábio Ayres Cardoso</i>	
Multipolaridade, governança global e questões humanitárias	119
<i>Guilherme Sandoval Góes</i>	
O conceito de entorno estratégico brasileiro: um diálogo entre as geopolíticas prática e formal	141
<i>Antonio Ruy de Almeida Silva</i>	
<i>Layla Ibrahim Abdallah Darwood</i>	
Transferência de tecnologia em projetos militares: um estudo do projeto A-Darter	167
<i>Carlos Roberto Santos</i>	
<i>Patrícia de Oliveira Matos</i>	

Uma análise do impacto dos gastos militares nos investimentos privados no Brasil	195
<i>Ariela Diniz Cordeiro Leske</i>	
<i>Rafael de Moraes Lima</i>	
<i>Carlos Conte Filho</i>	
Resenha de: Alcides Peron (Ed.), 2019. <i>American way of war: "guerra cirúrgica" e o emprego de drones armados em conflitos internacionais</i> . Appris Editora. 399p. ISBN: 978-85-4733067-5	227
<i>Ana Penido</i>	

Editorial

Prezadas(os) leitoras(es),

Em um contexto de aumento das tensões regionais na América do Sul e a emergência e continuidade de guerras regulares e irregulares em quase todas as regiões do mundo, apresentamo-lhes o volume 10, número 1 (2023) da *Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED)*. Completando sua primeira década de existência, a *RBED* vem se firmando cada vez mais como um veículo plural e democrático para o debate bem fundamentado acerca das questões de segurança internacional, defesa nacional, forças armadas e sociedade, o que particularmente nos deixa — a diretoria da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) — bastante orgulhosos.

Como forma de manter a *RBED* sempre atual, e buscando aumentar continuamente nossa gama de colaboradores, estamos também em processo de atualização do nosso Conselho Editorial. Agradecemos a todas(os) que, até hoje, fizeram parte em algum momento de nosso Conselho, e damos as boas-vidas às(aos) novas(os) colaboradoras(es), que tão gentilmente se dispuseram a contribuir para a *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* nos próximos anos.

Neste primeiro número, integralmente já organizado pela diretoria 2023-2024, cobrimos uma gama importante de assuntos, que passam por: uma revisão histórica da Guerra Fria; Israel e suas guerras com seus vizinhos; uma avaliação do reposicionamento estratégico alemão contemporâneo; dois debates teóricos, sendo um sobre o papel da logística na dissuasão e o outro sobre polaridade global, governança e direitos humanos; e três artigos analisando o Brasil: um sobre o papel da Escola Superior de Guerra no pensamento geopolítico do país; o segundo sobre o sistema de mísseis A-Darter, produzido em cooperação inédita com a África do Sul; e, por fim, uma desconstrução da relação entre gastos em defesa e investimentos privados no Brasil.

Marco Cepik e Júlio César Cossio Rodriguez abrem este volume com uma importante revisão histórica no artigo “Inteligência na Guerra Fria: acirramento e estabilização (1961-1975)”, onde trabalham como as agências de espionagem dos Estados Unidos da América se transformaram durante a disputa estratégica com a União Soviética. Cepik e Rodriguez apontam que o aumento da capacidade de coleta de informações no período não levou necessariamente a resultados positivos das operações de inteligência, além de ter aumentado a tensão em torno do controle democrático das atividades de inteligência dos EUA. Em uma apurada avaliação histó-

rica, que coordena condicionantes estruturais e contradições internas da sociedade estadunidense, mostram como tais serviços, em conjunto com as forças armadas e a diplomacia, se firmaram como burocracias irreversíveis e inevitáveis nos EUA, sendo fundamentais para evitar um enfrentamento direto entre as duas superpotências da época.

Nosso segundo artigo desta edição, “Uma análise da guerra Hezbollah-Israel de 2006 à luz da teoria clausewitziana”, de Karime Cheaito e Alexandre Rocha Violante, vem em um contexto importante para entendermos as guerras empreendidas pelos israelenses contra seus vizinhos, enquanto observamos o massacre civil na região de Gaza após os atentados terroristas do Hamas em Israel. A partir de um olhar clausewitziano, os autores concluem que, nos aspectos tanto de estratégia quanto de tática, Israel teve muitas falhas, reforçando o que já foi apontado pelo Comitê Winograd. Já o Hezbollah, apesar de ter logrado maior sucesso militar e político, passou a enfrentar uma maior oposição e políticas em direção a um desarmamento. O trabalho de Cheaito e Violante demonstra a atualidade da teoria de Clausewitz, mesmo para os conflitos irregulares da contemporaneidade, e nos dá insumos para olharmos criticamente a guerra Israel-Hamas, iniciada em outubro de 2023.

No artigo seguinte, Guilherme Thudium e Rodrigo Schmidt trazem uma análise sobre a base industrial de defesa da Alemanha. O argumento dos autores em “A Permanent Structured Cooperation (Pesco) e o European Defence Fund (EDF) como mecanismos de fomento à indústria de defesa da Alemanha” é que essas duas instituições de cooperação em defesa na Europa foram importantes, ainda que subutilizadas devido aos constrangimentos históricos pós-Segunda Guerra Mundial, para a reorientação estratégica alemã pós-2016. Thudium e Schmidt afirmam que o papel de destaque da Alemanha na Pesco e no EDF, assim como no desenvolvimento de sistemas de armas conjunto da União Europeia, contribuíram para que, em conjunto com o aumento orçamentário inédito em defesa após a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022, a Alemanha pudesse se reposicionar no cenário de defesa por um viés de participação democrática, a partir de instituições multilaterais de cooperação em defesa — um tema que particularmente me é muito caro.

No primeiro de dois artigos de reflexão teórico-conceitual, “A Influência da Capacidade Logística no Poder Dissuasório”, Rodrigo Silva Campos de Moura e Fábio Ayres Cardoso discutem as abordagens teóricas da dissuasão e da logística, e sobre como a última pode contribuir, ainda que de forma indireta, para o poder de dissuasão de um Estado a partir do emprego militar em suas fases de projeção e sustentação de força. Os autores argumentam que a logística tem capacidade de influenciar em três aspectos

da dissuasão: a motivação do oponente; o objetivo e as ações da defesa dissuasória; e a confiança do adversário nas capacidades dissuasórias de fato, e concluem que os efeitos da logística são variáveis importantes na construção de uma dissuasão crível.

Na sequência, Guilherme Sandoval Góes avalia aspectos da relação entre a distribuição de poder global e os direitos humanos em “Multipolaridade, Governança Global e Questões Humanitárias”. O autor mostra como há espaço para um novo entendimento acerca da universalização dos direitos humanos que pode emergir a partir da reconfiguração de poder global e novas formas de governança. Através de uma avaliação da eficácia do Direito Internacional Humanitário, Góes afirma que a tensão entre dois modelos, um de reafirmação da ordem unipolar e outro da emergência de um modelo cosmopolita multipolar, pode trazer elementos que reconfiguram a agenda de assistência humanitária que vimos ser construída desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Iniciando as análises com foco no Brasil, temos em “O conceito de entorno estratégico brasileiro: um diálogo entre as geopolíticas prática e formal” um estudo acerca do pensamento geopolítico brasileiro oriundo da Escola Superior de Guerra (ESG). Layla Ibrahim Abdallah Dawood e Antonio Ruy de Almeida Silva avaliam como o desenho de uma noção ampliada de interesse geoestratégico do país, voltado a um olhar que buscava a construção de um Brasil potência, tem sua base em três autores fundamentais: Golbery do Couto e Silva, Therezinha de Castro e Carlos Meira Mattos. Dawood e Silva argumentam que o conceito de entorno estratégico desenvolvido por esses autores leva em consideração tanto a geopolítica formal quanto a prática, tendo a ESG concentrado a ponte entre ambas, o que contribuiu para que o imaginário geopolítico desenvolvido nesta instituição militar perdurasse ao longo do tempo até os mais recentes documentos de defesa. Em um momento em que se discute criticamente a baixa participação do parlamento, da academia e da sociedade civil na formulação dos documentos de defesa brasileiros, este artigo é uma contribuição importante sobre a dependência da trajetória da geopolítica brasileira nessa controversa instituição militar.

No artigo seguinte, que reafirma a relevância da cooperação em defesa entre países do sul global, Patrícia de Oliveira Matos e Carlos Roberto Santos discutem a efetividade da transferência de tecnologia no projeto A-Darter, de mísseis ar-ar de curto alcance, em uma inédita cooperação entre a Força Aérea Brasileira e sua contraparte da África do Sul. A partir de entrevistas com oficiais da FAB, da força aérea sul-africana e de civis de ambos os países envolvidos na iniciativa, “Transferência de Tecnologia em Projetos Militares: um Estudo do Projeto A-Darter” demonstra como este

foi um projeto pioneiro de transferência tecnológica baseada em um desenvolvimento conjunto deste sistema complexo que incorpora as tecnologias mais modernas disponíveis nessa categoria de mísseis, o que demonstra, na visão dos autores, a capacidade de absorção dessas tecnologias pela indústria de defesa brasileira.

Ainda na temática de investimentos em defesa, e concluindo os artigos desta edição da *RBED*, o manuscrito “Uma análise do impacto dos gastos militares nos investimentos privados no Brasil”, de Ariela Leske, Rafael de Moraes Lima e Carlos Conte Filho, aborda uma questão de grande relevância no atual momento político brasileiro: o percentual do PIB gasto em defesa. Leske, Lima e Conte usam testes econométricos para demonstrar que, sob nenhuma das metodologias estudadas, pôde-se verificar alguma relação estatística entre os gastos em defesa no Brasil e os investimentos privados feitos no mesmo período, seja no curto ou longo prazos. Outros aspectos, sim, como a taxa de desemprego e o crescimento real do PIB, têm uma relação direta com o investimento privado. A relevância dessa pesquisa está em desconstruir um dos argumentos utilizados por parte dos militares e de parcela da sociedade brasileira que um maior orçamento para as forças armadas contribuiria para uma maior atividade econômica no país. Em um momento em que um forte *lobby* militar perpassa o Congresso Nacional buscando impor 2% do PIB para a Defesa, Leske, Lima e Conte são leitura fundamental para o embasamento desse debate necessário junto ao parlamento e à sociedade brasileira.

Fechamos o v. 10, n. 1 (2023) da *RBED* com uma resenha de Ana Penido para o livro *American Way of War: “guerra cirúrgica” e o emprego de drones armados em conflitos internacionais* (Curitiba: Editora Appris, 2019), organizado por Alcides Peron. Nela, Penido não poupa elogios ao autor, vencedor do Prêmio de Teses e Dissertações do Ministério da Defesa em 2014, em uma dobradinha de dois jovens talentosos nomes brasileiros no nosso campo de estudos de defesa. Atentando para o limiar entre o debate da ciência e tecnologia na guerra e os impactos sociais do uso dos *drones* nos enfrentamentos contemporâneos, Penido destaca como ambos não estão em conformidade com o direito humanitário vigente — em um oportuno diálogo com o artigo de Góes, neste mesmo número da *RBED*. Penido reforça a importância do livro para a concepção do que Peron nomeou de “guerreiros de cubículo”, os operadores de *drones* que operam em um modelo de desengajamento moral que promove a desumanização do inimigo. No contexto em que abri esta apresentação, esta resenha mostra o quão importante é o debate entre tecnologia, moral e guerra nos tempos em que vivemos.

Agradeço a todas(os) as(os) autoras(es) que gentilmente confiaram seus ótimos manuscritos à nossa *RBED*, assim como a todas(os) as(os) pare-

ceristas anônimos que contribuíram para a construção deste número que agora lhes apresento. E já aproveito para lhes convidar tanto a submeter suas pesquisas originais para apreciação pela *RBED*, assim como também a citar, usar em suas pesquisas e divulgar a excelência dos trabalhos que a *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* ajudou a publicizar nestes seus primeiros dez anos de existência.

Parabéns à *RBED* e a toda a comunidade de estudos de defesa!

Um abraço, e boa leitura a todas(os).

Belo Horizonte, 10 de dezembro de 2023.

Lucas Pereira Rezende

Editor-Chefe da *RBED*

Universidade Federal de Minas Gerais

Artigos

Inteligência na Guerra Fria: acirramento e estabilização (1961–1975)

Cold War intelligence: intensification and stabilization (1961–1975)

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 1, jan./jun. 2023, p. 17–44

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023.75344

ISSN 2358-3932

JÚLIO C. RODRIGUEZ
MARCO CEPIK

INTRODUÇÃO

Neste artigo identificamos, por meio de uma análise de processos históricos (Mahoney and Thelen 2015), o papel e as transformações dos serviços de inteligência dos Estados Unidos no período crítico da Guerra Fria (1961–1975). Consideramos este período da Guerra Fria a conjuntura crítica para o equilíbrio de poder entre as Superpotências, pois consolida-se o equilíbrio nuclear e a equiparação de poder material entre elas. Tal equilíbrio estratégico condicionou as mudanças internas nos serviços de inteligência norte-americanos. Nas próximas seções realizamos uma descrição dos processos históricos mais relevantes no nível estrutural e interno que resultaram em alterações significativas nos serviços de inteligência. O balanço de poder passa, então, a ser o elemento central das relações entre EUA e URSS. Em seguida, evidenciamos como o equilíbrio estratégico (uma variável estrutural internacional) interagiu com as mudanças institucionais observadas nos Estados Unidos.

Já durante a campanha eleitoral de 1960, John F. Kennedy criticara Eisenhower por, alegadamente, permitir que a União Soviética obtivesse vantagem em termos de mísseis e ogivas nucleares (*missile gap*), aumentando a vulnerabilidade dos Estados Unidos a um primeiro ataque nu-

Júlio C. Rodriguez é doutor em Ciência Política pela Universidade de Lisboa. Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Departamento de Economia e Relações Internacionais. Contribuição no artigo: Pesquisa, Redação e Revisão do Artigo. [Orcid.org/0000-0002-7016-8736](https://orcid.org/0000-0002-7016-8736). E-mail: julio.rodriguez@ufsm.br

Marco Cepik é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Departamento de Economia e Relações Internacionais. [Orcid.org/0000-0003-4147-5486](https://orcid.org/0000-0003-4147-5486). E-mail: mcepik@gmail.com

clear capaz de desarmar o país (*first strike*). Entretanto, em dezembro de 1960, uma *National Intelligence Estimates* (NIE), intitulada “*Main Trends in Soviet Capabilities and Forces 1960-1965*”, registrava divergências entre os serviços de inteligência. Enquanto a CIA adotava uma posição intermediária, estimando que o número de *Intercontinental Ballistic Missile* (ICBMs) soviéticos em 1963 estaria em torno de 400, a Força Aérea previa 700 e os serviços de inteligência do Exército e da Marinha estimavam cerca de 200. Assim, desde o começo da administração Kennedy, novas informações fornecidas por fontes humanas (*human intelligence* ou Humint) e, principalmente, por fotos obtidas pelos satélites americanos (*imagery intelligence* ou IMINT), implicaram uma reavaliação, para baixo, entre 75 e 125, do número projetado de Mísseis Balísticos Intercontinentais (ICBMs) soviéticos com lançadores operacionais para o final de 1963 (Richelson 1995, 297–9).

Em fevereiro de 1961, o secretário de Defesa Robert McNamara declarou, após examinar os dados fornecidos pela *National Security Agency* (NSA) e pela *Central Intelligence Agency* (CIA), que a vantagem na corrida nuclear era, na verdade, dos Estados Unidos e não da URSS. Naquele contexto, a nova postura de Washington passou a ser a de buscar consolidar tal vantagem para além das capacidades nucleares, superando a União Soviética também em termos militares convencionais e político-econômicos, bem como disputando o mundo em desenvolvimento.

A controvérsia sobre os ICBMs soviéticos ilustra os três temas centrais deste artigo. Primeiro, o papel das capacidades de inteligência dos Estados Unidos na disputa global com a União Soviética. Segundo, o contraste entre o aumento da coleta de informações e o fracasso relativo das operações encobertas, cuja expansão foi um traço marcante da comunidade de inteligência (*intelligence community* ou IC) no período 1947-1960 (Cepik and Rodriguez 2022). Terceiro, o tema da compatibilidade entre um aparato governamental de inteligência em expansão e os requisitos institucionais e sociais de um regime político democrático.

Analisaremos a partir de alguns casos exemplares (em paralelo) como os três temas evoluíram ao longo do período 1961-1975. Destacamos que o contexto geral da análise empreendida a seguir se dá no contexto da Guerra Fria, especificamente no âmbito da equilibrção estratégica que ocorre na virada dos anos 1950 para os 1960 e vai até o final do período (“*détente*”), conforme apontam Burr e Rosenberg (2010). O que buscamos avaliar neste artigo, a considerar estes temas em conjunto, em virtude da trajetória dependente e de auto-reforço (Mahoney, Mohamedali, and Nguyen, 2016, 83–6), é como ocorreram historicamente as mudanças institucionais nos serviços de informações para, ao mesmo tempo, permitir

o aumento da capacidade internacional e se adequar aos requisitos de um regime político democrático.

OPERAÇÕES ENCOBERTAS E ACIRRAMENTO DA GUERRA FRIA

Em janeiro de 1960, uma reportagem do jornal *New York Times* detalhou uma operação secreta dos Estados Unidos sendo preparada na Guatemala, Nicarágua e na Flórida. O próprio Richard Bissell, responsável pela operação na condição de Diretor de Planos da CIA, sabia que não havia resistência ao regime suficientemente organizada dentro de Cuba para apoiar a força invasora, a qual tampouco poderia contar com qualquer elemento surpresa, pois o Departamento de Estado estava ciente das críticas correntes nos países latino-americanos contra um eventual ataque a Cuba. Mesmo assim, segundo Andrew (1995, 262), Kennedy autorizou a operação. Um sinal adicional de quão mal planejada, irrealista e mal executada foi a operação ZAPATA é o fato de que o Diretório de Inteligência (Análise) da CIA, cujo diretor à época era especialista em desembarques anfíbios, não foi sequer consultado pelo Diretório de Planos (Daugherty 2004; Warner 2014).

As razões que levaram Kennedy a aprovar a tentativa de invasão em Cuba são controversas. Segundo John Prados (1986), um fator foi a confusão própria de começo de governo. Um segundo fator, segundo James Callanan (2010), seria o fato de Kennedy ter uma impressão inicial mais favorável da CIA do que do Departamento de Estado. E um terceiro fator, segundo Loch Johnson (2022), seria a confiança que a equipe de governo depositava em Bissell, pelo seu papel na gestão de programas como o do avião U-2, e nas operações encobertas no Irã (1953) e na Guatemala (1954). Mesmo assim, em fevereiro de 1961, o presidente pressionou o *National Security Council* (NSC) e o *Joint Chiefs of Staff* (JCS) para produzirem uma doutrina norte-americana de contra-insurgência, destacando seu assessor de segurança nacional, McGeorge Bundy, para verificar se o *Director of Central Intelligence* (DCI), Allen Dulles, e o Pentágono estavam seguros sobre a invasão. Ao fazer de Bundy o chefe do *staff* do NSC, Kennedy deu maior proeminência para a figura do assessor de segurança nacional da presidência dos Estados Unidos. Nomes como os de Henry Kissinger e Zbigniew Brzezinski, anos mais tarde, chegariam a ser mais importantes do que os próprios secretários de Estado (Rosati and Scott 2011).

Apesar da vacilação na Casa Branca, a operação ZAPATA foi autorizada. Em 15 de abril de 1961, oito aviões B-26 da brigada cubana de exilados, treinados na Guatemala e na Flórida, começaram um ataque contra bases

aéreas em Cuba. No dia seguinte, Kennedy autorizou o desembarque anfíbio dos 1.400 paramilitares em *Playa Girón*, na Baía dos Porcos (*Bahía de Cochinos*). Acatando a posição do Secretário de Estado Dean Rusk e do embaixador americano na Organização das Nações Unidas (ONU), Adlai Stevenson, o presidente ordenou que os ataques aéreos fossem suspensos. No mesmo dia, Kennedy determinou que os navios norte-americanos na área não se envolvessem diretamente. As forças armadas de Cuba contra-atacaram e, três dias depois, o desembarque fracassou, resultando na morte de 114 brigadistas e na prisão de outros 1.189. Ao assumir a responsabilidade pela operação, Kennedy ordenou mudanças no funcionamento da IC e comprometeu-se com a meta de derrubar o governo cubano e manter o controle sobre o continente (Daugherty 2004, 152).

A *débâcle* da operação ZAPATA na Baía dos Porcos contribuiu para deslegitimar a política externa estadunidense no Terceiro Mundo. Contudo, naquela altura as operações encobertas estavam integradas à lógica da Guerra Fria (Schultz and Godson 1984; Johnson 2022). Na Conferência Econômica de Punta del Este, no Uruguai, em 16 de agosto de 1961, quando foi assinada a carta da Aliança para o Progresso, Kennedy justifica tais ações como uma alternativa contra Cuba e a União Soviética (Callanan 2010, 156). Em resposta, Castro aprofundou os laços do regime com a União Soviética. Na VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres, realizada no começo de 1962 também em Punta Del Este, Cuba foi expulsa de todos os organismos da OEA e da Junta Interamericana de Defesa, com as abstenções da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México (Schlesinger 1965). O resultado indireto mais duradouro da operação Zapata foi aproximar Cuba da União Soviética.

Outra consequência foi que o comando de operações paramilitares e de contra-insurgência passou a ser compartilhado com o Pentágono. Também foi redefinido o grupo especial do NSC encarregado de aprovar *ex-ante* todas as operações encobertas, o qual passou a ser influenciado pelo assessor de segurança nacional e pelo então Secretário da Justiça Robert Kennedy. Isso não significou um recuo no uso de ações encobertas como instrumentos de política externa. Segundo Christopher Andrew (1995, 272), nos dois primeiros anos do governo Kennedy foram aprovadas 550 operações encobertas, um número muito maior do que nos governos Eisenhower e Truman somados.

Cuba continuaria sendo um dos principais pontos da agenda de segurança nacional durante todo o curto governo Kennedy. Ainda em 1961, por exemplo, foi iniciada a operação MONGOOSE de sabotagem, espionagem e novas tentativas para assassinar Fidel Castro (Theoharis 2006). Até a escalada no Vietnã, a base da operação em Miami seria uma das maiores estações

da CIA no mundo, com 400 analistas e operadores de inteligência, 2.000 agentes cubanos e um orçamento anual de 50 milhões de dólares. Um dos aspectos polêmicos das operações encobertas contra Cuba seria a associação entre a CIA e a Máfia para tentar assassinar Castro (Holt 1995, 193).¹ Após o desfecho da Crise dos Mísseis, a MONGOOSE foi suspensa pelo NSC em 30 de outubro (Richelson 1995, 252–5; Prados and Jimenez-Bacardi, 2019).

Completando a reformulação do *Special Group* do NSC, foi criada também a chamada *Situation Room* na Casa Branca, equipada para acompanhar crises internacionais e integrar os fluxos informacionais diplomáticos, militares e da área de inteligência. Logo seria usada durante a crise de Berlim, em junho-agosto do mesmo ano.

Berlim foi um dos pontos de condensação e símbolo da Guerra Fria. Na sequência das crises de 1948 (bloqueio soviético terrestre e ponte aérea para o setor oeste) e de 1953 (levante dos alemães orientais durante o curto governo Beria na União Soviética), a crise de junho de 1961 iniciou-se na reunião de cúpula entre Kennedy e Khrushchev em Viena, quando o líder soviético ameaçou incorporar a parte ocidental da cidade à Alemanha Oriental caso a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) não reconhecesse a Alemanha Oriental como um país soberano. Os EUA, reagiram convocando 250.000 reservistas e iniciaram exercícios navais, além de anunciar novos planos de contingência para um eventual ataque nuclear. Em agosto de 1961 o governo da Alemanha Oriental e a União Soviética ordenaram o fechamento militar e policial da fronteira entre as duas Alemanhas e a construção do Muro de Berlim (Polmar and Allen 1997, 59–62; Beschloss 1991).

Após o que foi considerado como o segundo fracasso de inteligência em menos de um ano de governo Kennedy, Allen Dulles e Richard Bissell deixaram seus cargos em novembro de 1961. O presidente indicou John McCone como DCI, um empresário Republicano conservador que havia dirigido a Comissão de Energia Atômica no final dos anos cinquenta. Para monitorar o desempenho da IC, o órgão consultivo criado por Eisenhower em 1956 foi nomeado como *President's Foreign Intelligence Advisory Board* (PFIAB).

Refletindo o alto grau de formalização burocrática desde Eisenhower, vários *boards* de supervisão foram criados no poder executivo durante a década de 1950. O NSC contava com um comitê de representantes do presidente e dos secretários de Defesa e de Estado (*5412 Committee*) para aprovar operações, além do comitê formado para aconselhar o presidente em relação ao funcionamento das agências (*President's Board of Consultants on Foreign Intelligence Activities*), criado em 1956 e reformulado por Kennedy em 1961.

Outros corpos de gestão incluíam sucessivas versões do comitê interagências instituído em 1946, o *Intelligence Advisory Board*, que passou a chamar-se *Intelligence Advisory Committee* (IAC) em 1947 e *United States Intelligence Board* (USIB) em 1958. Com o aumento dos orçamentos, em 1963 McCone criou um *National Intelligence Programs Evaluation Staff* para tentar dirimir disputas entre as várias agências. Mesmo no Congresso, desde 1956, os comitês de assuntos militares nas duas câmaras contavam com subcomitês de inteligência, enquanto o comitê de orçamento (*Appropriations*) da *House of Representatives* montou um grupo especial de trabalho sob a direção do *chairman* da comissão (House of Representatives 1996; Prados 1988; Prados 1989).

No Pentágono, o secretário Robert McNamara havia criado, em agosto de 1961, uma *Defense Intelligence Agency* (DIA) como parte de seus esforços para racionalizar a administração e eliminar duplicações de recursos e rivalidades entre as forças armadas (DIA 1996; Richelson 2015). Logo ficaria evidente que a nova agência não substituiria, apenas acrescentaria uma nova camada na complexa teia organizacional de inteligência do Pentágono. A principal atribuição da *Defense Intelligence Agency* (DIA) era a análise e produção de inteligência para o secretário de Defesa e para o estado-maior integrado. Em 1965, a nova agência da IC passou a gerenciar também o sistema de adidos militares das embaixadas norte-americanas ao redor do mundo, pois através do *Defense Attaché System* eram coletadas informações de fontes ostensivas. As chamadas capacidades orgânicas de inteligência do exército, marinha, aeronáutica e fuzileiros navais, tanto no nível departamental como no nível tático, tipicamente coletavam informações e preparavam análises sobre sistemas de armas, táticas e capacidades das forças combatentes estrangeiras. Essas informações serviam para orientar o processo de aquisição de novas armas, apoiar o deslocamento e emprego das forças, preparar planos de contingência, além de serem incorporadas nos sistemas de treinamento militar.

O crescimento de órgãos da IC evidencia, em conjunto com o grande número de operações encobertas e o crescimento da presença de espões norte-americanos no bloco soviético e nos países do Terceiro Mundo, durante a Crise dos Mísseis de outubro de 1962, que os novos meios técnicos de coleta na comunidade de inteligência tornaram-se centrais na Guerra Fria (Allison and Zelikow 1971; Brugioni 1991; Chang and Kornbluh 1992).

No dia 16 de outubro de 1962, o então *Deputy Director for Intelligence* (DDI) Ray Cline comunicou formalmente ao assessor de segurança nacional do presidente sobre a confirmação da instalação dos mísseis balísticos em Cuba, avaliando as possíveis linhas de ação militar e diplomática. No dia 19 de outubro, foram enviados emissários da CIA e da Casa Branca para

obter apoio para o curso de ação escolhido, mostrando pela primeira vez para o presidente francês De Gaulle, o chanceler alemão-ocidental Adenauer, o primeiro-ministro britânico MacMillan e o primeiro-ministro canadense Diefenbaker, evidências obtidas a partir dos sensores estadunidenses mais avançados. Mesmo após a decretação do bloqueio naval, em 22 de outubro, foi a inteligência produzida a partir das fotos aéreas que evidenciou o quanto a construção das bases de lançamento continuava acelerada.

Na semana entre os dias 22 e 28 de outubro, a CIA concluiu que os seis sítios de lançamento de *Medium-range ballistic missiles* (MRBMs) estavam operacionais, com um total de 24 posições de lançamento e capacidade para disparar 48 mísseis com ogivas nucleares em duas salvas de tiros. Sabiam-se ainda detalhes sobre os SS-4 (embora não dos SS-5), tais como seu alcance (1.020 milhas náuticas), acuidade (2,4 km de erro circular provável) e tipos de ogivas deslocáveis (de 25 quilotons até 2 megatons). Além disso, o *National Photographic Interpretation Center* (NPIC) e a NSA concluíram que dois sítios de míssil balístico de alcance intermediário (IRBMs) estariam operacionais em dezembro e que um total de 35 bombardeiros IL-28 estavam sendo montados na base aérea de San Julian.

As ogivas foram identificadas somente após o encerramento da crise. No dia 28 de outubro o governo soviético anunciou a retirada dos mísseis balísticos de Cuba. O bloqueio naval continuou até 20 de novembro. Durante a fase de retirada, os soviéticos aceitaram tacitamente os sobrevoos de vigilância, pois Cuba havia recusado na ONU o mecanismo de inspeções *in loco*. Embora os meios técnicos de coleta de inteligência tenham sido decisivos para a gestão da crise, os serviços de inteligência norte-americanos falharam em detectar os passos iniciais do aumento da presença militar soviética em Cuba. Quatro *National Intelligence Estimates* preparadas em 1962 afirmaram que a União Soviética não deslocaria armas estratégicas para Cuba, pois isto não correspondia ao padrão de conduta soviético. No início da quarentena, os serviços de inteligência dos Estados Unidos estimavam haver cerca de 8.000 soldados soviéticos na ilha. Na verdade, havia 49.900 efetivos distribuídos em quatro regimentos de combate e unidades de fuzileiros, tripulações aéreas, pessoal técnico, inteligência e suporte. A CIA, o Pentágono e o Departamento de Estado concordaram com a conclusão do NSC de que as ogivas soviéticas não tinham sido desembarcadas até o estabelecimento do bloqueio. Na verdade, soube-se depois que as primeiras 134 armas nucleares tinham sido descarregadas do navio *Indigirka* no dia 04 de outubro (Richelson 1995, 310–9; Brugioni 1991, 538–48). No entanto, como os mísseis balísticos estavam operacionais e 24 baterias de mísseis terra-ar protegiam a operação soviética, isso reforçou a posição dos senadores Richard Russell e William Fulbright que, juntamente com

o DCI McCone, alguns membros do JCS e Robert Kennedy, defendiam um ataque preventivo e a invasão da ilha.

O momento de maior tensão aconteceu no dia 27 de outubro, quando o comandante soviético das forças de defesa antiaérea em Cuba, tenente-general Greschko, ordenou um ataque e um míssil SA-2 abateu um U-2 voando sobre o espaço aéreo cubano, matando o piloto. Nos dois lados do Atlântico, os comandos militares e forças nucleares foram postos em estado de alerta. Na Casa Branca, predominou a posição do presidente Kennedy, baseada na avaliação de Bundy e McCone, de esperar pela contraproposta de Khrushchev. Ao cabo, no dia seguinte a decisão soviética de retirar os mísseis foi obtida em troca do compromisso norte-americano de não invadir a ilha, diminuir a escala das operações encobertas contra Cuba e, principalmente, retirar os mísseis balísticos norte-americanos instalados na Turquia.

As operações encobertas em Cuba e a Crise dos Mísseis são momentos da Guerra Fria exemplares e fundamentais para compreensão do contexto em que ocorre o crescimento da Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos. Os avanços institucionais (reorganização da CI) e os fracassos operacionais (Baía dos Porcos e não antecipação do deslocamento de mísseis nucleares para Cuba) revelam a tensão permanente entre mais operações e qualidade das análises e estimativas. Os meios técnicos de coleta que os Estados Unidos então dispunham foram decisivos naquela crise. Iam desde estações de terra para interceptação de telecomunicações e sinais de radar, passando por satélites de reconhecimento estratégico e vigilância, até plataformas mais flexíveis embarcadas em navios de superfície, aviões para obtenção de *imint* e coleta de sinais. Ainda assim, na próxima seção destacamos esta a relação problemática entre avaliação das informações coletadas e tomada de decisão governamental.

NOVOS MEIOS TÉCNICOS PARA A INTELIGÊNCIA

Nos anos 1960 as duas superpotências ampliaram a capacidade de coleta de informações por meio, principalmente, de inteligência humana (Humint), de imagens (Imint), de sinais (Sigint) e de Sonares e Mensurações (Masint). No caso norte-americano, a capacidade de análise e tomada de decisão estratégica a partir das informações coletadas era limitada.

O ano de 1962 foi marcado também pelo lançamento do *Cosmos 4*, o primeiro satélite soviético para reconhecimento fotográfico com capacidade para sobrevoar todo o território continental dos Estados Unidos. Nas décadas seguintes, sucessivos avanços tecnológicos e novas plataformas e sensores seriam acrescentados aos recursos de inteligência de cada super-

potência. Somente entre 1965 e 1967, a União Soviética lançou mais de sessenta satélites de coleta de imagens. Nos dois países houve crescimento acentuado do número de lançamentos bem sucedidos, diversificação no uso dos satélites e aumentos sucessivos no tempo de permanência em órbita.

No caso dos Estados Unidos, enquanto os satélites do projeto CORONA eram designados para órbitas mais altas e amplas coberturas de terreno em detrimento da resolução das fotos, os satélites do novo projeto GAMBIT utilizavam sistemas de câmera KH-7 e, posteriormente, KH-8.² Esses satélites circulavam em órbitas mais baixas (entre 122 e 140 km de altitude), que permitiam um foco mais fechado e resoluções de imagem de 45,2 cm (Dutton, Winterton, and Harding 1990, 96).

Por sua vez, mesmo a segunda geração de satélites CORONA para cobertura de grandes extensões territoriais trabalhava em órbitas que permitiam uma “*swath width*” de 64 por 289 km, com avanços em seus sistemas ópticos que aumentaram brutalmente a resolução das imagens. Enquanto os primeiros satélites obtinham fotos com resolução entre 15 e 30 metros, as câmaras KH-4 B de meados da década de sessenta obtinham resolução máxima de 1,74 metro. Até 1972, os Estados Unidos continuaram a operar simultaneamente satélites KH-4 B (vigilância de área) e KH-8 (foco fechado), com as missões do segundo tipo seguindo as do primeiro para obtenção de maiores detalhes sobre os novos alvos revelados. Isso permitiu à CIA afirmar para o NSC, já em dezembro de 1963, que os Estados Unidos possuíam cobertura sólida de todas as grandes cidades soviéticas, suas bases de mísseis balísticos, todas menos uma das bases de submarinos, todas as bases de bombardeiros estratégicos e um percentual não divulgado publicamente da malha ferroviária da União Soviética. A partir desse momento, pode-se dizer que as bases da relação estratégica entre as duas superpotências foram estabilizadas, em parte devido aos avanços técnicos obtidos pelas respectivas agências de inteligência (Richelson 1995, 302; Freedman 1977; Garthoff 1990). Isto evidencia fortemente o papel dos novos meios de inteligência nas relações internacionais.

Juntamente com os satélites fotográficos controlados pela CIA e NRO, na década de sessenta a NSA também passou a operar uma rede de satélites de interceptação de sinais eletrônicos em órbitas circulares a 482,7 km de altitude (Richelson 2015, 241–56). Tais satélites monitoravam os radares soviéticos e chineses de defesa antiaérea e de alerta avançado contra lançamento de ICBMs, provendo informações para a preparação de contramedidas eletrônicas e/ou de destruição física daqueles radares em caso de guerra. Além disso, depois da assinatura do primeiro tratado de limitação de testes nucleares na atmosfera, no espaço e embaixo da água, em 1963, os Estados Unidos orbitaram satélites VELA em altitudes de 115.000 km

para poder visualizar o globo todo e procurar concentrações de radiação e pulso eletromagnético gerados por explosões nucleares acima do solo. Na década de setenta, as funções dessa constelação de satélites de detecção nuclear foram absorvidas por novas gerações de sensores e programas (Richelson 2015, 214–40; “Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space and under water” 1963).

Além do uso de plataformas aeroespaciais, a expansão da rede de meios técnicos de coleta de inteligência nos anos 1960 ocorria também em terra, ar e mar (Browne and Thurbon 1998; Kennedy 1983). Houve a expansão na capacidade das antenas de radar para interceptação de sinais eletrônicos e de rádio (caso das gigantescas AN/FLR-9 com 274 m de diâmetro) (Bamford 1982, 203–301; Hall et al. 1991). Também houve a expansão na rede de postos de escuta, com a construção de novas estações na parte iraniana do Cáspio, no Marrocos, Líbia e Etiópia. A importante localização desses postos pode ter a ver com o impacto causado pela perda dos governos aliados nos anos setenta, especialmente na Etiópia e no Irã (Richelson 1995, 304–7, 338–41).

Expandiu-se também o uso de aeronaves especializadas, como os SR-71 *Blackbird* e os RC-135 *rivet joint*. Os aviões de reconhecimento estratégico desenhados para suceder o U-2 foram desenvolvidos pela CIA e pela Lockheed, sendo contratados pela Força Aérea como SR-71 *Blackbird*. O SR-71 entrou em operação em 1964 e permanece até hoje como o avião mais veloz e de maior altitude no mundo. Sua fabricação e *design* o tornaram menos vulnerável à interceptação, sendo um precursor do uso de tecnologia *stealth* (invisível). Um SR-71 fotografou a explosão da primeira bomba atômica chinesa em 1964. Atualmente, as câmeras fotográficas do SR-71 podem vasculhar 160,9 mil km² por hora. Sua velocidade máxima é de 2.193mph (*Mach* 3.31) e sua altitude máxima é de 85.000f. Devido ao elevado custo de construção e operações, os SR-71 nunca chegaram a substituir completamente os U-2. Por sua vez, os RC-135 *Rivet Joint* foram os principais aviões de coleta de Sigint e vigilância eletrônica desenvolvidos durante a Guerra Fria. Os *Rivet Joint* tinham como missão prover inteligência sobre localização/intenções das forças inimigas e alerta contra ameaças, especialmente em situações táticas. A capacidade de reabastecimento e presença no teatro de operações com analistas de Inteligência embarcados permitiu flexibilidade operacional para as funções de suporte à guerra eletrônica e informações sobre o C³I adversário (Federation of American Scientists n.d.).

Houve também a expansão no uso de navios de superfície para patrulha eletrônica (classes AGER e AGTR). Os navios auxiliares conhecidos como Auxiliary General-Environmental Research [AGER] e Auxiliary

General-Technical Research [AGTR] faziam parte de um programa conjunto da NSA e da Marinha para interceptar comunicações e sinais eletrônicos. O programa simulava uma prática soviética dos anos sessenta, de usar traineiras adaptadas para coleta de HF/DF, Comint e Elint contra alvos em alto-mar ou na costa. O uso desse expediente, no caso da União Soviética, era crucial em função do país não dispor de aliados no anel em torno dos Estados Unidos, dificultando o uso de estações fixas de interceptação. No caso dos Estados Unidos, os AGER/AGTR foram usados principalmente para monitorar os portos e bases navais da União Soviética, China, Coreia do Norte, Cuba e diversos outros países na América do Sul, norte da África e Oriente Médio. O programa foi encerrado após um incidente em janeiro de 1969, quando o USS Pueblo (AGER-2) foi capturado em águas territoriais da Coreia do Norte (Polmar and Allen 1997, 280–2).

A expansão se deu mesmo no uso de submarinos e outros sistemas submersos de vigilância. As bases do *Sound Surveillance System* (Sosus) norte-americano, por exemplo, foram lançadas ainda nos anos 1950. Tal sistema consiste em redes de sensores de detecção acústica e eletrônica no fundo do mar, designados para vigilância de submarinos soviéticos/russos em trânsito, detecção de minas e outras cargas de profundidade. A Marinha norte-americana opera sensores em diversas partes do Atlântico, Pacífico, Mediterrâneo, Mar do Norte e outras regiões. Inicialmente os hidrofones e sonares estavam ligados por cabo submarino até estações de processamento na costa. Os comandos das frotas passaram desde então a operar redes fixas (*fixed distributed systems*) e outros sensores “puxados” por navios (*Surveillance Towed-Array Surveillance Systems*) para fins táticos e para alerta avançado. As conexões são feitas via satélite com centros regionais, comandos das frotas e com o *Naval Maritime Intelligence Center* (NMIC) em Suitland, Maryland. Tais sistemas são parte do que se convencionou chamar de *masint* na área de inteligência (Polmar and Allen 1997, 524–6).

Em parte causada por essa revolução tecnológica, em parte pelo crescimento institucional que a acompanhou, abriu-se uma lacuna crescente entre o material bruto obtidos pelas agências de coleta e a capacidade da CIA, DIA, NSA, NPIC e *Bureau of Intelligence Research* [INR] para analisar tais informações. Segundo Lowenthal (2019, 23–4, 116–7), aliás, foi somente em 1961, sob a direção de Roger Hilsman, que o INR consolidou-se como unidade de análise de inteligência do Departamento de Estado.

A diferença entre a quantidade de material coletado e o que seria analisado também pode ter afetado a eficácia das operações de inteligência. Cabe destacar que o crescimento da capacidade de coletar informações não foi acompanhado de crescimento da capacidade de analisar e produzir relatórios qualificados. Também foram afetadas as operações encobertas, isto

é, a expansão das operações não foi acompanhada de maior clareza sobre a efetividade das operações, sobre quais são os limites democráticos existentes a elas e quais os efeitos que produzem sobre a tomada de decisão. O caso do Vietnã, analisado abaixo, evidencia tais tensões, por isso, centramos a próxima parte na análise da efetividade das operações de inteligência, seus limites democráticos e efeitos sobre a tomada de decisão em conflitos.

O VIETNÃ E AS TENSÕES ENTRE INTELIGÊNCIA E DEMOCRACIA

O referido hiato entre coleta e análise foi reforçado durante a presidência de Lyndon B. Johnson (1963-1969). De modo geral, Johnson interessava-se muito menos por inteligência e inicialmente priorizou a agenda interna de políticas públicas em detrimento do ativismo em política externa. Porém, os relativos sucessos de Lyndon Johnson em política interna (direitos civis, combate à pobreza, *Great Society*) foram obscurecidos justamente pelo desastre em política externa, principalmente no Vietnã. Com um presidente na Casa Branca que não confiava na CIA e que não admitia avaliações que discordassem das suas próprias, a posição de influência do DCI declinou na segunda metade da década de 1960 (Johnson 2000). O DCI McCone discordava da política da Casa Branca e do Pentágono para o Vietnã, caracterizada pelo chamado envolvimento militar progressivo.

Não faltariam elementos para o governo Johnson avaliar realisticamente as perspectivas de vitória no Vietnã. Afinal, o envolvimento militar norte-americano na região remonta à Conferência de Londres de abril de 1950, quando os Estados Unidos decidiram apoiar a França durante a Primeira Guerra da Indochina (1945-1954). Após a estabilização do *front* na Coreia, as armas e o dinheiro norte-americano passaram a responder por 15% dos custos da guerra na Indochina já em 1951, com esse percentual subindo para 35% em 1952 e para 80% em 1954, ano da batalha de Diem Bien Phu e dos acordos de Genebra (Vizentini 1991, 39; Prados 1986).

Em novembro do mesmo ano, a criação da SEATO (*Southeast Asia Treaty Organization*) estabeleceu o *framework* para o incremento da presença dos Estados Unidos em apoio ao regime anticomunista do Vietnã do Sul. Em 1961, um comunicado conjunto Johnson-Diem aumentou a ajuda para o sul, mas isso não foi suficiente para estabilizar o cada vez mais isolado regime de Saigon. Em 1963, após a derrubada e o assassinato de Ngo Dinh Diem, sucederam-se generais golpistas em Saigon e ofensivas militares da Frente Nacional para a Libertação do Vietnã (FNL) em todo o país. Desde 1963, o DCI McCone e o chefe da divisão do extremo-orientes do diretório de Planos da CIA, William Colby, vinham alertando inutilmente o Pentágono e a Casa Branca para não subestimar a determinação de Hanói e da FNL.

Em agosto de 1964, o destróier USS C. Turner Joy, em missão de coleta de *sigint* no golfo de Tonkin, reportou ter sido atacado por barcos de patrulha norte-vietnamitas. O USS Maddox foi enviado para apoiá-lo e, dois dias mais tarde, um novo ataque foi reportado contra os dois navios. Apesar de não ter havido contato visual entre os destróieres e os *PT Boats*, ou evidências conclusivas a partir das mensagens interceptadas pela NSA, o presidente Johnson decidiu retaliar com um ataque aéreo. A decisão ignorou a opinião de McCone, que sustentou que, se os ataques tivessem realmente ocorrido, trataria-se de ação defensiva dos norte-vietnamitas. Na sequência, Johnson encaminhou e o Congresso aprovou com apenas dois votos contrários a chamada resolução do Golfo de Tonkin, autorizando o presidente a “reagir com quaisquer meios necessários contra a agressão”. Não houve declaração formal de guerra e a resolução do Golfo de Tonkin permaneceu a única base legal dentro dos Estados Unidos para a Guerra do Vietnã.

Em fevereiro de 1965, Johnson ordenou o desembarque dos fuzileiros navais em Da Nang e a Operação *Rolling Thunder*, o começo de uma longa campanha de bombardeios estratégicos contra o Vietnã do Norte. Para a população dos Estados Unidos, a Segunda Guerra da Indochina (1965-1975) começou com a reunião do NSC de 1º de abril autorizando a escalada militar e o comprometimento de forças terrestres em operações de combate. Por sua vez, como a CIA estava envolvida em operações encobertas na Indochina desde 1954, suas próprias análises baseavam-se em sua incapacidade de “ganhar a guerra” através daquele tipo de operação. A partir de 1961, o presidente Kennedy colocou sob o controle da CIA todas as ações clandestinas no Vietnã, Laos e Camboja (Polmar and Allen 1997, 580–2).

No Vietnã, em novembro de 1963, a agência iniciou a execução do *Operations Plan 34-A*, uma operação conjunta com as forças especiais do exército (boinas verdes) e com os fuzileiros navais (*marines*) para tentar infiltrar grupos de agentes no Vietnã do Norte e realizar ações de sabotagem e propaganda. O programa fracassou segundo a avaliação da CIA, mas foi mantido pelo Pentágono.

A presença da CIA no Vietnã do Sul acompanhou o crescimento da presença militar dos Estados Unidos, com o número de quadros da agência em Saigon chegando a 700 operadores e analistas nos meses entre a consolidação do general Nguyen Van Thieu no poder, em outubro de 1967, e a ofensiva do Tet, em fevereiro de 1968. A operação mais suja da CIA no Vietnã recebeu o codinome FÊNIX, formalmente um programa de ajuda civil para “ganhar os corações e mentes” dos camponeses e para “prender e processar” os líderes comunitários que apoiassem os *vietcongues*. Na prática, o programa foi um instrumento repressivo voltado para a brutalização e o terror nas aldeias e cidades. O programa FÊNIX foi primeiro dirigido

por Robert Komer e quando esse foi transferido para ser o assessor especial de L.B. Johnson para o Vietnã, foi dirigido por William Colby.

No Laos, como as forças armadas regulares estavam proibidas de entrar no país por força dos acordos de independência, a CIA recebeu mão livre e organizou uma operação paramilitar de grande envergadura para apoiar as forças do regime do general Phoumi Nosovan. A estação da CIA em Vientiane consistia de um número estimado entre 100 e 400 empregados da agência, embora o número preciso não seja conhecido e muitos desses oficiais de inteligência operassem também a partir da estação de Bangkok, na Tailândia. Para tentar enfrentar a guerrilha do Pathet Lao e as tropas do Vietnã do Norte que defendiam a trilha Ho Chi Minh na fronteira entre os dois países, a CIA organizou o chamado *L'Armée Clandestine*, que contava com 30.000 camponeses das tribos Meo, 17.000 soldados tailandeses e várias unidades de boinas verdes usando uniformes sem insígnias norte-americanas e carregando armas chinesas ou soviéticas. A guerra secreta da CIA no Laos foi abastecida por uma companhia aérea de propriedade da agência, a *Air America*, que operou até 1981 e chegou a ser uma das maiores empresas de frete aéreo do mundo.

No Camboja, as unidades especiais sob controle operacional da CIA lutavam contra a guerrilha do Khmer Vermelho e os santuários da FLN. Em março de 1970, a agência teria participado na preparação do golpe militar do general Lon Nol, que derrubou o governo do príncipe Sihanuk. Além disso, no dia 16 de março a força aérea iniciou o bombardeio estratégico do Camboja usando seus aviões B-52. Apesar de lançarem 108.823 toneladas de explosivos sobre o Camboja naquela campanha, os Estados Unidos não atingiram seus objetivos e, em meados do mesmo ano, invadiram o país com tropas regulares. A CIA permaneceria operando nos três países até a evacuação de Saigon (atual cidade de Ho Chi Minh) em 1975 e, no caso do Camboja, desde então até a década de noventa (Prados 1986).

McCone renunciou ao posto de DCI no final de abril de 1965 sem ter conseguido se fazer ouvir em suas críticas à eficácia do curso de ação adotado pela Casa Branca. Para substituir McCone, o presidente escolheu o vice-almirante reformado William Raborn (Thomas 1994). Embora tenha sido um administrador considerado eficiente no programa de mísseis Polaris, Raborn não tinha qualquer experiência com política externa ou inteligência e não era levado a sério pelos subordinados, pelos membros do gabinete ou mesmo pelo presidente. Em menos de um ano deixou o cargo sem qualquer ação significativa como DCI, não obstante o ano de 1965 ter sido marcado pela intervenção dos Estados Unidos na República Dominicana e pelo início da escalada no Vietnã (Andrew 1995, 324–7). Na próxima parte demonstraremos que os dilemas entre capacidade analítica e

de produção de informações e a tomada de decisão ficariam mais evidentes, resultando em mudanças para controlar as atividades de inteligência.

O DILEMA DA INTEGRIDADE ANALÍTICA

No começo de 1966, Richard Helms foi confirmado pelo Senado como o novo DCI no lugar de Raborn. Tendo ingressado no OSS em 1942, toda a carreira de Helms fora na área de operações. No entanto, os problemas mais agudos durante seus seis anos como DCI estiveram ligados ao lado analítico da IC, principalmente em função das diferentes estimativas sobre as possibilidades de vitória na guerra do Vietnã. Para introduzir o problema, vale lembrar que entre 1964 e 1968 os efetivos militares norte-americanos no Vietnã do Sul subiram de 23.300 para 536.100 soldados, além de cerca de 60.000 sul-coreanos, australianos, neozelandeses e filipinos (Stanley and Niemi 1995).

Ao longo daquele período, o *U.S. Military Assistance Command, Vietnam* (MACV) insistia que estava vencendo uma guerra de atrito contra a FNL, embora a guerrilha controlasse quase três quartos do território do Vietnã do Sul. Ao mesmo tempo, o MACV continuava requisitando mais tropas, equipamentos e a ampliação do bombardeio aéreo. Para apoiar essa visão otimista, relatórios produzidos pelas organizações de inteligência das forças armadas tendiam a subestimar as capacidades militares do inimigo e a superestimar as intenções expansionistas dos comunistas na Indochina, segundo a chamada “teoria” do dominó (Herring 1990).

Em Washington, a DIA reforçava as análises das forças armadas. Em parte, auto-interessadas, em parte, simplesmente auto iludidas com seu próprio poderio e superioridade tecnológica, essas estatísticas e avaliações sobre a Ordem de Batalha no Vietnã foram questionadas pela CIA. A hipótese de que se tratava de um tipo perverso de *wishful-thinking* aplica-se mais aos analistas civis da DIA e ao próprio McNamara, que desenvolveu ao longo do conflito uma visão esquemática e tecnocrata da guerra, cujo símbolo maior foi a idéia de *body count*, a contagem de corpos que previa que, mantendo-se as baixas do inimigo nas taxas desejadas, sua capacidade de combater seria degradada ao ponto da rendição num dado momento (Proença, Diniz, and Raza 1999, 49–50).

Basicamente, a disputa deu-se em torno do número de guerrilheiros e irregulares que deveriam ser acrescidos aos militares uniformizados de tempo integral das forças da FLN e do Vietnã do Norte. Enquanto a DIA e o MACV sustentavam que o número de combatentes parciais (guerrilheiros, milicianos, quadros políticos armados, sabotadores *etc.*) não passava de 183.000, a CIA estimava-os em cerca de 425.000. Na verdade, essa contro-

vérsia atingia o centro das suposições e preferências políticas do governo Johnson, que pressionou as organizações da IC para chegarem a um acordo. Em setembro de 1967, uma *Special National Intelligence Estimate* deveria ser acertada entre George Carver, assistente especial do DCI Helms para a questão do Vietnã, e o comandante do MACV, general Westmoreland, que por sua vez determinou que o número máximo de *vietcongs* não poderia ser maior do que 300 mil, incluídos os colaboradores irregulares. Essa unilateralidade representou, segundo Carver (Wirtz 1991a), um momento em que a agência havia sacrificado seu papel de provedora de informações pretensamente isentas para favorecer uma determinada política do poder executivo.

Os novos recursos tecnológicos de inteligência acrescentaram alguma evidência forte com base nas quais decisões “racionais” poderiam ser tomadas em Washington, mas não alteraram os fundamentos da política norte-americana no Vietnã. Desafortunadamente, para o governo dos Estados Unidos obviamente, o grau de apoio popular aos *vietcongs* não podia ser fotografado do céu.

Em maio de 1967, para sanar uma polêmica sobre a presença ou não de mísseis balísticos soviéticos no Vietnã do Norte, os novos aviões A-12/SR-71 voaram para missões de reconhecimento estratégico a partir da base aérea de Kadena, em Okinawa. A operação da CIA, que recebeu o codinome Black Shield, fotografou num primeiro voo de três horas e meia mais de 70 das 190 baterias conhecidas de SAMs. Voando em *Mach 3.1*, nenhum dos aviões foi detectado pelos radares vietnamitas naquela ocasião. Tendo obtido evidências consideradas definitivas, em julho de 1967 o DCI Richard Helms informou ao NSC que estava descartada a presença de mísseis balísticos na República Democrática do Vietnã (RDV).

O uso de *sigint* na guerra do Vietnã também apresentava vantagens e problemas. Enquanto a interceptação e a decifração das comunicações de rádio das forças regulares podiam oferecer uma boa informação sobre a movimentação do exército da RDV que cercava Khe Sanh, de modo geral guerrilhas geram pouco tráfego de sinais, o que dificulta mesmo operações de “*direction finding*” (HF/DF). Outros dois usos intensos de inteligência de sinais foram a instalação de sensores ao longo da trilha Ho Chi Minh e a decifração da criptografia (soviética e chinesa) usada pelos radares de alerta avançado do Vietnã do Norte durante as várias etapas da campanha de bombardeios estratégicos (Polmar and Allen 1997, 72, 580–2). Entretanto, apesar de *imint* e *sigint* não fornecerem o tipo de informação que seria decisivo num conflito como o do Vietnã, também não eram necessários recursos muito sofisticados de *humint* para verificar que havia algo errado com as estimativas e análises finais produzidas pela IC. Mesmo com estimativas

de inteligência inconclusivas, depois da ofensiva do Tet em fevereiro de 1968 e das grandes manifestações anti guerra em Washington em outubro do mesmo ano, o próprio McNamara passou a descrever da política formulada, embora isso não tenha abalado a convicção de Lyndon Johnson e de Walt Rostow, seu novo assessor de segurança nacional (Milne 2007).

Walt W. Rostow substituiu McGeorge Bundy como assessor de segurança nacional em 1966. Veterano do OSS e autor de uma influente versão da Teoria da Modernização, Rostow foi um dos principais defensores da guerra do Vietnã. Tendo dissentido da política de Lyndon Johnson, em novembro de 1968, McNamara foi removido do cargo de secretário de Defesa e “promovido” a presidente do Banco Mundial, assumindo o cargo logo depois que seu sucessor no Pentágono (Clark Clifford) foi confirmado pelo Senado em 1º de março de 1969. Apesar disso, tanto Helms quanto o diretor do INR à época, Thomas L. Hughes, declarariam mais tarde que Johnson jamais havia limitado a integridade analítica daquelas agências de inteligência. O problema seria anterior: “*During most of the Vietnam period, intelligence was simply irrelevant to policy. The policy makers’ minds were made up.*” (Holt 1995, 97; Wirtz 1991b).

Mesmo que o envolvimento da CIA no Vietnã fosse muito mais problemático do que a controvérsia analítica sobre a Ordem de Batalha, essa controvérsia ilustra um novo tipo de tensão institucional que marcou a IC no período. Tais polêmicas, principalmente entre CIA e DIA, prolongaram-se em temas que iam desde a interpretação fotográfica dos danos causados pelos bombardeios na trilha Ho Chi Minh (“craterização”), passando pelo papel do porto de Sihanoukville no abastecimento das forças da FNL e chegando até, para mencionar uma polêmica plena de consequências internacionais, ao debate sobre a capacidade dos mísseis soviéticos SS-9, se eram ou não do tipo MIRV (*Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle*).

Em 1968-1969, provar esse último ponto era crucial para as administrações Johnson e Nixon sustentarem que as ogivas múltiplas com capacidade de atingir alvos independentes dariam à União Soviética uma “*first strike capability*”, justificando assim para o Congresso a aprovação de um grande projeto de construção de mísseis antibalísticos.

Como os analistas da CIA não comprovaram essa tese, houve pressões para que uma nova estimativa de inteligência fosse produzida, dessa vez com resultados mais próximos das expectativas da Casa Branca. Esse tipo de pressão sobre o Diretório de Análise da CIA reforçava o risco de captura da agência pelos interesses de grupos de pressão externos, algo que justamente a carta legislativa de 1947 pretendia evitar. Até os anos 1970, as organizações de inteligência “departamentais” (como o *Bureau of Intelligence Research* do departamento de Estado e a *Defense Intelligence*

Agency do departamento de Defesa) estavam mais pressionadas do que a CIA a produzir análises em apoio às políticas dos respectivos ministérios, enquanto a CIA se pautava mais pelo seu mito fundacional, que a caracterizava como uma organização criada pelo Congresso, responsiva diretamente ao presidente, insulada da política e dotada de integridade analítica.

A eleição de Richard Nixon para a presidência, no final de 1968, já se deu em um ambiente mais dividido e crítico na vida política norte-americana. Ao contrário de Johnson, que teve melhor desempenho na política interna do que na externa, Nixon teve mais êxito em política externa (aproximação com a China, *détente* com a União Soviética, acordos de Paris para a retirada norte-americana do Vietnã). As dificuldades de sua presidência decorreram de sua própria conduta política, especialmente o escândalo Watergate (Thurber 2022).

Nixon não confiava na burocracia federal de um modo geral, mas desconfiava mais ainda do Departamento de Estado para a condução da política externa e, especialmente, antipatizava com o que ele chamava de “liberais universitários” da CIA, os quais ele acreditava que haviam conspirado com Kennedy para derrotá-lo nas eleições de 1960 (Andrew 1995, 350–96). Nixon fez sua carreira política a partir de uma posição ideológica fortemente anticomunista e conservadora. Não obstante, como deputado, senador e vice-presidente de Eisenhower, Richard Nixon viajou por mais de oitenta países e participou de negociações com líderes estrangeiros. Ao entrar na Casa Branca, seus adversários reconheciam que ele era um dos presidentes com mais conhecimento de política externa (Thurber 2022).

Para controlar a política externa e de defesa, Nixon reinstituiu uma grande estrutura burocrática sob o Conselho de Segurança Nacional (NSC), dirigida por Henry Kissinger como assessor de segurança nacional. A organização do NSC passou a incluir três comitês de inteligência, um para avaliar os produtos analíticos da IC, outro para aprovar as operações encobertas e um terceiro para preparar anualmente um orçamento consolidado de inteligência. Enquanto os dois primeiros eram dirigidos por Kissinger, o DCI dirigia o terceiro, que passou a chamar-se IRAC (*Intelligence Resources Advisory Committee*). Também como esforço para aumentar o controle do DCI sobre a IC, em 1972 foi criado um *Intelligence Community Staff*, mas como Helms alocou apenas funcionários da CIA, seu papel “comunitário” foi limitado desde o princípio. O PFIAB e o USIB, criados em 1956, continuavam a existir nesse período com as mesmas funções (Commission... 1996). Em certo sentido, a IC trabalhava para Kissinger e ele era o principal oficial de inteligência de Nixon (Kissinger 1979).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: INTELIGÊNCIA E EQUILÍBRIO ESTRATÉGICO

No final do primeiro mandato, Nixon e Kissinger mantiveram uma ofensiva diplomática que culminou, em 1972, na aliança informal com a República Popular da China e na *détente* com a União Soviética, representada pela assinatura dos tratados SALT I (*Strategic Arms Limitations Treaty*) e ABM (*Anti Ballistic Missiles*). Esse duplo movimento constituiu a virada diplomática mais importante da Guerra Fria e, dentre outras coisas, criou as condições para a retirada dos Estados Unidos do Vietnã e garantiu um segundo mandato presidencial para Richard Nixon. Ambas as coisas ocorreram de maneira tortuosa e, juntamente com o impacto das novas tecnologias e missões colocados para a IC pelos acordos de limitação de armas nucleares, fizeram de 1972 um divisor de águas na história da inteligência norte-americana. Estas mudanças do final do período configuram com clareza o equilíbrio estratégico entre as grandes potências que afetaram decisivamente as mudanças na comunidade de inteligência dos Estados Unidos.

As críticas da CIA à incapacidade dos bombardeios estratégicos abalarem o esforço de guerra de Hanói, tanto na época da Operação Rolling Thunder em 1965, como depois, em relação à “craterização” da trilha Ho Chi Minh, eram baseadas em uma avaliação problemática do ponto de vista normativo e mesmo contextual, ou seja, de que para vencer, os Estados Unidos teriam que ampliar ainda mais as regras de engajamento (tipo e número de alvos, potência destrutiva das bombas e uso de tecnologia), ou seja, aprofundar a guerra e não negociar uma retirada (Vizentini 1991).

