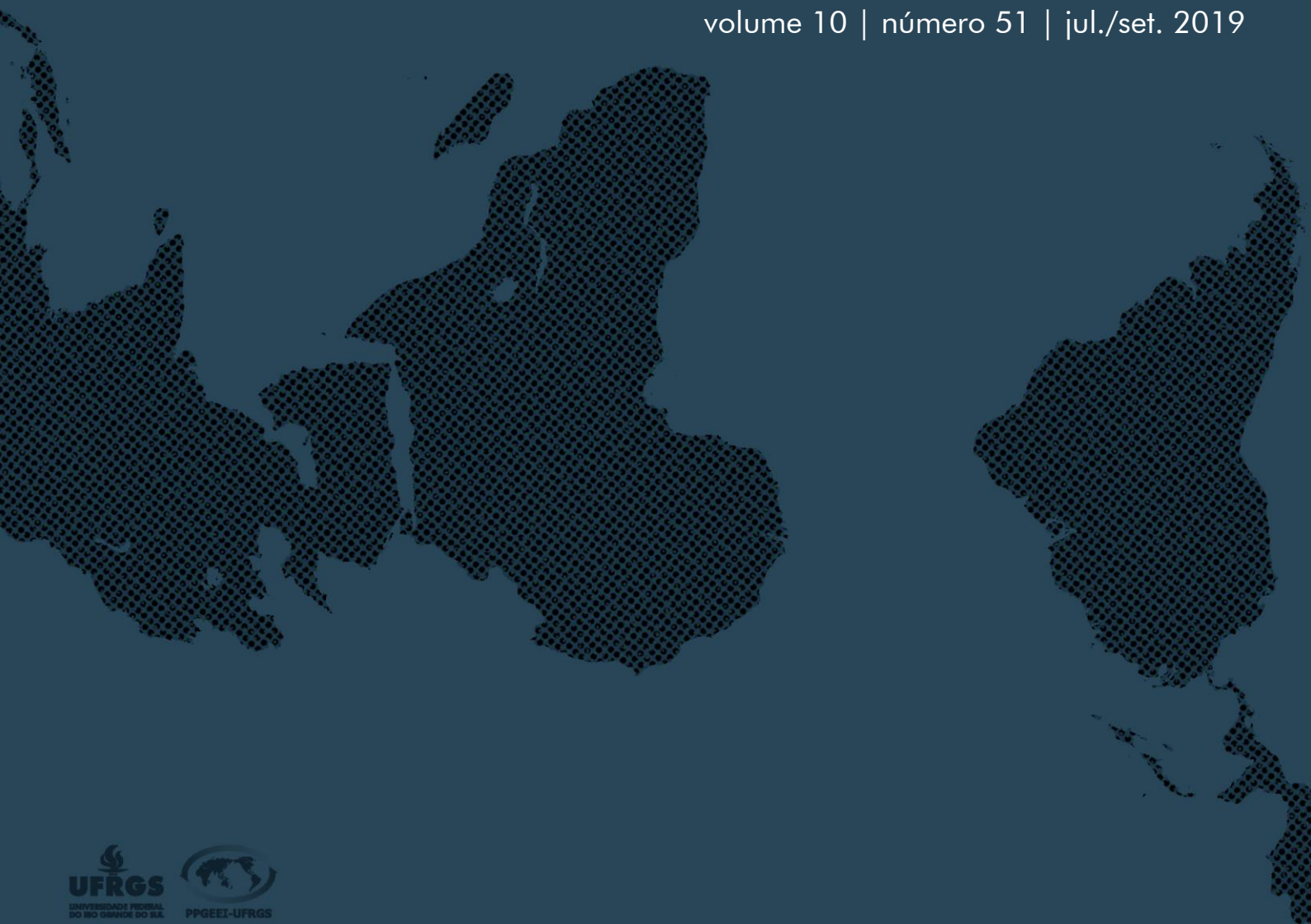


8
ANOS

ISSN: 2178-8839

✧ ✧ ✧ ✧ ✧
CONJUNTURA AUSTRAL
journal of the global south

volume 10 | número 51 | jul./set. 2019





CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south



CONJUNTURA AUSTRAL

journal of the global south

FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Trimestral, em formato digital, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Revista publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

CONSELHO EDITORIAL/*Editorial Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)
Alejandro Simonoff (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)
Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)
Bertrand Badie (Sciences Po, França)
Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia)
Camilo López Burian (Universidad de la República, Uruguai)
Carlos Arturi (UFRGS, Brasil)
Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)
Danny Zahreddine (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)
Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)
Germán Soprano (CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)
Iraê Lundin (Instituto Superior de Relações Internacionais - Moçambique)
Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)
Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)
Naif Bezwan (Mardin Artuklu University, Turquia)
Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (UFRGS, Brasil)
Paulo Wache (Universidade Joaquim Chissano, Moçambique)
Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul)
Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies)
Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Vijay Prashad (Trinity College, Estados Unidos da América)
Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

COMITÊ EDITORIAL / *Editorial Committee*

André Luiz Reis da Silva (UFRGS, Brasil) – **Editor-Chefe**
André Moreira Cunha (UFRGS, Brasil)
Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS, Brasil)
Leonardo Granato (UFRGS, Brasil)
Marco Aurélio Chaves Cepik (UFRGS, Brasil)
Veronica Korber Gonçalves (UFRGS, Brasil)

EDITORES ADJUNTOS / *Adjunct Editors*

Guilherme Ziebell de Oliveira (UFRGS, Brasil)
Sílvia Regina Ferabolli (UFRGS, Brasil)

EDITOR ASSISTENTE / *Assistant Editor*

Vinicius Henrique Mallmann (UFRGS, Brasil)

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL or “Journal of the Global South” is the peer-reviewed journal of the Graduate Program in International Strategic Studies of the Federal University of Rio Grande do Sul (PPGEEI UFRGS, Brazil). Published quarterly, the journal welcomes research articles, scenario analysis pieces, and book reviews on the contemporary politics, security and development strategies of the Global South (Latin America, Africa, Asia and the Middle East). The journal aims to disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary field of International Relations.

Mission

Disseminate the academic production of scholars hailing from the Global South on issues of interest to the peoples of the Global South, with special emphasis on themes covered by the multidisciplinary area of International Relations.

EDITORES DE REVISÃO / *Copy Editors*

Camille Amorim Leite Ribeiro (UFRGS, Brasil)
Jose Oviedo Perez (Ohio State University, USA)

ASSISTENTES DE EDIÇÃO / *Edition Assistants*

Aline de Souza Correia Santos (UFRGS, Brasil)
Raquel de Holleben (UFRGS, Brasil)

CONTATO / *Contact:*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
e-mail: conjunturaaustral@ufrgs.br

Rev. Conj. Aust.	Porto Alegre	v.10	n.51	p. 1-146	jul./set. 2019
------------------	--------------	------	------	----------	----------------

Volume. 10, Número. 51 (jul./set. 2019)

EDITORIAL

Sul global, projeção internacional e agendas securitárias e de defesa..... p.5

DOSSIÊ

Israel Defense Forces Strategy (2015): reflexos da aliança de estados unidos e Israel na atual política declaratória de defesa de Israel..... p.8
Júlia Loose

Influência de John Boyd na política externa e de segurança dos EUA: cosmovisão, teoria e grande estratégia..... p.28
João Gabriel Burmann da Costa, Igor Estima Sardo, Isadora Bortowski Florisbal

A blitzkrieg e as armas combinadas: análise da importância do aerotransporte..... p.46
Luana Isabelle Beal, Débora Sulzbach de Andrade, Valeska Ferraza Monteiro

ARTIGOS

Construindo a paz: a engenharia do Exército como elemento de smart power do Brasil na MINUSTAH..... p.61
Felipe Araújo Barros, Renata Alves da Costa, Rodrigo Tavares Ferreira

NATO and the South Atlantic..... p.82
Carlos Gustavo Poggio Teixeira, Daniella da Silva Nogueira de Melo

Controle civil e os limites da política de defesa da Argentina (1983-2001)..... p.109
Matheus de Oliveira Pereira

A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul..... p.126
Samir Perrone de Miranda



LEITURAS

Guerras híbridas, das revoluções coloridas aos golpes..... p.139

Simone Kawakami Costa

Normas de Submissão / Submission Standards..... p.144



SUL GLOBAL, PROJEÇÃO INTERNACIONAL E AGENDAS SECURITÁRIAS E DE DEFESA

A Conjuntura Austral é uma publicação Trimestral, em formato digital, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). A Revista publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Em 2018, o PPGEEI teve a honra de organizar o IV Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI) em parceria com o Comando Militar do Sul. O evento foi resultado de um esforço conjunto entre academia, Forças Armadas e indústria - a chamada tríplice hélice - para fomentar a produção de conhecimento especializado em segurança, defesa e inserção internacional do Brasil. A IV edição do Seminário teve como tema central “As questões nacionais e a agenda de defesa”. Como resultado desse evento, para além das horas de discussão e debate em torno da temática, houve uma avaliação, por meio da comissão organizadora, dos trabalhos apresentados. Assim, considerando o alto nível das contribuições e relevância para a área de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais, a Revista Conjuntura Austral encorajou os autores melhor avaliados a participarem de uma avaliação às cegas. Os três trabalhos a seguir formam parte desse dossiê.

Os artigos SEBREEI possuem temáticas abrangentes e diversificadas. Júlia Loose abre o Dossiê com o artigo “Irmãos no Oriente Médio: regional balancing e a influência dos Estados Unidos na política declaratória de defesa de Israel”. Dialogando com autores tradicionais das Teorias de Relações Internacionais e trabalhando com documentos primários importantes para a agenda de pesquisa. Loose faz uma análise exploratória da Política Declaratória de Defesa israelense, publicizada pela primeira vez em 2015, bem como dos reflexos da aliança histórica deste país com os Estados Unidos.

O artigo intitulado “Influência de John Boyd na política externa e de segurança dos EUA: cosmovisão, teoria e grande estratégia”, de João Gabriel Burmann da Costa, Igor Estima Sardo e Isadora Bortowski Florisbal, discute as influências do pensamento de John Boyd para a Política Externa e de Segurança dos Estados Unidos a partir de alguns pressupostos teóricos do autor, como a cosmovisão – a promoção do caos e o aumento da entropia – e a epistemologia. A teoria então é confrontada com a visão neorealista das Relações Internacionais, a partir de Mearsheimer.

Por sua vez, finalizando os trabalhos do Dossiê, Luana Isabelle Beal, Débora Sulzbach de Andrade e Valeska Ferrazza Monteiro analisam o papel do aerotransporte para os alemães durante a Segunda Guerra Mundial no artigo intitulado “A Blitzkrieg e as Armas Combinadas: análise da importância do aerotransporte”. Argumentando que o uso desse tipo de transporte foi fator decisivo para a estratégia de guerra da Alemanha, as autoras se debruçam sobre o conceito de Blitzkrieg e apresentam os casos do Bolsão de Demyansk e da Batalha de Stalingrado para discutir limites e possibilidades do aerotransporte e então se aterem ao legado para a doutrina militar contemporânea.

Para além do Dossiê SEBREEI, o volume 10, número 51 da Revista Conjuntura Austral traz, ainda, uma seleção de trabalhos que versam sobre a América do Sul, Argentina, Brasil, estudos de paz e da guerra e os impactos desses polos analíticos para as relações internacionais. Assim, o primeiro trabalho que une as temáticas securitária e de Sul Global é “Construindo a paz: a engenharia do exército como elemento de smart power do Brasil na MINUSTAH”, de Felipe Araújo Barros, Renata Alves da Costa, Rodrigo Tavares Ferreira. Os autores buscam retratar a caracterização do poder militar do Brasil por meio do papel da Companhia de Engenharia de Forças de Paz Brasileira (BRAENGCOY) na MINUSTAH. Dessa relação, segundo os autores, o Brasil logrou converter *soft power* em *smart power*, demonstrando, assim, sua importância para o mundo.

Carlos Gustavo Poggio Teixeira e Daniella da Silva Nogueira de Melo Teixeira, por sua vez, buscam contribuir para a renovação dos estudos sobre as operações *out-of-area* da OTAN com ênfase para o Atlântico Sul, no artigo “NATO and the South Atlantic”. Os autores tratam a região como polo geopolítico importante, em que se percebe, cada vez mais, a influência de atores externos, como Rússia, China e Índia, por exemplo.

O artigo “A construção do controle civil sobre as Forças Armadas na Argentina (1983-2001)”, de Matheus de Oliveira Pereira, por outro lado, traça uma perspectiva histórica da relação civil-militar no período de reconstrução democrática do país. O autor apresenta, ainda, uma análise do processo de retomada da autoridade civil sobre os assuntos de defesa na Argentina, findo o regime autoritário.

Samir Perrone de Miranda escreve o último artigo desta edição, intitulado “A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul”. O artigo traz importantes contribuições para a disciplina de análise de política externa brasileira ao se debruçar sobre um período ainda pouco trabalhado na literatura. O autor destaca a importância da cooperação e da integração sul-americana ao analisar a partir de uma perspectiva discursiva, algo elementar para os estudos sobre diplomacia e política externa.

Para finalizar, Simone Kawakami Costa resenha o livro Guerras híbridas – das revoluções coloridas aos golpes, de Andrew Korybko, obra que trata de uma nova forma de intervenção contemporânea, perante o contexto de redes sociais e *fakenews*. O livro, lançado em 2015, foi traduzido para o português apenas em 2018.

Encerrando a edição, gostaríamos de agradecer ao apoio sempre presente da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS (PROPESQ), por meio do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP). Agradecemos também ao corpo editorial da revista, o qual é formado por alunos de iniciação científica,

mestrado, doutorado e docentes da UFRGS, que trabalham nos processos de revisão, edição e tradução. Aproveitamos para agradecer, também, aos inúmeros pareceristas que, por meio do *peer review*, ajudam nos processos de análise e avaliação dos trabalhos recebidos. Por fim, manifestamos nossa satisfação em servir como veículo de divulgação científica para trabalhos financiados por agências de fomento, em especial da CAPES e do CNPq - agências basilares para a preservação e evolução da ciência brasileira.

Saudações cordiais e uma ótima leitura.

André Luiz Reis da Silva - Editor-chefe

Camille Amorim - Editora de Revisão

Vinícius Henrique Mallmann - Editor Assistente

ISRAEL DEFENSE FORCES STRATEGY (2015): REFLEXOS DA ALIANÇA DE ESTADOS UNIDOS E ISRAEL NA ATUAL POLÍTICA DECLARATÓRIA DE DEFESA DE ISRAEL

Israel defense forces strategy (2015): the impact of the alliance between United States and Israel on the Israel national defense policy

Júlia Loose¹

Introdução

Estados Unidos e Israel possuem uma herança histórica de aliança a qual abarca um amplo processo de fatores causais somados as alterações conjunturais do Sistema Internacional. Tal qual, representada pelo fim da bipolaridade da Guerra Fria. Muitos são os debates quanto à caracterização da polaridade global desde então, no entanto, parte-se do pressuposto que no primeiro momento a configuração consolidada foi a unipolaridade com protagonismo dos Estados Unidos. Para além do nível sistêmico, regiões passaram a ser consideradas como ambientes sistêmicos autônomos, com potências regionais capazes de liderá-las. O mundo tornou-se regionalizado e neste processo destaca-se as diferentes estratégias de alinhamento que envolvem a intersecção entre poderes globais e regionais.

Conforme apontado por Roche (2012, p. 17), no período Pós-Guerra Fria o Oriente Médio passou a ser o cenário “do destino do planeta”. Marcada por uma conjuntura de conflito, diversidade cultural, antagonismo religioso e estados-nações em busca de autonomia, a região foi palco de influência ocidental. O que se tornou evidente tanto na configuração² de bipolaridade quanto de unipolaridade a partir da década de 1990. Mediante a influência dos Estados Unidos, um exemplo desse antagonismo representado como uma peça fora do tabuleiro do “mundo árabe” está Israel.

Em face deste cenário, o artigo propõe como problema: qual o papel dos Estados Unidos na construção da atual política declaratória de defesa de Israel no que tange a identificação de ameaças

¹Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: loose.jl@gmail.com

²Aborda-se o termo “caracterização” para identificação da polaridade global, dado que o significado de “ordem” implica na utilização de bibliografia própria, a qual este artigo não se propõe.

estatais? A hipótese inicial considera que a interpretação da percepção de ameaças contidas no documento da política declaratória de defesa de Israel são produto da aliança histórica e congruência de interesses de ambos para o Sistema Regional do Oriente Médio, traduzido na estratégia de alinhamento de balanceamento regional. Se por um lado, os Estados Unidos na sua condição de unipólo, se utiliza de Israel como assegurador de seus interesses, por outro lado, Israel na sua condição de potência regional autônoma se utiliza da sua relação com os Estados Unidos pela estratégia do balanceamento regional na busca de proteção em meio à sua legitimidade contestada. Essa aliança caracteriza um exemplo de relação mútua de autoajuda entre a grande potência e uma potência regional, sob o condicionante da unipolaridade.

A estrutura textual se divide por duas seções que abordam os dois objetivos primordiais do trabalho. Na primeira seção, analisam-se as mudanças estruturais do período Pós-Guerra Fria e o arcabouço teórico de alinhamentos sistêmicos; na segunda seção apresenta-se o estudo do da Política Declaratória de Defesa israelense, atentando-se para os seguintes fatores: i) caso de Israel como *Regional Power*; ii) histórico da aliança com Estados Unidos, e ii) análise do documento “*The Israel Defense Forces Strategy*” (2015).

O teste da hipótese será pautado inicialmente pela análise bibliográfica acerca das estratégias de alinhamento sistêmicas, e aliança de Estados Unidos e Israel. Ademais, a investigação se pautará pela análise dos dois primeiros capítulos do documento oficial da política declaratória de defesa de Israel. Salienta-se que esta pesquisa não visa mais do que contribuir para o estabelecimento do debate sobre a política de defesa israelense no âmbito acadêmico brasileiro e na comunidade dos pesquisadores de segurança e defesa, especialmente dado às relações bilaterais dos dois países, bem como sua importância na inserção do debate de busca pela paz no conflito israelo-palestino. Ademais, ressalta-se sua relevância tendo em vista que o documento analisado, *The IDF Strategy* (2015) é a primeira versão da doutrina de defesa divulgada ao público na história do Estado.

Teorias sistêmicas e estratégias de alinhamentos

Teoria sistêmica e sistemas regionais

Adotar uma perspectiva sistêmica permite a melhor compreensão dos processos internacionais, dado que estes são analisados como um todo. Para Castellano (2016) o pensamento sistêmico existe para compreender processos amplos, de uma união enquanto tal e da interação complexa entre as partes. (CASTELLANO, 2016, p. 68). Para analisar-se a distribuição de capacidades e as estratégias de alinhamento como se propõe esta seção, parte-se da ideia proposta por Singer (1960) de que a abordagem sistêmica é a maneira mais eficiente para compreenderem-se os padrões de coalizões e dissoluções de alianças no sistema, bem como específicas configurações de poder e sua duração (SINGER, 1961, p. 80).

No final da década de setenta, em *Theory of International Relations* (1979), Waltz propôs uma teoria cujo objetivo consistiu em definir separadamente o conceito de sistemas; estrutura e a relação presente entre unidade-estrutura, tendo como pressuposto os Estados como únicos atores do Sistema Internacional (WALTZ, 2002, p. 63). Sua teoria é sistêmica por partir do nível sistêmico de análise para observação dos

processos internacionais considerando a relação unidade-estrutura, e estrutural por compreender que estes processos estão submetidos a uma estrutura.

É por meio da distribuição de capacidades dos Estados que este sistema será definido. Dessa forma entende-se que as condições constrangedoras as quais as unidades estão sujeitas são designadas pela estrutura anárquica do sistema que impõe um único objetivo para as unidades: sobrevivência. Portanto “a estrutura, constrange, limita e orienta a ação dos agentes” (WALTZ, 2002, p. 63).

Inserida no contexto de bipolaridade, a contribuição da teoria do Realismo Estrutural formulada por Waltz representou o avanço no estudo das Relações Internacionais, ao passo que forneceu um modelo analítico capaz de proporcionar a definição do que seria o *status quo* do Sistema Internacional, a partir da distribuição de capacidades e comportamento estatal³. Os pressupostos realistas de Waltz tornaram-se enfraquecidos com o declínio das questões estritamente político-militares no centro dos estudos de segurança no contexto do fim da Guerra Fria, dado que é considerado apenas o nível global em sua análise para definição das polaridades do sistema, não considerando o processo de interação entre as unidades⁴.

Em termos conjunturais, esse contexto ocasionou no surgimento de ambientes, atores e ameaças de caráter difuso. Nessa configuração, o grande paradoxo da disciplina se concentrou em compreender a nova configuração que emergia acompanhada de diferentes processos ocorrendo simultaneamente em todas as regiões do mundo, tendo como ponto inicial a abordagem do Novo Regionalismo, a qual permite uma análise sistêmica completa, atribuindo primazia ao nível de análise regional. Conforme apontado por Prys (2010), o fim da Guerra Fria acarretou na transferência de responsabilidade do nível global para o nível regional.

A COPRI emerge na agenda de pesquisa dos estudos de segurança como uma vertente abrangente, que se utiliza de pressupostos construtivistas e realistas, enfatizando que embora a centralidade dos processos securitizadores ocorra no Estado, este não é mais o ator intrinsecamente importante. Para além do desenvolvimento da teoria da securitização e ampliação dos setores deste processo (BUZAN, 1997)⁵, a COPRI a partir do desenvolvimento da abordagem dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) (BUZAN WEAVER, 2003), elevou o pensamento regionalista, considera-se essa abordagem e as demais que a sucederam como pertencentes a categoria do “Novo Regionalismo”, tal qual utilizada neste artigo para demonstrar a importância dada ao nível de análise regional e as novas estratégias de alinhamento provenientes dele. De

³Cabe ressaltar que embora Waltz considerasse a existência de “sistemas políticos internos”, o autor não considerou aspectos à nível interno no processo de tomada de decisão destes atores como papel de atores sociais e fatores subjetivos.

⁴Utiliza-se a abordagem de Waltz (1979) no início deste texto para contextualização da distribuição de capacidades no nível sistêmico, conforme o Realismo Estrutural se propõe. No entanto, ressalta-se essa escolha como proposição de crítica ao enfoque restrito ao nível global de análise, cujo objeto de estudo se restringe às dinâmicas das Grandes Potências, o qual é suprido pela literatura de *Regional Powers*. Embora Waltz (1979) tenha proposto uma teoria sistêmica de análise, o complexo processo de interação inserido entre a relação agente e estrutura não é abordado pelo autor – o qual este artigo assume que ocorre no nível de análise regional. Neste sentido, ao se propor em analisar sistemas regionais *per se*, utiliza-se a abordagem da COPRI (CRS de Buzan e Weaver 2003) como ponto de referência inicial nos anos 2000 para o estudo das regiões como nível primário de análise.

⁵A conceitualização da segurança é dada como um processo constitutivo não mais pautado na objetividade, que perpassa além da esfera militar, mas nas esferas política, econômica, ambiental e societal (atualmente se fala do setor cibernético). Estabelece-se que a segurança é dada como um processo constitutivo e não mais pautado na objetividade e restrito a esfera militar: tornar um tema como uma questão de segurança consiste na *securitização* deste tema, que se estabelece quando um problema é apresentado como uma ameaça existente e requer medidas emergenciais para sua resolução. A apresentação desse problema é dada a partir do “ato de fala”, onde os temas passam a ser securitizados pelo processo comunicativo (BUZAN, 1997, p. 14). Nota-se aqui o poder que é dado a linguagem como um instrumento do processo de formação de ameaças, na qual na abordagem tradicional era concebido pelo uso da força.

maneira geral, a perspectiva dos CRS norteou o avanço dos estudos regionais, em sua grande maioria representados por autores como Katzenstein (2005) (2011), Acharya (2007), Hurrell (2005), Prys (2010), Stewart Ingersoll e Frazier (2011) e Cepik (2009).

Em *Regions and Powers* (2003), Buzan e Weaver (2003), estabelecem que os processos de segurança passam a ocorrer em agrupamentos padronizados que têm uma agência interdependente de dinâmicas securitárias: esses agrupamentos são os CRS. Muito influenciado pela reformulação do padrão de relações de segurança internacional que havia na estrutura bipolar obtém-se o rompimento com a perspectiva das regiões como subsistemas subordinados ao nível global primário⁶. Nas palavras dos autores: “as ameaças aos Estados chegam mais facilmente por distâncias curtas do que por longas e a interdependência da segurança é normalmente padronizada em um agrupamento, definido como complexo de segurança” (BUZAN, WEAVER, 2003, p. 4. Tradução Nossa)⁷.

Buzan e Weaver (2003) mapearam os CRS de todos os continentes e muitas atualizações já foram publicadas dadas as alterações da conjuntura internacional. No entanto, sua moldura conceitual permanece, a qual é definida por: 1) Polaridade (distribuição de poder entre os Estados da região); 2) Polarização (padrões de amizade-inimizade entre seus atores relevantes nos 4 setores); 3) Penetração Extra-regional (relações de poder com atores externos à região, especialmente as grandes potências e superpotências) (BUZAN, WEAVER, 2003, p. 44). Cabe ressaltar que os CRS não sobrepõe o nível regional ao global ou vice versa, mas sim compete o necessário grau de autonomia às regiões para compreendê-las, e permite o estudo de polaridades regionais.⁸

Além disso, as regiões emergem como uma característica central para se pensar a ordem. Steart Ingersoll e Frazier (2011) trabalham com a ideia de ordens regionais. Ao buscar identificar as diferentes ordens regionais, os autores elencam variáveis da dimensão ideacional e material para categorizar o tipo de ordem regional. A ordem regional usualmente é definida pela atuação das Potências Regionais – Estados com capacidade suficientes para projetar poder e influenciar decisivamente a dinâmica regionalmente mas não globalmente (STEWART INGERSOLL, FRAZIER, 2011, p. 7). Autores como Flesmes (2007), Nolte (2010, 2018), Prys (2010), se concentram no estudo da categoria de Potências Regionais – utilizada para compreender novos fenômenos de regionalização, alinhamentos e mudanças estruturais.

Por sua vez, ainda quanto a importância das regiões atualmente, Kelly (2007, p. 207, Tradução Nossa), afirma que: “A história do trabalho de Buzan quanto aos níveis de análise, culmina na afirmação de que as regiões são realmente o nível de análise mais importante entre os quatro demais: doméstico, regional, inter-regional e global”. Por isso parte-se da premissa das regiões como ambientes dotados de propriedades sistêmicas que operam autonomamente e se diferem conforme seu grau de polaridade, polarização e penetração.

⁶ Para mais informações, ver Kelly (2007), “*Security Theory in the New Regionalism*”.

⁷ Neste artigo não se considera os CRS como uma teoria, mas sim como um modelo analítico aplicado ao nível regional, que se utiliza de pressupostos teóricos holísticos. Grande parte da literatura brasileira se refere aos CRS como TCRS (Teoria dos Complexos Regionais de Segurança).

⁸ Os autores desenvolvem as noções de penetração e sobreposição (*overlay*).

Mudanças estruturais e polaridade global

Debate atual: unipolaridade ou globalismo descentrado?

O debate sobre qual a caracterização do Sistema Internacional Contemporâneo é vasto e atual. Segundo Villa e Ostos (2005), as visões de caracterização dessa estrutura variam de unipolaridade à multipolaridade a até mesmo ao hibridismo (VILLA, OSTOS, 2005, p. 1)⁹. A discussão sobre polaridade global é constante. Para fins deste artigo, parte-se da unipolaridade como momento definidor do período Pós Guerra Fria. A partir do final da década de noventa e até a atualidade um composto de autores aponta que enquanto nas demais eras históricas a distribuição de capacidades entre os Estados tendia a multipolaridade e a bipolaridade, neste período, os Estados Unidos emergiram como um poder global, tornando-se um Estado Unipolar (IKENBERRY, MASTANDUNO, WOLFORTH, 2009, p. 4).

Esse composto de autores¹⁰ determina essa categorização primordialmente de acordo com a distribuição de capacidades e recursos materiais, sendo o adjetivo “unipolar” referente a um único polo no Sistema Internacional que atende aos requisitos: 1) comanda uma parcela grande dos recursos ou capacidades que os estados podem usar para alcançar seus fins; 2) se destaca em todos os elementos componentes de capacidade estatais, convencionalmente definidos com: tamanho de população e território, dotação de recursos, capacidade econômica, poder militar e “competência organizacional-institucional” (IKENBERRY, MASTANDUNO, WOLFORTH, 2009, p. 4).

Monteiro (2011, p. 14) aponta que “dizer que o mundo é unipolar significa descrever a distribuição sistêmica de poder e não somente a estratégia da Grande Potência”. Por isso o autor elenca categorias, dado que além da grande potência (*greatpower*), identificada como o unipólo, também há os *major powers* e *minorpowers*, sendo a primeira para os Estados que possuem capacidades suficientes para deter qualquer outro no sistema¹¹ e a segunda para os Estados que não dispõe de capacidades suficientes para deter o unipólo e os demais. Essas terminologias são tratadas de outras formas por outros autores¹², entretanto, servirão como base para entender os processos de formação de alianças envolvidos na configuração unipolar, a qual este artigo propõe-se¹³.

Buzan e Weaver (2003) apontaram a ordem como unipolar com primazia dos Estados Unidos. No entanto, em 2011, Buzan publicou uma revisão do seu diagnóstico sobre a caracterização do Sistema Internacional, onde apresenta a hipótese da emergência de uma “nova ordem mundial pós-colonial” livre da presença de uma superpotência, chamada “globalismo descentrado” (BUZAN, 2011, p. 16). Tal configuração

⁹ Cepik, Avila e Martins (2009) trabalham com a ideia de tripolaridade assimétrica. Para mais informações, ver “Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a Guerra e a distribuição multipolar de capacidades”.

¹⁰ Wolforth (1999), Ikenberry (2009), Walt (2009) e Mastanduno (2009).

¹¹ Estados com capacidade nuclear: China, França, Israel, Coreia do Norte, Paquistão, Rússia e Reino Unido.

¹² Walt utiliza os conceitos de *Medium Power* e *Lesser Power* (WALT, 2009, p. 88).

¹³ Wolforth (1999) desenvolve estudos que mesclam métodos quantitativos e qualitativos. Os Estados Unidos além de possuir, segundo o autor, a maior economia de alta tecnologia do mundo, também tem a maior concentração na fabricação de alta tecnologia em comparação com as outras potências. Vantagens de esferas como sua localização offshore com saída para os dois maiores oceanos do mundo e boa relação com vizinhos continentais são consideradas (WOLFORTH, 1999, p. 17).

mundial sem a presença de uma superpotência é possível, dado que este conceito é sujeito a mudanças históricas, as quais são exemplificadas pela gradual e atual perda de legitimidade dos Estados Unidos¹⁴.

Ao tratar de superpotência o autor refere-se a uma política de Estado cujo alcance político, militar, cultural e econômico se estende ao longo de todo o Sistema Internacional em grande escala, ao passo que nas grandes potências esses processos se estendem apenas para mais de uma região (BUZAN, 2011, p. 4). Este novo cenário seria composto por um mundo sem superpotências, mas sim apenas com grandes potências como se a configuração global fosse sem precedentes como “0 + x” (BUZAN, 2011, p. 4).

A discussão sobre a atual caracterização da estrutura do sistema – utilizando os termos de Waltz – é constante e permanece na agenda de pesquisa no que tange a possibilidade de contraponto a esta ordem por parte de China atualmente. Entretanto, não cabe no escopo deste artigo uma discussão profunda sobre o desenvolvimento deste debate, mas sim utilizar-se da literatura da unipolaridade no avanço dos estudos de formação de alianças, significativas nos processos de cooperação e conflito, estando essa configuração em decadência ou não.

Estratégias de alinhamento na unipolaridade

Em *The Origins of Alliances* (1987), Walt efetivamente trouxe contribuições que explicam quais fatores e forças influenciam os Estados a escolherem seus aliados. Para o autor as alianças são definidas como “arranjos formais ou informais de cooperação entre um ou mais Estados que consiste na troca de benefícios entre ambos que garantam os seus interesses” (WALT, 1987, p. 12, tradução nossa). Em seu escrito de 2009, a proposta de Walt foi trabalhar o processo de formação de alianças sob os “profundos efeitos da unipolaridade, que nunca ocorreu na era moderna” (WALT, 2009, p. 87, tradução nossa), abordando duas opções: 1) alinhamento contra o unipólo, (*Hard Balancing*, *Soft Balancing* ou *Leash Slipping*) e 2) apoio ao unipólo com a tentativa de “acomodá-lo” e explorar o seu poder, as quais formuladas por Walt (2009) são *Bandwagoning* e *Regional Balancing*. Tendo em vista que o objetivo deste artigo trata-se da aliança de Estados Unidos e Israel, serão abordadas as estratégias de suporte ao unipólo: *Bandwagoning* e *Regional Balancing*.

Bandwagoning

O *Bandwagoning* ocorre quando um Estado opta por alinhar-se com o mais forte ou o mais ameaçador para ele mesmo. Trata-se de apaziguamento: o Estado que opta por esse comportamento aceita sua vulnerabilidade e abriga-se de intenções hostis dos demais ameaçadores sob a proteção do mais forte. Segundo Walt (2009, p. 108).

Bandwagoning com o unipólo é um fenômeno recente. Para Wolforth (1999, p. 25) a configuração da unipolaridade propicia esse comportamento. Um sistema unipolar se define por aquele que o balanceamento em busca do equilíbrio com a grande potência é impossível, dado este possui uma posição única em termos

¹⁴ Aponta três aspectos para a perda da legitimidade estadunidense: declínio da aceitabilidade de sua política externa na Sociedade Internacional (ex. intervenção no Iraque); perda de posição de modelo ocidental para o mundo e ilegitimidade da hegemonia na Sociedade Internacional (BUZAN, 2011, p. 4).

de capacidades, por isso a opção que resta é o *Bandwagoning*. Essa estratégia corrobora com a teoria do autor quanto à estabilidade da unipolaridade, pois permite que o unipólo mantenha um sistema de alianças estável. No entanto, para Walt (2009) o verdadeiro *bandwagoning* permanece sendo raro dado que fortes ameaças militares não surgem a menos que conflitos de interesse sejam pronunciados. Para tratar de ameaças menores torna-se mais fácil para o Estado fraco ajustar suas políticas de forma autônoma. Caso contrário, o *bandwagoning* requer Estados extremamente fracos a ponto de depositarem sua total confiança em um poder mais forte que eventualmente pode vir a direcionar ameaças a ele no futuro. Para o autor na atual conjuntura:

Certamente, muitos Estados estão atentos ao poder dos Estados Unidos e são cautelosos em incorrer a ira de Washington. Mas ter prudência em relação ao poder dos Estados Unidos está muito longe de ser *bandwagoning*. Além de que esses Estados não endossam as posições dos Estados Unidos ou dão suporte direto aos esforços da sua política externa (WALT, 2009, p. 111. Tradução nossa).

Regional balancing

O *Regional balancing* ocorre quando um Estado opta pela alternativa de alinhamento com o poder dominante para a contenção de ameaças locais, dentro do seu contexto regional. Não pode ser confundida com o *bandwagoning*, pois aqui o que determina o ato do Estado aliar-se ao unipólo são as dinâmicas regionais. Observa-se nesta estratégia, a importância da contribuição da metodologia de estudo das regiões, abordada anteriormente. Nos termos dessa abordagem as dinâmicas regionais que determinam a escolha desta estratégia pelo Estado local são os padrões de cooperação e conflito a polaridade regional e as relações de poder das potências regionais com os atores externos.

Tal estratégia é motivada por “poderes locais”. Essa denominação é tratada de maneira aprofundada nas contribuições da literatura do Novo Regionalismo, anteriormente mencionada. Para Acharya (2007, p. 629) o pós Guerra Fria proporcionou que as regiões não só adquirissem maior importância nas relações de cooperação e conflito, mas também autonomia substancial sobretudo securitárias, no sistema de interações das potências globais, o que dificilmente ocorria antes por conta das intrusões político-militares das duas grandes potências. Para Walt (2009, p. 114), o *Regional Balancing* já consistia em uma estratégia comum antes do advento da unipolaridade. O fato novo é que a configuração da unipolaridade contribui para que formas particulares de distribuição de poder ocorram em diversas partes do globo¹⁵. Por isso, esse trabalho utiliza-se da metodologia de estudo de regiões como um dos auxílios para a compreensão desse fenômeno.

Israel: atual política declaratória de defesa

Regional powers: o caso de Israel

Situado geograficamente na região do Oriente Médio, referida como o berço da humanidade entre três continentes¹⁶, estrategicamente composto por ampla extensão marítima para o Mar mediterrâneo,

¹⁵Autores como Huntington (1999) denominam a estrutura desse cenário como “uni-multipolar”.

¹⁶Partimos do pressuposto de que o termo Oriente Médio deve ser utilizado com ressalva. Feraboli (2007), aponta que “o conceito de Oriente Médio” é um termo imperialista por natureza, na medida em que a delimitação dessa região é definida pelos interesses dos grandes poderes, neste caso, os Estados Unidos.

encontra-se Israel. Considerando o Sistema Regional do Oriente médio como um ambiente sistêmico dotado de dinâmicas próprias, conforme a literatura aqui abordada, esta seção objetiva apresentar de forma breve, as relações de Israel no Sistema Regional do Oriente Médio como um caso de *Regional Power*, caracterizado pela sua agência regional no que tange as relações de inimizade e legitimidade contestada¹⁷, para posteriormente apresentar o histórico da aliança de Estados Unidos e Israel.

O Sistema Regional do Oriente Médio (SROM) possui um número considerável de potências regionais com capacidades suficientes de exercer agência. Para Zahreddine e Teixeira (2015, p. 75), “no caso do Oriente Médio em vários momentos não é possível destacar uma única potência regional em virtude do embate constante entre dois ou três atores regionais, com característica de poder e atores semelhantes”. Por meio da literatura trabalhada, adota-se neste artigo que Israel se caracteriza como uma potência regional.

Nos termos de Buzan e Weaver (2003, p. 37) e Beck (2014), Israel é identificado como uma potência regional. Trata-se de um Estado com capacidades militares, econômicas e políticas capazes de definir a polaridade da região. Segundo Flandes (2007), as potências regionais são mensuradas por duas principais variáveis que o autor distingue: recursos materiais (economia e recursos demográficos) e recursos ideacionais (dimensão simbólica, ideológica e subjetiva traduzida na cultura, normas e valores). Além dessas características de mensuração, Flandes (2007, p. 10) aponta que as potências regionais, em sua maioria, exercem agência no seu entorno regional com o suporte de algum *great power*, tal qual o caso de Israel.

Quanto a primeira é imperativo afirmar o poder relativo de Israel na região. Kappel (2014, p. 149), mensurou a capacidade de Israel em termos de economia de mercado e dinamismo tecnológico. Trata-se do único país do SROM que obteve capacidade de transformar uma economia agrária em uma economia de alta tecnologia. Desde a década de cinquenta, Israel se manteve no topo como país líder em inovação do SROM. No ano do relatório, o autor apontou que Israel possui vantagem competitiva - em termos de progresso tecnológico, crescimento econômico e renda per capita, com maior atuação que a Turquia, país que possui uma significativa economia de inovação. Todas as características de desenvolvimento do país o colocam em uma situação de “uma economia altamente desenvolvida, estagnada em uma região movida pela crise” (KAPPEL, 2014, p. 149).

Outro indicador que qualifica Israel como potência regional é seu programa nuclear. O Estado exerce uma política pouco transparente em relação ao seu arsenal nuclear, e muitas fontes são restritas. Cohen (2008), historiador israelense, apresentou um estudo sobre o programa nuclear israelense, onde afirmou que o projeto nuclear de Israel se inicia já em 1949, com Ben-Gurion (COHEN, 2008). Algumas estimativas elaboradas pelo SIPRI, em 2012 apontaram que Israel possuía 80 ogivas nucleares (instaladas ou não) (SIPRI, 2012).

No que tange o segundo indicador, recursos ideacionais – subjetivos em sua mensuração – Flandes (2007, p. 9) aborda que uma potência regional é definida por exercer agência em seu entorno regional, independente se suas relações forem de amizade ou inimizade. Ao observarmos, com o enfoque construtivista, que as preferências dos Estados são moldadas pelo compartilhamento de suas identidades,

¹⁷O estudo de Israel como uma Potência Regional faz parte da pesquisa iniciada na Dissertação de Mestrado dx autxr.

normas e valores, Israel é um caso que merece relevância. Auto declarado como Estado Judeu, Israel trata-se de um caso cuja identidade nacional esteve presente no ideal de sua construção, a partir dos fundamentos do sionismo. Nas primeiras duas décadas de sua existência, a elite israelense, apoiada pela maioria da população, se utilizou do discurso sionista para assegurar a defesa da nação e proteção aos judeus imigrantes que o Estado recebia (BECK, 2010, p. 140)¹⁸.

Para Beck (2014, p. 136), Israel é um definidor da agenda de segurança regional do seu CRS desde sua criação. Trata-se de um caso relevante dado que sua agência na região é protagonizada pelo fruto de relações de inimizade e conflito. A afirmação de Beck (2014) vai a encontro com o proposto por Stewart-Ingersoll e Frazier (2011, p. 7), que consideram que capacidades suficientes para projeção de poder e alteração de ordem dentro do CRS, já é condição necessária para o protagonismo deste Estado como uma Potência Regional. Por sua vez, Beck (2014, p. 135) conclui que existe uma relação dual antagônica no caso israelense. Se por um lado, o país demonstra características que o classificam como potência regional, como as mencionadas por Kappel (2014), e seu arsenal nuclear; por outro lado, o Estado detém de uma população pequena e de uma reputação regional extremamente baixa, o que o impede assumir qualquer posicionamento de liderança na região (BECK, 2014, p. 129). Sua agência regional é protagonizada, portanto, pelo conflito.

Estabelecida a contextualização teórica de Israel como Regional Power, outro fator condicionante, que cabe a prioridade deste trabalho é sua relação com os Estados Unidos. O início do envolvimento dos dois países foi evidente desde a administração Truman, que no fim da década de 40 apoiou a criação do Estado. Posteriormente a aliança manteve-se consistente com o governo Kennedy, ainda que os Estados Unidos tenham se aproximado do Egito. Mas consolidou-se somente na década de 1960, com o Governo Johnson que iniciou o fornecimento de armas ao país. Para Feldberg (2008, p. 20), a aliança entre EUA e Israel foi fruto de uma inevitável polarização no contexto da Guerra Fria e surgiu como consequência da radicalização do Egito, do envolvimento deste com a União Soviética e da impossibilidade de os Estados Unidos engajarem a maioria dos países árabes no esforço de contenção (FELDBERG, 2008:20). No entanto, essa relação privilegiada não se trata apenas da existência de incentivos estruturais, conforme será abordado na próxima seção.