Ora, incluindo o uso de armas químicas e napalm, tecnologia laser de guiagem e outros avanços técnicos introduzidos no período, a capacidade combatente da RDV e da FNL sobreviveu a 7,5 milhões de toneladas de bombas em sete anos de conflito, duas vezes o total utilizado pelos Estados Unidos na II Guerra Mundial e onze vezes o total utilizado na guerra da Coreia (Proença, Diniz, and Raza 1999, 135–69). A partir de 1968 começam a ficar mais frequentes as denúncias de atrocidades cometidas pelas forças norte-americanas e seus aliados sul-coreanos e australianos, não apenas pelos operadores da CIA envolvidos em FÊNIX, mas também por tropas regulares, como exemplificam os massacres de Nha Thang e My Lay-Song Mi (Hillstrom, Hillstrom, and Sawinski 2000). O “atolamento” dos Estados Unidos no Vietnã nesse sentido era também moral e teria implicações para as dinâmicas políticas internas e para a evolução da IC na segunda metade da década de 1970. Demonstramos, então, por meio desta descrição densa de processos históricos sequenciais, conforme definido por Mahoney, Mohamedali & Nguye (2016), como a relação entre as condicio-

nantes sistêmicas e internas tiveram papel fundamental para as alterações na IC norte americana neste período.

Ao longo do artigo apontamos, portanto, como o acirramento da Guerra Fria, entre 1961 e 1975, implicou a expansão no uso de operações encobertas e do número de agências governamentais de inteligência dos Estados Unidos. A expansão do número de agências e departamentos, orçamentos e pessoal ocorreu ao longo do eixo horizontal, ou seja, seguindo a especialização horizontal em diferentes disciplinas de coleta de informações (Humint, Sigint, Imint etc), mas também ao longo de um eixo vertical, na medida em que novas camadas organizacionais e subsistemas foram sendo criados nas áreas de defesa, policiamento e segurança institucional (Cepik 2003, 85–135).

Afinal, a Guerra Fria foi um conflito prolongado (*enduring rivalry*) com três tipos de uso e/ou ameaça de uso da força (Freedman 2001, 47–118). Primeiro, a corrida armamentista nuclear e convencional entre as duas grandes potências e seus aliados. Segundo, os testes de força e resiliência em crises agudas, como as crises de Berlim e a Crise dos Mísseis de 1962. Terceiro, o enfrentamento mais ou menos direto (*proxy wars*) em conflitos violentos no Terceiro Mundo, como nas guerras de libertação nacional e revoluções socialistas, exemplificadas neste artigo pelo Vietnã. Nas três dimensões da Guerra Fria, o papel das atividades de inteligência (incluindo a espionagem e as operações encobertas) foi importante, embora não tenha sido decisivo (Herman 2001).

Mesmo com o fracasso da operação Zapata contra Cuba no começo dos anos 1960, os Estados Unidos continuaram a realizar operações encobertas ao longo de toda a Guerra Fria e mesmo depois, até os dias de hoje. Por quê? Afinal, como o caso da guerra do Vietnã deixou bastante evidente, a guerra secreta da CIA na península da Indochina tampouco foi capaz de impedir a vitória dos comunistas. Há pelo menos duas causas explicativas envolvidas aqui, ambas problemáticas. Primeiro, porque Washington avaliava que a noção de negação plausível, desenvolvida logo depois da criação da CIA em 1947, permitiria modular os níveis de hostilidade com a União Soviética, a China e outros regimes políticos, correndo menos riscos de escalada, mesmo com os custos reputacionais e diplomáticos que foram evidentes. A segunda causa é permissiva, uma vez que as operações encobertas e a espionagem eram realizadas sob a égide do segredo governamental justificado por razões de segurança nacional, cujos limites só começaram a ser mais seriamente questionados no contexto dos conflitos civis e da oposição à Guerra do Vietnã no final dos anos 1960.

Um segundo problema, o da compatibilidade entre um sistema de inteligência fundado no segredo governamental e os requisitos institucionais e normativos de um sistema democrático, demanda desenvolvimento. Nosso próximo artigo discutirá as pressões pela reforma do aparato de inteligên-

cia nos Estados Unidos entre 1976 (quando foram criados os comitês de controle externo no Senado e a na Câmara dos Deputados) e 1981, quando o presidente Ronald Reagan desencadeou a chamada Segunda Guerra Fria.

Por outro lado, ao longo do período 1961-1975 também emergiu uma dimensão menos conhecida e talvez mais importante ainda das atividades de inteligência nas relações internacionais. Como se sabe, a corrida espacial foi uma parte da Guerra Fria, diretamente vinculada às necessidades de comando e controle da guerra nuclear (Egeli 2021). Com o tempo, o desenvolvimento de satélites artificiais para a coleta de imagens, comunicações, sinais e assinaturas também permitiram aos Estados Unidos e à União Soviética uma maior previsibilidade e conhecimento mútuo acerca das respectivas capacidades e intenções. Neste sentido, os sistemas nacionais de inteligência das duas grandes potências, reforçados pelos novos meios técnicos de coleta, contribuíram para o estabelecimento do equilíbrio estratégico como uma instituição informal basilar do mundo contemporâneo (Dall’Agnol and Cepik 2021).

Os meios técnicos de coleta de inteligência também foram um fator relevante nas próprias negociações de controle de armamentos nucleares. Por exemplo, para os negociadores norte-americanos, o *Strategic Arms Limitation Talks Agreement* (SALT I), assinado em 1972, deveria ser especificado em termos de número de lançadores (silos terrestres e tubos submarinos) e não de mísseis e ogivas produzidas, porque era possível vigiar os lançadores com os satélites de *imint* então disponíveis. Nos itens sobre verificação do cumprimento dos tratados, foi acertado que *National Technical Means* (NTM), ou “meios técnicos de verificação”, seriam usados na construção de medidas de confiança mútua. A União Soviética e os Estados Unidos concordaram que os NTM incluíam os satélites de *imint* e *elint* (Herman 1996). Segundo um importante historiador da Guerra Fria, aos poucos emergiu um “regime regulador dos satélites de reconhecimento estratégico” que se tornou parte decisiva da estabilidade estratégica que evitou uma guerra nuclear (Gaddis 1987). Com esta passagem evidenciamos o papel decisivo dos serviços de inteligência no relacionamento entre as grandes potências, por isso, as mudanças na IC norte-americana acompanharam os desafios sistêmicos e as contradições internas para seu desenvolvimento e modificações. A análise histórica destes processos desenvolvida neste artigo destacou as conjunturas mais críticas e as alterações resultantes na IC após cada conjuntura. Assim, o artigo contribui com a literatura sobre o tema em português, trazendo luz sobre como as mudanças institucionais que apresentam trajetórias dependentes podem estar relacionadas a condicionantes que não são internas ao Estado, mas sim relativas ao sistema internacional e sua equilibração de poder.

REFERÊNCIAS

- Allison, Graham T. and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Andrew, Christopher. 1995. *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*. London: HarperCollins. doi.org/10.1017/S0021875800024804.
- Bamford, James. 1982. *The Puzzle Palace: A Report on NSA, America's Most Secret Agency*. Open Road Integrated Media.
- Beschloss, Michael. 1991. *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev, 1960–1963*. New York: Harper Collins.
- Browne, J. P. R. and Michael Thurbon. 1998. *Electronic Warfare*. London: Brassey's.
- Brugioni, Dino. 1991. *Eyeball to Eyeball: The Inside Story of the Cuban Missile Crisis*. New York: Random House.
- Burr, William, and David A. Rosenberg, “Nuclear Competition in an Era of Stalemate, 1963–1975”. In *The Cambridge History of the Cold War, v. 2: Crises and Détente*, edited by Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad: 88–111. (Cambridge,UK: Cambridge University Press, 2010), pp..
- Callanan, James. 2010. *Covert Action in the Cold War: US Policy, Intelligence and CIA Operations*. New York: I. B. Tauris. dx.doi.org/10.5040/9780755625208.0007.
- Cepik, Marco. 2003. *Espionagem e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV.
- Cepik, Marco, and Júlio Rodriguez. 2022. “Instituições para Emergências e a Emergência das Instituições: O caso da Comunidade de Inteligência nos Estados Unidos (1947-1960)”. *Relações Internacionais (R:I)* 75: 135–55. doi.org/10.23906/ri2022.75a08
- Chang, Laurence and Peter Kornbluh (eds.). 1992. *The Cuban Missile Crisis, 1962: A National Security Archive Documents Reader*. New York: New Press.
- Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community. 1996. *Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence*. Government. Commission on Role and Capabilities of US Intelligence Community, February 29. www.govinfo.gov/app/details/GPO-Intelligence.
- Dall’Agnol, Augusto and Marco Cepik. 2021. “The demise of the INF Treaty: a path dependence analysis”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 64, no. 2: 1–19. doi:doi.org/10.1590/0034-7329202100202.

- Daugherty, William. 2004. *Executive Secrets: Covert Action and the Presidency*. Lexington: The University Press of Kentucky. doi.org/10.1111/j.1741-5705.2006.02579_2.x
- DIA. 1996. *Defense Intelligence Agency: A Brief History*. Washington-D.C.: Defense Intelligence Agency History Office.
- Dutton, Lyn, Richard Winterton, and Richard Harding. 1990. *Military Space*. London: Brassey's.
- Federation of American Scientists. n. d. *Intelligence Collection Programs and Systems*. Accessed April 18, 2023. irp.fas.org/program/collect/.
- Freedman, Lawrence. 1977. *U.S. Intelligence and the Soviet Strategic Threat*. Boulder: Westview Press. doi.org/10.1007/978-1-349-03397-3.
- Freedman, Lawrence. 2001. *The Cold War: A Military History*. London: Cassell & Co.
- Gaddis, John. 1987. *The Cold War: A New History*. Oxford: Oxford University Press.
- Garthoff, Raymond. 1990. *Deterrence and the Revolution in Soviet Military Doctrine*. Washington-D.C.: Brookings Institution Press.
- Hall, P., T. K. Carland-Collins, R. S. Picton, and R. G. Lee. 1991. *Radar (Land warfare: Brassey's new battlefield weapons systems and technology series)*. London: Brassey's.
- Herman, Michael. 1996. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CBO9780511521737.
- Herman, Michael. 2001. *Intelligence Services in the Information Age: Theory and Practice*. London: Frank Cass.
- Herring, G. C. 1990. America and Vietnam: The unending war. *Foreign Aff.* 70: 104.
- Hillstrom, Kevin, Laurie Collier Hillstrom, and Diane M. Sawinski. 2000. *Vietnam War: Primary Sources*. Farmington Hills: The Gale Group.
- Holt, Pat. 1995. *Secret Intelligence and public policy: a dilemma for democracy*. Washington-D.C: Congressional Quarterly Press.
- House of Representatives. 1996. *C. CRS Report: Proposals for Intelligence Reorganization 1949-1996*. Government. Permanent Select Committee on Intelligence, June 4. www.govinfo.gov/app/details/GPO-IC21/GPO-IC21-4-3.

- Johnson, Lock. 2000. "The DCI vs the Eight-Hundred-Pound Gorilla". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 13, no. 1: 35–48. doi:10.1080/088506000304934.
- Kennedy, William. 1983. *The intelligence war: Penetrating the secret world of today's advanced technology conflict*. London: Salamander Books.
- Kissinger, Henry. 1979. *The White House Years*. Boston: Little, Brown and Co.
- Lowenthal, Mark. 2019. *Intelligence: From Secrets to Policy*. California: CQ Press.
- Mahoney, J., Mohamedali, K., e Nguyen, C. 2016. Causality and time in historical institutionalism. *The Oxford handbook of historical institutionalism*: 71–88.
- Milne, D. 2007. "Our equivalent of guerrilla warfare": Walt Rostow and the bombing of North Vietnam, 1961–1968. *The Journal of Military History* 71, no. 1: 169–203.
- Polmar, Norman and Thomas Allen. 1997. *Spy Book: The Encyclopedia of Espionage*. New York: Random House.
- Prados, Alfred. 1988. *Intelligence Reform: Recent History and Proposals*. Washington-DC: Congressional Research Service.
- Prados, Alfred. 1989. *Intelligence Community Leadership: Development and Debate Since 1947*. Washington-DC: Congressional Research Service.
- Prados, John. 1986. *Presidents' Secret Wars: CIA and Pentagon Covert Operations since WWII Through the Persian Gulf*. New York: William M. & Company.
- Prados, John, and Arturo Jimenez-Bacardi (eds.). 2019. *Kennedy and Cuba: Operation Mongoose*. National Security Archive. nsarchive.gwu.edu/briefing-book/cuba/2019-10-03/kennedy-cuba-operation-mongoose
- Proença, Domício, Eugenio Diniz, and Salvador Ghelfi Raza. 1999. *Guia de estudos de estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Richelson, Jeffrey T. 1995. *A century of spies: Intelligence in the twentieth century*. Oxford: Oxford University Press.
- Richelson, Jeffrey T. 2015. *The U.S. Intelligence Community*. Boulder: Westview Press.
- Rosati, Jerel, and James Scott. 2011. *The politics of United States foreign policy*. Boston: Wadsworth Cengage Learning.

Schlesinger, Arthur. 1965. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin.

Shultz, Richard, and Roy Godson. 1984. *Dezinformatsia: Active Measures in Soviet Strategy*. Washington-D.C.: Pergamon-Brassey's.

Stanley, Harold, and Richard Niemi. 1995. *Vital Statistics on American Politics*. Washington-D.C.: Congressional Quarterly Press.

Theoharis, Athan (ed.). 2006. *The Central Intelligence Agency: Security under Scrutiny*. London: Greenwood Press.

Thomas, Stafford. 1994. "Presidential styles and DCI selection". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 7, no. 2: 175–98. doi.org/10.1080/08850609408435245.

Thurber, Timothy. 2022. *The Nixon Presidency*. Abingdon: Routledge. doi.org/10.4324/9781003048770.

Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space and under water. 1963. Conclusion date: October 10. *United Nations Treaty Series Online*, registration no. I. N° 6963-6974 6964.

U. S. Congress. 2003. *Compilation of Intelligence Laws and Related Laws and Executive Orders of Interest to the National Intelligence Community*. Washington-DC.: Government Printing Office.

Vizentini, P. G. F. 1991. *Guerra do Vietname: Descolonização e Revolução*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.

Warner, Michael. 2014. *The Rise and Fall of Intelligence: An International Security History*. Washington-D.C.: Georgetown University Press.

Wirtz, James. 1991a. Intelligence to please? The order of battle controversy during the Vietnam War. *Political science quarterly* 106, no. 2: 239–63.

Wirtz, James. 1991b. *The Tet Offensive: Intelligence Failure in War*. New York: Cornell University Press.

INTELIGÊNCIA NA GUERRA FRIA: ACIRRAMENTO E ESTABILIZAÇÃO (1961-1975)

RESUMO

O artigo analisa o papel e as transformações dos serviços de inteligência dos Estados Unidos da América (EUA) durante um período crítico da Guerra Fria (1961-1975). Naquele contexto foi ampliada a capacidade de coleta de informações, que, por sua vez, não garantiu sucesso nas operações encobertas e aumentou as tensões internas em torno do controle democrático dos serviços de inteligência. Este artigo faz aplicação de uma descrição densa de processos históricos com o propósito de perceber as relações entre as condicionantes estruturais e as contradições internas à sociedade norte-americana relativas à expansão do seu sistema de informações. Os serviços de Inteligência tornaram-se, juntamente com a diplomacia e as forças armadas, uma burocracia irreversível e inevitável nos EUA e foram relevantes para a estabilização estratégica e a consequente redução do risco de uma guerra nuclear com a União Soviética. Existe também ao longo do período analisado *trade-offs* entre operações encobertas, coleta de dados negados e qualidade da análise. A originalidade do trabalho está na abordagem que considera, ao mesmo tempo, para analisar as transformações dos serviços de inteligência nos EUA, as condicionantes estruturais e contradições internas da sociedade norte-americana.

Palavras-chave: Inteligência; Estados Unidos; Guerra Fria; Segurança.

ABSTRACT

The article analyzes the role and the transformations of U.S. intelligence services during a critical period of the Cold War (1961-1975). In this period of time, the information-gathering capacity was expanded, which in turn did not guarantee the covert operations' success and increased internal tensions over democratic control of US intelligence services. This article applies a thick description of historical processes in order to understand the relations between structural conditioning factors and internal contradictions of the U.S. society regarding the expansion of its information system. The intelligence services, along with diplomacy and the military, have become an irreversible and unavoidable bureaucracy in the U.S. and were relevant in the strategic stabilization and consequent risk reduction of a nuclear war with the Soviet Union. There is also throughout the analyzed period a trade-off between the expansion of covert operations, data collection and the quality of the analysis. The originality of the work lies in the approach that simultaneously considers the structural conditioning and internal contradictions of American society to analyze the transformations of the intelligence services in the U.S.

Keywords: Intelligence; United States; Cold War; Security.

Recebido em 09/05/2023. Aceito para publicação em 21/11/2023.

NOTAS

1. Regulações posteriores vigentes até 1998 proibiram o envolvimento direto de qualquer agência oficial norte-americana em planos e/ou operações de assassinato (U. S. Congress 2003).
2. Em 1962, o sistema de câmeras KH utilizado nos satélites do programa Gambit recebeu a numeração 7 porque outros seis sistemas haviam sido empregados em programas anteriores (Richelson 1995, 301).

Uma análise da guerra Hezbollah-Israel de 2006 à luz da teoria clausewitziana

A Clausewitzian Theory Analysis of the 2006 Hezbollah-Israel War

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 1, jan./jun. 2023, p. 45-72

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023.75302

ISSN 2358-3932

KARIME CHEAITO
ALEXANDRE ROCHA VIOLANTE

INTRODUÇÃO

A teoria clausewitziana demonstra sua atualidade ao fornecer, até o tempo presente, um arcabouço teórico-analítico para os estudos sobre guerras. Sua ideia de que a guerra, em todas as suas fases, deve ser racionalmente guiada por um propósito político significativo, permanece atual, inclusive quando se aplica a teoria às guerras contemporâneas e/ou novas formas de guerra que possuem especificidade que as diferenciam da convencional.

Chegando à nossa era, os escritos de Clausewitz são provavelmente tão pertinentes aos nossos tempos quanto a maioria dos livros e literatura especificamente escritos sobre guerras convencionais ou nucleares modernas. [...] As teorias de Clausewitz são vistas como atemporais, visto que ele não analisou a guerra como um fenômeno mecânico, descrevendo como as batalhas eram travadas entre comandantes adversários. Em vez disso, ele analisou a guerra das perspectivas social, política, moral e emocional, bem como dos níveis tático e estratégico (Abdel-Kader 2006, s/p., tradução nossa).

Karime Cheaito é doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-PUCSP). Contribuição no artigo: contextualização histórica, análise das táticas, estratégias e objetivos políticos e redação da Introdução, seções 1, 2, 4 e 5. Orcid.org/0000-0003-3060-3702. E-mail: karime.cheaito@gmail.com

Alexandre Rocha Violante é Pós-Doutorando e Doutor em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST- INEST UFF). Professor Colaborador de Relações Internacionais da graduação em Relações Internacionais da UFF e Instrutor de Relações Internacionais da Escola de Guerra Naval. Contribuição no artigo: desenvolvimento teórico e analítico das táticas, estratégias e objetivos políticos e redação da Introdução, seção 3 e Considerações finais. Orcid.org/0000-0003-4566-5252. E-mail: alexandreviolante@id.uff.br

Partido da afirmação de Clausewitz (1976, 89, tradução nossa) de que a “[...] guerra é um verdadeiro camaleão que sutilmente adapta suas características para o caso dado”, este artigo foi motivado pela seguinte questão norteadora: seria possível empregar preceitos e conceitos-chave da teoria clausewitziana da guerra, presentes na obra *On War* (1976), para compreender uma guerra do século XXI, que ocorreu fora do espaço geográfico europeu, em suas múltiplas características e complexidades? Nossa hipótese é que os conceitos-chave de Clausewitz permanecem atuais e, apesar das limitações temporais da teoria e das especificidades deste conflito em tela, são passíveis de serem aplicados para análise do caso elencado, sem a necessidade de neologismos sobre a guerra, tão presentes na atualidade. Neste sentido, tendo como objeto do conflito de 2006 envolvendo o Hezbollah e Israel, a investigação tem como objetivo central identificar a possibilidade, os limites e a atualidade da teoria de guerra desenvolvida por Clausewitz para analisar conflitos contemporâneos que possuem outras variáveis e dinâmicas, em comparação com o período ao qual o autor escreveu sua obra.

Tendo como foco do estudo de caso a Guerra de Julho — chamada assim pelos libaneses — ou Segunda Guerra do Líbano — para os israelenses — visa-se discorrer e refletir sobre os objetivos políticos, as táticas e as estratégias empregadas em ambos os lados do conflito à luz dos preceitos analíticos propostos por Clausewitz. Todo o percurso lógico-argumentativo do texto, assim como sua exposição, baseia-se na forma como esse autor compreende a guerra: a guerra seria uma forma de imposição de vontade com o uso da força. Assim, esta seria um instrumento para um propósito maior, que ele estabeleceu como sendo a política:

Vemos, portanto, que a guerra não é apenas um ato de política, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação da relação política, realizada com outros meios. [...] O propósito político é o objetivo, a guerra é o meio de alcançá-lo, e os meios nunca podem ser considerados isoladamente de seu propósito (Clausewitz 1976, 87).

Para o general prussiano, o propósito político se torna o ponto central, o qual “determinará, assim, tanto o propósito militar a ser atingido como a intensidade do esforço que ele exige” (Clausewitz 1976, 81, tradução nossa). Em diálogo com Farias (2019), entende-se que, para Clausewitz, a guerra deve ser compreendida e situada no âmbito das relações humanas e sociais. Diferentemente de autores que o precederam e que fixaram suas análises em valores fixos — como as técnicas de armamentos, suprimentos e/ou a busca por princípios imutáveis que constituíam as guerras —,

Clausewitz demonstrou a quantidade de variáveis que compõem uma guerra, abordando, inclusive, a moral e os seus efeitos psicológicos. Por esse motivo, dar-se-á enfoque na ampla repercussão do conflito, abrangendo, para além da questão militar e bélica, as repercussões políticas, sociais e econômicas.

Esse artigo, de caráter qualitativo e histórico-documental, empregou os métodos de pesquisa bibliográfica e documental, em conjunto com as técnicas de pesquisa de estudo de caso. Realizou-se um mapeamento e levantamento de fontes secundárias em plataformas nacionais, como a Periódicos Capes e o banco de pesquisas Fapesp, e internacionais, como a SciELO, a Scopus e Web of Science. A partir do estado da arte realizado, selecionou-se livros e artigos que foram comumente referenciados em diferentes pesquisas, com a delimitação focada em: análise da guerra a partir da perspectiva de pesquisas desenvolvidas no Líbano; levantamento de produções acadêmicas com a perspectiva israelenses sobre a guerra; produções que abordam sobre as táticas e estratégias empregadas no caso estudado; pesquisas contemporâneas sobre Clausewitz e o debate sobre sua (re)adaptação para casos atuais.

No caso das fontes primárias, especificamente os documentos libaneses, cabe ressaltar uma dificuldade estrutural e histórica do país no arquivamento e na possibilidade de acesso de quaisquer tipos de documentos oficiais. Desse modo, buscou-se apreender aqueles disponíveis e de acesso *online*, mas que constituem um número limitado de fontes. Por isso, utilizou-se principalmente relatórios produzidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e documentos israelenses, quando disponíveis.

A partir das técnicas de pesquisa de estudo de caso, visa-se realizar uma visão macro do problema de pesquisa através da inserção do caso elencado para investigação no interior da lógica de um processo. Dentre os procedimentos metodológicos realizados, destaca-se: 1) formulação e delimitação do problema de pesquisa; 2) definição do caso; 3) determinação das variáveis que serão consideradas, privilegiando àquelas trabalhadas por Clausewitz (táticas, estratégias, operacional e objetivos políticos); 4) coleta de fontes, dados e documentos; 5) avaliação e análise dos materiais coletados e utilizados; 6) testagem da hipótese a partir do estabelecimento de nexos entre as informações e dados obtidos com o objetivo central; 7) verificação da consistência das informações e dados apresentados pelos autores, de diferentes espectros teóricos, ideológicos e metodológicos, assim como dos fundamentos que sustentam o debate entre eles; 8) sistematização da análise e dos resultados obtidos.

Destaca-se que quantidade relevante de materiais, encontrados no levantamento bibliográfico preliminar, demonstrou que as questões táticas

e estratégicas do confronto foram profundamente analisadas por pesquisadores, civis e militares, dos Estados Unidos da América (EUA) e de Israel, que buscaram compreender quais teriam sido as *falhas e erros* cometidos por militares israelenses. Já no que concerne às produções advindas do Líbano, nota-se uma predominância de pesquisas que enfocam na (1) utilização da propaganda e dos meios de comunicação por parte do Hezbollah durante a guerra, (2) nas consequências do conflito para a política doméstica e (3) como a guerra refletiu na atuação do Hezbollah como ator político.

Para exposição desta investigação, inicia-se o texto com a apresentação dos antecedentes históricos da guerra, notadamente o período de 2000 a 2006. Em seguida, dar-se-á destaque a conjuntura específica que demarcou o início da guerra e sua fase inicial. Após essa exposição, discorre-se sobre o debate entre guerra regular e irregular, seguido da análise sobre os objetivos políticos elencados por cada um dos lados envolvidos, a partir das definições clausewitzianas. A partir disso, apresenta-se o levantamento realizado no que concerne as táticas e estratégias utilizadas pelo Hezbollah e por Israel e encerra-se o artigo com um breve balanço das consequências imediatas do pós-guerra, acompanhado das considerações finais.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS (2000-2006)

Para compreender o conflito entre Hezbollah-Israel, em 2006, é necessário analisá-lo a partir das décadas anteriores, principalmente a partir da invasão israelense iniciada em seis de junho de 1982. Orquestrada pelo então ministro da Defesa israelense Ariel Sharon e denominada de “Operação Paz na Galileia”, a invasão das tropas de Israel ao Líbano ocorreu pelos espaços terrestre, marítimo e aéreo e ocupou uma faixa de 40 quilômetros dentro do território, chegando até Beirute. O objetivo inicial apresentado era destruir e expulsar a OLP do Líbano, garantir a segurança de sua fronteira Norte e instalar um governo que fosse capaz de estabelecer as relações de paz com Israel¹ (Norton, 2007). O espaço ocupado foi denominado de “Zona de Segurança” e correspondia a, aproximadamente, 10% do total do território.

No mesmo ano, após os massacres de Sabra e Chatila,² as Forças de Defesa Israelenses (FDI) atingiram o objetivo de expulsar a OLP do país, sob a supervisão do primeiro contingente de uma força multinacional composta por estadunidenses, italianos e franceses. Contudo, apesar de ter atingido este objetivo em 1982, as forças israelenses permaneceram no país até 2000. Em 18 anos de ocupação, Israel realizou uma campanha militar contínua no país. Durante esse período, com a ocupação centralizada no Sul, as populações locais, de maioria xiita, passaram por interrogatórios, torturas e, qualquer pessoa suspeita de fazer parte do Hezbollah ou de apoiá-lo, era presa.

Outra tática utilizada era a punição contra familiares desses suspeitos. Um exemplo foi a Prisão de Khiam, que passou a ser considerada um dos principais símbolos da ocupação israelense e que abrigava ao menos três centros de tortura, sendo administrado tanto pelas forças de Israel, como por membros da milícia Exército do Sul do Líbano. Além dessas práticas, ocorreu também a destruição de símbolos religiosos xiitas, fato este que, somado aos anteriores, estimulou o desenvolvimento de táticas mais radicais de ação contra a presença israelense (Abisaab and Abisaab 2014).

A estrutura inicial da Resistência Islâmica Libanesa (RIL), que em 1984 foi denominada de Hezbollah, surgiu em 1982, no interior da guerra civil libanesa (1975-1990), sob motivação, principalmente, da invasão de Israel naquele ano. Embora os membros fundadores do Partido de Deus (Hezbollah, em árabe) tivessem sido fortemente influenciados pelas ideologias do Aiatolá iraniano Khomeini e da Revolução Iraniana, sendo o Irã o seu principal financiador e apoiador, o Hezbollah possuía objetivos políticos nacionalistas e pragmáticos (Cheaito 2023).

Sua fundação oficial é marcada em 1985, a partir da divulgação de um documento conhecido como Carta Aberta, que indicava os seus objetivos políticos e sociais, enfatizando (1) sua posição como resistência islâmica, (2) a necessidade de o Líbano retomar sua soberania diante a invasão israelense e (3) declarando como inimigos os EUA e Israel. Diante da invasão de 1982, da fragilidade do Estado libanês diante a guerra civil e da sub-representação política a qual a comunidade xiita esteve historicamente submetida,³ a luta declarada pela nova organização, composta por uma maioria de membros xiitas, foi considerada legítima, principalmente pelos libaneses.

A atuação armada do Hezbollah gerou preocupação para Israel desde seus anos iniciais. Essa preocupação é evidenciada na fala de Yitzhak Rabin,⁴ em 1985: “Penso que de todas as surpresas da guerra do Líbano, das quais a maior parte era ruim, a mais perigosa foi ver os xiitas saírem de suas garrafas” (Ferro 2008, 158). A organização desenvolveu, entre os anos de 1980 e 1990, treze princípios de guerra para lidar com a oposição israelense, sendo eles:

- (a) Evite o forte, ataque o fraco (ataque e recue).
- (b) Proteger nossos soldados é mais importante do que causar baixas inimigas.
- (c) Golpeie somente quando o sucesso estiver garantido.
- (d) A surpresa é essencial para o sucesso. Se você for avistado, você falhou.
- (e) Não entre em uma batalha definida. Afaste-se como fumaça, antes que o inimigo possa levar para casa sua vantagem.

- (f) Alcançar a meta exige paciência. Descubra os pontos fracos do inimigo.
- (g) Mantenha-se em movimento; evite a formação de uma linha de frente.
- (h) Manter o inimigo em alerta constante, na frente e na retaguarda.
- (i) O caminho para a grande vitória passa por milhares de pequenas vitórias.
- (j) Manter a moral dos lutadores; evite noções de superioridade do inimigo.
- (k) A mídia possui inúmeras armas cujos disparos são como balas. Use-os na batalha.
- (l) A população é um tesouro — alimente-a.
- (m) Machuque o inimigo e pare antes que ele abandone a restrição.⁵

De 1982 a 2000, como demonstrado por Norton (2007), o Hezbollah travou uma campanha estratégica e tática de defesa e resistência contra a ocupação israelense que foi considerada bem-sucedida. Neste momento, o grupo armado construiu uma forte base de apoio social que foi essencial para alcançar seu objetivo político de expulsão das FDI. Em 24 de maio de 2000 a campanha do Hezbollah alcançou êxito e Israel se retirou totalmente do sul libanês, ficando pendente — até os dias de hoje — a disputa territorial nas Fazendas de Shebaa,⁶ terreno de constantes tensões. Neste mesmo ano (2000), o Hezbollah passou por um debate interno, o qual se discutiu se o grupo deveria voltar o foco para a política interna libanesa ou manter-se com seu braço armado com uma postura de resistência à Israel no Líbano e no Oriente Médio. O autor descreve que, influenciado pelo líder iraniano Ali Khamenei, o então partido político Hezbollah concluiu que a tarefa de libertação do Líbano estava incompleta, devido às Fazendas de Shebaa, logo, necessitava manter sua posição armada de resistência como uma defesa contra possíveis ataques ou invasões.

Matthews (2008) afirma que após a retirada israelense, ambos os lados começaram a se preparar militarmente, principalmente o Hezbollah, para possíveis confrontos futuros. O próprio governo libanês ainda estava inseguro acerca das reais intenções israelenses e como estes agiriam após a retirada, relutando em enviar o fragilizado Exército libanês ao sul do país e negando-se a desmantelar a capacidade armada do Hezbollah. Aliás, este foi o único grupo que permaneceu armado após a guerra civil devido, segundo o argumento exposto, a (1) ausência de qualquer outro instrumento confiável para defender o Líbano de Israel; e (2) a ausência de uma estratégia de defesa por parte do governo libanês (Cheaito 2023).

Já em Israel, Matthews (2008) observa que, desde a retirada em 2000, as FDI incorporaram algumas teorias militares, com destaque para a *Effects-Based Operations* (EBO). Esse pensamento, que surgiu na Força Aérea dos EUA, tem suas raízes na ideia de que, com o advento da era da informação e das munições guiadas com precisão, seria possível que uma força militar destruísse porções específicas de seu inimigo com altos níveis de precisão.

A teoria EBO sustentava que o alvo destes ataques não deveria ser as tradicionais forças terrestres ou aéreas da linha de frente, mas, em vez disso, deveria ser o comando e controle, logística, radares, transporte e capacidades relacionadas, cuja destruição tornaria o inimigo incapaz de empregar suas forças militares e incapaz de atingir seus objetivos militares (Matthews 2008, 23, tradução nossa)

Para Matthews (2008), essa nova doutrina acrescentou problemas no interior das FDI, pois muitos oficiais não a compreendiam e outros não acreditavam em sua potencialidade. Mas, mesmo assim, “contra este pano de fundo, Halutz [comandante das FDI de 2005-2007] permaneceu extremamente confiante de que as FDI poderiam derrotar qualquer inimigo que tivesse a audácia de atacar Israel.” (Matthews 2008, 28, tradução nossa). Diante esse período de preparação, treinamento e pontuais focos de tensões diretas que, em julho de 2006, a guerra deixou de ser uma possibilidade futura e se concretizou.

12 DE JULHO DE 2006: O INÍCIO DA GUERRA

Embora tanto Israel, como o Hezbollah, estivessem se preparando caso um confronto ocorresse após a retirada israelense em 2000, o Secretário-Geral do Hezbollah, Hassan Nasrallah, afirmou que não tinha intenção de atacar militarmente Israel, mas objetivava sequestrar alguns soldados das FDI para negociar uma troca de prisioneiros, como já havia sido alertado pela organização em 28 de abril de 2006 (Matthews 2008; Daher 2011; Gabrielsen 2013). A prática de sequestro para troca de prisioneiros não constituía uma prática incomum na relação entre a organização e Israel. O Hezbollah já havia garantido a libertação de 23 libaneses e 400 prisioneiros palestinos em troca de um tenente-coronel da reserva das FDI capturado (Gabrielsen 2013).

Desde 2000, o Hezbollah tentava realizar o que chamou de *al-wa'd al-sadiq* (Promessa Fiel, em português), que consistia na libertação de prisioneiros libaneses que ainda estavam detidos nas prisões israelenses (Norton 2007). No dia 12 de julho de 2006, o Hezbollah lançou diversos foguetes

em direção ao território israelense e violou a linha azul.⁷ Simultaneamente, membros da organização atacaram uma patrulha israelense e sequestraram dois soldados — Eldad Regev e Ehud Goldwasser — em um ataque que resultou na morte de três e dois feridos (UN 2018).

Ao realizar a *al-wa'd al-sadiq*, o Hezbollah havia especificado que não pretendia um escalonamento do conflito, mas engajar em negociações indiretas com o Estado de Israel para uma troca de prisioneiros (Daher 2011). Contudo, essa estratégia logo se comprovou um erro de cálculo por parte do Hezbollah, pois, diferente dos sequestros anteriores, Israel respondeu a este ataque de forma maciça e imediata (Norton 2007). O Primeiro-Ministro israelense, Ehud Olmert, em pronunciamento, considerou a ofensiva na fronteira como um *ato de guerra* contra Israel, logo, a reação israelense deveria ser compreendida internacionalmente como defensiva.

Quero deixar claro: os acontecimentos desta manhã não foram um ataque terrorista, mas a ação de um Estado soberano que atacou Israel sem motivo e sem provocação. O governo libanês, do qual o Hezbollah é membro, está tentando minar a estabilidade regional. O Líbano é responsável e o Líbano suportará as consequências de suas ações (Olmert 2006, s/p, tradução nossa).

Em diálogo com a análise realizada por Daher (2011, 105), observou-se que o início da guerra se caracterizou pela:

[...] série de ataques aéreos e terrestres contra o Líbano, o que ficou rapidamente conhecido no Ocidente sob o nome de “guerra dos 33 dias”. No curso desse afrontamento de mais de um mês, o exército israelense procedeu com bombardeios aéreos contínuos, concentrados sobre as zonas xiítas, e várias incursões terrestres, apoiados nos últimos dias de uma invasão de grande envergadura.

Ahmad Farhat (2014) observa que, quando a guerra eclodiu em 2006, os contextos locais, regionais e internacionais influenciaram na decisão política e estratégica israelense de proclamar a guerra. No âmbito interno do Líbano, considerou-se a instabilidade política local após, principalmente, o assassinato do ex-Primeiro-Ministro Rafic Hariri, que gerou uma cisão entre os grupos sectários e, conseqüentemente, entre os partidos políticos libaneses. Nessa ocasião, um ataque contra o Hezbollah era identificado, pelo governo israelense, como uma forma de gerar uma reação de parcelas da população libanesa que já se encontravam contra as operações e atuações do partido.

No âmbito regional e internacional, Farhat (2014) destaca a estratégia israelense de, com o início da guerra, angariar apoio internacional na pressão pela implementação efetiva da resolução 1559 do Conselho de

Segurança da ONU, que exigia o desarmamento de todas as milícias armadas formadas durante a guerra civil, incluindo o Hezbollah (UN Security Council 2004). Para garantir seu armamento, o Hezbollah argumentava que só deixaria suas armas quando Israel se retirasse totalmente do país, tendo o caso das Fazendas de Shebaa como principal ponto para que o partido político e grupo armado continuasse, na sua argumentação, a representar uma força de resistência. Além disso, a sua principal base de apoio — a comunidade xiita — rejeitou a Resolução 1559 (Saad-Ghorayeb 2008).

Hassan Nasrallah alegou, posteriormente, que se o Hezbollah tivesse previsto que a operação de sequestro levaria a uma guerra de alta intensidade, esta teria sido abortada: “se eu soubesse em 11 de julho [...] que a operação levaria a tal guerra, eu o faria? Eu digo não, absolutamente não” (*Al Jazeera*, 27/08/2006). Como aponta Gabrielsen (2013), o Hezbollah foi estrategicamente surpreendido com a rápida e agressiva resposta de Israel, que, no dia 13 de julho, bombardeou a pista do Aeroporto Rafiq Hariri, anunciou um bloqueio aéreo e marítimo ao Líbano e, com ataques aéreos no sul do Líbano, matou 35 civis (*Al Jazeera*, 20/08/2006).

A guerra escalou rapidamente, pois, além de já estarem treinados e preparados, o contra-ataque do Hezbollah à invasão também ocorreu de forma imediata. No dia 14 de julho, a organização disparou um foguete anti-navio de fabricação iraniana contra um navio da marinha israelense em Beirute e matou quatro marinheiros israelenses. De acordo com Laish (2011), chefe do Departamento de Planejamento de Guerra das Forças Aéreas de Israel, esta guerra foi de alta intensidade, mesmo sendo travada contra um ator assimétrico — considerando que o Hezbollah não constitui uma força armada regular e não possui o poderio bélico de Israel. No entanto, mesmo não sendo uma força armada regular, pode-se afirmar que o Hezbollah constitui uma força irregular? Neste ponto, estende-se o debate: seria essa guerra de caráter regular ou irregular?

O CARÁTER DA GUERRA: GUERRA REGULAR OU IRREGULAR?

Para adentrar neste ponto do artigo, torna-se necessário perpassar, em um primeiro momento, sobre as especificidades do Hezbollah. Considera-se necessário incorporar nos estudos as múltiplas camadas que o compõem e que interagem de modo interconectado: as ideologias religiosas, objetivos políticos, atuação como organização armada, atuação como partido político, atuação doméstica e regional. Alguns autores, como Rauta (2019), propõem a concepção de *atores híbridos* para compreender atores não-estatais como o Hezbollah, que possuem como particularidade a capacidade de estabelecer relações com as forças regulares do Estado, interagir e partici-

par diretamente da esfera política, estabelecer alianças com outros Estados e participar de guerras regulares. Cientes do debate existente sobre essas terminologias (regular x irregular) e, especificamente, o caso do Hezbollah nesta seara, foca-se em nosso objetivo central: a possibilidade de aplicar as definições de Clausewitz no caso em tela, sem neologismos apresentados por alguns atores sobre o caráter da guerra.

No caso da guerra regular, pressupõe-se que uma sequência de vitórias táticas resultaria, supostamente, na vitória estratégica. Neste caso, estima-se que bastaria vencer todos, ou a maioria ou, ainda, os mais decisivos embates táticos para conseguir assegurar a vitória. Contudo, como Clausewitz (1976) expõe, dentro da guerra existe a fricção, que pode modificar os cursos de uma guerra e é o que diferencia a Guerra Absoluta da Guerra Real. Já na guerra irregular, a concentração de esforços não seria voltada para o nível tático, mas estariam orientados e ajustados para atuar no nível político, este sim o foco dos efeitos desejados (Sá 2011, 23). Desse modo, as ações táticas passam a ser mais pontuais, seletivas e restritas, em prol da política.

Heydte (1990, 37) conceitua uma guerra irregular como “o conflito armado, no qual as partes não constituem grandes unidades, mas pequenos e muito pequenos grupos de ação, e cujo desfecho não é decidido em poucas e grandes batalhas [...]”. A guerra irregular é a “guerra das sombras”. Entende-se, desse modo, que esta guerra pode ser caracterizada como um fenômeno bélico em que não há uso de, somente, meios regulares. Em outros termos, ela traz assimetria entre os contendores, em que o ator que está em desvantagem bélica — como o caso do Hezbollah — busca alterar a ordem vigente através dos seus meios disponíveis. Além disso, por ser composto por membros civis, há dificuldade em se identificar aqueles que são os combatentes e os não-combatentes. Outro elemento é que o Estado não seria, necessariamente, o ator principal na condução da guerra estabelecida. Novamente, no caso elencado para este estudo, torna-se notório que as atuações do Hezbollah durante a guerra possuíam um determinado — e expressivo — grau de autonomia em relação ao Estado libanês.

A guerrilha, o terrorismo, as guerras revolucionárias, de resistência, de libertação nacional e de contra-insurgência estão contidos dentro da definição de guerras irregulares, salvo algumas especificações e peculiaridades. Pode-se apreender que estas guerras estariam na *névoa da guerra* de Clausewitz, tanto pelos meios utilizados quanto por seus agentes. Para Saint-Pierre (1997, 166),

Distinguir “guerra revolucionária”, “guerra nacional”, “guerra de libertação”, não é tarefa fácil, inclusive porque pode acontecer, como Lenin já tinha percebido, que um conflito comece como uma “guer-

ra de libertação” para se transformar, com o passar do tempo, numa guerra civil com confronto de classes, isto é, em “guerra revolucionária”.

Para realizar a análise do caráter desta guerra e averiguar a possibilidade de empregar a teoria de Clausewitz no estudo de caso, parte-se para a trindade paradoxal clausewitziana, composta notadamente pelo Povo, Forças Armadas (FA) e Governo. Entende-se que, enquanto no conflito regular clássico, a violência é aplicada prioritariamente sobre a componente Forças Armadas — de modo a eliminar sua capacidade de resistir — na guerra irregular a aplicação da força se direciona sobre outro vértice da trindade: o povo. Este componente do Estado é regido pela emoção e é o alvo de desestabilização da trindade do adversário. Logo, apresenta-se a exploração da componente *vontade*, evocada por Clausewitz, com o uso da força física, de forma dosada, sobre este aspecto emocional (o Povo) da trindade, que apoia a técnica (FA) no uso da estratégia como ponte à consecução dos objetivos político-estratégicos dos atores envolvidos.

Mao Tsé-tung (1893-1976), considerado por Saint-Pierre (1997) o formulador da guerra revolucionária dentro da corrente de pensamento marxista, sistematizou a guerra revolucionária por três estágios pelos quais a guerra irregular passaria. Em seu primeiro estágio, (1) o inimigo é “forte” e o insurreto é “fraco”;⁸ (2) a estratégia do inimigo será a ofensiva e do insurreto a defensiva; (3) a principal tática do insurreto será a guerra de movimento, guerrilha e guerra de posição (suplementar). Em seu segundo estágio, espera-se (1) um impasse na correlação de forças; (2) a estratégia da oposição passa pela consolidação de posições, enquanto o insurreto se prepara para a contraofensiva. Nesse ponto, a guerrilha passa a ser a tática principal e a guerra de movimento suplementar. No seu terceiro estágio, o insurreto já possui condições de enfrentamento direto. A estratégia da oposição, então, é a retirada, e o insurreto passa à contraofensiva com a guerra de movimento passando a ser novamente a principal tática. A guerra de posição cresce e a guerrilha adquire importância suplementar (Tsé-Tung 1938).

Nessa linha de pensamento, os diferentes tipos de guerras irregulares podem coexistir em um confronto. As guerras revolucionárias, as guerras de libertação nacional e as guerras de resistência — como podem ser analisadas as guerras nas quais o Hezbollah se envolveu, devido seus objetivos e contextos — podem ser compreendidas como guerras irregulares devido às características civis de seus membros, o potencial de seus instrumentos bélicos (em comparação às Forças israelenses) e sua afeição aos objetivos políticos a serem alcançados serem maiores do que aos métodos a serem

empregados. Entende-se que, mesmo o Hezbollah sendo um ator que está presente e atuante na esfera política libanesa e, mais diretamente, no Estado libanês, a guerra não pode ser compreendida como uma guerra do Líbano *versus* Israel — no sentido clássico de uma guerra interestatal — embora o governo libanês tenha condenado as ações e invasões israelenses. Como o primeiro-ministro libanês, Fouad Siniora (15/07/2006), afirmou:

O governo libanês anunciou, desde o primeiro momento em que os fatos ocorreram, que não tinha conhecimento prévio do que havia acontecido. Também não endossou a operação realizada pelo Hezbollah, que levou ao sequestro dos dois soldados israelenses. [...] O Líbano não poderá se reerguer se seu governo for o último a saber e o primeiro a ser responsabilizado.

Reforça-se que, enquadrar a guerra entre Hezbollah e Israel de 2006 em apenas uma categoria analítica, constitui uma dificuldade deste estudo e reconhece-se o risco de decair em análises simplistas de um fenômeno complexo. Contudo, observa-se que é possível analisá-la sob o prisma de uma guerra irregular, sem desconsiderar que, em diversos momentos, utilizou das forças e métodos regulares. Como exposto pelo próprio Exército Nacional Libanês, mesmo com suas limitações e fragilidades, as forças conseguiram deslocar cinco brigadas em agosto de 2006 para auxiliar o Hezbollah na fronteira (Lebanese Armed Forces 2012). Nesse sentido, nota-se que a guerra em tela teve ataques diretos entre forças militares regulares, pelo menos de forma relativa, que a poderiam caracterizar, também, como uma guerra regular, em uma evolução da guerra irregular inicialmente implementada e, até mesmo, em ações concomitantes. Esse debate pode ser compreendido no limiar e na limitação da tipificação de guerra regular e irregular, inserido no que Clausewitz denomina de *névoa da guerra*. Como se propõe, neste estudo, uma análise da guerra entre Hezbollah e Israel de 2006 a partir da teoria clausewitziana, entende-se que seus objetivos políticos devam ocupar uma parte central neste texto. Por esse motivo, dividiu-se a exposição a partir da perspectiva israelense e, posteriormente, do Hezbollah.

SE “A GUERRA É UMA CONTINUAÇÃO DA POLÍTICA POR OUTROS MEIOS”, QUAIS FORAM OS OBJETIVOS POLÍTICOS DESTA GUERRA?

Iniciando a análise acerca de Israel, considerado o atacante político, Encel (2007) afirma que os fundamentos estratégicos e filosóficos da política sionista israelense não podiam ignorar um atentado que matou seus soldados e capturou outros dois. Ehud Olmert definiu o sequestro como um

“ato de guerra” e afirmou que atacaria de forma “muito dolorosa e de longo alcance” (McGreal 2006). Contudo, observa-se que, naquele momento, os interesses de Olmert com a guerra também circundavam a credibilidade de seu governo e de Israel em um momento de ascensão política do Irã, aliado do Hezbollah, na região. O Primeiro-Ministro israelense, inclusive, menciona o Irã diretamente em seu discurso sobre a guerra: “Irã e Síria continuam a se intrometer, de longe, nos assuntos do Líbano e da Autoridade Palestina, por meio do Hezbollah e do Hamas” (Olmert, 17/07/2006).

Com isso, Olmert anunciou (17/07/2006), os objetivos políticos de Israel:

Vamos insistir no cumprimento dos termos estipulados há muito tempo pela comunidade internacional, como expresso de forma inequívoca ainda ontem na resolução dos 8 principais países do mundo:

- O retorno dos reféns, Ehud (Udi) Goldwasser e Eldad Regev;
- Um cessar-fogo completo;
- Desdobramento do exército libanês em todo o sul do Líbano;
- Expulsão do Hezbollah da área e cumprimento da Resolução 1559 das Nações Unidas.

Já os objetivos políticos do Hezbollah, segundo Gabrielsen (2013), podem ser resumidos em negar a Israel a conquista de seus objetivos. O pesquisador afirma que os objetivos do grupo, comparados com os de Israel, eram limitados, com enfoque na: troca de prisioneiros; sobrevivência da organização; legitimação de sua existência; e o fortalecimento de sua posição doméstica no cenário de instabilidade que se alastrava na política libanesa. Em longo prazo, o autor aponta que Hezbollah tinha um objetivo mais ambicioso: quebrar a imagem de invencibilidade das FDI, enfraquecendo a postura de dissuasão israelense. Contudo, os autores supracitados nesta pesquisa concordam em um ponto: os objetivos políticos do Hezbollah, principalmente os mais imediatos, eram menos ambiciosos e mais exequíveis do que os de Israel. Esse fato refletiu nos desdobramentos da guerra e, principalmente, em seus resultados.

DIMENSÕES ESTRATÉGIAS E TÁTICAS: COMO ISRAEL E HEZBOLLAH ATUARAM NA GUERRA, A PARTIR DAS CATEGORIAS CLAUSEWITZIANAS

Para Clausewitz (1976), embora a tática e a estratégia estejam em constante interação, elas possuem sentidos diferentes. Como demonstrado pelo autor, os meios táticos e estratégicos não são fixos e atemporais, mas se

caracterizam pelas transformações que os perpassam ao longo dos anos, influenciadas pelas conjunturas e pelos desenvolvimentos bélicos. Existe, nesse sentido, uma pluralidade de ações táticas e estratégicas.

A tática pode ser compreendida como o emprego das forças no combate e, de acordo com Clausewitz, centra-se nos fatores materiais de uma guerra que serão utilizados em um combate para se alcançar o sucesso tático. A evolução das armas, por exemplo, afeta diretamente o modo com as táticas serão planejadas e aplicadas, modificando, concomitantemente, a estratégia, para que haja uma coerência na ação (Farias 2019).

A estratégia está relacionada com a “utilização dos engajamentos para atingir o propósito da guerra” (Clausewitz 1976, 128, tradução nossa). Nesse sentido, a estratégia é responsável pelo planejamento das batalhas, tendo como foco as forças, o espaço e o tempo que serão necessários para que se atinja o objetivo final, que está relacionado com o objetivo político. Como salientado por Clausewitz (1976) a estratégia forma um elo que interliga o nível tático com os propósitos políticos e uma estratégia bem-sucedida é aquela capaz de identificar o centro de gravidade do adversário e direcionar toda energia à ele, para gerar uma destabilização que impossibilite o adversário de recuperar suas forças de modo total. Dentre os elementos estratégicos que são considerados no planejamento, pode-se destacar: os morais, os físicos, os matemáticos, os geográficos e os estatísticos.

Aplicando as definições expostas, iniciada a guerra em Julho de 2006, observa-se que Israel ocupava a ofensiva estratégica e tática e o Hezbollah a posição de defesa, estratégica e tática, embora em diversos momentos, ao longo do confronto, essas posições se alternassem. Por esse motivo, optou-se, na pesquisa, por analisar, de forma ampla, quais foram as estratégias e táticas empregadas por ambos.

Laish (2011, s/p) observa que existe uma dificuldade histórica em avaliar as estratégias israelenses, uma vez que Israel enfrenta um antigo problema com a gestão de seu nível estratégico: “Não foram encontrados documentos básicos que definam a estratégia militar de Israel em geral, especialmente aqueles que definiram a estratégia para a guerra de 2006 no Líbano”. Somado a isso, o militar israelense pontua que, por anos, os governos israelenses foram criticados por serem insuficientes no campo do planejamento estratégico.

A partir do material possível de ser consultado, nota-se que a estratégia empregada por Israel se centrou no planejamento de um ataque massivo contra o Hezbollah, com foco em atingir seus recursos militares, sua sede em Beirute e sua infraestrutura no sul do Líbano. O objetivo vinculado a essa estratégia era demonstrar a determinação e a capacidade de atuação

de Israel contra a oposição libanesa, atacando via espaço aéreo e terrestre. Inicialmente, a tática consistia no emprego apenas do poder aéreo — o único capaz de atingir o arsenal de foguetes de longo alcance do Hezbollah. Por esse motivo, no início da guerra e nos dias que sucederam, os ataques aéreos aumentaram exponencialmente, atingindo parte da infraestrutura do Hezbollah em todo o sul do Líbano e na sede em Beirute, além de vitimar 35 civis apenas no primeiro dia de ataque aéreo. Taticamente, esses ataques foram um sucesso para Israel. Estrategicamente, eles demonstraram suas limitações.

Sarah E. Kraps (2007), cientista política estadunidense e veterana da Força Aérea dos EUA, destaca em seu artigo três pontos fracos da estratégia israelense nesta guerra: 1) a extrema confiança das lideranças israelenses no poder aéreo, obscurecendo as possibilidades de outras estratégias que poderiam ter sido mais eficazes; 2) a manutenção da mentalidade clássica nas lideranças israelenses que, a exemplo de outras batalhas — como Kosovo em 1998⁹ — aplicou o poder aéreo em um ambiente incongruente, acreditando na superioridade estratégica deste em relação às forças terrestres; 3) a ineficácia das estratégias focada no poder aéreo contra um adversário assimétrico, como o Hezbollah. Laish (2011), ao reavaliar as falhas táticas das FDI, principalmente aquelas utilizadas nos ataques aéreos, afirma que o possível motivo dos erros decorreu ao fato de que oficiais e demais combatentes não compreenderam a tipologia daquela guerra e, consequentemente, agiam a partir de táticas que não correspondiam à situação vigente.

No 31º dia de guerra, aplicou-se outra estratégia: a invasão terrestre. Neste momento, o Conselho de Segurança da ONU emitiu a Resolução 1701 com o objetivo de dar fim à guerra (UN 2006). Sendo assim, as FDI tinham 60 horas para alcançar os objetivos políticos de Israel. A ideia de que os avaliados como *ambiciosos* objetivos políticos de Israel na guerra poderiam ser alcançados em 60 horas deveria ser considerada irrealista, principalmente ao se considerar que Israel havia lutado por dezoito anos contra o Hezbollah sem chegar ao fim desejado.

Sobre as estratégias do Hezbollah, essas se centravam na defesa da resistência, por isso podem ser caracterizadas como estratégias defensivas de acordo com os preceitos de Clausewitz (1976). Como descrito por Durovray (2019), a *resistência*, na retórica do Hezbollah, refere-se à resistência à atuação israelense em território libanês. As suas estratégias defensivas estavam baseadas em uma combinação de guerra de desgaste, guerra de guerrilha operacional e amplo apoio social, mobilizando fortemente os meios de comunicação e propaganda. Uma parte crucial da estratégia desenvolvida e implementada para assegurar os seus objetivos foi a criação

de uma rede maciça de quase 600 bunkers, construídos de 2000 a 2006, todos eles colocados em pontos estratégicos e logísticos no sul do Líbano, os quais Israel só obteve conhecimento em 19 de julho de 2006 (*Al Jazeera*, 20/08/2006). Gabrielsen (2013) afirma que alguns foram construídos com até 50m de profundidade. Nesses bunkers, o Hezbollah criou estoques com munições, armamentos e suprimentos que eram suficientes para várias semanas de lutas e eram menos vulneráveis aos ataques aéreos israelenses.

As lideranças estrategistas do Hezbollah concluíram que, para derrotar a ofensiva de Israel, era necessário um novo projeto estratégico e tático que diferísse daquele implementado durante a ocupação israelense de 1982-2000. Em sua obra *Voices of Hezbollah*, Hassan Nasrallah aponta, posteriormente, sobre as características do Hezbollah no confronto: “Quero esclarecer este ponto: não era um exército regular, mas [também] não era um exército guerrilheiro [no sentido tradicional]. Era algo no meio”. (Nasrallah 2007, 396, tradução nossa e acréscimos ao original).

O novo plano estratégico e tático desenvolvido pelo Hezbollah ao conflito consistia na formação de um movimento que mesclava táticas de guerrilha, com estratégias convencionais, que resultou em vantagens operacionais (Durovray 2019). Como analisado por Matthews (2008), esse novo modelo de combinação de métodos espelhava a abordagem utilizada, anteriormente, pelos vietnamitas durante a guerra contra os EUA.¹⁰

A estratégia convencional aplicada pelo Hezbollah incluía, no âmbito logístico, um considerável e variado poder de fogo, capaz de atingir todo o norte de Israel a partir do arsenal de foguetes Katyusha. A aplicação de uma estratégia convencional, somada com a tática de guerrilha, dificultava a atuação das FDI no interior do Líbano, principalmente pela aplicação da estratégia de desgaste do inimigo. O armamento utilizado pelo Hezbollah, embora ainda em níveis inferiores comparados com a tecnologia e potencial bélico de Israel, também foi outra variável relevante pois surpreendeu os adversários, devido à modernidade da tecnologia empregada.

System	Range (Kilometers)	Warhead Weight (Kilograms)	Supplier
ZelZal-2	210	600	Iran
Nazeat	100-140	1,300(6)/250(10)	Iran
Fajr 3	43	45	Iran
Fajr 5	75	90	Iran
302mm	75	100	Syria
220mm	70	Unknown	Syria
122mm	20	30	Iran/Syria
107mm	6	Unknown	Iran/Syria

Figura 1 — Foguetes do Hezbollah.

Fonte: Matthews 2008, 91.

System	Range (Kilometers)	Penetration	Guidance System (Manual/Laser/Wire)
Kornet AT-14	3.5 mi	1,100–1,200 mm	Laser
Kornet AT-5	75 m	800 mm	Wire
Metis-M AT-13	80 m to 1.5 km	460–850 mm	Wire
Sagger AT-3	3 km	200 mm	Wire
Fagot AT-4	70 m to 2 km	400 mm	Wire
Milan	400–2,000 m	352 mm	Wire
TOW	600–3,700 m	800 mm	Wire
RPG-29	460 m	750 mm	Manual
RPG-7	500 m	3300 mm	Manual

Figura 2 — Armas Anti Tanque utilizadas pelo Hezbollah.

Fonte: Matthews 2008, 92.

Uma estratégia realizada, já mencionada neste trabalho, que recebeu a atenção dos pesquisadores e analistas estratégicos foi a extensa rede defensiva de bunkers, criada e utilizada estrategicamente pelo Hezbollah. Em pesquisa de campo realizada em 2018, notou-se que diversos destes bunkers foram fortificados externamente e os bunkers mais importantes — de comando e armamentos — foram escavados profundamente em colinas rochosas no sul do Líbano, enquanto bunkers de munições e armas foram colocados ao sul do rio Litani. Por razões de segurança, Matthews (2008) destaca que nenhum comandante sabia a localização precisa de cada bunker. Cada unidade de comando sabia a localização de, no máximo,

três — um bunker de munições primárias e dois bunkers de reserva, caso o bunker primário fosse destruído.

Laish (2011) observa que, estrategicamente, o Hezbollah agiu conforme seu planejamento inicial e em constante diálogo com seus objetivos políticos. A utilização dos bunkers, a realização de disparos massivos de foguetes contra o norte de Israel e as táticas de guerrilha contra as ações terrestres dos israelenses no interior do território libanês garantiram seu sucesso estratégico, nos termos de Clausewitz. Neste nível de análise, o grupo também previu que as FDI atacariam com armas de precisão de longo alcance naqueles pontos chamados, por Clausewitz (1976), de centros de gravidade estratégicos. Para impedir essa ação, o Hezbollah eliminou estes pontos. Deste modo, em qualquer guerra contra Israel, o grupo não haveria qualquer ativo estratégico crítico que pudesse ser atacado e destruído.

Em contraste com a avaliada como bem-sucedida das estratégias defensivas do Hezbollah, Laish (2011) aponta que as FDI não agiram de acordo com uma estratégia ofensiva coerente. Embora, no início da guerra, a estratégia de realizar ataques aéreos massivos tenha sido taticamente bem-sucedida, assim como as ações terrestres próximas à fronteira, observa-se que não existia uma conexão direta entre as atividades realizadas e um objetivo político definido. Os debates acerca das falhas estratégicas de Israel no conflito resultaram no Comitê de Winograd, o qual elaborou um relatório que aponta os erros cometidos e critica a gestão estratégica da guerra em todo período de confronto. No relatório, elenca-se um conjunto de tópicos que apontam as “principais falhas nas decisões tomadas e nos processos decisórios” (Winograd 2007). Entre estas, destacam-se a ausência de uma estratégia clara e coerente, que estivesse articulada com os objetivos políticos de Israel; os esforços políticos começaram tardiamente e não estavam coordenados com as atividades militares; e a incapacidade de definir uma estratégia e de discuti-la em tempo real. Essa série de erros fez com que, em 33 dias, Israel optasse por se retirar do Líbano.

O Hezbollah estava convencido de que, em qualquer guerra, Israel dependeria fortemente do ar e das armas de precisão da artilharia e limitaria o uso das forças terrestres, principalmente em território libanês. Matthews (2008) escreve como o planejamento operacional e tático do Hezbollah para enfrentar as FDI perpassavam essa linha de raciocínio. Por esse motivo, o grupo armado não foi surpreendido com as táticas ofensivas de Israel e, por prever corretamente as linhas de movimento israelense, minou todas as estradas centrais ao sul do Líbano, obrigando os combatentes israelenses a avançarem em um ritmo muito mais lento daquele característico de 1982. Segundo Gabrielsen (2013), essa antecipação de movimentos foi pos-

sível devido a escuta dos telefones celulares dos oficiais israelenses e foi fundamental para a sua estratégia.

Como mencionado, diferente de Israel, o Hezbollah conseguiu manter durante o conflito um alinhamento entre seus objetivos políticos, estratégicos e táticos, considerado essencial nas análises apresentadas por Clausewitz (1976). A tática de lançamentos dos foguetes Katyusha resultou em uma ofensiva eficaz. De acordo com Matthews (2008), todo o processo de instalação e lançamento dos foguetes levava menos de 28 segundos. A grande maioria dos sistemas responsáveis estava escondida nos bunkers que resistiam aos ataques aéreos e de artilharia de precisão israelenses.

Sabendo que as FDI desejavam causar impactos em seus sistemas e infraestrutura, o Hezbollah criou uma rede de células autônomas com pouca interação sistêmica intercelulas. Isso permitiu com que o grupo ganhasse tempo para utilizar seus foguetes de precisão em alvos no território israelense (Durovray 2019). A espera e posição, nos termos clausewitzianos, foram as vantagens utilizadas pelo Hezbollah, tanto nesse momento tático, como de 2000 à 2006, período em que conseguiu se preparar para um possível conflito, enquanto Israel lidava, militarmente, com as revoltas palestinas, como a Segunda Intifada.¹¹

No que condiz com a atuação da Inteligência, Encel (2007) afirma que a principal falha israelense foi não ter apreendido ou identificado a construção da extensa rede de bunkers que o Hezbollah instalou ao longo da fronteira. As duas horas de ataques aéreos na primeira noite de ofensiva e a destruição de grande parte das plataformas de lançamento de mísseis capazes de atingir Tel-Aviv não compensou, totalmente, o fato de o serviço de inteligência militar israelense não captar a construção dos bunkers e da posse de foguetes anti-tanques modernos que Hezbollah tinha acesso. Já o Hezbollah, em trabalho conjunto com os oficiais da inteligência libanesa, como analisado por Matthews (2008), adquiriu vantagens ao conseguir dismantelar a rede de espionagem israelense e conseguiu, através das escutas telefônicas, construir posições defensivas reforçadas.

Por fim, como uma guerra limitada nos termos de Clausewitz (1976), esta terminou com a imposição de um cessar-fogo pela ONU. Com a resolução 1701, o Hezbollah precisou remover sua presença armada na zona fronteira e, em seu lugar, o Exército libanês passou a ocupar a região, assim como a força da UNIFIL (UN 2006). Esse fato representou uma conquista pontual para Israel, pois era uma das demandas expostas em seus objetivos político-estratégicos. Mas, ao avaliar os sucessos estratégicos e táticos do conflito, nota-se que há uma discrepância significativa entre Israel e o Hezbollah.

33 DIAS: UM BALANÇO PÓS-GUERRA

Para realizar um balanço do imediato pós-guerra, além dos efeitos táticos e estratégicos, visa-se neste tópico aprofundar os efeitos políticos e sociais do confronto. A reação de Israel foi identificada, pela própria ONU, como desproporcional, pois ao final da guerra contabilizou-se uma média de 3 mil bombas lançadas por dia pelos israelenses diante de um total de 3.970 foguetes utilizados pelo Hezbollah ao longo de todo o conflito. De acordo com o Relatório, o número de mortes na guerra foi largamente superior no Líbano, totalizando em 1.187 mortes e 4.092 feridos, sendo grande parte das vítimas crianças. Já em Israel, 43 civis e 117 soldados das FDI morreram e cerca de 100 pessoas ficaram grave e moderadamente feridas, segundo dados de Israel (UN 2018).

Para Gabrielsen (2013), ao avaliar os resultados da guerra através dos objetivos estipulados, Israel aparece em desvantagem em relação ao Hezbollah, que possuía objetivos políticos mais modestos e mais adequados de serem alcançados. Sobre os soldados capturados, eles não foram devolvidos naquele momento, assim como não se acabou com a atuação e presença do Hezbollah no Líbano. A pontual conquista obtida refere-se à retirada do Hezbollah da fronteira sul e a redistribuição do Exército no local, assim como um aumento da presença da ONU através da Unifil. Ainda assim, o pesquisador aponta que o significado estratégico da presença do Exército na região fronteira pode ser prejudicial à Israel em longo prazo, já que uma expressiva parcela das patentes no Exército são xiitas e tem simpatia pelo Hezbollah. De modo geral, como retratado, a estratégia israelense na guerra foi falha, haja vista os próprios erros reconhecidos pelo Estado de Israel.

Sobre o Hezbollah, a campanha de guerrilha preparada contra Israel permitiu-lhes uma vantagem decisiva para escolher onde e quando engajar, usufruindo das vantagens da *espera e posição*, nos termos clausewitzianos. Apesar da celebração de vitória por parte do Hezbollah, quanto aos sucessos táticos e estratégicos alcançados, ao analisar os efeitos políticos da guerra, no interior do Líbano pouco se comemorou. Após a guerra, tornou-se perceptível o aumento da tensão entre os grupos políticos e sectários que constituem a estrutura política libanesa. Essa tensão pode ser evidenciada a partir dos diversos questionamentos por parcelas expressivas da população local acerca dos motivos que levaram ao início do conflito e suas consequências. Dentre as consequências, inclui-se um projeto de reconstrução estimado em US\$ 5 bilhões e um pesado tributo em vidas e bens pessoais: além dos civis mortos, 15.000 casas foram destruídas (Norton 2007). Com isso, apesar de alcançar seu objetivo de solidificar-se

como um importante ator armado e político libanês, além de conseguir trocar os dois soldados israelenses por cinco prisioneiros libaneses em 2008, o Hezbollah não foi capaz de fortalecer sua estima nacional durante a guerra. Em 2008, por exemplo, uma crise política chegou próxima à eclosão de uma nova guerra civil.

Mesmo tentando justificar a guerra ao afirmar que Israel estava planejando um ataque para o outono e que, devido ao sequestro, antecipou a ofensiva para julho, a realidade é que o Hezbollah teve um erro estratégico ao não calcular as possíveis consequências que o sequestro de dois soldados israelenses traria ao país. Após a guerra, o debate doméstico iniciado em 2000 acerca do desarmamento do Hezbollah se intensificou. Tais discussões ocorriam tanto em âmbito doméstico, como no campo internacional.

No âmbito econômico, um relatório elaborado pelo Instituto de Finanças do Líbano em 2006, apontou que, devido à guerra, a atividade econômica do país caiu drasticamente a partir da segunda metade do ano. Com isso, o Instituto redefiniu suas prioridades e reorganizou seus compromissos, especialmente com relação a seus parceiros estrangeiros. Todas as atividades só foram, parcialmente, retomadas apenas em outubro de 2006 (Líbano 2006).

Desde 2006, com exceção das fazendas de Shebaa, o Hezbollah e Israel têm vivido tempos de relativa paz. A questão é quanto tempo essa dissuasão durará.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz da teoria clausewitziana da guerra, utilizada neste artigo, embora possua limitações temporais do período em que foi escrita e das mudanças globais que ocorreram nos âmbitos da Defesa e Segurança, foi possível apreender que os preceitos e conceitos de Clausewitz (1976) permanecem válidos e auxiliam nas análises de guerras do século XXI, demonstrando a atualidade das análises do autor no que concerne à temática.

Apesar das dificuldades em acessar documentos oficiais para a análise e estabelecer, a partir de Clausewitz, a tipologia da guerra, haja vista os variados métodos e meios utilizados pelos contendores, as premissas e análises advindas da teoria clausewitziana permanecem atuais e se mostram capazes de analisar tanto guerras convencionais, como as guerras irregulares, a exemplo do estudo de caso em questão. Desse modo, percebe-se que o fenômeno da guerra precisa ser analisado através do diálogo (ou ausência deste) entre objetivos políticos, estratégias e táticas, como propõe Clausewitz. Além disso, o autor e militar prussiano sugere com que incorporemos em nossas análises outros elementos que eram desconsiderados pelos analistas de sua época, como a questão psicológica e a moral

em uma guerra, fortemente exploradas por ambos os lados em conflito em suas propagandas e discursos. É interessante perceber que na guerra irregular, dentro da trindade paradoxal de Clausewitz, tanto Israel quanto o Hezbollah buscavam angariar os “corações e mentes” do povo à sua causa.

Conclui-se que na Guerra de Julho, ou Segunda Guerra do Líbano, Israel demonstrou uma desconexão entre seus objetivos políticos, suas estratégias e as táticas implementadas, que resultaram em falhas de atuação no confronto e uma dessincronização entre a política e as estratégias. Logo após o término da guerra, Israel criou um Comitê e desenvolveu um relatório para analisar seus erros e falhas. Embora com conquistas pontuais, principalmente na região da fronteira, estas, em longo prazo, podem se mostrar um erro estratégico a Israel, pois o apoio que o Hezbollah possui, inclusive de membros das Forças Armadas, pode garantir espaço para que assegure a consecução dos objetivos políticos mais amplos do partido político e grupo armado.

O Hezbollah, por outro lado, desenvolveu uma estratégia de guerra que estava articulada e coerente com os objetivos políticos desejados, sendo estes menos ambiciosos e mais possíveis de serem alcançados. Por esse motivo, quanto ao resultado da guerra, analiticamente, este foi mais favorável ao Hezbollah. Contudo, estrategicamente — principalmente no plano doméstico — a guerra gerou diversas perdas e insatisfação de parcelas da população libanesa que busca, atualmente, desarmar o Hezbollah.

Em suma, visou-se com este trabalho fomentar o debate e contribuir com as pesquisas existentes sobre Clausewitz na contemporaneidade ao incorporar, em uma guerra do século XXI e ocorrida em território não-Ocidental, preceitos e definições desenvolvidas pelo autor no que concerne a análise de uma guerra. Sendo esta um “camaleão”, conclui-se que suas contribuições analíticas seguem válidas e pertinentes mesmo diante das mudanças globais dos últimos séculos. Enfatiza-se, por fim, que a guerra, para além de táticas, estratégias e objetivos, também possui o importante vetor humano, que não pode ser subestimado.

REFERÊNCIAS

Abdel-Kader, Nizar. “Clausewitz and His Treatise On War and Its Relevance to the 21st Century | *شيفان بلال شيفجلل يمسرلا عقوملا*”. www.lebarmy.gov.lb/en/content/clausewitz-and-his-treatise-war-and-its-relevance-21st-century#_edn9.

Abisaab, Rula Jurdi, e Malek Abisaab. 2014. *The Shi'ites of Lebanon: modernism, communism, and Hizbullah's Islamists*. 1. ed. Middle East studies beyond dominant paradigms. Syracuse, New York: Syracuse University Press.

Al Jazeera. 2006. “Nasrallah Says He Did Not Want War” (27 ago.). www.aljazeera.com/news/2006/8/27/nasrallah-says-he-did-not-want-war.

Al Jazeera. 2006. “Timeline: Lebanon Conflict” (20 ago.). www.aljazeera.com/news/2006/8/20/timeline-lebanon-conflict.

Barno, David W. *Challenges in Fighting a Global Insurgency*. 2006. www.carlisle.army.mil/usawc/parameters/Articles/06summer/barno.pdf.

Calfat, Natália Nahas Carneiro Maia. 2017. “O modelo consociativo para sociedades plurirreligiosas: reflexões e aprendizados sobre a experiência confessional libanesa”. Text, Universidade de São Paulo. doi.org/10.11606/D.8.2017.tde-13042017-092309.

Cheaito, Karime Ahmad Borrasci. 2023. “O processo de designação do Hezbollah como organização terrorista pelos Estados Unidos da América: acusações, contradições e consequências (1985-2006)”. Universidade Federal Fluminense.

Clausewitz, Carl von. 1976. *On War*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Daher, Aurélie. 2011. “Le Hezbollah libanais et la résistance islamique au Liban: des stratégies complémentaires”. *Confluences Méditerranée* 76, n° 1: 101–11. doi.org/10.3917/come.076.0101.

Diniz, Eugênio. 2004. Compreendendo o Fenômeno do Terrorismo. In Paz e Terrorismo — Textos do Seminário “Desafios para a Política Internacional: Missões de Paz da ONU, Europa e Américas”, edited by Clóvis Brigagão, and Domício Proença Jr.: 197–222. São Paulo: Hucitec.

Durovray, Clara. 2023. La stratégie d’influence du Hezbollah au Sud-Liban. “Pensées mili-terre” Centre de doctrine et d’enseignement du commandement”. www.penseemiliterre.fr/article-niv4_1013077.html.

Encel, Frédéric. 2007. “Guerre libanaise de juillet-août 2006: mythes et réalités d’un échec militaire israélien”. *Hérodote* 124, n° 1: 14–23. doi.org/10.3917/her.124.0014.

Farhat, Ahmad Ibrahim. 2014. *Hezbollah and Israel: Norms, Exceptions, and Game Theory*. American University Beirut. scholarworks.aub.edu.lb/handle/10938/10227.

Farias, Anna Carolina Monéia. 2019. *Clausewitz e os conceitos de terrorismo: continuação da guerra ou continuação da política?*. Universidade Estadual Paulista. repositorio.unesp.br/handle/11449/190849.

Gabrielsen, Iver. 2013. "Military Strategy and the Conduct of the 2006 Israel–Hezbollah War". *Comparative Strategy* 32, no. 5: 435–42. (nov.) doi.org/10.1080/01495933.2013.840206.

Gilpin, Robert. 2005. "War Is Too Important to Be Left to Ideological Amateurs". *International Relations* 19, no. 1: 5–18. (mar.). doi.org/10.1177/0047117805050059.

Heydte, Frederich August von der. 1990. *A Guerra Irregular Moderna — Em políticas de defesa e como fenômeno militar*. Rio de Janeiro: Bibliex.

Kalb, Marvin, and Carol Saivetz. 2007. "The Israeli—Hezbollah War of 2006: The Media as a Weapon in Asymmetrical Conflict". *Harvard International Journal of Press/Politics* 12, no. 3 (julho de 2007): 43–66. https://doi.org/10.1177/1081180X07303934.

Kreps, Sarah. 2007. "The 2006 Lebanon War: Lessons Learned". *The US Army War College Quarterly: Parameters* 37, no. 1 (1 mar.). doi.org/10.55540/0031-1723.2343.

Laish, Gur. 2011. "The Second Lebanon War — A Strategic Reappraisal". *Military Strategy Magazine*. www.militarystrategymagazine.com/article/the-second-lebanon-war-a-strategic-reappraisal/.

Lebanese Armed Forces. 2023. "US Military Assistance to Lebanon: Equipping LAF Not Transforming It | عنقولها". www.lebarmy.gov.lb/en/content/us-military-assistance-lebanon-equipping-laf-not-transforming-it.

Libano. *Rapport Annuel*. 2006. Institut des Finances. www.institutdesfinances.gov.lb/wp-content/uploads/2018/09/Rapport-Annuel-2006.

Matthews, Matt. 2008. *We were caught unprepared: the 2006 Hezbollah-Israeli War*. Fort Leavenworth, Kan: Combat Studies Institute Press, US Army Combined Arms Center, 2008.

McGreal, Chris. 2006. "Capture of Soldiers Was 'act of War' Says Israel". *The Guardian* (12 jul.). World news. https://www.theguardian.com/world/2006/jul/13/israelandthepalestinians.lebanon1.

Nasrallah, Hasan, Nicholas Noe, and Nicholas Blanford. 2007. *Voice of Hezbollah the Statements of Sayed Hassan Nasrallah*. London: Verso.

Norton, Augustus Richard. 2007. "The Role of Hezbollah in Lebanese Domestic Politics". *The International Spectator* 42, n° 4: 475–91 (dez.). doi.org/10.1080/03932720701722852.

Olmert, Ehud. 2006. “Prime Minister Olmert Speech to Knesset On Violence in Lebanon and Gaza Strip (July 2006)”. www.jewishvirtuallibrary.org/prime-minister-olmert-speech-to-knesset-on-violence-in-lebanon-and-gaza-strip-july-2006.

PM Olmert. 2006. *Lebanon is responsible and will bear the consequences*. Ministry of Foreign Affairs (Israel). www.gov.il/en/departments/news/pm-olmert-lebanon-is-responsible-and-will-bear-the-consequences-12-jul-2006.

Rauta, Vladimir. 2020. “Towards a Typology of Non-State Actors in ‘Hybrid Warfare’: Proxy, Auxiliary, Surrogate and Affiliated Forces”. *Cambridge Review of International Affairs* 33, n.º 6: 868–87 (1 nov.). doi.org/10.1080/09557571.2019.1656600.

Sá, M. B. 2011. *As Forças Armadas brasileiras frente ao terrorismo como nova ameaça*. pt.scribd.com/document/101573608/As-FA-Brasileiras-frente-ao-Terrorismo-como-Nova-Ameaca.

Saint-Pierre, Hector Luis. 1997. “Considerações sobre a teoria de guerra revolucionária de Mao Tsé-tung”. *Crítica Marxista*: 162–77.

Nações Unidas. 2003. “Security Council Resolution 1701: The situation in the Middle East | UN Peacemaker”. peacemaker.un.org/israellebanon-resolution1701.

Siniora, Fouad. 2006. “PM address to the Lebanese People about the Israeli agreement during the July 2006 war on Lebanon | قروي ن س ل ا داؤف — ي م س ر ل ا ع ق و م ل ا | PM Fuad Siniora”. www.fuadsiniora.com/ar/node/1596.

The Winograd Report, 2007. “The Winograd Report”. *AIJAC* (blog), 30 de abril de 2007. <https://aijac.org.au/update/the-winograd-report/>.

Tsé-Tung, Mao. 1938. *On protracted war*. www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-2/mswv2_09.htm.

Unifil. “Unifil Background”, 9 de março de 2016. <https://unifil.unmissions.org/unifil-background>.

UN Security Council. 2004. 59th. Resolution 1559 (2004). Adopted by the Security Council at Its 5028th Meeting, on 2 September 2004” (2 set.) digitallibrary.un.org/record/529421.

UMA ANÁLISE DA GUERRA HEZBOLLAH-ISRAEL DE 2006 À LUZ DA TEORIA CLAUSEWITZIANA

RESUMO

É possível empregar preceitos e conceitos-chave da teoria clausewitziana da guerra, presentes na obra *On War* (1989), para compreender uma guerra do século XXI, que ocorreu fora do espaço geográfico europeu, em suas múltiplas características e complexidades? A partir desta pergunta-problema, o objeto da pesquisa passa pelo conflito Hezbollah-Israel, ocorrida entre julho e agosto de 2006. Nossa hipótese é que os conceitos-chave de Clausewitz permanecem atuais e, apesar de limitações temporais, são passíveis de serem empregados para analisar as especificidades deste conflito em tela. Assim, como objetivo central, esta será analisada sob o prisma teórico-conceitual de Clausewitz, presente em *On War* (1989), com foco nas concepções de: objetivos políticos; guerra limitada e ilimitada; atacantes e defensores políticos, estratégicos e táticos; vantagem da espera e da posição; e dissuasão, sem os neologismos aplicados à guerra, na atualidade. Partindo dos métodos de pesquisa histórico-documental, em conjunto com as técnicas de estudo de caso, perpassa-se por um panorama histórico desde as causas da guerra, até como Israel e Hezbollah desenvolveram e aplicaram seus objetivos políticos, suas estratégias e táticas, chegando, ao fim, em um breve balanço final no pós-guerra. Conclui-se que a guerra de 2006, consideradas as suas especificidades, transitou entre diversos conceitos clausewitzianos.

Palavras-chave: Hezbollah; Israel; Clausewitz; Guerra de Julho.

ABSTRACT

Is it possible to employ key precepts and concepts of the Clausewitzian theory of war, present in *On War* (1989), to understand a twenty-first century war, which occurred outside the European geographic space, in its multiple characteristics and complexities? From this question-problem, the object of the research goes through the Hezbollah-Israel conflict, which occurred between July and August 2006. Our hypothesis is that Clausewitz's key concepts remain current and, despite temporal limitations, are amenable to being employed to analyze the specificities of this conflict in screen. Thus, as a central objective, this will be analyzed from Clausewitz's theoretical-conceptual prism, present in *On War* (1989), focusing on the conceptions of: political objectives; limited and unlimited warfare; political, strategic, and tactical attackers and defenders; advantage of waiting and position; and deterrence, without the neologisms applied to war today. Drawing on historical-documentary research methods, in conjunction with case study techniques, a historical overview is provided from the causes of the war, to how Israel and Hezbollah developed and applied their political objectives, strategies, and tactics, arriving, finally, at a brief final post-war assessment. It is concluded that the 2006 war, considering its specificities, transited between several Clausewitzian concepts.

Keywords: Hezbollah; Israel; Clausewitz; July War.

Recebido em 16/06/2023. Aceito para publicação em 21/11/2023.

NOTAS

1. Ressalta-se que o Líbano e Israel estão em estado de guerra desde 1948. Até os dias atuais, os dois países não possuem nenhum tipo de relação diplomática, política ou econômica.
2. Os massacres nos campos de refugiados palestinos Sabra e Chatila, em Beirute, ocorreram entre os dias 16 e 18 de setembro de 1982, no contexto da guerra civil libanesa e durante a ocupação israelense da cidade. Na ocasião, milícias ligadas ao partido libanês de extrema-direita Kataeb, aliado de Israel, invadiram os campos e assassinaram ao menos 2.400 pessoas, a maioria mulheres, crianças e idosos, e o exército israelense foi considerado conivente com os massacres.
3. A sub-representação política da comunidade xiita está atrelada, notadamente, ao sistema político que rege as estruturas políticas, sociais e militares do país, denominado de Confessionalismo. Sob influência do período colonial francês, essa estrutura se consolidou no processo de independência e no Pacto Nacional Libanês de 1943. Estipulou-se que os principais cargos políticos-administrativos-militares do país seriam atribuídos aos cristãos maronitas, identificados por um contestado censo demográfico realizado pela França, em 1932, como o grupo étnico-religioso majoritário. Com isso, sunitas e, principalmente, os xiitas — que foram identificados como a minoria — foram prejudicados no acesso a recursos e representatividade política.
4. General e ex-Primeiro-Ministro de Israel, no cargo entre 1974-1977 e 1992-1995.
5. Os 13 princípios estão originalmente na obra *Ehud Ya'ari, 'Hizballah: 13 Principles of Warfare', The Jerusalem Report, 21 March 1996*, mas podem ser encontrados em Gabrielsen (2014).
6. As fazendas de Shebaa são um pedaço de terra de 25 km² de propriedades libanesas, localizadas nas Colinas de Golã, que estão ocupadas por israelenses.
7. Essa linha foi criada em 7 de junho de 2000, pela ONU, e serve para identificar as fronteiras internacionalmente reconhecidas do Líbano e reforçar o respectivo respeito tanto de Israel quanto do Líbano em não violá-la, incluindo o espaço aéreo libanês e suas águas territoriais.
8. As concepções de “forte” e “fraco” fazem referência ao potencial bélico e ao domínio de recursos em cada um dos lados em confronto.
9. Sem o uso de nenhuma força terrestre e com 78 dias de ataques aéreos, o presidente sérvio, Slobodan Milosevic, foi forçado a se render, deixar Kosovo e aceitar o Acordo de Rambouillet, aparentemente proporcionando uma história de sucesso para o poder aéreo. Análises subsequentes, no entanto, sugeriram que o poder aéreo por si só não foi responsável pela derrota sérvia.
10. As táticas de guerrilha utilizadas pelos *vietcongs* estão entre as mais bem sucedidas da história, servindo de base inspiradora para outros grupos que

os sucederam, como o Hezbollah. Dentre as táticas incorporadas, foca-se na apreensão das técnicas inimigas e na capacidade de se adaptar a elas. Crítica e autocrítica durante o confronto também formavam um importante componente, para identificar os erros e os acertos em batalhas. E, por fim, a capacidade de elaborar armadilhas contra o adversário, se apropriando do conhecimento prévio do terreno e da geografia.

11. A Segunda Intifada começou em 28 de setembro de 2000, quando Ariel Sharon, líder do partido de oposição da extrema direita israelense, fez um discurso reafirmando o controle sobre os territórios reivindicados pelos palestinos, quebrando o que havia sido acordado no Acordo de Oslo. Naquele mesmo mês, Sharon visitou a mesquita de Al Aqsa, na parte árabe de Jerusalém, escoltado por policiais e militares fortemente armados. Os palestinos encararam a visita como uma provocação. Iniciou-se, neste momento, os conflitos entre palestinos e israelenses, que perdurou por 5 anos, encerrando-se em 8 de fevereiro de 2005.

A Permanent Structured Cooperation (Pesco) e o European Defence Fund (EDF) como mecanismos de fomento à política e à indústria de defesa da Alemanha

The Permanent Structured Cooperation (Pesco) and the European Defence Fund (EDF) as development mechanisms for Germany's defense industry

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 1, jan./jun. 2023, p. 73-95
DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023.75317
ISSN 2358-3932

GUILHERME THUDIUM
RODRIGO SCHMIDT

INTRODUÇÃO

A Permanent Structured Cooperation (Pesco) e o European Defence Fund (EDF) têm sido matérias amplamente discutidas no cenário de defesa europeu como estruturas relevantes para o incremento da Base Industrial de Defesa dos países-membros da União Europeia (UE), mesmo antes da invasão russa à Ucrânia em 2022. Hodiernamente, fatores limitadores como baixos investimentos em defesa em âmbito nacional e a falta de uma cultura estratégica que forneça orientações de cima para baixo sobre as capacidades que precisam ser desenvolvidas têm afetado as capacidades militares dos países europeus, trazendo à tona a necessidade de políticas

Guilherme Thudium é Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint-UFRGS), grupo de pesquisa vinculado ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov-UFRGS), atuando junto ao Núcleo de Estudos Estratégicos do Comando Militar do Sul (NEE-CMS). **Contribuição no artigo:** itens 1, 2 e 6. Orcid.org/0000-0002-2939-7238. E-mail: guilhermesthodium@gmail.com

Rodrigo Schmidt é Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Pesquisador de Estudos Estratégicos Internacionais, Transformação Militar e pensamento estratégico de Segurança e Defesa da Alemanha no Estado-Maior do Exército (DF). **Contribuição no artigo:** itens 3, 4 e 5. Orcid.org/0000-0002-5030-3857. E-mail:caprodrigo.unimis@gmail.com

de defesa mais objetivas no âmbito da UE, bem como a demanda pela manutenção de capacidades que garantam a contribuição dos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no arranjo de segurança coletivo ao qual a aliança se propõe.

No caso alemão, a redução das despesas militares, considerando o período de 1990 a 2021, tem acarretado atrasos em projetos de interesse estratégico, comprometendo, desta forma, o estado de prontidão das Forças Armadas alemãs junto à OTAN. De acordo com o Stockholm International Peace Research Institute (Sipri 2022), o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) alemão destinado aos gastos militares decresceu de 2,8% em 1988 para 1,2% em 2017, denotando uma redução de 1,6% em recursos orçamentários para a aquisição de materiais de defesa em um período de 30 anos. Entre 2013 e 2019, diagnósticos acerca das atuais capacidades das forças armadas alemãs foram comissionados, bem como foram conduzidas avaliações sobre nove projetos de aquisições e/ou produção de armas. Os resultados foram em larga medida negativos, tendo sido identificados diversos problemas estruturais no contexto da burocracia de aquisição de materiais de emprego militar (KPMG 2019).

Mais especificamente, foram apontadas 140 deficiências afetando nove projetos importantes de armas, num valor total de 57 bilhões de euros (Siebold 2014). Neste contexto, a grande conclusão do trabalho de consultoria foi que, de forma geral, a indústria de armas estava frequentemente persuadindo a burocracia de aquisições a aceitar termos que eram benéficos para empresas, mas não para o governo. Projetos de relevância como o helicóptero anti-carro PAH-2, cujo primeiro exemplar experimental foi entregue à *Bundeswehr* no ano de 2003, somente se tornou operacional nove anos mais tarde. Para além deste exemplo, há também o programa da embarcação K-130 *Corvette*, atrasado por mais de sete anos (Brzoska 2014).

Com a invasão da Rússia à Ucrânia em fevereiro de 2022, contudo, houve uma mudança no panorama de defesa europeu, fazendo com que a Alemanha triplicasse o seu orçamento militar com a criação de um fundo de tamanho inédito desde a Segunda Guerra Mundial para equipar as suas forças armadas. Nas palavras de Jeff Rathke (2022, não paginado), Vladimir Putin “[...] acidentalmente iniciou uma revolução nos assuntos militares alemães”. Em face desse cenário, o objetivo geral do artigo é analisar os papéis da Pesco e do EDF como mecanismos de integração regional avançados propulsores da política e da indústria de defesa alemã. A hipótese central sustenta que a Pesco e o EDF passaram a atuar como vetores de fomento para a Base Industrial de Defesa da Alemanha, impulsionando simultaneamente a economia e as capacidades de Segurança & Defesa (S&D) do país.

O CONSENSO DE MUNIQUE

Em termos de Segurança e Defesa (S&D), o Livro Branco sobre a Segurança da República Federal da Alemanha e o Futuro da *Bundeswehr* oferece linhas prioritárias e intenções a serem seguidas no que diz respeito às políticas de segurança e à situação das Forças Armadas alemãs, elementos indissociáveis da política externa de qualquer país. O primeiro documento deste tipo foi publicado pela Alemanha Ocidental em 1969. Na República de Berlim, o primeiro Livro Branco (*Weißbuch*) organizado pela Alemanha unificada foi publicado em 1994, no governo de Helmut Kohl. Este documento ainda focava em questões inerentes à (re)unificação, como o processo de retirada das tropas da ex-URSS e o estabelecimento de forças armadas unificadas no novo país, com realocações de unidades e agências no reestabelecido território alemão, bem como ao estabelecimento da própria UE.¹ O Capítulo III do Livro Branco de 1994, neste sentido, trouxe de forma sucinta o objetivo da política de segurança alemã no pós-Guerra Fria, preconizado pela Lei Fundamental Alemã: “manter a paz mundial como um parceiro igualitário em uma Europa unida” (Deutschland 1994, art. 301).

O segundo documento oficial de defesa alemão na República de Berlim foi promulgado em 2006, no primeiro ano de mandato do governo de Angela Merkel (2005-2021). O Livro Branco de 2006 aprofundou o nexo de dependência existente entre a segurança alemã e os desenvolvimentos políticos da Europa, bem como o papel de liderança da Alemanha para moldar o futuro do continente europeu e o seu entorno estratégico (Deutschland 2006). Ao que diz respeito a *Bundeswehr* como instrumento da política de segurança alemã, o documento ressaltou as transformações radicais sofridas pelas Forças Armadas da Alemanha na transição para capacidades expedicionárias desde a reunificação, como no envolvimento na Guerra do Kosovo em 1999.

Historicamente, as Forças Armadas alemãs revolucionaram a forma de fazer guerra, antecipando já na Segunda Guerra Mundial que o futuro do conflito armado não estava nos enormes exércitos, mas em pequenas tropas de choque, móveis e de alta qualidade que combinassem tecnologias novas e existentes, como foi o caso da *Blitzkrieg*. A adaptação das Forças Armadas alemãs em forças expedicionárias no século XXI, assim como aconteceu nos Estados Unidos, segue também a noção de que a guerra moderna exigirá “[...] cada vez mais que se usem todos os elementos do poderio nacional: aspectos econômicos, diplomáticos, financeiros, policiais, de inteligência e de operações militares secretas e abertas” (Rumsfeld 2002, 21). Se a guerra é a continuação da política por outros meios, neste século

a maior parte desses meios não serão necessariamente militares, como antecipou Donald Rumsfeld (2002), ex-Secretário de Defesa de Gerald Ford e George W. Bush. Ao contrário do que acontece nos Estados Unidos, entretanto, há uma enorme reticência na Alemanha para abordar questões militares e de defesa, que são constantemente encobertas.

O documento mais recente sobre defesa nacional da Alemanha na República de Berlim foi publicado em julho de 2016, no penúltimo ano do terceiro mandato da administração Merkel. Alguns dos tópicos de política externa e doméstica destacados neste novo livro foram a crise financeira, principalmente na Zona do Euro; a suspensão da conscrição, que entrou em vigor em julho de 2011; as crises no Oriente Médio; e a anexação da Criméia por parte da Rússia. A parte mais significativa, no entanto, tem conotações políticas, pois demonstra as pretensões globais do papel alemão no sistema internacional.

As diretrizes adotadas pelo documento são vistas como a consolidação do que ficou conhecido na Alemanha como o “Consenso de Munique”, resultado de uma série de discursos proferidos por oficiais do alto-escalão do governo alemão na anual Conferência de Segurança de Munique — em especial o discurso do ex-presidente Joachim Gauck (2012-2017), proferido na 50ª edição da conferência, em 2014. Segundo Barbara Kunz (2016, não paginado), trata-se de testemunhos da “[...] vontade declarada de Berlim de desempenhar um papel mais ativo internacionalmente, assumir mais responsabilidade e proporcionar liderança em estreita concertação com seus parceiros na Europa e no mundo.”

Para além de políticas de defesa, o Consenso de Munique e o Livro Branco de 2016, portanto, também destacam as aspirações ambiciosas da política externa da Alemanha, como consta na seção 4.1 do documento, que aborda as áreas prioritárias de engajamento da política de segurança alemã: “O horizonte da política de segurança da Alemanha é global. Isso inclui expressamente o espaço e os domínios cibernético e de informação” (Deutschland 2016, 56). Ainda assim, o Livro Branco adota a mesma postura cautelosa de autoridades como o ex-ministro de Relações Exteriores e ex-presidente da República Federal da Alemanha, Frank-Walter Steinmeier (2016), que sustenta a posição de que Berlim não perseguiu e nem persegue uma posição de liderança regional ou global.

Em termos estruturais, a primeira parte do Livro Branco de 2016 traz uma lista de prioridades estratégicas que seguem as linhas estabelecidas pelos interesses nacionais dispostos no documento anterior, de 2006, tais como:

1. Garantir uma abordagem securitária homogênea que congregue todos os diferentes corpos do governo federal;

2. Fortalecimento da capacidade de ação da OTAN;
3. Desobstacularização dos sistemas de informação e comunicação, linhas de abastecimento, rotas de transporte e comércio, bem como o fornecimento seguro de matérias-primas e energia;
4. Reconhecimento precoce, prevenção e resolução de crises e conflitos;
5. Comprometimento com uma ordem internacional baseada em regras e normas (Deutschland 2016, 47–53).

A segunda parte do Livro Branco aborda questões procedimentais tenentes a *Bundeswehr*. Uma novidade apontada por pesquisadores do Instituto Alemão para Assuntos Internacionais e de Segurança (SWP) é a referência para participações em operações militares *ad hoc*² — das quais as Forças Armadas da Alemanha têm pouca experiência, como a coalizão internacional montada para combater o grupo terrorista Estado Islâmico na Síria e no Iraque, e da qual a *Bundeswehr* fez parte, além de missões de treinamento da UE na África Ocidental (Kaim and Linnenkamp 2016).

Há uma reorientação por parte do governo federal sobre como as missões no exterior com participação da *Bundeswehr* devem ser conduzidas, em resultado das controversas ingerências ocidentais no Leste Europeu, no Oriente Médio e na África, posto que, desde o fim da Guerra Fria, a aliança Ocidental liderada pelos Estados Unidos praticou uma política externa e de segurança fundamentada na hegemonia liberal e na “reconstrução de nações” (*nation-building*). Assim, o objetivo das futuras missões é oferecer auxílio para que os governos ou organizações regionais enfrentem os desafios securitários por conta própria, garantindo a paz e a segurança de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (Kaim and Linnenkamp 2016).

Desde a década de 1990, os Estados Unidos, por meio da OTAN, pressionam o governo alemão a assumir maiores responsabilidades no cenário europeu, principalmente em aspectos securitários, o que produziu uma tensão na política externa alemã da República de Berlim: de um lado, a relutância em usar a força militar em virtude dos constrangimentos históricos, e de outro, o compromisso com o multilateralismo e à parceria Atlântica. O comprometimento alemão com uma postura desarmamentista, que é refletido nos baixos investimentos em defesa, fez com que os Estados Unidos acusassem o país de se aproveitar do guarda-chuva securitário da OTAN (Thudium 2018; Ashford and Kroenig 2023).

A longo prazo, o objetivo definitivo da política de segurança alemã, delineado no Livro Branco de 2016, é a criação da União Europeia de Segurança e Defesa (*European Security and Defence Union* — ESDU), mantendo as estruturas e os progressos feitos no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (*Common Security and Defence Policy* — CSDP).³

Tais projetos, que contam com o apoio do governo federal alemão, podem ser vistos como o aprofundamento da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (*European Security and Defence Identity* — ESDI), iniciativa que tem suas origens nas reuniões ministeriais da OTAN realizadas na capital alemã em junho de 1996. Tanto a PESCO como o EDF são estruturas que surgem a partir dos marcos abrangentes da ESDI e da CSDP.

A PESCO E O EDF

A criação da OTAN, em 1949, colocou os Estados europeus em situação de cooperação militar transatlântica, tendo como parceiros norte-americanos o Canadá e os Estados Unidos, sendo este último o país que mais investe em defesa no mundo — um percentual de 3,5% do PIB, que soma US\$ 800,7 bilhões, segundo dados do SIPRI (2022). Atualmente, existem preocupações significativas por parte das lideranças do Pentágono quanto aos investimentos de seus aliados no que se refere aos gastos militares (Brands 2017) — dentre os quais destaca-se a Alemanha, cujo percentual do PIB investido em defesa mantém-se estagnado abaixo de 2% desde a reunificação (Gráfico 1).

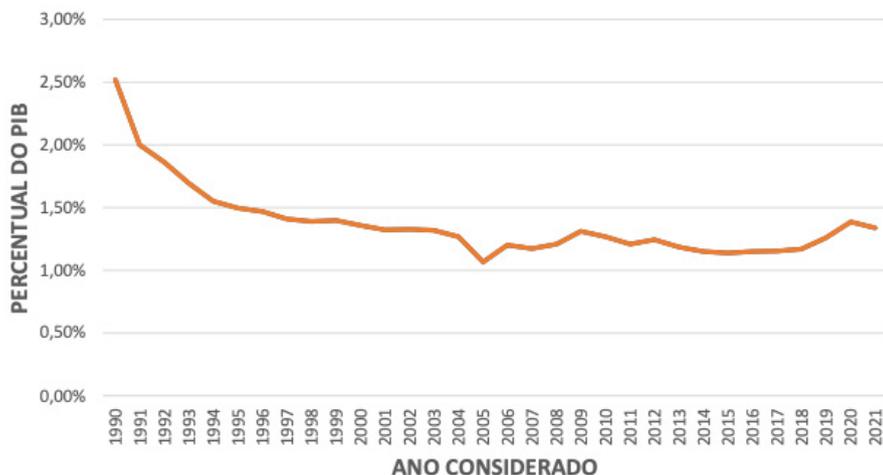


Gráfico 1 — Investimentos em defesa na Alemanha.

Fonte: Sipri (2022). Elaboração própria.

Particularmente no caso alemão, Berlim tem ciência de sua dependência em relação aos Estados Unidos para assuntos de defesa, bem como da relevância do engajamento da OTAN para a manutenção da ordem de segurança europeia. Ao mesmo tempo, tem no mundo eurasiático importantes parceiros econômicos que sustentam sua balança de pagamentos superavitária, à medida que a economia global se desloca para o Indo-Pacífico. Destarte, tomando-se em consideração os argumentos de declínio dos gastos em defesa por parte da Alemanha, em contraste com a sua importância geoestratégica frente à segurança na Europa, torna-se intuitiva a necessidade do estabelecimento de mecanismos capazes de reduzir as lacunas existentes em relação aos Estados Unidos, justificando, assim, a implementação do Pesco e do EDF.

Permanent Structured Cooperation (Pesco)

A conjuntura de política externa e segurança tem sido marcada pela proliferação de crises na periferia estratégica da UE. Não por acaso, Viana (2018) destaca o relançamento dos debates sobre as prioridades e opções a serem adotadas em matéria de defesa, o que teve como resultado o surgimento de diversas iniciativas de aumento da cooperação, fundadas nos princípios definidos pela Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança — entre as quais se destaca a criação da Pesco.

As origens da Pesco remontam à assinatura do Tratado de Lisboa, no ano de 2007. Esse documento tratou, em seus artigos 42.6, 46 e Protocolo 10, acerca de uma cooperação estruturada em defesa, definindo-a como um processo para aprofundar a cooperação no domínio da defesa entre os Estados-membros da UE capazes e dispostos a fazê-lo. Dessa forma, houve a adesão inicial de 25 Estados-membros da UE à Pesco, que subscreveram compromissos mais vinculativos para investir, planejar, desenvolver e operar as capacidades de defesa de forma conjunta. Com essas medidas, pretendia-se alcançar, a médio e longo prazo, uma plêiade de capacidades de defesa que possibilitem aos Estados-membros da UE o cumprimento de missões e operações nacionais e multinacionais, podendo atuar, ainda, sob a égide de outros organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a OTAN.

Acerca da importância da Pesco, Duke (2018) afirma que a estrutura passou a ocupar posição central nos esforços dos Estados europeus que a ela aderiram, mormente em face das incertezas quanto às garantias de segurança por parte dos Estados Unidos aos seus aliados. Embora tenha sido reconhecido que a OTAN continue sendo o principal ente para a defesa da

maioria dos membros da UE, a cooperação permanente tem se mostrado uma oportunidade de conquista de maior autonomia em relação à influência norte-americana. Em uma visão reflexiva, percebe-se que o atingimento de um status de maior independência para assuntos de defesa contribui para a diminuição da percepção de degradação do ambiente de segurança europeu. Contudo, a plena implantação da estrutura de cooperação está condicionada à assunção de compromissos desafiadores por cada um dos Estados integrantes, especialmente a Alemanha.

No que tange às características centrais da Pesco, Kempin e Kunz (2017) observam que o mecanismo permite que Estados membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido mais compromissos uns com os outros nesta área, com vistas às missões mais exigentes, cooperem mais de perto do que as autorizações de contexto da UE. Para além desses aspectos, Billon-Galland e Quencez (2017, 2) ampliaram o conceito da nova estrutura ao afirmarem que se trata de um marco de cooperação inclusivo, orientado para resultados, e juridicamente vinculante em matéria de defesa, com um compromisso ambicioso de abordar o que chamam de “[...] missões mais exigentes.”

No âmbito da cooperação existem atualmente 60 projetos, divididos pelas seguintes áreas: instalações e treinamento; tecnologia terrestre e sistemas; tecnologia marítima; sistemas aéreos; operações conjuntas de defesa cibernética; C4ISR;⁴ e tecnologia espacial. Cada um desses projetos é conduzido por um grupo de países-membros da cooperação, e coordenado por um ou mais países também participantes — havendo, ainda, a necessidade de concordância por parte de todos os integrantes dos projetos quanto à admissão de novos países tanto na condição de participantes como de observadores.

Tabela 1
Adesão dos estados integrantes aos projetos da Pesco

País	Coordenação	Integração	Participação
Áustria	1	7	8
Bélgica	1	11	12
Bulgária	1	5	6
Croácia	0	7	7
Chipre	0	9	9
Rep Checa	1	8	9
Estônia	3	4	7
Finlândia	0	5	5
França	15	30	45
Alemanha	9	16	25
Grécia	6	12	18
Hungria	1	8	9
Irlanda	0	2	2
Itália	12	20	32
Letônia	0	4	4
Lituânia	1	4	5
Luxemburgo	0	8	8
Holanda	1	14	15
Polônia	1	12	13
Portugal	3	11	14
Romênia	2	15	17
Eslovênia	1	6	7
Eslováquia	0	5	5
Espanha	6	21	27
Suécia	0	10	10

Fonte: Pesco (2022). Elaboração própria.

Nota 1: O projeto *EU Test and Evaluation Centres* (Eutec) tem a coordenação simultânea de França e Suécia.

Nota 2: O projeto *European Union Training Mission Competence Centre* (EU TMCC) se encontra, atualmente, fechado. Mesmo não estando contabilizado entre os 60 empreendimentos em curso na Pesco, é coordenado pela Alemanha.

Nota 3: O somatório da coluna “Coordenação” totaliza 62 projetos, em razão do Eutec ser coordenado por França e Suécia, simultaneamente, e por se encontrar fechado o EU TMCC, que, gerenciado pela Alemanha, foi contabilizado na coluna.

Especificamente no que concerne à indústria de defesa europeia, Fiott (2018) destaca o empreendimento da Pesco dentro do contexto do lançamento da Revisão Anual Coordenada da Defesa (*Coordinated Annual Review on Defence* — CARD) e do EDF, ressaltando que todos esses empreendi-

mentos foram realizados em cerca de um ano, contrastando com a realidade anterior de décadas sem o desenvolvimento de uma política industrial para a área de defesa na Europa.

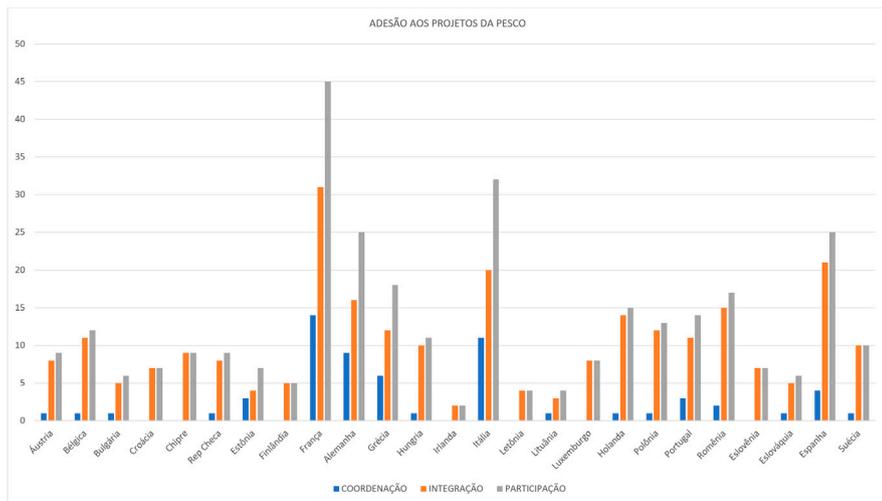


Gráfico 2 — Quantitativo de projetos da Pesca por país.

Fonte: Pesco (2022). Elaboração própria.

Notadamente a partir do *Brexit*, os demais Estados integrantes enxergaram na cooperação permanente uma janela de oportunidade para avançarem em cooperação na área de indústria de defesa, trazendo à tona o aspecto de que a Pesca deve levar a uma cooperação de maior capacidade e sincronização industrial. Berlim observa a cooperação permanente como forma de inclusão dos países europeus, bem como de maior engajamento em defesa, de forma coletiva, corroborando a tese de Billon-Galland e Quencez (2017, 2), que caracterizaram o mecanismo como sendo “[...] um marco de cooperação inclusivo.” Da maior importância são, ainda, os dividendos esperados no que tange à indústria de defesa regional, já que se espera uma cooperação de maior capacidade e sincronização industrial (Fiott 2018).

Com a finalidade de caracterizar os meios pelos quais a cooperação fomentará os projetos industriais de defesa, vale citar a declaração da Comissão Europeia de que os 20% do custeio de projetos de defesa que seriam provenientes de um fundo de capacidades — o *European Defence Industrial Development Programme* — EDIP — seriam aumentados para

30%, no caso de serem concebidos à sombra da Pesco. O EDIDP é uma estrutura que se destina a apoiar financeiramente a indústria de defesa europeia durante a fase de desenvolvimento de novos produtos e tecnologias em áreas selecionadas a nível regional.

Além disso, a cooperação terá como objetivos relacionados à indústria de defesa o aumento dos investimentos e recursos destinados a pesquisas, além de garantir participação no EDF para o aumento dos projetos de capacidades conjuntas. Deste modo, um produto importante da Pesco será o seu efeito multidimensional em termos de expansão regional da capacidade da indústria de defesa europeia. Nunes (2018) dá conta da meta de estabelecimento da Rede Europeia de Regiões Relacionadas com a Defesa, que permitirá à Comissão Europeia dar suporte financeiro a regiões com capital industrial e de investigação importantes, alavancando a constituição de clusters regionais de excelência. Isto é relevante, ainda, para aqueles Estados-membros que, apesar de não possuírem grandes indústrias capazes de fornecer tecnologias e produtos de ponta para defesa, possam, com o apoio financeiro adequado, desenvolver pesquisas e capacidades necessárias para a implementação dos projetos da Pesco.

O European Defence Fund (EDF)

As proposições trazidas pela Pesco contemplam uma gama de oportunidades para o desenvolvimento de capacidades relacionadas à impulsão da indústria de defesa no âmbito da UE. No entanto, em face dos cortes orçamentários impostos pelos países do bloco desde o fim da Guerra Fria, pode-se auferir que o custeio dos projetos demandará recursos de grande monta. Assim, em meados do ano de 2017, a Comissão Europeia estabeleceu o Fundo Europeu de Defesa (EDF), dando seguimento a propostas anteriores apresentadas no contexto do Plano de Ação Europeu de Defesa.

O Plano de Ação Europeu de Defesa é um instrumento de fomento à Base Industrial de Defesa europeia que prevê os seguintes objetivos primordiais: 1) a criação de um Fundo Europeu de Defesa para apoiar o investimento na investigação e no desenvolvimento conjuntos de equipamentos e tecnologias de defesa, materializado pelo EDF; 2) fomentar o investimento em pequenas e médias empresas, *startups*, e outros fornecedores da indústria da defesa; e 3) reforçar o mercado único de defesa.

O EDF apresenta duas subdivisões, ou “janelas”: uma que privilegia pesquisas em defesa conjunta e outra que contempla o desenvolvimento de capacidades conjuntas. Cumpre enaltecer o aspecto de complementaridade que pode ser explorado entre o Plano de Ação e o EDF: o diagnóstico apresentado por Jean-Claude Juncker, então presidente da Comissão Europeia,

em setembro de 2016, deu conta de dados importantes em termos de eficiência da gestão de defesa no entorno europeu. Na oportunidade, Juncker (2016) identificou que a falta de cooperação entre os Estados-membros da UE nos campos de segurança e defesa custam, anualmente, entre 25 e 100 bilhões de euros, tendo como causas principais a ineficiência e a falta de economia de escala para indústria e produção.

O mesmo relatório considerou, ainda, os efeitos positivos que um maior engajamento em defesa poderia trazer ao continente. A indústria de defesa europeia gera um volume de negócios total de 100 bilhões de euros por ano e emprega 1,4 milhão de pessoas altamente qualificadas, direta ou indiretamente. Cada euro investido em defesa gera um retorno de 1,6 euros, em particular em empregos qualificados, pesquisa, tecnologia e exportações (Juncker 2016).

Assim, a complementaridade pode ser verificada na medida em que o que foi previamente planejado no escopo do Plano de Ação Europeu de Defesa poderá ser também implementado com os recursos do EDF. Ao ser feita uma análise mais pormenorizada, pode-se verificar que as destinações orçamentárias do EDF são ambiciosas, e o aspecto assertivo do plano em curso aponta para a adoção de uma política industrial de defesa com prazos pré-estabelecidos (Drent and Zandee 2018).

Cumprir destacar, ainda, que a proposta do EDF, além de buscar mitigar os efeitos advindos do reduzido percentual do PIB destinado a gastos militares no âmbito da UE, aposta em maior participação de pequenas e médias empresas do setor de defesa para o desenvolvimento dos projetos de produção de material bélico. Além disso, pode-se verificar que o EDF privilegiará os planos concebidos pela PESCO (acréscimo de 10%), oferecendo oportunidade para o fomento de uma Base Industrial de Defesa europeia mais produtiva.

BREVE DIAGNÓSTICO DA PRONTIDÃO DAS FORÇAS ARMADAS DA ALEMANHA

Como se viu, a UE já possuía estruturas para fomentar sua indústria de defesa, porém ainda carecia de maiores incentivos para investir na área. As ofensivas militares perpetradas pela Rússia contra a Ucrânia serviram, então, como um elemento catalisador. Em que pese a anexação da península da Crimeia pelos russos em 2014 já tenha representado um alerta — levando à condução dos conflitos armados à guerra convencional —, a invasão da Rússia à Ucrânia, em fevereiro de 2022, provocou transformações significativas nas políticas de defesa alemã.

O posicionamento do chanceler Olaf Scholz, empossado em 2021, tem evidenciado uma postura objetiva e direcionada ao aumento da prontidão da *Bundeswehr*, tomando em consideração a estatura político-econômica do país no concerto europeu e os compromissos de mútua defesa preconizados pela OTAN.⁵ A postura assumida dá conta da percepção de que a Alemanha necessita modificar drasticamente a sua política de defesa, adotando uma postura mais assertiva. Com efeito, o chefe de governo alemão anunciou a previsão de 100 bilhões de euros no orçamento federal de 2022, criando fundo inédito para o reaparelhamento da *Bundeswehr*, asseverando que os recursos serão empregados em investimentos necessários e projetos de armamento. Além disso, afirmou que o país investirá, ano após ano, mais de dois por cento de seu PIB em defesa, conforme recomenda a OTAN, alterando a realidade observada desde a reunificação (Rathke 2022).

As melhorias necessárias para a capacidade de desdobramento imediato, contudo, são significativas. Quando da anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, militares alemães já declaravam preocupação no que tange à proporção considerável de equipamentos como helicópteros de ataque e aeronaves de caça indisponíveis, trazendo dúvidas acerca da habilidade da Alemanha em prover auxílio em defesa aérea para seus aliados da OTAN no Báltico, caso houvesse uma escalada na crise ucraniana de outrora. Detalhadamente, integrantes das forças armadas germânicas afirmaram que, na época, apenas 70 dos 180 veículos blindados de combate Boxer, sete dos 43 helicópteros de emprego em operações navais, 42 das 109 aeronaves Eurofighter e 38 dos 89 aviões Tornado estavam operacionais (Siebold 2014).

Ainda no que se refere às possibilidades de emprego, vale destacar a situação de redução de efetivos hoje enfrentadas pelas forças armadas alemãs. De acordo com o International Institute for Strategic Studies, a *Bundeswehr* atingiu em 2016 o menor efetivo de pessoal desde a sua recriação, em 1955, com 176.000 militares da ativa (IISS 2017).

Para Dyson (2014), a Alemanha precisa investir em capacidades de reconhecimento, bem como realizar testes de ataque de precisão periódicos, caso queira manter-se em condições de equivalência e interoperabilidade com seus aliados da OTAN. O autor assevera, ainda, que a inobservância desses aspectos poderá deixar o país, do ponto de vista tecnológico, atrás de países da aliança militar do Ocidente. Assim, urge que Berlim lidere uma iniciativa europeia para a melhoria da sua base tecnológica de defesa. Entretanto, aspectos de ordem política impõem obstáculos ao desenvolvimento de uma política industrial de defesa comum e objetiva. A Alemanha ainda vive um ambiente de sensibilidade política quanto ao desdobramento de tropas no exterior, além de encarar o assunto de defesa como um grande “perdedor

de votos” nas eleições regionais e federais, o que dificulta o surgimento de lideranças profissionais assertivas nessa pauta (Dyson 2014, 468).

Diante da análise até aqui perseguida, pode-se inferir que são necessários esforços substantivos para o desenvolvimento de uma indústria de defesa capaz de garantir ao Estado alemão a correção das deficiências observadas no que se refere, particularmente, à disponibilidade de material de emprego militar. Além das necessidades imediatas quanto à retomada de projetos estratégicos de defesa, a realidade de defesa alemã carecia, ainda, de intenção política para a transposição de obstáculos que se interpõem entre o seu atual estado de deficiência no andamento de projetos estratégicos e o atingimento de mecanismos de cooperação regional capazes de fomentar sua Base Industrial de Defesa. Assim, a seção seguinte descreverá criticamente a Pesco e o EDF como estruturas emergentes capazes de preencher esta lacuna, promovendo o desenvolvimento da indústria de defesa por meio da integração regional.

A PESCO, O EDF E A ALEMANHA: UMA NOVA OPORTUNIDADE?

A adesão da Alemanha à Pesco representa um ponto de inflexão importante tanto para o país quanto para o desenvolvimento de uma política de defesa coletiva no âmbito da UE, nos moldes do Consenso de Munique, minimizando a ação de entraves que impedem o desenvolvimento de uma indústria de defesa competitiva e com melhores índices produtivos. A confiança do país nas estruturas da Pesco e do EDF demonstra a firme intenção nacional em avançar a largos passos na direção de uma política de defesa mais objetiva e regionalizada. Sobre esse desafio, a ex-ministra da Defesa e atual presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, assim se referiu:

Tendo em conta os desafios globais, como o terrorismo, a pobreza e as alterações climáticas, a Europa deve agora começar finalmente a ganhar força. Aqueles que estão dispostos devem ser capazes de seguir em frente — sem serem bloqueados por outras nações individuais. Na área de defesa, **já conseguimos fazer isso com a Pesco** (grifo nosso). No domínio da política externa europeia, ainda não fomos tão bem sucedidos. Quando se trata de tomar decisões controversas, somos bloqueados pela exigência de unanimidade — na verdade, também precisamos de algo como uma Pesco na política externa (Leyen 2018, não paginado).

Em que pese haja relativa distância entre o discurso e a efetiva adoção de medidas para a superação de obstáculos operacionais, observa-se que a Alemanha toma parte em importantes projetos estratégicos para o desenvolvimento de sistemas de armas, bem como de outros projetos de defesa.

Na atualidade, existem 60 projetos que contemplam sistemas de armas e adoção de medidas visando à interoperabilidade das forças armadas dos Estados que integram a Pesco. Corroborando a análise de discurso no que tange à importância da cooperação em defesa para a política alemã, verifica-se que Berlim toma parte em 25 desses empreendimentos, quer como país coordenador, quer como Estado participante.

Quadro 2
Participação da Alemanha nos projetos da Pesco⁶

Coordenação	Participação
Centro de Competência da Missão de Formação da União Europeia (EU TMCC)	Sistema terrestre integrado não-tripulado (UGS)
Núcleo da Operação de Resposta a Crises da Eufor (Eufor CROC)	Helicóptero europeu de ataque Tiger Mark III
Sistema europeu de aeronaves de média altitude remotamente pilotadas (Eurodrone)	Sistema de mobilidade militar
Comando Médico Europeu (EMC)	Projeto de bases combinadas (Co-basing)
Elemento de Coordenação de Apoio Geometeorológico e Oceanográfico (Geometoc)	Sistema de Rádio Europeu Definido por Software (Essor)
Rede de Hubs Logísticos na Europa e Apoio às Operações (NetLogHubs)	Sistema Estratégico de Comando e Controle para Missões e Operações na Política de Segurança e Defesa Comum (Eumilcom)
Transporte Aéreo Estratégico para Carga Excessiva (Satoc)	Programa de Capacitação e Interoperabilidade em Guerra Eletrônica para Cooperação Futura em Operações Conjuntas de Vigilância e Reconhecimento (JISR)
Centro de Coordenação Cibernética e de Domínio da Informação (CIDCC)	Solução da União Europeia em Radio-navegação (EURAS)
Centro Comum de Imagens Governamentais (CoHGI)	Centro Europeu Integrado de Treinamento Conjunto e Simulação (Eurosim)
	Programa de Materiais e Componentes para Competitividade Tecnológica da UE (MAC-EU)
	Sistema de Aeronave de Pequeno Porte Remotamente Pilotada de Última Geração (NGSR)
	Projeto Carga Tática de Tamanho Médio (FMTC)
	Defesa de Ativos Espaciais (DoSA)
	Rede Europeia de Consciência Situacional e Vigilância Espacial Militar (EU-SSA-N)
	Sistema de aviso oportuno e interceptação em vigilância de área baseada no espaço (Twister).

Fonte: Pesco (2022b). Elaboração própria.

De acordo com o Sipri (2022), todavia, dentre as 100 maiores empresas produtoras de armamentos e prestadoras de serviços de interesse militar, figuram apenas quatro alemãs — Rheinmetall, ThyssenKrupp, Krauss-Maffei Wegmann e Hensoldt. Sobre essas empresas, faz-se oportuno destacar a inserção da Hensoldt, especializada na área de tecnologia e cibersegurança, no universo das maiores empresas produtoras de material bélico, com um aumento expressivo de 34% nas suas operações entre 2016 — quando o volume de negócios era de US\$ 6,6 bilhões — e 2020 — quando o montante negociado passou a ser de US\$ 8,9 bilhões.

Para fins comparativos, entretanto, a Alemanha encontra-se atrás de Reino Unido (somente a BAE Systems negociou US\$ 24,02 bilhões), França (a Thales, isoladamente, computou US\$ 9,1 bilhões) e Itália (a Leonardo, líder no país, somou US\$ 11,2 bilhões, também de forma isolada) (Sipri 2022).

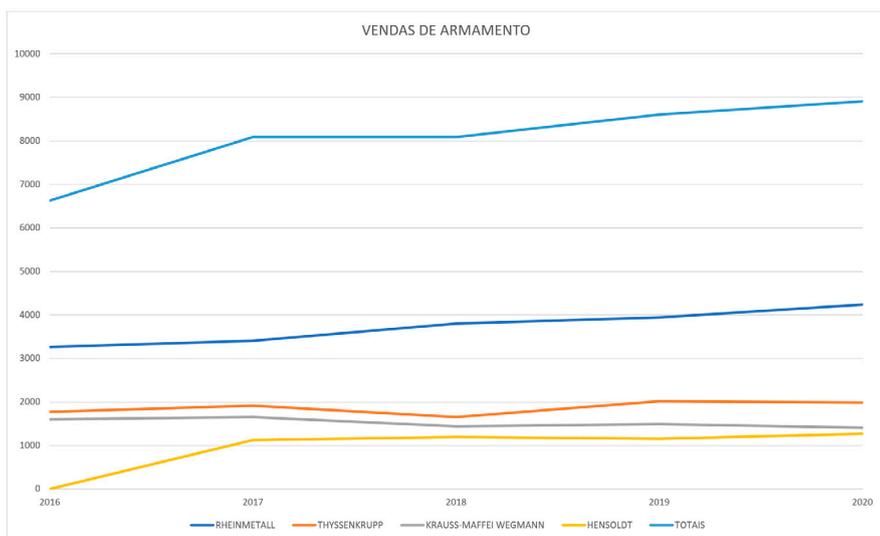


Gráfico 3 — Volume de negócios das quatro maiores empresas da Base Industrial de Defesa alemã.

Fonte: Sipri (2022). Elaboração Própria.

Da análise do Gráfico 3 depreende-se o aumento do volume de negócios das empresas alemãs que figuram entre as cem maiores do mundo, de acordo com dados do Sipri (2022), considerando-se o somatório de cada uma delas. Pode-se verificar que o desempenho da Rheinmetall se sobressai em

relação às congêneres, tendo contribuído para a melhoria do desempenho do setor. Vale destacar, ainda, o incremento de 11,4% no valor de suas vendas, do ano de 2017 para o ano de 2018, tendo sido este o maior crescimento no período compreendido entre 2016 e 2020, e que é coincidente com o início das atividades do EDF.