Estados Unidos e Israel: histórico da aliança

Nunca teve um acordo formal, mas jamais fora questionada quanto ao seu nível de comprometimento. (WALT, 1987, p. 12. Tradução nossa).

Como já mencionava Walt (1987, p. 12), a aliança de Estados Unidos e Israel “nunca teve um acordo formal, mas jamais fora questionada quanto ao seu nível de comprometimento”. A análise desta aliança apresenta a existência de um forte insumo de política interna estadunidense importante para entender os

¹⁸ Nesse momento, surge a consolidação das Forças de Defesa de Israel (FDI), que segundo projeto de Ben-Gurion ultrapassavam os limites de restringir-se apenas a defesa do território, mas seriam responsáveis por atividades das esferas de saúde, educação e reforma agrária do país.

mecanismos de formulação da política externa. Trata-se de um complexo processo que desde a criação do Estado judeu envolveu características estruturais, identitárias e o organizado *lobby* judeu existente no âmbito interno estadunidense¹⁹. Nesta seção busca-se sintetizar o histórico inicial da aliança dos dois países como ferramenta para se compreender seu impacto na análise da política de defesa israelense.

No contexto de pós Segunda Guerra Mundial, os elementos do cálculo estratégico dos Estados Unidos de apoio a criação do estado de Israel eram compostos pela necessidade de compensar o reconhecimento soviético ao país israelense, além do interesse no petróleo da região. A opção pelo apoio a causa israelense seria decidida pelo presidente Truman como única alternativa para resolver o problema dos refugiados judeus na Europa. Conforme análise de Feldberg (2003, p. 21) os Estados Unidos tiveram participação vital na criação do Estado de Israel e tornaram-se principal aliado israelense na disputa com os países árabes alinhados com a URSS. Para Reich (2004), por parte de Israel, devido a sua vulnerabilidade geográfica, isolamento político e hostilidade em meio a um mundo árabe armado, o país identificou a necessidade do suporte de um aliado forte (REICH, 2004, p.121).

A partir da administração Kennedy, na década de sessenta os Estados Unidos assumem Israel como parceiro econômico e estratégico. O interesse do país estava centrado na garantia da supremacia israelense em contraponto a supremacia egípcia, até então aliada a URSS. Desde a proclamação do Estado de Israel em 1948 até a metade da década de 1970, com todos os conflitos que seguiram-se na Guerra Fria, os Estados Unidos, na condição de superpotência, utilizou Israel como assegurado de seus interesses no Oriente Médio. E da mesma forma, Israel utilizou os Estados Unidos para proteção. Pode-se elencar que o histórico da aliança dos dois países no período de (1948 – 1974) caracterizou-se pelos seguintes pontos de variação: Gênese da Aliança, Distanciamento e Reaproximação, conforme demonstra o quadro a seguir nos setores político, econômico e securitário (LOOSE, 2015, p. 49).

Quadro 1: Pontos de variação da aliança de Estados Unidos e Israel na esfera política, econômica e securitária.

Período	Política	Econômica		Securitária
		Importação	Exportação	
Gênese da aliança (1948 – 1953)	1948: Apoio Político Fundação do Estado de Israel; Apoio Político a crise dos refugiados judeus; Apoio diplomático: Resolução 181 – ONU.	Total Bruto no período: \$42.400.0000	Total bruto no período: \$474.000.000	Não havia fornecimento de armas. <i>Operation Stockpile</i>
Distanciamento (1953 – 1958)	Alinhamento a outras potências regionais; Israel como empecilho à cooperação árabe no esforço antissoviético Apoio a regimes nacionalistas; Crise Diplomática 1953 Israel: Desvio águas Alto Jordão e invasão cidade de Qybia	Total Bruto no período: \$100.000.000	Total bruto no período: \$543.000.000	Suez 1956: limitar a ação de um Israel “poderoso”; Bloqueio ao fornecimento de armas; Suspensão da entrega de lotes de aviões; 1957: exigência retirada tropas SINAI

¹⁹ Para mais informações sobre os condicionantes da aliança ver LOOSE (2015).

Reaproximação (1958 – 1973)	Israel torna-se elemento fundamental na contenção; Apoio: construção do arsenal nuclear Guerra 1967: EUA oferece incentivos à adaptação israelense e seus objetivos	Total bruto no período: \$826.000.000	Total Bruto no período: \$2.754.000.000 ²⁰	Rompimento do bloqueio. Objetivo era manter equilíbrio com URSS; Torna-se principal fornecedor de armamentos convencionais e não-convencionais; Primeiro acordo: fornecimento armas mísseis antiaéreos Hawk F16, envio de aviões Phantom F4.
--------------------------------	---	--	--	--

Fonte: LOOSE (2015), p. 51.

De acordo com Walt (2009, p. 114), o desejo por proteção do unipólo, traduzido na estratégia do *Regional Balancing* como visto anteriormente é exemplificado no caso de Israel. Há uma particular característica nesta aliança: assim como Israel depende dos Estados Unidos desde a década de 1960 em termos econômicos e estratégicos, os Estados Unidos também dependem da aliança para sua relação com outras potências aliadas da região, como Arábia Saudita, Jordânia, Egito e as monarquias do Golfo Pérsico. Na configuração de unipolaridade, trata-se de uma relação de duplo interesse por parte do unipólo, Estados Unidos, e por parte de Israel como potência regional autônoma, que alinha sua estratégia nacional de defesa aos interesses do aliado.

Atual política declaratória de defesa de Israel

Os documentos oficiais de defesa dos Estados têm o objetivo de divulgar para a comunidade internacional o planejamento em segurança e defesa nacional. As constituições dos Estados variam no que diz respeito à divulgação de sua estratégia de defesa. Particularmente neste caso a versão analisada se trata do único documento divulgado na história do Estado, aprovado pelo governo e divulgado ao público²¹. Anteriormente Israel nunca levou ao público uma doutrina de segurança nacional formalizada desde a época de Ben-Gurion, com a Declaração de Independência e propósito das Forças de Defesa Israelenses (FDI).

Publicado em agosto de 2015, com trinta e três páginas, intitulado de “*The Israel Defence Forces Strategy*”, a versão não-classificada da doutrina de defesa das FDI apresenta as novas diretrizes das FDI em termos estratégicos e operacionais em resposta às principais ameaças enfrentadas pelo Estado. No ano seguinte, o documento foi traduzido pelo *Belfer Center for Science and International Affairs*, de Harvard. Segundo o Instituto, já na epígrafe ao documento, a tradução, acompanhada de notas próprias, tem o “intuito de encorajar o debate sobre como as lições aprendidas por Israel podem informar e enriquecer a segurança nacional dos Estados Unidos”. (IDF, 2016, p. 5). Quanto a sua organização textual, além da introdução e conclusão o documento é organizado por cinco capítulos, dos quais seguem: capítulo 1: *The Strategic Framework*; capítulo 2: *The Strategic and Operational Environment*; capítulo 3: *Deploying the IDF’s Force*; capítulo 4: “*The Command and Control Concept and Preparing the IDF for Combat*”; capítulo 5:

²⁰ Observa-se o aumento considerável nas trocas comerciais no período da reaproximação. A partir da década de 1970 as relações econômicas de Estados Unidos e Israel apresentam crescimento exacerbado.

²¹ No caso brasileiro, por exemplo, é estabelecida pela constituição a divulgação ao público do documento com periodicidade de quatro anos.

“*Builgind the IDF’s Force*”; capítulo 6. Os três primeiros objetivam estabelecer a doutrina de segurança de Israel, utilizando-se de aspectos teóricos da guerra. Já os três últimos têm como enfoque o ambiente operacional das FDI e suas táticas no cenário de conflito.

Ao sinalizar a experiência das FDI em sua capacidade de aprendizado conforme as alterações da natureza e das ameaças enfrentadas por Israel, já na seção introdutória, o Chefe do Comando Maior, General Eizenkot sinaliza o preparo das FDI para o combate no cenário onde as forças não convencionais e ameaças distantes ao Estado são as protagonistas:

O documento de defesa nacional apresenta as mudanças que as Forças de Defesa Israelenses (FDI) tendem a sofrer tendo em vista os desafios futuros e mudanças nas características do inimigo, tais quais: reforçar e aprimorar a eficácia das manobras em terra; diversificar as capacidades operacionais nas campanhas de guerra; fortalecer a dimensão cibernética e preservar a inteligência e superioridade aérea e naval. Quanto ao uso da força, a estratégia é baseada em princípios imutáveis – dissuasão, alerta precoce, defesa, derrota do inimigo e vitória. Além disso, essa abordagem define a doutrina de comando e controle para o combate, com o objetivo de permitir o uso eficaz das capacidades das FDI em todo o teatro de guerra. (IDF, 2016, p.7. Tradução nossa)²².

Israel é um Estado onde a maioria das informações de defesa são restritas ao governo. A divulgação ao público deste documento rompe com uma tradição estratégica do país, a qual cabe contextualização. Tais justificativas podem ser analisadas tanto do ponto de vista doméstico, quanto regional. No âmbito regional do SROM, o qual cabe o recorte deste artigo, são muitos aspectos de transformação de ameaças que se pode elencar, especialmente após a Guerra do Líbano de 2006²³. Nos anos 2014 e 2015 cabe salientar dois importantes fatores em andamento na região: intensificação do Conflito na Síria, intensificação do conflito israelo-palestino com a Operação Margem Protetora de 2014; e questão nuclear iraniana.

A questão nuclear iraniana também merece atenção, devido o reflexo dos interesses estadunidenses. Segundo Herzog (2015), o documento serve como uma base para o estabelecimento de um acordo entre Estados Unidos e Israel quanto ao Irã²⁴. Após a Guerra de 2006, Israel enfrenta uma “trégua” de beligerância com os vizinhos, com exceção obviamente da Faixa de Gaza. Observa-se que houve uma diminuição por parte da ameaça, quanto ao uso da força regular militar, sendo a estratégia do inimigo não mais a invasão ao território de Israel, por meios convencionais militares, mas sim o ataque por meio da penetração de atividades terroristas em outras esferas. Esse fator impõe as FDI um compromisso maior com o investimento em tecnologia e inteligência. Não obstante, quanto a este fator, para Herzog (2015) a publicação sem precedentes do documento pode ser motivada pelo desejo de moldar o debate público sobre a prioridade do Estado quanto a alocação de recursos nacionais para segurança e defesa (HERZOG, 2015).

A formulação da política e estratégia nacional de defesa é baseada em uma perspectiva multidimensional de defesa que atenta para a inclusão de ameaças nas esferas não estatal e cibernética,

²² No original: The “IDF Strategy” document presents the changes the IDF needs to undergo in light of the future challenges and changes in the characteristics of the enemy, such as reinforcing and improving the effectiveness of ground maneuvers, diversifying operational capabilities in campaigns between wars, strengthening the cyber dimension, and preserving intelligence, aerial, and naval superiority. As to the use of the force, the strategy is based on unchanging principles — deterrence, early warning, defense, defeating the enemy, and victory. In addition, the approach sets out the command and control doctrine for combat with the aim of enabling the effective use of the IDF’s capabilities in the entire war theater (IDF, 2016, p. 7).

²³ Na qual demonstrou-se uma fragilidade tática por parte das FDI.

²⁴ Cabe ressaltar que a Guarda Revolucionária do Irã, força nacional que controla o armamento nuclear iraniano foi fundamental no reaparelhamento e treinamento do Hezbollah, mostrado para o mundo na Segunda Guerra do Líbano.

tendo como base os seguintes princípios: dissuasão, *detection*, defesa e derrota do inimigo. O princípio de estratégia norteador do documento baseia-se no conceito militar tradicional israelense, *Security Triangule*,²⁵ que inclui: dissuasão, defesa e derrota do inimigo (IDF, 2016, p. 3). O primeiro capítulo apresenta o quadro geral da estratégia, sendo base para os capítulos posteriores, sintetizados no quadro a seguir:

Quadro 2: IDF – 2016, panorama estratégico

Elementos	Interpretação do Estado	
Metas nacionais	Assegurar a existência de Israel; Preservar suas características como um Estado Judeu e democrático; Assegurar poder econômico e social; Manter o <i>status</i> regional e internacional; Buscar a paz com os vizinhos.	
Princípios de segurança nacional	Princípio norteador: dissuasão, <i>detection</i> , defesa e derrota do inimigo	(i) estratégia defensiva; (ii) conceito militar ofensivo; (iii) cooperação estratégica; (iv) fortalecimento da cooperação regional; (v) manutenção da vantagem relativa em qualidade humana, capacidade tecnológica e inteligência.
	Estabelecimento de períodos extensos de segurança	Para promover o desenvolvimento da sociedade, economia e ciência.
	Criação de dissuasão	Dissuasão para elementos do ambiente regional que possam causar ameaças.
	Rotina	Realizar, aprofundar e manter a dissuasão por meio da construção da força. Ativar as organizações de segurança de forma coordenada para prejudicar as capacidades e acúmulo de força do inimigo.
	Atos de emergência em período de guerra	Alertar para a ameaça. Limitar o dano ao Estado de Israel e manter a dissuasão regional.

Fonte: elaboração própria a partir de *The IDF Strategy* (2016).

Definição do inimigo

A leitura de Israel quanto a percepção de ameaças está interligada a conjuntura do caráter difuso dos problemas de segurança. Compreendemos como *percepção* a construção de percepções compartilhadas pelo processo de socialização de Israel no seu CRS, a partir de uma visão construtivista. Fator evidenciado no comportamento da categoria aqui analisada, inserida nos recursos imateriais da dimensão ideacional das potências regionais como uma capacidade estatal, conforme mencionado em FLEMES (2007). A interpretação do Estado parte de uma percepção multidimensional da segurança que inclui as ameaças de caráter tradicional e não tradicional. Quanto a segunda, diversas vezes é ressaltado no documento como ameaças: organizações terroristas e ameaças da esfera cibernética. O trecho abaixo apresenta de forma introdutória essa leitura de Israel:

Nos últimos anos, numerosos fenômenos ocorreram no ambiente estratégico do Estado de Israel, levando a mudança nas características da ameaça, juntamente com a força do Estado de Israel, que se espalharam do ambiente imediato para círculos distantes. Este documento baseia-se no entendimento de que as ameaças convencionais e não convencionais decorrentes do primeiro círculo estão em declínio, enquanto por outro lado, detecta-se um aumento nas ameaças sub-convencionais (como organizações terroristas que utilizam recursos subterrâneos) ou incêndio de alta trajetória e ameaças cibernéticas. Este documento foi escrito, tendo em mente que ao longo do “Multi-Year Plan”, as FDI devem ser fortalecidas tanto para a defesa de várias arenas quanto para a defesa multidimensional, e para ataques em várias frentes simultaneamente, portanto, devemos estar preparados para agir.” [...]. (IDF, 2016, p. 2. Tradução Nossa)²⁶.

²⁵ Termo cunhado por Ben-Gurion.

²⁶ No original: In recent years, numerous phenomena have taken place within the strategic environment of the State of Israel, leading to changes in the threat characteristics along with the strength of the State of Israel, which have spread out from immediate surroundings to distant circles. The document is based on the understanding that the conventional and nonconventional threats

Observa-se que mesmo com o surgimento de ameaças não convencionais, Israel não descarta as ameaças de origem convencional e estatais, a qual enfrenta em sua rotina de ação das FDI. Conforme expresso, se no passado o inimigo tinha o esforço em promover o nacionalismo árabe, buscando derrotar Israel por meio de ações militares convencionais, atualmente o país identifica que o inimigo mudou seu *modus operandi*, onde combina as atividades militares regulares com guerrilhas e terrorismo por meio da “*soft warfare*” (IDF, 2016, p.7). A alteração de enfoque da percepção foi desencadeada a partir dos atentados de onze de setembro²⁷. No combate aos ataques preemptivos²⁸ dos Estados Unidos, a tendência das organizações não estatais não era a ação direta. Por sua vez, tais ameaças são apontadas e elencadas em sub categorias: estatais, organizações sub-estatais e organizações terroristas²⁹ sem conexão com um Estado específico, conforme o quadro 3 as sintetiza. Aqui a definição do inimigo – como sendo o nacionalismo árabe – é expressa de maneira clara no documento, conforme o trecho a seguir:

A ameaça ao Estado de Israel sofreu uma mudança nos últimos anos. **No passado, o inimigo se esforçava para promover a nacionalidade árabe** e principalmente tentou derrotar Israel por meio de ações militares convencionais. Hoje, porém, **o inimigo é caracterizado por atributos locais, étnicos e religiosos**. O *modus operandi* do inimigo mudou e agora combina atividades militares regulares, guerras de guerrilha, terrorismo e “soft war”. (IDF, 2016, p. 13. Tradução Nossa. Grifos da autora.)

Quadro 3: Fatores de ameaças

Elementos	Interpretação do Estado	
	Estatais	Irã, Líbano e Síria (desintegrada)
	Organizações “sub-estatais”	<i>Hesbollah e Hamas</i>
	Organizações terroristas não-estatais	<i>Global Jihad, Palestinian Global Jihad, Estado Islâmico</i> e outras ³⁰

Fonte: elaboração própria com base na IDF (2016).

Dois fatores deste levantamento merecem destaque para os resultados obtidos neste artigo: 1) observa-se que todas as ameaças identificadas no documento divulgado ao público são de origem árabe; e 2) as ameaças identificadas fazem parte da seara de rivalidade dos Estados Unidos. A menção a Irã, Líbano e Síria merece atenção dado o contexto de publicação do documento. A República Islâmica do Irã trata-se de uma potência regional que historicamente busca por uma liderança baseada na religião. Atualmente, o Irã busca em sua política externa exercer uma forte oposição ao Ocidente, principalmente a Estados Unidos e

stemming from the first circle are on the decline, while, on the other hand, an increase has been detected in sub-conventional threats (such as: terror organizations, using underground capabilities, or high trajectory fire to mention but a few) and cyber threats. This document has been written having in mind that in the course of the Multi-Year Plan, the IDF's strength must be built up both for multi-arena and multidimensional defense, and for attacks on a number of fronts simultaneously, and therefore we must be prepared to take action. (IDF, 2016, p. 2).

²⁷ Para mais informações sobre os atentados de 11 de setembro no Oriente Médio, ver Zahreddine e Teixeira (2015) “*A Ordem Regional no Oriente Médio 15 anos após os atentados de 11 de setembro*”.

²⁸ Ataque preemptivo refere-se a estratégia de se obter vantagem na guerra em relação ao inimigo.

²⁹ Ressalta-se que a definição de terrorismo está sendo utilizada conforme interpretação do Estado de Israel. No entanto, tal termo merece atenção, especialmente por ser utilizado como justificativa por parte de Israel na ofensiva contra as organizações palestinas. Importante ressaltar que o terrorismo não se constitui por um fenômeno novo na história, ainda na década de 1990, a AGNU adotou a declaração de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional. No entanto foi após os atentados de 11 de setembro que essa expressão passou a integrar a linguagem cotidiana do Ocidente, especialmente com o estabelecimento do comitê antiterrorismo.

³⁰ Não especificadas pelo Estado.

Israel, formando um eixo de resistência juntamente com seus aliados estatais: Síria; e não estatais Hezbollah (no Líbano) e Hamas (Palestina) (FÜRTIG, 2014).

O Líbano, no período da Guerra Fria fez parte da coalização com a antiga URSS e atualmente sofre um processo de fragmentação. Trata-se do país que sedia um dos maiores grupos armados do SROM, Hezbollah, por sua vez também mencionado, que declara oposição a Israel e Estados Unidos. Já a Síria, que conquistou sua independência no período próximo a Israel, 1946, além de ter sido forte aliada da URSS na Guerra Fria foi precursora de uma possível nação pan-árabe junto ao Egito³¹.

Após a Primavera Árabe (2011) o país foi palco de conflitos sangrentos e de desintegração. Embora tenha tentado em 2007 restabelecer relações com diversos países, incluindo Estados Unidos, a tentativa foi fracassada e o período de reformas durou pouco. Os sírios foram deixados à mercê de sua fraqueza institucional, tribunais ineficientes, corrupção endêmica e uma burocracia ineficiente (VISENTINI, 2014, p. 146). Quanto as organizações sub-estatais, além de Hezbollah, a menção ao Hamas, cuja rivalidade é histórica e se acentuou no período das intifadas (primeira e segunda), representa o padrão de continuidade do conflito israelo-palestino na impossibilidade de busca por paz e cessar fogo.

Tais percepções são novamente evidenciadas quando menciona-se as características da lógica estratégica do inimigo, as quais expressas: “i) O inimigo busca impor o domínio islâmico sobre o Oriente Médio, incluindo o Estado de Israel. Atua para corroer e exaustar a sociedade israelense. (ii) Os movimentos islâmicos de resistência buscam a substituição do estado-nação, tentando se estabelecerem nas fronteiras de baixa governabilidade.(iii) Problemas desafiadores com países Ocidentais, afetam a legitimidade do conflito com Israel (IDF, 2015, p. 7).

Considerações Finais

Ainda que com os desdobramentos atuais quanto sua legitimidade e declínio, a emergência da unipolaridade exerceu impacto nos processos de política internacional, tais quais estratégias de alinhamentos. Conforme analisado, observou-se que neste contexto de distribuição de capacidades, inclui-se uma categoria de poderes locais capazes de exercer agências nos seus respectivos sistemas regionais por meio de estratégias de alinhamento com poderes globais. Por meio do arcabouço do Novo Regionalismo, a abordagem dos CRS permite a análise de polaridades regionais. Não obstante, identificou-se que a emergente literatura sobre potências regionais auxilia na compreensão da estratégia de *Regional Balancing* tal qual abordada por Walt (2009). O que determina a estratégia de alinhamento da potência regional com o unipólo são as dinâmicas regionais. Aplicado ao caso israelense, essa estratégia se evidencia por três fatores: i) cenário regional de legitimidade contestada e ii) histórico da aliança com Estados Unidos; iii) divulgação do documento da sua doutrina nacional de defesa. Se por um lado, os Estados Unidos na sua condição de unipólo se utiliza de Israel como assegurador de seus interesses para a conjuntura do Sistema Regional do Oriente Médio, por outro lado, Israel na sua condição de potência regional busca proteção do seu histórico

³¹ Com a iniciativa de instauração da República Árabe Unida (1958), junto ao Egito.

aliado ocidental pela estratégia do balanceamento regional. Conclui-se que trata-se de uma relação de ajuda mútua em que um Estado se vale da polaridade do outro, em diferentes níveis de análise.

A partir da análise exploratória dos capítulos iniciais da IDF (2015), com enfoque na definição do inimigo, corroboramos com a hipótese de que as ameaças estatais declaradas por Israel, tais quais: Irã, Líbano e Síria –, sub-estatais – Hesbollah e Hamas e não-estatais – *Global Jihad*, *Palestinian Global Jihad* e Estado Islâmico, fazem parte da seara de rivalidade dos Estados Unidos e são produto da congruência de interesses mútuos dos dois países na região: contenção do crescimento militar dos países árabes aliados da URSS que contestam a existência de Israel. Para além da análise do conteúdo documental, cabe salientar o contexto conjuntural relevante para atuação dos Estados Unidos, que data a divulgação do documento, caracterizado pela intensificação do conflito na Síria; intensificação do conflito israelo-palestino (Operação Margem Protetora) e intensificação da questão nuclear iraniana. Com a atual administração de Donald Trump e com os recentes eventos como a retirada conjunta de ambos países da UNESCO (2017) e o reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel por parte dos Estados Unidos (2017) é possível afirmar que este comprometimento retrata um processo de continuidade sem prospecção de mudança, tal qual conforme analisou-se: está inserido na sua atual política declaratória. Frente ao cenário de improvável alteração da situação Palestina e dos próximos anos de Trump no poder é possível afirmar que os “irmãos no Oriente Médio” tendem a permanecer mais interligados do que jamais estiveram.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. The Emerging Regional Architecture of World Politics. **World Politics**, 59, 2007. pp.629-652
- BECK, Martin. The Concept of Regional Power as Applied to the Middle East. In FÜRTIG, Henner (ed.). **Regional Powers in the Middle East: new constellations after the arab spring**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2014. pp.1-20.
- BECK, Martin. Israel: Regional Politics in a Highly Fragmented Region. In: **Regional Leadership in the Global System Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers**. Organizado por Daniel Flesmes. PP. 127 – 151. England, USA: Ashgate Publishing. 2010
- BUZAN, Barry. The Inaugural Kenneth Waltz Annual Lecture: A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism. *International Relations*, v. 1, n. 25, p. 3-25, 2011.
- BUZAN, Barry. Rethinking Security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, v. 32, n. 1, p. 5-28, 1997
- BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers. 1998.
- CASTELLANO, Igor. **Política externa na África Austral: causas das mudanças nos padrões de cooperação-conflito (1975-2010)**. 2014. 437 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Ciências Econômicas, PPGEI, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2015.
- FELDBERG, Samuel. **Estados Unidos e Israel: Uma aliança em questão**. São Paulo. Editora Hucitec, 2008.

- FERABOLLI, Silvia. Relações Internacionais do Mundo Árabe: Os Desafios para a Realização da Utopia Pan-Arabista. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol. 29, no 1, janeiro/junho 2007, p. 63-97.
- FLEMES, Daniel. Conceptualising Regional Power in International Relations: Lessons from the South African Case. **GIGA Working Paper Series**. June, 2007.
- FÜRTIG, Henner. Prospects for New Regional Powers in the Middle East. In FÜRTIG, Henner. (ed.). **Regional Powers in the Middle East: new constellations after the arab spring**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2014. pp.209-220.
- HALLIDAY, Fred. **The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology**. Cambridge University Press. Cambridge. 2005.
- HERZOG, Michel. "New IDF Strategy Goes Public". **The Washington Institute: Improving the quality of the U.S Middle East Policy**. 2015. Disponível em: < <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/new-idf-strategy-goes-public> > Acesso dezembro de 2018.
- HINNEBUSCH, Raymond. Failed Regional Hegemons: the case of the middle east regional powers. South Orange: Journal of Diplomacy and International Relations, v.XIV, n. II, 2013. pp.75-88.
- HOBSBAWM. Eric. **A Era dos Extremos: O Breve Século XX - 1941-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IKENBERRY, John. MASTANDUNO, Michael. WOLFORTH, William. Introduction: Unipolarity, State Behavior and Sistemic Consequences. **World Politics**, V. 61, N. 1, January 2009, pp. 1-27
- ISRAEL. **The Israel Defense Forces Strategy (IDF 2016)**. The IDF Chief of the General Staff. Translation by Susan Rosenberg. Research Assistance by Henry Rome Design & Layout by Andrew Facini, President and Fellows of Harvard College. Printed in the United States of America. 2016.
- KAPPEL, Robert. Israel: The Partial Regional Power in the Middle East. In: **Regional Powers in the Middle East**. Organizado por Henner Fürtig. PP. 145 – 163. New York: Palgrave Macmillan. 2014.
- LOOSE, Júlia. **A Construção da aliança de Estados Unidos e Israel: incentivos estruturais, identidade e lobby**. 2015. 82 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Santa Maria. 2015.
- MONTEIRO, Nuno. Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful. **International Security**, Vol. 36, No. 3, Winter 2011/12, pp. 9 -40.
- PECEQUILO. Cristina. **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança?** Editora UFRGS. Porto Alegre. 2003.
- PRYS, Miriam. Hegemony, Domination, Detachment: Differences in Regional Powerhood. **International Studies Review**, Malden, v. 12, n. 4, p. 479-504 , 3 Dec. 2010.
- ROCHE, Alexandre. O Oriente Médio pós-Guerra Fria: a geopolítica e o processo de paz Israel –OLP. **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n. 51, p. 17-45, jan./jun. 2012.
- SINGER, J. D. **The Level-of-Analysis Problem in International Relations**. World Politics, 14(1), 77-92, 1961.
- STEWART-INGERSOLL, Robert. FRAZIER, Derrick. **Regional Powers and Security Orders: A Theoretical Framework**. London, Routledge Global Security Studies, 2011.

- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. 2012. **Yearbook: armaments, disarmament and International Security**. Stockholm International Peace Research Institute database. 2012.
- VILLA, Rafael Duarte. OSTOS, Maria Del Pilar. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Rev. Brasileira de Política Internacional**. 28 (2): 86-110 [2005].
- VISENTINI. Paulo Fagundes. **O Grande Oriente Médio: da descolonização à primavera árabe**. Rio de Janeiro: Elsevier. 2014.
- WALT, Stephen. Alliances in a Unipolar World. **World Politics**. V. 61 / Issue 01 /January 2009, pp 86 – 120.
- _____. **The Origins of Alliances**. Corneel University Press. Ithaca and London. 1987. WALT 2009
- WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Tradução: Maria Luísa Felgueiras Gayo. Lisboa. Gradiva. 2002.
- WOHLFORTH, William. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v. 24, n. 1, Summer 1999, p. 5-41.
- ZAHREDDINE, Danny. TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa. A Ordem Regional no Oriente Médio 15 anos após os atentados de 11 de setembro. **Revista de Sociologia e Política**. V. 23, n. 53, p. 71-98, mar, 2015.

*Recebido em 9 de maio de 2019.
Aprovado em 5 de setembro de 2019.*

RESUMO

Este artigo tem como objetivo primário a análise exploratória do documento da Política Declaratória de Defesa de Israel, divulgada ao público pela primeira vez na história do Estado (2015). Como objetivo secundário, busca-se analisar o reflexo da aliança histórica de Estados Unidos e Israel na Política de Defesa israelense, objetivando o recorte analítico quanto à interpretação do país no que tange a definição do inimigo. Em face deste cenário parte-se do seguinte problema de pesquisa: Qual o papel dos Estados Unidos na construção da atual política declaratória de defesa de Israel no que tange a identificação de ameaças? A hipótese inicial considera que as ameaças identificadas por Israel são produto da aliança histórica e congruência de interesses de ambos países para o Sistema Regional do Oriente Médio. Argumenta-se que a congruência de interesses de Estados Unidos e Israel se traduzem na estratégia de alinhamento de *balanceamento regional*. Para melhor compreensão ao leitor, a estrutura do texto se divide em duas seções que correspondem aos objetivos do trabalho: inicialmente analisam-se as mudanças estruturais do período Pós Guerra Fria e o arcabouço teórico de alinhamentos sistêmicos; na segunda seção apresenta-se o estudo da Política Declaratória de Defesa israelense, atentando-se para os seguintes fatores: i) caso de Israel como *Regional Power*; ii) histórico da aliança com Estados Unidos, e iii) análise do documento “*The Israel Defense Forces Strategy*” (2015). A metodologia empregada consiste na adoção de fontes primárias (análise do Documento de Defesa Nacional) e fontes secundárias (revisão bibliográfica sobre o tema).

Palavras-chave: Estados Unidos; Israel; *regional balancing*.

ABSTRACT

The central objective of this paper is to explore an analysis of the document of Israel's National Defense Policy, released to the public for the first time in the history of the State (2015). As a secondary objective, it seeks to analyze the impact of the historical alliance of the United States and Israel in the Israeli Defense Policy, aiming at the analytical cut regarding the interpretation of the country regarding the definition of the enemy. The research is conducted by this problem: What is the role of the United States in the construction of Israel's current declaratory defense policy with regard to the identification of threats? The initial hypothesis considers that the threats identified by Israel are a product of the historical alliance and congruence of interests of both countries for the Middle East Regional System. It is argued that the congruence of interests of the United States and Israel translates into the strategy of regional balance alignment. For a better understanding of the reader, the structure of the text is divided into two sections that correspond to the objectives of the work: initially, it analyzes the structural changes of the post-Cold War period and the theoretical framework of systemic alignments; in the second section, it presents the study of the Israeli Declaratory Defense Policy, paying attention to the following factors: i) the case of Israel as a Regional Power; ii) the historical alliance with the United States; and iii) analysis of the document “*The Israel Defense Forces Strategy*” (2015). The methodology consists of the adoption of primary sources (analysis of the National Defense Document) and secondary sources (literature review on the topic).

Key-words: United States; Israel; *regional balancing*.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



INFLUÊNCIA DE JOHN BOYD NA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA DOS EUA: COSMOVISÃO, TEORIA E GRANDE ESTRATÉGIA

John Boyd's Influence in the United States Foreign and Security Policy: cosmovision, theory and grand strategy

João Gabriel Burmann da Costa¹

Igor Estima Sardo²

Isadora Bortowski Florisbal³

Introdução

O presente trabalho constitui-se como parte do esforço de elaboração de um programa de pesquisa, no sentido defendido por Lakatos (1970), baseado nas ideias de John Boyd. Nesse sentido, resume-se a apresentar e esclarecer as ideias desse autor, formuladas originalmente na subárea de Estudos Estratégicos, e a buscar pontos de contato com o campo de conhecimento das Relações Internacionais (RI). Dessa forma, orienta-se à Política Externa e de Segurança (PES) estadunidense, ao procurar relacionar o pensamento de Boyd com teóricos de RI, tanto em uma abordagem idealista, quanto neorrealista.

Defende-se como hipótese que o estudo do pensamento de John Boyd permite traçar relações com autores e ideias que influenciaram a PES dos Estados Unidos (EUA) após 1991. Em termos de uma análise mais aplicada, voltada para a compreensão da atualidade da PES estadunidense, o estudo das ideias de Boyd pode auxiliar no debate em torno de uma Grande Estratégia (GE) dos EUA. Subscreve-se ao argumento de diversos autores (MARTINS; CEPIK, 2014, p.15; PORTER, 2013; RONIS, 2013; MONTGOMERY, 2014; MARTEL, 2015; YETIV, 2008; WALT, 2018) que defendem que desde o fim da Guerra Fria um dos principais problemas dos EUA relacionados a sua PES é a ausência de uma definição política clara sobre sua GE.

O estudo justifica-se, academicamente, ao buscar introduzir o pensamento de John Boyd no debate brasileiro de Relações Internacionais. Trata-se da trajetória intelectual de um reverenciado estrategista nos

¹Professor do curso de Relações Internacionais no Centro Universitário Ritter dos Reis - UniRitter. Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) UFRGS e bacharel em Relações Internacionais pela mesma Universidade. Email: jgburmann@gmail.com

²Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: igorsardo@gmail.com

³Graduanda em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Email: isabortowski@gmail.com

Estados Unidos – conforme se verifica em citações coletadas por seus biógrafos (CORAM, 2002; HAMMOND, 2001) –, porém de repercussão restrita ao campo dos Estudos Estratégicos. Nesse sentido, procura-se justificar essa pesquisa, também, ao se propor a divulgação e a ampliação do debate em torno das ideias de Boyd.

Especialmente, nesse caso, ao se buscar elementos que aproximem o pensamento boydiano do debate teórico de Relações Internacionais. Argumenta-se que esses elementos de contato podem ser compreendidos de forma mais clara ao serem relacionados com a PES dos EUA. Isso se deve não só pelo contexto em que elas foram desenvolvidas, mas também pelas décadas de atuação de Boyd como consultor, lobista e conferencista nos círculos políticos e militares estadunidenses.

Assim, o estudo da obra de Boyd pode contribuir para ampliar a compreensão sobre o desenvolvimento de doutrinas militares estadunidenses, bem como da atuação do país em política externa, no contexto do pós-Guerra Fria. Para ficar somente em um exemplo, em que Boyd teve participação direta como consultor, tem-se a Guerra do Golfo de 1991 (CORAM, 2002, p.422-425; BURTON, 2014, p.3). Boyd, já afastado da vida pública, encontrou-se ao menos uma vez com o então Secretário de Defesa dos EUA – e futuro vice-presidente – Dick Cheney (CORAM, 2002, p.422). Além disso, boa parte do vocabulário utilizado pelos porta-vozes militares para se referir à Operação Tempestade no Deserto, advinha de apresentações feitas por Boyd, em expressões como “operar dentro do ciclo de decisão inimigo”.

O ponto inicial da análise é a cosmovisão⁴, a epistemologia⁵ e o método desenvolvido por Boyd. Sua cosmovisão diz respeito ao predomínio do caos, em uma realidade cuja principal característica seria a incerteza e a tendência à desagregação. Disto, Boyd desenvolve seu método, a forma de ação diante dessa realidade: a sistematização de um modelo de tomada de decisão racional, chamado Ciclo OODA (Observação, Orientação, Decisão e Ação). Expostas as principais ideias do autor, parte-se para o esforço de pesquisa propriamente dito, qual seja: a utilização de Boyd como elemento de referência para discussão de cosmovisões completamente diversas, no caso, abordagens idealistas e neorrealistas.

Para tanto, procede-se à confrontação das ideias boydianas com a obra de dois teóricos das Relações Internacionais, um de viés idealista e outro realista, Martin van Creveld e John Mearsheimer. Essa escolha se dá pelo fato que ambos autores, além de serem reconhecidos por suas produções intelectuais no campo das Relações Internacionais, também possuem uma identificação com a área de Estudos Estratégicos, campo em que Boyd enquadra-se originalmente. Além disso, ao se estudar a biografia de Boyd e os debates políticos e acadêmicos em que ele se envolveu ao longo de sua trajetória, é possível identificar intersecções suas com esses dois autores. No caso de Mearsheimer, os dois estiveram em lados opostos em dois debates

⁴Cosmovisão – Enquanto uma “visão de mundo”, está diretamente relacionada à compreensão ontológica de determinado autor. Ontologia é a teoria do ser em geral (JAPIASSÚ & MARCONDES, 2008), um “sistema de crenças filosóficas sobre a natureza da realidade social, incluindo o que podemos aprender sobre essa realidade e como podemos fazê-lo” (LEAVY, 2014, p. 3). Marshall (1998, p. 465), define uma ontologia como o inventário de tipos de ser e suas relações, advinda do esforço de compreensão da realidade.

⁵Epistemologia – De acordo com Marsh & Furlong (2002, p. 18-19), “se uma posição ontológica reflete a visão do pesquisador sobre a natureza do mundo, sua posição epistemológica reflete a visão dele do que se pode-se saber sobre o mundo e como pode-se saber [...]”. Para esses dois autores a ontologia e a epistemologia empregadas por um pesquisador são fundamentais, algo impossível de se desvincular por conveniência (a expressão original empregada pelos autores é “*a skinnot a sweater*”, podendo ser traduzida como “uma pele, não um agasalho”).

importantes da estratégia militar estadunidense: o Movimento de Reforma Militar e a Guerra de Manobra – os quais Boyd defendia e Mearsheimer se opunha. No caso de Creveld, é reconhecido por seus biógrafos que ele e Boyd mantiveram contato e se encontraram algumas vezes (RICHARDS, 2004). Essa colaboração se deu, provavelmente, no tocante aos interesses em comum entre os dois, no que diz respeito aos aspectos de Comando e Controle na guerra – tema sobre o qual Creveld dedicou exclusivamente em um livro (CREVELD, 1987), e Boyd uma apresentação (BOYD, 2005). Além disso, o pensamento de Creveld influenciou, de modo reconhecido, as ideias de Willian Lind, antigo discípulo de Boyd, a formular a Teoria da Guerra de Quarta Geração (LIND et al., 1989), um dos legados mais destacados de parte do pensamento boydiano.

A escolha de dois autores para a comparação foi feita com base em facilitar a aproximação entre formulações distintas da teoria de RI com o pensamento boydiano, que possui uma construção ontológica e epistemológica específica – conforme se pretende demonstrar. Foi nesse sentido que se procedeu com a análise das obras de Creveld e Mearsheimer, ao se selecionar as duas obras principais desses autores: *Ascensão e Declínio do Estado* (2004) e *A Tragédia da Política das Grandes Potências* (2007). A partir do estudo das principais propostas e premissas que orientam a construção teórica e normativa de Creveld e Mearsheimer, se procurou identificar elementos que facilitassem a compreensão da ontologia e do método de Boyd. Importa ressaltar que esforços futuros do programa de pesquisa baseado no pensamento de Boyd deverão, preferencialmente, voltar-se para a ampliação do diálogo entre suas ideias e demais aspectos da teoria de Relações Internacionais, bem como a aplicabilidade em demais momentos históricos e objetos de análise.

No que diz respeito à abordagem idealista, o foco da investigação reside no papel do Estado como um mantenedor da ordem no Sistema Internacional (SI). Neste ponto, se antagoniza a cosmovisão boydiana de predomínio do caos – mas com a existência dos Estados – com a visão de Martin van Creveld, que defende o fim do Estado e o surgimento de um sistema internacional hierárquico, com a ordem garantida por um novo governo mundial.

Já na abordagem neorrealista, procura-se levantar componentes paralelos no pensamento de Boyd e no pensamento de John Mearsheimer. Defende-se que a relação entre os dois autores reside no papel atribuído à intimidação e ao medo como fundamentos da projeção de força estatal no Sistema Internacional. Esses dois axiomas ocupam o centro da teoria do neorrealismo ofensivo de Mearsheimer, e podem ser observados nas ações de política externa estadunidense em diversos momentos no pós-Guerra Fria. O objetivo aqui é investigar como o pensamento de Boyd em torno da influência no Ciclo OODA adversário, aliado a esses axiomas, pode ser um condicionante importante desse comportamento.

Por fim, discute-se a utilidade do pensamento de Boyd para o debate em torno da Grande Estratégia dos EUA no pós-Guerra Fria. O conceito de GE diz respeito ao conjunto de medidas, providências e atitudes, independentes do governo, justificadas por um objetivo em comum, que esteja alinhado aos interesses do Estado. Ele inclui não só os componentes do poder militar, como também as capacidades econômicas, culturais e diplomáticas de um país. Uma GE bem definida é importante, pois orienta como determinado Estado agir no SI, buscando defender seus interesses. Defende-se que as ideias de Boyd podem servir como

reflexo dos problemas predominantes na formulação e aplicação de uma GE estadunidense: o poderio das soluções simplificadoras, baseadas na inversão da hierarquia da realidade (da tática para a estratégia, do combate para a política), conforme preconizado por Boyd, parece atingir também a consecução da PES dos EUA.

John Boyd: cosmovisão, epistemologia e método

John Richard Boyd (1927-1997) foi um coronel da Força Aérea dos EUA (USAF), pensador militar e consultor do Pentágono. Ao longo de sua vida, escreveu apenas dois trabalhos, sendo o resto de sua obra composta por um conjunto de apresentações (slides), realizadas ao longo de duas décadas nos meios acadêmicos, políticos e militares dos EUA. Esse conjunto de apresentações é conhecido pelo título de *A Discourse on Winning and Losing* (BOYD, 2012). A influência de Boyd se deu principalmente no meio militar estadunidense, por meio da defesa da guerra de manobra e da sua Teoria de Energia-Manobrabilidade, utilizada no desenvolvimento de aeronaves como o McDonnell Douglas F-15 Eagle e o General Dynamics F-16 Fighting Falcon (CORAM, 2002, p.6; HAMMOND, 2004, p.68).