Quanto a influência política da Alemanha sobre os projetos da Pesco, nota-se que o país emitiu, por ocasião da publicação da Estratégia Global Europeia, em junho de 2016, um documento conjunto com a França em setembro do mesmo ano em defesa de uma Pesco com adesão voluntária, aberta e inclusiva, estabelecendo compromissos capazes de vincular os Estados voluntários com objetivos claros e referências concretas. Por esse motivo, ao mesmo tempo em que reputam a Alemanha como elemento-chave da cooperação permanente, Koenig e Walter-Franke (2017) corroboram a ideia de que o país visualiza o instrumento de defesa sob a perspectiva da integração europeia, estando empenhada a evitar novas fissuras em torno de um eventual núcleo nascente de defesa no continente.

No que concerne ao nível político, o papel alemão tem sido de liderança. Levando em consideração os baixos investimentos anuais em projetos colaborativos de pesquisa e tecnologia, bem como a perda de cerca de 30 bilhões de euros ao ano em face da fragmentação do mercado de defesa europeu e da falta de interoperabilidade entre as forças armadas, a Alemanha solicitou, novamente com a França em setembro de 2016, à Comissão Europeia e à Agência Europeia de Defesa que criassem incentivos para a cooperação em defesa entre os Estados-membros. Como consequência, o presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, propôs a criação de um fundo europeu para turbinar a pesquisa e a inovação, entendidas como essenciais para o avanço não só das forças armadas, mas do desenvolvimento nacional (Koenig and Walter-Franke 2017). Para Gotkowska (2017), a participação alemã na Pesco sinaliza não apenas a intenção de se obter um instrumento de ampla negociação para assuntos de defesa, mas sim uma realidade de assunção de compromissos firmes por parte dos ministros da Defesa e das Relações Exteriores dos Estados participantes no fortalecimento da CSDP, no âmbito da UE.

O que se pleiteia com a Pesco, em suma, é a autonomia estratégica, consoante as linhas gerais da Estratégia Global da UE. Porém, as suas capacidades ainda não foram propriamente definidas, seja por razões estruturais ou diplomáticas, mantendo-se a UE dependente do seu principal parceiro transatlântico, os Estados Unidos, em termos de defesa (Biscop 2018). Estruturalmente, “a manutenção de uma cooperação de defesa significativa na Europa é dificultada pela fragmentação industrial da defesa, uma mul-

tiplicidade de estruturas institucionais, culturas estratégicas divergentes e oposição doméstica à integração.” (Martill and Gebhard 2022, 97).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel de vanguarda desempenhado pela Alemanha no âmbito da UE e, conseqüentemente, nas concepções da Pesco e do EDF são significativos para a política de defesa alemã e europeia. A pesquisa argumentou que a Pesco e o EDF funcionam como propulsores da política de defesa e vetores de fomento para a Base Industrial de Defesa da Alemanha. Em última análise, também comprova os benefícios de processos de integração regional avançados para a indústria bélica e o desenvolvimento econômico nacional, que podem ser replicados em outras regiões.

A Pesco e o EDF influenciam o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa Alemã na medida em que o país coordena nove projetos sob o escopo da cooperação permanente, além de tomar parte em outros 15. Levando-se em consideração a situação da indústria de defesa alemã, que mantém quatro empresas entre as 100 maiores vendedoras de material bélico no mundo no ano de 2021, pôde-se verificar incremento de 34,4% em volume de negócios no período entre 2016 e 2020, sendo este corte temporal coincidente com a implementação do EDF. Conseqüentemente, o atingimento progressivo das metas de investimento resultará em quantidade maior de capital para o desenvolvimento de capacidades industriais conjuntas, merecendo destaque os incrementos de 100% nos investimentos em desenvolvimento de capacidades, no contexto do EDF, tanto com recursos dos Estados-membros quanto com recursos da UE. Assim, busca-se superar o problema de falta de economia de escala para indústria e produção bélica e a falta de convergência entre os países-membros da UE em assuntos de defesa.

Portanto, por mais que a invasão da Rússia à Ucrânia tenha suscitado uma mudança paradigmática nas intenções orçamentárias, as estruturas capazes de colocar em prática tal reorientação já estavam lançadas tanto em nível doméstico quanto regional. A Pesco e o EDF, neste sentido, podem ser encarados como o vetor operativo das diretrizes promulgadas pelo Livro Branco de Defesa de 2016, que ficaram conhecidas como o Consenso de Munique.

Por fim, conclui-se que a política alemã para a defesa, embora reconheça a dependência histórica em relação aos Estados Unidos e à OTAN, está voltada para a obtenção de crescente independência quanto às suas capacidades produtivas. Deste modo, a relevante participação da Alemanha na condução da Pesco e do EDF, mesmo diante das resistências históricas para

assuntos bélicos, somada à inflexão na condução do orçamento de defesa do país a partir de 2022, tem potencial para minimizar a dependência do guarda-chuva securitário norte-americano a médio e longo prazo.

REFERÊNCIAS

Aben, J, and J. Fontanel 2019. “Military Expenditure as a Proxy for State Power. The Case of France”. *Defence and Peace Economics* 30, no. 2: 133–41.

Ashford, E., and M. Kroenig “Is Europe serious about self-defense, or free-riding?” *Foreign Policy* (2 jun.) 2023. foreignpolicy.com/2023/06/02/nato-macron-defense-europe-spending-free-riding/.

Banco Mundial. 2023. *Trading Economics: Alemanha — PIB*. pt.tradingeconomics.com/germany/gdp.

Biscop, S. 2018. “Pesco, Strategic Autonomy, and Ambition.” *Sicherheit Und Frieden (S+F) / Security and Peace* 36, no. 4: 191–95. www.jstor.org/stable/26630051.

Brands, H. 2017. Dealing with allies in decline: alliance management and U.S. strategy in an era of global shifts. *Center for Strategic and Budgetary Assessments* (1 may). csbaonline.org/research/publications/dealing-with-allies-in-decline-alliance-management-and-u.s.-strategy-in-an-

Brzoska, M. 2014. “Debating the future of the German arms industry, again”. *Stockholm International Peace Research Institute*, Commentary, WritePeace blog, www.sipri.org/commentary/blog/2014/debating-future-german-arms-industry-again.

Deutschland. 1994. “Weißbuch 1994: Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr”. *Bundesministerium der Verteidigung*. <https://www.bmvg.de/de/themen/weissbuch>.

Drent, M., and D. Zandee. 2018. “More European defence cooperation: the road to a European defence industry?”. Policy Brief. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations (abr.).

Duke, S. 2018. “European Defence Architecture: Institutional Developments”. *Nação e Defesa: European Defence. Revista do Instituto da Defesa Nacional*, no. 150: 23–32. Lisboa (nov.).

Dyson, T. 2014. “German Defence Policy under the Second Merkel Chancellorship”. *German Politics, Journal of the International Association for the Study of German Politics (IASGP)* 23, no. 4: 460–476. Taylor & Francis Online. www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09644008.2014.953486?needAccess=true.

Fiott, D. 2018. “European Defence Markets and Industries: New Initiatives, New Challenges. *Nação e Defesa: European Defence. Revista do Instituto da Defesa Nacional*, no. 150: 76–84. Lisboa (nov.)

Fonfría, F. 2019. *Indústria de Defesa no Contexto da OTAN*. Minicurso ministrado aos cursos de Pós-graduação *Strictu Sensu* do Instituto Meira Mattos, da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército nos dias 26 e 29 de março de 2019.

Gotkowska, J. 2019. “Berlin and Pesco: German priorities in developing military cooperation within the EU”. *Analyses, Center for Eastern Studies*. www.osw.waw.pl/en/o-nas.

International Institute For Strategic Studies. 2016. *The Military Balance: the Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics*. Londres: IISS,

Juncker, J. 2016. *European Defence Action Plan*. Encarte. Estrasburgo: Comissão Europeia.

Kempin, R., and B. Kunz. 2017. “France, Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era”. *Notes du Cerfa*, no. 141. Ifri (dez.).

Koennig, N., and Marie, Walter-Franke. 2017. “France and Germany: Spearheading a European Defence and Security Union?” *Policy Paper*, no. 202 (19 jul.). Berlim: Jackes Delors Institute.

Kunz, B. 2016. “The 2016 German White Paper: The consolidation of the ‘Munich Consensus’ and persisting questions”. *Policy Papers*, no. 134 (Oct.). Institut Français des Relations Internationales (IFRI). www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/notes-cerfa/2016-german-white-paper-consolidation-munich-consensus-and.

Leyen, U. 2018. *Discurso da Ministra Federal de Defesa da Alemanha por ocasião da abertura da 54ª Conferência de Segurança de Munique* (Fev.). www.bmvg.de/resource/blob/22180/a4b7d92394e5ff6b7689c79cc71fa9d9/20180216-download-eroeffnungsrede-englisch-data.pdf.

Martill, B., and C. Gebhard. 2022. Combined differentiation in European defence: tailoring Permanent Structured Cooperation (Pesco) to strategic and political complexity. *Contemporary Security Policy* 44, no. 1: 97–124. doi.org/10.1080/13523260.2022.2155360.

Nunes, I. 2018. “European Defence Cooperation”. *Nação e Defesa: European Defence. Revista do Instituto da Defesa Nacional*, no. 150: 48–75 (nov.). Lisboa.

Permanent Structured Cooperation. *Pesco Participating Member States*. pesco.europa.eu/about/.

Permanent Structured Cooperation. *Projects*. www.pesco.europa.eu/#projects.

Rathke, J. Putin 2022. Accidentally Started a Revolution in Germany. *Foreign Policy* (27 fev.). foreignpolicy.com/2022/02/27/putin-war-ukraine-germany-scholz-revolution/.

Rumsfeld, D. 2002. Transformando as Forças Armadas. *Política Externa* 11, no. 2 (set./out./nov.).

Schneider, P. 2016. “Migrantes und Flüchtlinge als Herausforderung für Deutschland und Europa”. *S+F, Sicherheit und Frieden*.

Scholz, O. 2022. *Resolutely committed to peace and security. Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag* (27 Feb.). Berlin. www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378.

Steinmeier, F. 2016. Germany’s new global role. *Foreign Affairs* (July/Aug.).

Stockholm International Peace Research Institute. Sipri Military Expenditure Database. milex.sipri.org/sipri.

Thudium, G. 2018. “A Alemanha e sua política exterior e de segurança na República de Berlim: entre o Leste e o Oeste, o global e o regional”. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 100f.

Viana, V. 2018. “Editorial”. *Nação e Defesa: European Defence. Revista do Instituto da Defesa Nacional*, no. 150: 5–7 (nov.). Lisboa.

A PESCO E O EDF COMO MECANISMOS DE FOMENTO À INDÚSTRIA DE DEFESA DA ALEMANHA

RESUMO

O propósito deste artigo é analisar a Permanent Structured Cooperation (Pesco) e o European Defence Fund (EDF) como iniciativas capazes de fomentar a Base Industrial de Defesa da Alemanha e concretizar as políticas estabelecidas pelo Consenso de Munique. Desde a reunificação, o desenvolvimento da indústria de defesa alemã tem sido motivo de debate em virtude das restrições históricas e de deficiências estruturais que prejudicam a persecução de projetos estratégicos. Em 2016, porém, o Livro Branco de Defesa da Alemanha estabeleceu diretrizes ambiciosas para a sua política exterior e de segurança. Ademais, o papel de vanguarda do Estado alemão na implementação da Pesco e do EDF, a ativa participação em projetos para o desenvolvimento de sistemas de armas conjuntas no âmbito da União Europeia (UE) e as novas diretrizes orçamentárias suscitadas pela invasão da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022 sugerem uma reorientação estratégica. Neste sentido, argumentamos que a Pesco e o EDF, enquanto estruturas avançadas de integração regional, se tornaram importantes vetores de fomento da Base Industrial de Defesa da Alemanha, ainda que historicamente subutilizados em função da aliança transatlântica e por divergências de cultura estratégica entre os países-membros.

Palavras-chave: Permanent Structured Cooperation; European Defence Fund; Alemanha; Base Industrial de Defesa.

ABSTRACT

This article aims to analyse the Permanent Structured Cooperation (Pesco) and the European Defence Fund (EDF) as initiatives capable of promoting the German Defence Industrial Base and implementing the Munich Consensus policies. Since reunification, the development of the German defence industry has been a matter of debate due to historical constraints and structural deficiencies which hamper the pursuit of strategic projects. The 2016 White Paper, however, set ambitious foreign and security policy guidelines. Moreover, Germany's vanguard role in the implementation of Pesco and EDF, the active participation in projects for the development of joint weapons systems within the European Union (EU) and the sharp increase in its defence budget due to the Russian invasion of Ukraine in February 2022 suggest a strategic reorientation. In this sense, we highlight the role of Pesco and EDF, as advanced structures of regional integration, in promoting the German Defence Industrial Base, yet historically neglected due to the transatlantic alliance and differences in strategic culture among member countries.

Keywords: Permanent Structured Cooperation; European Defense Fund; Germany; Military-industrial Complex.

Recebido em 26/10/2022. Aceito para publicação em 21/11/2023.

NOTAS

1. Entre 1969 e a reunificação da Alemanha, em 1990, foram publicados sete documentos sobre a política de defesa da República Federal da Alemanha: em 1970, 1971/1972 e 1973/1974, sob o chanceler Willy Brandt; em 1975/1976 e 1979, sob o chanceler Helmut Schmidt; e em 1983 e 1985, já sob o chanceler Helmut Kohl. Nos 26 anos subsequentes, entre 1990 e 2016, apenas três documentos foram lançados: em 1994, novamente sob o chanceler Helmut Kohl; e em 2006 e 2016, sob a chanceler Angela Merkel.
2. A questão sobre a participação das Forças Armadas da Alemanha em operações *ad hoc* vem sendo motivo, desde 2013, de um debate jurídico quanto à sua legalidade. Isso se deve ao fato de que tais missões, em tese, não se enquadram no dispositivo legal oferecido pela Lei Fundamental Alemã para o engajamento da *Bundeswehr* em missões no exterior (Artigo 24, parágrafo 2), nem na referência oferecida pelo Tratado da União Europeia (Artigo 42, parágrafo 7).
3. A Política Comum de Segurança e Defesa permite que a UE assuma um papel de liderança nas operações de manutenção da paz, na prevenção de conflitos e no reforço da segurança internacional. É parte integrante da abordagem abrangente da UE em matéria de gestão de crises, com base em recursos civis e militares.
4. C4ISR — Abreviatura de Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento).
5. Consoante o discurso de Scholz em 27 de fevereiro de 2022: “[...] a Bundeswehr precisa de recursos novos e fortes. [...] É claro que devemos investir muito mais na segurança do nosso país, para proteger nossa liberdade e nossa democracia. Este é um grande empreendimento nacional. O objetivo é uma *Bundeswehr* poderosa, de ponta e progressiva, na qual podemos confiar para nos proteger. Na Conferência de Segurança de Munique, há uma semana, eu disse que precisamos de aviões capazes de voar, navios que possam partir para o mar e soldados que estejam perfeitamente equipados para suas missões.” (Scholz 2022, não paginado, tradução nossa).
6. Importante salientar, ainda, a participação da Alemanha, juntamente com a França, no desenvolvimento do projeto FCAS (*Future Combat Air System*), que consiste em nova aeronave de combate a ser posta a serviço das forças armadas europeias (Fonfría 2019).

A influência da capacidade logística no poder dissuasório

The influence of logistical capacity on deterrent power

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 1, jan./jun. 2023, p. 97–118

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023.75307

ISSN 2358-3932

RODRIGO SILVA CAMPOS DE MOURA
FÁBIO AYRES CARDOSO

INTRODUÇÃO

As Forças Armadas têm por função servir como elemento conformador do sistema de defesa de um Estado, que considera, em essência, o emprego de força militar para a proteção territorial e do patrimônio nacional contra ameaças de natureza eminentemente externa. Esta responsabilidade é exercida por meio do preparo e emprego de meios humanos, materiais, infraestruturais e informacionais que compõem as capacidades orgânicas das Forças Armadas. Esses meios abrangem tanto tropas, suprimentos e sistemas de armas, quanto instalações, bases de dados e procedimentos doutrinários, todos necessários à criação de capacidade combativa. É por meio desse acervo, de naturezas material e não material, que as possibilidades de resposta militar de uma nação podem ser materializadas em prol de sua defesa e, em última instância, da manutenção da própria soberania. Com isto, o Estado é capaz de garantir sua existência independente em

Rodrigo Silva Campos de Moura é mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (Unifa). Especialização em Logística pelo Instituto de Logística da Aeronáutica (ILA). Mestrando em Logistics and Supply Chain Management no Air Force Institute of Technology (AFIT), EUA. Contribuição no artigo: Introdução, Revisão de Literatura (item Teoria da Dissuasão), Análise (item Aspecto Estrutural da Logística), Decorrências da Análise (itens Efeitos na Prontidão Militar; Recomendações de Investimento Logístico), e Considerações Finais, todos sob orientação do Prof. Dr. Fábio Ayres Cardoso. Orcid.org/0000-0002-5621-2980. E-mail: rodrigocmoura@hotmail.com.

Fábio Ayres Cardoso é doutor em Gestão Tecnológica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), Brasil. Mestrado em Logistics and Supply Chain Management pelo Air Force Institute of Technology (AFIT), EUA. Professor e pesquisador de Logística Aeroespacial na Universidade da Força Aérea (Unifa). Contribuição no artigo: Revisão de Literatura (2.2 Teoria da Logística), Seção de Análise (3.2 Aspecto Processual da Logística) e revisão final do artigo. orcid.org/0000-0003-0732-9792. E-mail: cardosoaf@yahoo.com.br / cardosofac@fab.mil.br.

âmbito interno, e manter a sua independência em relação aos demais atores estatais, na relação com outros atores estatais (Pereira, Minari Júnior, and Craveiro 2018).

No que toca à habilidade de combater, as Forças Armadas atuam como importante elemento gerador de poder dissuasório, com o propósito de inibir ou restringir comportamentos agressivos de um adversário, assim como assegurar o estado de segurança desejado pelo Estado. Este efeito é obtido a partir de um conjunto integrado de meios que formam as capacidades de exercer violência, abrangendo níveis de treinamento, habilidades de planejamento e gestão, comando e controle e, especialmente, quantidade e qualidade de seus recursos. Esse quadro estrutural para evitar conflitos armados, por meio de uma postura preventiva da defesa nacional, no entanto, deve ser capaz de criar as condições básicas para uma dissuasão efetiva, que envolvem três elementos, conforme Michael Mazarr (2018): i) motivação do oponente; ii) clareza sobre o objetivo da dissuasão e ações que o defensor poderá tomar; e iii) confiança do oponente nas capacidades e na vontade do defensor. Esses componentes, resultados de critérios perceptuais, só oferecem garantias de convencimento dos riscos de agressão quando suportadas por um sistema logístico igualmente crível (Fillipidou 2020; Mazarr 2018). Isto é, um sistema capaz de prover, nos momentos e lugares requeridos, os meios humanos, materiais e serviços necessários ao cumprimento das missões atribuídas às Forças Armadas.

O sistema logístico das Forças Armadas envolve o planejamento e gestão de seus bens físicos, no tempo e espaço, em favor de atender às necessidades de suas operações em sede e fora de sede. As primeiras envolvem o funcionamento das organizações militares, no que toca, não somente ao gerenciamento de bens estocados — artigos administrativos e de emprego em combate — e a sua distribuição para entidades internas (bases militares e suas partições), mas também o planejamento da aquisição, a manutenção e o descarte desses bens (Kress 2016). As segundas envolvem o desdobramento e a sustentação de arranjos de força vocacionados para atuação em operações militares, de emprego real e de adestramento. Seja na instância recuada, seja na avançada da logística militar, ambas devem oferecer condições para a geração de poder, inclusive o dissuasório, tendo em vista ser ela também uma forma de coerção (Byrum 2016). O impacto dessas condições na defesa do Brasil está relacionado, especialmente, ao grau de prontificação material capaz de minimizar tempos de resposta militar, quando da necessidade de emprego bélico ou de demonstração de força. A questão que se coloca é de entender como a logística militar, em termos de ações conduzidas em sede e fora de sede, pode afetar a geração de poder dissuasório verossímil.

Diante do exposto, o objetivo deste artigo é analisar a influência da logística militar nas condições básicas para ocorrência de uma dissuasão bem-sucedida, a partir da resposta à seguinte pergunta: como a logística militar é capaz de criar condições dissuasórias? A pesquisa deste artigo é classificada como qualitativa e aplicada, de procedimento bibliográfico a partir de fontes secundárias, e de objetivo exploratório. Foram usados, como referenciais teóricos, a Teoria da Dissuasão e a Teoria da Logística. A relevância e principal contribuição do artigo está na provisão de uma ponte conceitual entre as teorias logística e dissuasória, e no potencial para instruir prioridades de investimento logístico, no âmbito militar, vinculados a cada uma das condições de geração de uma dissuasão crível. Sua justificativa repousa na necessidade de reflexão sobre as condicionantes estruturais e processuais intervenientes à logística militar na geração do efeito dissuasório de uma Força Armada, face ao impacto dessas no planejamento de força (aquisições, treinamento, infraestrutura etc.) e investimentos nacionais na indústria de defesa e em infraestruturas críticas (estradas, portos etc.). A limitação deste trabalho está na perspectiva tomada de priorizar apenas decorrências da vertente militar da logística como influente na dissuasão, devido à sua relação com capacidade ofensiva, evitando discorrer sobre aquelas afetas às outras expressões do Poder Nacional, como político, econômico, psicossocial e ciência e tecnologia.

Este artigo é organizado em cinco partes. A primeira apresentou a contextualização, o problema, o objetivo, a justificativa, a contribuição e as limitações da pesquisa realizada. A segunda seção apresentará uma breve revisão da literatura relacionada à Teoria da Dissuasão e à Teoria da Logística, no que tange aos principais conceitos demandados pela abordagem deste artigo. A terceira seção contemplará os aspectos estruturais e processuais da logística militar, intervenientes às fases de projeção e sustentação de força, e como suas condições podem afetar à dissuasão, em termos diretos e indiretos, relativos a sistemas humanos, tecnológicos, infraestruturais e informacionais. A quarta seção apresentará a discussão sobre investimentos logísticos para a criação de uma dissuasão crível, tendo em vista a prontidão militar. Por fim, a última seção remata este artigo, revisitando suas partes principais e apresentando sugestões para a continuidade da pesquisa.

REVISÃO DA LITERATURA

Teoria da Dissuasão

Surgida conceitualmente nos trabalhos de Thomas Hobbes, Cesare Beccaria e Jeremy Bentham, a dissuasão refere-se à ação de desencorajar ou coagir um oponente a não violar regras de convivência estabelecidas, a fim de evitar que se cometa infrações por temor às suas consequências (Nagin, Cullen, and Johnson 2018; Johnson, Leeds, and Wu 2015). O objetivo da dissuasão é, então, a manutenção do *status quo* por meio de ameaças expressas, que podem levar o oponente a ponderar custos e benefícios de uma ação, e concluir que os primeiros não compensam os segundos. Apesar de considerada produto da Guerra Fria, no que concerne à vertente nuclear da dissuasão, no meio militar envolve desencorajar ou restringir ações de natureza cinética e cibernética como, por exemplo, ataques aéreos a infraestruturas nacionais ou o sequestro de dados de sistemas de defesa de forças oponentes. A dissuasão desempenha, dessa forma, um papel importante para justificar e influenciar o pensamento e as práticas estratégicas das nações (Hillison 2017). Isto se manifesta axiomático no glossário da Forças Armadas brasileiras (Brasil 2015), quando emassa na definição de dissuasão três elementos: atitude estratégica; forças militares fortes; e pronto-emprego, em favor do esforço de desencorajamento de ações hostis por outro Estado.

A dissuasão, como postura de intimidação, visa atuar em antecipação à manifestação de uma agressão (Morgan 2012). Um de seus aspectos centrais é sua natureza psicológica, orientada para influenciar decisão. Esta capacidade de suggestionar, entretanto, exige que o potencial oponente seja racional o suficiente para perceber que está sendo dissuadido. Dessa forma, atores devem tanto ser capaz de raciocinar conforme as regras da razão e classificar suas preferências antes de decidir, quanto envidarem esforços para alcançar essas escolhas (teoria da escolha racional) (Fillipidou 2020). No entanto, isso não tem se mostrado incontroverso em situações reais. Pelo contrário, valores pessoais, imperativos de temeridade e distorção cognitiva têm afetado decisões em situações de crise ou conflito armado (Payne and Walton 2002). Exemplos se manifestaram nas posturas incrédulas de ditadores como Saddam Hussein, na crise que antecedeu a Guerra do Golfo (1991), e Muammar Kadafi, na revolução na Líbia (2011). No caso da Guerra do Golfo, a ameaça da coalizão, liderada pelos Estados Unidos, de danificar a economia e a sociedade iraquiana se mostrou insuficiente, pois esses eram elementos que o Saddam Hussein não se preocupava; o que realmente importava para ele eram a sua vida e a manutenção no po-

der (Payne and Walton 2002). No exemplo da revolução na Líbia, mesmo diante da pressão internacional contra a repressão aos manifestantes civis, empreendida pelo regime de Kadafi, tal ação foi ineficaz para cessar os ataques, pois, aderente à cultura árabe, a luta, mesmo com derrota assegurada, ainda é preferível à desonra (Payne and Walton 2002).

Como uma estratégia do emprego potencial da violência, a dissuasão possui variadas classificações, conforme perspectiva de análise. De início, ela pode ser de natureza punitiva ou de negação (Wasser et al. 2018). A primeira lida com medo de retaliação futura, enquanto a segunda, com medo de danos atuais insuportáveis. A dissuasão pode ser de natureza ampla, em favor de evitar um conflito geral, ou pontual, em prol de impedir uma agressão específica. Pode ser central, focada na proteção do próprio território, ou estendida, quando da participação de aliados. A dissuasão pode ainda ser imediata, revertendo a escalada de uma crise, ou geral, como constituinte de uma estratégia nacional, como no caso brasileiro, mencionados na Política de Defesa Nacional e na Estratégia Nacional de Defesa (Brasil 2016). Dessa maneira, a credibilidade é fator chave para o sucesso da dissuasão, na medida em que a confiança no cumprimento das ameaças, sequente a uma reputação já estabelecida, adentra nos cálculos de custo-benefício do oponente (Johnson, Leeds, and Wu 2015). Ressalta-se, no entanto, que esta condição é função direta da capacidade técnica de as Forças Armadas imporem custos inaceitáveis pelo oponente, o que requer uma adequada capacidade comunicativa (Stone 2012).

No que toca à efetivação de uma dissuasão bem-sucedida, um conjunto de condições básicas deve ser satisfeito. A primeira se relaciona ao nível de motivação do oponente para agir de forma agressiva. A relevância deste quesito conta na medida em que qualquer ação racional é precedida por um ânimo que a fomenta. Desse modo, caso um potencial oponente esteja insatisfeito com o atual *status quo*, e muito motivado, este estará mais propenso a agir, e aceitar os riscos consequentes da agressão, quando comparado a outro potencial agressor, com menor nível de motivação, que visualize formas não agressivas de atender a seus interesses (Mazarr 2018). Como consequência, quanto maior a motivação do agressor, maior será o esforço para intimidá-lo. Níveis altos de dissuasão decorrem, primeiramente, do entendimento daquilo que os atores envolvidos valorizam, sua determinação, e o quanto cada ator está disposto a arriscar (Fillipidou 2020). Conhecer as motivações de possíveis agressores se afigura central para gerar uma dissuasão eficaz. Essas motivações podem ser identificadas e estimadas, por exemplo, analisando a posição do oponente no *status quo* internacional, o contexto geopolítico no qual ele está inserido, ou até da situação política doméstica.

A segunda condição básica é a clareza na comunicação, por parte do dissuasor, sobre suas reais capacidades bélicas. Para tanto, fundamental se faz exibir de forma precisa o objeto da dissuasão, bem como as ações que tomará diante da materialização de uma agressão externa. A efetividade desta exposição, entretanto, não está na fidelidade do que se transmite, mas daquilo que é recebido e entendido. O ponto chave é garantir que o dissuadido não tenha dúvidas sobre os níveis de retaliação e custos aos quais estará exposto, para que entrem no cálculo racional de suas intenções. Isto pode ser obtido por meio de uma política de comunicação persuasiva, criando um ambiente discursivo com narrativas deliberadamente construídas, que transmitam “quem somos” e “o que queremos” (Miskimmon et al. 2013), por exemplo, na forma de reportagens sobre a atuação, projetos e capacidades operacionais das Forças Armadas ou acerca da realização de exercícios conjuntos e combinados, conduzidos e planejados. O desafio, neste critério, é encontrar o ponto de equilíbrio no intuito de alcançar o grau de clareza suficiente para difundir a mensagem, sem que se pareça provocativo (Mazarr 2018).

Por fim, a terceira condição para uma dissuasão bem-sucedida relaciona-se ao binômio capacidade-vontade. Refere-se à confiança do oponente na capacidade e vontade do dissuasor em executar a ameaça prometida. Enquanto a capacidade é direta e aparente, manifestada na existência de meios bélicos, a vontade é mais abstrata e sujeita a mal-entendidos. No intuito de se obter uma dissuasão crível, o dissuasor deve demonstrar que, no caso de uma agressão, mesmo de magnitude limitada, não haverá outra escolha a não ser executar a ameaça afixada, e que todos os meios disponíveis poderão ser empregados. O dissuasor deve criar condições para que a reação não se trate de uma opção, mas necessariamente de uma obrigação, e que serão impostos altos custos ao oponente. Como o objetivo da dissuasão é reduzir a disposição do oponente, ameaça e medo são elementos centrais (Johnson, Leeds, and Wu 2015). A constante troca de hostilidades entre a Coreia do Norte e a Coreia do Sul, esta última apoiada pelos Estados Unidos, no século passado, as ameaças de emprego de armas nucleares pela Rússia, na atual Guerra da Ucrânia, são exemplos ilustrativos.

Teoria da Logística

A logística, parte central do gerenciamento de qualquer atividade produtiva, possui variadas definições conforme o contexto, como na manufatura, gestão da cadeia de suprimentos, engenharia logística ou logística operacional. No entanto, pode ser definida como o processo de planejar, implementar e controlar, de forma eficiente e eficaz, a estocagem e os flu-

xos direto e reverso de bens, serviços e informações relacionadas, do ponto de origem ao destino final, com o objetivo de atender às necessidades dos clientes (Simchi-Levi, Chen, and Bramel 2014). Para atender a requisitos de quantidade, qualidade, tempo e custo, antecipadamente definidos, e assegurar condições ótimas, a logística faz uso de uma perspectiva de rede, e emprega sistemas tecnológicos para obter eficiência. Sob um paradigma sistêmico, de entidades organizadas em rede, a logística conecta diversas unidades organizacionais, como a manufatura, compras, marketing e finanças, vinculando ainda várias áreas de atuação, como a engenharia, negócios e economia (Schönseleben 2016). Em âmbito militar, a definição do provedor e cliente dependerá do *locus* no qual as tarefas logísticas serão realizadas, que pode envolver tanto bases na retaguarda, quanto unidades desdobradas.

A literatura atualmente distingue dois tipos de logística, militar e empresarial, que se diferem sob vários aspectos, como objetivo, foco, ambiente e medidas de desempenho. Quanto ao objetivo, a logística militar, centrada nas ações de Estado, visa à prontidão operacional das Forças Armadas, enquanto que a logística empresarial visa essencialmente ao lucro (Brick 2019). Quanto ao foco, a logística militar preocupa-se com a sustentação do combate, enquanto que a logística empresarial preocupa-se com alianças estratégicas, distribuição física e serviço ao cliente. Quanto aos ambientes de operação, a logística militar atua em meios hostis, com unidades logísticas espacialmente dispersas, ocupando-se de tarefas como a manutenção de sistemas de armas e evacuação de feridos. O ambiente da logística empresarial, por outro lado, é tipificado por flutuações nas demandas e desafios na colaboração entre empresas. Por fim, quanto às medidas de desempenho, a logística militar zela pela sustentabilidade das forças, ao passo que a logística empresarial trata da taxa de atendimento e do custo total (Kress 2016; Yoho, Rietjens, and Tatham 2013).

A fim de gerenciar bens físicos, no tempo e espaço, e atender às demandas dos clientes, nos âmbitos corporativo ou militar, o sistema logístico realiza várias atividades operativas. Essas envolvem gerenciamento de materiais e sua distribuição física, incluindo tarefas de estocagem, manuseio, empacotamento, transporte, dentre outros (Bowersox et al. 2013). A capacidade de atender com eficiência as demandas é a chave do sucesso da logística. Os objetos da logística são bens físicos, como matérias-primas, produtos acabados, embalagens, e até reparáveis e resíduos. Em âmbito militar, esses bens abarcam tropas. Essas tarefas logísticas quando realizadas pelas Forças Armadas, são organizadas em funções logísticas, como recursos humanos, suprimento, transporte, saúde etc. (Brasil 2016), que encapsulam áreas de atuação militar, sendo desenvolvidas em quartéis e

áreas remotas. Este tipo de organização permite a centralização de tarefas afins, conforme competências técnicas, bem como a descentralização funcional, devido à estrutura de força estabelecida.

O desenvolvimento das tarefas logísticas militares, por sua complexidade tecnológica, organizacional e procedimental, tem impactos de longo prazo nas Forças Armadas, carecendo de integração (Bowersox et al. 2013). Isto se apoia em três motivos principais. Inicialmente, a quantidade e localização dos recursos empregados nas tarefas logísticas afetam diretamente o desempenho do fluxo de ativos (tropas, equipamentos e suprimentos) e sua adequação às necessidades dos clientes (bases militares e frações de tropa). Em segunda instância, para ser econômica, a logística deve ser eficiente sistemicamente, preocupando-se tanto com custos mínimos e redução de estoques, mas também buscando eficiência na previsão de demanda, no processamento de pedidos e precisão na distribuição física. Em terceiro lugar, concatenado aos anteriores, o planejamento, implementação e controle logístico militar devem considerar os níveis estratégico, operacional e tático. Neste sentido, decisões sobre o número, a localização de aeronaves de transporte, capacidades de depósitos, decisões de aquisição, políticas de estoque e até agendamento e roteirização de modais afetam os níveis de serviços logístico (Schönseleben 2016; Ross 2015).

Os esforços logísticos de armazenar e mover ativos militares com eficiência apresentam vários desafios, divididos em duas categorias básicas. O primeiro desafio está em projetar um sistema logístico capaz de assegurar otimalidade no atingimento dos objetivos estabelecidos, como responsividade e sustentabilidade. Devido à sua configuração em rede, incrementos no número de nós — novas áreas de estocagem ou terminais de transporte — ou na quantidade de conexões — novas rotas terrestres ou aéreas — produzem gargalos no atendimento às demandas (Waters 2003). Esses gargalos nascem de restrições de tempo, espaço e de índole técnica e estrutural, nos quais se destacam, por exemplo, tempos de deslocamento entre as novas bases, capacidades de novos armazéns instalados e os espaços para manobra de modais em estações de transbordo. A dificuldade de planejar, implementar e controlar o fluxo logístico aumenta muito quando todo o sistema é considerado. O segundo desafio situa-se na incerteza inerente à execução das tarefas logísticas militares e no comportamento dos elos do sistema. Resultados advindos de informações imprecisas, de expectativas, valores médios, tal qual os efeitos de intempéries em ambiente operacional e até ações de forças hostis, são desafios que dificultam o planejamento e execução logística (Ghiani, Laporte, and Musmanno 2013; Kress 2016). Para o caso brasileiro, isso significa considerar, dentro do território nacional, a variedade existente nas estruturas, administração, maturidade

técnica e nível de modernização de portos, estradas, depósitos, aeroportos e linhas férreas, que serão empregadas nos fluxos de ativos militares.

Analiticamente, a logística pode ser estudada sob a perspectiva estrutural e processual. O aspecto estrutural envolve o arranjo interno e as partes, materiais e não materiais, como instalações físicas, base de dados e estrutura organizacional que formam o sistema logístico. Isto envolve divisá-lo sob uma ótica estacionária, focada nas funções internas em termos de capacidades instaladas (Gudehus and Kotzab 2012). Assim, preocupações afetas a estruturas prediais, capacidade de armazéns, tipos de modais de transporte e até cadeias de comando e formas de comunicação são exemplos de questões estruturais que afetam o desempenho da logística. Em termos militares, essa composição envolve unidades de recrutamento, oficinas de reparo e leitos de hospital que sustentam capacidades de combate. Sob este panorama, a função essencial da logística resume-se em perseguir a otimização estrutural, afeta à quantidade adequada e localização correta dos elos do sistema. Desta forma, o sistema logístico deve ter suas partes dispostas e organizadas de modo a atender eficientemente aos requisitos infraestruturais que os fluxos de materiais e informações exigem (Simchi-Levi, Chen, and Bramel 2014).

O aspecto processual do sistema logístico refere-se ao seu funcionamento interno, o que envolve divisá-lo, em termos dos constituintes físicos, organizacionais e informacionais, sob uma perspectiva dinâmica (Gudehus and Kotzab 2012). Neste sentido, atenção sobre estratégias de *picking* (retirada de itens do estoque), procedimentos da logística reversa, tal como retornar equipamentos danificados e protocolos de inspeção às unidades logísticas, são exemplos de questões processuais que afetam o desempenho logístico. Aqui, o foco está nos fluxos de materiais e informações requeridos para a execução das tarefas, tendo a logística função de perseguir a otimização procedimental. Enfatiza-se, nesse contexto, as sequências e os tempos individuais para realização das tarefas logísticas (Simchi-Levi, Chen, and Bramel 2014). O sistema logístico militar deve, por esse motivo, ser dimensionado para responder eficientemente aos requisitos de funcionamento relativos aos fluxos, direto e reverso, de materiais e informações. Negligenciar os aspectos estrutural e processual da logística pode levar à redução na capacidade de pronta-resposta militar, comprometer os níveis de sustentação, de manter a higidez das tropas e funcionamento de sistemas de armas, além de avultar os custos de funcionamento e operação das Forças Armadas (Kress 2016). Para uma dissuasão crível, esses dimensionamentos são importantes ao direcionarem os esforços de otimização dos arranjos logísticos, a fim de que a estrutura de suporte *per se* comunique confiabilidade à capacidade de reação das forças

militares, pela eficiência em sustentá-la em caso retaliação devido a uma agressão externa.

ANÁLISE

Diante das três condições requeridas para a produção de uma dissuasão bem-sucedida de Mazarr (2018), a logística poderá contribuir exercendo três funções, interdependentes. Na primeira, poderá contribuir como elemento de intimidação, para desmotivar uma agressão externa, pela presença de um sistema logístico eficiente. Isto significa que o poder de retaliação deve ser função tanto da posse de equipamentos modernos e de tropas treinadas e motivadas, como de possuir um sistema logístico capaz de sustentá-los em combate. Na segunda condição, poderá servir como elemento comunicativo do potencial de agressão, na qual a integração entre as capacidades de combate e capacidades de suporte ao combate se manifeste inquestionável. Isto é possível quando estratégias de comunicação institucional equilibram graus de visibilidade pública das estruturas de emprego tático e logístico, por meio, por exemplo, do uso efetivo das mídias (jornais, televisão, *internet*, etc.), por parte do Governo, como ferramenta de influência e formadora de opinião, promovendo a eficiência da gestão logística das Forças Armadas. E na terceira condição, poderá atuar como elemento de endosso do potencial intimidador, vinculando a vontade do decisor. A logística, neste sentido, incrementa, nas próprias tropas e na população que a apoia, a disposição para a ação, considerando sua vocação para prover os meios que potencializam a efetividade do combate, como consequência do efeito anímico e do sentimento de segurança e tranquilidade que a disponibilidade de recursos gera no psicossocial coletivo.

Aspecto estrutural da logística

O aspecto estrutural da logística, como comentado, trata da coleção de arranjos físicos, informacionais e organizacionais que conformam capacidades instaladas vocacionadas para suporte ao combate. A estrutura logística é capaz de dissuadir quando parâmetros de quantidade, localização e funções de seus arranjos promovem a percepção de que o sistema logístico é capaz de agir com eficiência. O Quadro 1 sintetiza as influências teóricas da capacidade logística, em termos estruturais, sobre as condições de geração de efeito dissuasório crível. Entende-se por influência direta aquela que impacta de imediato, em primeira ordem, a capacidade de sustentação logística do poder de combate, ao passo que a influência indireta está re-

lacionada ao impacto mediato, oblíquo, de segunda ordem no suporte às Forças Armadas.

Quadro 1
Influência da estrutura logística na dissuasão.

Condições de uma dissuasão bem-sucedida	Influência direta	Influência indireta
Motivação do agressor.	Redução da motivação do dissuadido pela percepção da existência de um conjunto de arranjos físicos logísticos diretamente vinculados ao poder de retaliação do dissuasor.	Redução da motivação do dissuadido pela percepção da existência de um conjunto de arranjos físicos logísticos não diretamente vinculados ao poder de retaliação do dissuasor.
Clareza sobre o objeto da dissuasão e ações do defensor.	Não identificada.	Entendimento pelo dissuadido de que as ações de retaliação que o dissuasor afiançou são suportadas por uma estrutura logística eficiente.
Confiança do agressor na capacidade e na vontade de executar a ameaça.	Não identificada.	Aumento da vontade do dissuasor (elite política) em empreender as ações de retaliação prometidas, em razão da confiança na estrutura logística das Forças Armadas.
		Convicção do dissuadido de que a estrutura logística do dissuasor detém as qualidades necessárias para suportar as ações militares de retaliação afiançadas.

Fonte: Os autores.

No Quadro 1, concernente à primeira condição da dissuasão, a estrutura logística tem potencial para influenciá-la, direta e indiretamente. Isto se manifesta no modo primário ou secundário em que ela afeta a produção de poder coercitivo. A influência direta encontra amparo na dependência que sistemas de armas e tropas, especialmente de pronto-emprego, têm de empregar meios físicos. Deste modo, as exigências logísticas imediatas de aplicação de poder de combate, como estoques estratégicos de munição, acervo de aeronaves de transporte e soldados, podem afetar a dissuasão. Essas ajudam a desencorajar potenciais oponentes na medida em que

compartilham visivelmente, no tempo e espaço, as capacidades combativas. Enquanto alguns arranjos logísticos são reconhecidos como vinculantes à aplicação coercitiva, outros, pela “invisibilidade”, agem indiretamente no desincentivo ao agressor. São exemplos as estruturas de estaleiros, sistemas tecnológicos, base de dados, e equipamentos modulares e desdobráveis de campanha.

Em relação à segunda condição, a estrutura logística tem potencial de afetar apenas indiretamente a dissuasão. E isto repousa em dois motivos. O primeiro está no fato de a logística despossuir atributos ofensivos, não comunicando potencial belicoso. Diferente de forças combatentes, cuja vocação é causar danos, a logística tem por missão sustentar e construir, atributos insuficientes *per se* para desestimular uma agressão. A segunda razão está na natureza imperceptível da logística. Essa característica incorpórea é reflexo de sua atuação silenciosa para preservar o desempenho das forças. Enquanto bases aéreas e instalações de mísseis, por exemplo, atraem a atenção e comunicam uma mensagem de ofensividade, terminais de carga intermediários, garagens e até escritórios de aquisição e contratação não possuem tal predicado.

No que concerne à terceira condição, a estrutura logística também é capaz de influenciar apenas indiretamente a dissuasão, ao afetar de forma mediata a confiança, tanto do agressor na capacidade do dissuasor, quanto na vontade deste em executar a ameaça. Como já apresentado, somente capacidades combativas, por sua assertividade, afetam diretamente a geração de poder dissuasório. O papel da logística é, então, oferecer fundamento para a decisão, favorável ou discordante, acerca do sucesso de um possível engajamento bélico, tendo por base seu potencial de atender aos requisitos logísticos que o envolvimento exigirá. Quanto maior for a vitalidade da estrutura logística, maior será a confiança: i) do dissuasor, em empregar suas Forças Armadas no atendimento à dissuasão; e ii) do dissuadido, na convicção de que o dissuasor é capaz de empregar seus meios logísticos para apoiar ações cinéticas e cumprir com as ameaças postas.

Aspecto processual da logística

O aspecto processual da logística refere-se ao funcionamento interno, e está vinculado aos fluxos de materiais e informações necessários ao suporte ao combate. O processo logístico é capaz de dissuadir quando as cadeias de eventos previstas na estrutura do sistema encontram-se em níveis ótimos. No Quadro 2 são sintetizadas as influências teóricas da capacidade logística, em termos processuais, sobre as condições para a geração de efeito dissuasório efetivo.

Quadro 2
Influência do processo logístico na dissuasão.

Condições de uma dissuasão bem-sucedida	Influência direta	Influência indireta
Motivação do agressor.	Redução da motivação do dissuadido diante da percepção da existência de um fluxo otimizado de materiais e informações de natureza logística, diretamente vinculado ao poder de retaliação do dissuasor.	Redução da motivação do dissuadido diante da percepção da existência de um fluxo otimizado de materiais e informações de natureza logística, indiretamente vinculado ao poder de retaliação do dissuasor.
Clareza sobre o objeto da dissuasão e ações do defensor.	Não identificada.	Entendimento pelo dissuadido de que as ações de retaliação que o dissuasor afiançou são suportadas por um processo logístico efetivo e otimizado.
Confiança do agressor na capacidade e na vontade de executar a ameaça.	Não identificada.	Aumento da vontade do dissuasor (elite política) em empreender as ações de retaliação prometidas, em razão da confiança nos processos logísticos das Forças Armadas.
		Convicção do dissuadido de que os processos logísticos do dissuasor detêm as qualidades necessárias para suportar as ações militares de retaliação afiançadas.

Fonte: Os autores.

De acordo com o Quadro 2, relacionada à primeira condição da dissuasão bem-sucedida, processos logísticos têm aptidão para influenciar a motivação de oponentes de modos direto e indireto. A influência direta está na sujeição que o emprego de sistemas de armas e de tropas têm em relação à existência de técnicas logísticas eficientes, tal qual a estrutura logística. São exemplos as normas de comportamento ou protocolos de acionamento de equipes de manutenção de combate ou para atuação de equipes de FARP (*Forward Arming Refueling Point* — ponto de rearmamento e reabastecimento avançado) no suporte a aeronaves operando em localidades remotas. É a percepção do liame que a eficiência em combate

tem com métodos de apoio logísticos eficazes a origem na qual um agressor encontra razões para evitar uma confrontação. Processos logísticos distanciados ao emprego das ações cinéticas tendem a desencorajar de forma indireta o agressor. Nesse sentido, dispositivos para contratação de aviação civil, técnicas para alimentar rapidamente grande volume de tropas, ou capacidades de evacuação aeromédica, advindas de equipes treinadas e motivadas, tipificam esses procedimentos. Como implicação prática, espera-se uma inercialização da postura agressiva, pela percepção de que o país detém Forças Armadas, processual e estruturalmente, bem servidas logisticamente, capaz de responder prontamente, e de operar em qualquer lugar e sob quaisquer condições.

No tocante à segunda condição, processos logísticos tendem a influenciar indiretamente a dissuasão, visto que não exercem função de combate. Diferentemente das ações combativas, que aplicam violência proposital e explícita em confrontos físicos, processos logísticos apoiam, de forma silente, na retaguarda, as unidades envolvidas. Assim, por escaparem à compreensão de sua aptidão para apoiar ações de retaliação, esses processos, internos à rede logística, não afetam de imediato a dissuasão. São exemplos dessa intangibilidade, método de planejamento logístico, expedientes de embarque célere de cargas em aeronaves ou metodologias de cálculo que maximizam a consolidação dessas cargas, em favor do melhor uso das frota. Essas ações, geralmente desconhecidas do público em geral, furtam a logística de oferecer diferenciais de percepção sobre as reais capacidades bélicas nacionais. Em termos práticos, essa visibilidade pode ser aumentada pela comunicação institucional, elevando a credibilidade e o respeito das Forças Armadas, pela capacidade percebida de projetar forças rapidamente e de fornecer o suporte requerido para lidar com situações de agressão externa iminente.

Em relação à terceira condição, processos logísticos influenciam tão somente de forma indireta a confiança do agressor na capacidade-vontade do dissuasor. Apesar da capacidade (aptidão material para ação) e da vontade (disposição psicológica para ação) terem de seguir *pari passu*, somente a associação inequívoca entre processos logísticos e sistemas de combate condicionam a produção de dissuasão. Como um agressor tende a enxergar a máquina de guerra somente em termos de poder de fogo, processos logísticos não vinculados ao recontro, mesmo que vitais, passam despercebidos. Neste contexto, processos de combate compreendem o primeiro plano de análise no estudo de capacidades, enquanto processos logísticos, e aqueles pertencentes aos demais elementos de suporte — comando e controle, inteligência etc. — aparecem subsidiariamente. Quando considerados, esses processos podem assentir no decisor o emprego da violência armada pela

garantia do aporte de meios que a logística autoriza, bem como endossar, no dissuadido, a confiança nessa possibilidade. As implicações práticas estão em potencializar a convicção, interna e externa, sobre o alcance operacional e a liberdade de ação que a logística faculta às forças militares, e o potencial de prolongar o tempo de resistência em combate, dado que possuem processos e estruturas de apoio adaptáveis e responsivos.

DECORRÊNCIAS DA ANÁLISE

Efeitos na prontidão militar

Tendo em vista as considerações relativas à contribuição da logística na produção da dissuasão, faz-se importante inferir as consequências sobre duas importantes capacidades para a prontidão, ambas dependentes de suporte logístico: projeção de força e sustentação de força. A projeção de força compreende a habilidade de se desdobrar rapidamente recursos militares para atender as missões planejadas. A sustentação de força refere-se à habilidade de fornecer o apoio requerido, durante todo o desenrolar da missão, do início até o seu desfecho.

Com respeito à projeção de força para credibilidade dissuasória, e em prol da prontidão militar, as consequências de um conjunto estrutural-processual logístico eficiente são:

- a) Redução nos tempos de resposta de preparo, em sede, dos arranjos de força a serem empregados para atender a acionamentos inopinados, investidas hostis ou conduzir ataques retaliatórios, em legitimação aos patamares de dissuasão estabelecidos. Altos níveis de pronta-resposta logística potencializam a reação imediata da força, por meio da existência de, para o caso brasileiro:
 - a.1) Procedimentos para atuação expedita (normas escritas sobre atividades e desempenhos), na forma de doutrinas de preparo e emprego da logística conjunta e interagências.
 - a.2) Infraestruturas dedicadas à preparação de meios para desdobramento, como escolas ou centros de treinamento orientados para pensar e adestrar respostas imediatas.
 - a.3) Base de dados de planejamento logístico (padrões e indicadores) interforças, tal como ferramentas de BI (*Business Intelligence*) que reúnam informações de apoio logístico.
- b) Redução dos tempos de resposta para deslocar os arranjos de força preparados para atender a acionamentos inopinados, investidas hostis ou conduzir ataques retaliatórios, legitimando os patamares de dis-

suasão estabelecidos. Altos níveis de pronta-resposta potencializam a reação imediata da força para desdobramento por meio da existência de, no caso do Brasil:

- b.1) Reserva de meios militares de transporte (terrestre, aéreo e aquaviário).
- b.2) Encomenda antecipada de meios de transporte civis (por contratação), regrada por marcos legais, credenciamento nacional e benefícios fiscais.
- b.3) Infraestruturas que acomodem meios militares (início, meio e fim do desdobramento), pela definição de áreas de reservadas, nas bases militares, para expansão.

Com respeito à sustentação de força para credibilidade dissuasória, as consequências de uma estrutura e processos logísticos eficientes, em prol da prontidão militar, são as seguintes:

- a) Aumento nos níveis de serviço logístico em sede, a fim de assegurar que os arranjos de força desdobrados tenham suas capacidades adequadamente mantidas, onde e durante o tempo em que forem necessários, legitimando os patamares de dissuasão estabelecidos. Altos níveis de sustentação mantém o funcionamento da força, por meio da existência de, para o Brasil:
 - a.1) Recursos humanos motivados e treinados nas tarefas logísticas, por meio de planos de carreira nas Forças Armadas para a logística de combate.
 - a.2) Reserva de meios para repletamento (equipamentos e suprimentos), considerada tanto nos planos de aquisição como nos de mobilização nacional.
 - a.3) Tecnologias para comunicação com as bases desdobradas (controle da distribuição), com emprego de rede segregada.
 - a.4) Rede logística, direta e reversa, preestabelecida (nós, conexões, tarefas e recursos), constando dos planos de emprego real e exercitada nas operações reais.
 - a.5) Base de dados para planejamento e execução de fluxos direto e reverso, por meio de BI logístico gerenciado pelo Ministério da Defesa.
- b) Aumento nos níveis de serviço logístico durante desdobramentos ou em localidades remotas, para assegurar que os arranjos de força tenham suas capacidades adequadamente mantidas, onde e durante o tempo em que forem necessários, legitimando os patamares de dis-

suasão estabelecidos. Altos níveis de sustentação mantém o funcionamento da força em campo, por meio da existência de, no Brasil:

- b.1) Recursos humanos motivados e treinados nas tarefas logísticas fora de sede, favorecidos pela educação e treinamento conjuntos.
- b.2) Equipamentos modulares, interoperáveis, de emprego operacional, a partir de aquisições que consideram as necessidades das três Forças Armadas.
- b.3) Dispositivos para armazenagem remota, ao considerar as dimensões continentais do Brasil e as suas carências infraestruturais de transporte.
- b.4) Protocolos para tarefas administrativas e operativas estabelecidas num corpo de manuais logísticos militares, adicionais às doutrinas já estabelecidas.
- b.5) Tecnologias para comunicação com as sedes, baseadas em internet segregada.

Recomendações de investimento logístico

Por fim, tendo em vista o que foi apresentado, são sugeridos os seguintes investimentos logísticos, entendidos como prioritários em favor de altos níveis de prontidão militar, para uma dissuasão bem-sucedida. Essas recomendações são preferenciais, não somente pelo reduzido impacto financeiro, mas porque podem assentar esforços posteriores, como na formação e treinamento de lideranças e tropas, na aquisição de meios ou na organização logística:

- a) Auferir consciência situacional sobre as atuais capacidades logísticas das Forças Armadas, para atuação em sede e em localidades remotas, em prol de fundamentar pontos de melhoria, como também nos assessoramentos de alto nível sobre decisões associadas à amplitude da resposta logística durante engajamentos, quando do dimensionamento da dissuasão.
- b) Promover sistematização das estruturas e dos processos logísticos das Forças Armadas, em benefício da interoperabilidade e da vantagem advinda da economia e unidade de esforço da comunalidade de equipamentos, protocolos, informações e treinamento.
- c) Elaborar, e manter atualizada, base de dados logísticos que vincule os requisitos de operação das forças combatentes a capacidades de suporte logístico para atendê-las, em termos de classes de meios e de variáveis quantitativas e qualitativas.

- d) Instituir auditorias logísticas regulares no intuito de identificar, com antecedência, possíveis vulnerabilidades de índole estrutural e processual, envolvendo recursos humanos, materiais, informacionais e infraestruturais, passíveis de gerar ameaças à pronta-resposta e capacidade de sustentar tarefas logísticas simultâneas, em sede e em localidades remotas.
- e) Orientar as Forças Armadas que promovam visibilidade sobre suas capacidades de suporte logístico exitosas, direta e indiretamente vinculadas ao emprego em combate, incluindo, não somente ações de emprego real e adestramento, mas também as rotinas logísticas das bases militares, em proveito de uma comunicação institucional dissuasória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi apresentar uma análise da influência da logística militar nas condições básicas de ocorrência de uma dissuasão bem-sucedida, tendo por balizas aspectos estruturais e processuais da logística. De início, foi apresentada uma contextualização do tema, vinculando a dissuasão, o preparo e emprego militar e a logística, enfatizando e a necessidade de se entender como a última pode afetar a primeira, no contexto de inibir ações externas hostis.

Na sequência, foi apresentada uma revisão da literatura afeta às Teorias da Dissuasão e da Logística, na qual foram expostos definições, principais funções e elementos formativos de ambos os construtos. Esclareceu-se que a dissuasão é uma estratégia de intimidação que repousa em capacidades de combate, conhecíveis por parte de outros atores estatais, bem como na vontade interna de empregá-las. Aqui, foram realçados, ainda, fatores como motivação, comunicação e confiança, requeridos para uma dissuasão crível. Sobre a logística, esclareceu-se que é composta por estruturas e processos, e que planeja, implementa e controla estocagem e fluxo de bens, serviços e informações, para atender aos requisitos postos pelos clientes. Particularidades sobre a logística militar adicionaram compreensão ao assunto.

Como terceiro momento, foi conduzida uma análise confrontando as condições para a produção de uma dissuasão bem-sucedida e as influências, direta ou indireta, da logística, em termos dos condicionantes estruturais e processuais. Concluiu-se, neste íterim, que logística pode afetar o poder dissuasório, mas o faz, em sua maioria, indiretamente, conforme vinculação a sistemas de combate. Por intermédio de apreciações acompanhadas por

exemplos, julgou-se que quanto mais concreta e explícita for a relação entre estruturas e processos logísticos e os recursos empregados diretamente na aplicação de violência armada, maior será sua aptidão para afetar positivamente a dissuasão. Isso deve-se, tanto ao caráter “invisível” da logística, quanto desta não comunicar o potencial belicoso que uma ameaça militar requer.

A quarta parte do artigo foi dividida em duas seções. Uma dedicada à prontidão militar e outra, a recomendações de investimento na logística. No primeiro segmento, discutiram-se as consequências logísticas na credibilidade dissuasória, relativas à projeção (desdobramento) e à sustentação (manutenção) da força. Para a projeção de força, baixos tempos de resposta, na preparação e deslocamento, sinalizam para uma reação efetiva e imediata perante uma agressão, enquanto que na sustentação da força, altos níveis de serviço logístico asseguram às unidades desdobradas níveis adequados de desempenho tático, legitimando os patamares de dissuasão estabelecidos. No segmento de recomendações, foram sugeridas ações de natureza gerencial nos quais dissuasão, prontidão militar e logística se alimentam mutuamente.

Por fim, sugerem-se como pesquisas futuras, mantendo-se o vinculativo da logística à geração da dissuasão, três opções de estudo: i) analisar em que medida a logística militar pode afetar a credibilidade coercitiva; ii) estudar os desafios que a chamada dissuasão entre domínios (*cross domain deterrence*) impõe à logística militar; e iii) estabelecer quais seriam as funções logísticas críticas para a preservação de uma adequada capacidade de retaliação militar (Brasil 2016).

REFERÊNCIAS

Bowersox, Donald, David J. Closs, M. Bixby Cooper, John C. Bowersox, and Luiz Claudio Queiroz Faria. 2013. *Gestão Logística da Cadeia de Suprimentos*. 4. ed. Rio de Janeiro: AMGH Editora.

Brasil, Ministério da Defesa. 2016. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília. www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf

Brasil, Ministério da Defesa. 2016. *Portaria Normativa nº 40/MD, de 23 de julho de 2016. Aprova a Doutrina de Logística Militar — MD42-M-02 (3ª edição)*. Brasília.

Brasil, Ministério da Defesa. 2015. *Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016. Aprova o Glossário das Forças Armadas — MD35-G-01 (5ª Edição)*. Brasília.

Brick, Eduardo Siqueira. 2019. "A Conceptual Framework for Defense Logistics." *Gestão & Produção*. 26 (4): 1-16. <http://www.scielo.br/pdf/gp/v26n4/0104-530X-gp-26-4-e4062.pdf>.

Byrum, Steven Scott. 2020. "Downloading Deterrence: The Logic and Logistics of Coercive Deployment on Strategy". *School of Advanced Air and Space Studies*. www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/Education/jpme_papers/byrum_s.pdf?ver=2017-12-29-142141-910.

Fillipidou, Anastasia (Ed). 2020. *Deterrence: Concepts and Approaches for Current and Emerging Threat*. New York: Springer International Publishing.

Ghiani, Gianpaolo, Gilbert Laporte, and Roberto Musmanno. 2013. *Introduction to Logistics Systems Management*. New Jersey: John Wiley & Sons.

Gudehus, Timm, and Herbert Kotzab. 2012. *Comprehensive Logistics*. 2. ed. Berlin: Springer-Verlag.

Hillison, Joel R. 2017. "Fear, Honor, and Interest: Rethinking Deterrence in a 21st-Century Europe." *Orbis* 61, no. 3: 340–53.

Johnson, Jesse C., Brett Ashley Leeds, and Ahra Wu. 2015. "Capability, Credibility, and Extended General Deterrence." *International Interactions*, no. 41: 309–36.

Kress, Moshe. 2016. *Operational Logistics: The Art and Science of Sustaining Military Operations*. 2. ed. Cham: Springer International Publishing.

Mazarr, Michael J. 2018. *Understanding Deterrence*. Santa Monica: RAND Corporation.

Miskimmon, Alister, Ben O'Loughlin, and Roselle Laura. 2013. *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order*. New York: Routledge.

Morgan, Patrick M. 2012. "The State of Deterrence in International Politics Today." *Contemporary Security Policy* 33, no. 1: 85–107.

Nagin, Daniel S., Francis T. Cullen, and Cheryl Lero Johnson. 2018. *Deterrence, Choice, and Crime: Contemporart Perspectives*. Oxfordshire: Routledge.

Payne, Keith B., and C. Dale Walton. 2002. "Deterrence in the Post-Cold War World". In *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, edited by John Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen, and Colin S. Gray: 161–82. New York: Oxford.

Pereira, Flora Regina Camargos, João Primo Minari Júnior, and Leonardo Aragão Craveiro. 2018. “O patrimônio imobiliário destinado às Forças Armadas e suas implicações para a soberania nacional.” In *III Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: Regularização Fundiária*. Bastiaan Philip Reydon (Coord. Científico), edited by Bastiaan Philip Reydon, José Alberto Maia Barbosa, Vitor Bukvar Fernandes, and Luciana Bernar: 142–64. Campinas: Unicamp.

Ross, David Frederick. 2015. *Distribution Planning and Control: Managing in the Era of Supply Chain Management*. 3. ed. New York: Springer.

Schönseleben, Paul. 2016. *Integral Logistics Management: Operations and Supply Chain Management Within and Across Companies*. 5. ed. New York: CRC Press.

Simchi-Levi, David, Xin Chen, and Julie Bramel. 2014. *The Logic of Logistics: Theory, Algorithms, and Applications for Logistics Management*. 3. ed. New York: Springer.

Stone, John. 2012. “Conventional Deterrence and the Challenges of Credibility.” *Contemporary Security Policy* 33, no. 1: 108–23.