Seu conceito mais conhecido é um modelo de tomada de decisão racional (SCHECHTMAN, 1996, p.33), o Ciclo OODA, exposto inicialmente na apresentação *Patterns of Conflict* (BOYD, 1986). Originalmente elaborado em um contexto militar, atualmente o Ciclo OODA é aplicado nos mais diversos campos do conhecimento – graças a diversos seguidores de Boyd: da política, passando pelos negócios, até o esporte. Contudo, o reconhecimento da autoria do conceito nem sempre é dado a Boyd, fato que dificulta o mapeamento da real influência de suas ideias.

Para compreender o funcionamento e a utilidade do Ciclo OODA no pensamento do autor é necessário, anteriormente, discutir sua cosmovisão e epistemologia. Ou seja, sua visão do que é a realidade e o modo como se entende essa realidade. O trabalho que nos permite essa discussão é o artigo *Destruction and Creation* (BOYD, 1976), uma das suas duas obras escritas. Nele, Boyd ilustra um novo modo de fazer ciência, com um foco maior nos aspectos de mudança, diversidade, evolução, imprevisibilidade, complexidade, incerteza, não-equilíbrio e não-linearidade (OSINGA, 2005, p. 94). Uma das dificuldades na sistematização do pensamento boydiano é a inversão que ocorre na hierarquia entre a ontologia e a epistemologia. Em outras palavras, em seu artigo, parte-se da pergunta “como se faz para conhecer a realidade” e, só então, se coloca a questão acerca de “o que é a realidade”.

Essa inversão faz com que sua cosmovisão seja definida mediante inferência: há o predomínio do caos, devido à inexorabilidade do aumento da entropia⁶ – a medida de desagregação de sistemas abertos – que eleva as incertezas e complexifica todos os fenômenos aplicados à realidade. Analisando-a, pode-se concluir que ela possui um traço ontológico negativo, dissolvente e desagregadora das mediações. Além disso, no limite, supõe a falência das instituições como as conhecemos: a obsolescência do Estado e, portanto, a superação das Forças Armadas. Em outras palavras, a cosmovisão de Boyd é distópica, na medida

⁶ Entropia – A “entropia é um conceito que representa o potencial de trabalho, a capacidade de ação ou o grau de confusão e desordem associada com qualquer atividade física ou de informação” (BOYD, 1976, p. 5).

em que a única atitude racional possível – dado que tudo muda de forma incontrollável e caótica – é a de acelerar o próprio caos. Isto é, buscar uma forma de governar a entropia.

Como mencionado, essa cosmovisão advém da teoria do conhecimento usada por Boyd para explicar a realidade em *Destruction and Creation*. Isso é feito mediante três conceitos oriundos da física clássica e quântica: o Teorema da Incompletude e Inconsistência de Gödel, o Princípio da Incerteza de Heisenberg e a Segunda Lei da Termodinâmica (OSINGA, 2005, p.79). O primeiro demonstra que, em certos ramos da Matemática, não se pode comprovar a própria consistência por meio da lógica interna àquele sistema. Ou seja, é impossível abranger um sistema com apenas um sistema único de lógica.

Nas palavras do próprio Boyd (1976, p.6, tradução nossa), as três ideias explicariam a realidade por meio do seguinte percurso:

De acordo com Gödel, nós não podemos – no geral – determinar a consistência, ou seja, o caráter ou natureza de um sistema abstrato dentro dele mesmo. De acordo com Heisenberg e a Segunda Lei da Termodinâmica, qualquer tentativa de fazer isso no mundo real, demonstrará a incerteza do sistema e gerará desordem. Tomadas em conjunto, essas três noções reforçam a ideia de que qualquer esforço contínuo e orientado para dentro de melhorar a união do conceito com a realidade observada apenas aumentará o grau de incompatibilidade entre eles.

O uso das ideias de Gödel e Heisenberg, como parte da epistemologia de Boyd, servem para legitimar sua interpretação acerca da centralidade da Segunda Lei da Termodinâmica na nossa realidade. Em certa medida, Boyd propõe a ontologização desse princípio, submetendo a ação humana a uma verdadeira limitação, em função da inexorabilidade do aumento da entropia.

Ainda em seu artigo de 1976, o autor propõe uma versão rudimentar do que viria a ser o Ciclo OODA: uma forma de como gerenciar o caos e guiar a ação humana. Boyd afirma que nós desenvolvemos padrões mentais ou conceitos de significados, e que seu objetivo é demonstrar como os humanos destroem e criam esses padrões, de modo a se adaptarem a um meio ambiente em modificação, com recursos limitados. Esse é o principal fator que condiciona o grau de cooperação entre os seres humanos (BOYD, 1976, p.1), visto que o nosso objetivo primordial, enquanto humanos, seria ampliarmos nossa capacidade de ação independente.

Esses conceitos desenvolvidos precisam ser moldados na medida em que a realidade também muda. A partir desse ponto, Boyd busca explicar como conceitos podem ser formados: pela dedução ou pela indução. Pelo processo de dedução, partindo-se do geral para o específico, aplica-se a análise e a diferenciação, como se dentre uma grande quantidade de conceitos e domínios particulares, nós precisássemos quebrar esses domínios. A esse processo, Boyd denomina dedução destrutiva. De forma popular, poderia ser chamada de “pensamento fora da caixa”. O adjetivo destrutivo, diz respeito a como se dá a relação entre as partes e o todo, que é destruído para a elaboração de repositórios de saber. No lugar do significado e da ordem, assume a incerteza e a desordem (CORAM, 2002, p. 325).

Após a destruição do todo, faz-se necessário utilizar a indução para reorganizar e reconstruir a ordem e o significado dos conceitos, indo do específico para o geral, por meio da síntese e da integração. A esse processo, Boyd chama indução criativa, que se constitui num processo primordialmente relacionado à

dedução destrutiva. Juntas, eles se constituem em um ciclo, que seria aplicado de modo contínuo por cada ser humano, de modo a buscar convergência de conceitos e domínios mentais com a realidade em transformação. Esse ciclo de criação de repositórios de conhecimento deve ser constantemente reproduzido, e seus conceitos testados e validados perante a realidade.

A sistematização dessa proposta de ação racional surgiu alguns anos após *Destruction and Creation*, nas primeiras versões da apresentação *Patterns of Conflict* (BOYD, 1986). O conceito de Ciclo OODA foi sendo desenvolvido por Boyd ao longo de 20 anos, até a última versão de sua apresentação disponível, em 1996, apenas um ano antes do autor. Esse conceito consiste em seu grande legado metodológico, e foi representado graficamente conforme a Figura 1.

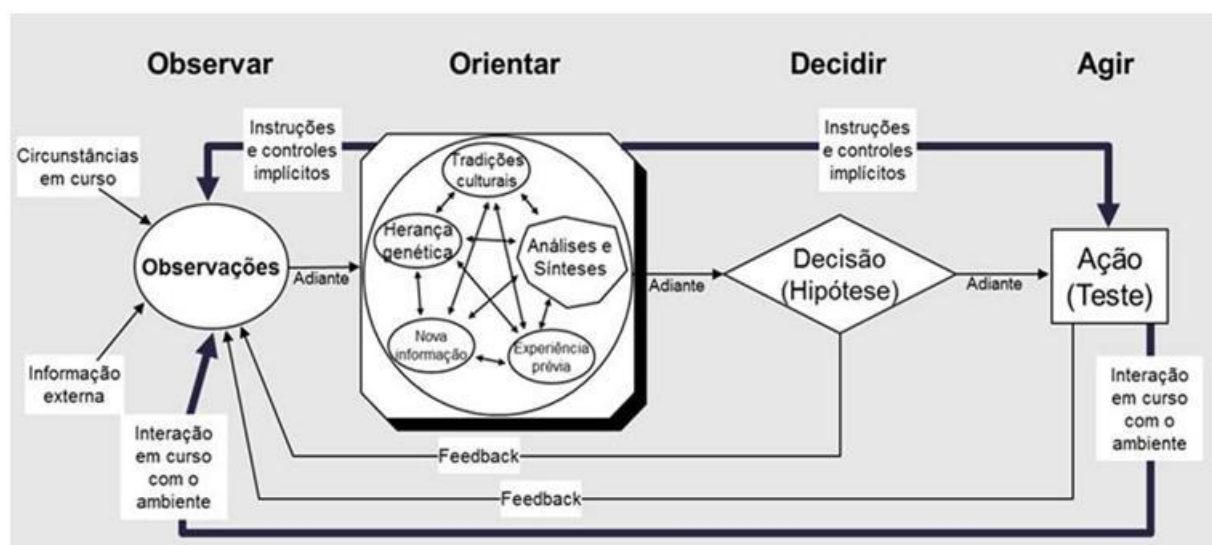


Figura 1: Versão Completa do Ciclo OODA. Fonte: Boyd (2012). Traduzida por Rodrigo Jaroszewski (2017).

A premissa fundamental do modelo é que o processo de tomada de decisão é composto por quatro fases: Observação, Orientação, Decisão e Ação, de onde advém a sigla OODA. Ou seja, o Ciclo OODA consiste na sistematização de um processo de tomada de decisão racional. Sendo assim, todos os seres humanos o desenvolveriam de modo intuitivo – ou deliberado –, a fim de sobreviverem. Ele sintetiza o processo cognitivo humano e o relaciona à competição pela sobrevivência. Portanto, cabe a cada pessoa garantir o funcionamento do seu Ciclo OODA e, na medida do necessário, impedir o funcionamento do Ciclo OODA do oponente. Esse modelo representava, para Boyd, o modo como cada um de nós vence ou perde competições. Dessa forma, o autor busca ressaltar o ser humano como centro do conflito e, portanto, elemento mais importante na guerra.

O primeiro passo do ciclo é a Observação, a percepção de si mesmo e o mundo ao redor. Como destacado por Osinga (2005, p. 271, tradução nossa) a observação é “o método pelo qual os indivíduos identificam a mudança ou a falta de mudança no ambiente ao seu redor”⁷. Por esse motivo, deve ser executada constantemente e constitui-se na fonte primária de novas informações no processo cognitivo.

⁷ No original: “It is the method by which people identify change, or lack of change, in the world around them” (OSINGA, 2005, p. 271).

Já o segundo passo consiste na Orientação ou a capacidade de situar-se no ambiente e de perceber a ação dos demais indivíduos nesse ambiente. Esta etapa é um processo próprio dentro do ciclo, no qual estamos sempre nos orientando. Ou seja, a Orientação preside todo o Ciclo OODA. A Observação e a Orientação podem ser entendidas como a coleta e o processamento dos dados, respectivamente. E estes condicionam a Decisão, que precede a Ação – respectivamente, terceiro e quarto passo.

A Orientação é composta pelo conjunto de imagens, percepções, impressões e, informações moldadas por um processo interativo – inputs. Estes são processados por um conjunto de características dadas de cada indivíduo – carga genética, experiência prévia, aspectos de tradição e cultura – e geram os outputs, que condicionarão a Decisão e a Ação, as quais Boyd relaciona com Hipótese e Teste.

Ou seja, a “Decisão é o componente no qual os atores decidem quanto a ações formuladas na fase de Orientação”⁸ (OSINGA, 2005, p. 271, tradução nossa). Nesse sentido, as ações seriam os testes da hipótese adotada, devendo ser rápidas, ambíguas, ameaçadoras e variadas. Ou seja, devem estar de acordo com as necessidades implicadas por uma realidade caótica, incerta e complexa.

Em suma, a verdadeira intenção de Boyd ao pensar a utilização do Ciclo OODA como modelo de tomada de decisão na guerra é buscar o colapso do inimigo, provocando a sua paralisia, mediante interferência no seu ciclo.

Boyd e Creveld: caos e ordem no Sistema Internacional

Uma vez exposto o pensamento de John Boyd, propõe-se a comparação de sua cosmovisão com a interpretação idealista das Relações Internacionais de Martin van Creveld (2004). O foco dessa análise é verificar a utilização das ideias de Boyd como elemento de referência para validar o conteúdo normativo da cosmovisão de Creveld, essencialmente diverso da boydiana: o utopismo de um mundo sem Estados.

Em sua obra sobre a ascensão e o declínio do Estado, Creveld defende a tese da derrocada do Estado tal como conhecemos, isto é, o típico Estado Moderno “westfaliano”. As conclusões de Creveld advém de sua formação acadêmica na área militar, e mais especificamente, de seus estudos sobre a obsolescência da Teoria da Guerra de Clausewitz (CREVELD, 1991; 2017). Por esse percurso, ele corrobora sua tese de que a função primordial do Estado, definida no século XVII, está perdendo efeito para o avanço desmedido da tecnologia da informação e da comunicação e, sobretudo, para a capacidade desta tecnologia de neutralizar qualquer tipo de conflito entre as Grandes Potências do Sistema Internacional.

No tocante à impossibilidade de embate entre os principais Estados do sistema internacional, Creveld evidencia todo o retrospecto da escalada nuclear do século XX e XXI e da política de Destruição Mútua Assegurada (MAD) como pontos de inflexão para o declínio fatal do Estado (CREVELD, 2004). Outros fatores mencionados pelo autor e que evidenciam o declínio do Estado dizem respeito ao predomínio de atores não estatais em conflitos armados contra forças estatais (CREVELD, 2004, p.565); ao fim do alistamento obrigatório em diversos países ocidentais, dado a diminuição da disposição dos nacionais em lutarem em nome do Estado (CREVELD, 2004, p.590); e a diversos problemas econômicos, relacionados ao

⁸ No original: “Decision is the component in which actors decide among alternatives that are generated in the Orientation phase” (OSINGA, 2005, p.).

fornecimento de bem estar social. Conforme o próprio Creveld (2004, p.593) afirma, todas essas mudanças acarretam no fim da crença do Estado como uma divindade:

Sejam quais forem os processos exatos, em quase toda parte foram acompanhados por um declínio na disposição dos Estados de assumir a responsabilidade por suas economias, de fornecer benefícios sociais, de educar os jovens, e mesmo de exercer a função elementar de proteger os cidadãos contra o terrorismo e crime, tarefa que na melhor das hipóteses, está sendo repartida com outras instituições e, na pior, simplesmente deixada de lado. [...] Os dias em que, como foi o caso em especial durante a era da guerra total, o Estado podia fazer-se passar por um deus na Terra chegaram claramente ao fim.

No lugar do Sistema Internacional de Estados, Creveld propõe um Governo Mundial, que substitua a soberania pelos Direitos Humanos. A territorialidade, outra característica fundamental do Estado moderno, também seria substituída, por redes de corporações, ou “homens artificiais” (CREVELD, 2004, p. 597). Essas redes e comunidades de corporações poderiam vir a ser maiores que os Estados, em um nível regional. Ou então, menores, apenas locais. Podem também pertencer a diversos Estados ou a nenhum, com natureza política ou de outro fim. No geral, teriam como objetivo promover mais direitos e justiça do que seriam capazes os Estados, e avançariam no domínio de capacidades em que os Estados ficaram para trás:

[...] todas têm em comum o fato de estarem mais afinadas com a tecnologia moderna, as comunicações e, em especial, com os transportes, do que o Estado. Em consequência disso, algumas delas são capazes de se tornar muito mais ricas que a maioria dos Estados; ou assumir algumas de suas funções; ou fugir a seu controle criando colônias e levando seus recursos para fora das fronteiras; ou influir mais do que os governos nas opiniões de seus cidadãos; ou (como no caso das inúmeras organizações de guerrilheiros e terroristas) ter êxito na resistência armada; ou, não raro, alguma combinação de todos esses fatores (CREVELD, 2004, pp.597).

Embora esse novo governo mundial mantenha a democracia e seja, em certa medida, autogestionário, ele se constituiria em um sistema completamente diferente do anterior. No lugar da anarquia predominante entre os Estados, ascenderia o governo hierarquizado como princípio de ordem, orientado pela racionalidade, tendo em vista o bem comum.

É nesse sentido que a cosmovisão de Creveld antagoniza com a de Boyd, ainda que existam elementos de proximidade entre as duas. Afinal, no limite, o predomínio do caos – preconizado por Boyd – levaria à obsolescência do Estado, talvez até mesmo a sua destruição. Paradoxalmente, Creveld parece vislumbrar um mundo em que a ausência de Estados traria mais ordem do que na anarquia, e não o caos.

Todavia, essa visão utópica de Creveld também guarda semelhanças com a cosmovisão distópica de Boyd: ambas possuem um conteúdo metodológico negativo, desagregador das mediações, em que se supõem a falência das instituições como as conhecemos. A questão da guerra é também um elemento de divergência entre os dois autores. Não se pode inferir pela obra de Boyd que ele vislumbresse a superação da guerra como expediente da ação humana no Sistema Internacional. Pelo contrário, o conflito é um elemento essencial de sua cosmovisão e de seu método, constituindo-se em uma das principais formas de interferir no Ciclo OODA adversário. É justamente devido ao papel destruidor da guerra, que se pode atribuir à cosmovisão boydiana a alcunha de distópica: a guerra, quando assume o sentido de meio e de fim da ação estatal no SI, só pode levar ao caos.

Já Creveld, por sua vez, conjectura um mundo onde o fim do Estado a superação da guerra e o predomínio da paz como elemento de ordem do governo mundial. É feita uma distinção entre áreas onde o recuo do Estado se dará de modo pacífico, e as áreas menos afortunadas, onde “na melhor das hipóteses, o ressurgimento do ‘mercado’ à custa dos controles administrativos e do bem estar social significará segurança reduzida e, quase sempre, mais desordem” (CREVELD, 2004, pp. 603). Os motivos dessa distinção não são bem expostos, mas não é absurdo supor, considerando o resto da argumentação do autor, de que o fato da democracia ser mais bem desenvolvida em alguns locais do que em outros, possa condicionar essa “transição”.

De qualquer modo, a investigação da semelhança entre esse aspecto do pensamento de Creveld com a teoria da paz democrática, defendida por uma corrente de autores da escola liberal de RI, principalmente Russett (1993), parece uma abordagem promissora para trabalhos futuros.

Boyd e Mearsheimer: medo e projeção de força

Defende-se aqui que o pensamento de John Boyd também permite investigações que busquem similitudes com a teoria neorrealista de Relações Internacionais. Importa destacar que essas investigações não têm como objetivo determinar a influência de um sobre o outro, dado que Boyd não era um teórico de Relações Internacionais. Trata-se, portanto, de encontrar elementos de proximidade que permitam esclarecer algumas hipóteses basilares ou auxiliares da tradição neorrealista, que encontra na obra de Waltz (1979) o lançamento seminal do modelo estrutural de política internacional. No que concerne a esse trabalho, o esforço reside em relacionar, principalmente, aspectos do método boydiano – relacionados à instrumentalização do Ciclo OODA e a interferência no ciclo adversário – com a teoria neorrealista ofensiva de John Mearsheimer, expostos no livro *The Tragedy of Great Power Politics*.

Com o fim da bipolaridade, Mearsheimer centra suas pesquisas na política internacional pós-Guerra Fria, destacando a impossibilidade de existira unipolaridade plena de qualquer superpotência. A principal razão fornecida pelo autor é pelo fato de que a anarquia sempre foi e será inerente ao Sistema Internacional, e que Grandes Potências só podem atingir o status de Hegemonias Regionais (MEARSHEIMER, 2007, p. 40-41). Tendo em vista a anarquia do sistema, a incerteza perante a própria autopreservação e segurança, os Estados buscam ampliar ainda mais sua segurança, por meio da maximização de interesses e da construção de capacidades militares ofensivas (MEARSHEIMER, 2007, p. 30-31). Dentro dos princípios do realismo estrutural de Waltz, Mearsheimer afirma que as grandes potências se receiam mutuamente devido à anarquia e à dificuldade de analisar as intenções dos outros atores estatais. Ou seja, os Estados sempre irão contrabalançar as capacidades dos demais e não suas intenções. Nessa lógica, quanto mais poder um Estado possui, mais medo ele causará dentre os adversários (MEARSHEIMER, 2007, p. 56).

Entretanto, considerando as ações reais dos Estados no Sistema Internacional, incluindo os Estados Unidos, o conceito de medo na teoria de Mearsheimer parece fugir do caráter racional e analítico, relacionado à balança de poder entre capacidades militares ofensivas. Como afirma Pashankhanlou (2017, p. 17, tradução nossa), o medo é “uma reação espontânea a uma ameaça ou a um perigo percebido, que cria

uma necessidade intensa de autopreservação⁹". Ou seja, trata-se de um fator completamente subjetivo, e cujos motivos podem variar completamente, a depender das circunstâncias. Nesse sentido, o conceito de medo parece ser redundante e estar em detrimento da abordagem sistêmica de Mearsheimer (PASHANKHANLOU 2017, p. 109).

Independente da consistência ou inconsistência do conceito de medo na teoria de Mearsheimer, o fato é que ela ocupa uma parte essencial das suas hipóteses relacionadas à projeção de força das Grandes Potências. Esse é o fato que interessa para efeitos de comparação com o pensamento de Boyd, uma vez que o centro da estratégia para Boyd reside justamente na busca pelo rompimento do ciclo OODA adversário, mediante a criação de pavor, por meio de imagens mentais que busquem fazer o adversário se desorientar e concluir que o melhor é não se opor àquela ameaça:

penetrar o ser moral, físico e mental para dissolver sua fibra moral, desorientar suas imagens mentais, corromper suas operações e sobrecarregar seu sistema – assim como subverter, quebrar, apreender, ou subjugar esses bastiões, conexões ou atividades morais, mentais, e físicas – de modo a destruir a harmonia interna, produzir a paralisia, e colapsar a vontade do adversário em resistir (BOYD, 1986, p.113, tradução nossa¹⁰)

O conceito de medo e a tese de projeção de força mediante construção de capacidades ofensivas, na teoria de Mearsheimer, aliada à compreensão de estratégia e a lógica por trás do método em Boyd, constituem-se em uma combinação potencialmente danosa, ao ser aplicado na PES de algum Estado. Ainda que Mearsheimer não seja um defensor de ações preemptivas, e tenha se oposto a uma guerra contra o Iraque em 2003 (MEARSHEIMER et al, 2002), por exemplo, suas ideias parecem ter influenciado, indiretamente, as ações de política externa do governo Bush e as políticas de Transformação do Militar do secretário de Defesa, Donald Rumsfeld.

Naturalmente, o impacto da confluência das ideias de ambos os autores requer um estudo mais aprofundado e com melhor seleção de casos. Importa considerar, que os dois autores estiveram em lados opostos em alguns debates, especialmente no relacionado a abordagem estadunidense frente aos soviéticos no Fronte Central da OTAN durante a década de 1980 (MEARSHEIMER, 1982) e quanto ao Movimento de Reforma Militar (MEARSHEIMER, 1983). Além disso, precisa considerar outros fatores, como as doutrinas militares vigentes na época dos casos selecionados e uma análise operacional de cada caso. Essa linha de investigação deve ser contemplada em futuras pesquisas do programa de pesquisa envolvendo o pensamento de John Boyd.

⁹No original: "a spontaneous reaction to a perceived threat or danger which creates an intense urge to defend oneself from that threat or danger".

¹⁰No original: "Penetrate adversary's moral-mental-physical being to dissolve his moral fiber, disorient his mental images, disrupt his operations, and overload his system—as well as subvert, shatter, seize, or otherwise subdue those moral-mental-physical bastions, connections, or activities that he depends upon—in order to destroy internal harmony, produce paralysis, and collapse adversary's will to resist."

A Grande Estratégia dos EUA no pós-Guerra Fria e a ausência de uma definição política

Discutidas as possíveis relações entre o pensamento de Boyd e Crevelde, na perspectiva idealista, e entre Boyd e Mearsheimer na tradição realista, o foco do debate nesse momento será a PES dos EUA. Mais especificamente, a discussão em torno de uma grande estratégia estadunidense no pós-Guerra Fria.

A Grande Estratégia diz respeito ao nível mais alto de planejamento no âmbito dos Estados modernos, devendo indicar os fins e meios no curto prazo, seja de guerra ou paz, para garantir a sobrevivência do Estado (PORTER, 2013; SIMIONATO, MACHADO, 2015, p. 2). Martins e Cepik (2014, p.18) afirmam que “em seu limite superior, [a Grande Estratégia] é definida pela Constituição e pelas instâncias de coordenação entre os formuladores das políticas de defesa, relações exteriores, segurança institucional e inteligência”. A formulação de uma grande estratégia, portanto, diz respeito a diversos setores do governo, devendo representar uma variedade de grupos de interesse da sociedade e levar em consideração capacidades militares, diplomáticas e econômicas, para indicar a forma de atuação do Estado no SI.

A hipótese defendida aqui parte da análise de Martins e Cepik (2014), que tratam sobre a ausência de uma definição política sobre a grande estratégia dos EUA no pós-Guerra Fria. Isso significa que necessariamente a inexistência de uma grande estratégia, ou de aspectos mais visíveis da PES que poderiam ser considerados como sendo uma. Significa, conforme esses autores, que a ausência de uma definição clara de GE, estabelecida por meio de um debate amplo e por múltiplas abordagens, faz com que a PES estadunidense “seja ditada por conceitos operacionais (tais como a ASB [Air-SeaBattle]), ou pior, por critérios procedimentais, técnicos e táticos” (MARTINS, CEPIK, 2014, p.15). Benjamin Friedman e Justin Logan (2016) também parecem reforçar essa visão, ao tratar do predominante enfoque operacional que formuladores e tomadores de decisão dos EUA adotam, para manter sua primazia.

Para auxiliar na compreensão desse aspecto, cabe recorrer a história da PES estadunidense. Ao longo dos séculos XIX e XX são inúmeros os casos das chamadas doutrinas presenciais. Ainda no século XIX temos a Doutrina Monroe, que inaugura a PES dos EUA voltada as Américas, deixando clara sua posição frente ao colonialismo europeu. No início do século XX tem-se o corolário Roosevelt, ainda dentro da Doutrina Monroe, que irá alterar as práticas estadunidenses e o próprio conteúdo normativo dessa doutrina. Ao longo da década de 1910 e 1920 os EUA voltam-se ao debate entre isolacionismo ou universalismo, sintetizado pelos Quatorze Pontos do Presidente Wilson e pela negativa do Senado ao ingresso do país na Liga das Nações. Esses casos, ainda que mais distantes e com o benefício da análise histórica, nos permitem compreender de que forma as intenções de ação externa dos EUA eram declaradas e podiam ser entendidas (HOOKER, 2014).

Ao avançarmos para um período histórico mais recente, pós-Segunda Guerra Mundial, pode-se falar verdadeiramente de uma Grande Estratégia moderna. Ou seja, formulada e decidida após um processo mais ou menos estruturado, transparente e especializado, envolvendo a burocracia estatal e demais grupos de interesse da sociedade. Tal processo de formulação é consequência, sem dúvidas do grau de institucionalização que o poder Executivo e as Forças Armadas precisaram adquirir, como resultado da Segunda Guerra. Mas também, incentivada pela necessidade de um planejamento que orientasse a ação do

país em um SI marcado pela existência clara e declarada de um adversário também com o status de superpotência. Os marcos dessa Grande Estratégia podem ser encontrados no processo de formulação da NSC 68, de 1950, durante a administração Truman. Tratava-se de um documento, formulado no contexto do Conselho de Segurança Nacional (em inglês, *National Security Council*) que formulava e expunha as razões da estratégia de contenção a União Soviética (BERRYMAN, 2014; DREW, 1996).

A contenção irá se manter como um dos princípios da GE dos EUA ao longo da Guerra Fria, com modificações pontuais na intensidade e formas de ação, condicionando a atuação diplomática e militar do país. Porter (2018) chama a atenção para outros aspectos da Grande Estratégia durante a Guerra Fria, - que identifica como Primazia que demonstram a existência de um caráter político claro, a partir do qual se formulam diferentes estratégias específicas: “ser predominante militarmente; tranquilizar e conter aliado; integrar outros Estados às instituições e mercados projetados nos EUA; e inibir a propagação de armas nucleares” (PORTER, 2018: 9, tradução nossa¹¹).

Retornando aos problemas da Grande Estratégia dos EUA no pós-Guerra Fria, acredita-se que o pensamento de Boyd, mais especificamente a inversão da hierarquia da realidade na sua determinação da cosmovisão e da epistemologia, bem como seu método, auxilia na compreensão da indefinição do conteúdo político e prático em GE que tem acometido a PES estadunidense desde 1991. A popularidade do Ciclo OODA nos círculos militares e estratégicos estadunidense – e enquanto método de ação humana e, no limite, do Estado –, somado a defesa boydiana da desorientação do ciclo OODA adversário pode ter tido influência na formulação e execução de uma grande estratégia indeterminada, pouco consistente e que não parece levar em conta os aspectos holísticos do Sistema Internacional.

Enquanto um conceito oriundo do nível de análise individual (a primeira imagem na visão waltziana), a generalização do Ciclo OODA para o nível estatal acarreta como ônus a supressão das mediações que envolvem os interesses políticos, o exercício da diplomacia e o uso dos recursos econômicos para garantir a sobrevivência no SI. Dessa forma, a PES, em uma tentativa de formular e fazer emergir uma grande estratégia, ficaria reduzida somente aos instrumentos militares, ou então a uma ação que permita interferir no ciclo OODA do adversário. Mesmo nas teorias realistas mais radicais, existem momentos em que os Estados devem fugir do jogo de soma-zero da política internacional. Em outras palavras, nem sempre o balanceamento – ou o conflito – é a melhor estratégia. Às vezes, a cooperação pode inclusive trazer maiores benefícios para a sobrevivência do Estado.

Historicamente, após a Segunda Guerra Mundial, os EUA possuíam um foco bastante específico de sua PES: equilibrar a balança de poder em relação ao outro polo do Sistema Internacional, a União Soviética. Sendo assim, por cerca de quatro décadas, a Grande Estratégia norte-americana tinha objetivos claros e bem trilhados. Contudo, ao longo de toda a Guerra Fria, fissuras no mundo bipolar foram abrindo brechas para ascensão de novos agentes de peso no Sistema Internacional, como a ruptura sino-soviética de 1962, a retirada da França da OTAN de 1966, a diplomacia triangular dos EUA em relação à China de 1971 e a crise

¹¹No original: “to be militarily preponderant; to reassure and contain allies; to integrate other states into U.S.-designed institutions and markets; and to inhibit the spread of nuclear weapons”.

financeira de 1973-4 e a subsequente ascensão do Terceiro Mundo. O ultimato do mundo bipolar chegou com a derrocada do bloco soviético nos anos de 1989 (Queda Muro de Berlim) e de 1991 (colapso interno da URSS), fatores que levaram à multipolaridade e a uma nova guinada na Política Externa e de Segurança dos EUA. Sendo assim, diante do exposto até então, após o fim da Guerra Fria, a PES estadunidense, que antes tinha objetivos claros e bem trilhados, se reduz a instrumentos militares e táticos.

Em mundo multipolar, anárquico, desequilibrado – e por que não dizer, caótico, como definiu Visentini (2015) – o modelo metodológico e o conteúdo ontológico de Boyd parece ter se operacionalizado como diretriz da Política Externa e de Segurança dos EUA – conscientemente ou não. Afirma-se isso uma vez que as atitudes políticas e militares estadunidenses se mostraram provocadoras do caos, do pânico e do pavor¹² nas duas Guerras do Golfo (1991 e 2003) e na Invasão do Afeganistão (2001), colocando o país em um estado de guerra permanente (PECEQUILO apud JUBRAN, 2016; JOYNER, 2011; FAZAL; KREPS, 2018). Essas afirmações podem ser verificadas por meio da declaração do próprio Secretário de Defesa norte-americano Donald Rumsfeld de outubro de 2001: “a missão faz a coalizão”. A sentença de Rumsfeld caracteriza o aspecto, aparentemente, boydiano da PES dos Estados Unidos, haja vista a unilateralidade da atitude do Secretário de Defesa em relação ao processo político de alianças internacionais. Não obstante, a inversão lógica feita por Rumsfeld evidencia a prioridade da Política Externa dos Estados Unidos: o nível tático.

Considerações finais

No decorrer deste artigo, procurou-se sustentar a tese de que o pensamento de John Boyd possui potencial para investigações mais aprofundadas relacionadas à produção de teoria de RI e à Política Externa e de Segurança dos Estados Unidos. Cabe ressaltar que este trabalho se insere em um programa de pesquisa maior, e aqui que se buscou, inicialmente, apresentar e realizar um levantamento das proximidades entre a cosmovisão, a epistemologia e o método de Boyd com as ideias de Creveld, dentro da tradição idealista, e Mearsheimer, na tradição realista.

A partir do debate em torno da cosmovisão de Boyd, essencialmente distópica, traçou-se paralelos com a visão utópica de Creveld, que prevê a obsolescência do Estado enquanto ente organizado do sistema internacional. A semelhança entre ambos os autores permanece em suas conclusões preliminares a respeito do papel do Estado em um mundo utópico ou distópico. Ainda que possuam conteúdos normativos divergentes, no limite, suas cosmovisões colocam em questão os problemas advindos de um Sistema Internacional marcado pela obsolescência do Estado, e os desafios relacionados à manutenção da ordem em uma realidade assim.

No que concerne a abordagem realista de Mearsheimer, o paralelo se deu por meio das lições que Boyd retira do seu modelo de tomada de decisão racional, o Ciclo OODA, e os componentes de medo e projeção de força incluídas na perspectiva ofensiva do neorrealismo estrutural de Mearsheimer. As

¹²Doutrina de Choque e Pavor (ULLMAN & WADE, 1996) – no original *Shock and Awe* – surgiu como legado da experiência militar estadunidense na Guerra do Golfo de 1991. Juntamente com as Operações Baseadas em Efeitos (ASH, 2001; BINGHAM, 2002), o Choque e Pavor encontra nas teses boydianas sobre o Ciclo OODA o fundamento para a aplicação do uso da força de forma precisa, localizada e almejando causar terror, através da divulgação desses efeitos e imagens.

semelhanças teóricas nesse campo residem no próprio comportamento dos Estados, caracterizado como impetuoso, porquanto busquem a sobrevivência em um meio anárquico e entrópico, no qual aquele que monopolizar o processo do caos de maneira mais eficiente, tem maiores chances de sobreviver.

Tais pontos de contato demonstram a abrangência do pensamento do Boyd e acredita-se, corroboram a relevância de investigações futuras que busquem destacar semelhanças de pressupostos, conclusões preliminares e conteúdo normativo com os outros teóricos e analistas das Relações Internacionais.

No que diz respeito à Grande Estratégia dos EUA, acredita-se que, de modo preliminar, o pensamento de Boyd pode auxiliar a entender os debates realizados nos últimos anos acerca do caráter que a PES dos EUA terá. Atualmente, diversos fatos tornam prementes estudos que investiguem a formulação da Grande Estratégia estadunidense: o impacto do primeiro governo Trump e os debates em torno de uma possível reeleição; a manutenção dos EUA em diversos conflitos iniciados no início deste século; a intensificação dos debates em torno de um retorno a um isolacionismo americano (LIND, WOHLFORTH, 2019); a intensificação das disputas de poder com a China, entre outros.

Por fim, cumpre esclarecer que a possível influência de John Boyd na PES estadunidense é certamente um aspecto que se gostaria de ver refutado pela realidade, uma vez que parece ter conduzido a liderança estadunidense no mundo a um momento particularmente sensível. Contudo, desde logo, cabe ressaltar que seria inadequado atribuir primordialmente a sua, eventual, influência os descaminhos da PES e da doutrina nos EUA.

REFERÊNCIAS

- ASH, Eric. A Seleção de Alvos com o Intuito de Provocar o Terror: o moral da história. **Air&Space Power Journal em Português**, Maxwell AFB, 2º Trimestre 2001. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apj-p/2001/2tri01/ash.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.
- BINGHAM, Price T. Transformar a Guerra com Operações Combinadas Baseadas nos Efeitos. **Air&Space Power Journal em Português**, Maxwell AFB, 3º Trimestre 2002. Disponível em: <http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apjp/2002/3tri02/bingham.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.
- BERRYMAN, Craig. **The Search for a Cold War Grand Strategy**: NSC 68 & 162. 2013. 94 f. Monografia (Especialização) – School of Advanced Military Studies, United States Army Command And General Staff College, Fort Leavenworth, 2014. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a612719.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2019.
- BOYD, John Richard. **Destruction and Creation**. [S.l.], 3 Sept. 1976. Disponível em: http://goalsys.com/books/documents/DESTRUCTION_AND_CREATION.pdf. Acesso em: 14 fev. 2019.
- BOYD, John Richard. **Essence on Winning and Losing**. [S.l.], 2012. Versão apresentada em Jan. 1996. Disponível em: http://fasttransients.files.wordpress.com/2010/03/essence_of_winning_losing.pdf. Acesso em: 14 fev. 2019.

- BOYD, John Richard. **Organic Design for Command and Control**. [S.l.], Feb. 2005. Versão apresentada em May 1987. Disponível em https://www.ausairpower.net/JRB/organic_design.pdf. Acesso em: 14 fev. 2019.
- BOYD, John Richard. **Patterns of Conflict**. [S.l.], Dec. 1986. Disponível em: <http://www.ausairpower.net/JRB/poc.pdf>. Acesso em 14 fev. 2019.
- CORAM, Robert. **Boyd: The Fighter Pilot Who Changed the Art of War**. Nova York: Little, Brown & Company, 2002.
- CREVELD, Martin van. **Ascensão e Declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- CREVELD, Martin van. **Command in War**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- CREVELD, Martin van. **More on War**. New York: Oxford University Press, 2017.
- CREVELD, Martin van. **The Transformation of War**. New York: The Free Press, 1991.
- DREW, Nelson (Ed.). **NSC 68: Forging the Strategy of Containment**. 2. ed. Washington D.c: National Defense University, 1996. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/139678/1994-09_NSC68_Forging_Strategy.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.
- FAZAL, Tanisha M.; KREPS, Sarah. **The United States' Perpetual War in Afghanistan**. Foreign Affairs. Washington D.C., 20 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/north-america/2018-08-20/united-states-perpetual-war-afghanistan>>. Acesso em: 12 set. 2019.
- FRIEDMAN, Benjamin H.; LOGAN, Justin. Why Washington Doesn't Debate Grand Strategy. **Strategic Studies Quarterly**, Washington D.C., v. 10, n. 4, p.14-45, dez. 2016. Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/articles/ssq_1216_friedman.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.
- HAMMOND, Grant T. **The Mind of War: John Boyd and American Security**. Washington D.C.: Smithsonian Books, 2001.
- HOOKE JUNIOR, R.D. **The Grand Strategy of the United States**. Washington D.C: National Defence University Press, 2014. (INSS Strategic Monograph). Disponível em: <<https://inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/grand-strategy-us.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2019.
- JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia**. 5aed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- JAROSZEWSKI, Rodrigo. O Ciclo OODA. **Metódico**, [S.l.], 6 mar. 2017. Disponível em: <https://rodrigolj.wordpress.com/2017/03/06/o-ciclo-ooda/>. Acesso em: 01 abr.2018.
- JOYNER, James. How Perpetual War Became U.S. Ideology. **The Atlantic**. [S.l.]. 11 maio 2011. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2011/05/how-perpetual-war-became-us-ideology/238600/>>. Acesso em: 12 set. 2019.
- JUBRAN, Bruno Mariotto. Estados Unidos: “em guerra permanente”. **Panorama Internacional FEE**, Porto Alegre, v.2,n.2, 2016. Disponível em:<<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/estados-unidos-em-guerra-permanente/>>. Acesso em: 12 set. 2019.
- LAKATOS, Imre. Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes. In: LAKATOS, Imre; MUSGRAVE, Alan. **Criticism and the Growth of Knowledge**. New York: Cambridge University Press, 1970. [pp. 91-196.]

- LEAVY, Patricia. Introduction. In: LEAVY, Patricia (ed.). **The Oxford Handbook of Qualitative Research**. Nova York: Oxford University Press, 2014.[pp. 1-13].
- LIND, Jennifer; WOHLFORTH, William C. The Future of the Liberal Order Is Conservative: A Strategy to Save the System. **Foreign Affairs**, [s.l.], v. 98, n. 2, p.70-81, mar. 2019. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-02-12/future-liberal-order-conservative>>. Acesso em: 16 ago. 2019.
- LIND, William S. et al. The Changing Face of War: into the fourth generation. **Military Review**, Forth Leavenworth, v. 69, n. 10, p.2-11, 1989.
- MARSH, David; FURLONG, Paul. A Skin not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. In: MARSH, David; STOKER, G. (eds). **Theory and Methods in Political Science**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002. [pp. 17-41].
- MARTEL, William C. **Grand Strategy in Theory and Practice**: the need for an effective American Foreign Policy. New York: Cambridge University Press, 2015.
- MARTINS, José Miguel; CEPIK, Marco. A. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: A lógica da Preempção e Suas Implicações Internacionais. In: ARTURI, C. **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 14-47.
- MEARSHEIMER, John J.A **Tragédia da Política das Grandes Potências**. Lisboa: Gradiva, 2007.
- MEARSHEIMER, John J. Maneuver, Mobile Defense and the NATO Central Front. **International Security**, Vol. 6, Nº. 3. Inverno de 1982. pp.: 104 - 122. Disponível em: <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0005.pdf>>. Acesso em: 10/12/2013.
- MEARSHEIMER, John J.The Military Reform Movement: A Critical Assessment. **ORBIS**, [S.l.], v. 27, n. 2.p. 285-300, 1983.Disponívelem:<<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0007.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.
- MEARSHEIMER, John J. War with Iraq Is Not in America's National Interest. **New York Times**. 26 de Setembro de 2002.
- MONTGOMERY, Evan Braden. Contested Primacy in the western Pacific: China's Rise and the Future of U.S. Power Projection. **International Security**, v. 38, n. 4 p.115-149, Spring 2014.
- OSINGA, Frans. **Science, strategy and war: The strategic theory of John Boyd**. Delft: Eburon Academic Publishers, 2005. Disponível em: <<http://chicagoboyz.net/blogfiles/OsingaBoydThesis.pdf>>.
- PASHAKHANLOU,ArashHeydarian. **Realism and Fear in International Relations**: Morgenthau, Waltz and Mearsheimer Reconsidered. Suíça: Palgrave Macmillan, 2017.
- PORTER, Patrick. **Sharing Power?** Prospect for a U.S. Concert-Balance Strategy. Carlisle: U.S. War College Press, 2013.
- PORTER, Patrick. Why America's Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U.S. Foreign Policy Establishment. **International Security**, [s.l.], v. 42, n. 04, p.9-46, maio 2018. MIT Press - Journals. Disponível em: <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/isec_a_00311>. Acessoem: 12 set. 2019.
- RICHARDS, Chet. **Certain to Win: The Strategy of John Boyd, Applied to Business**. [S.l.]: Xlibris, Corp., 2014.