Wasser, Becca, Ben Cannable, Anthony Adler, and James Sladden (Ed). 2018. *Comprehensive Deterrence Forum: Proceedings and Commissioned Papers*. Santa Monica: RAND Corporation.

Waters, Donald. 2003. *Logistics: An Introduction to Supply Chain Management*. Palgrave: MacMillan.

Yoho, Keenan D., Sebastiaan Rietjens, and Peter Tatham. 2013. “Defense Logistics: An Important Research Field in Need of Researchers.” *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 43, no. 2: 80–96.

A INFLUÊNCIA DA CAPACIDADE LOGÍSTICA NO PODER DISSUASÓRIO

RESUMO

Como uma das Capacidades Nacionais de Defesa do Brasil, a dissuasão é dependente da capacidade logística das Forças Armadas, uma vez que estas precisam obter, distribuir e gerenciar meios combativos. É este potencial ofensivo o responsável por criar o efeito desencorajador-restritivo da dissuasão. Assim, a questão central está em definir como a logística militar é capaz de criar condições dissuasórias. O objetivo deste artigo é apresentar uma análise dos efeitos da logística militar nas três condições básicas para a ocorrência de uma dissuasão bem-sucedida: motivação do oponente; ii) clareza sobre o objetivo da dissuasão e ações que o defensor poderá tomar; e iii) confiança do oponente nas capacidades e na vontade do defensor. Para tanto, é apresentada uma revisão de literatura diretamente afeta ao tema, abordando como marcos teóricos a Teoria da Dissuasão e da Teoria da Logística, focando nas condições básicas para a existência do efeito dissuasório. Posteriormente, os aspectos estruturais e processuais da logística militar são cotejados a essas condições, em termos da influência direta e indireta na produção de dissuasão. Esta análise se concentra nas decorrências adequadas para o emprego militar nas fases de projeção e sustentação de força. As principais conclusões são os efeitos dos recursos logísticos na prontidão militar para perseguir credibilidade dissuasória. A principal implicação desta pesquisa é seu potencial de orientar prioridades de investimento logístico vinculados à criação de uma dissuasão crível.

Palavras-chave: dissuasão; motivação e confiança do oponente; ações e vontade do defensor; projeção de força; sustentação de força; prontidão militar.

ABSTRACT

Considered as one of the Brazilian National Defense' Capabilities, deterrence depends on the armed forces' logistical capabilities, which are in charge of obtaining, distributing and managing combat means. This offensive potential is responsible for creating deterrence's dismaying and restrictive effect. In this sense, the central question is to define how military logistics is able to create dissuasive conditions. This article aims to present an analysis of the effects of military logistics in the three basic conditions for successful deterrence: i) level of opponent motivation; ii) clarity about the object of deterrence; and iii) the actions the defender will take, and the defender's capability and will to fulfill threats. In this context, a review of the literature directly related to the theme is presented, dealing with the Theory of Deterrence and the Theory of Logistics as theoretical references. Following, the structural and procedural aspects of military logistics are compared to these conditions in terms of the direct and indirect influence in creating deterrence. This analysis considers the consequence suitable for military employment in force projection and sustainment phases. The main conclusions are the effects of logistical resources on military readiness to pursue credibility for deterrence. The main implication of this research is its potential to guide the priorities of investments in logistics linked to creating a reliable deterrence.

Keywords: deterrence; opponent's motivation and confidence; defender's actions and will; force projection; force sustainment; military readiness.

Recebido em 25/07/2022. Aceito para publicação em 21/11/2023.

Multipolaridade, governança global e questões humanitárias

Multipolarity, global governance and humanitarian issues

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 1, jan./jun. 2023, p. 119–140

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023.75358

ISSN 2358-3932

GUILHERME SANDOVAL GÓES

INTRODUÇÃO

O grande desafio do presente trabalho é demonstrar cientificamente que a universalização dos direitos humanos só será alcançada com a consolidação de uma ordem geopolítica multipolar e dentro de um sistema de governança global cosmopolita.

Com efeito, no mundo pós-pandemia/pós-Guerra da Ucrânia, que ainda se encontra em construção, um novo arquétipo de governança global apresenta-se essencial perante as tecnologias modernas, como a inteligência artificial e o reconhecimento facial, verdadeiros desafios para a privacidade e a liberdade de expressão do homem cosmopolita. Nessa mesma toada epistêmica, a pandemia da Covid-19 afetou o direito à saúde, o direito ao trabalho e o direito à educação, incrementado assim as desigualdades econômica e social em muitos países.

Nesse sentido, os efeitos da planetarização da Covid-19 foram potencializados com a deflagração da Guerra na Ucrânia, na qual despontam graves violações dos direitos humanos, como deslocamentos humanos forçados, tortura, violência, conflitos e execuções extrajudiciais, entre outros. Esses são apenas alguns dos principais desafios enfrentados pelo atual sistema de governança global, cujo perfil de evolução depende diretamente da

Guilherme Sandoval Góes é Pós-Doutor em Geopolítica, Cultura e Direito pela Universidade da Força Aérea (Unifa). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme). Professor de Geopolítica e Coordenador do Programa de Mestrado em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (ESG). Professor de Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj) e da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Diplomado pelo “Naval War College” e Conferencista do “William Perry Center” dos Estados Unidos da América. Orcid.org/0000-0002-0939-0274. E-mail: guilherme.sandoval@terra.com.br

reconfiguração da geopolítica mundial em direção a uma ordem multipolar e, na sua esteira, para um sistema internacional, que desloque para a sua centralidade a dignidade da pessoa humana em escala global.

Em consequência, defende-se aqui a tese de que o empuxo arquimediano, ou seja, a força motriz que impulsiona essa nova forma de governança global deve ser calcada em dois grandes pilares de sustentabilidade:

- a) o equilíbrio de poder geopolítico a partir da implantação de uma ordem mundial multipolar, na qual não exista a predominância cêntrica de potências hegemônicas, sejam China, Estados Unidos ou qualquer outro polo de poder global;
- b) a substituição do uso geopolítico dos direitos humanos pela verdadeira universalização dos direitos humanos, deslocando para o centro do sistema de governança global, a dignidade da pessoa humana de todo e qualquer cidadão do planeta.

É nesse diapasão que se pretende investigar o sistema de governança global decorrente não apenas da crise mundial do coronavírus, de 2019, mas, também, da Guerra da Ucrânia, de 2022, procurando desvelar seus impactos no Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e, em especial, no Direito Internacional Humanitário (DIH).

No que tange ao DIDH, será necessário examinar, de um lado, os impactos da globalização liberal, de inspiração lockeana, cuja proteção fica limitada às liberdades fundamentais e, do outro, os reflexos da governança global pós-pandemia, de inspiração kantiana, cuja base fundante é a proteção universal dos direitos humanos. Outros tratados globais de direitos humanos universais incluem o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como tratados sobre a prevenção e punição da tortura e outras formas de tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante, sobre a eliminação da discriminação racial e contra a mulher, ou sobre os direitos da criança.

Observa-se que o DIDH é aplicado essencialmente em tempos de paz a partir de um núcleo duro de direitos que transcende as fronteiras da proteção constitucional de Estados soberanos para alcançar a proteção metaconstitucional do direito internacional cosmopolita.

Já o Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), também designado “Jus in Bello”, é uma área do direito internacional público que se fundamenta em normas de tratados internacionais ou de direito consuetudinário, cuja finalidade específica é resolver problemas humanitários derivados diretamente de um conflito armado.

Na visão do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o direito internacional humanitário (DIH) pode ser definido como sendo:

Um conjunto de normas que, procura limitar os efeitos de conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar nas hostilidades, e restringe os meios e métodos de combate. O Direito Internacional Humanitário (DIH) é também designado por “Direito da Guerra” e por “Direito dos Conflitos Armados”. O Direito Internacional Humanitário faz parte do Direito Internacional que rege as relações entre Estados e que é constituído por acordos concluídos entre Estados — geralmente designados por tratados ou convenções — assim como pelos princípios gerais e costumes que os Estados aceitam como obrigações legais. (CICV 2020).

De tudo se vê, por conseguinte, que o sistema de governança global, sob a égide do DIDH e do DIH, proíbe o uso da força letal pelos Estados soberanos, cujas ações militares ficam sujeitas à autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, único legitimado ativo para exercer o *Jus ad bellum*, ou seja, o “Direito à Guerra”.

Assim, o Direito à Guerra (*Jus ad bellum*) não se confunde com o Direito da Guerra (*Jus in bello*). O primeiro refere-se às condições em que os Estados soberanos podem fazer uso de suas Forças Armadas em geral, ou seja, em legítima defesa individual ou coletiva, ou, quando autorizados pelo Conselho de Segurança, nos termos da Carta das Nações Unidas de 1945. Já o Direito da Guerra (*Jus in bello*) versa sobre a conduta das partes envolvidas em um conflito armado, com o fito de mitigar o sofrimento das pessoas que não participam ou que deixaram de participar nas hostilidades, daí a restrição de meios e métodos de combate.

Assim, o *Jus in bello* não leva em consideração os motivos do conflito e, muito menos, as razões que o motivaram, na medida em que sua finalidade é proteger as vítimas de conflitos armados independentemente da sua afiliação a uma das partes beligerantes. Portanto, não se deve confundir o *Jus in bello* (Direito da Guerra) com o *Jus ad bellum* (Direito à Guerra).

Nesse sentido, é importante destacar que o exercício do Direito à Guerra é controlado pelas potências nucleares que, a partir do seu poder de veto, não hesitam em fazer uso geopolítico dos direitos humanos em detrimento da sua proteção universal. É por tudo isso que o presente trabalho acadêmico pretende analisar o sistema de governança global que surgirá na era pós-coronavírus/pós-Guerra da Ucrânia, daí sua base epistemológica focada no conceito de multipolaridade, que não se confunde com a ideia de multilateralidade.

Defende-se aqui a tese de que o mundo contemporâneo deve caminhar para a multipolaridade multilateral, em substituição à unipolaridade multilateral da *pax americana*.

Com efeito, há que se reconhecer que o cenário internacional do atual momento histórico não permite tanto entusiasmo no que diz respeito à consolidação de um mundo efetivamente multipolar, calcado no projeto axiológico kantiano de paz perpétua e garantia dos direitos humanos em escala planetária. Ou seja, nem estamos vivendo sob o jugo da unipolaridade geopolítica de *pax americana* e nem sob a ordem mundial multipolar de democracia cosmopolita kantiana. (Góes 2018, 534).

Nesse sentido, o conceito de multipolaridade é aqui vislumbrado como uma ordem geopolítica mundial regida por vários polos de poder, como por exemplo, Estados Unidos, China, União Europeia, Japão, Índia, Brasil e outros.

Diferente, portanto, do conceito unipolaridade, cujo significado é a imposição de um cenário internacional com predominância cêntrica de um único Estado soberano em todos os campos do poder nacional (político, econômico, militar, cultural e científico-tecnológico), tal qual a *pax americana* após a queda do muro de Berlim.

Já a ideia de multilateralidade projeta a imagem de cooperação internacional que desloca para o centro do sistema de governança global as instituições e os organismos multilaterais. Em essência, a multilateralidade potencializa a força normativa do Direito Internacional Público (DIP), valendo destacar nesse sentido o unipolarismo multilateral de Bill Clinton (Estratégia da globalização neoliberal, 1996) quando comparado com o unipolarismo unilateral de George W. Bush (Estratégia da Guerra ao Terror: Ou é meu amigo ou meu inimigo, 2002).

Com tal tipo de intelecção em mente, fica mais fácil compreender que a nova mundialidade pós- crise do coronavírus e pós-Guerra da Ucrânia deveria caminhar na direção de uma nova governança global cosmopolita, de inspiração kantiana, capitaneada por uma ordem geopolítica multipolar, em detrimento da governança global liberal, de inspiração lockeana, regida por uma ordem mundial unipolar, seja americana ou chinesa.

Aqui é importante constatar que os conceitos de governança global e multilateralidade estão atrelados umbilicalmente ao conjunto de redes complexas não hierarquizadas do sistema internacional, envolvendo Estados soberanos, organismos e instituições internacionais, empresas multinacionais, grandes corporações financeiras, grupo de países e organizações não governamentais, cuja interação vem passando por transformações paradigmáticas advindas da Guerra da Ucrânia, seja pela desaceleração do ciclo neoliberal de dinâmica globalizante, seja pela disputa

renhida pela liderança global entre os EUA e a China, cujo desfecho ainda é imprevisível.

Na visão de (Magnota 2011), a governança global refere-se a gama de instrumentos — a saber, regimes e organizações, por exemplo — que, apoiados em objetivos compartilhados, permitem o estabelecimento de padrões de relacionamento e, assim sendo, englobam processos através dos quais se espera que seja possível administrar interesses divergentes e promover a cooperação entre os atores. Já segundo a definição de (Ruggie 1992, 571), o multilateralismo corresponde a “uma forma institucional que coordena as relações entre três ou mais estados com base em princípios generalizados de conduta, ou seja, princípios que especificam o comportamento adequado para uma série de ações.”

Dessarte, em linhas gerais, pretende-se demonstrar que o atual sistema de governança global, muito embora ainda se encontre em construção, já projeta um cenário de ruptura paradigmática, na medida em que, pela primeira vez na história da Humanidade, o mundo poderá ser multipolar, multilateral e multicivilizacional, regido pela ordem metaconstitucional de direitos humanos cosmopolitas de curso universal.

É nesse diapasão que o objetivo principal do presente trabalho acadêmico é demonstrar a urgência de um novo modelo de governabilidade mundial de matiz cosmopolita e edificado em mecanismos multilaterais de inspiração kantiana com capacidade de mitigar as graves questões humanitárias decorrentes tanto da crise sanitária em escala planetária quanto da Guerra da Ucrânia.

SUPERANDO A GOVERNANÇA GLOBAL LIBERAL E A UNIPOLARIDADE MULTILATERAL AMERICANA

Nesta segmentação temática, colima-se examinar a governança global neoliberal e a ordem mundial unipolar e seus mecanismos multilaterais de poder hegemônico, procurando desvelar as razões e as consequências das crises do sistema financeiro mundial (2008), do coronavírus (2019) e da Guerra da Ucrânia (2022).

Portanto, a ideia central aqui é demonstrar que o assim chamado unipolarismo multilateral gira em torno do poder hegemônico estadunidense apoiado pelos organismos multilaterais por ele controlados (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Grupo dos Sete Países mais ricos do mundo, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a Organização Mundial do Comércio).

Com rigor, o unipolarismo multilateral estadunidense surge com o fim da bipolaridade geopolítica da Guerra Fria, em 1989, capitaneado pela

globalização liberal controlada pelos EUA e seus principais aliados democráticos. É nesse sentido que Vicente de Paulo Barreto associa o termo globalização a um projeto sociopolítico, a *pax americana*, que após a queda do Muro de Berlim, foi considerado como hegemônico. (Barreto 2010, 215-6).

No mesmo sentido, Parag Khanna mostrou que o exemplar com capa de couro da primeira edição da narrativa de Toynbee, de meio século atrás, já destacava a relevância da interação entre duas forças históricas mundiais que

O autor percebeu intuitivamente, sem chegar a lhes dar nome: a geopolítica e a globalização. A Geopolítica como a relação entre poder e espaço e a Globalização como o aprofundamento das ligações entre os povos do mundo por meio de todas as formas de troca (Khanna 2008, 9-10).

Em essência, o sistema de governança global neoliberal do mundo unipolar americano (*pax americana*) projeta, a um só tempo, a imagem da:

- a) vitória do capitalismo;
- b) democracia liberal como forma final de governo humano;
- c) universalização dos valores ocidentais americanos; e
- d) formação das grandes cadeias globais de valor.

Eis aqui a base epistêmica da célebre tese do Fim da História, tal qual formulada por Francis Fukuyama (1998): um novo arquétipo de governança global neoliberal, sem guerras e sem choque de ideologias e civilizações, cuja dinâmica seria benéfica para toda a humanidade.

No entanto, a pandemia da Covid-19 comprovou, em pouquíssimo espaço de tempo, a inadequabilidade do sistema global neoliberal defendido pela tese do fim da História. De fato, Samuel Huntington (1998, 19-21) não tardou a contestar essa ideia de um só mundo de euforia, harmonia e fim de conflitos na política global, destacando que, no mundo pós-Guerra Fria, pela primeira vez na História, a política mundial se tornou multipolar e multicivilizacional. Ou seja, a rivalidade das superpotências é substituída pelo choque de civilizações. (Góes 2018, 509).

No campo das relações internacionais, o sistema neoliberal de governança global nada mais representa do que um projeto realista de poder maquiavélico-hobbesiano, revestido com a roupagem idealista de cooperação internacional kantiano-wilsonianiana.

Na visão de Paulo Bonavides:

O fato novo e surpreendente do modelo de globalização em curso é que ele não opera nas relações internacionais com valores e prin-

cípios; sua ideologia, aparentemente, é não ter ideologia, posto que esteja a mesma subjacente, oculta e invisível no monstruoso fenômeno de poder e subjugação, que é a maneira como a sociedade fechada e incógnita das minorias privilegiadas, dos concentradores de capitais, faz a guerra de escravização, conquistando mercados, sem disparar um só tiro de canhão e sem espargir uma única gota de sangue. (Bonavides 2009, 6–7).

Totalmente diferente, pois, da governança cosmopolita calcada na integração cultural de todos os povos da Terra e edificada na universalização dos direitos humanos de todo e qualquer cidadão do planeta.

Isto significa dizer que o novo sistema de governança global kantiano-wilsoniano deve ser capaz de superar a visão maquiavélico-hobbesiana da guerra de todos contra todos, na qual cada Estado soberano busca alcançar, egoisticamente, seus próprios interesses, como se viu na planetarização da epidemia da Covid-19, com bloqueios de respiradores, equipamentos de proteção individual e outros recursos essenciais à saúde.

Como bem pondera Yuval Harari:

O maior risco que enfrentamos não é o vírus, mas os demônios interiores da humanidade: o ódio, a ganância e a ignorância. Podemos reagir à crise propagando ódio: por exemplo, culpando estrangeiros e minorias pela pandemia. [...] Vale lembrar que as epidemias se propagaram rapidamente na Idade Média, muito antes da era da globalização. Ainda que você reduzisse as conexões globais ao patamar da Inglaterra de 1348, isso ainda não seria suficiente. [...] Seria preciso voltar a Idade da Pedra, você faria isso? (Harari 2020, 13–98).

Urge, portanto, trazer à reflexão acadêmica a análise dos impactos da crise mundial do coronavírus sobre os conceitos de segurança e defesa nacional, bem como sobre o regime universal de proteção jurídica dos direitos humanos. (Góes and Couto 2021, 12). Com efeito, por mais paradoxal que possa parecer, a crise da Covid-19 também deu sinais de um modelo de governança cosmopolita, de inspiração kantiana, como, por exemplo, a iniciativa da União Europeia, cuja geometria de cooperação, pela primeira vez na sua história, assumiu um plano de dívida no valor de 750 bilhões de euros, com a finalidade de mitigar os estragos da pandemia em todo o continente.

De notar-se que essa iniciativa de dívida compartilhada da União Europeia se acoplou diretamente ao projeto epistemológico cosmopolita da Organização Mundial da Saúde (OMS), no sentido de criar redes globais de cooperação científica com o fito de descobrir a vacina contra o novo

coronavírus, beneficiando toda a humanidade e o que é mais significativo: sem vínculos às questões ligadas a patentes e propriedade intelectual.

Dá se infere, portanto, que a governança global pós-coronavírus/pós-Guerra da Ucrânia possui duas faces diametralmente opostas, na medida em que projeta cenários geopolíticos e regimes jurídicos de proteção de direitos humanos que se contrapõem entre si. Isto significa dizer que, no campo da geopolítica, a Guerra da Ucrânia transcende as fronteiras dos beligerantes para se projetar sobre o todo o sistema internacional. Com efeito, aqui estão presentes as estratégias não apenas da Rússia e da Ucrânia, mas, também dos Estados Unidos, China e Europa.

O desfecho da Guerra da Ucrânia tanto pode gerar o resgate de uma governança global hobbesiana, regida pela tensão entre megapotências (EUA e China), mas, pode, também, gerar, por outro lado, uma governança global kantiana, capitaneada por diferentes polos de poder mundial a partir de novas estruturas multilaterais não mais controladas por uma única superpotência dominante.

Eis aqui a *multipolaridade multilateral* substituindo a *unipolaridade multilateral*.

Já no campo da proteção dos direitos humanos, o mundo pós-coronavírus/pós-Guerra da Ucrânia também se depara com duas grandes tendências que se contrapõem entre si, ou seja, de um lado, desponta a perspectiva de retomada da proteção constitucional liberal de estatalidade mínima, com abandono dos hipossuficientes e, do outro, a progressiva consolidação da proteção universal dos direitos humanos de estatalidade cosmopolita. Observa-se aqui a *universalização dos direitos humanos* substituindo o *uso geopolítico dos direitos humanos*.

De tudo se vê, por conseguinte, a complexidade da análise do perfil de evolução do sistema de governança global pós-Covid/pós-Guerra da Ucrânia. Tal evolução não é apenas decorrência do declínio da hegemonia americana caracterizada, sobretudo, pela personificação da governança global neoliberal como um projeto de poder do governo americano; é muito mais que isso, é a consequência de um lento e contínuo processo de transformação do controle mundial das organizações multilaterais, escoimado, principalmente, no desenvolvimento geopolítico, econômico e tecnológico da China.

Portanto, mais que um sistema de governança global liberal regido pela unipolaridade multilateral imposta pelo governo dos Estados Unidos, serão as implicações geopolíticas, econômicas e tecnológicas decorrentes das estratégias de novas potências globais, notadamente do governo chinês, que determinarão o modo como diferentes governos e organizações multilaterais passarão a controlar as decisões de um novo sistema de gover-

nança global cosmopolita. Tudo isso reforça ainda mais a visão da relação direta entre os conceitos de governo e governança, como bem pontuam Olsson e Salles:

Na teoria política clássica, governo e governança sempre foram conceitos correlatos, como duas faces de uma mesma moeda. O conjunto de instituições com a estrutura de pessoal e material (governo) era quem exercia o poder político na consecução de atividades (governança). [...] James Rosenau já observava que ambos os conceitos, embora diferentes, estavam imbricados por uma circunstância em comum, que é o fato de serem “sistemas de regras” (Rosenau 2002, 72), voltadas para a estrutura (no governo) ou voltadas para a sua função social ou processo social (na governança). (Olsson and Salles 2015, 25).

Desse modo fica mais fácil compreender as bases da governança global neoliberal patrocinada pelas potências ocidentais e focada na redução jurídica do Estado, na abertura mundial do comércio e na proteção de patentes, produtos industrializados e compras governamentais, sem nenhuma preocupação, entretanto, com a garantia de direitos sociais de segunda dimensão aos hipossuficientes, notadamente, no que tange ao direito à saúde e vida digna para todos.

Pautada no arquétipo de estatalidade mínima e relativização do conceito westfaliano de soberania, a governança global liberal mostrou-se incompatível com o sentimento de solidariedade social exigido pela crise do coronavírus, em 2019, e, agora, mais recentemente, na Guerra da Ucrânia, em 2022.

Com isso, as promessas de uma nova era de prosperidade mundial, patrocinada pela democracia liberal, última forma de governo humano, ficam cada vez mais distantes; na verdade, o que se constata — com as crises da pandemia mundial e da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia — é a potencialização das desigualdades sociais e miséria humana nos países de modernidade tardia do Sul Global, que recepcionaram acriticamente tais regras liberais de governança global, como por exemplo, as regras emanadas do Consenso de Washington.

Norberto Bobbio mostra que o Congresso Nacional de países pobres do Sul Global de modernidade tardia, já não atua mais como poder autônomo, mas, sim, como mera câmara de ressonância de decisões estrangeiras, notadamente das nações líderes da globalização da economia. Nas palavras do autor: “o parlamento, na sociedade industrial avançada, não é mais o centro do poder real, mas apenas, frequentemente, uma câmara de ressonância de decisões tomadas em outro lugar.” (Bobbio 2004, 159).

Nesse sentido, é melancólico constatar, com Joshua Kjerulf Dubrow, a posição dos países mais desenvolvidos em relação à governança global democrática liberal, voltada apenas para os seus próprios interesses econômicos ou comerciais e que fica muito evidente na fala de Yuan-Tseh Lee, de Taiwan, vencedor de um Prêmio Nobel, por ocasião do Congresso Mundial da *International Sociological Association* (ISA), realizado em Gotemburgo, na Suécia, em 2010:

Parafrazeando Lee: os cientistas vão a congressos, prometem colaboração internacional e, depois, voltam para casa. Em casa, o governo pergunta, “Essa colaboração internacional aprimorará a competitividade nacional no mercado global?”; ou a União Europeia pergunta, “Isso trará vantagens à UE?” Se o cientista responder “não”, os governos não demonstrarão entusiasmo. (Dubrow 2013, 100).

Tal posição fica ainda mais evidente durante a crise da Covid-19, o que evidentemente afasta ainda mais a governança global liberal da universalização do direito à saúde e da realização da dignidade do gênero humano em dimensão planetária.

Com efeito, há que se reconhecer que a crise da pandemia mundial, e, mais recentemente, os impactos da Guerra entre a Rússia e a Ucrânia nas questões humanitárias e sociais, demonstram que a governança global democrática deve se afastar gradativamente do curso neoliberal-lockeano-unipolar para se aproximar do curso cosmopolita-kantiano-multipolar.

De fato, a Guerra na Ucrânia pode gerar uma nova ordem mundial, na medida em que traz no seu bojo a real possibilidade de desconstrução do mundo globalizado da abertura mundial do comércio e sua possível substituição por um mundo fragmentado de confrontação entre as potências democráticas do Ocidente (notadamente EUA, Europa e Japão) e as potências revisionistas do Oriente (principalmente China e Rússia).

Em linhas gerais, a Guerra da Ucrânia potencializa ainda mais as crises de 2008 e da Covid-19. Em consequência, é importante questionar em que medida a aplicação de sanções sem precedentes do Ocidente à agressão russa, notadamente, a desconexão do Sistema Bancário da Rússia do Sistema de Pagamento Internacional SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*), pode enfraquecer a própria hegemonia do dólar americano e, na sua esteira, o controle das cadeias globais de valor?

É por isso que a próxima segmentação temática pretende investigar a reconfiguração da ordem mundial multipolar, que pode trazer — na sua essência — o projeto epistemológico de democracia cosmopolita kantiana, em detrimento da unipolaridade geopolítica de *pax americana*, que traz — no seu âmago — o projeto epistemológico de democracia liberal lockeana.

A MULTIPOLARIDADE E A GOVERNANÇA GLOBAL COSMOPOLITA

Impende iniciar esta segmentação temática destacando desde logo a incrível velocidade de evolução da estatalidade pós-moderna que, em um pouco mais de três décadas, já produziu cinco grandes momentos de ruptura paradigmática da História da Humanidade, a saber: a queda do muro de Berlim (1989), a queda das Torres Gêmeas (2001), a crise financeira mundial (2008), a crise sanitária da Covid-19 (2019) e, mais recentemente, a crise da Guerra da Ucrânia (2022).

Em consequência, tanto a planetarização da epidemia da Covid-19 quanto as limitações de insumos decorrentes da Guerra da Ucrânia já projetam a formação de uma nova ordem mundial, que se destacará não apenas pela ressignificação do papel do Estado hodierno no sentido de garantir direitos sociais do homem comum (garantia do núcleo essencial da dignidade humana para todos), mas, também, pelo jogo errático de poder global entre os Estados Unidos e a China, agora dentro de um novo arquétipo disruptivo pós-coronavírus, que reeditará o paradigma mackinderiano-spymaniano com tintas da estatalidade pós-moderna. (Góes 2020, 117–8).

Nesse sentido, é imperioso destacar que a ideia de governança global cosmopolita não pressupõe a negação das bases teóricas da democracia liberal garantista (primeira dimensão de direitos fundamentais), da mesma forma que também não é incompatível com a democracia social welfarista (segunda dimensão de direitos fundamentais). Isto significa dizer apenas que tanto a democracia liberal garantista quanto a democracia social welfarista circunscreveram uma era histórica que se mostrou inapta para garantir direitos cosmopolitas de curso universal, que transcendem as fronteiras soberanas do Estado nacional.

Com isso, a nova governança global pós-2022 tem por fundamento a democracia cosmopolita, que caminha para além dessas duas dimensões da proteção constitucional, chegando dessarte ao patamar mais elevado da proteção internacional dos direitos humanos, seja a partir do DIDH, seja a partir do DIH.

É nesse diapasão, portanto, que a era pós-coronavírus/pós-guerra 2022 impõe a releitura do Estado Democrático de Direito a partir de dimensão metaconstitucional, que se projeta na direção da realização da dignidade do gênero humano, independentemente do local onde se encontre no planeta Terra. Nesse sentido, Melina Fachin salienta a transição do *locus* do processo democrático que passa do Estado-nação para as estruturas internacionais do DIDH:

O cenário hodierno de proteção dos direitos humanos e a complementaridade entre as searas de proteção nacional e internacional exi-

gidas determinam a reconfiguração do processo democrático no que tange ao seu *locus*. Este não é mais apenas restrito ao Estado-nação, sendo que a questão da legitimação democrática passa a ser assunto também na pauta das estruturas internacionais (Fachin 2015, 233).

Com efeito, essa cosmovisão — de que os Estados nacionais devem compartilhar seus poderes soberanos com outros Estados — não significa dizer que o modelo westphaliano de Estado morreu em prol de um único Estado soberano de cunho universal. É o próprio Kant que, ao estabelecer o segundo artigo definitivo para a Paz Perpétua, afasta a ideia de um Estado de povos (um único Estado) para defender a tese de uma Federação de povos (sociedade de Estados livres). Vale, pois, reproduzir suas palavras:

O direito das gentes deve fundar-se numa federação de Estados livres. Os povos, enquanto Estados, podem considerar-se como homens singulares que, no seu estado de natureza (isto é, na independência de leis externas), se prejudicam uns aos outros já pela sua simples coexistência e cada um, em vista da sua segurança, pode e deve exigir do outro que entre com ele numa constituição semelhante à constituição civil, na qual se possa garantir a cada um o seu direito. Isto seria uma federação de povos que, no entanto, não deveria ser um Estado de povos. (Kant 2008, 15–6).

Com rigor, essa ideia kantiana de Federação de Estados livres é a base fundante da governança global cosmopolita, devendo ser associada à tese da metaconstitucionalidade, cujo eixo central é a supremacia dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em relação à própria Constituição do Estado soberano, bem como associada à tese da multipolaridade geopolítica, cujo eixo dominante é a construção de uma ordem mundial com vários polos de poder, tais como, EUA, China, União Europeia, Japão, Índia e o próprio Brasil.

É nesse diapasão que desponta a ideia de *multipolaridade multilateral metaconstitucional*, na qual emerge o acoplamento kantiano-sistêmico entre a geopolítica e o direito. Ou seja, o metaconstitucionalismo não reconhece detentores de poder hegemônico do direito global, mas, sim, uma ordem geopolítica multipolar capaz de engendrar um direito global cosmopolita de universalização de direitos humanos. No lugar das ordens jurídicas constitucionais de Estados soberanos, desponta a ordem jurídica global desses mesmos Estados soberanos. (Góes and Mello 2021, 606).

Assim sendo, com a devida sensibilidade acadêmica, o leitor haverá de compreender que a governança global cosmopolita desloca para o epicentro da democracia da era pós-Covid-19/Guerra da Ucrânia a sacraliza-

ção da proteção internacional dos direitos humanos, que se viabiliza pelo DIDH e pelo DIH, ao mesmo tempo em que não abre mão da reformulação do direito internacional hegemônico, que se encontra em vigor desde as Conferências de Yalta e Potsdam, em 1945.

Destarte, a teoria pós-pandemia mundial dos direitos humanos não pode deixar de caminhar no sentido de consolidar o sistema kantiano de governança global, no qual predomina a democracia cosmopolita e, na sua esteira, a universalização dos direitos humanos como meio de realização de vida digna para todo e qualquer ser humano na face da Terra. Como bem destacam Gary Slapper e David Kelly (2011, 33), “a noção de que a função principal dos direitos humanos e certamente do Estado de Direito é proteger os fracos dos fortes não é mera sentimentalidade. É o produto de uma era da história em que a igualdade de tratamento e oportunidade tem sido compreendida”.

Portanto, na visão kantiana, a perspectiva cosmopolita avança na direção dessa proteção universal a todo e qualquer ser humano, sem importar sua nacionalidade:

Avançou-se tanto no estabelecimento de uma comunidade (mais ou menos estreita) entre os povos terrestres que, como resultado, a violação do direito em um ponto da terra repercute em todos os demais, a ideia de um Direito Cosmopolita não é uma representação fantástica nem extravagante, mas completa o código não-escrito do Direito Político e do Direito de Gentes em um Direito Público da Humanidade, sendo um complemento da paz perpétua, ao constituir-se em condição para uma contínua aproximação a ela. (Kant 2008, 22).

Em essência, a ideia de Constituição Cosmopolita representa o estágio mais avançado da evolução do regime jurídico de proteção dos direitos humanos, cuja dinâmica projeta a supremacia do Direito Internacional Público (DIP) sobre o Direito Interno dos Estados. Com efeito, em tempos de reconstrução democrática pós-coronavírus, um dos grandes desafios da governança global cosmopolita é engendrar um novo arcabouço estrutural de inspiração kantiana (Constituição Cosmopolita), que se põe em busca de garantir vida digna e acesso universal à saúde para todos os seres humanos do planeta, uma vez que simbolizam direitos inatos da humanidade, posicionados acima das próprias vontades constitucionais soberanas de Estados nacionais. (Góes and Mello 2020, 170).

Ou seja, o Estado de Direito da era pós-Covid-19 não se confunde nem com o Estado Liberal de Direito e nem com o Estado Democrático Social de Direito. Enfim, a ideia de constituição cosmopolita é a base da governança cosmopolita:

a ideia de uma constituição cosmopolita reflete um processo histórico de constitucionalização progressiva do direito internacional, a partir da adoção de uma “constituição civil” doméstica e depois convergindo para um arranjo constitucional transnacional incipiente (*phoedus pacificum*). [...] Considero, então, que o construtivismo jurídico de Kant responde à questão geral de como justificar o direito cosmopolita a partir de um método processual para a justificação de um sistema público de direitos. (Corradetti and Sartor 2016, 4).

Em consequência, pode-se afirmar que a consolidação da globalização cosmopolita capitaneada por uma ordem mundial multipolar pode representar verdadeira revolução copernicana na da era pós-Covid-19/Guerra da Ucrânia. Isto acontece porque a implantação da multipolaridade geopolítica significa o afastamento de uma nova Guerra Fria, de viés econômico-comercial, sob a égide de um sistema global liberal bipartido entre áreas de influência da China e dos EUA.

É nesse contexto mutante que impende examinar se a geopolítica pós-pandemia mundial resgatará o mundo liberal, caracterizado pelo controle hegemônico unilateral do sistema internacional, seja pelos Estados Unidos, seja pela China, ou, se, finalmente, despontará o mundo cosmopolita, caracterizado por um sistema multipolar de poder global, compartilhado agora não apenas pelos EUA, União Europeia e Japão, mas, também, pelas novas potências mundiais, notadamente, a China e seu projeto de expansão mackinderiana da Iniciativa do Cinturão e da Rota da Seda e a Rússia e seu projeto haushoferiano de resgate da Pan-Rússia.

Em perspectiva metafórico-sinestésica de enxergar os direitos humanos sob a ótica da geopolítica, o estado da arte do sistema de governança global pós-pandêmico tem dinâmica própria que se encontra entre dois grandes eixos jurídico-geopolíticos contraditórios entre si, quais sejam: o resgate do projeto epistemológico liberal da unipolaridade multilateral, americana ou chinesa, e, a implantação do projeto epistemológico metaconstitucional da multipolaridade multilateral.

A ideia de projeto epistemológico metaconstitucional do mundo multipolar é aqui vislumbrada como a democracia cosmopolita de inspiração kantiana, calcada na universalização dos direitos humanos.

De notar-se que os impactos da geopolítica mundial sobre a governança global cosmopolita. Espera-se dessarte que os reflexos nocivos da pandemia do coronavírus e da Guerra na Ucrânia possam produzir mudanças significativas nas estruturas da governança global, cujo desfecho seja a mitigação do lamentável quadro de miséria humana dos países de modernidade tardia do Sul Global. Infelizmente essa é a compilação que se faz do

quadro constitucional de proteção de direitos humanos dos países pobres, daí a relevância do projeto epistemológico metaconstitucional, calcado na ideia kantiana de sociedade democrática universal de cidadania cosmopolita.

Na verdade, a realidade fática do mundo contemporâneo é de tal forma multifacetada que agrega interesses difusos de distintos atores internacionais e nacionais, daí a relevância da governança global cosmopolita pautada na perspectiva ESG (*Environmental, Social and Governance*). Tal perspectiva abarca a conexão epistemológica envolvendo o direito e as relações internacionais como elemento propulsor da formação da ordem metaconstitucional dos direitos humanos, notadamente na proteção dos hipossuficientes e do meio ambiente.

Tudo isso mostra que é importante examinar os desafios que o mundo pós-pandemia pode apresentar à formação de uma ordem metaconstitucional de direitos humanos, inspirada na força normativa do direito cosmopolítico kantiano de curso universal, inspirada na perspectiva ESG. Nesse último sentido, ética e direito irão se encontrar na realização da vida digna para todos, independentemente da vontade soberana dos Estados.

Resta ao estudioso dos direitos humanos, independentemente de ser constitucionalista ou jusinternacionalista, pós-positivista ou neopositivista, captar a conexão epistemológica existente entre a evolução social do Estado e seus respectivos regimes jurídicos de tutela dos direitos humanos.

Com isso, a governança global cosmopolita vai sendo paulatinamente construída, sempre visando estabelecer um núcleo de direitos resultante da convergência do DIDH e do DIH. É por tudo que se defende a tese de que a governança global cosmopolita deve repousar sobre três grandes pilares de sustentabilidade, a saber:

- a) garantia do núcleo intangível da dignidade da pessoa humana em escala planetária;
- b) equilíbrio de poder geopolítico global a partir da consolidação de uma Ordem Mundial Multipolar;
- c) promoção da universalização dos direitos humanos, ou seja, consolidação de um Estado Metaconstitucional de Direito.

Tais pilares informam a governança global kantiana dentro de um pleo de realidades geopolíticas vinculantes voltadas para a multipolaridade (vários polos de poder mundial) multilateral (predominância da cooperação internacional em detrimento do uso da força) e metaconstitucional (supremacia do DIDH e DIH sobre as normas constitucionais dos Estados soberanos).

Em termos simples, a governança global cosmopolita pressupõe a implantação de uma *ordem mundial multipolar*, como por exemplo, um quadro mundial equilibrado envolvendo não apenas os Estados Unidos ou a China, mas, também a União Europeia, a Índia, a Rússia, o Brasil e outras potências regionais.

Com efeito, o leitor haverá de concordar com os benefícios de uma multipolaridade multilateral, ou seja, de uma ordem mundial multipolar (com vários polos de poder) sendo regida a partir dos organismos multilaterais como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) e muitas outras.

No entanto, a experiência vivenciada pela governança global durante a pandemia nos fez lembrar a visão de uma era da desordem mundial, tão bem esgrimida por Luiz Alberto Moniz Bandeira (2016, 24), quando destacava que a “Ciência Política necessita estudar a ontogênese do Estado, no processo da opressiva acumulação do poder capitalista, que não apenas se nega, [...], mas igualmente anula a negação, ao longo da história e da evolução da economia mundial”. É preciso, portanto, compreender o espectro de influência global das grandes potências, desde a fecundação até sua maturidade plena, numa espécie de “ontogênese geopolítica” das estruturas hegemônicas de poder mundial, inauguradas na Paz de Westphalia de 1648 e que perduram até os dias de hoje.

Dessarte, a questão que se impõe é saber se não deveria o sistema de governança global evoluir para um paradigma cosmopolita no lugar do paradigma neoliberal?

Foi por isso que o presente artigo pretendeu apresentar e discutir as bases teóricas de um novo ciclo democrático de governança global, de inspiração kantiano-cosmopolita, que pode surgir a partir do fim da Guerra da Ucrânia. Como visto, o simples afastamento de uma ordem geopolítica unipolar, seja de hegemonia americana, seja de hegemonia chinesa, já projetaria uma governança global baseada na perspectiva ESG com grandes avanços nos campos ambiental, social e de governança.

Em linhas gerais, foi possível argumentar que a pandemia de coronavírus e a Guerra da Ucrânia revelaram e vêm revelando as fraquezas do atual sistema de governança global, especialmente em relação ao paradigma neoliberal e ao direito internacional yaltiano. De fato, a governança global neoliberal foi incapaz de superar a crise da saúde em escala planetária, bem como os mecanismos multilaterais do direito internacional yaltiano não conseguiram impedir a invasão da Ucrânia pela Rússia.

Prevaleceu, portanto, a visão maquiavélico-hobbesiana de “a guerra de todos contra todos”, tanto na pandemia, em que cada estado nacional pro-

curou individualmente obter meios de proteção para sua própria população, com bloqueios de respiradores, equipamentos de proteção e outros recursos essenciais para a saúde, quanto na Guerra da Ucrânia, em que prevaleceu o uso da força em detrimento da proteção de direitos humanos.

Em suma, a questão da governança global é muito complexa e envolve um mosaico epistêmico multinucleado, que abarca a tríade *geopolítica multipolar-iniciativas multilaterais-proteção universal de direitos humanos*.

Assim, resta indubitável que a consolidação de uma ordem multipolar de equilíbrio geopolítico, regida por um sistema internacional centrado na dignidade da pessoa humana em escala planetária, seria mais afeita às perspectivas da governança global cosmopolita, de inspiração kantiana.

CONCLUSÃO

Esse artigo analisou as tendências do sistema de governança global que poderá surgir na era pós-Guerra da Ucrânia e pós-coronavírus.

Como visto, o atual sistema de governança liberal vem passando por rápidas transformações em consequência de cinco grandes momentos de ruptura paradigmática da História da humanidade, a saber: queda do muro de Berlim (1989), queda das torres gêmeas (2001), crise financeira liberal (2008), pandemia mundial (2019) e, agora, mais recentemente, a Guerra da Ucrânia (2022).

Com efeito, a superação da governança global liberal ainda se encontra em construção, porém, pode simbolizar o estágio mais avançado da universalização da proteção de direitos humanos, na medida em que o indivíduo ganhará proteção metaconstitucional contra violações do seu próprio Estado nacional.

Consequentemente, a metaconstitucionalização de direitos humanos, ao constituir exigências do Estado Universal de Direito, permitirá a instauração de um novo ciclo democrático de cidadania cosmopolita. Com isso, consolida-se a ideia kantiana de que a violação de um direito fundamental em uma região pobre da África ou da América Latina terá a mesma repercussão em todas as demais nações do planeta.

Destarte, abordou-se, inicialmente, os elementos teórico-conceituais que infirmam o sistema global de governança neoliberal dentro de um contexto de unipolaridade geopolítica. Dessarte, foram evidenciadas as fragilidades desse paradigma liberal/unipolar para lidar com o núcleo fundante de direitos humanos, que perfaz a convergência do direito internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, cuja característica central é exatamente a sua universalização nos termos da democracia cosmopolita de inspiração kantiana.

Em consequência, tentou-se demonstrar que as respostas tradicionais do sistema global pré-Covid, calcado na globalização neoliberal e regido pelo poder hegemônico da única superpotência remanescente da Guerra Fria foi incapaz de conter a planetarização da pandemia do coronavírus, bem como incapaz de evitar a Guerra da Ucrânia, com nítida violação ao Direito Internacional vigente.

Como visto, a instrumentalização do sistema de governança neoliberal parte de um mosaico de fenômenos, cuja dinâmica prioriza a geopolítica unipolar em detrimento da multipolar, a democracia liberal em prejuízo da cosmopolita, a estatalidade mínima em deterioração do *welfare state*; tudo isso gerando um quadro de agravamento do ciclo da periferia dos países subdesenvolvidos do Sul Global, como, infelizmente, ainda é o caso do Brasil. Em suma, o arquétipo liberal de sistema de governança global não conseguiu debelar os nóxios efeitos da pandemia mundial e da Guerra da Ucrânia.

É por isso que a governança global cosmopolita tem a missão ética de inaugurar um novo ciclo democrático de proteção universal dos direitos humanos, escoimado pela geopolítica multipolar e pelo direito metaconstitucional. Em essência, o eixo epistêmico-conceitual da governança global cosmopolita deve ser a aproximação entre a geopolítica e o direito, navegando juntos em direção à garantia de vida digna para todos os habitantes da face da Terra, independentemente da sua nacionalidade ou do catálogo de direitos fundamentais do seu Estado de origem.

Assim, um dos grandes desafios da governança global cosmopolita é engendrar um novo arcabouço estrutural de inspiração kantiana (Estado Universal de Direito), que se põe em busca de garantir vida digna e acesso universal à saúde, educação, cultura, lazer e bem-estar para todos os seres humanos do planeta, perfazendo um núcleo essencial de direitos inatos da humanidade, que se posicionam acima das próprias vontades constitucionais soberanas de Estados nacionais.

No entanto, grandes obstáculos à sua consolidação deverão ser enfrentados, tais como: o uso geopolítico de direitos humanos, que, evidentemente, enfraquece a força normativa de curso universal desses direitos, bem como a preservação do sistema yaltiano de poder (direito internacional hegemônico), que apenas reconhece a legitimidade do Conselho de Segurança da ONU para autorizar o exercício da força no contexto internacional, reforçando ainda mais o poder das potências nucleares com o direito de veto.

Nesse sentido, defende-se aqui a tese de que a implantação do sistema de governança global cosmopolita, para além das dimensões geopolíticas (multipolaridade) e jurídicas (metaconstitucionalismo), comporta, ainda, dimensões axiológicas que demandam a reformulação do Sistema ONU, no

sentido de transferir para a Assembleia Geral da ONU a legitimidade do direito à guerra, realizando assim a aproximação entre os dois princípios do direito internacional humanitário que se referem à justiça antes (*jus ad bellum jus*) e durante a guerra (*in bello*). Em termos simples, tal reformulação do Sistema ONU colocaria nas mãos de toda a sociedade internacional, com base no apotegma democrático *cada nação, um voto*, a decisão final de autorizar o uso proporcional da força a partir de uma causa justa que justifique a guerra.

Enfim, a governança global cosmopolita simboliza o mais avançado grau de evolução civilizatória da humanidade, podendo-se mesmo afirmar que sua implementação depende diretamente da consolidação de uma ordem geopolítica multipolar, edificada a partir da cooperação multilateral entre todos os povos da Terra.

Eis aqui caracterizada a *multipolaridade multilateral*, que não admite a predominância cêntrica de poderes hegemônicos.

Tal perspectiva ainda se encontra longe do horizonte da sociedade internacional contemporânea, no entanto, há que se reconhecer a urgência de uma ordem civilizatória cosmopolita, cuja base fundante seja a universalização dos direitos humanos a partir da ideia-força kantiana de que a violação de um direito fundamental em determinada região pobre da África ou da América Latina repercutirá igualmente em todas as nações ricas e desenvolvidas do Planeta Terra.

Com isso, o contexto pós-pandêmico e pós-Guerra da Ucrânia pode, pela primeira vez na História da Humanidade, viabilizar o surgimento de um sistema de governança global que seja, a um só tempo, geopoliticamente multipolar, juridicamente metaconstitucional e culturalmente multicivilizacional.

REFERÊNCIAS

Barretto, Vicente de Paulo. 2010. *O fetiche dos direitos humanos e outros temas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Bobbio, Norberto. 2004. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier.

Bonavides, Paulo. 2009. *Do país constitucional ao país neocolonial*. A derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de estado institucional. São Paulo: Malheiros.

CICV. Comitê Internacional da Cruz Vermelha. 2016. *O que é o direito internacional humanitário?* www.icrc.org/pt/doc/resources/documents/misc/5tndf7.htm.

Corradetti, Claudio, and Giovanni Sartor. 2016. *Global constitutionalism without global democracy (?)*. Badia Fiesolana, Italy: European University Institute, EUI Working Paper.

Dubrow, Joshua Kjerulf. 2013. “Governança global democrática, desigualdade política e a hipótese da resistência nacionalista”. Trad. Liana V. Fernandes. *Sociologias* 15, no. 32: 94–110. Porto Alegre; www.scielo.br/pdf/soc/v15n32/05.pdf.

Estados Unidos. 1996. *National Strategy of Engagement of William Clinton Administration*. The White House: Washington, D.C. Press.

Estados Unidos. 2002. *National Strategy of George W. Bush Administration*. The White House: Washington, D.C.

Fachin, Melina Girardi. 2015. *Direitos humanos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Renovar.

Fukuyama, Francis. 1998. *O fim da história*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Góes, Guilherme Sandoval, and Cleyson de Moraes Mello. 2020. “A governança global em tempos de estatalidade pós-coronavírus”. *Revista Interdisciplinar de Direito*, no. 2: 159–74. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença (Unifaa)

Góes, Guilherme Sandoval. 2018. “Geopolítica Mundial e America’s Grand National Strategy: diálogos epistemológicos indissociáveis”. *Revista da Escola de Guerra Naval* 24, no. 3: 500–42. Rio de Janeiro. [revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/762](http://revistadaegn/article/view/762).

Góes, Guilherme Sandoval. 2020. “Geopolítica e Constituição à luz do Estado Democrático de Direito”. *Revista Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 9, no. 18: 107–31. Porto Alegre. www.seer.ufrgs.br/austral/article/download/108981/60234.

Góes, Guilherme Sandoval and Cleyson de Moraes Mello. 2021. *Controle de constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Processo.

Góes, Guilherme Sandoval, and Márcio Santiago Higashi Couto. 2021. “A segurança humana multidimensional e o Estado Democrático de Direito da era pós-pandemia”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 36, no. 78 : 11–39. Rio de Janeiro.

Harari, Yuval Noah. 2020. *Notas sobre a Pandemia*. Trad. Odorico Leal. São Paulo: Companhia das Letras.

- Huntington, Samuel. 1998. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Bibliex.
- Kant, Immanuel. 2008 [1789]. *À paz perpétua. Um projeto filosófico*. Trad. Arthur Morão. Covilhã: Universidade da Beira interior.
- Khanna, Parag. 2008. *O segundo mundo*. Impérios e influência na nova ordem global. São Paulo: Intrínseca,
- Magnotta, Fernanda Petená. 2011. “Multipolaridade e multilateralismo: o G20 e a relação entre poder e governança no século XXI”. 3º ENContro Nacional Abri, 3. São Paulo: Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais. www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v2/a10.pdf.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 2016. *A desordem mundial: O espectro da total dominação: Guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,
- Olsson, Giovanni, and Eduardo Baldissera Carvalho Salles. 2015. “A reconfiguração do poder e a governança global com e sem governo: um olhar sobre os novos atores”. *Revista de Teorias e Filosofias do Estado*, n. 2: 18–5. Porto Alegre. indexlaw.org/index.php/revistateoriasfilosofias/article/view/668.
- Rosenau, James N. 2002. “Governance in a new global order”. In *Governing globalization: power, authority and global governance*, edited by David Held, and Anthony McGrew. Oxford: Polity.
- Ruggie, J. G. 1992. “Multilateralism: the Anatomy of an Institution”. *International Organization* 46, no. 3.
- Slapper, Gary and, David Kelly. 2011. *O sistema jurídico inglês*. Rio de Janeiro: Forense.

MULTIPOLARIDADE, GOVERNANÇA GLOBAL E QUESTÕES HUMANITÁRIAS

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo examinar a intersecção científica que envolve a transição para uma ordem geopolítica multipolar, a governança global cosmopolita e as questões humanitárias como elemento propulsor da eficácia do Direito Internacional Humanitário (DIH). Nesse sentido, propõe uma nova leitura sobre as perspectivas de universalização dos direitos humanos que podem surgir diante dos novos rumos da geopolítica mundial e, na sua esteira, do sistema de governança global. Assim, a linha epistêmica que orientará o presente trabalho será a análise do regime jurídico de proteção dos direitos humanos, notadamente nas questões humanitárias, que caminha entre duas grandes perspectivas contrapostas, quais sejam, de um lado, o resgate da governança global liberal sob a égide de uma ordem mundial unipolar, e, do outro, a governança global cosmopolita sob os influxos da ordem mundial multipolar. Com isso, intensifica-se a necessidade de identificar os impactos da geopolítica mundial sobre a proteção universal dos direitos humanos e, em especial, das questões humanitárias.

Palavras-chave: Multipolaridade Multilateral; Governança Global Cosmopolita; Unipolaridade Multilateral; Questões Humanitárias.

ABSTRACT

The present work aims to examine the epistemological intersection involving the transition to a multipolar geopolitical order, global governance and humanitarian issues as a propelling element of the effectiveness of International Humanitarian Law (IHL). Thus, the main line of the present work will be the analysis of the legal regime for the protection of human rights, notably in humanitarian issues, which walks between two major opposing perspectives, namely, on the one hand, the rescue of liberal global governance under the aegis of a unipolar world order, and, on the other, cosmopolitan global governance under the influx of multipolarity. As a result, the need to identify the impacts of global geopolitics on the universal protection of human rights and, in particular, humanitarian issues, is intensified.

Keywords: Multilateral Multipolarity; Cosmopolitan Global Governance; Multilateral Unipolarity; Humanitarian Issues.

Recebido em 15/05/2023. Aceito para publicação em 17/11/2023.

O conceito de entorno estratégico brasileiro: um diálogo entre as geopolíticas prática e formal

The Brazilian strategic environment concept: a dialogue between practical and formal geopolitics

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 1, jan./jun. 2023, p. 141–165

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023.75364

ISSN 2358-3932

ANTONIO RUY DE ALMEIDA SILVA
LAYLA IBRAHIM ABDALLAH DAWOOD

INTRODUÇÃO

Os documentos que orientam a Defesa do Brasil — quais sejam: a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa — estabelecem o chamado “entorno estratégico brasileiro” como uma área geográfica que engloba a América do Sul, o Atlântico Sul, os países limítrofes da África e a Antártica (Brasil 2012). Contudo, tais documentos não apresentam uma definição desse conceito, que é bastante peculiar ao pensamento estratégico brasileiro, não sendo comumente utilizado na literatura internacional sobre defesa e segurança.

Nesse sentido, buscamos identificar o imaginário geopolítico que informa o conceito de entorno estratégico brasileiro, de modo a construir uma definição que considere o diálogo entre geopolítica formal, tal qual pensada pelos intelectuais da segurança, e geopolítica prática, concretizada

Antonio Ruy de Almeida Silva é doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Pesquisador Sênior do Núcleo de Estudos Avançados Estratégicos do Inest/UFF. Professor-Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da ESG. Membro do Grupo de Avaliação da Conjuntura Internacional (Gacint-USP). **Contribuição no artigo:** o autor contribuiu para a concepção geral do artigo e para o desenvolvimento de uma definição de entorno estratégico brasileiro. Notadamente, redigiu os itens sobre geopolítica brasileira e sobre a Escola Superior de Guerra. [Orcid.org/0000-0002-0852-4711](https://orcid.org/0000-0002-0852-4711). E-mail: aruyasilva@hotmail.com

Layla Ibrahim Abdallah Dawood é doutora em Relações Internacionais pela PUCRio. Atualmente, é professora adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ. É bolsista Pró-ciência na UERJ e Jovem Cientista do Nosso Estado pela Faperj. **Contribuição no artigo:** Autora contribuiu igualmente para a concepção geral do artigo, incluindo a revisão de literatura sobre geopolítica crítica, a avaliação de conceitos alternativos de entorno estratégico brasileiro e a aplicação da geopolítica crítica para a reflexão sobre a ideia de entorno estratégico brasileiro. [Orcid.org/0000-0003-0708-1627](https://orcid.org/0000-0003-0708-1627). E-mail: layladawood@hotmail.com

por meio de ações pelas autoridades da segurança. Argumentamos que o desenvolvimento do conceito de entorno estratégico foi influenciado pelo pensamento geopolítico brasileiro relacionado a professores da Escola Superior de Guerra (ESG). As ideias desenvolvidas nesse paradigma geopolítico tinham como base o binômio “Desenvolvimento e Segurança”, com o propósito de desenvolver as potencialidades do Brasil, pensado como um país que teria como destino se tornar uma grande potência. Nesse contexto, as áreas geográficas prioritárias para a atuação diplomática brasileira vão ser delimitadas, enfatizando a importância da América do Sul, da África, do Atlântico Sul e da Antártica, justamente as regiões que hoje compõem o chamado entorno estratégico.

Para desenvolver o referido argumento, o texto discute, inicialmente, alguns conceitos da geopolítica crítica. Em seguida, são apresentados alguns dos princípios fundamentais que orientaram a criação da ESG, a sua relação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), e a síntese do pensamento de geopolíticos brasileiros relacionada com as áreas prioritárias para o Brasil. Embora o pensamento geopolítico brasileiro seja muito mais amplo,¹ neste trabalho nos limitaremos a três autores: Golbery do Couto e Silva, Meira Mattos e Therezinha de Castro, que foram escolhidos pela relação que eles tiveram com a ESG, principalmente, durante o período da Guerra Fria e do regime militar. Posteriormente, explicita-se o emprego do termo “entorno estratégico” nos documentos que formalizam a política e a estratégia de defesa brasileira. O próximo passo analisa algumas definições do entorno estratégico cunhadas por acadêmicos e militares, contrastando-as com conceitos como esfera de influência ou de interesse. Finalmente, o trabalho propõe uma definição de entorno estratégico fundamentada na análise realizada.

ALGUNS BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A GEOPOLÍTICA CRÍTICA

A geopolítica clássica, nascida ao final do século XIX, congregava teóricos de origens nacionais diversas que, apesar de possuírem concepções distintas sobre o exercício de poder, comungavam da ideia de que a expansão territorial seria uma atividade desejável para as potências em ascensão, sendo o expansionismo considerado um caminho indispensável para o exercício de poder global. Nesse sentido, autores vinculados à geopolítica crítica ponderam que os geopolíticos clássicos acabavam por endossar as práticas imperialistas realizadas pelas potências europeias em relação aos territórios africanos, por vezes reforçando as ideias de superioridade racial branca (Tuathail 1996).²

Anos depois do surgimento da geopolítica clássica, a associação entre as recomendações políticas dos geopolíticos clássicos e as práticas da Alemanha nazista resultou na baixa popularidade desse campo de estudos em grande parte dos países ocidentais. Nos EUA, a geopolítica apenas seria revitalizada ao final da Guerra Fria, especialmente em função do emprego recorrente do termo “geopolítica” pelas autoridades ligadas ao presidente estadunidense Ronald Regan para caracterizar a natureza das relações bilaterais com a URSS e designar o cenário em que se acirravam as tensões entre estadunidenses e soviéticos (Tuathail 1996). Por outro lado, no Brasil, conforme discorreremos ao longo desse texto, o campo da geopolítica não foi necessariamente estigmatizado, recebendo muitas contribuições de pesquisadores brasileiros que buscaram discutir os problemas geográficos à luz dos interesses nacionais do Brasil.

Ao final da década de 1980, autores como Gearoid Tuathail (Gerard Toal) e John Agnew buscaram estabelecer uma nova abordagem para a geopolítica que, embora reconhecesse a conexão entre geografia, poder e hegemonia, denunciavam as práticas expansionistas (Tuathail 1996). Nesse sentido, a geopolítica crítica seria inicialmente definida como o “estudo da espacialização da política internacional por potências centrais e Estados hegemônicos” (Tuathail 1996, 46). Mais adiante, Tuathail e Agnew acrescentariam a essa definição a ideia de que o estudo do processo de espacialização demandaria a observação detida da produção de conhecimento geográfico dentro de cada país e suas ligações com a produção global de conhecimento geográfico. Em outras palavras, o estudo da espacialização da política global por intelectuais e homens de Estado deveria considerar sua imersão em comunidades interpretativas locais, nacionais e transnacionais.

A seu turno, a consideração de comunidades interpretativas compostas de intelectuais e homens de Estado levaria a um argumento central na geopolítica crítica, qual seja: o nexos entre as chamadas “geopolítica prática” (atividade própria das burocracias estatais) e “geopolítica formal” (teorias, modelos e estratégias), sendo que essa última forneceria o embasamento para o desenvolvimento da primeira (Dodds 2007).

Nas palavras de Cairo (2008a), o principal objetivo da geopolítica crítica é:

[...] reconceituar a geopolítica como discurso que contribui para a construção cultural do mapa geopolítico global. Como discurso, caberia diferenciar uma “geopolítica prática” de uma “geopolítica formal”. A primeira seria uma atividade estatal, um exercício no qual o mundo é “especializado” em regiões com atributos ou características diversas por parte da burocracia encarregada da política exterior dos Estados

(principalmente diplomatas e militares), enquanto a segunda seria constituída de teorias, modelos e estratégias elaboradas pelos “intelectuais da segurança” (acadêmicos, pesquisadores de *think-tanks*), para guiar e justificar as ações da geopolítica prática” (Cairo 2008a, 202).

Sendo assim, essa abordagem lança luz sobre as representações espaciais que informam as geopolíticas formal e prática, levando-nos a considerar que o modo como intelectuais e homens de Estado nomeia os espaços geográficos produz consequências políticas. Ao mesmo tempo, nomear espaços geográficos faz parte de um processo de produção e reprodução de imaginários geopolíticos. Desse modo, a análise das comunidades interpretativas nas quais se inserem intelectuais e homens de Estado envolve a identificação do imaginário, das práticas e dos discursos geopolíticos que consolidam uma cultura geopolítica dominante, relacionada ao modo como os representantes do Estado veem sua posição, espacializam o mundo e criam estratégias sobre segurança, modernização e preservação (Toal 2017).

Não se pode negligenciar, entretanto, que um espaço pode comportar diferentes imaginários geopolíticos e é preciso também estar atento para a possível dissonância entre elites e para o pensamento dissidente (Toal 2017). De acordo com Cairo (2008a 203), “uma representação do espaço somente será dominante, em longo prazo, se imbricada adequadamente com as práticas espaciais dominantes, embora, em seu próprio desenvolvimento, sejam geradas as resistências, os espaços de representação, que podem transformar tais práticas”.

Nesse sentido, destaca-se a importância da geopolítica formal:

Na conformação da imaginação geopolítica de cada era, as universidades e os institutos de pesquisa desempenham um papel fundamental. É a geopolítica teórica que, junto à geopolítica prática dos intelectuais do Estado, como diplomatas e militares, conformam a visão geopolítica de cada Estado. Os modelos geopolíticos não só proporcionam uma representação do espaço perfeitamente ordenada, mas também são um lócus de enunciação muito mais poderoso que o de outras representações do espaço (Cairo 2008b, 222).

Nesse contexto, inspirados pela geopolítica crítica, defendemos que o emprego do termo “entorno estratégico” nos documentos de defesa brasileiros deve ser compreendido a partir da investigação da produção de conhecimento de alguns geopolíticos no Brasil e sua conexão com o contexto geopolítico da Guerra Fria. Argumentamos que a ESG se constituiu como um lócus em que intelectuais de segurança, diplomatas e militares contribuíram para a criação de um pensamento geopolítico que buscava atender

aos interesses brasileiros, sendo responsáveis por fomentar um imaginário geopolítico dominante que tem informado a prática geopolítica brasileira, bem como os documentos oficiais que orientam a Defesa brasileira na atualidade.

A CRIAÇÃO DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA E O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO

Nesta seção, serão apresentados alguns dos princípios fundamentais que orientaram a criação da ESG e a sua “doutrina”, e a participação do MRE nesse processo. Em seguida, sintetiza-se o pensamento geopolítico de Golbery do Couto e Silva, Meira Mattos e Therezinha de Castro relacionado com as áreas consideradas por eles prioritárias para o Brasil. Argumentamos que o pensamento da ESG e desses geopolíticos vão influenciar a definição dos contornos do entorno estratégico brasileiro. Ou seja, essas contribuições da geopolítica formal brasileiras foram incorporadas pela geopolítica prática, principalmente, durante o governo militar.

A ESG e o imaginário geopolítico brasileiros em relação às áreas de interesse do Brasil

Desde a sua criação em 1949, a ESG buscou a cooperação com o Ministério das Relações Exteriores, sendo que um diplomata foi designado para ajudar o general Cordeiro de Farias na construção da área de Relações Internacionais da Escola. Desta forma, a ESG passou a se constituir como um espaço de interação entre o Itamarati e setores representativos da sociedade brasileira que frequentavam os seus cursos. Entre 1950 e 1988, inúmeras conferências foram ministradas na Escola por diplomatas. Além do mais, os discursos na ESG dos ministros das Relações Exteriores se tornaram uma forma tradicional de divulgação das “linhas mestras da política externa”, que repercutiam para a sociedade brasileira. Além das palestras, no período mencionado, o Itamarati destacou 118 diplomatas para participarem como estagiários dos cursos da ESG, sendo que vários deles se tornaram ministros das Relações Exteriores (Lima and Farias 2018).

Com o passar dos anos, a ESG construiu uma “doutrina” fundamentada na relação entre Segurança e Desenvolvimento, que era transmitida aos civis e militares que participavam seus cursos. Dentre os princípios que influenciaram na criação e na evolução da ESG se destacavam a crença de que o “Brasil possui os requisitos básicos, tais como área, população, recursos, indispensáveis para se tornar uma grande potência” e que a segurança nacional dependia do desenvolvimento nacional, que seria concre-

tizado pela capacidade das elites de construírem soluções nacionais para os problemas brasileiros (Sardenberg 1987, 9–10; Myamoto 1995, 18). Essa “doutrina” buscava contribuir para orientar o Estado e a Sociedade no estabelecimento dos objetivos nacionais e no emprego do poder nacional para alcançá-los. A Escola sempre se pautou pela ideia motriz de que nela se “estudava o futuro do Brasil” (Arruda 1978).

A inclusão dos civis no corpo docente e discente da ESG tinha também como um dos objetivos a troca de ideias entre eles e os militares, a fim de que o entendimento desses dois segmentos da sociedade pudesse contribuir para a formulação da política nacional, com ênfase na política exterior (Obino 1949). No seu primeiro Regulamento, se estabelecia que os problemas a serem abordados nos cursos versariam, inclusive, sobre as questões do desenvolvimento nacional e da política exterior (Brasil 1949, 1).

Nesse ambiente, floresceram alguns geopolíticos brasileiros como Golbery do Couto e Silva, Meira Mattos e Terezinha de Castro, cujas ideias vão, também, contribuir para a construção do que hoje é conhecido como o conceito de entorno estratégico. Eles foram escolhidos neste trabalho pela relação que tiveram com a ESG, principalmente, durante o período da Guerra Fria e do regime militar, e pela produção acadêmica que enfatizava a visão do Brasil como uma grande potência e identificava áreas geográficas para a atuação estratégica do país. No entanto, para alcançar o status de grande potência, seria necessário que o país se desenvolvesse com segurança. Tanto Golbery, quanto Meira Mattos e Terezinha de Castro defendiam a área triangular constituída da América do Sul, África e Antártica (ASAA) e o Atlântico Sul como fundamental para a projeção do Brasil no mundo como uma grande potência (Golbery 1967; Mattos 2011; Castro 1995).

Para Meira Mattos, a Escola contribuiu para dotar o pensamento político de uma “doutrina” essencialmente brasileira para a aplicação do poder nacional assentada no binômio Segurança e Desenvolvimento. Segundo ele, a ESG desde a sua criação formou elites civis e militares capazes de pensar o Brasil. A partir de 1964, militares que participaram na ESG da construção desse pensamento doutrinário tiveram importantes papéis na condução do país, aplicando na prática elementos desse pensamento. Meira Mattos afirma que: “... com a tomada do poder pelos militares...foi fácil para os chefes do movimento...transferirem para a prática governamental a “doutrina” formulada durante 14 anos na ESG” (Mattos 1975, 60–1).

Dentre esses militares, ele cita o presidente Castello Branco, que se tornou presidente em 1964, e seus assessores, como Golbery do Couto e Silva, Juarez Távola, que depois se tornou ministro das Relações Exteriores, e Ernesto Geisel, que se tornaria presidente do Brasil, no período de 1974 a

1979. Para Meira Mattos, Castello Branco foi um expositor do pensamento doutrinário da ESG ao afirmar que a segurança pressupunha um processo de desenvolvimento econômico, que garantisse o desenvolvimento industrial, tecnológico, e social, que reduzisse as disparidades sociais, especialmente, a concentração de renda, fontes de tensões na sociedade (Meira Mattos 2011, 144–5). Além de Castello Branco e Ernesto Geisel, também, o general João Batista Figueiredo, que cursou a ESG, se tornou Presidente da República, no período de 1979 a 1985.³

A produção de Golbery, Meira Mattos e Therezinha de Castro foi influenciada pelo pensamento da ESG e ao mesmo tempo contribuiu para o seu desenvolvimento ao propor estratégias de ação para o desenvolvimento nacional com segurança e para a projeção do Brasil no cenário regional e global, porém sob a moldura da competição ideológica que até 1967 impunha limitações à ação diplomática e privilegiava a segurança coletiva hemisférica em detrimento de uma visão nacional (Cervo 2008). Tanto Golbery quanto Meira Mattos e Therezinha de Castro vão desenvolver muitos dos seus trabalhos na ESG, criando um pensamento geopolítico formal que influenciou a geopolítica prática, como veremos a seguir.⁴

O imaginário geopolítico brasileiro

Golbery (1967) objetivou consolidar um pensamento geopolítico genuinamente brasileiro. Ele defende uma visão possibilista da geografia, que facilita o direito de escolha, considerando as individualidades de cada região. Embora a geopolítica possa ter uma perspectiva abrangente que envolva aspectos políticos, econômicos, culturais, histórico, psicológicos, sociológicos, a geografia é, para ele, o elemento fundamental da geopolítica. Ele a considera uma arte, e defende que ela seja uma geopolítica prática que contribua para orientar a grande estratégia e a política de segurança de uma nação na busca da unidade territorial, da segurança e da prosperidade. Nesse sentido, ele enfatizava a necessidade do país buscar o desenvolvimento nacional (Couto e Silva 2003, 20–8).

No seu livro *Geopolítica do Brasil*, Golbery considera que as preocupações geopolíticas brasileiras estariam distribuídas em três círculos: o “império” brasileiro, a moldura continental e o mundo do além-mar (Couto e Silva 1967, 108). Já a moldura continental seria composta pelas áreas ao redor do território brasileiro, referindo-se ao relacionamento brasileiro com os vizinhos da América do Sul.

Nesse contexto, Golbery debruça-se sobre a conjuntura internacional da Guerra Fria, considerada por ele como um conflito ideológico entre um Ocidente cristão e democrático e um Oriente materialista e comunista.

Na dinâmica desse conflito ideológico, ele se preocupa com a possibilidade da expansão espacial do comunismo, e defende que o triângulo América do Sul, África e Antártica (ASAA), tendo o Atlântico Sul como elemento conector entre as áreas que compõem esse triângulo, seria de extrema importância na dinâmica da contenção desse movimento. Segundo ele, o avanço comunista nessa região ameaçaria as linhas de comunicação marítimas e aéreas do Atlântico Sul, que seria uma área secundária importante, tendo a Antártica como seu limite Sul. Ele definia o Atlântico Sul como um mar interior, um “mediterrâneo vital”, que possui um gargalo situado entre Natal e Dakar, fazendo parte de uma área de retaguarda constituída pela América Latina, a África Atlântica e do Sul e a Antártica. Para Golbery, a importância geopolítica e geoestratégica do triângulo ASAA conectado pelo Atlântico Sul se constituía como “a retaguarda vital de todo o sistema de defesa do Ocidente” (Couto e Silva 2003, 225–9, 250).

A visão do Golbery, no entanto, vai além das considerações da Guerra Fria e da defesa hemisférica e busca apontar “objetivos nacionais permanentes” e diretrizes para a política externa brasileira. Nesse sentido, ele afirma que o Brasil deve projetar-se no mundo e praticar uma geopolítica de afirmação pacífica para o Exterior, que incentive uma consciência coletiva de América Latina, priorizando o desenvolvimento econômico da América do Sul. Ele defendia que a região era constituída de nações unidas pela “[...] mesma origem hispânica, tradições históricas semelhantes e entrelaçadas e, sobretudo, pela unidade linguística...” que contribuiriam para facilitar a cooperação para atingir interesses comuns (Couto e Silva 2003, 44).

Em síntese, o imaginário geopolítico de Couto e Silva (1967; 2003) sobre o Brasil foi construído, principalmente, como um projeto geopolítico de desenvolvimento nacional no ambiente da disputa ideológica entre as duas potências da Guerra Fria.⁵ Embora ele considere que o Brasil teria interesses mais amplos, a questão da defesa contra o mundo comunista o leva a estabelecer o hemisfério interior como a “fronteira decisiva da segurança sul-americana” (Couto e Silva 2003, 288). Nesse hemisfério, o triângulo ASAA conectado pelo Atlântico Sul seria a área de maior interesse para o Brasil. Esse triângulo coincide com o que hoje é chamado de entorno estratégico.

Um outro geopolítico, militar de formação, também ligado à ESG, é o General Meira Mattos. Suas ideias, expostas em diversas publicações, da mesma forma que as de Golbery, buscam associar a geopolítica formal à geopolítica prática, ou seja, uma geopolítica que ofereça às elites nacionais estratégias para o desenvolvimento com segurança do Brasil, considerado como um país com as condições para se tornar uma potência mundial. Sendo assim, Meira Mattos explora nos seus livros os conceitos de potên-

cia mundial, e enfatiza as condições que fazem do Brasil um candidato natural a se tornar grande potência, tais como território, população, recursos naturais, indústria, ciência e tecnologia e coesão interna. Essa conclusão, segundo ele, seria reforçada por declarações de mesmo teor de autores ou políticos estrangeiros, tais como André Malraux, Zbigniew Brzezinski e outros (Mattos, 1975; 1977; 1984; 2011).

No seu livro “Brasil Geopolítica e Destino”, publicado em 1975, ele destaca a importância dos estímulos marítimos e continentais da geografia brasileira que impulsionam o país para um destino de grande potência. Da mesma forma que Silva (2003), impactado pelo ambiente da Guerra Fria, Meira Mattos defende que o Brasil estaria na estratégia de segurança do Ocidente vinculado à defesa do Continente Americano e do Atlântico Sul. Para ele, três áreas geoestratégicas são do interesse brasileiro: a Amazônia, a Bacia do Prata e o Atlântico Sul.

Para a primeira, ele defende a construção de uma comunidade pan-amazônica que abrangesse os países amazônicos, com o propósito de desenvolver econômica e socialmente a região, de forma coordenada, levando em conta os problemas ecológicos (Mattos 1975). Em 1978, é assinado pela Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela o Tratado de Cooperação Amazônica, com o propósito de promover o desenvolvimento integrado da região. A estratégia preconizada por Meira Mattos vai ser detalhada no seu livro “Uma Geopolítica Pan-Amazônica”, publicado em 1980, como uma estratégia que contribuiria para a integração da América do Sul.

Para a Bacia do Prata, Meira Mattos defende uma política de cooperação entre Argentina, Brasil e Paraguai, principalmente, na questão de aproveitamento dos rios. Finalmente, para o Atlântico Sul, que ele considera como um lago, Meira Mattos defende, também, o direito brasileiro a participar do destino da Antártica e a criação de uma comunidade do Atlântico Sul, que envolveria países sul-americanos e africanos, com o propósito de “garantir seus interesses ...mantendo livre as linhas de seu comércio e juntando seus meios, tecnológicos e militares, para uma defesa comum” (Mattos 1977, 121). Ele defendia que não poderia se descuidar da África, especialmente da sua região atlântica entre o Marrocos e a África do Sul, já que uma potência militar hostil ao Brasil poderia ameaçar o país a partir dessa região. Finalmente, no campo político, ele sugere que o Brasil “estreitasse suas relações com os países da área das Guianas e os da região do Caribe (Mattos 1975, 84). É interessante notar que a capa do livro “Brasil — Geopolítica e Destino” no qual ele apresenta essas três áreas estratégicas mostra um globo terrestre e o Brasil em destaque no centro, circundado por um círculo que envolve a América do Sul, a África

Ocidental e parte da Antártica, praticamente igual à representação gráfica que hoje se faz do entorno estratégico brasileiro.

A importância para o Brasil da América do Sul, do Atlântico Sul, da Antártica e da África vai ser também destacado no imaginário geopolítico brasileiro por Therezinha de Castro, que foi, também, professora da Escola Superior de Guerra. Em 1956, ela escreve junto com Delgado de Carvalho um artigo denominado “Geografia e Geopolítica”, em que afirmam a importância do Atlântico Sul para o Brasil (Carvalho and Castro 1956). Para a autora, essa importância se dá por ser uma área marítima situada entre três massas continentais: América do Sul, África e Antártica; e três corredores: a zona de estrangulamento Natal-Dakar, o Estreito de Drake, entre a América do Sul e a Antártica, e a Passagem do Cabo da Boa Esperança, entre a África e o continente antártico. Castro destaca a importância das ilhas do Atlântico Sul na dinâmica de expansão das potências marítimas. Segundo ela, essas ilhas são trampolins insulares que formam alguns triângulos geoestratégicos que podem servir de base para a projeção de poder de países extra-regionais ou de defesa dos países da região (Castro 1995, 7–11).

Além do Atlântico Sul, Castro também teve uma importante participação no meio militar e geopolítico em relação à Antártica. Em 1956, ela escreve, com Delgado de Carvalho, um artigo denominado “A Questão da Antártica”, no qual os autores defendem os direitos do Brasil na Antártica, fundamentado na teoria da Confrontação. Em 1958, Therezinha publica, um artigo denominado: “Antártica: o Assunto do Momento”. Nesse artigo, ela mostra a importância da Antártica, e as ações e reivindicações de determinados países naquele continente, inclusive de alguns países sul-americanos, Argentina, Chile, Equador, Peru e Uruguai, e conclama o Brasil a se juntar a esses países e reivindicar sua parte na Antártica, fundamentado na teoria da defrontação (Castro 1958, 49).

Em 1960, o Conselho Nacional de Geografia publica o primeiro Atlas de Relações Internacionais, no qual aparece o mapa que mostra o setor da Antártica que deveria ser reivindicado pelo Brasil, fundamentado na teoria da defrontação. Essa teoria teve ampla aceitação nos meios militares, em parte por sua associação com a ideia-força de Brasil como grande potência (Ferreira 2009). Em 1975, o Brasil adere ao Tratado da Antártica. Em trabalho posterior, Castro vai defender que a Antártica juntamente com as ilhas oceânicas brasileiras se constitui em “frentes avançadas de nossa defesa no Atlântico Sul” e que o Brasil pela sua continentalidade na América do Sul seria o “múltiplo vetor do destino continental integrado num mundo atlântico...” (Castro 1982, 52). Finalmente, a autora se debruça em vários dos seus trabalhos sobre a África. Ela realça as relações geográficas

ficas, étnicas e culturais entre o Brasil e o continente africano, afirmando que os africanos contribuíram “com o seu trabalho e com o seu sangue” para a construção do país e que os laços que unem o Brasil e a África são elementos importantes para a cooperação entre eles. (Castro 1981, 203–4)

Esses três geopolíticos acima mencionados construíram um imaginário geopolítico por meio do qual projetam o Brasil como uma potência mundial para além do continente sul-americano. Essa representação se inseria também no discurso da Guerra Fria no qual existiria uma ameaça ao Ocidente “cristão e democrático” gerada pelo Oriente “materialista comunista”. Para isso, era fundamental o binômio segurança e desenvolvimento, expresso também pelo pensamento doutrinário da ESG. A ideia do Brasil como um país que possuía as condições para almejar ser uma grande potência permeia, portanto, os pensamentos esguiano e geopolítico.

A própria criação da ESG se fundamentava nessa crença e tanto Golbery, quanto Meira Mattos e Therezinha de Castro vão expressar essa ideia-força. Esse papel relevante do país estaria, inclusive, presente, como algo natural, “na percepção da sociedade brasileira, independente de governos e regimes políticos” (Cervo 2008, 120). Ele se expressa de forma mais aberta nos momentos em que o desenvolvimento econômico do país ganha ímpeto, como foi no período de 1968-1973, quando o governo brasileiro usou a ideia-força de “Brasil Grande Potência”.

Meira Mattos vai afirmar que se “Mario Travassos sonhou com um Brasil potência continental ele sonhava com o Brasil potência mundial” (Mattos 1979, xv). Ou seja, o espaço de interesse do País é representado e significado por esses autores como parte de um projeto maior de projeção brasileira no cenário mundial. No entanto, nos seus escritos, a atuação brasileira deveria ter como áreas geográficas prioritárias a América do Sul, o Atlântico Sul, a África e a Antártica; e as representações gráficas dos mapas e das capas de alguns dos seus livros também expressam o imaginário geopolítico do que hoje é chamado de entorno estratégico brasileiro.

A ESG após a Criação do Ministério da Defesa

Após a criação do Ministério da Defesa, a ESG passou a ser subordinada ao Ministro da Defesa, a quem cabia a formulação dos documentos de alto-nível do setor. A partir da promulgação da Lei 136/2010, coube ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas “propor os fundamentos para a formulação e atualização da Política e Estratégia de Defesa Nacional” para assessoramento ao Ministro da Defesa (Brasil 2010. Art. 8º e Art. 15º). Nesse contexto, a ESG tem participado, a partir de 2010, do grupo de trabalho do MD, com representantes, também, das Forças Armadas,

com o propósito de estabelecer os fundamentos para os documentos acima mencionados.

Além dessa participação, a ESG também tem colaborado algumas vezes com o MD na interlocução com o mundo acadêmico para a discussão dos textos da Política e Estratégia Nacionais de Defesa. Em 2017, por exemplo, o MD determinou à ESG que, em parceria com o Instituto Pandiá Calógeras, planejasse e realizasse um Simpósio sobre a futura Política Nacional de Defesa (2020-2024), com acadêmicos da área de Ciência Política, Relações Internacionais, Estudos Estratégicos e militares da Escola de Guerra Naval, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e da Universidade da Força Aérea, com o objetivo de discutir e coletar sugestões para aprimorar a Política Nacional de Defesa. O evento foi realizado em 19 de outubro de 2017 na ESG, sob a coordenação do corpo docente desta Escola (ESG 2017).

Em síntese, a Escola Superior de Guerra, desde a sua criação, se tornou um espaço privilegiado para o desenvolvimento da geopolítica formal, inclusive, apontando as áreas geográficas prioritárias para a atuação do Brasil. Além do mais, a geopolítica formal, fundamentada na ideia de segurança e desenvolvimento e nas potencialidades do Brasil para se tornar uma potência emergente, deu origem a uma “doutrina” que buscava contribuir na orientação do Estado e da Sociedade no estabelecimento dos “objetivos nacionais” e no emprego do poder nacional para alcançá-los. Utilizando a ideia motriz de que na Escola se “estudava o futuro do Brasil”, a ESG disseminava seu pensamento doutrinário por meio do seu corpo discente, formado de militares e civis de órgãos públicos, inclusive do MRE, e outros oriundos de diversos segmentos da sociedade. Muitas dessas ideias geopolíticas foram colocadas em prática durante o governo militar. No entanto, mesmo com a democratização e a criação do Ministério da Defesa, a ESG continuou a ter um papel, embora de menor relevo, na dinâmica de construção dos documentos de defesa, contribuindo assim para a orientação da geopolítica prática.

Na próxima seção, buscaremos compreender o que os documentos oficiais querem dizer quando empregam o termo “entorno estratégico”, estabelecendo as conexões entre a geopolítica formal, tal qual se apresenta no pensamento doutrinário da ESG e no pensamento dos geopolíticos brasileiros acima sintetizado, e a geopolítica prática, que consta nos documentos oficiais de Defesa, a partir de 1996, quando foi divulgada a primeira Política de Defesa Nacional.

O CONCEITO DE ENTORNO ESTRATÉGICO NOS DOCUMENTOS DE ALTO-NÍVEL DA DEFESA NACIONAL

Com o fim da Guerra-Fria, e a partir de 1996, alguns documentos de alto-nível do governo brasileiro relacionados com a Defesa passaram a orientar a geopolítica prática. A primeira Política de Defesa Nacional (PDN), de 1996, considera que o “entorno imediato” não apresenta grandes ameaças. Estabelece que para o Brasil a “concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e incluiu, também, o Atlântico Sul” (Brasil 1996, 5) e, em relação à Antártica, afirma que o Brasil deveria promover pesquisa científica e participar dos destinos do continente.

Em 2006, uma nova política é divulgada e uma parte é dedicada ao “ambiente regional e o entorno estratégico”, sendo que o primeiro é definido como a América do Sul e que o segundo “extrapola a massa do subcontinente e inclui a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África” (Brasil 2006, 8). Uma das diretrizes do documento repete o texto referente à participação nos destinos da Antártica. Nos dois documentos, além da delimitação geográfica, é ressaltado entre os objetivos da Defesa Nacional a estabilidade regional, a defesa dos interesses brasileiros no exterior e a “projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional” (Brasil 1996, 7; Brasil 2005, 18). Em 2008, é publicada, pela primeira vez, uma Estratégia Nacional de Defesa (END), que também menciona o termo entorno estratégico brasileiro, porém sem defini-lo, com o intuito de incrementar a cooperação militar com os países desse entorno. Além do mais, o documento enfatiza que a Estratégia Nacional de Defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento, resgatando ideia semelhante que a ESG e os geopolíticos defendiam quanto à estreita relação entre Segurança e Desenvolvimento (Brasil 2008).

A Política Nacional de Defesa (PND), divulgada em 2012, mantém praticamente o texto de 2006 relacionado com a área de abrangência do entorno estratégico: América do Sul, Atlântico Sul e os países limítrofes da África e a Antártica. No entanto, acrescenta que “Ao Norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região” (Brasil 2012, 21). A PND ressalta que a segurança do Brasil depende também do grau de estabilidade da região onde ele se insere. Nesse sentido, destaca como um dos objetivos a contribuição para a estabilidade regional. Repete ainda o objetivo de intensificar a projeção internacional do Brasil.

A proposta de PND de 2016, repete o triângulo ASAA (América do Sul, África e Antártica) e o Atlântico Sul como sendo a “área de interesse prioritário” para o Brasil; enfatiza a questão da defesa com desenvolvimento,

diplomacia; e estabelece como um dos posicionamentos da PND “a projeção do país no concerto das nações” (Brasil 2016, 6; 11)

Na PND de 2020, o entorno estratégico é definido como “a área de interesse prioritário para o Brasil, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica” (Brasil 2020, 77). Embora o Caribe não mais seja citado, o documento amplia o leque de países considerados de interesse prioritário acrescentando que: “...o Brasil também prioriza o relacionamento com os países detentores de maiores capacidades tecnológicas, buscando-se o estreitamento de relações e o incremento de ações de interesse para fins de aumento da nossa capacidade de Defesa”. Estabelece que “...a Comunidade de Países de Língua Portuguesa merece especial atenção aos esforços de cooperação no âmbito da defesa” (Brasil 2020, 13). O documento afirma ainda que a “defesa do País é indissociável do seu desenvolvimento” (Brasil 2020, 11). Finalmente, dentre os objetivos da PND 2020 consta a contribuição para a estabilidade regional e internacional e o incremento da participação do Brasil no concerto das nações e sua inserção no processo decisório internacional, “visando auferir maior influência nas decisões em questões globais” (Brasil 2020, 25).

O Livro Branco, publicado em 2012, usa o termo “entorno geopolítico imediato”, constituído pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África” (Brasil 2012, 16). O documento enfatiza a América do Sul, relacionando-a com a necessidade de diálogo e cooperação, a fim de contribuir para a estabilidade e a prosperidade do “entorno brasileiro”. A versão de 2016 do Livro Branco esclarece que o Brasil dá prioridade ao seu “entorno imediato, definido como entorno estratégico”, constituído pelo triângulo ASAA e pelo Atlântico Sul, no qual o Brasil deve ter capacidade para atuar na defesa da soberania e dos interesses brasileiros, sob a égide de organismos multilaterais internacionais. O documento usa também o termo entorno brasileiro para se referir à América do Sul (Brasil 2016, 13; 31). O documento ainda enfatiza a questão do desenvolvimento com segurança e um maior papel do Brasil no concerto das nações, inclusive participando de um reformado Conselho de Segurança das Nações Unidas. A versão de 2020 também usa o termo entorno com duas conotações: brasileiro ou regional e estratégico. Os dois primeiros, relacionado com a América do Sul, e o segundo, mais amplo, constituído pelo triângulo ASAA e o Atlântico Sul, explicitado no documento como relacionado com uma visão geopolítica (Brasil 2020).

Em síntese, alguns dos documentos citados relacionam o entorno estratégico como “área de interesse prioritário”, em um contexto geopolítico, constituído pelo triângulo ASAA e o Atlântico Sul. Os documentos

também trazem uma diferenciação entre entorno brasileiro ou regional e entorno estratégico. Os dois primeiros são relacionados à América do Sul, enquanto o segundo, mais amplo, inclui além desta região, também a África a Antártica e o Atlântico Sul. Embora os documentos especifiquem as áreas geográficas que fazem parte do entorno estratégico e afirmem que elas são de interesse prioritário para a política externa e de defesa, o conceito não é definido.

ENTORNO ESTRATÉGICO: O CONCEITO

Após a adoção do termo entorno estratégico nos documentos que orientam a Defesa brasileira, alguns militares e acadêmicos têm buscado definir o conceito para além da sua delimitação geopolítica. De um lado, há pesquisadores que restringem o conceito de “entorno estratégico” a temas de segurança e defesa. O General da Reserva Luiz Eduardo Rocha Paiva entende o entorno estratégico brasileiro como um espaço no qual o Brasil “pretende garantir a própria defesa contra ameaças concretas ou potenciais e projetar poder de modo a aumentar a presença e influência internacional” (Paiva 2013, 2). A seu turno, Vaz (2020) define entorno estratégico como:

o espaço no qual desenvolvimentos no campo estratégico-militar, dinâmicas de (in)segurança e oscilações quanto à condição de estabilidade — aqui associada à maior ou menor propensão ao conflito violento — são capazes de afetar, de modo significativo, interesses do País no plano da defesa (Vaz 2020, 29).

A restrição do entorno estratégico a temas de segurança e defesa não nos parece condizente com os objetivos implícita ou explicitamente declarados nos documentos oficiais brasileiros, como mostrado anteriormente. Nessa direção, acadêmicos da área de Defesa e Relações Internacionais como Fiori (2013), Flames e Radseck (2009) e Teixeira-Júnior (2016) defendem que o entorno estratégico brasileiro refere-se às áreas em que o país pretende exercer a sua influência em vários temas além da defesa.

Por exemplo, Fiori (2013, 1) pondera que:

Nesses documentos, o governo brasileiro propõe uma nova política externa que integre plenamente suas ações diplomáticas, com suas políticas de defesa e desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, propõe um conceito novo e revolucionário na história brasileira: o conceito de “entorno estratégico” do país, a região onde o Brasil quer irradiar — preferencialmente — sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar, o que inclui a América do Sul, a África Subsaariana, a Antártida e a Bacia do Atlântico Sul (Fiori 2013, 1).

Assim, o primeiro grupo de definições, de caráter mais restritivo, entende o entorno estratégico como um espaço a ser analisado quanto às ameaças ou as possibilidades das dinâmicas, no âmbito da segurança, afetarem a defesa do País ou a estabilidade da região. O segundo grupo, cuja definição é mais abrangente, entende que o Brasil busca aumentar sua influência no entorno estratégico, seja para garantir sua segurança, seja para incrementar sua presença no cenário internacional.

As definições que reivindicam a ideia de influência guardam alguma relação com os conceitos de “esfera de influência” e “esfera de interesse”. O conceito de esfera de influência, que surge no final do século XIX e é desenvolvido, basicamente, na Guerra Fria, embute uma visão, normalmente negativa, da existência de um Estado que detém uma posição dominante sobre outros, mais fracos, que estão em uma posição subordinada, em uma dinâmica de disputa entre dois polos de poder. Durante a Guerra Fria, esse conceito esteve relacionado com a ordem internacional, sendo que as grandes potências teriam um papel a desempenhar na manutenção da mesma, embora algumas vezes sacrificando o princípio da soberania (Hast 2014; Resis 1981; Kaufman 1976).

Nesse contexto, os Estados Unidos e a União Soviética reconheciam tacitamente a influência do outro sobre, respectivamente, os países do Hemisfério Ocidental e da Europa Oriental. Ou seja, em uma região com limites geográficos definidos os Estados “subordinados” poderiam assumir essa posição por pressão do Estado dominante, ou voluntariamente por razões de prudência ou interesse. Nesse sentido, pode-se considerar que “uma esfera de influência é uma determinada região na qual uma única potência exerce uma influência predominante que limita a independência ou a liberdade de ação dos Estados da região” (Keal 1983, 15). Esse não parece ser o caso do Brasil em relação aos países do seu entorno estratégico. Embora o país possa ser considerado uma potência regional com alguma influência, principalmente, na América do Sul, ele não possui um grau de influência que possa ser considerado “predominante, que limita a independência ou a liberdade” dos países localizados no seu entorno estratégico.

Um outro termo que detém uma conotação mais flexível é o de esfera de interesse, que seria algo anterior a uma esfera de influência. Determinado Estado pode ter interesses em determinada região sem que ela seja considerada sua esfera de influência (Keal 1983). Nesse sentido, os interesses podem ser considerados nos diversos campos: político, econômico, psicossocial, cultural, de C&T, ambiental e de segurança e defesa. Argumentamos que, informados pela geopolítica formal de autores como Meira Mattos, Couto e Silva e Therezinha de Castro, os documentos oficiais brasileiros aproximam-se da ideia de área ou esfera de interesse quando se referem ao

entorno estratégico brasileiro. Essa ideia de área de interesse é expressa claramente por Meira Mattos, quando o autor estabelece “as áreas geográficas de interesse geoestratégico para o Brasil”. De forma semelhante, nos documentos de defesa, o entorno estratégico é considerado como “área de interesse prioritário”, em um contexto geopolítico, para as políticas externas e de defesa.

Sendo assim, em princípio, conclui-se que o entorno estratégico seria equivalente a uma área de interesse que, para diferenciar de outras áreas de interesse do país, recebe a qualificação de “prioritária” nos documentos oficiais. No entanto, essa seria uma visão parcial, de acordo com o que foi discutido sobre a “doutrina” da ESG, o pensamento dos três geopolíticos brasileiros e os documentos de alto-nível da Defesa. Os geopolíticos acima mencionados construíram um imaginário geopolítico no qual projetam o Brasil como uma potência mundial para além do continente sul-americano. Para isso, era fundamental o binômio segurança e desenvolvimento, expresso também no pensamento doutrinário da ESG. Esse imaginário vai ser replicado nos diversos documentos que orientam a Defesa brasileira, acima analisados. Neles, o termo entorno estratégico, está associado também à necessidade de o Brasil buscar o desenvolvimento com segurança, a fim de se projetar no cenário internacional como um ator global. O entorno estratégico seria, portanto, uma área prioritária considerada como uma etapa importante para a projeção mundial do país.⁶

Nesse sentido, com base na geopolítica crítica, e no intuito de lançar luz sobre a relação entre a geopolítica prática e a geopolítica formal no Brasil, entendemos o entorno estratégico brasileiro como *uma representação espacial dos anseios de projeção de poder político-diplomático, econômico e militar do Brasil, fundamentada em um imaginário geopolítico que concebe o país como uma futura grande potência.*

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que o entorno estratégico brasileiro é, inicialmente, um projeto, um anseio, e seu emprego não necessariamente denota a posse de capacidades, inclusive militares, que possibilitem uma atuação mais contundente do Brasil nas áreas de interesse. No entanto, o fato de que essas áreas tenham ganhado nome e espaço institucional nos documentos já é um resultado prático/político da geopolítica formal, mesmo que isso nem sempre se traduza em uma atuação mais incisiva nesse espaço.

Em segundo lugar, ressaltamos que o emprego do termo “entorno estratégico brasileiro” não é limitado à segurança e defesa, dizendo respeito a uma ampla gama de temas. Isso guarda relação com o pensamento geopolítico da ESG, o qual conecta segurança e desenvolvimento e, assim, coloca os atores da Defesa como atores que se entendem como defensores e

promotores dos interesses mais amplos do país tanto no âmbito doméstico quanto internacional.

Finalmente, embora os documentos nomeiem o entorno estratégico como área prioritária, não nos parece haver uma intenção restritiva ou uma verdadeira concentração das ações brasileiras nesse espaço geográfico. Tendo em vista a conexão com o “projeto de potência”, a atuação brasileira no seu entorno parece ser uma etapa para uma atuação global condizente com a posição almejada de grande potência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste texto, buscamos identificar o imaginário geopolítico que informa o conceito de entorno estratégico presente nos documentos que estabelecem a política de defesa brasileira. Para tanto, recorreremos à geopolítica crítica, que diferencia “geopolítica prática”, atividade própria das burocracias estatais, de “geopolítica formal”, teorias, modelos e estratégias elaboradas pelos “intelectuais da segurança” (Dodds 2007). Argumentamos que a geopolítica formal produzida por geopolíticos brasileiros ligados à ESG repercute até os dias atuais na geopolítica prática brasileira, a partir da incorporação do conceito de “entorno estratégico” nas discussões sobre a política de defesa brasileira. E que a ESG, mesmo depois da criação do MD, continuou a desempenhar um papel na dinâmica de construção dos documentos de mais alto-nível da Defesa.

O texto mapeou o emprego do termo entorno estratégico nos documentos oficiais, explicitando a variação entre entorno regional, que costuma estar relacionado à América do Sul, e entorno estratégico, que tem conotação mais ampla englobando também a África, a Antártica e o Atlântico Sul. Ao mesmo tempo, buscamos mostrar a construção desse imaginário geopolítico que amplia a área de interesse prioritário brasileiro para além da América do Sul, a partir da discussão das obras de Couto e Silva, Therezinha de Castro e Meira Mattos.

Ao analisar o conceito de entorno estratégico, chegamos à conclusão de que ele não pode ser restrito à área da segurança e defesa, embora a origem do nome tenha sido cunhada nos documentos de mais alto-nível da Defesa Nacional. Adicionalmente, não se pode considerar que sua definição geográfica seja apenas fruto do pensamento geopolítico relacionado com o conflito Leste-Oeste durante a Guerra Fria, na medida em que repercute anos depois do fim da bipolaridade. Da mesma forma, o conceito de entorno estratégico não pode ser equiparado ao conceito de esfera de influência, nem apenas relacionado com o conceito de esfera de interesse. Suas origens estão associadas ao paradigma do desenvolvimento e

da segurança, que embora tenha sementes bem mais antigas, teve o seu amadurecimento conceitual no período pós II Guerra Mundial, quando o pensamento esguiano e a geopolítica brasileira argumentavam em favor da promoção concomitante do desenvolvimento e da segurança, com vistas à concretização do potencial brasileiro. Nesse sentido, o conceito de entorno estratégico é indissociável do anseio, declarado por geopolíticos e repercutido nos documentos de Defesa, de concretização pelo Brasil do status de grande potência.

REFERÊNCIAS

Becker, Bertha H. 2012. A Geografia e o Resgate da Geopolítica. *Espaço Aberto* 2, no. 1: 117–50.

Brasil. 2005. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.

Brasil. 1996. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República.

Brasil. 2005. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005*. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm.

Brasil. 2008. *Decreto 6703, de 18 de dezembro de 2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa.

Brasil. 2010. *Lei Complementar Nº 136, de 25 de agosto de 2010*. Brasília.

Brasil. 2012. *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa.

Brasil. 2012. *Livro Branco de Defesa*. Brasília: Presidência da República.

Escola Superior de Guerra. 2017. *Relatório do Simpósio sobre a Política Nacional de Defesa (2020-2024)*. Rio de Janeiro.

Carvalho, Delgado de, and Therezinha de Castro. 1956. “A questão da Antártica”. *Boletim Geográfico* 14, no. 135: 502–6. Rio de Janeiro: IBGE

Castro, Therezinha. 1958. “Antártica: o Assunto do Momento”. *Revista do Clube Militar* XXX, no. 146: 42–9.

Castro, Therezinha. 1997. *Antártica*. Escola Superior de Guerra. Departamento de Estudos. DAInt. LS 806/98.

Castro, Therezinha. 1981. *África. Geo-história, Geopolítica e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

Castro, Therezinha. 1982. *Atlas Texto de Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Capemi Editora.

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

Couto e Silva, Golbery. 2003. *Geopolítica e Poder*. Rio de Janeiro: UniverCidade Editora.

Cairo, Heriberto. 2008. "A América Latina no Século XXI: geopolítica crítica dos Estados e os movimentos sociais, do conhecimento e da representação". *Cadernos CRH* 21, nº. 53: 201-206. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792008000200001>. Acesso em 20 jan. 2022.

Cairo, Heriberto. 2008. "A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia". *Cadernos CRH* 21, no. 53: 221-37. scielo.br.

Dodds, Klaus. 2007. *Geopolitics: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.

Da Sois, Tullio Damin. 2015. O entorno estratégico do Brasil: Elementos históricos e atuais. III Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG. I Salão de Extensão e Mostra Científica. Caxias do Sul: Faculdade da Serra Gaúcha. *Anais — III Congresso de Pesquisa e Extensão da FSG* 3, no. 3: 567-8.

Ferreira, Felipe Rodrigues Gomes. 2009. *O Sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na política externa brasileira*. Brasília: Funag.

Fiori, José Luís. 2013. "O Brasil e seu 'Entorno Estratégico' na primeira década do século XXI". In *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, edited by Emir Sader. São Paulo: Boitempo.

Flemes, Daniel, and Michael Radseck. 2009. "Creating multilevel security governance in South America". *Giga Institute of Latin American Studies*, no. 117.

Hast, Suzanna. 2014. *Spheres of Influence in International Relations, History, Theory and Politics*. EUA and London: Ashgate Publishing Company.

Kaufman, Edy. 1976. *The Superpowers and their Spheres of Influence: The United States and the Soviet Union in Eastern Europe and Latin America*. London: Croom Helm.

- Keal, Paul. 1983. *Unspoken Rules and Superpower Dominance*. London: Macmillan.
- Lima, Sérgio Eduardo Moreira, and Rogério de Souza Farias (Eds.). 2018. *A Palavra dos Chanceleres na Escola Superior de Guerra (1952-2012)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Medeiros Filho, Oscar. 2014. “Breve panorama de Segurança na América do Sul”. In *Brasil e a segurança no seu entorno estratégico*, edited by Reginaldo Nasser, and Rodrigo de Moraes: 21–42. Brasília: IPEA.
- Mattos, Meira C. 1975. *Brasil-Geopolítica e Destino*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora.
- Mattos, Meira. 1977. *A Geopolítica e as Projeções do Poder*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.
- Mattos, Meira. 1980. *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.
- Mattos, Meira Carlos. 1984. *Geopolítica e Trópicos*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.
- Mattos, Meira Carlos. 2011. *Geopolítica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército e FGV Editora.
- Miyamoto, Shiguenoli. 1995. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas, São Paulo: Editora Papirus.
- Neves, André Luiz Varella. 2013. *Atlântico Sul: Projeção estratégica do Brasil para o Século XXI*. Secretaria de Estudos Estratégicos (Núcleo de Estudos Prospectivos), Estado-Maior do Exército.
- Obino, César. 1949. *Exposição de Motivos do Chefe do Estado Maior das Forças Armadas*. Projeto n° 476-1949 — Cria a Escola Superior de Guerra.
- Paiva, Luiz Eduardo Rocha. 2013. *O jogo do poder na faixa atlântica do entorno estratégico nacional e seus reflexos para a defesa e projeção do Brasil*. Secretaria de Estudos Estratégicos (Núcleo de Estudos Prospectivos), Estado-Maior do Exército.
- Resis, Albert. 1981. “Sphere of Influence on Soviet Wartime Diplomacy”. *The Journal of Modern History* 53: 417–39.
- Sardenberg, Idálio. 1987. “Princípios Fundamentais da Escola Superior de Guerra”. Documento datado de 1949. *Revista da Escola Superior de Guerra*, no. 8.

Simões, Gustavo. 2012-2013. “Geopolítica e atuação multilateral da política externa brasileira durante o governo Castello Branco (1964-1967)”. *Revista Conjuntura Austral* 4, no. 15-16: 86-97.

Teixeira-Junior, Augusto. 2016. “Era uma vez um complexo regional de segurança: entorno estratégico brasileiro ou vazio de poder sul-americano?” In *Defesa e segurança do Atlântico Sul*, edited by Érica C. A. Winand, Thiago Rodrigues, and Sérgio Aguillar. VIII ENABED. São Cristóvão: Editora UFS.

Toal, Gerard. 2017. *Near abroad*. Putin, the West, and the contest over Ukraine and the Caucasus. New York: Oxford University Press.

Trenin, Dmitri. 2009. “Russia’s Spheres of Interest, not Influence”. *The Washington Quarterly* 32, no. 4: 3-22.

Tuathail, Gearoid. 1996. *Critical Geopolitics*. The politics of writing global space. London: Routledge.

O CONCEITO DE ENTORNO ESTRATÉGICO BRASILEIRO: UM DIÁLOGO ENTRE AS GEOPOLÍTICAS PRÁTICA E FORMAL

RESUMO

Este artigo tem como propósito debater o conceito de entorno estratégico brasileiro, a partir da discussão das obras de autores da geopolítica formal brasileira ligados à Escola Superior de Guerra (ESG), quais sejam: Golbery do Couto e Silva, Therezinha de Castro e Carlos Meira Mattos. Argumenta-se que tais autores contribuíram para a delimitação de uma noção ampliada da área de interesse geopolítico brasileiro, atrelando-a ao potencial do país de se tornar uma grande potência. Desse modo, fundamentado na geopolítica crítica, o artigo propõe um conceito de entorno estratégico que leva em consideração o diálogo entre a geopolítica formal (praticada pelos referidos geopolíticos brasileiros) e a geopolítica prática (levada a cabo pelas autoridades de segurança e defesa brasileiras). Destaca-se, portanto, o fato de que a ESG atuou como ponte entre os geopolíticos formais e a geopolítica prática, o que possibilitou que o imaginário geopolítico proposto pelos referidos professores da Escola informasse até os dias atuais a geopolítica prática levada a cabo pela burocracia estatal de segurança e formalizada nos documentos de defesa brasileiros.

Palavras-chave: Entorno Estratégico, Brasil, Geopolítica, Política de Defesa

ABSTRACT

This article aims to debate the Brazilian strategic environment/surroundings concept, through the discussion of the works of Brazilian formal geopolitics linked to the Escola Superior de Guerra (ESG), namely: Golbery do Couto e Silva, Therezinha de Castro and Carlos Meira Mattos. It is argued that these scholars contributed to the delimitation of an expanded notion of Brazil's area of interest, linking it to the country's potential to become a great power. Thus, based on critical geopolitics, the article suggests a definition for the "Brazilian strategic environment" concept that takes into account the dialogue between formal geopolitics (practiced by the aforementioned Brazilian geopoliticians) and practical geopolitics (carried out by the Brazilian security and defense authorities). It is noteworthy, therefore, the fact that ESG acted as a bridge between formal geopolitics scholars and practical geopolitics, which allowed the geopolitical imaginary proposed by the referred professors to inform to the present day the practical geopolitics carried out by the state security bureaucracy and formalized in the Brazilian defense documents.

Keywords: Strategic Environment/Surroundings, Brazil, Geopolitics, Defense Policy

Recebido em 04/07/2023. Aceito para publicação em 02/10/2023.

NOTAS

1. Quando falamos de pensamento geopolítico brasileiro, não significa que exista uma uniformidade de pensamento que permeia a produção acadêmica dos principais autores. Alguns foram influenciados, por exemplo, pelo contexto da disputa entre Argentina e Brasil, outros pela disputa ideológica da Guerra-Fria. Apesar da diversidade de abordagens dos vários autores, poder-se-ia apontar como semelhança que caracterizaria o pensamento geopolítico brasileiro a ideia de uma geopolítica fundamentada no Brasil e no seu entorno geográfico, considerada como insumo para a formulação de políticas públicas. Segundo Meira Mattos, os primeiros textos brasileiros sobre geopolítica surgiram, basicamente, nos últimos anos da década de 1920, tendo como figura principal o professor Everardo Backheuser, considerado um dos precursores da geopolítica no Brasil. Ao professor se somou, na década de 1930, o Capitão Mario Travassos com a sua obra “Projeção Continental do Brasil”, publicada em 1931. Nas duas décadas seguintes a esses dois se junta um terceiro autor, Brigadeiro Lysias Rodrigues, com sua obra “Geopolítica do Brasil”, publicado em 1947. A partir da década de 1950, a geopolítica vai se disseminando no país e surgem autores como Golbery, o próprio Meira Matos, Delgado de Carvalho, Therezinha de Castro, e outros que vão contribuir para desenvolver um pensamento geopolítico brasileiro (Mattos 2011, 136-145). Segundo Miyamoto, o pensamento geopolítico brasileiro pode ser dividido em cinco períodos: os primeiros estudos nas décadas de 1920 e 1930, do qual Mário Travassos e Backeuser são alguns representantes. A década de 1940 com a inclusão de novos autores, além dos da primeira fase, dos quais Rosa Gabaglia e Lysias Rodrigues são alguns dos representantes. A terceira fase inicia-se com a criação da ESG em 1949, quando surgem nomes como o de Golbery, Octávio Costa e Lira Tavares. A quarta fase começa em 1964 com o início dos governos militares, quando surgem nomes como Meira Mattos e Therezinha de Castro. Finalmente, nos anos 1980 e 1990 outros trabalhos de diversos autores se somam a esse enorme acervo da geopolítica brasileira (Miyamoto 1995). Dessa forma, este artigo não considera que exista uma “associação mecânica” entre a ESG e geopolítica. O que o trabalho pretende mostrar é a importância da ESG no desenvolvimento do pensamento geopolítico, conforme atestam Miyamoto e Meira Mattos, e que os governos militares utilizaram parte desse arcabouço da geopolítica formal na geopolítica prática.
2. Para um maior detalhamento sobre a ligação entre os vários geopolíticos clássicos e a defesa do expansionismo, vide Thuathail (1996, 16-43).
3. Além dos citados, também cursou a ESG o presidente eleito Tancredo Neves, que faleceu em 1985, antes da posse. Ele já havia sido Primeiro Ministro, em 1961, durante o breve período que o regime parlamentarista foi implantado no Brasil.

4. Embora Miyamoto afirme que, no período entre 1964 e 1984, observou-se a diminuição no número de obras sobre geopolítica no Brasil (Miyamoto 1995, 110), muitas das obras de Golbery, Meira Mattos e Therezinha de Castro foram publicadas nesse período, com base no mesmo binômio “Segurança e Desenvolvimento” que informava a atuação da ESG.
5. Para uma análise crítica desse “projeto geopolítico da modernidade” proposto por Golbery, ver Becker (2012).
6. A partir de 2016, os documentos têm adotado o trinômio Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa, salientando a necessidade de coordenação entre as três esferas para assegurar a segurança e a defesa nacionais.

Transferência de Tecnologia em projetos militares: um estudo do projeto A-Darter

Technology transfer in military projects: a study of the A-Darter Project

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 1, jan./jun. 2023, p. 167-193

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023.75312

ISSN 2358-3932

CARLOS ROBERTO SANTOS
PATRÍCIA DE OLIVEIRA MATOS

INTRODUÇÃO

No ano de 2006, o Ministério da Defesa da República da África do Sul formulou um convite ao Ministério da Defesa do Brasil para a realização de uma parceria estratégica entre os dois países visando o desenvolvimento de um míssil de última geração, que incorporasse a tecnologia mais moderna disponível à época.

A parceria buscava o desenvolvimento conjunto de um Míssil Ar-Ar, de Curto Alcance (entre 8 e 12 km), de 5ª geração. O míssil seria desenvolvido, conforme os requisitos operacionais definidos pela Força Aérea Sul-Africana (SAAF) e pela Força Aérea Brasileira (FAB), para ser utilizado nas aeronaves de caça de ambos os países.

O Projeto binacional, que recebeu no Brasil a denominação de A-Darter (*Agile Dart*) e Assegai na África do Sul, coadunava-se com as diretrizes estabelecidas na Política de Defesa Nacional (PDN) brasileira que, entre outros aspectos, enunciava a necessidade de maior autonomia tecnológica para o setor de defesa e a priorização de parcerias internacionais que permitissem processos de transferência de tecnologia (Brasil 2005).

Carlos Roberto Santos é Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea, Cel Intendente R1 da Força Aérea Brasileira e Diretor de Administração da NAV Brasil. Contribuição no artigo: o texto é decorrente de sua pesquisa de mestrado na Unifa. Orcid.org/0009-0008-4502-3931. E-mail: carlaoum@gmail.com

Patrícia de Oliveira Matos é Doutora em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea, Doutoranda em Economia Política Internacional pela UFRJ, Mestre em Economia Aplicada pela Esalq/USP. Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Unifa. Contribuição no artigo: definição da estrutura do artigo, revisões parciais e revisão final. Orcid.org/0000-0002-0385-3143. E-mail: pomatos@hotmail.com

O Projeto A-Darter representava, ainda, oportunidades de ganhos operacionais, tecnológicos e comerciais para todos os partícipes, além proporcionar maior desenvolvimento das empresas nacionais no campo dos mísseis de alta tecnologia, uma vez que permitiria a capacitação dos técnicos brasileiros em tecnologias de difícil acesso, como as áreas de propulsão, algoritmos de controle, imageadores infravermelhos, contramedidas eletrônicas e sensores inerciais (Brasil 2006; Franchitto and Rebouças 2009).

Concebido como uma proposta de desenvolvimento conjunto binacional e transferência de tecnologia compartilhada, a responsabilidade do desenvolvimento ficou a cargo de uma empresa sul-africana, com a participação de especialistas do Comando da Aeronáutica (Comaer) e de empresas brasileiras, atuando conjuntamente na África do Sul e no Brasil, com o objetivo de assimilar toda a tecnologia a ser desenvolvida e reproduzir os principais sistemas do míssil no Brasil (Brasil 2006).

Considerando a relevância do projeto, uma vez que os resultados poderiam repercutir tanto na esfera operacional, quanto na esfera das tecnologias críticas e estratégicas para a indústria de defesa brasileira, no presente artigo realiza-se um estudo de caso sobre o Projeto A-Darter, com foco na efetividade

A pesquisa foi desenvolvida com base em material publicado disponível e por meio de levantamentos dos relatórios do projeto, constantes de seu Processo Administrativo de Gestão,¹ na Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (Copac) da FAB. Foram também realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das empresas participantes e oficiais da Força Aérea que atuaram no projeto. Para levantar a efetividade da Transferência de Tecnologia (TT) para a capacitação tecnológica das empresas nacionais participantes, foi utilizado como base o *Contingent Effectiveness Model Of Technology Transfer*, de Bozeman (2000).

O artigo está dividido em cinco seções. Após a presente introdução, na segunda seção apresenta-se a estrutura do Projeto A-Darter, com ênfase em seu modelo de desenvolvimento conjunto. Na terceira seção, discute-se o conceito de transferência de tecnologia, bem como o modelo de Bozeman (2000) para a análise de efetividade da TT. Na quarta seção, o Projeto A-Darter é analisado à luz do modelo de Bozeman por meio de dados primários e secundários e de informações derivadas das entrevistas. Por fim, nas considerações finais, são abordados os principais achados sobre o processo de transferência de tecnologia ocorrido no Projeto A-Darter, bem como as lições aprendidas com esse projeto.

O PROJETO A-DARTER

O Brasil e a África do Sul têm enfrentado ao longo das últimas décadas desafios semelhantes para o investimento em tecnologia militar de ponta e a inserção no restrito grupo de países produtores de equipamentos militares de alta tecnologia.

Devido ao embargo internacional de armas imposto pela ONU em 1977, durante o regime do Apartheid, a África do Sul acabou desenvolvendo uma indústria própria de produtos de defesa, destacando-se na produção de mísseis, aviões e veículos bélicos (Silva 2011). Nos anos 80, a indústria militar sul-africana já era reconhecida como uma das mais avançadas do mundo pela capacidade técnica e habilidades de projeto e produção (Deen 2013).

Com a mudança de cenário decorrente do período pós-apartheid, acompanhada da diminuição das tensões nas suas fronteiras, o setor de defesa sul-africano entrou em crise com sucessivos cortes orçamentários. Ainda assim, a África do Sul continuou fornecendo armas e outros equipamentos militares para diversos países, entre eles Estados Unidos (que adquiriram blindados para atuação em minas no Afeganistão e Iraque), China, Suécia e Zâmbia (Silva 2011; Deen 2013).

No Brasil, o desenvolvimento de mísseis ar-ar começou com o projeto do míssil MAA-1 Piranha, com o objetivo de substituir os AIM-9B *Sidewinder* da FAB e adaptá-los para uma versão superfície-ar, em 1976, no Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE) do então Centro Técnico de Aeronáutica (Paula 2009).

O míssil MAA-1 passou por diversos reprojatos para correção do seu detector até o ano de 2002, quando foi tomada a decisão de compra de um novo sensor, da empresa Kentron/Denel da África do Sul, marcando o início de uma parceria que, no futuro, se apresentaria como proveitosa para ambos os países. No primeiro momento, a compra dos sensores permitiria que o Brasil superasse o cerceamento tecnológico. No segundo momento, a parceria dos dois países para o desenvolvimento do A-Darter permitiria que a África do Sul obtivesse os recursos necessários para o seu projeto e, para o Brasil, o acesso à nova tecnologia possibilitaria que o país superasse o *gap* tecnológico em relação a produção de mísseis ar-ar (Silva 2011).

Contexto histórico da cooperação Brasil — África do Sul

A relação entre o Brasil e o continente africano passou por diferentes fases e mudanças de prioridades na política externa, alternando períodos de negociações com longos distanciamentos. Em janeiro de 1961, foi iniciada uma fase de aproximação, marcada pelo aumento do fluxo de comércio

de bens e capitais, com destaque para o fornecimento de equipamentos militares pela indústria brasileira. Esse período de comércio intenso se estendeu até a metade da década de 1980, quando o interesse do Brasil se voltou para os países da América do Norte e Europa, relegando a segundo plano os seus parceiros do continente africano (Aguilar 2013).

Com relação especificamente à África do Sul, o período de distanciamento só começou a ser revertido a partir do final do regime do Apartheid (1948-1994) e do processo de redemocratização do Brasil (Mattos 2015). A quebra de distanciamento foi iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a sua visita oficial à África do Sul, em 1996, cujo objetivo era demonstrar o interesse do Brasil na ampliação dos negócios das empresas brasileiras no continente africano. Essa missão, que foi a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro àquele país, foi retribuída por Nelson Mandela em 1998, quando foram realizadas rodadas de negociações sobre as relações comerciais entre os dois países, que culminaram com a assinatura de acordos comerciais no campo militar e civil (Brasil 2010).

A aproximação entre os dois países caracterizava a mudança de prioridades da política externa brasileira, que passou a priorizar o desenvolvimento focado no multilateralismo das relações sob uma nova forma de cooperação Sul-Sul. Esse direcionamento da política externa brasileira foi pautado na formação de alianças flexíveis e parcerias entre potências emergentes e lideranças regionais promovendo mecanismos de *soft balancing* como estratégia de garantir maior relevância nas discussões dos assuntos globais, como pode ser constatado em iniciativas como a dos Brics, coalizão entre Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; e o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) (Flemes 2010).

Com relação ao IBAS, além dos objetivos diplomáticos, o Fórum previa a cooperação setorial em diferentes áreas, como a da Defesa. Nesse escopo, insere-se a assinatura do *Acordo de Cooperação entre o Brasil e a África do Sul em assuntos relativos à Defesa*, considerado marco inicial do Projeto A-Darter. Entre os objetivos existentes no Acordo, destacam-se aqueles relacionados à promoção da cooperação em defesa, com destaque para as áreas de pesquisa e desenvolvimento, aquisição e apoio logístico entre os partícipes, incluindo o intercâmbio de experiências nas áreas de ciência e tecnologia (Goldoni and Ciribelli 2016).

Ressalta-se que, na ocasião da assinatura do Acordo na África do Sul, o Ministro da Defesa brasileiro foi acompanhado por uma delegação composta de representantes da indústria de defesa e, dentre os participantes, estavam os principais atores do futuro programa A-Darter: do lado brasileiro, a Avibras e a Mectron e do lado sul-africano, as empresas Kentron e Denel, além da Corporação de Armamentos da África do Sul (Arm Scor)² (Silva 2015).

Destaca-se também a assinatura do *Acordo no campo da Cooperação Científica e Tecnológica*, bem como a *Declaração de Intenções com a Divisão de Procura e Aquisições*, para cooperação em Pesquisa, Desenvolvimento e Tecnologia na Área de Defesa, visando estudar a viabilidade do desenvolvimento conjunto de um míssil ar-ar, de quinta geração, de curto alcance. Essa declaração representava a resposta ao convite da África do Sul ao Brasil, para a participação conjunta em um projeto de desenvolvimento de um míssil de última geração (Silva 2011).

Segundo o Relatório de Tecnologias do Projeto A-Darter, a proposta foi avaliada pelo Comaer como uma oportunidade para a FAB e para a indústria de defesa brasileira. A avaliação levou em conta que o projeto, além de representar vantagens operacionais em relação aos mísseis até então utilizados, também possibilitaria a capacitação da indústria nacional na produção e futura comercialização de mísseis de última geração (Franchitto and Rebouças 2009). As negociações foram bem-sucedidas, consubstanciadas na assinatura de um Memorando de Entendimento, em 2005, e um Contrato de Despesa, em 2006, celebrado entre a Armscor e o Comaer.

A estrutura do Projeto A-Darter

A transferência da tecnologia na área de mísseis é considerada estratégica e não é oferecida ou comercializada normalmente. Os avanços obtidos nessa área são lentos e dependem da cooperação com países que disponham de algum grau de conhecimento dessa tecnologia, como foi o caso da parceria Brasil — África do Sul para o desenvolvimento conjunto do míssil A-Darter (Silva 2011).

O míssil A-Darter é um sistema de autodefesa para ser utilizado por aeronaves de caça contra possíveis aeronaves inimigas, atendendo aos requisitos operacionais definidos pela SAAF e pela FAB (Franchitto and Rebouças 2009). A participação do Brasil permitiria o acesso irrestrito aos processos e às tecnologias, bem como aos direitos de propriedade intelectual e industrial alusivos ao desenvolvimento conjunto. Para assegurar a concretização desses objetivos, uma estrutura peculiar e inovadora foi estabelecida. O Brasil celebrou quatro contratos: um internacional firmado com a Armscor/Denel para o desenvolvimento e transferência da tecnologia associada ao míssil; e três contratos nacionais com as empresas brasileiras (Mectron, Avibras e Opto Eletrônica), para o recebimento e absorção da tecnologia a ser transferida.

No Comaer, coube à Copac a supervisão, o acompanhamento e a fiscalização das atividades das subcontratadas. Para tanto, foram criados dois

Grupos de Acompanhamento e Controle (GAC), um na África do Sul e outro no Brasil.

Devido às suas características e à possibilidade de proporcionar inovação e competitividade para a comunidade científica e industrial aeroespacial brasileira, o Projeto A-Darter recebeu o suporte financeiro do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, com os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Brasil 2006), por meio da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Diante da oportunidade que se vislumbrou com o Projeto A-Darter, foi estabelecido o objetivo da transferência de tecnologia como desdobramento do acordo de cooperação e traçada uma estratégia para assegurar a transferência plena. A meta seria possibilitar que as instituições brasileiras participantes fossem capazes de absorver todas as fases de seu desenvolvimento, habilitando-as a produzi-lo e modernizá-lo de forma independente no futuro.

Foi estabelecida a formação de duas equipes brasileiras para trabalhar no projeto, composta de técnicos civis e militares, denominadas Equipes “A” e “B”, além da criação de uma biblioteca digital para o armazenamento de todos os dados do projeto. A Equipe “A”, composta de especialistas do Comaer e membros da indústria brasileira, foi alocada nas instalações da Denel Dynamics, na África do Sul. Essa equipe recebeu a missão de acompanhar o desenvolvimento dos subsistemas do míssil junto à equipe sul-africana de engenheiros, bem como assegurar o arquivamento de todo o conhecimento na biblioteca digital do A-Darter. A equipe “A” teria também a responsabilidade de repassar todos os dados, documentação e experiências para as Equipes “B”, denominadas *equipes-espelho*, localizadas no Brasil, distribuídas nas sedes de cada empresa participante (Brasil 2006).

A Figura 1 apresenta a participação conjunta do Brasil (Comaer) e da África do Sul (RSA DoD) na contratação da Armscor para o acompanhamento das atividades da Denel no desenvolvimento do míssil.