- RONIS, Sheila (Ed.). **Forging an American Grand Strategy: Securing a Path Through a Complex Future.** Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute; U.s. Army War College Press, National Defense University, 2013.
- RUSSET, Bruce. **Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World.** Princeton: Princeton University Press, 1993.
- SCHECHTMAN, Gregory M. **Manipulating the Ooda Loop: the Overlooked Role Of Information Resource Management in Information Warfare.** Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos de Informação) - Air University, Maxwell. 1996.
- SIMIONATO, Guilherme; MACHADO, Luis Rodrigo. Da Importância de uma Grande Estratégia: O Caso Estadunidense e a Ascensão Chinesa. **1º Seminário Internacional de Ciência Política.** Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- ULLMAN, Harlan K.; WADE, James P. **ShockandAwe: AchievingRapidDominance.** Washington D.C.: National Defense University, 1996.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. **O Caótico Século XXI.** Rio de Janeiro, Alta Books, 2015.
- WALT, Stephen M. US grand strategy after the Cold War: Can realism explain it? Should realism guide it?. **International Relations**, [s.l.], v. 32, n. 1, p.3-22, 23 jan. 2018. SAGE Publications.
- WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics.** Long Grove: Waveland Press, 1979.
- YETIV, Steve A. **The Absence of Grand Strategy: the United States in the Persian Gulf, 1972-2005.** Baltimore: John Hopkins University Press, 2008.

*Recebido em 20 de maio de 2019.
Aprovado em 15 de setembro de 2019.*

RESUMO

O trabalho objetiva discutir possíveis influências do pensamento de John Boyd na Política Externa e de Segurança (PES) dos Estados Unidos (EUA). O problema de pesquisa é investigar a relação da cosmovisão de Boyd com aspectos presentes na PES dos EUA pós-1991. Analisa-se brevemente a cosmovisão, a epistemologia e o método no pensamento de Boyd. Em seguida, buscam-se os pontos de contato com as tradições idealistas e realistas de Relações Internacionais, especificamente com as obras de Martin van Creveld e John Mearsheimer. Por fim, discute-se o possível impacto da epistemologia boydiana e do Ciclo OODA na ausência de uma grande estratégia dos EUA no pós-Guerra Fria. Defende-se que o pensamento de Boyd dialoga com o idealismo por meio de um mundo onde predomina o caos, no caso de Boyd, e sem o Estado-nação, como propõe Creveld. Quanto aos realistas, o paralelo reside no papel da projeção de força e do medo como elemento da PES. Por fim, quanto à grande estratégia, a inversão da hierarquia da realidade (da tática para a estratégia, do combate para a política) realizada por Boyd, além de sua cosmovisão e epistemologia, teria contribuído para o predomínio de soluções simplificadoras na PES dos EUA.

Palavras-chave: John Boyd; Política Externa e de Segurança dos EUA; Grande Estratégia.

ABSTRACT

The paper aims to discuss possible influences of John Boyd's thinking on the United States Foreign and Security Policy (FSP). The research problem is to investigate the relationship of Boyd's cosmovision – the promotion of chaos and the increase of entropy – with aspects of American FSP post-1991. The cosmovision, epistemology and method in Boyd's thinking are briefly analyzed. Then the points of contact with the Idealism and Realism theories are sought, and finally discussed the reasons for the absence of a American grand strategy. The main argument is that the thought of Boyd allows us to draw several relations with theorists who influenced the US Foreign and Security Policy. As for idealistic tradition, this occurs through a world dominated by chaos, in Boyd's case, and without the nation-state, as Creveld proposes. With neorealists, the parallel is between the role of power projection and fear as an element of US foreign policy. Finally, with regards to US grand strategy, Boyd's influence may lie in the inversion of the hierarchy of reality (from tactics to strategy, from combat to politics), in addition to his cosmovision and epistemology, that would have contributed to the predominance of simplifying solutions in the US FSP.

Key-words: John Boyd, US Foreign and Security Policy, Grand Strategy.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



A BLITZKRIEG E AS ARMAS COMBINADAS: ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DO AEROTRANSORTE

Blitzkrieg and Combined Arms: analysis of the importance of airlift

Luana Isabelle Beal¹

Débora Sulzbach de Andrade²

Valeska Ferrazza Monteiro³

Introdução

Este artigo tem como tema o papel desempenhado pelo aerotransporte na *Blitzkrieg* (ou, simplesmente, “guerra relâmpago”), nome pelo qual ficou conhecido o modo alemão de fazer a guerra durante a Segunda Guerra Mundial (II GM). Assim, tem-se como problema de pesquisa principal: “Qual a relevância do aerotransporte na caracterização da *Blitzkrieg*?”. A hipótese estabelecida é a de que o componente aerotransportado foi uma característica decisiva nas operações alemãs da II GM: sua utilização foi fundamental para a efetivação do emprego de Armas combinadas e, portanto, da própria *Blitzkrieg*.

Em virtude da constatação de que o aerotransporte é um fator crucial para a combinação das Armas no Teatro de Operações (TO), o ponto de partida deste artigo é justamente reconhecer seu perfil e suas funções na manutenção, e consequente viabilização, do esforço de guerra alemão. Portanto, objetiva-se desconstruir a percepção de que a velocidade é o componente central da “guerra relâmpago”, destacando, em seu lugar, o emprego de Armas combinadas e do aerotransporte. Nesse artigo, o aerotransporte é entendido como conceito abrangente, incluindo tanto tropas paraquedistas quanto o suporte aéreo (igualmente importante, em termos logísticos).

O propósito de se efetuar um estudo acerca do componente aerotransportado e do emprego de Armas combinadas justifica-se por buscar contribuir no Brasil, mesmo que de forma modesta, com o debate em tempos de transformação militar. Jaime Covarrubias, em termos gerais, define a transformação militar

¹Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharela em Relações Internacionais, também pela UFRGS. Email: luanaibeal@gmail.com

²Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: deborasulzbachdeandrade@gmail.com

³Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: valeska.ferrazza@gmail.com

como uma mudança radical, posto que seu alcance engloba do nível técnico ao político, sendo caracterizada pelo “desenvolvimento das novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate” (COVARRUBIAS, 2007, p. 18). Ainda, a justificativa deste trabalho ambienta-se pela discussão doutrinária acerca da Nova Força Expedicionária Brasileira (NFEB), considerando-se o objetivo político da integração regional, previsto na Constituição Federal (CF).

Desse modo, o objetivo é contribuir com a discussão doutrinária brasileira acerca da Nova Força Expedicionária Brasileira (NFEB), considerando-se o objetivo político da integração regional, previsto na Constituição Federal⁴ (CF). Nesse contexto, baseando-se na experiência militar alemã da II GM, cabe extrair lições acerca das características que se provaram essenciais no aerotransporte a fim de contribuir no debate sobre a composição da NFEB. Seguindo os marcos da CF/88, acredita-se que ela deva contar com a participação de aliados da América do Sul e ser capaz de projetar força além-teatro, isto é, fora do continente sul-americano. Daí a importância do elemento aerotransportado – seja logístico ou paraquedista.

Sendo assim, modifica-se a ênfase da análise, com a pretensão de ir além dos estudos tradicionais, os quais enfatizam apenas a manobra e a velocidade como elementos essenciais do modo alemão de fazer a guerra. Frente a esta abordagem da *Blitzkrieg*, nesse artigo, analisa-se a importância do aerotransporte a partir dos casos do Bolsão de Demyansk e da Batalha de Stalingrado. Entende-se que a aplicação do aerotransporte no combate e também na logística aérea necessária para a Guerra no Leste podem fornecer os elementos necessários para convalidação da hipótese da pesquisa. Dessa forma, objetiva-se ilustrar o impacto do aerotransporte no resultado destas operações e, de maneira subsequente, no desfecho da guerra. Além disso, busca-se esboçar, visando ao aperfeiçoamento desta reflexão em futuras pesquisas, um possível legado para os dias de hoje da doutrina empregada pela Alemanha na II GM. Por meio de um delineamento preliminar, acredita-se ser possível estabelecer duas comparações: em primeiro lugar, entre a motorização e a digitalização e, em segundo lugar, entre a *Blitzkrieg* e a Batalha Aeroterrestre.

Logo, este artigo é composto por seis seções. A primeira consiste na presente introdução. A segunda seção visa ao reconhecimento do conceito de *Blitzkrieg* presente na literatura. Subsequentemente, a terceira parte desdobra-se nos níveis do planejamento de guerra. Trata-se de estudar o nível político-estratégico – que compreende as Forças conjuntas e as Armas combinadas; reconhecer o nível operacional – que abrange o TO – e sistematizar o nível tático – que insere a função cumprida pelo aerotransporte no combate e da logística aérea. Em seguida, a quarta seção utiliza-se do Bolsão de Demyansk (08 de fevereiro a 21 de abril de 1942) e da Batalha de Stalingrado (23 de agosto de 1942 a 02 de fevereiro de 1943) para estudar o papel do aerotransporte no contexto da atuação alemã na Frente Oriental. A quinta seção avalia possíveis comparações entre a *Blitzkrieg* e o período hodierno. Por fim, a sexta e última seção apresenta as considerações finais deste artigo.

⁴ O documento, promulgado em 5 de outubro de 1988, prevê em seu art. 4º, parágrafo único, que: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

O conceito de *Blitzkrieg* na literatura

A palavra *Blitzkrieg* é recorrentemente utilizada e consolidou-se na história como símbolo da atuação da Alemanha na II GM. Entretanto, esta nomenclatura não era oficial, estando ausente da doutrina das Forças Armadas do país na época. Inclusive, líderes e formuladores deste modo de conduzir as operações militares, como o próprio Hitler e o General Heinz Guderian, consideravam a palavra como tendo origem estrangeira, já que o termo foi primeiramente alcunhado pela imprensa aliada (*BLITZKRIEG*, 2017, 28'' – 1'40'').

O conceito de *Blitzkrieg* pode ser ambíguo, pois possui diferentes semânticas e significados. Primeiramente, o termo foi utilizado em um contexto puramente militar, ou seja, considerava-se um termo operacional-tático. Neste sentido, uma definição pode ser o emprego concentrado de armas e Forças – tanto terrestres quanto aéreas – para confundir o inimigo – baseando-se em surpresa e velocidade – e cercá-lo, em seguida atingindo um avanço de longo alcance. Em poucas palavras, objetiva-se derrotar o inimigo rapidamente em uma operação decisiva (FRIESER, 2013).

Historicamente, na Alemanha este espírito já se encontrava presente nas *Stoßtrupp* – tropas de assalto – da Primeira Guerra Mundial. De acordo com Frieser (2013), o General Heinz Guderian é conhecido como fundador deste conceito, sendo o mais aceito proponente da *Blitzkrieg*, advogando pela tática destas tropas, baseadas em velocidade e surpresa, combinando-a com os elementos da tecnologia moderna, como o tanque e a aeronave. Já estrategicamente, a *Blitzkrieg* alemã, referindo-se também aos objetivos de Hitler, supostamente pretendia o domínio mundial, esmagando os inimigos, um após o outro, em uma série de campanhas individuais e sucessivas que durariam apenas um curto período de tempo. Assim a estratégia tinha também metas de longo alcance.

Para John Mearsheimer – cujo conceito de *Blitzkrieg* é um dos mais aceitos no âmbito da teoria das Relações Internacionais –, a doutrina da *Blitzkrieg* foi concebida a partir de 1939, quando Hitler tomou a decisão de conduzir uma ofensiva contra os Aliados na Frente Ocidental. Mesmo enfrentando forte oposição de seus Generais, o líder alemão manteve-se firme em seu propósito, uma vez que estava convencido de que seria possível obter uma decisão rápida, em outras palavras, uma vitória “relâmpago”, na Campanha contra a França em 1940 (MEARSHEIMER, 2009, p. 152). Deste modo, fica evidente que, para este autor, a característica principal do modo alemão de fazer a guerra era a velocidade – daí a tomada de empréstimo da expressão “guerra relâmpago” alcunhada pela mídia aliada – como se esta fosse a genuína exteriorização do pensamento alemão.

Mesmo assim, a conceituação de Mearsheimer permite ir além desta percepção superficial propagada pela imprensa de que a *Blitzkrieg* tinha como componentes centrais apenas a mobilidade e a velocidade. O autor estabelece que a principal característica da *Blitzkrieg* era a de criar condições para a penetração estratégica profunda. Esta pode ser entendida em uma dupla acepção: (a) para tomar países inteiros (à exemplo da Holanda) e (b) no nível operacional, para isolar exércitos uns dos outros e atacá-los pela retaguarda. A definição do emprego destas duas dimensões é a manobra, cuja consecução depende da velocidade. Tendo em vista o exposto, pode-se legitimamente sintetizar que, para Mearsheimer, a *Blitzkrieg*

era fundamentalmente a penetração profunda executada mediante manobra estratégica em alta velocidade (MEARSHEIMER, 2009, p. 152, 157).

Em outras palavras, o autor destaca como elementos-chave da maneira alemã de conduzir as operações na II GM: a adoção da manobra de envolvimento, buscando dividir e isolar as Forças inimigas no TO, combinada à penetração estratégica profunda, buscando fragmentar o país-alvo. Ainda, Mearsheimer enfatiza o papel da Força Terrestre como dirigente da ofensiva, na medida em que “as forças blindadas, que operavam independentemente das divisões de infantaria padrão, seriam o principal braço de ataque do exército alemão”⁵ (MEARSHEIMER, 2009, p. 157, 161-162).

Nesse sentido, essa doutrina também contava com o elemento surpresa. Assim, unindo a agilidade das forças com a iniciativa do ataque na retaguarda inimiga, as tropas adversárias teriam maiores dificuldades e pouco tempo para organizar sua defesa (OVERY, 2014, p. 5; FULLER, 2002, p. 244). Ademais, o general Guderian, sendo grande entusiasta da utilização dos tanques, preconizava as unidades blindadas à frente no assalto, sendo apoiadas pela infantaria, pela artilharia e atuando em sincronia com a aeronáutica (BISHOP, 2010, p. 7; CAWTHORNE, 2015, p. 6).

Portanto, evidencia-se a importância do emprego conjunto de Forças, no caso, a Força Aérea e a Força Terrestre. Neste âmbito, reconhece-se o importante papel cumprido pela Força Aérea Alemã (*Luftwaffe*) na função de interditar o TO⁶ a partir do ar, por meio da destruição das linhas de comunicação e de suprimentos do inimigo. Para tanto, a *Luftwaffe* valia-se de bombardeiros de mergulho (a exemplo do Junkers Ju-87, conhecido como “Stuka”) para o que era essencial: adquirir e manter a supremacia do ar (MEARSHEIMER, 2009, p. 161-162).

Tratou-se de um emprego diferenciado da Força Aérea daquele já inaugurado na Primeira Guerra Mundial (I GM), quando se empregou a aviação de ataque contra alvos terrestres situados na linha de frente. De acordo com Price (1974, p. 68), “como acontecera antes, a combinação de apoio aéreo concentrado e poderosas penetrações blindadas em terra mostrou-se irresistível”. Esta integração ar-terra combinava a ação em profundidade do componente aéreo e terrestre e “envolia unidades de tanques leves, apoiadas por aeronaves e infantaria, abrindo caminho por meio de linhas inimigas e rumando céleres para capturar objetivos antes que o inimigo tivesse tempo de reagrupar-se” (CAWTHORNE, 2015, p. 6).

A *Luftwaffe* também conservou o papel tradicional da Força Aérea de efetuar reconhecimento. Porém, neste caso, sua relevância estava ligada às tropas terrestres, posto que repassava as informações obtidas sobre o TO para a Força Terrestre em tempo real, por meio do rádio (VON HARDESTY, 1982, p. 50). Afinal, há que se reconhecer que, de fato, o êxito no combate dependia da rapidez do avanço blindado por terra e do apoio de fogo contra o adversário pelo ar (LUCCHESI, 2004/2005, p. 44).

Diante do exposto acima, pode-se perceber que, nas diversas interpretações da “guerra relâmpago”, o componente aerotransportado não é inserido como característica primordial para o emprego decisivo da

⁵ Original em inglês: “The armored forces, operating independently of the standard infantry division, were to be the main striking arm of the German army” (MEARSHEIMER, 2009, p. 161-162, tradução nossa).

⁶ Interdição do TO – “Ato ou efeito de dificultar ou impedir, por qualquer meio, o uso, pelo inimigo, de uma área ou via, a fim de privá-lo da capacidade de prover os suprimentos e reforços para apoio das próprias forças” (BRASIL, 2007, p. 139).

Blitzkrieg. Apesar de seu notável valor para a obtenção do sucesso em diversas operações, a literatura não coloca este elemento em evidência, deixando de destacá-lo em termos conceituais como peça essencial para tornar possível a combinação das Armas, ademais da operação conjunta das Forças. Uma possível explicação é que frequentemente se restringe a percepção do aerotransporte ao emprego de paraquedistas, menosprezando-se a logística aérea. Assim sendo, entende-se como possível assumir que a concepção de *Blitzkrieg*, considerando-se o aerotransporte, permanece passível de debate.

Em vista disto, no que tange o âmago deste artigo, importa destacar esta outra função desempenhada pela Força Aérea Alemã igualmente essencial ao esforço de guerra: o aerotransporte. A *Luftwaffe* necessitava da disponibilidade de aeronaves capazes de realizar suporte aéreo, como os Junkers Ju-52 e os Heinkel He-111, em posição avançada. Isso se explica pois, ainda que “a maioria das cargas era transportada por rodovias, [...] os versáteis Ju-52 da força de transporte também eram usados para apressar a chegada de cargas de vital necessidade” (PRICE, 1974, p. 46).

Esta missão, de caráter fundamental para o nível tático da guerra, pode ser observada no decorrer de toda a II GM. Desde a Campanha da França, em 1940, já se refletia a imprescindibilidade do suporte proveniente do arno combate. Ficava cada vez mais claro que a disponibilidade, bem como o emprego eficiente de uma logística aérea, continuaria sendo condição indispensável nas campanhas posteriores. Os casos de Demyansk e Stalingrado, nos anos finais da guerra, são emblemáticos na exemplificação de como o aerotransporte impactou os rumos da Alemanha na Frente Oriental.

O aerotransporte nos níveis do planejamento de guerra

A incorporação do princípio do aerotransporte foi parte da estratégia adotada pelas Forças Armadas alemãs na II GM. Na organização administrativa da *Luftwaffe* havia as ramificações da Força Aérea, com base nas funções exercidas pelas aeronaves (reconhecimento, caça, ataque, destruição, entre outras). Nestas ramificações, estabelecia-se um ramo exclusivo para o transporte, que dividia-se em três alas aéreas: (i) *Kampfgeschwader*, que abrangia os bombardeiros; (ii) *Transportgeschwader*, para transporte de carga (suporte), utilizando-se principalmente dos Ju-52; (iii) *Luftlandegeschwader*, em alemão ala ar-terra, que englobava planadores e paraquedistas (ALTENBURGER, 2019, online). Portanto, à encargo da *Luftwaffe*, dividia-se em alas separadas tanto o suporte aéreo, que levava suprimentos às tropas, quanto o transporte de tropas em si, como é o caso dos paraquedistas. Em conformidade com essa organização, neste artigo, o termo aerotransporte é utilizado em sentido amplo, referindo-se igualmente à dimensão do suporte aéreo, e não apenas ao transporte de paraquedistas⁷.

Ademais, considera-se que o aerotransporte pode ser analisado a partir dos diversos níveis do planejamento de guerra: político-estratégico, operacional e tático. De forma breve, o nível político-estratégico corresponde ao elo entre a alta política (diplomacia) e a estratégia militar (planejamento de guerra), visando à obtenção dos objetivos políticos nacionais. O nível operacional se refere à preparação e à

⁷ Na nomenclatura moderna, adotada nacionalmente, a expressão aerotransporte “indica o transporte, por via aérea, de tropas, de equipamentos e de material, a serem entregues no destino mediante o pouso da aeronave” (BRASIL, 2007, p. 23). Assim sendo, o referido conceito já incorpora o aerosuporte, o qual visa ao transporte e a entrega de suprimentos e equipamentos necessários às Forças engajadas em combate (BRASIL, 2007, p. 229).

realização das campanhas. Por fim, o nível tático, que abrange a maioria dos fenômenos da guerra, diz respeito ao combate para vencer batalhas, bem como ao processo de delineamento do combate em si (MARTINS, 2008, p. 9-10). Estes níveis da guerra complementam-se e interagem entre si, à medida que uma alteração de situação na esfera tática pode provocar mudanças operacionais e mesmo político-estratégicas.

Assim, em primeiro lugar, considera-se que o elemento aerotransportado se insere na dimensão político e estratégica da guerra na medida em que viabilizou o emprego de Forças conjuntas e de Armas combinadas. Isto porque o conceito de Forças conjuntas representa a coordenação de diferentes Forças, o que já estava atestado pela doutrina militar alemã. Ao longo da II GM, o país foi aprimorando sua interoperabilidade, principalmente, entre suas Forças Aérea e Terrestre. Esta ação proporcionou uma vantagem em combate, por meio de tanques e aviões operando em conjunto para atingir uma melhor interdição do teatro inimigo. Importa notar que, inclusive, ao final da guerra, a ausência da coordenação entre as Forças, seja por falha operacional ou por falta de meios, foi um elemento decisivo em diversas derrotas sofridas pela Alemanha, como é o caso da Batalha das Ardenas, entre 16 de dezembro de 1944 e 25 de janeiro de 1945 (LITCHFIELD et al., 1984, p. 72-76)⁸.