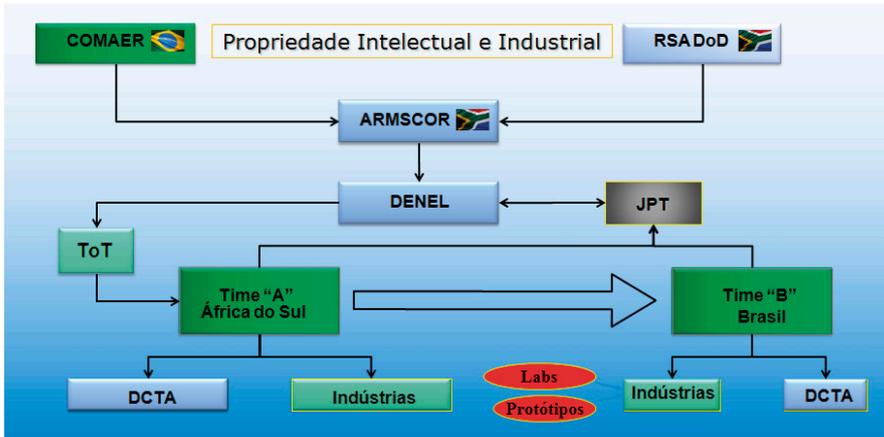


Figura1 — Representação da Estrutura do Projeto A-Darter.

Fonte: Santos (2015).

A proposta seria que as equipes instaladas em território nacional, organizassem a infraestrutura necessária (instalações, laboratórios, equipamentos e software) para a reprodução das atividades de desenvolvimento realizadas pela Denel Dynamics, na África do Sul. O objetivo era que os subsistemas correlatos fossem replicados, de maneira que os itens fossem fabricados e testados no Brasil, seguindo os mesmos procedimentos do projeto original, para comprovar que a tecnologia transferida fosse efetivamente assimilada (Brasil 2006).

A peculiaridade desse modelo de transferência de tecnologia é que ele foi planejado e estruturado para assegurar a transferência de uma tecnologia que ainda não estava disponível a nenhum dos dois países, ou seja, a ser desenvolvida em conjunto, incluindo todos os riscos inerentes a um processo dessa espécie.

Um míssil de 5ª geração como o A-Darter é um sistema complexo que envolve muitas áreas distintas do conhecimento. Dentre as principais, destacam-se as áreas de óptica, mecânica fina, propulsão, computação embarcada, materiais compostos e eletrônica digital. Assim, o requisito básico para o sucesso de um processo de transferência de tecnologia como o do Projeto A-Darter era a seleção de empresas com a necessária capacitação tecnológica para a absorção dos novos conhecimentos: empresas que possuísem o nível adequado de maturidade em seu corpo técnico, bem como uma excelente capacidade de gestão de P&D.

Dessa forma, os subsistemas foram concentrados em três grupos distintos do conhecimento e foram distribuídos entre três empresas brasileiras: a Mectron ficou responsável pelo processamento, detecção, energia para os sistemas e navegação, além de ser a responsável pela integração dos demais sistemas desenvolvidos pelas outras empresas; coube à Avibras os sistemas de propulsão, detonação, superfícies e atuadores; e os sistemas óticos da cabeça do míssil ficaram sob a responsabilidade da Opto Eletrônica, conforme a figura 2.

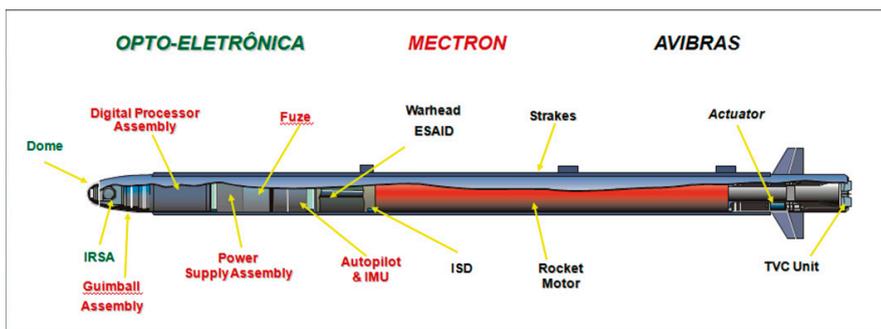


Figura 2 — Subsistemas do míssil A-Darter e empresas nacionais.
 Fonte: Adaptação de Denel Dynamics (2014).

Fatores críticos e resultados alcançados

Os principais desafios técnicos enfrentados no desenvolvimento do A-Darter concentraram-se no seu sistema de detecção infravermelho, Seeker Functional Area (FSA), compreendido pelos subsistemas do Gimbal Assembly (GA) e do Digital Processor Assembly (DPA). Esse sistema compõe a parte mais importante e sensível de um míssil de 5ª geração, pois é responsável pela detecção, identificação e processamento das informações para interceptação do alvo. Outro grande desafio técnico enfrentado foi no desenvolvimento do motor foguete e sua fixação, utilizando uma moderna técnica de solda a laser associada ao sistema de empuxo vetorado, adotado para aumentar a manobrabilidade do míssil (Brasil 2006).

Acrescente-se aos desafios técnicos, a crise financeira internacional de 2008, com a conseqüente desaceleração econômica ocorrida no Brasil e na África do Sul, criando dificuldades para o cumprimento dos compromissos assumidos com as empresas contratadas. Todo esse cenário de desafios provocaram a extensão do contrato em mais de seis anos, devido à necessidade de adequação do cronograma físico financeiro do projeto para comportar

todas as atividades mitigadoras e ações imprescindíveis à sua continuidade, como replanejamento de atividades e confecção de novos equipamentos (Hills e Simis) para realização de testes em laboratório.³

A cada nova dificuldade ou mudança de cenário, uma nova rodada de negociações era iniciada para adequação do contrato, possibilitando a continuação do projeto. Ao longo de todo o projeto foram necessários seis aditivos ao contrato, com alterações diversas de prazos, requisitos e custos, só possíveis de serem viabilizados devido ao nível de confiança conquistado entre as equipes dos países.

Além dos problemas de projeto, questões internas das empresas também contribuíram para os atrasos no cronograma. A crise de gestão e financiamento na Denel causou demoras na fase de industrialização em mais de um ano na África do Sul, bem como a decisão da Odebrecht, ex-proprietária da brasileira Mectron, de se desfazer do negócio de defesa, contribuiu para a inviabilização da participação das empresas brasileiras na fase de produção do A-Darter, uma vez que a Mectron seria a empresa integradora dos sistemas do míssil, a ser industrializado no Brasil (Silva 2011).

Em decorrência desses atrasos, a integração planejada para os F-5EM da FAB foi cancelada e a do Hawk Mk120 da África do Sul foi postergada indefinidamente. Ainda assim, a integração ao Gripen da Força Aérea Sul-Africana foi concluída e a Denel foi inicialmente contratada para integrar o A-Darter no Gripen NG, do Projeto FX2 da FAB (Olivier 2018), o que terminou por não se efetivar. A fase de produção do míssil não fazia parte do escopo inicial do projeto, e não houve o planejamento para a efetivação de uma linha de produção, dada a situação da Mectron, após a decisão da Odebrecht.

No entanto, ainda que nem tudo tenha ocorrido como o planejado e o programa tenha enfrentado essas dificuldades técnicas e financeiras, causando atrasos na sua conclusão, é possível destacar alguns resultados. Um desses é o baixo custo total de desenvolvimento do A-Darter. Estimado inicialmente em cerca de US\$ 104 milhões, o custo final, após os aditivos aos contratos, chegou a US\$ 150 milhões, divididos entre os dois países (Brasil e África do Sul). Como referência, o desenvolvimento do AIM-9X Sidewinder, que era apenas a atualização da versão AIM-9M existente, custou cerca de US\$ 850 milhões (Olivier 2018).

Alguns fatores peculiares ao projeto A-Darter são apontados como responsáveis pelo alcance de todos os requisitos estabelecidos para o desenvolvimento a um custo tão reduzido. O primeiro seria a enxuta equipe de projeto, que foi composta por um grupo principal de 30 engenheiros e gerentes, integrando uma equipe total de cerca de 100 técnicos da Denel, Mectron, Avibras e da Opto Eletrônica, somados aos militares da Força

Aérea Sul-Africana e da Força Aérea Brasileira, dedicados em tempo integral ao projeto.

O segundo fator importante foi a abordagem de engenharia de sistemas que se mostrou eficaz para a redução de riscos e a manutenção dos custos controlados. E o terceiro, foi o uso extensivo de ferramentas de simulação de testes em laboratório, Image and Missile Simulation, desenvolvido pela Denel Dynamics, para testes dos sistemas críticos do míssil, tais como no desenvolvimento de hardware para o Gimbal Assembly e instalações do sistema Hardware in the Loop para o desenvolvimento de ferramentas de melhoria e verificação do Seeker.

A confiabilidade desses sistemas de simulação possibilitou que o projeto fosse desenvolvido com a utilização de um reduzido número de mísseis para os testes de desenvolvimento de equipamentos e campanhas de ensaio de comprovação dos requisitos de qualificação e certificação do A-Darter. No total, foram produzidos apenas 34 mísseis para todo o projeto, sendo que somente 18 foram lançados do ar, marca significativamente baixa, considerando que programas similares lançam, normalmente, mais de 60 mísseis para a mesma tarefa (Olivier 2018).

A fase final de ensaios da campanha de qualificação e certificação do míssil foi concluída no final de 2018, no campo de provas Overberg Test Range, no Cabo Ocidental da África do Sul. A campanha foi composta de quatro lançamentos guiados contra os *Drones* de Alvo de Alta Velocidade SKUA, fabricados pela Denel. Cada um desses lançamentos guiados buscou replicar e verificar um tipo diferente de cenário de manobras de combate aéreo. Em todos os cenários foi utilizado como plataforma de lançamento o Gripen C da SAAF (Jayme 2018).

No primeiro cenário testou-se a capacidade de aquisição de alvo após lançamento, onde o A-Darter foi disparado em modo de voo livre, a longo alcance, antes que seu sensor infravermelho a bordo tivesse adquirido o alvo. O míssil navegou para um ponto futuro, onde se esperava que o alvo navegasse, e adquiriu o alvo no final da fase de voo, interceptando o SKUA com um golpe direto, demonstrando a precisão dos sensores de rastreamento de alvo do míssil.

O segundo cenário foi programado para comprovar o nível de agilidade do A-Darter, com uma configuração de Manobra de Combate Aéreo de Chase a curta distância, submetendo o míssil a +80g de força G, campo de visão amplo e grande capacidade de direcionamento de mira. Nesse cenário, o míssil realizou uma manobra de 180 graus após o lançamento, rumando direto para o alvo, posicionado atrás do Gripen, passando à distância necessária para a espoleta de proximidade detonar e destruir o alvo, em uma situação real de combate.

Os dois últimos cenários foram conduzidos na configuração Blow-through Air Combat Maneuver com contramedidas eletrônicas. O conjunto de algoritmos de contramedidas e medições eletrônicas do míssil demonstrou a capacidade projetada para especificação, ignorando todas as tentativas de contramedidas e navegando, com sucesso, na direção do alvo.

A campanha de qualificação e certificação contou com a presença de representantes da Armscor, da SAAF e da FAB. Todos os quatro cenários testados foram bem-sucedidos, atendendo aos rígidos requisitos de aceitação estabelecidos para o programa (Jayme 2018).

A Denel concluiu a revisão formal de qualificação do míssil A-Darter em agosto de 2019, seguida pela certificação em setembro pela *Directorate of System Integrity* da SAAF e pelo Instituto de Fomento e Coordenação Industrial (IFI), da FAB (Agência Força Aérea 2019). O certificado é o reconhecimento oficial de que o sistema atende aos requisitos técnicos, operacionais, logísticos, industriais e de segurança emitidos tanto pela FAB quanto pela SAAF e simboliza o encerramento do ciclo de desenvolvimento do projeto.

Embora a maioria dos dados técnicos sobre o míssil sejam sigilosos, as informações disponíveis apontaram que o A-Darter teria condições de competir no mercado internacional, com destaque para algumas de suas características: estrutura sem empenas, proporcionando baixo arrasto, com alcance máximo superior a 20 km e velocidade máxima em torno de Mach 3; motor foguete com emissão de baixo nível de fumaça, diminuindo a probabilidade de visualização do lançamento por parte do alvo; empuxo do motor foguete vetorado; autodiretor com imageador infravermelho de alta sensibilidade, varrendo em duas cores (SWIR & MWIR) e proporcionando maior capacidade de detecção do alvo; capacidade de identificar e superar contramedidas eletrônicas (proteção contra os *flares* existentes); capacidade *lock-on before launch & after launch* (pode ser lançado já com o alvo identificado ou identificá-lo após o lançamento); designação do alvo por meio do radar e da função de *scan* do míssil (Jayme 2018).

Considerando todas essas características, o míssil A-Darter teria o potencial de proporcionar modernização operacional, se comparado aos mísseis atualmente operados no Brasil, uma vez que possibilitaria o aumento da capacidade ofensiva e a futura independência na utilização desse tipo de armamento (Agência Força Aérea 2019).

TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA E MODELO DE EFETIVIDADE

O termo transferência de tecnologia pressupõe a transmissão de todos os conhecimentos que geraram essa tecnologia, ou o seu domínio comple-

to, não podendo ser confundida com o simples ensinamento da técnica empregada. Ainda que as instruções necessárias à produção de bens e serviços tenham sua origem no conjunto de conhecimentos provenientes da tecnologia, a simples posse dessas instruções (plantas, desenhos, especificações, normas, manuais) e a capacidade de usá-las, não significam que o usuário se tornou detentor dos conhecimentos que a originaram (Longo 2007).

Dessa forma, o domínio e posse da técnica, ou instruções do *know how*, definidas por Longo (2007) como “expressões materiais e incompletas dos conhecimentos” não significa que o seu possuidor seja detentor da tecnologia pertinente, que seriam os conhecimentos que lhe deram origem. Para o autor, muitas das negociações que supostamente envolveriam a transferência de tecnologia de grandes multinacionais para países em desenvolvimento, na verdade são apenas fornecimento de treinamento para reprodução de técnicas de produção de produtos e utilização de equipamentos.

Segundo Viotti (2001), a essência da transferência de tecnologia estaria nos Sistemas Nacionais de Inovação, encontrados nas economias de países industrializados, que possuem, além da capacidade de absorver tecnologias de produção já existentes, a condição de incorporar novas capacitações tecnológicas que lhes permitam aperfeiçoar, empreender inovações e criar tecnologias derivadas.

Sendo assim, para que a transferência de tecnologia possa ser considerada bem-sucedida, o seu recebedor (cessionário), deve estar em condições de efetivamente utilizar a tecnologia transferida e eventualmente adaptá-la, comprovando a sua completa assimilação, que pode se dar pelo *learning by doing*, pelo *learning by using* ou ainda, pelo acesso aos documentos técnicos e literatura científica e tecnológica (Cysne 2005).

Ramanathan (2008) define transferência de tecnologia genericamente como o processo do movimento da tecnologia de uma entidade para a outra. Seja do laboratório para a indústria, de países desenvolvidos para sub-desenvolvidos e de um campo do conhecimento ou aplicação para outro. A transferência de tecnologia também pode ter como objetivo melhorar as condições de vida em países menos desenvolvidos, mediante a produção de bens de maior valor agregado, o que leva ao aperfeiçoamento dos recursos humanos empregados na produção e aumento no volume de negócios.

O processo de transferência de tecnologia pode ser classificado como vertical ou horizontal. A transferência vertical caracteriza-se pelo movimento da tecnologia, entre as suas diversas fases: pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento e produção. Já a transferência horizontal de tecnologia refere-se ao movimento da tecnologia aplicada de determinado contexto, local ou empresa para outro. A transferência de tecnologia ho-

rizontal pode ter sua origem em qualquer fase do ciclo da transferência vertical (Ramanathan 2008).

É importante destacar que esta pesquisa se dedicou à transferência de tecnologia horizontal ou externa, uma vez que é esse padrão de movimento que mais se assemelha ao processo de transferência da tecnologia do míssil A-Darter. Nesse modelo, estabeleceu-se o fluxo de tecnologia desenvolvida pela empresa sul-africana para as organizações brasileiras participantes (governo, indústria e instituições científicas e tecnológicas) de modo a habilitá-las a absorver todas as fases de seu desenvolvimento, e capacitá-las para a produção e adaptação de forma independente no futuro.

Conforme Longo (2007), para que se proceda a transferência de tecnologia, na verdadeira acepção do termo, é necessário que o receptor possa absorver todos os conhecimentos correspondentes, estando em condições de adaptá-los às suas peculiaridades, bem como aperfeiçoá-los e até mesmo criar uma tecnologia derivada dos conhecimentos adquiridos. Contudo, é relevante considerar que a transferência de tecnologia é um processo dinâmico, uma vez que a própria tecnologia é uma entidade dinâmica: uma tecnologia de alto nível de hoje se torna convencional no amanhã e obsoleta no dia seguinte (Kundu, Bhar, and Pandurangan 2015).

Bozeman (2000) idealizou um modelo de análise da transferência de tecnologia que adota como premissa que os atores do processo de TT possuem critérios de eficácia e objetivos distintos. O termo “contingente” procura indicar que, por definição, a transferência de tecnologia inclui diversas partes que possuem vários objetivos e, conseqüentemente, critérios múltiplos de eficácia.

Para a investigação da efetividade da TT, esse modelo estabelece que a análise do processo deve considerar as cinco dimensões que são determinantes para a sua eficácia: agente de transferência, meio de transferência, objeto da transferência, receptor da transferência e ambiente da demanda.

Embora essas dimensões não sejam totalmente abrangentes, elas são amplas o suficiente para incluir as principais variáveis no estudo das atividades de transferência de tecnologia governamentais, estimulando a investigação das peculiaridades de cada caso, ao invés de determinar um padrão aplicável a todas as situações (Bozeman 2000). Considerando as dimensões do modelo, a verificação da eficácia da transferência de tecnologia é realizada com base em sete critérios propostos: “*out-the-door*”, impacto no mercado, desenvolvimento econômico, recompensa política, custo de oportunidade, capital humano científico e técnico, e valor público (Bozeman, Rimes, and Youtie 2015).

Um dos principais pressupostos é que nenhum dos critérios de eficácia deve ser considerado isoladamente. O método de avaliação de cada critério

baseia-se em respostas para perguntas-chaves, coletadas por meio de entrevistas com os principais responsáveis pelo processo, conforme síntese apresentada no quadro 1.

Quadro 1

Síntese do modelo de avaliação de eficácia da Transferência de Tecnologia

Critério de efetividade	Pergunta chave
<i>“Out-the-door”</i>	A tecnologia foi transferida?
Impacto no mercado	A tecnologia transferida resultou em um impacto comercial, em um produto, lucro ou mudança de participação no mercado?
Desenvolvimento econômico	O processo de transferência de tecnologia trouxe algum tipo de impacto no desenvolvimento econômico da região onde a empresa se localiza?
Impactos Políticos	O agente que promoveu a transferência ou a empresa recebedora obtiveram ganhos políticos no processo de transferência em relação a sua imagem?
Custos de Oportunidade	Qual foi o impacto da transferência no uso de novas tecnologias e soluções técnicas locais?
Capital científico, tecnológico e humano	A transferência de tecnologia levou a algum tipo de incremento na capacidade de usar ou desenvolver novas tecnologias ou soluções técnicas dos especialistas envolvidos?
Valor Público	A transferência de tecnologia impactou (aumentou/diminuiu) os valores coletivos bons e amplos, socialmente compartilhados?

Fonte: Adaptado de Bozeman, Rimes, and Youtie (2015).

O modelo de Bozeman (2000) considera que seja no campo teórico ou prático, não faz sentido o estudo dos critérios de eficácia isoladamente, uma vez que o impacto da transferência de tecnologia pode ser entendido sob os mais diferentes enfoques: do cedente, do cessionário, de como está se procedendo o modelo escolhido e do objeto da transferência.

O PROJETO A-DARTER APLICADO AO CONTINGENT EFFECTIVENESS MODEL

Em cada uma das dimensões do *Contingent Effectiveness Model* de Bozeman (2000), foram investigados todos os critérios do modelo, de modo que a efetividade do processo de TT do A-Darter pudesse ser identificada sob o enfoque dos diferentes ambientes, explorando a visão de cada tipo de agente envolvido: cedente, cessionário e interveniente.

Dimensão — Agente da Transferência

Nessa dimensão foram analisados os critérios de eficácia que mais se aplicam ao cedente da tecnologia, a empresa Denel, contratada pelos dois países para o desenvolvimento e transferência da tecnologia. Os critérios investigados foram: “*Out-the-door*”; *impacto no mercado*; *desenvolvimento econômico*; *impactos políticos*; capital científico, tecnológico e humano. A análise dos critérios de eficácia foi realizada com base nos relatórios do Projeto disponíveis na Copac, em artigos publicados pelos países participantes e complementada por entrevistas com representantes dos atores do processo de TT.

O critério “*Out-the-door*” foi analisado a partir do conceito de tecnologia de Longo (2007): o conjunto organizado de todos os conhecimentos associados ao desenvolvimento dos sistemas do míssil A-Darter (*know-why*) em condições de aplicá-los no desenvolvimento de novos produtos. Considerou-se também o modelo de TT fluxo horizontal ou externo, estabelecido contratualmente para a transferência da tecnologia desenvolvida pela empresa sul-africana Denel Dynamics para as empresas brasileiras participantes.

Sob a visão da empresa cedente, a tecnologia dos sistemas selecionados foi totalmente transferida, segundo condições acordadas, embora o prazo previsto inicialmente tenha sido postergado em mais de seis anos, devido a problemas com o desenvolvimento de alguns subsistemas. Os engenheiros da empresa afirmaram ter confiança de que os técnicos brasileiros adquiriram todas as habilidades necessárias para reprodução da tecnologia, bem como são capazes de desenvolver novos produtos partindo do conhecimento adquirido no processo de desenvolvimento.⁴

As entrevistas com os cessionários, principais interessados no processo, corroboraram o entendimento de que a tecnologia foi transferida dentro dos parâmetros acordados, como afirmou o representante da Avibras: “Sob o enfoque de prazos, metas e objeto, a tecnologia foi transferida e o objeto contratual foi entregue, atendendo ao que se esperava, que foi atingir um demonstrador de conceito do “motor foguete e ISD (*ignition safety device*)”.⁵

Para o critério de impacto no mercado e desenvolvimento econômico, só foi possível constatar resultados para a África do Sul, considerando que o país iniciou o processo de industrialização, sem a participação das empresas brasileiras. No lado sul-africano, já é possível identificar alguns impactos, principalmente no envolvimento das empresas fornecedoras para linha de produção do míssil. Conforme informado pelos engenheiros entrevistados, já são, aproximadamente, 140 empresas envolvidas, direta ou indiretamente, como fornecedoras de materiais ou prestadoras de serviço.

Os impactos políticos foram percebidos e tiveram efeitos práticos para a Denel. Segundo membros da sua diretoria, o projeto permitiu a projeção da empresa na América do Sul, abrindo oportunidades de mercado e parcerias, além de possibilitar maior confiança do Estado para o aporte de recursos em projetos desenvolvidos pela empresa.

Com relação ao critério de recompensa política, na condição definida por Bozeman (2000), a parceria com o Brasil demonstrou a capacidade da empresa em desenvolver projetos em conjunto com outros países, bem como aumentou a sua credibilidade em relação à transferência de tecnologia para novos parceiros.

Conforme relatos dos gerentes sul-africanos do programa, em relação aos critérios de capital científico, tecnológico e humano, os resultados foram muito positivos. Embora a previsão da atuação dos técnicos brasileiros na África do Sul fosse restrita ao recebimento da tecnologia transferida, houve intensa interação entre as equipes a obtenção de elevação de nível técnico para ambas. Os técnicos sul-africanos destacaram ainda que a boa interação entre os profissionais do projeto provocou o amadurecimento técnico das equipes e mudou sua forma de atuação em processos internos da Denel. Nas entrevistas, foi mencionada a elevação de nível percebida no processo de certificação, graças à padronização de procedimentos, assimilada no trabalho em conjunto com os técnicos do IFI do Brasil para certificação do míssil.⁶

Dimensão — Meio de Transferência

Nesse ambiente buscou-se investigar a efetividade do veículo, processo ou forma pelo qual a tecnologia foi transferida, com base nos riscos assumidos. Para a investigação desse critério de eficácia, foram consultados representantes de todos os atores do processo.

O modelo adotado para o A-Darter, prevendo a divisão da equipe de técnicos em dois times, um atuando diretamente no desenvolvimento junto aos engenheiros da empresa desenvolvedora e outro reproduzindo os sistemas no Brasil, possui características dos sistemas de aprendizado passivo e ativo de Viotti (2001).

Nas entrevistas foi possível constatar a incidência de pontos positivos e negativos, peculiares de cada sistema. Como ponto positivo, foi destacado o ganho obtido com a participação ativa de alguns técnicos brasileiros no desenvolvimento do míssil na África do Sul, possibilitando a participação em todas as fases, incluindo a superação dos desafios tecnológicos do desenvolvimento. Segundo os engenheiros brasileiros e sul-africanos consultados, essa forma de atuação proporcionou a assimilação de todo co-

nhcimento envolvido na tecnologia dos sistemas selecionados do míssil, incluindo as limitações do processo de produção.

As entrevistas demonstraram que essa condição possibilitou uma interação maior entre as equipes e elevou o nível de confiança entre o corpo técnico do projeto. A confiança mútua na capacidade das equipes facilitou a transmissão dos conhecimentos e troca de experiências, além das expectativas iniciais, provocando, em algumas ocasiões, a troca de papéis entre os atores (cedente e cessionário). Foi destacado que os engenheiros brasileiros contribuíram decisivamente para a solução de problemas críticos no desenvolvimento do A-Darter, como na solução dos algoritmos do sistema de navegação do míssil.⁷ Essa troca de papéis é apresentada como padrão de eficácia no modelo *Role Shifting Model para uma TT bem-sucedida* (Kundu, Bhar, and Pandurangan, 2015).

Em contrapartida, a forma escolhida para a comprovação da TT, mediante a reprodução dos sistemas selecionados no Brasil, que se assemelha ao processo de aprendizado passivo, onde são desenvolvidas apenas capacidades para absorção de tecnologias geradas, passíveis de serem aperfeiçoadas com a experiência de produção, não é uma unanimidade entre os militares participantes das forças aéreas, de ambos os países, que participaram do projeto. Segundo alguns desses militares, embora esse processo demonstrasse a capacidade de reprodução da tecnologia recebida (*know-how*), *ele não assegura o domínio pleno da tecnologia envolvida (know-why), nem garante a possibilidade de desenvolvimento autônomo de novos produtos, o que seria uma fragilidade desse modelo.*⁸

Dimensão — Objeto da Transferência

Nessa dimensão foram investigados critérios de conhecimento científico, tecnologia física, artefato tecnológico, processo, know-how, compatibilidade e adequabilidade às expectativas dos recebedores da tecnologia, dentre outros.

Os participantes do projeto confirmaram o alcance dos requisitos estabelecidos para o míssil. Os quatro lançamentos foram bem-sucedidos e todos os requisitos de aceitação estabelecidos no início do programa foram atingidos ou superados (Jayme 2018). Ressalta-se também, conforme as entrevistas com os engenheiros, que houve mudanças de processos nas empresas de ambos os países.

Na África do Sul, além da já mencionada contribuição para a elevação de nível na certificação da Denel, o A-Darter teve papel importante no processo de inovação dentro da empresa. A tecnologia desenvolvida para o projeto está sendo transferida para aplicação em outros produtos que

apresentam melhorias tecnológicas significativas, consoante o conceito de inovação incremental. Como exemplo dessa transferência de tecnologia, destaca-se o projeto do míssil de longo alcance sul-africano Marlin, que teve o seu caminho de desenvolvimento reduzido pelos conhecimentos recebidos do A-Darter (Olivier 2018). No lado brasileiro, a Avibras confirmou a influência positiva nos métodos, processos, simulações e metodologia de ensaios em produtos da empresa, por conta da sua participação no Projeto A-Darter.⁹

Assim, as entrevistas demonstraram o transbordamento da tecnologia recebida para outros processos e produtos dentro das empresas, classificado como transferência de tecnologia interna. A Opto, por sua vez, apresentou um exemplo prático de *spin-off* do setor de defesa para o setor espacial: a transferência da tecnologia do sistema de alinhamento de lentes do míssil A-Darter para o alinhamento de lentes em câmeras de satélites (Bach, Cohendet, and Schenk 2002).

Dimensão — Receptor da Transferência

O foco dessa dimensão são os cessionários, as organizações, empresas e instituições que foram beneficiadas com a TT. A investigação foi conduzida focada nos critérios “*Out-the-door*”; impacto no mercado; desenvolvimento econômico; impactos políticos; custos de oportunidade; capital científico, tecnológico e humano; capacidade evolutiva da tecnologia.

Sobre o aspecto da saída da tecnologia do cedente para o cessionário (“*Out-the-door*”), as entrevistas demonstram uma convergência de entendimento em relação à efetividade desse critério. Os representantes da Denel e os representantes das empresas brasileiras foram uníssonos em afirmar que a transmissão do conhecimento e a respectiva absorção foi bem-sucedida.¹⁰

A ressalva apontada foi que devido às restrições financeiras do projeto que limitaram a quantidade de técnicos das empresas brasileiras, atuando no desenvolvimento na África do Sul, bem como as restrições operacionais e de infraestrutura das empresas, os esforços foram concentrados nos sistemas a serem reproduzidos no Brasil, considerados prioritários para a transferência de tecnologia: detecção e rastreamento de alvo; processamento de dados; navegação; detonador, motor foguete; atuadores e empuxo vetorado.

Para esses sistemas previamente selecionados e reproduzidos no Brasil, a tecnologia pode ser considerada transmitida em sua plenitude, com absorção de domínio completo e possibilidade de aplicá-la em novos produtos (Cysne 2005). Para demais áreas, não incluídas nos sistemas

priorizados, embora o conhecimento tenha sido disponibilizado, a absorção de domínio teria sido apenas parcial, uma vez que ainda não pode ser comprovada, mediante a sua aplicação no desenvolvimento de outros produtos.

Em termos de sucesso comercial, dentro dos critérios de “impacto no mercado” e “desenvolvimento econômico”, é importante destacar que, diferentemente da África do Sul, não existe previsão de início de um projeto para industrialização do A-Darter no Brasil, bem como não existe acordo comercial entre as empresas brasileiras para o fornecimento de sistemas ou produção em conjunto do míssil com a Denel. Nesse contexto, não é possível uma avaliação objetiva do sucesso comercial, com impacto no desenvolvimento econômico da região onde estão sediadas essas empresas. No entanto, se considerarmos a absorção da tecnologia e a possibilidade da sua aplicação em outros processos e produtos, pode-se avaliar que houve impacto positivo, ainda que de forma indireta.¹¹

No critério de impactos políticos, as afirmações das empresas são coincidentes ao avaliar a participação no projeto como positiva para a sua imagem, pois demonstrou a capacidade dessas empresas em absorver tecnologias avançadas e participar de projetos multinacionais, habilitando-as para novos convites de participação em projetos semelhantes. Outro efeito indireto dessa participação, foi facilitar o acesso a financiamentos para projetos próprios, devido à credibilidade conquistada junto às agências financiadoras.

Ainda em relação ao critério impactos políticos, o representante da Avibras considera que no desenvolvimento de um míssil de 5ª geração, em que se incorporam novas tecnologias, há uma demanda de engenharia mais refinada para atender ao escopo proposto para a TT. Essa demanda refletiu positivamente na imagem da empresa que, ao ser contratada, buscou essa mão de obra qualificada nas melhores universidades e incentivou parcerias tecnológicas com outros centros e institutos de pesquisa.¹²

Segundo os critérios custos de oportunidade e capital científico, tecnológico e humano, constatou-se que para a reprodução dos sistemas do míssil no Brasil, houve a necessidade de aquisição de novos equipamentos e o desenvolvimento de novos processos que foram incorporados na capacidade produtiva das empresas. Os impactos positivos para o capital humano também foram ressaltados pelos entrevistados. Segundo seus relatos, os profissionais envolvidos com o desenvolvimento do A-Darter tiveram a oportunidade de capacitar-se com novas tecnologias complexas.¹³

Dimensão — Ambiente da Demanda

Nessa dimensão foram analisados os critérios de custo da tecnologia e fator de risco, com foco na demanda do objeto transferido para o cessionário e mercado consumidor.

Na justificativa para a contratação, o Comaer já deixava evidente a demanda pela tecnologia de mísseis de 5ª geração, quando classificou a participação no projeto como uma oportunidade para a FAB e para a indústria de defesa nacional. O documento destaca que o Projeto A-Darter, além de representar vantagens operacionais em relação aos mísseis em operação na FAB, também poderia capacitar a indústria nacional na produção e na futura comercialização de mísseis de última geração (Franchitto and Rebouças 2009).

Segundo os entrevistados, corroborados por dados disponíveis de orçamentos de projetos semelhantes, os custos envolvidos no projeto são inferiores quando comparados a projetos de mísseis de tecnologia similar. Pode-se creditar o sucesso do desenvolvimento a baixo custo à similaridade de realidade econômica dos dois países, já familiarizados com os desafios de desenvolver grandes projetos com poucos recursos, apostando em soluções criativas como a utilização de sistemas de simulação para comprovação de parâmetros, reduzindo a necessidade de utilização de um maior número de mísseis reais.

Quanto à avaliação dos riscos identificados e assumidos, o estudo de viabilidade apontou riscos elevados para o engajamento do Brasil nesse projeto. Dentre os principais destacam-se a condição de instabilidade política e econômica do país cedente da tecnologia e a insegurança derivada do fato de a tecnologia não estar desenvolvida. Determinadas áreas de tecnologia não estavam maduras ou avançadas o suficiente, aumentando os riscos e causando impactos no cronograma, como exemplo, os problemas enfrentados com o sistema de detecção, responsável por diversos atrasos no desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil e a África do Sul possuem muitas semelhanças em relação aos desafios para o seu desenvolvimento. Além de uma história política recente conturbada, ambos sofrem com dificuldades econômicas para investimentos em produtos de defesa, em face da carência de atendimento às necessidades básicas da sua população nas áreas de saúde, educação, habitação, segurança etc.

Nesse contexto, é necessário entender o desafio de se desenvolver um produto de tecnologia complexa, de acesso restrito e estratégico para a pro-

jeção dos dois países. A parceria ocorreu quando os países iniciaram um processo de aproximação no qual a África do Sul não possuía todos os recursos necessários para continuar com o seu projeto de um míssil de 5ª geração e o Brasil buscava avançar no desenvolvimento tecnológico da sua indústria de defesa e parceiros que lhe possibilitassem acesso a novas tecnologias.

O estudo de viabilidade apontou riscos elevados para o engajamento do Brasil nesse projeto, além das dificuldades econômicas frente à necessidade de suporte financeiro regular durante o projeto, e incertezas sobre a capacidade de engajamento da indústria brasileira em um projeto de alta complexidade e longa duração.

Ao longo da pesquisa, foi possível identificar a estrutura de TT planejada para o A-Darter, composta por duas equipes espelho, uma atuando diretamente no país de origem da tecnologia, com a possibilidade de participação direta no desenvolvimento dessa tecnologia, e outra no país receptor, reproduzindo os sistemas já desenvolvidos.

Essa estrutura é convergente com o Modelo de Eficácia Contingente de Transferência de Tecnologia, devido à ênfase dada ao ambiente individual do cedente e do cessionário, bem como do ambiente maior que os envolve. Uma peculiaridade dessa estrutura é permitir um fluxo de transferência de tecnologia nos dois sentidos, tanto no sentido vertical com a equipe que participou do desenvolvimento na África do Sul, como no horizontal com a equipe reproduzindo os sistemas no Brasil.

Esse modelo peculiar apresentou a vantagem de possibilitar a assimilação e o domínio da tecnologia transferida, devido à participação ativa dos engenheiros brasileiros no desenvolvimento. Em contrapartida, percebeu-se que a reprodução dos sistemas no Brasil não se mostrou totalmente efetiva como forma de comprovar a TT e a assimilação plena referente aos sistemas reproduzidos.

É possível concluir que na visão dos agentes participantes, o projeto alcançou seus objetivos iniciais, além de ter proporcionado uma oportunidade de acesso a novas tecnologias que poderão ser incorporadas a outros processos e novos produtos das empresas envolvidas. Ainda que tenham ocorrido percalços no desenvolvimento, e que o processo de industrialização do A-Darter no Brasil não tenha se confirmado devido a entraves econômicos e políticos relacionados à situação da Mectron junto à Odebrecht, a pesquisa mostra que todos os requisitos técnicos foram atingidos, resultando num míssil com performance operacional no mesmo padrão dos melhores da sua categoria, disponíveis no mercado.

Em resumo, o processo de transferência de tecnologia no Projeto A-Darter apresenta indicativos de que foi bem sucedido em seus critérios técnicos, entretanto, a falta de um projeto nacional de industrialização do

míssil compromete uma avaliação mais profunda da efetividade desses resultados, bem como de suas consequências políticas e estratégicas para o Brasil. Por outro lado, há evidências de que os conhecimentos e experiência adquiridos no âmbito do A-Darter possam influenciar outros projetos misilísticos no país, tais como o do Míssil Antinavio de Superfície (Mansup), o Míssil de Cruzeiro de Longo Alcance do Brasil (Miclá-BR) e outros. Nesse contexto mais amplo, sugerem-se novas pesquisas que poderão lançar luz sobre a real medida da relevância da experiência do A-Darter para esses outros projetos.

Poucos são os países capazes de desenvolver sistemas complexos de defesa como um míssil de 5ª geração. Assim, constata-se que a parceria Brasil — África do Sul, para o desenvolvimento do A-Darter, representou uma oportunidade de avanço científico e tecnológico para as empresas participantes e que a estrutura de TT adotada mostrou-se adequada e obteve bons resultados, apesar de serem necessários ajustes para projetos futuros dessa magnitude, sobretudo em relação a maiores garantias de demanda pública e continuidade para etapas posteriores de industrialização.

REFERÊNCIAS

Agência Força Aérea. 2019. *Evento marca encerramento do ciclo de desenvolvimento do projeto A-Darter*. ww.fab.mil.br/noticias/mostra/34702/TECNOLOGIA%20-%20Evento%20marca%20encerramento%20do%20ciclo%20de%20desenvolvimento%20do%20projeto%20A-Darter.

Aguilar, S. L. C. 2013. “Atlântico Sul: As Relações do Brasil com os Países Africanos no Campo da Segurança e Defesa”. *Austral Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 2, no. 4. Porto Alegre.

Bach, L., P. Cohendet, and E. Schenk. 2002. “Technology transfer from European space programs: a dynamic view and comparison with other R&D projects”. *Journal of Technology Transfer* 27, no. 1.

Bozeman, B. 2000. “Technology transfer and public policy: a review of research and theory” *Research Policy* 29, no. 4–5.

Bozeman, B., H. Rimes, and J. Youtie. 2015. “The evolving state-of-the-art in technology transfer research: revisiting the contingent effectiveness model”. *Research Policy* 44.

Brasil. Ministério da Defesa. 2005. *Política de Defesa Nacional*. Brasília.

Brasil. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. 2006. *Apêndice V do contrato 001/DCTA-SDDP/2006, Transferência de tecnologia do Projeto A-Darter*. Brasília.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 2010. *África do Sul*. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/africa/africa-do-sul/pdf>

Cysne, M. R. F. P. 2005. “Transferência de tecnologia entre a universidade e a indústria”. *Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação* 10, no. 20. Florianópolis.

Deen, T. 2013. *África do Sul continua sendo a maior fábrica de armas do Sul*. Inter Press Service IPS/ONU. www.ipsnoticias.net/portuguese/2013/12/ultimas-noticias/africa-do-sul-continua-sendo-a-maior-fabrica-de-armas-do-sul/.

Flemes, D. 2010. “O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?” *Revista Brasileira de Política Internacional* 53, no. 1. Brasília.

Franchitto, M., and C. A. Rebouças. 2009. *Relatório sobre Tecnologias do Programa A-Darter*. Pretória: [s. n.], 14 p. (Relatório Técnico n.º 01/GAC-AFS/2009).

Goldoni, L. R. F., and S. N. Ciribelli. 2016. “Relações do Brasil com África do Sul e Angola: esforços para a manutenção da Segurança no Atlântico Sul”. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* 5, no. 9.

Jayme, J. 2018. *Míssil A-Darter conclui testes na África do Sul*. www.fab.mil.br/noticias/mostra/32836/PODER%20AEROESPACIAL%20-%20M%C3%ADSSIL%20A-Darter%20conclui%20testes%20na%20%C3%81frica%20do%20Sul.

Kundu, N., C. Bhar, and V. Pandurangan. 2015. “Development of framework for an integrated model for technology transfer”. *Indian Journal of Science and Technology* 8, no. 35.

Longo, W. P. 2007. *Conceitos básicos sobre ciência, tecnologia e inovação*. Rio de Janeiro. www.waldimir.longo.nom.br/artigos/T6.doc.

Mattos, F. P. 2015. “Relações Brasil-África do Sul: cooperação Sul-Sul e Multilateralismo”. In Seminário Internacional de Ciência Política: Estado e Democracia em Mudança no Século XXI. *Anais*. Porto Alegre: UFRGS.

Olivier, D. 2018. A-Darter program reaches maturity. *African Defense Review*. www.africandefence.net/a-darter-programme-reaches-maturity/.

Paula, V. M. G. 2009. *Míssil MAA-1 Piranha*. document.onl/documents/missil-maa-1-piranha-ufjf-2009-11-05-missil-maa-1-piranha-victor-magno.html.

Ramanathan, K. 2008. *An overview of technology transfer and technology transfer models*. tto.boun.edu.tr/files/1383812118_An%20overview%20of%20TT%20and%20TT%20Models.pdf

Silva, P. F. 2011. “A Cooperação Internacional em Programas de produtos de defesa e seus atores: o caso Brasil e África do Sul no desenvolvimento do míssil A-Darter”. Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Silva, P. F. 2015. “A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores”. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo.

Viotti, E. B. 2001. Ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável brasileiro. In *Ciência, ética e sustentabilidade: desafios ao novo século*, edited by M. Bursztyn. São Paulo: Cortez.

TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA EM PROJETOS MILITARES: UM ESTUDO DO PROJETO A-DARTER

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a efetividade do modelo de transferência de tecnologia adotado no desenvolvimento do A-Darter, em relação aos objetivos estabelecidos para o projeto. A pesquisa foi conduzida utilizando a metodologia de estudo de caso e orientada a partir da revisão das definições e conceitos relativos à tríade composta por ciência, tecnologia e inovação, tomando como referência as categorias de dimensões e critérios de eficácia do Modelo de Transferência de Tecnologia Eficácia Contingente de Bozeman (2000). Na etapa de coleta de dados foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com oficiais das Forças Aéreas do Brasil e da África do Sul, bem como representantes civis das empresas contratadas para o desenvolvimento do A-Darter que atuaram nas diversas fases do projeto, em nível gerencial no Brasil e na África do Sul. O míssil, desenvolvido conforme os requisitos operacionais definidos pela Força Aérea Sul-Africana e pela Força Aérea Brasileira, ficou a cargo da empresa estatal sul-africana Denel, com a participação de especialistas do Comando da Aeronáutica e das empresas brasileiras Avibras, Mectron e Opto Defesa e Espaço, do grupo Akaer, atuando nos dois países, com a responsabilidade de assimilar toda a tecnologia e reproduzir os principais sistemas do míssil no Brasil. O Projeto A-Darter revelou a capacidade da indústria nacional, especialmente a base industrial de defesa, no desenvolvimento de sistemas bélicos de alta tecnologia. O modelo peculiar de transferência de tecnologia adotado, com desenvolvimento conjunto de um sistema complexo, incorporado com as tecnologias mais modernas disponíveis no mercado, foi o primeiro a ser empreendido nesse modelo.

Palavras-chave: Transferência de Tecnologia. Indústria de Defesa. Projeto A-Darter.

ABSTRACT

The present paper aims to analyze the effectiveness of the technology transfer model adopted in the A-Darter development, in relation to the objectives established for the project. The research was conducted using the Case Study methodology and guided by the revision of definitions and concepts related to the triad composed of science, technology, and innovation, taking as a reference the categories of dimensions and efficiency criteria of the Technology Transfer Effectiveness Model Bozeman's contingent (2000). In the data collection stage, semi-structured interviews were conducted with officers from the Air Forces of Brazil and South Africa, as well as civil representatives of

the companies contracted for the development of A-Darter who worked in the various phases of the project, at a managerial level in Brazil and in South Africa. The missile, developed in accordance with the operational requirements defined by the South African Air Force and the Brazilian Air Force, oversaw the South African state company Denel, with the participation of specialists from the Air Force Command and Brazilian companies Avibras, Mectron and Opto Defense and Space, from the Akaer group, operating in both countries, with the responsibility of assimilate all the technology and reproduce the main missile systems in Brazil. The A-Darter Project indicated capacity of the national industry, especially the industrial defense base, in the development of high-tech weapons systems. The peculiar model of technology transfer, with the joint development of a complex system, incorporated with the most modern technologies available on the market, was the first to be undertaken in this format.

Keywords: Technology Transfer. Defense Industry. A-Darter Project.

NOTAS

1. Embora todos os PAG referentes a esse projeto possuam grau de sigilo, somente foram analisados os aspectos referentes às estruturas contratuais que são de domínio público.
2. Enquanto no Brasil as aquisições de defesa são realizadas de forma descentralizada por Força Singular, na África do Sul a Armscor é a agência que centraliza as aquisições do Departamento de Defesa. Mais informações disponíveis em www.armscor.co.za.
3. Termos Aditivos ao contrato com a Armscor (001/CTA-SDPP/2006) TA 04/2011.
4. Entrevista com Danie du Toit. Systems Engineer Project Assegai.
5. Entrevista com Marco Aurélio Almeida, engenheiro executivo de vendas da Avibras.
6. Entrevista com Japie Maré, gerente de programa de Denel Dynamics A-Darter.
7. Entrevista com Danie du Toit. Systems Engineer Project Assegai.
8. Cel da Força Aérea da África do Sul.
9. Marco Aurélio Almeida, Executivo de Vendas da Avibras.
10. Henrique Pazelli, da Opto Space & Defense e Marco Aurélio Almeida da Avibras.
11. Henrique Pazelli, Gerente de Projeto, Opto Space & Defense.
12. Marco Aurélio Almeida, engenheiro executivo de vendas da Avibras.
13. Marco Aurélio Almeida, da Avibras; e Henrique Pazelli, Gerente de Projeto da Opto Space & Defense.

Uma análise do impacto dos gastos militares nos investimentos privados no Brasil

An analysis of the impact of military spending in private investments in Brazil

Rev. Bras. Est. Def. v. 10, n. 1, jan./jun. 2023, p. 195–225

DOI: 10.26792/RBED.v10n1.2023.75315

ISSN 2358-3932

ARIELA DINIZ CORDEIRO LESKE
RAFAEL DE MORAIS LIMA
CARLOS CONTE FILHO

INTRODUÇÃO

O Brasil aparece na lista dos 20 países com os maiores gastos com defesa no *ranking* do *Stockholm International Peace Research Institute* (Sipri), (Sipri 2018). Ocupando uma parcela de aproximadamente 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB), os gastos militares no país atingiram um valor de aproximadamente R\$ 103 bilhões em 2018. Apesar de os gastos militares no Brasil terem recuado de 5% em 2001 para aproximadamente 3,919% dos gastos públicos em 2018 (World Bank 2020), estes ainda configuram um dos maiores repasses para uma pasta da União. Os impactos dos gastos públicos com a defesa no desempenho econômico de um país pode abranger desde os indicadores de crescimento até a formação de capital do setor privado (Dunne and Tian 2013). Aqui pretende-se analisar quais são esses impactos no setor privado brasileiro.

Ariela Diniz Cordeiro Leske. Doutora em indústria e tecnologia Professora do departamento de Economia e Finanças da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Contribuição: definição da conjuntura temática e redação dos itens 1 e 3. Brasil. Orcid.org/0000-0002-4995-3940. E-mail: arielaleske@gmail.com

Rafael de Moraes Lima é mestre em Segurança Internacional e Defesa Nacional pela Escola Superior de Guerra (RJ) e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (DF). É Analista de Relações Internacionais na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP. **Contribuição no artigo:** definição do problema de pesquisa, redação da revisão de literatura, testes econométricos e discussão dos resultados Orcid.org/ 0000-0003-4656-8980. E-mail: moraisrlima@gmail.com

Carlos Conte Filho é doutor e professor do Departamento de Economia da UFSM. Brasil. **Contribuição no artigo:** redação dos resumos e dos itens 1 e 3. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3753-9723>.

Como uma categoria qualquer de gasto público, o orçamento de defesa onera os cofres públicos e demanda uma ação dirigida pelo Estado em que a expansão dos gastos autônomos¹ pode gerar dois efeitos no investimento privado: *crowding-out* e *crowding-in*. *Crowding-out* se refere ao efeito de substituição entre os recursos do setor privado em função da expansão dos gastos públicos (Gumus 2014). Sendo os recursos disponíveis escassos, um movimento de expansão do déficit público se apropriaria de uma parcela disponível para os investimentos em uma economia nacional. Partindo do pressuposto de que, em função da eficiência, os governos tenderiam a financiar sua expansão fiscal a partir da emissão de títulos públicos, existiria um aumento na taxa de juros, deslocando o investimento privado. Já o efeito *crowding-in* (complementariedade) se relaciona com o multiplicador Keynesiano² (Rogalska 2014) e implica no fomento e na atração do capital privado em função dos gastos públicos. Investimentos públicos em setores como infraestrutura, comunicação, defesa, educação, saúde e pesquisa e desenvolvimento (PeD) tenderiam a ser complementares ao investimento privado, induzindo a formação de capital privado.

No período entre 2000 e 2018 os Investimentos Privados variaram entre um ponto mínimo de R\$ 567 bilhões em 2003 (13% do PIB), a um ponto máximo de R\$ 1,17 trilhões em 2013 (compreendendo 16% do PIB). Houve uma quebra na tendência de crescimento do investimento privado no Brasil no período entre 2014 e 2015, que marcou o início de uma recessão (Paula and Pires 2017). A média dos investimentos privados soma R\$ 844 bilhões, sendo responsável por quase 85% do montante final da FCBB no período de 2000 a 2018.

No mesmo período, os “Gastos Militares” apresentaram uma média de R\$ 84,8 bilhões, ou um “peso militar”³ de aproximadamente 1,5% do PIB ao longo do período. Segundo a base de dados do Sipri, o Brasil está na lista dos países que mais gastam em defesa, sendo o único país sul-americano a figurar o top 15. Apesar de não possuir o maior valor em termos reais, o ano de 2001 foi marcado por um “peso militar” de aproximadamente 1,9% do PIB, influenciado pela reestruturação da remuneração das forças armadas em que instituiu o soldo mínimo como não inferior a um salário mínimo.

No Brasil, historicamente os investimentos públicos em setores como infraestrutura, saneamento, educação, comunicação e defesa afetam positivamente os investimentos privados, geralmente apresentando uma relação de complementariedade (Kumahara 2017). No caso específico do setor de defesa, os gastos militares constituem uma parcela dos gastos públicos, logo, seus efeitos podem ser análogos sobre os investimentos privados. Isso

posto, considerando as especificidades da defesa, qual é o efeito dos gastos militares no investimento privado no Brasil?

O presente trabalho tem por objetivo testar se os gastos militares impactaram os investimentos privados no Brasil e, caso verificado, se tal impacto foi positivo ou negativo. São realizados testes em dois períodos. No primeiro período, entre 2000 e 2018, são utilizados dados oficiais do Ministério da Defesa. No segundo período, entre 1977 e 2018, há a inclusão de *proxys* do banco mundial.

CROWDING-OUT E CROWDING-IN

O efeito *crowding-out* se refere à redução do montante do investimento privado em consequência de ações governamentais que deslocam os recursos do setor privado (Gumus 2014). Partindo do pressuposto de que os recursos da economia são escassos, a expansão do déficit público pode ser financiada por: i) pela arrecadação tributária; ii) senhoriagem; e iii) empréstimos (dívida pública). A expansão é fruto de uma extrapolação das receitas. Sendo assim, o empréstimo via endividamento público pode ser a melhor alternativa (Gumus 2014). Esse empréstimo tomaria parte do capital que poderia ser investido no setor privado. Em outras palavras, a expansão dos gastos em função da emissão de títulos públicos levaria a um aumento da taxa de juros, diminuindo a propensão à investir por parte dos agentes (Froyen 2003).

Quando o valor exceder o valor capitalizado do fluxo implícito de futuras taxas, os títulos da dívida pública são percebidos como patrimônio líquido. Barro (1974) indica que, utilizando de um modelo de gerações sobrepostas, essa situação não se verificaria no horizonte temporal de vidas finitas, demonstrando, na visão monetarista, o efeito negativo dos gastos públicos sobre o investimento privado. Se a poupança precede o investimento, o deslocamento do capital das famílias para o endividamento público estaria influenciando na formação de poupança e por consequência, na formação de capital para investimento. Na ótica monetarista, mantendo-se os preços constantes, a expansão dos gastos governamentais, financiada por impostos e taxas, não seria uma medida monetária e sim fiscal, gerando o efeito *crowding-out*. A mesma situação se verifica se os preços forem fixos e a base monetária for constante (Carlson and Spencer 1975).

Acreditava-se que altos níveis de investimentos públicos (inseridos nos gastos públicos) levaria ao aumento da taxa de acumulação de capital ótima estabelecida pelos agentes econômicos privados, gerando o efeito de substituição (Aschauer 1989a). Uma vez que os recursos disponíveis estão empregados e que o montante de serviços e bens são fixos, ao expandir

os gastos e impulsionar o aumento do produto real, esperava-se que o governo tenderia a lançar mão de tais recursos, serviços e bens, excluindo a possibilidade de uso pelo setor privado (Friedman 1978).

O modelo IS-LM (Hicks 1937), que buscava esquematizar o postulado de Keynes (1936), foi um dos modelos utilizados para demonstrar o impacto do efeito *crowding-out* nas curvas IS (*investment = savings*) e na curva LM (*Liquidity Preference = Monetary Supply*). Sendo o eixo x a renda e o eixo y a taxa de juros, políticas fiscais expansionistas e contracionistas tendem a influenciar as curvas, conforme se observa no gráfico 1. Uma vez que exista a queda na oferta real da moeda, oriunda do aumento dos preços gerados pela expansão dos gastos, a taxa de juros tenderá ao aumento e em consequência, os gastos e os investimentos privados tenderão a diminuir (Kumahara 2017).

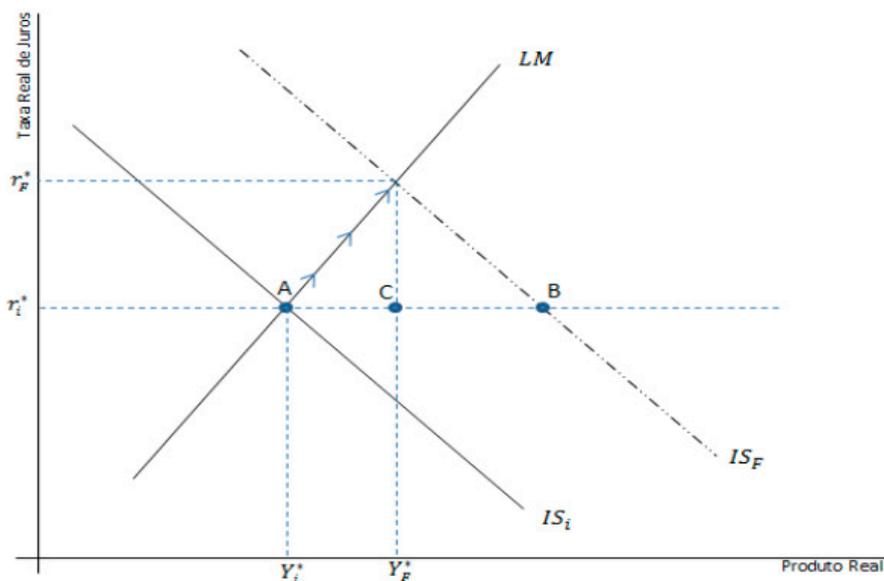


Gráfico 1 — *Crowding-out* representado no modelo IS-LM.

Fonte: Dornbusch, Fisher, and Startz (2013). Elaborado por Kumahara (2017).

Quanto mais inclinada (vertical) for a curva IS, menor será o efeito *crowding-out*, uma vez que o aumento da renda em função da variação da taxa de juros será menor. Tal efeito ocorre em função das variáveis que afetam a inclinação da curva, como o multiplicador de gastos autônomos

e a sensibilidade dos investimentos em função da taxa de juros. Vale ressaltar que a curva IS é negativamente inclinada em função do impacto da taxa de juros no investimento (uma vez que a taxa de juros for maior que $EMgK$, os agentes tenderão a poupar ao invés de investir) e que, políticas expansionistas tendem a deslocar a curva IS para a direita ao aumentar a renda de equilíbrio em função do multiplicador dos gastos autônomos (Dornbusch, Fisher, and Startz 2013).

Por sua vez, quanto mais “horizontal” for a curva LM, menor será o efeito *crowding-out* em razão da elasticidade da demanda de moeda em função da taxa de juros e da elasticidade da demanda da moeda em relação a renda, eixos y e x do modelo IS-LM (Froyen 2003; Kumahara 2017). Sendo assim, quanto mais horizontal for a curva LM, maior será a variação da renda em função de uma menor variação da taxa de juros.

Sendo r_i^* a taxa real de juros inicial do equilíbrio; r_F^* a taxa real de juros final de equilíbrio; Y_F^* o produto no equilíbrio inicial; Y_i^* o produto no equilíbrio final; AB é $k * \Delta G$, sendo k o multiplicador de gastos autônomos; BC o tamanho do impacto *do crowding-out* (DORnbusch; Fisher; Startz, 2013; Kumahara, 2017). Dessa maneira, uma expansão dos gastos governamentais tenderia a deslocar a curva IS para direita, de IS_i para IS_F , afastando-se de Y_F ou produto no equilíbrio final, gerando um efeito substituição (*crowding-out*) dos gastos privados (incluindo investimentos) do ponto B para o ponto C. Ou seja, o aumento da taxa de juros, em função do equilíbrio final, tenderia a deslocar o produto final de B para C, em função dos ajustamentos de consumo e investimento.

Já o efeito *crowding-in* (atração) dos investimentos do setor privado, tem como base o pressuposto do estímulo da demanda induzido pelo investimento público (Keynes 1936). A efetividade da política de estabilização fiscal, que visa a tal estímulo, seria vinculada ao tamanho dos multiplicadores fiscais, muitas vezes assumidos como significativos (Rogalska 2014). Os gastos públicos com infraestrutura e tecnologia tenderiam a serem complementares ao investimento privado (Aschauer 1989a) e gerarem externalidades positivas (Afonso and St. Aubyn 2009). Tal complementaridade estaria relacionada com o fato de que investimentos em infraestrutura contribuem para o aumento da produtividade do setor privado (Aschauer 1989b). Esse seria o caso dos investimentos em energia, telecomunicações, saneamento básico e infraestrutura.

Keynes acreditava na complementariedade dos investimentos públicos e privados nos esforços de estabilização econômica em função da prevenção de flutuações acentuadas. Nesse sentido, o montante de investimento público necessário seria definido pelas deficiências no setor privado em relação à quantidade de poupança disponível para o emprego máximo do

produto (Brown-Collier and Collier 1995). Dessa maneira, o emprego de capital público e a expansão do déficit em sentido de uma estabilização macroeconômica teria um efeito positivo sobre o investimento privado, uma vez que complementar o estoque de capital, contribuindo para o aumento da produtividade. A inovação nas firmas (principalmente no setor de defesa), por exemplo, estariam diretamente relacionada com as oportunidades econômicas geradas pela complementariedade do investimento público (Ruttan 2006). Em forma de investimento, o gasto público tenderia a aumentar a disponibilidade da moeda e fornecer capital para o setor produtivo, seja através de investimentos diretos e indiretos.

Em países desenvolvidos, a tendência é que o efeito ocorra principalmente em função do aumento da taxa de juros. Já em países em desenvolvimento, para além da elevação da taxa de juros, o governo pode concorrer com o setor privado no que diz respeito a utilização de insumos e recursos disponíveis na economia. Um claro exemplo de tal situação é a concorrência pelo crédito e a formação de capital do setor público para a produção de bens, que outrora poderia concorrer no mercado com os bens produzidos pelo setor privado (Luporini and Alves 2010).

Essa competição por recursos financeiros entre o governo e o setor privado forçariam o aumento da taxa de juros, que por sua vez, aumentaria os dispêndios de ajustamento do setor privado para a otimização de estoque de capital (Ronci, 1988). Vale ressaltar que apesar da “escassez” de crédito, nos países em desenvolvimento, o capital privado sofreria com a falta de infraestrutura necessária e de provisão eficaz de bens públicos, sendo assim, o investimento público seria vital para o setor privado (RAMA 1993). Nesse contexto, variáveis como qualidade institucional e políticas relacionadas ao acesso ao mercado podem oferecer uma segurança para o capital privado (Cavallo and Daude 2011). Logo, poderia existir uma relação de complementariedade entre os investimentos públicos e privados.

Sendo o Brasil um país em desenvolvimento, os resultados podem diferir dos encontrados em países como EUA e os demais da OCDE, como no caso do próprio setor de defesa.⁴ Os gastos públicos em forma de investimento em infraestrutura, educação, comunicação, saúde e defesa e serviços podem ter contribuído historicamente para a formação de capital privado no Brasil, gerando o efeito *crowding-in* (Cruz and Teixeira (1990), Ribeiro and Teixeira (2001), Tadeu and Silva (2013) e Kumahara (2017)). Cabe ressaltar que, a complementariedade entre os investimentos público e privado pode ser observada no longo prazo, uma vez que choques expansionistas tendem a causar um impacto negativo, segundo o modelo apresentado por Cruz e Teixeira (1990).

Ao analisar o período entre 1956-1996, Ribeiro e Teixeira (2001) identificaram uma relação de complementariedade entre o investimento público e o investimento privado. O trabalho aponta três maneiras de o investimento privado ser afetado positivamente pelos gastos públicos: a) aumento da atividade econômica; b) aumento de crédito e financiamento a longo prazo e c) aumento de investimento em bens públicos, como segurança, saúde e infraestrutura. Foi verificado que, no caso do Brasil, houve um papel importante desempenhado pelos bancos de desenvolvimento através das linhas de crédito e financiamento, uma situação de *crowding-in* do investimento privado e que também houve efeitos negativos nos investimentos em função das desvalorizações monetárias. No período entre 1996 e 2011, Tadeu e Silva (2013) encontraram evidências de *crowding-in* do investimento privado em função de gastos públicos destinados a infraestrutura, alegando que os demais gastos públicos poderiam gerar o efeito de deslocamento. Também foram positivos os resultados encontrados por Fernandez et al. (2018), no período de 1995 e 2014, em função de medidas estabilizadoras em dois momentos: de 1995 até a crise das *subprimes* (2007), em que a retração dos gastos públicos e as privatizações contribuíram para o investimento privado e de 2008 a 2014 em função das ações estabilizadoras fiscais, em especial o Programa de Aceleração de Investimentos.

No Brasil, os grandes investimentos públicos em infraestrutura, comunicação e as linhas de créditos a partir de bancos de desenvolvimento foram marcantes na história recente do desenvolvimento do país. Desde o fim da República Velha até um hiato nos anos 90, as políticas econômicas brasileiras estavam orientadas ao nacional-desenvolvimentismo (Giambiagi, Castro, and Hermann 2011).

A próxima seção abordará o recorte dos gastos militares enquanto gastos públicos e suas principais relações com investimento privado.

GASTOS MILITARES E OS INVESTIMENTOS PRIVADOS

As discussões acerca dos impactos dos gastos militares em economias nacionais não possuem consenso e envolvem esforços analíticos de diferentes perspectivas (Leske 2018). Sendo o objeto de análise do presente trabalho os investimentos privados, os efeitos colocados em evidência dialogam com a seção anterior, incluindo no debate as questões acerca da relação dos gastos militares e os efeitos *crowding-out* e *crowding-in*.

Ao analisar a relação entre gastos militares e crescimento econômico, Dunne e Tian (2013) apresentam três canais pelos quais os gastos em defesa poderiam influenciar o desempenho econômico de um determinado país. O primeiro se baseia na Teoria Keynesiana e no seu multiplicador, segundo

a qual um aumento exógeno dos gastos militares geraria um aumento na demanda, elevando a utilidade e reduzindo o desemprego. Por outro lado, é possível que tais gastos tenham efeitos negativos, expulsando o capital privado. O segundo canal está relacionado com os ganhos de *spillovers* tecnológicos, quando há aproveitamento secundários em relação aos objetivos iniciais das novas tecnologias. Por fim, o terceiro canal está relacionado aos custos da não provisão de segurança, como por exemplo a falta de poder de dissuasão frente a ameaças externas, o que elevaria a instabilidade política e econômica interna (Dunne and Tian 2013).

A presente pesquisa tem foco sobre o primeiro canal mencionado por Dunne e Tian (2013). Aqui, considera-se que os gastos militares fazem parte do grupo de gastos públicos, sendo seus efeitos macroeconômicos similares aos demais podendo ser utilizados como ferramentas de estabilização macroeconômica através do multiplicador keynesiano, mecanismo cuja utilização em períodos de crise poderiam beneficiar a recuperação econômica, de acordo com Keynes (Custers 2010). Partindo do pressuposto de que não haverá redução de investimentos em outros setores, um multiplicador de investimento indica que ao haver um acréscimo no investimento agregado, o montante da renda aumentará k vezes o acréscimo (Keynes 1936).

Ao analisar 15 economias desenvolvidas, Smith (1977) partiu da premissa de que os investimentos e o gastos militares competiam por uma parcela fixa do produto potencial. Sendo assim, a expansão em 1% dos gastos militares acarretaria uma contração de 1% do montante dos investimentos privados. O postulado se baseava no fato de que, ao menos que houvesse um apoio popular massivo aos dispêndios dos governos no setor militar em função de ameaças de invasão e conflito, os trabalhadores tenderiam a resistir aos cortes no “salário social” (composto pelo consumo privado e pelos gastos públicos com bem-estar social) destinados a suprir a demanda do setor militar. Sendo assim, a parcela restante do produto potencial seria uma soma fixa entre investimentos e gastos militares, que competiriam por “espaços” na parcela restante. Para o postulado, os gastos militares tenderiam a desestabilizar as economias desenvolvidas, uma vez que a baixa taxa de investimentos (em função da competição com os gastos militares) acarretaria desemprego e desaceleração do crescimento

Ao investigar os dados de 14 países da OCDE no período entre 1953 e 1974, Smith (1980) identificou que a redução dos investimentos estaria relacionada com os custos de oportunidade dos gastos militares no período pós-guerra. As alterações nas demandas militares teriam um impacto significativo nos investimentos, diferentemente do que se percebia nas taxas de desemprego e utilização. Para o autor, existia uma competição por re-

curtos escassos entre os gastos militares e os investimentos. Haveria uma substituição potencial entre os gastos militares e os investimentos devido ao fato de que grande parte dos equipamentos militares eram produzidos por empresas de bens de capital, como empresas aeroespaciais, de eletrônicas etc. (Smith 1980).

Tais mudanças nos gastos militares gerariam um excesso de pressão na demanda e no abastecimento nas indústrias supracitadas, tendo em consideração que no curto prazo suas capacidades são inelásticas. Sendo as demandas militares de baixa elasticidade-preço, geralmente devido aos contratos *cost-plus*, o equilíbrio viria através de ajustamentos no investimento. Ou seja, o aumento dos gastos militares seria responsável por desequilibrar as transações financeiras das firmas, tendo estas que recorrer ao seu estoque de capital para se adaptar às demandas. A situação pode ocorrer de duas formas: a partir do atraso na entrega do produto e das mudanças de preços que influenciam os custos dos bens de capital e demandam investimento (Smith 1980).

Resultados semelhantes foram encontrados por Mintz e Huang (1990) ao utilizar do modelo de duas equações no caso dos EUA, entre 1953-1987. Foi observado que os investimentos impactariam positivamente no crescimento e que os gastos militares tenderiam a impactar negativamente os investimentos, logo os gastos militares impactariam o crescimento econômico negativamente através do *crowding-out*. Gastos militares reduzidos contribuiriam para o melhor desempenho da taxa de investimentos. De acordo com Blackley (2014), no caso dos EUA, entre 1956 e 2010, os gastos militares, dos quais 86% era destinado ao consumo, teriam um impacto negativo no investimento privado. Essa situação, decorreria de: a) o investimento e consumo militares seriam pouco complementares ao setor privado; b) existiria um efeito mínimo sobre a produtividade; c) o montante destinado seria estagnado, variando apenas em tempos de guerra e d) o aumento viria em períodos de conflito, permeados pela incerteza acerca do retorno de capital. Dessa maneira, apesar de verificar que no longo prazo, os gastos públicos teriam fomentado o capital privado, o setor militar teria ido em direção oposta.

De acordo com Smith (1977; 1980), Mintz e Huang (1990), Scott (2001) e Klein (2004) identificaram que os gastos militares e os investimentos disputam a mesma parcela fixa do produto potencial. Sendo assim, a expansão dos gastos implicaria na retração da taxa de investimentos, que teria sua parcela consumida pelo ente público. Para Chester (1978) os gastos militares não competiriam unicamente com os investimentos, podendo absorver parcela dos demais gastos públicos e do consumo. O *crowding-out* poderia estar relacionado também aos choques de expansão e retração dos gastos

militares nos investimentos, sendo fruto desse movimento, conforme o verificado nos EUA (Gold 1997).

Por outro lado, os resultados de Morales (2002), Atesoglu (2004), Malizard (2015) e Kumahara (2017) demonstraram que o efeito dos gastos militares sobre os investimentos privados poderia ser positivo, demonstrando complementariedade entre as variáveis. No longo prazo investimentos públicos em P&D e em compra de equipamentos, contribuiria positivamente para a produtividade das indústrias e para a mitigação da incerteza dos investidores. Apesar das interpretações limitadas e excludentes,⁵ Kumahara (2017) demonstrou que no caso do Brasil existiria *crowding-in*.

No caso França, entre 1980 e 2010, Malizard (2015) confirmou a hipótese de que existiria *crowding-out* do investimento em função dos gastos militares no país. Tomando o Modelo da Demanda de Smith, Malizard desagregou a variável M (gastos militares) em duas variáveis isoladas: gastos com equipamentos (investimentos) e demais gastos. O autor identificou que os demais gastos contribuíam para o *crowding-out*, porém, os gastos com equipamentos apresentavam um coeficiente positivo, atraindo investimentos para o produto potencial, confirmando o efeito *crowding-out* parcialmente, indo na contramão dos achados de Blackley (2014) para os EUA;

Os gastos com equipamentos atrairiam investimentos em razão de duas variáveis. Em primeiro lugar, devido à alta intensidade de capital e aos gastos com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) militares, que são determinantes na produtividade dos países da OCDE (Wang, Shyu, and Chou 2012). Em segundo lugar, Malizard (2015) aponta que, sob prisma Keynesiano, os investidores tendem a alocar seus estoques de capital em projetos de defesa em virtude da mitigação da incerteza. Os projetos de defesa na França estão inseridos num espectro temporal de cinco anos, diminuindo o risco dos investimentos, e contribuindo positivamente para as expectativas dos agentes econômicos. Assim, verificou-se a existência de *crowding-in* do investimento privado em defesa em função da adoção, pelo setor de equipamentos militares, da alta intensidade de capital em P&D, contribuindo para maior produtividade, e da mitigação da incerteza e dos riscos de investimento, decorrentes da execução dos programas do Ministério da Defesa Francês em cinco anos.

Em geral, observa-se que os resultados variam de acordo com modelo, recorte temporal e caso selecionado, demonstrando a ausência de consenso sobre o tema. Com o intuito de verificar especificamente o caso dos gastos militares no Brasil, o presente trabalho se propõe a replicar alguns dos testes citados na próxima seção.

ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE GASTOS MILITARES E INVESTIMENTOS PRIVADOS NO BRASIL

Análise da relação entre gastos militares e investimentos privados no Brasil
(2000 a 2018)

A análise realizada nesta seção compreende o período entre 2000 e 2018, apresentando um total de 19 observações, e abrange dois testes separados. O primeiro teste tomou o modelo de Smith (1980) como ferramenta teórica e analisou o impacto dos gastos militares nos investimentos privados no Brasil de maneira geral, sem a especificação da natureza dos gastos militares. Já o segundo teste utilizou a proposta de Malizard (2015) ao desagregar, no modelo de Smith (1980), os gastos militares em duas outras variáveis: gastos militares destinados a compra de equipamentos (investimentos) e os demais gastos militares. Os dois modelos podem ser descritos nas seguintes equações:

$$i_t = \gamma_0 + \gamma_1 g_t + \gamma_2 u_t + \gamma_3 m + \epsilon_t \quad (1)$$

$$i_t = \gamma_0 + \gamma_1 g_t + \gamma_2 u_t + \gamma_3 equip_t + \gamma_4 non - equip_t + \epsilon_t \quad (2)$$

Sendo, “*i*” os investimentos privados, “*g*” a taxa de crescimento real do PIB, “*u*” a taxa de desemprego, “*m*” os gastos militares, “*equip*” os investimentos militares em equipamentos e, “*non-equip*” os demais gastos militares.

Tem-se por finalidade analisar a elasticidade da relação estatística, logo, será utilizada a alternativa proposta por Gold (1997), que ao invés de trabalhar com as variáveis “taxa de investimento em relação ao PIB” e “gastos militares” em função do PIB, o autor propôs utilizar as séries em logaritmos naturais. Os testes futuros demonstrarão que, a utilização de log natural foi suficiente para remover a heterocedasticidade. Logo, os modelos seriam:

$$Li_t = \gamma_0 + \gamma_1 g_t + \gamma_2 u_t + \gamma_3 Lm + \epsilon_t \quad (17)$$

$$Li_t = \gamma_0 + \gamma_1 g_t + \gamma_2 u_t + \gamma_3 Lequip_t + \gamma_4 Lnon - equip_t + \epsilon_t \quad (18)$$

Sendo “*Li*” a variação em log natural dos investimentos privados, “*g*” a taxa de crescimento real do PIB, “*u*” a taxa de desemprego, “*Lm*” a taxa em log dos gastos militares, “*Lequip*” a taxa em log dos investimentos militares em equipamento e “*Lnon-equip*” a taxa em log dos demais gastos militares.

O modelo econométrico utilizado é o de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) aplicado na regressão linear. Apesar da existência de variáveis em log natural, o princípio de linearidade entre os parâmetros não foi ferido. O MQO demanda os testes em nível, logo serão utilizadas as primeiras diferenças das variáveis com ordem de integração I(1). O intuito é analisar a significância estatística dos coeficientes que apontarão a relação de elasticidade entre as variáveis. Todos os testes foram feitos a partir do software Eviews 10 (o excel foi utilizado apenas para apresentação de alguns resultados gerados a partir do Eviews 10).

Em relação às variáveis, os investimentos privados (i) foi computada em termos reais, deflacionada através do Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna (IGP-DI) e transformada em taxa através de seu log natural. A taxa de crescimento real do PIB (g), está em % e calculada através do log natural do PIB real do Ano_t menos o log natural do Ano_{t-1} . Em ambas as variáveis são utilizados dados do IBGE, deflacionados pelo IGP-DI.

Para a taxa de desemprego (u) é utilizada a série da PNAD reprojada por Baccioti e Marçal (2020).

As variáveis gastos militares (m), investimentos militares em equipamentos (*equip*) e demais gasto militares (*non-equip*), foram computadas em termos reais, deflacionadas pelo IGP-DI e transformadas em taxa através de seus logaritmos naturais. A série da variável *equip* fora construída através de uma filtragem do orçamento detalhado do Ministério da Defesa, uma vez que gastos com diárias e viagens são considerados investimentos pelo órgão.⁶

De acordo com a perspectiva teórica adotada no presente trabalho, espera-se uma relação estatística positiva, entre a variável “Crescimento do Real do PIB” e os Investimentos Privados. Quanto à variável “Desemprego”, aponta-se para uma relação estatística negativa com os Investimentos Privados. Por fim, para a variável de interesse, “Gastos Militares” a relação é indefinida.

Para a verificação da presença de raízes unitárias entre as variáveis, foram utilizados os testes Dickey-Fulley Aumentado (ADF) e Phillips-Peron (PP). Foi utilizado a estratégia Dickey- Pantulla, e o critério de defasagem utilizado será o Critério de Informação de Schwarz (SC). Todas as variáveis, exceto por “g” apresentaram raiz unitária.⁷ Apenas a variável crescimento real do PIB é estacionária em nível, conforme a tabela abaixo. Logo, foram utilizadas as primeiras diferenças das variáveis não estacionárias em nível.

Após a estimação dos parâmetros, tem-se os seguintes modelos:

$$Li_t = -0,006 + 1,109265g_t - 3,957893u_t - 0,069634Lm + \epsilon_t \quad (3)^8$$

$$Li_t = -0,004 + 1,033g_t - 4,033u_t - 0,122Lnon - equip_t + 0,027Lequip_t + \epsilon_t \quad (4)^9$$

O primeiro resultado demonstra que o impacto do crescimento do produto e o desenvolvimento da economia podem ter sido positivos para o investimento privado. O desemprego, que também é estatisticamente significativo, apresentou um coeficiente negativo, indicando que o aumento de 1% da taxa de desemprego acarretaria uma diminuição de 3,9 % nos investimentos privados. Os gastos militares, não apresentaram nenhuma relação estatística significativa com os investimentos privados no período.

Enquanto no primeiro modelo os gastos militares não apresentaram relação estatística com os investimentos privados mesmo após a desagregação dos gastos militares em gastos com equipamentos e demais gastos, no segundo modelo, proposto por Malizard (2015), os investimentos em equipamentos se mostraram estatisticamente insignificantes para o investimento privado. Isso implica em uma situação na qual não há efeito *crowding-in* nem *crowding-out*.

Uma das explicações para tal fenômeno é o fato de que não houve grandes momentos de expansão dos gastos militares no período, mantendo-se o padrão dos gastos. Assim como afirma Gold (1997), os gastos militares tendem a impactar os investimentos privados principalmente em períodos de conflito ou de escalada de conflito, em que se demanda a expansão do montante destinado a defesa. O Brasil, possui uma história pacífica e concentra seus gastos de defesa para a manutenção do *status quo* das forças, com foco em salários e encargos sociais. Nesse contexto, os investimentos em equipamentos são baixos se comparados ao montante final destinado a manutenção das forças, que também é afetado pela falta de perenidade ao longo dos anos.

Análise da relação entre gastos militares e investimentos privados no Brasil (1977 a 2018)

A análise proposta na presente seção conta com 42 observações, compreendendo o período entre 1977 e 2018. Devido às limitações dos dados, foram utilizadas *proxys* para estender a série dos investimentos privados e dos gastos militares. Como a série é mais extensa, será utilizado o método econométrico proposto por Pesaran e Shin (2001), que utilizaram uma combinação do ARDL (Auto Regressive Dependent Lagged).¹⁰ Diferentemente da técnica de Johansen, o ARDL fornece um único vetor

de cointegração (Emeka and Kelvin 2016). O modelo pode ser descrito como:

$$Li_t = \gamma_0 + \gamma_1 g_t + \gamma_2 u_t + \gamma_3 Lm + \epsilon_t \quad (5)$$

Em termos de dados, para a variável Li , expressa em logaritmos neperianos e deflacionada pelo IGP-DI a preços de 2018, fora utilizada a base de dados do IBGE de 2000 a 2018 e regredida até 1977 com os dados utilizados por Conte (2013). Assim como na seção anterior, para as variáveis g e u foram utilizadas as bases de dados do IBGE e da PNAD retropolada. No caso da variável Lm , expressa em logaritmos neperianos e deflacionada pelo IGP-DI, foram utilizados os dados oficiais do MD para o período entre 2000 e 2018 ampliados para 1977 com os dados abertos do Banco Mundial.

Os resultados do Modelo de Smith (1980) para o período de 1977 a 2018 corroboram para os resultados da seção anterior. Os gastos militares não apresentam relação estatística com os investimentos privados no curto prazo. Enquanto isso, o crescimento real do PIB e o desemprego possuem impactos significativos, comprovando que a situação macroeconômica e política do país são fatores muito mais preponderantes para a formação bruta de capital no curto prazo.¹¹

$$Li_t = 10,02 + 0,3g_t - 7,46u_t - 0,04Lm + \epsilon_t \quad (6)^{12}$$

No longo prazo, os gastos militares não possuem impacto no investimento privado, corroborando para os resultados de ambos os blocos de testes.

$$EC = L_t - (2,611552g_t - 6,069957u_t - 0,149097Lm_t) \quad (7)^{13}$$

Os resultados indicam que existe cointegração entre a taxa de crescimento real do PIB, a taxa de desemprego e os investimentos privados no longo prazo, apontando para um valor F igual a 13,3 para o teste de limites. Os gastos militares não apresentam relação estatística significativa com os investimentos privados a longo prazo. Em casos em que se verifica a cointegração entre as variáveis, se aplica o Modelo de Correção de Erros, que aponta a velocidade de ajustamento do equilíbrio a longo prazo.¹⁴ Os resultados apontam para um coeficiente de erro $-0,3264$ com um p -valor < 0 , demonstrando assim a existência da relação de longo prazo entre a taxa de crescimento real do PIB e a taxa de desemprego com os investimentos privados

Dessa maneira, os resultados apontam que não há evidência estatística sobre a ocorrência de impacto dos gastos militares nos investimentos privado no Brasil, seja no curto ou no longo prazo. Houve correspondência dos resultados entre os dois períodos analisados atestando os impactos significativos da taxa de crescimento real do PIB e do desemprego, enquanto os gastos militares, aparentemente, não impactaram os investimentos privados. A variável “crescimento real do PIB” foi a única que apresentou significância estatística tanto no curto, quanto no longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar o impacto dos gastos militares no investimento privado no Brasil no longo e no curto prazo, estabelecendo dois períodos de análises em função da disponibilidade de dados oficiais do MD.

Em relação aos gastos militares, foi realizada a reprodução do trabalho de Smith (1980), que a partir da teoria do salário-social, apontava para uma possível relação de competição entre os gastos militares e os investimentos privados por uma parcela fixa do produto potencial. Foi adotado o modelo econométrico de Smith (1980) e sua derivação através da perspectiva desagregada, proposta por Malizard (2015). Foram realizados testes em dois períodos: de 2000 a 2018, com dados oficiais do MD e de 1977 a 2018 com *proxys* do BM. Para o primeiro período fora utilizado um modelo econométrico de MQO. Já para o segundo período, fora utilizado um modelo ARDL, seguido do teste de limites.

A aplicação do modelo de Smith (1980) e Malizard (2015), através do MQO, demonstrou que, estatisticamente, não há impacto algum dos gastos militares sobre os investimentos privados. Considerando os gastos militares no total, ou os separando em investimento e demais gastos, não foram encontradas evidências de *crowding-out* ou *crowding-in*, negando a hipótese alternativa do presente trabalho, que esperava a relação estatística entre tais variáveis. Diferentemente de grande parte da literatura, os gastos militares não apresentaram relação estatística significativa no caso do Brasil, enquanto as outras variáveis macroeconômicas foram muito mais preponderantes para a decisão de investir dos agentes econômicos. Assim, não é possível afirmar que, no curto prazo, os gastos militares no Brasil conseguem influenciar a decisão privada sobre investimento.

Três justificativas são consideradas para explicar tal situação. Em primeiro lugar, o peso militar brasileiro não apresentou rápidos movimentos de expansão e retração, mantendo uma média de 1,5% do PIB. Como Gold (1997) verificou no caso dos EUA, o efeito *crowding-out* seria na verdade

um fenômeno observado em períodos de conflitos que demandassem o rápido incremento do peso militar. No período de 2000 a 2018, apesar do envolvimento na Minustah, a maior parte do financiamento foi com fundos da ONU, não onerando o orçamento de defesa brasileiro. Logo, não foi verificado nenhum movimento de expansão ou retração significativa.

Em segundo lugar, observou-se um padrão orçamentário do MD que prioriza sistematicamente os gastos com custeio, salários e pensões, ocupando uma parcela de 96,6% do orçamento de defesa. Os repasses para os investimentos em equipamentos são baixos em relação ao demais gastos, o que pode incidir em uma situação problemática, uma vez que a indústria de produtos de defesa e afins demanda capital intensivo, de risco e de alto teor tecnológico, uma conta geralmente assumida pelo Estado. O baixo nível de investimento do MD pode refletir em uma situação de fragilidade para as firmas de defesa e de produtos utilizados para a manutenção da atividade fim. Logo, a fragilidade não está na necessidade no volume do orçamento, mas nos investimentos.

Por fim, em terceiro lugar, os investimentos militares não apresentaram perenidade no período, oscilando entre picos e vales, que apesar de uma tendência de crescimento, não garante a estabilidade orçamentária desejada no texto da PND de 2012. Essa instabilidade de repasses pode gerar incertezas para o investidor e para as firmas, uma vez que o setor industrial que envolve os investimentos em equipamentos do MD. Malizard (2015) apontou que uma das possíveis explicações para o efeito *crowding-in* nos investimentos privados foi a mitigação da incerteza em função da segurança fornecida pelos investimentos em equipamentos, no caso da França. Essa instabilidade de investimentos militares no Brasil pode ser um entrave de insegurança, o que explicaria a insignificância estatística.

A análise do segundo período, 1977 a 2018, teve como intuito trazer robustez para os resultados do bloco anterior, aumentando o número de observações anuais de 19 para 42. Apesar da variação do valor dos coeficientes (talvez em função da maior disponibilidade de dados), as relações estatísticas mantiveram comportamento semelhante. No curto prazo, os gastos militares também não tiveram impacto estatístico significativo, enquanto a taxa de crescimento real do PIB e a taxa de desemprego impactaram na FBCF privada. Aplicando um teste de limites, o resultado acerca do impacto dos gastos militares sobre os investimentos privados se mantém também no longo prazo, em um intervalo de confiança de 5%. Tanto no curto quanto no longo prazo, não se pode afirmar que os gastos militares impactaram, positiva ou negativamente os investimentos privados. Diferentemente dos resultados obtidos por Gold (1997) para os EUA, não foram encontradas evidências de cointegração. Uma possível explicação é

fato de que, além do Brasil possuir um padrão orçamentário de priorização de custeio, o peso militar não apresentou movimentos constantes de retração e expansão, indicando a exclusão teórica de um possível efeito *crowding-out* mesmo no curto prazo. Apenas a taxa de crescimento real do PIB e a taxa de desemprego apresentaram significância estatística no longo prazo.

REFERÊNCIAS

- Afonso, A., and M. St. Aubyn. 2009. "Macroeconomic rates of return of public and private investment: Crowding-in and crowding-out effects". *Manchester School* 77, no. Suppl. 1: 21–39.
- Aschauer, D. A. 1989a. "Does public capital crowd out private capital?" *Journal of Monetary Economics* 24, no. 2: 171–18.
- Aschauer, D. A. 1989b. "Is public expenditure productive?" *Journal of Monetary Economics* 23, no. 2: 177–200.
- Atesoglu, H. S. 2004. "Defense spending and investment in the United States". *Journal of Post Keynesian Economics* 27, no. 1: 163–70.
- Barro, R. J. 1974. "Are government bonds net wealth?" *Journal of Political Economy* 82, no. 6: 1.095–117.
- Blackley, P. R. 2014. "New estimates of direct crowding out (or in) of investment and of a peace dividend for the U.S. economy". *Journal of Post Keynesian Economics* 37, no. 1: 67–90.
- Brown-Collier, E. K., and B. E. Collier. 1995. "What Keynes Really Said about Deficit Spending". *Journal of Post Keynesian Economics* 17, no. 3: 341–55.
- Carlson, K. M., and R. W. Spencer. 1975. "Crowding Out and Its Critics". *Review*, no. 57: 44–59 (Feb.).
- Cavallo, E., and C. Daude. 2011. "Public investment in developing countries: A blessing or a curse?" *Journal of Comparative Economics* 39, no. 1: 65–81. dx.doi.org/10.1016/j.jce.2010.10.001.
- Chester, E. 1978. "Military spending and capitalist stability". *Cambridge Journal of Economics*, no. 1977: 293–8.
- Cruz, B. de O., and J. R. Teixeira. 1990. "The impact of public investment on private investment in Brazil". *Cepal Review*, no. 67: 75–84.

Custers, P. 2010. "Military Keynesianism today: an innovative discourse". *Race and Class* 51, no. 4: 79–94.

Dornbusch, R., S. Fisher, and R. Startz. 2013. *Macroeconomia*. 11. ed. Porto Alegre: Mcgraw Hill.

Dunne, J. P., and N. Tian. 2013. "Military expenditure and economic growth." *A Survey* 8, n. 1.

Economia de Defesa. 2018. In: *Dicionário de Segurança e Defesa*, edited by A. D. C. Leske. 1. ed. São: Editora Unesp.

Fernandez, R. N. et al. 2018. "Análise dos Efeitos Crowding-in e Crowding-out para a Economia Brasileira". *Sinergia — Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis* 21, no. 2: 71–80.

Friedman, B. 1978. "M. Crowding Out or Crowding In? Economic Consequences of Financing Government Deficits". *Brookings Papers on Economic Activity* 1978, no. 3: 642.

Froyen, R. 2003. *Macroeconomia: teoria e aplicações*. 2. ed. São Paulo: Saraiva.

Giambiagi, F., L. B. de Castro, and J. Hermann. 2011. *Economia Brasileira Contemporânea*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

Gold, D. 1997. "Evaluating the trade-off between military spending and investment in the United States". *Defence and Peace Economics* 8, no. 3: 251–66.

Gumus, E. 2014. Crowding-Out Hypothesis versus Ricardian Equivalence Proposition: evidence from Literature Crowding-Out Hypothesis Versus Ricardian 80 Equivalence Proposition: Erdal Gümüş *Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Eski (Jun.)*.

Keynes, J. M. 1936. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Editora Nova Cultural.

Klein, T. 2004. "Military expenditure and economic growth: Peru 1970-1996". *Defence and Peace Economics* 15, no. 3: 275–88.

Kumahara, C. M. 2017. *Efeitos dos Gastos Públicos sobre os Investimentos Privados no Brasil*. Brasília, DF: Universidade de Brasília.

Luporini, V., and J. Alves. 2010. "Investimento privado: uma análise empírica para o Brasil". *Economia e Sociedade* 19, no. 3: 449–75.

Malizard, J. 2015. "Does military expenditure crowd out private investment? A disaggregated perspective for the case of France". *Economic Modelling*, no. 46: 44–52. dx.doi.org/10.1016/j.econmod.2014.10.049.

Mintz, A., and C. Huang. 1990. "Defense Expenditures, Economic Growth, and the 'Peace Dividend'". *American Political Science Review* 84, no. 4: 1283–93.

Morales-Ramos, E. 2002. "Defence R & D expenditure: The crowding-out hypothesis". *Defence and Peace Economics* 13, no. 5: 365–83

Paula, L. F. de, and M. Pires. 2017. "Crise e perspectivas para a economia Brasileira". *Estudos Avancados* 31, no. 89: 125–44.

Rama, M. 1993. "Empirical Investment Equation for developing Countries". In *Striving for Growth after Adjustment: the role of capital formation*, edited by L. Serven, and A. Solimano [S.l.]. World Bank.

Ribeiro, M. B., and J. R. Teixeira. 2001. "An econometric analysis of private-sector investment in Brazil". *Cepal Review* 2001, no. 74: 153–66.

Rogalska, E. 2014. "Crowding out and crowding in within Keynesian framework. Do we need any new empirical research concerning them?" *Economics and Sociology* 7, no. 2: 80–93.

Ronci, M. V. 1988. *Uma nota sobre a especificação da função de investimento agregado para países em desenvolvimento*. n. 1971.

Ruttan, V. W. 2006. "Is war necessary?" In *Is war Necessary for Economic Growth?*: 159–90. Collegeville, MI: Saint Johns University.

Scott, J. P. 2001. "Does UK defence spending crowd-out UK private sector investment?" *Defence and Peace Economics* 12, no. 4: 325–36.

Smith, R. 1977. Military expenditure and capitalism. *Cambridge Journal of Economics* 2, no. 3: 287–92.

Smith, R. 1980. Military expenditure and investment in OECD countries: revisited. *Journal of Comparative Economics*, no. 4: 1.932.

Stockholm International Peace Research Institute. 2018. *Sipri Yearbook 2018*. Solna: Sipri.

Tadeu, H. F. B., and J. T. M. Silva. 2013. "Determinantes de la inversión privada a largo plazo en Brasil: análisis empírico utilizando secciones transversales y una simulación Montecarlo". *Journal of Economics, Finance and Administrative Science* 18, no. S: 11–7. dx.doi.org/10.1016/S2077-1886(13)70025-8.

Wang, T. P., S. H. P. Shyu, and H. C. Chou. 2012. “The impact of defense expenditure on economic productivity in OECD countries”. *Economic Modelling* 29, no. 6: 2.104–14. dx.doi.org/10.1016/j.econmod.2012.06.041.

World Bank. *World Bank Open Data — Military Expenditure as share of Public Expending — Brazil*. data.worldbank.org/.

APÊNDICE ESTATÍSTICO

Tabela 1

Variáveis utilizadas Primeiro Período de Análise — 2000 a 2018 —
Valores Reais Deflacionados pelo IGP-DI

Ano	i	g	u	m	neq	eq
2000	6,63E+11	-0,0315	0,0938	7,63E+10	7,28E+10	3,50E+09
2001	6,61E+11	-0,0057	0,0946	8,51E+10	8,22E+10	2,93E+09
2002	6,28E+11	-0,0031	0,0982	8,29E+10	8,06E+10	2,31E+09
2003	5,67E+11	-0,0622	0,1042	6,18E+10	6,08E+10	9,35E+08
2004	6,16E+11	0,04081	0,1024	6,25E+10	6,09E+10	1,54E+09
2005	6,37E+11	0,04526	0,1002	6,83E+10	6,69E+10	1,35E+09
2006	7,05E+11	0,0873	0,0928	7,23E+10	7,12E+10	1,12E+09
2007	8,07E+11	0,07176	0,0914	7,69E+10	7,54E+10	1,52E+09
2008	9,01E+11	0,02738	0,0846	7,76E+10	7,55E+10	2,08E+09
2009	8,82E+11	0,05157	0,0909	8,71E+10	8,44E+10	2,73E+09
2010	9,57E+11	0,09918	0,0819	9,62E+10	9,25E+10	3,70E+09
2011	1,05E+12	0,0371	0,0752	9,19E+10	8,96E+10	2,33E+09
2012	1,10E+12	0,0374	0,073	9,34E+10	8,96E+10	3,73E+09
2013	1,17E+12	0,04293	0,071	9,40E+10	9,08E+10	3,19E+09
2014	1,13E+12	0,02834	0,068	9,67E+10	9,34E+10	3,34E+09
2015	1,01E+12	-0,0299	0,085	9,64E+10	9,28E+10	3,56E+09
2016	8,55E+11	-0,0524	0,115	9,03E+10	8,79E+10	2,34E+09
2017	8,52E+11	0,03961	0,127	9,85E+10	9,53E+10	3,27E+09
2018	8,53E+11	0,00512	0,123	1,03E+11	9,87E+10	4,21E+09

Testes Econométricos

Tabela 2
Testes de Raiz Unitária

Variável	ADF	1%	5%	10%	Ordem de integração	Variável	ADF	1%	5%	10%	Ordem de integração
Li	0,3947474	-2,708094	-1,962813	-1,606129	I(1)	D(Li)	-2,326951	-2,708094	-1,96281	-1,606129	I(0)
g	-2,239101	-2,699769	-1,961409	-1,606661	I(0)	D(g)	-5,429843	-2,708094	-1,96281	-1,6006129	I(0)
u	-2,54665	-3,886751	-3,052169	-2,666593	I(1)	D(u)	-2,346524	-2,708094	-1,96281	-1,606129	I(0)
Lm	-0,979808	-3,857386	-3,040391	-2,660551	I(1)	D(Lm)	-3,609872	-3,886751	-3,05217	-2,666593	I(0)
Leq	-2,858606	-4,571559	-3,690814	-3,286909	I(1)	D(Leq)	-5,095136	-4,616209	-3,71048	-3,297799	I(0)
Lneq	-3,862795	-4,616209	-3,710482	-3,297799	I(0)	D(Lneq)	-3,602301	-3,886751	-3,05213	-2,666593	I(0)
Variável	PP	1%	5%	10%	Ordem de integração	Variável	PP	1%	5%	10%	Ordem de integração
Li	0,518524	-2,699769	-1,961409	-1,606661	I(1)	D(Li)	-2,32951	-2,708094	-1,96281	-1,606129	I(0)
g	-2,208975	-2,699769	-1,961409	-1,606661	I(0)	D(g)	-6,397577	-2,708094	-1,96281	-1,606129	I(0)
u	-1,161489	-3,857386	-3,040391	-2,660551	I(1)	D(u)	-2,429023	-2,708094	-1,96281	-1,606129	I(0)
Lm	-1,018142	-3,857386	-3,040391	-2,660551	I(1)	D(Lm)	-3,605085	-3,886751	-3,05217	-2,666593	I(0)
Leq	-2,874363	4,571559	-3,690814	-3,286909	i(1)	D(Leq)	-5,095136	-4,616209	-3,71048	-3,297789	I(0)
Lneq	-1,893881	-4,571559	-3,690814	-3,286909	I(1)	D(Lneq)	-3,598565	-3,886751	-3,05217	-2,666593	I(0)

Quadro 1
MQO — Modelo de Smith (1980) — 2000 a 2018

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.006745	0.014271	-0.472620	0.6438
G	1.109265	0.414785	2.674311	0.0181
D(LM)	-0.069634	0.147961	-0.470624	0.6452
D(U)	-3.957893	1.407588	-2.811826	0.0139
R-squared	0.821345	Mean dependent var		0.014047
Adjusted R-squared	0.783061	S.D. dependent var		0.084739
S.E. of regression	0.039469	Akaike info criterion		-3.433488
Sum squared resid	0.021809	Schwarz criterion		-3.235628
Log likelihood	34.90139	Hannan-Quinn criter.		-3.406206
F-statistic	21.45441	Durbin-Watson stat		2.120179
Prob(F-statistic)	0.000017			

Quadro 2
Teste de Autocorrelação de Breusch-Godfrey

F-statistic	2.183325	Prob. F(2,12)	0.1554
Obs*R-squared	4.802430	Prob. Chi-Square(2)	0.0906
Testes			
F-statistic	0.793952		
Prob. F(3,14)	0.5173		
Obs*R-squared	2.617127		
Prob. Chi-Square(3)	0.4545		
Scaled explained SS	1.258506		
Prob. Chi-Square(3)	0.7390		
F-statistic	0.793952		
Prob. F(3,14)	0.5173		
Obs*R-squared	2.617127		
Prob. Chi-Square(3)	0.4545		
Scaled explained SS	1.258506		
Prob. Chi-Square(3)	0.7390		

Quadro 3
Teste de Heterocedasticidade de Breusch-Pagan-Godfrey

F-statistic	0.793952	Prob. F(3,14)	0.5173
Obs*R-squared	2.617127	Prob. Chi-Square(3)	0.4545
Scaled explained SS	1.258506	Prob. Chi-Square(3)	0.7390

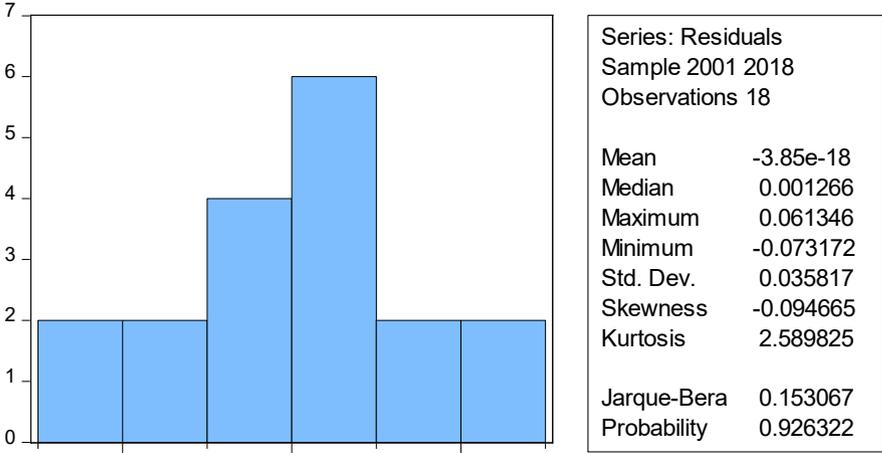


Gráfico 2 — Teste de Normalidade Jarque-Bera.

Quadro 4
MQO — Modelo de Malizard (2015) — 2000 a 2018

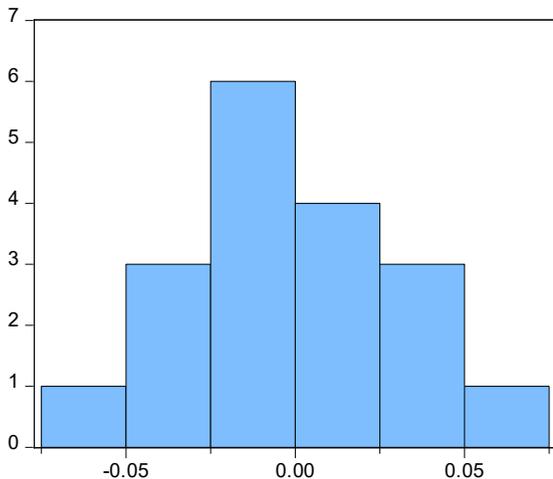
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.004038	0.014688	-0.274928	0.7877
G	1.033210	0.423882	2.437494	0.0299
D(LEQ)	0.027394	0.034330	0.797965	0.4392
D(LNEQ)	-0.122922	0.163949	-0.749759	0.4668
D(U)	-4.033830	1.426686	-2.827412	0.0143
R-squared	0.829970	Mean dependent var		0.014047
Adjusted R-squared	0.777653	S.D. dependent var		0.084739
S.E. of regression	0.039958	Akaike info criterion		-3.371860
Sum squared resid	0.020756	Schwarz criterion		-3.124534
Log likelihood	35.34674	Hannan-Quinn criter.		-3.337757
F-statistic	15.86427	Durbin-Watson stat		2.177433
Prob(F-statistic)	0.000064			
				TET

Quadro 5
Teste de Autocorrelação Breusch-Godfrey

F-statistic	0.906878	Prob. F(2,11)	0.4320
Obs*R-squared	2.547856	Prob. Chi-Square(2)	0.2797

Quadro 6
Teste de Heterocedasticidade Breusch-Pagan-Godfrey

F-statistic	0.560279	Prob. F(4,13)	0.6956
Obs*R-squared	2.646794	Prob. Chi-Square(4)	0.6186
Scaled explained SS	1.052204	Prob. Chi-Square(4)	0.9018



Series: Residuals	
Sample 2001 2018	
Observations 18	
Mean	4.43e-18
Median	-0.002878
Maximum	0.058190
Minimum	-0.073795
Std. Dev.	0.034942
Skewness	-0.245073
Kurtosis	2.524292
Jarque-Bera	0.349907
Probability	0.839496

Gráfico 3 — Teste de Normalidade Jarque-Bera.

Tabela 3

Variáveis utilizadas no segundo período de análises — 1977 a 2018 —
valores reais deflacionados pelo IGP-DI

Ano	i	g	u	m
1977	3,76E+11	0,067230044	0,0416	5,36E+10
1978	4,59E+11	0,044847844	0,0431	5,32E+10
1979	5,85E+11	0,068303293	0,0459	5,41E+10
1980	6,32E+11	0,046871355	0,0511	4,24E+10
1981	5,79E+11	-0,08899924	0,0563	3,90E+10
1982	5,65E+11	0,036443161	0,0557	4,61E+10
1983	4,32E+11	-0,12445552	0,061	3,92E+10
1984	4,24E+11	-0,00826332	0,065	3,72E+10
1985	4,61E+11	0,143900422	0,0561	5,11E+10
1986	5,71E+11	0,100440993	0,046	4,83E+10
1987	6,49E+11	-0,02437035	0,0481	6,73E+10
1988	6,40E+11	-0,07557645	0,0529	7,58E+10
1989	6,13E+11	-0,20786655	0,0482	7,81E+10
1990	5,30E+11	0,165353207	0,0513	8,11E+10
1991	4,32E+11	0,034422854	0,0594	6,97E+10
1992	4,18E+11	-0,02931675	0,0716	5,25E+10
1993	4,83E+11	-0,00199874	0,0706	6,63E+10
1994	5,51E+11	0,009590621	0,0693	7,00E+10
1995	6,05E+11	0,166864805	0,0677	7,64E+10
1996	6,02E+11	0,086006287	0,0751	7,40E+10
1997	6,53E+11	0,031687425	0,0802	7,28E+10
1998	6,49E+11	0,013308702	0,0924	7,78E+10
1999	6,22E+11	-0,02550533	0,0984	7,51E+10
2000	6,63E+11	-0,03153424	0,0938	7,63E+10
2001	6,61E+11	-0,00574058	0,0946	8,51E+10
2002	6,28E+11	-0,00312098	0,0982	8,29E+10
2003	5,67E+11	-0,06219583	0,1042	6,18E+10
2004	6,16E+11	0,040806534	0,1024	6,25E+10
2005	6,37E+11	0,045256784	0,1002	6,83E+10
2006	7,05E+11	0,087298459	0,0928	7,23E+10
2007	8,07E+11	0,071762242	0,0914	7,69E+10
2008	9,01E+11	0,027384899	0,0846	7,76E+10
2009	8,82E+11	0,051569983	0,0909	8,71E+10
2010	9,57E+11	0,099180623	0,0819	9,62E+10
2011	1,05E+12	0,037100626	0,0752	9,19E+10
2012	1,10E+12	0,037400641	0,073	9,34E+10
2013	1,17E+12	0,042926314	0,071	9,40E+10
2014	1,13E+12	0,028344183	0,068	9,67E+10
2015	1,01E+12	-0,02989884	0,085	9,64E+10
2016	8,55E+11	-0,05242753	0,115	9,03E+10
2017	8,52E+11	0,039613703	0,127	9,85E+10
2018	8,53E+11	0,005119717	0,123	1,03E+11

Tabela 4
Testes de Raiz Unitária

Variável	ADF	1%	5%	10%	Ordem de integração	Variável	ADF	1%	5%	10%	Ordem de integração
Li	-4,195294	-4,205004	-3,526609	-3,194611	I(0)	D(Li)	-4,505804	-3,610453	-2,93899	-2,607932	I(0)
g	-4,343957	-4,273277	-3,557759	-3,212361	I(0)	D(g)	-3,882156	-4,252879	-3,54849	-3,207094	I(0)
u	-3,4118222	-4,252879	-3,54849	-3,207094	I(1)	D(u)	-4,467501	-3,610453	-2,9399	-2,607932	I(0)
Lm	-3,019838	-4,205004	-3,526609	-3,194611	I(1)	D(Lm)	-3,621922	-3,661661	-2,96041	-2,61916	I(0)
Variável	PP	1%	5%	10%	Ordem de integração	Variável	PP	1%	5%	10%	Ordem de integração
Li	-2,610456	-4,198503	-3,523623	-3,192902	I(1)	D(Li)	-3,585857	-3,605593	-2,93694	-2,606857	I(0)
g	-6,481559	-4,198503	-3,523623	-3,192902	I(0)	D(g)	20,5277	-4,203004	-3,52661	-3,194611	I(0)
u	-1,587434	-4,198503	-3,523623	-3,192902	I(1)	D(u)	-3,556855	-3,605593	-2,93694	-2,606857	I(0)
Lm	3,026304	-4,198503	-3,523623	-3,192902	I(1)	D(Lm)	-6,501735	-3,605593	-2,93694	-2,606857	I(0)

Quadro 7
ARDL — Modelo de Smith (1980) — 1977 a 2018

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.*
LI(-1)	1.184386	0.109982	10.76895	0.0000
LI(-2)	-0.510790	0.122026	-4.185910	0.0002
G	0.299225	0.128635	2.326156	0.0272
G(-1)	-0.034606	0.135889	-0.254661	0.8008
G(-2)	0.587802	0.123357	4.765039	0.0000
U	-7.460051	1.327287	-5.620525	0.0000
U(-1)	10.06521	2.126523	4.733175	0.0001
U(-2)	-4.586414	1.562025	-2.936197	0.0064
LM	-0.048666	0.064250	-0.757453	0.4549
C	10.02746	2.848808	3.519880	0.0014
@TREND	0.009870	0.003451	2.860344	0.0078
R-squared	0.975565	Mean dependent var		27.22607
Adjusted R-squared	0.967139	S.D. dependent var		0.279093
S.E. of regression	0.050593	Akaike info criterion		-2.901601
Sum squared resid	0.074229	Schwarz criterion		-2.437159
Log likelihood	69.03203	Hannan-Quinn criter.		-2.733674
F-statistic	115.7828	Durbin-Watson stat		2.271096
Prob(F-statistic)	0.000000			

Quadro 8
Equação em nível — correção de erros — Smith (1980)

Levels Equation				
Case 5: Unrestricted Constant and Unrestricted Trend				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
G	2.611552	1.139312	2.292218	0.0293
U	-6.069957	2.487364	-2.440317	0.0210
LM	-0.149097	0.191725	-0.777661	0.4431
EC = LI — (2.6116*G — 6.0700*U — 0.1491*LM)				

Quadro 9
Modelo de Correção de Erros

ECM Regression				
Case 5: Unrestricted Constant and Unrestricted Trend				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	10.02746	1.307578	7.668728	0.0000
@TREND	0.009870	0.001420	6.949166	0.0000
D(LI(-1))	0.510790	0.086472	5.906962	0.0000
D(G)	0.299225	0.094356	3.171247	0.0036
D(G(-1))	-0.587802	0.101347	-5.799919	0.0000
D(U)	-7.460051	1.137689	-6.557199	0.0000
D(U(-1))	4.586414	1.280099	3.582860	0.0012
CointEq(-1)*	-0.326404	0.042591	-7.663673	0.0000
R-squared	0.837213	Mean dependent var		0.015493
Adjusted R-squared	0.801603	S.D. dependent var		0.108130
S.E. of regression	0.048163	Akaike info criterion		-3.051601
Sum squared resid	0.074229	Schwarz criterion		-2.713825
Log likelihood	69.03203	Hannan-Quinn criter.		-2.929472
F-statistic	23.51078	Durbin-Watson stat		2.271096
Prob(F-statistic)	0.000000			

Quadro 10
 Teste de Limites — Smith (1980)

F-Bounds Test		Null Hypothesis: No levels relationship		
Test Statistic	Value	Signif.	I(0)	I(1)
Asymptotic: n=1000				
F-statistic	13.30644	10%	3.47	4.45
k	3	5%	4.01	5.07
		2.5%	4.52	5.62
		1%	5.17	6.36
Finite Sample: n=40				
Actual Sample Size	40	10%	3.76	4.795
		5%	4.51	5.643
		1%	6.238	7.74

Quadro 11
 Teste de Autocorrelação de Breush-Godfrey

F-statistic	1.344460	Prob. F(2,27)	0.2776
Obs*R-squared	3.622792	Prob. Chi-Square(2)	0.1634

Quadro 12
 Teste de Heterocedasticidade de Breush-Pagan-Godfrey

F-statistic	0.636317	Prob. F(10,29)	0.7708
Obs*R-squared	7.197510	Prob. Chi-Square(10)	0.7067
Scaled explained SS	2.523298	Prob. Chi-Square(10)	0.9905

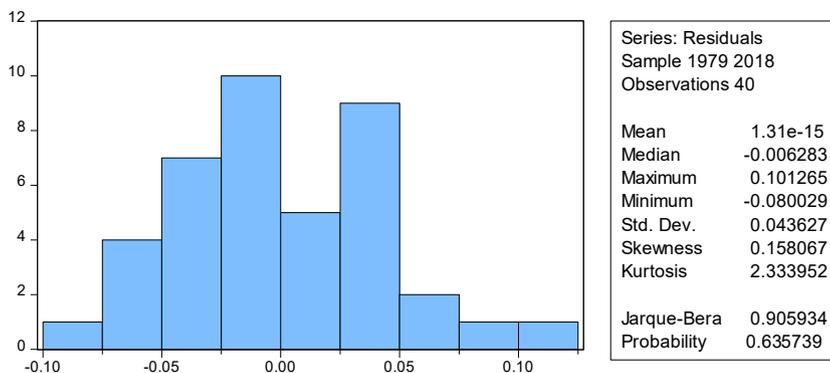


Gráfico 4 — Teste de Normalidade de Jarque-Bera.

UMA ANÁLISE DO IMPACTO DOS GASTOS MILITARES NOS INVESTIMENTOS PRIVADOS NO BRASIL

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo analisar empiricamente o efeito que o gasto público com defesa exerce sobre o investimento do setor privado. Foram duas as metodologias empregadas: a dos mínimos quadrados ordinários (MQO) e a metodologia dos vetores autorregressivos de defasagens distribuídas (ARDL). A análise foi empregada em dois cortes temporais: entre 2000 e 2018; e entre 1977 e 2018. Em ambos, os resultados não apontam para uma conclusão estatisticamente significativa. Logo, não se pode inferir se o gasto público com defesa exerce efeito complementar (*crowding-in*) ou substitutivo (*crowding-out*) sobre o investimento do setor privado no Brasil.

Palavras-chave: gasto público com defesa, economia brasileira, efeito substitutivo, efeito complementar, análise econométrica.

ABSTRACT

The present study aimed to empirically analyze the effect that public defense spending has on private sector investment. Two methodologies were used: ordinary least squares (OLS) and the autoregressive vectors of distributed lags (ARDL) methodology. The analysis was used in two time frames: between 2000 and 2018; and between 1977 and 2018. In both cases, the results do not point to a statistically significant conclusion. Therefore, it cannot be inferred whether public defense spending has a complementary (*crowding-in*) or substitutive (*crowding-out*) effect on private sector investment in Brazil.

Keywords: public spending on defense, Brazilian economy, substitutive effect, complementary effect, econometric analysis.

NOTAS

1. Gastos não relacionados ao nível de renda, como consumo do governo, investimento e exportação.
2. O aumento dos gastos públicos influenciaria um aumento multiplicado da renda e da produção.
3. Expressão utilizada por Smith (1980) e Malizard (2015) para se referir a porcentagem dos gastos militares em relação ao PIB de um ano x .
4. Conforme os resultados de Smith (1980), Blackley (2014) e Kumahara (2017).
5. É importante ressaltar que o texto de Kumahara (2017) não era específico de Defesa e nunca foi de preocupação do autor uma análise minuciosa dos determinantes do investimento na defesa.
6. Utilizando-se do empenhado 52 (equipamentos e material permanente) foram excluídas dos gastos com equipamentos e adicionadas aos gastos com custeio os dispêndios com: Aparelhos Médicos e Utensílios Odontológicos; Aparelhos e Equipamentos para Esportes e Diversões; Aparelhos e Utensílios Domésticos; Coleções e Materiais Bibliográficos; Discotecas e Filmotecas; Equipamentos Musicais e Artísticos; Equipamentos para Áudio, Vídeo e Foto; Maquinas, Instalações e Utensílios de Escritório; Mobiliário em Geral; Obras De Arte e Peças para Exposição; Intuições de Caráter Assistencial ou Cultural; Semoventes e Equipamentos de Montaria; Peças não Incorporadas a Imóveis e Instituições de Pesquisa e Desenvolvimento Institucional. A motivação de tal opção metodológica foi delimitar como investimentos militares os gastos com equipamentos destinados ao empreendimento bélico.
7. A variável $Lneq$ apresentou um resultado positivo no teste ADF, porém negativo no teste PP. Dessa maneira, a série foi considerada como não estacionária em nível, uma vez que se optou por trabalhar com total correspondência entre os testes.
8. Os valores em **negrito** possuem significância estatística, com um p valor $<0,05$.
9. Os valores em **negrito** possuem significância estatística, com um p valor $<0,05$.
10. Em português o modelo é conhecido por modelo auto-regressivo com defasagens distribuídas, seguido do teste de limites para a verificação de cointegração. O processo consiste em utilizar as variáveis defasadas em um MQO (ARDL) e aplicar um teste de limites nas variáveis, uma vez que a variação dos erros pode ter relação estatística estacionária. Uma vez que a variável dependente seja $I(1)$, o modelo ARDL permite a análise com regressores de diferentes ordens de integração, seja $I(0)$ ou $I(1)$. O ponto chave de tal processo é o fato de que essa técnica permite a análise de curto e longo prazo, através do processo de cointegração, gerando assim, insumos para uma interpretação mais completa do fenômeno analisado.

11. O modelo apresentou um R^2 de 0,97, com um poder explicativo de 97%. Os testes de resíduos apresentaram resultados positivos, negando as hipóteses de autocorrelação, heterocedasticidade e distribuição não-normal.
12. MQO defasado para análise de curto prazo.
13. Equação em nível para análise de longo prazo.
14. O modelo completo com todas as dinâmicas e coeficientes está no apêndice estatístico.

Resenha de: Alcides Peron (Ed.), 2019. *American way of war: "guerra cirúrgica" e o emprego de drones armados em conflitos internacionais*. Appris Editora. 399p. ISBN: 978-85-4733067-5

ANA PENIDO

Os veículos aéreos não tripulados (Vants, popularmente chamados de *drones*) se massificaram. São comuns em eventos culturais, manifestações, produção agrícola, fiscalização ambiental, e muito mais. As imagens aéreas são bonitas, e brincam com o desejo humano de voar.

O livro *American Way of War*: "guerra cirúrgica" e o emprego de *drones* armados em conflitos internacionais, de Alcides Peron, lançado em 2019 pela Editora Appris, discute o lado B do emprego de *drones*. Carregando armamentos, eles foram amplamente usados em conflitos internacionais pelos EUA sob a égide de "guerras cirúrgicas", um desdobramento do que os estadunidenses consideram a Revolução nos Assuntos Militares. O livro atua na fronteira entre, de um lado, o debate científico e tecnológico na guerra e, de outro, os impactos sociais do emprego desses artefatos.

Os casos analisados são eminentemente militares — Golfo, Síria, Afeganistão e Iraque —, mas a obra traz ponderações úteis para pensar o emprego de *drones* na segurança pública, no caso brasileiro, *ainda* não dotados de armamentos. Inicialmente usados para a vigilância e inteligência, os *drones* passaram a carregar armamentos posteriormente. Seu emprego militar, nesse caso, ocorre em assassinatos seletivos (alvos identificados pela inteligência são marcados e um míssil guiado é lançado, com a autorização da cadeia de comando) ou por sinais (alvos não conhecidos são selecionados pelos operadores dos *drones*, instruídos a ter "quase certeza" de que os alvos constituem ameaças segundo comportamentos ou sinais emitidos), ambos extrajudiciais. Essas identificações são bastante subjetivas e influenciadas por preconceitos culturais e religiosos.

Peron alerta que as duas modalidades não estão em concordância com o direito internacional humanitário, seja quanto ao seu fim, seja quanto aos meios que emprega, pois não respeita a proporcionalidade dos armamentos do conflito e não permite a distinção adequada entre civis e militares. Além

Ana Penido é doutora em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Unesp - Unicamp - PUC-SP). Bolsista Fapesp de pós-doutorado em Ciência Política na Unicamp. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (Gedes) e do Instituto Tricontinental. Brasileira. Orcid.org/0000-0003-0110-4840. E-mail: anapenido@gmail.com

disso, os operadores dos *drones* permanecem em território estadunidenses e sujeitos apenas às suas leis, conseguindo com isso burlar as normas internacionais. Ocorre uma inversão de risco, na qual os não combatentes correm mais riscos que os combatentes de se tornarem vítimas do conflito, estejam estes no mesmo território ou não. Os números levantados pelo autor confirmam sua crítica. Embora o conceito de “guerra cirúrgica” prometa guerras precisas e seletivas, com poucas vítimas, de 2004 a 2014, foram 370 ataques estadunidenses com mais de 3000 vítimas. Desse total, 22% eram civis, inclusive crianças. Apenas 50 eram líderes identificados e classificados pelos EUA como elimináveis. Por outro lado, as baixas estadunidenses de fato diminuíram enormemente, saindo de 58 mil, no Vietnã, para 4 mil, no Iraque.

Com o aumento da capacidade destrutiva dos materiais bélicos cujo auge é a bomba nuclear, a doutrina militar precisou mudar, e foram desenvolvidos artefatos que possibilitassem o afastamento relativo do conflito (como os sensores de visão noturna) e absoluto em termos físicos (Vants). Nos dois casos, o inimigo desaparece na condição de sinal eletrônico, pixels, reproduções gráficas, etc. Desde a Estratégia Nacional de Segurança de 2002 (George W. Bush), os EUA inovaram com a doutrina da guerra preventiva em que se reafirmam como soberano global com poderes para atacar unilateralmente quem consideram inimigo. A eficácia passou a ser perseguida em termos de poder de destruição e na capacidade de levar adiante várias campanhas simultâneas em diferentes territórios, sem necessidade de desdobrar forças oficiais no terreno. Os Vants se somam a esse conjunto de mudanças que alteram a percepção de tempo e espaço na guerra. Nos casos apresentados por Peron, não existe um campo de batalha, e as ações ocorrem dispersas ao redor do globo; não há paz e guerra, mas um *continuum* de tempo intermediário, no qual, embora a guerra seja mais rápida, alarga-se sua duração. Os *drones* também impactaram na hierarquia, tornando-a descentralizada, e aumentaram a importância das comunicações. O sistema de comando, controle e informações não é mais o mesmo da era industrial. A camada de apoio logístico e operacional permanece, mas o operador na ponta ganha em poder de decisão e, ao mesmo tempo, na desconexão emocional, pois o distanciamento aumenta a frieza estratégica nas ações. Os operadores atuam distantes do terreno, e o monitoram por máquinas ininterruptamente. Os sentidos se atrofiam, sendo substituídos pela confiança absoluta nas máquinas.

Esses “guerreiros de cubículo”, na expressão de Peron, tomam decisões de vida e morte sem colocar a própria vida em jogo, portanto, não sentem medo. Com isso, ocorre um desengajamento moral que facilita a desumanização do inimigo. Além disso, cada disparo é sempre emitido por

duas pessoas: o operador do *drone* e o operador dos sensores, com ambos compartilhando reações de aprovação mútua e com o grupo, como nos pelotões de fuzilamento. Seu treinamento é mais rápido e mais barato, e hoje a força aérea estadunidense treina mais pilotos de VANTS que de caças. Os operadores continuam sujeitos à disciplina militar, mas suas queixas são operacionais (típicas de empresas, como a ergonomia das cadeiras e jornada de trabalho), e não combatentes.

Em suma, os *drones* são mais baratos, mais fáceis de pilotar, mais difíceis de serem alvejados e não têm tripulação, e ainda assim podem carregar a mesma carga de mísseis que um helicóptero Apache. Servem para reconhecimento, vigilância, inteligência e ataque. Um avanço científico e tecnológico inestimável. Escrevo esta resenha enquanto se desdobra no ambiente internacional uma guerra entre a Rússia e a OTAN, no terreno ucraniano, e o genocídio da população palestina pelo Estado de Israel,¹ em Gaza. No contexto doméstico, recém saímos de quatro anos de governo belicoso, belicista e violento, período em que ocorreu o aumento do militarismo e da militarização no Brasil. São três contextos distintos para o uso de *drones*, com impactos que se aproximam mais ou menos dos casos analisados por Peron, o que não diminui a relevância da discussão proposta pelo autor.

Por fim, o livro leva a reflexão de que o complexo industrial-militar-midiático dos EUA tem tido sucesso em formar sociedades globais profundamente indiferentes à violência de guerra. Apagam-se temas importantes ou a sociedade é inundada por superinformação, verdadeiras ou não. Tomando emprestada a imagem do autor, a guerra tornou-se virtual não apenas porque ocorre via telas de computadores, mas porque envolve a sociedade como um espectador esportivo. Só há sangue, suor e lágrimas de um dos lados, e parece tudo bem.

¹ País grande produtor de veículos aéreos não tripulados, desenvolvidos e testados no terreno palestino, e comprados em larga escala pelo Brasil.

ERRATA

No artigo “Mapping the Inter-Agency cooperation of the Brazilian Navy (2010-2020), com DOI: <https://doi.org/10.26792/rbed.v9n1.2022.75262>, publicado pela *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v.9, n.1, páginas 15–41, 2022, a base de dados utilizada foi construída no âmbito de projeto de pesquisa financiado pela Femar (Fundação de Estudos do Mar) em que a autora foi consultora, sob orientação da Profa. Dra. Sabrina Evangelista Medeiros e coordenação do Prof. Dr (CMG RM1) William Moreira.

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. Atentem 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.