Já as Armas combinadas baseiam-se em utilizar simultaneamente diferentes Armas e seus sistemas como um artifício para aumentar a eficácia do combate (HOUSE, 2008, p. 21). Desse modo, o reflexo da coordenação de diferentes especialidades, como infantes, cavaleiros, artilheiros e engenheiros, era necessário para se obter êxito nas operações, dado o surgimento de novas táticas e formas de combate. Esta interação entre diferentes tropas trouxe o elemento da mobilidade, sem o qual não seria possível a renovação do posicionamento das Armas, nem a implementação dos princípios da concentração das Forças, da manobra e da surpresa, característicos do comportamento alemão na II GM (HOUSE, 2008, p. 7, 19, 23). Consequentemente, a viabilidade do emprego desses dois métodos contribuiu para a busca dos objetivos estratégicos pretendidos pelo país.

No que diz respeito à esfera operacional da guerra, destaca-se a utilização das unidades aerotransportadas (paraquedistas) na interdição do TO. Por meio da penetração para além das linhas inimigas, essas unidades tinham por objetivo principal conquistar cabeças de ponte aérea⁹ para, em sequência, utilizá-las como meio de dissuadir e cortar as linhas de suprimentos das Forças oponentes. Desse modo, pretendia-se constituir uma forma de oferecer suporte para as outras Armas presentes no combate, garantido pela comunicação e coordenação entre as Forças no ar e em terra (LUCCHESI, 2009, p. 62; PRICE, 1974, p. 81). Vale ressaltar que o aumento da mobilidade dessas unidades só foi possível graças ao avanço dos sistemas de tração e – nesse caso em específico – de aviação. Como decorrência, esses desenvolvimentos tecnológicos, bem como seu uso para além da linha de frente do inimigo, promoveram a extensão cada vez maior do campo de batalha, reduzindo o tempo de decisão e acelerando o ritmo dos eventos (MACGREGOR, 1992, p. 37). Em suma, as operações da *Blitzkrieg*, em especial as aerotransportadas, deram maior profundidade à guerra.

⁸ Para informações sobre esta batalha, consultar John Litchfield et al. (1984).

⁹ Cabeça de Ponte Aérea – “Em operações aeroterrestres ou aeromóveis, [é a] área geográfica, conquistada ou mantida, a fim de proporcionar o espaço necessário para o desembarque, por via aérea, de tropas, equipamentos e suprimentos” (BRASIL, 2003, p. C-1).

Já a função do aerotransporte em termos táticos é, principalmente, a de possibilitar a logística aérea e, conseqüentemente, o abastecimento das pequenas unidades. A logística tática é a esfera que tem por objetivo alcançar resultados militares positivos, dado que esta tem como principais atividades a reposição de munição, o reabastecimento de combustível, a manutenção dos equipamentos, o fornecimento de suprimentos às tropas, a prestação de assistência médica e de serviços de engenharia (KRESS, 2016, p. 23). Assim, na “guerra relâmpago”, mais relevante do que apenas o transporte de tropas é o suporte aéreo, cuja importância foi observada tanto no Bolsão de Demyansk quanto na Batalha de Stalingrado. Nota-se que o amparo efetivado da logística aérea foi primordial para a sustentação do esforço de combate e para a conquista do território inimigo (HOUSE, 2008, p. 21).

Demyansk e Stalingrado como exemplos da importância do aerotransporte

A ambição política de Hitler com a ampliação do Lebensraum (espaço vital) alemão (HOUSE, 2008, p. 22; PRICE, 1974, p. 11) influenciou diretamente a decisão de promover a Guerra no Leste, a partir de junho de 1941, com a chamada operação “Barbarossa”. Esta iniciativa deveu-se a um conjunto de fatores. Uma primeira justificativa é a de que o líder alemão considerava que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) constituía uma ameaça a seu poder (PRICE, 1974, p. 74). Em sua visão, depois que a Rússia fosse destruída, a Alemanha seria inexpugnável (KIRCHUBEL, 2009, p. 9). Ainda, o esforço de guerra alemão dependia, pelo menos parcialmente, de importantes recursos naturais provenientes da URSS (KIRCHUBEL, 2009, p. 9).

Portanto, a “Barbarossa”, em suma, tinha como principal objetivo a destruição do poder militar soviético, bem como a conquista de regiões das quais pudessem ser extraídos meios para o sustento das operações na Frente Oriental. Neste ponto, destaca-se o planejamento alemão de efetuar uma penetração nos campos petrolíferos do Cáucaso, bem como o aproveitamento de posses agrícolas. Em vista disso, adotou-se a estratégia das Armas combinadas para que, de maneira semelhante a operações anteriores no Ocidente, uma vantagem significativa fosse obtida, mesmo em campo inimigo.

Desta Grande Estratégia de Hitler decorreu-se como uma das metas o ataque a Leningrado. Mesmo após a derrota na Batalha de Moscou – também um dos objetivos estratégicos para os alemães – em janeiro de 1942, a intenção da investida mantinha-se como um pilar estratégico para o avanço em território soviético. Partindo-se desta concepção, em fins de fevereiro de 1942, teve surgimento uma nova linha de defesa alemã, estabelecendo-se dois baluartes, sendo estes o Bolsão de Demyansk, o mais importante, ao sul de Leningrado, e o bolsão menor de Kholm, a sudoeste.

As forças no bolsão passaram a ser reabastecidas pelo ar, nas maiores operações de ponte-aérea empreendidas até aquele momento, envolvendo todas as unidades disponíveis de transporte e bombardeiros, buscando suprir as necessidades das tropas. Para além dos aeródromos, os paraquedistas foram outro meio encontrado para o lançamento de suprimentos e, sucessivamente, estas tropas eram utilizadas como soldados de infantaria (LUCCHESI, 2009, p. 62; PRICE, 1974, p. 81). Apesar de grandes

custos, principalmente em número de aeronaves, a operação empreendida no Bolsão de Demyansk foi exitosa para a Alemanha, graças à tática da utilização do aerotransporte.

Dando continuidade ao que propunha a operação “Barbarossa”, estabeleceu-se a operação “Braunschweig”. Esta estreou sua ofensiva em junho de 1942 e visava a um progresso em direção ao Cáucaso e a Stalingrado. Assim, após a chegada do 6º Exército alemão ao rio Volga, teve início a Batalha de Stalingrado, a qual é considerada por muitos como o evento que definiu o resultado da II GM. Nesta cidade, a luta entre alemães e soviéticos deu-se de maneira árdua, com sucessivos avanços e recuos de ambas as partes. À *Luftwaffe* cabia a missão de fornecer o abastecimento das tropas e o apoio de fogo. Entretanto, a atuação da Força Aérea Alemã não foi capaz de impedir que as tropas de seu país fossem cercadas pelos soviéticos (PRICE, 1974, p. 83).

Isto porque a *Luftwaffe* não conseguiu garantir um fator essencial para a guerra aérea: a supremacia do ar. O teórico do poder aéreo Alexander P. de Seversky identificou um princípio que, segundo ele, sempre é válido: contra um adversário que possua Força Aérea eficiente, a superioridade aérea sobre o TO é a primeira condição para atuar na superfície. Assim, a proteção adequada de uma Força Aérea deve ser condição mínima para se realizar operações na superfície dentro da distância de combate da aviação inimiga (SEVERSKY, 1988, p. 120-121). Em suma, na ausência de superioridade aérea, não há condições de logística aérea, por meio do aerotransporte de tropas e suprimentos.

De fato, a aviação soviética se mostrou bastante eficaz: por meio de reagrupamentos e fazendo uso de suas reservas, a URSS conseguiu reunir 1.400 aviões de combate, distribuídos em 26 divisões aéreas. Destacam-se a modernidade dos caças La-5 e Yak-9 e a repaginação do I1-2 Shturmovik, avião de combate ao solo, eficaz contra tanques, carros e artilharia, que também desempenhou papel de caça contra a *Luftwaffe* (BOYNE, 2002, p. 594b, 317a). Além disso, cumpre ressaltar as inovações aplicadas pelos soviéticos: o aprimoramento dos aviões, a interceptação guiada por radares e um sistema de defesa antiaérea¹⁰ (GLANTZ; HOUSE, 2009, p. 155, 160).

Nesse contexto, uma vez que as tropas alemãs encontravam-se cercadas, o seu suprimento, especialmente por meio aéreo, tornava-se vital. Aponta-se que o 6º Exército precisava de um mínimo de 750 toneladas por dia de suprimentos, mas a Força Aérea da Alemanha apenas conseguiu entregar em torno de 289 toneladas. A URSS, tão logo obteve a superioridade do ar, efetuou um bloqueio aéreo¹¹ que visava à interdição das operações de transporte inimigas. Na medida em que os aeródromos estabelecidos pelos alemães eram capturados e as distâncias de voo tornavam-se maiores para a *Luftwaffe*, o aerotransporte ficava inviável (BOYNE, 2002, p. 594b).

Ademais, o dilema presente em Stalingrado equilibrava-se entre a impossibilidade da fuga por terra, dado que as forças não tinham combustível nem munição, e a improbabilidade de uma fuga aérea bem-sucedida (GLANTZ; HOUSE, 2009, p. 160), por todos os fatores já mencionados. A tradicional causa

¹⁰ Na URSS, a Força de Defesa Antiaérea (Voyska ProtivoVozdushnoy Oborony) constituía um ramo próprio das Forças Armadas, separado da Força Aérea.

¹¹ Bloqueio aéreo – Em teoria, depende da obtenção de um raio de ação adequado pela Força Aérea, bem como da eliminação da aviação inimiga, visando destruir as linhas de abastecimento inimigas (SEVERSKY, 1988, p. 127). Entretanto, no caso de Stalingrado, trata-se de um bloqueio parcial, pois um bloqueio aéreo total seria efetuado sobre uma nação, e não um TO.

apontada para a derrota dos alemães nesta batalha pressupõe que o 6º Exército só teria salvação caso se retirasse, considerando, portanto, que a tentativa de abastecimento aéreo estava fadada ao fracasso (LUCCHESI, 2009, p. 89). Em contraposição, Lucchesi (2009, p. 90) discorda desta visão e acredita que a ponte-aérea seria capaz de suprir as forças, tendo em vista que a *Luftwaffe* já havia mostrado semelhante capacidade na operação do Bolsão de Demyansk. Entretanto, os alemães enfrentaram uma grande dificuldade na tentativa do estabelecimento da ponte-aérea devido, entre outros fatores, às péssimas condições climáticas e à improvisação dos aeródromos (PRICE, 1974, p. 85-86).

Analiticamente, em vistas de uma comparação entre Demyansk e Stalingrado, ressalta-se que, neste último caso, o componente aerotransportado não foi efetivo, impactando no desfecho desse episódio: a derrota da Alemanha. Desse modo, pode-se depreender, como lições destas operações, que a superioridade aérea, somando-se à logística aérea no nível tático do enfrentamento, foram determinantes tanto para a vitória alemã em Demyansk, em que estas condições estiveram presentes, quanto para a derrota de Hitler em Stalingrado, em que houve ausência destes fatores.

Além disso, frequentemente, o papel do aerotransporte na II GM é tido como um caso isolado, relativo ao início da *Blitzkrieg*, e que teria sido abandonado após a Batalha de Creta (20 de maio a 1 de junho de 1941). Isto pode ser verdadeiro no que tange o contingente deslocado de tropas paraquedistas, já que Creta foi a primeira operação alemã com uso das *Fallschirmjäger* (tropas paraquedistas) em grande escala e rendeu uma vitória estratégica à Alemanha, mas não em relação ao aerotransporte em seu conjunto. Portanto, a escolha dos casos do Bolsão de Demyansk (08 de fevereiro a 21 de abril de 1942) e da Batalha de Stalingrado (23 de agosto de 1942 a 02 de fevereiro de 1943) ilustra e reitera a permanência da importância do aerotransporte na realização dos objetivos operacionais da *Blitzkrieg*.

Comparações com a atualidade

A análise sobre a importância do aerotransporte e do emprego de Armas combinadas na guerra respalda-se na ideia de que estes princípios permanecem relevantes até os dias de hoje. Mesmo que o enfoque deste artigo se fundamente na “guerra relâmpago”, com ênfase na Guerra no Leste, acredita-se que é possível estabelecer comparações iniciais entre a *Blitzkrieg* e o período hodierno. Tais comparações se dividem em dois aspectos, sendo o primeiro sobre o impacto das mudanças tecnológicas na guerra e o segundo entre a *Blitzkrieg* e a Batalha Aeroterrestre.

Assim, primeiramente, parte-se da Segunda Revolução Industrial, ocorrida entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX, que tem como uma de suas decorrências a evolução da engenharia, a qual permitiu a ascensão de tecnologias como o rádio e o motor de combustão interna. Estes viabilizaram diversas melhorias nos transportes e nas comunicações sendo instrumentos que permitiram um novo modo de configurar operações militares na II GM. O rádio possibilitou uma nova forma de interação ar-terra e, a partir desta, o emprego de Forças conjuntas e de Armas combinadas. Já o motor de combustão interna permitiu a mecanização e a motorização das Forças Armadas na medida em que este foi aplicado nos aviões e nos carros de combate (VISENTINI; PEREIRA, 2008, p. 73; KENNEDY, 1991, p. 285-286).

Já a Terceira Revolução Industrial ou Revolução Científico Tecnológica, iniciada na segunda metade do século XX e que está em andamento até os dias de hoje, desenvolveu as tecnologias mais modernas atualmente e difundiu, entre outros setores, a informática e a microeletrônica, as quais tiveram como consequência o surgimento dos computadores e softwares, da internet e da fibra ótica. A expansão das informações e destas tecnologias foram o princípio da rede e da digitalização e tiveram grande impacto na guerra (MARTINS, 2008, p. 14, 24). Estes elementos foram ressaltados, como ligação ao tema deste artigo, por ampliarem ainda mais o modo com que as Forças conjuntas, as Armas combinadas e o aerotransporte podem ser desenvolvidos nos dias de hoje.

Desse modo, entende-se que as inovações – o rádio na II GM e, agora, a rede – agregaram novos instrumentos à disposição das Forças Armadas, os quais geram uma significativa vantagem com sua aplicação no âmbito militar. No entanto, apesar dos avanços quanto aos meios existentes, a conduta operacional continua, atualmente, mostrando a indispensável necessidade de uma competente combinação das Armas e conjunção das Forças e, portanto, uma coordenação aeroterrestre eficiente.

O estabelecimento da segunda comparação se dá pela percepção de paralelos entre a forma alemã de conduzir as operações militares na II GM e a presença de alguns de seus elementos na posterior doutrina operacional estadunidense da Batalha Aeroterrestre (*AirLand Battle* – ALB). Esta, presente no *Field Manual* (FM) 100-5 de 1982, reflete a cosmovisão do General Don Starry, o segundo diretor do TRADOC¹², no que tange à inserção em profundidade e à acentuada interdição do TO inimigo por todos os lados, ressaltando o elemento da penetração estratégica profunda, já presente na *Blitzkrieg*.

Ainda, a própria escolha do termo aeroterrestre enfatiza a característica desta doutrina de envolver uma interação estreita entre as capacidades aéreas e terrestres (ROMJUE, 1984, p. 7). Na ALB, a ênfase ao ataque integrado das Forças terrestres e aéreas teve uma visão ampliada do campo de batalha hodierno, abrangendo as dimensões nuclear-tática e química da guerra moderna. Tendo isto em mente, “a Batalha Aeroterrestre lidou com o maior e mais sério desafio do Exército – uma batalha blindada, mecanizada e com Armas combinadas”¹³(ROMJUE, 1984, p. 5), sendo estes os mesmos desafios que a Alemanha, ainda no contexto da II GM, também enfrentou. Para além da conjunção das Forças, a ALB também preconizava a combinação de Armas. Os Estados Unidos aprenderam, com suas próprias batalhas pós-II GM, que as demandas do campo de batalha foram alteradas, na medida em que o ritmo acelerado e o potencial destrutivo dos materiais superaram as capacidades das guerras anteriores e, portanto, exigiam um melhor treinamento e novas táticas supressivas. Mesmo assim, o uso do terreno e a coordenação combinada das Armas permanecem fundamentais, sendo ainda mais importantes devido ao aumento da letalidade dos armamentos envolvidos (ROMJUE, 1984, p. 2).

Ademais, deve-se destacar igualmente a importância do aerotransporte para a *AirLand Battle* enquanto base para a logística de guerra. A FM 100-5 afirma que as tropas aerotransportadas são as grandes

¹² TRADOC (*U.S. Army Training and Doctrine Command*) – Comando de Treinamento e Doutrina do Exército dos Estados Unidos, encarregado de supervisionar o treinamento das forças do Exército e de desenvolver a doutrina operacional deste.

¹³Original em inglês: “The AirLand Battle dealt with the Army’s major and most serious challenge – armored mechanized, combined arms battle” (ROMJUE, 1984, p. 5, *tradução nossa*).

responsáveis pelo reabastecimento logístico, a manutenção das linhas de comunicação, além do fornecimento de suporte ao TO, por meio de suprimentos, manutenção e outros serviços (USA, 1982, p. 16-3). Essa ênfase na logística aerotransportada pode ser evidenciada através do nível tático pelos sistemas de armas estadunidenses. Aqui, destaca-se a aeronave Lockheed C-5 Galaxy e sua sucessora, Boeing C-17 Globemaster III. O C-5 Galaxy entrou em serviço na Força Aérea dos Estados Unidos em 1970 e foi produzido até o ano de 1989, tendo sido a aeronave que garantiu a consecução da logística aérea dentro dos parâmetros da ALB (USAF, 2018a, *online*). Sua capacidade de carga é de impressionantes 127 toneladas, o que permite inclusive o transporte de blindados ao campo de batalha. Não por coincidência, o C-5 Galaxy – empregado desde a Guerra do Vietnã (1970) – permanece em serviço até os dias de hoje e foi usado em combates recentes, tais como a Operação Liberdade do Iraque (em inglês: *Operation Iraqi Freedom* – OIF), em 2003 (USAF, 2018a, *online*). Ainda que o Boeing C-17 Globemaster III tenha capacidade de carga muito inferior ao C-5 (cerca de 77 toneladas), a ênfase na utilização de aeronaves para a logística de guerra permanece sendo uma realidade nas Forças Armadas americanas (USAF, 2018b, *online*).

Além disso, é possível notar o uso de ambas as aeronaves para entrega não apenas de carga, mas também de tropas no campo de batalha, visto que suas características internas o permitem fazê-lo (USAF, 2018b, *online*). Dessa forma, nas operações da ALB, o aerosuporte e a mobilidade aérea de tropas são elementos-chave para o ataque das Forças conjuntas, contando com o apoio da Arma da infantaria (USA, 1982, p. 7-5). Todos os fatores supramencionados fornecem mais um paralelo entre a *AirLand Battle* e a *Blitzkrieg*: o aerotransporte foi concebido em sentido amplo em ambas as doutrinas. Isto é, foi utilizado tanto para aerosuporte (logística de materiais e suprimentos) quanto para mobilidade de tropas, exercendo um papel fundamental nos dois contextos, para a Alemanha na II GM e para os Estados Unidos na Guerra Fria e no momento imediato após seu desfecho.

Considerações finais

Este artigo procurou analisar a importância do aerotransporte na efetivação do emprego de Armas combinadas e da conjunção de Forças alemãs, isto é, na *Blitzkrieg*. Assim, primeiramente, verificou-se tal conceito presente na literatura, enfatizando-se a percepção de Mearsheimer. Daí, analisou-se a relevância do componente aerotransportado, das Armas combinadas e da logística aérea nos níveis do planejamento de guerra. Em seguida, abordaram-se brevemente os episódios do Bolsão de Demyansk e da Batalha de Stalingrado como forma de constatar o emprego destes elementos na Guerra no Leste. Por fim, avaliaram-se as lições da *Blitzkrieg* para as operações e a doutrina militar estadunidense, por meio de comparações (*rádio versus rede, Blitzkrieg versus Batalha Aeroterrestre*).

O propósito principal deste artigo foi o de demonstrar a importância do conceito do aerotransporte, desde à época da concepção da *Blitzkrieg*. Analiticamente, o elemento aerotransportado está presente tanto na realização do objetivo principal de atingir a penetração estratégica em profundidade, quanto nos tipos de manobras requeridas para efetuar-lo, a citar-se a manobra em velocidade, a manobra de interdição de teatro ou frente e a manobra de atacar pela retaguarda. Ou seja, ainda no contexto da II GM, já eram requeridas

forças aerotransportadas. Assim, justamente na Batalha de Stalingrado, em que a Alemanha falhou ao empregar elementos aerotransportados para o suprimento de suas tropas, é que o aerotransporte demonstrou sua relevância.

Desse modo, é possível afirmar que a hipótese foi corroborada, uma vez que a utilização do aerotransporte se mostrou fundamental para a efetivação do emprego de Armas combinadas e, portanto, da própria *Blitzkrieg*. Além disso, cabe ressaltar que o aerotransporte foi utilizado pelos alemães num sentido amplo. Isto é, não envolveu somente o uso de paraquedistas, mas também o suprimento aéreo. Este último, de grande importância logística, foi amplamente evidenciado na Guerra do Leste.

Por fim, percebeu-se que a *Blitzkrieg* estava diretamente associada às tecnologias –ligadas à Segunda Revolução Industrial– e contava com a integração das diferentes Armas e Forças no combate. Os elementos táticos e operacionais da doutrina alemã se mostraram vantajosos em diversas conjunturas, tornando-se um aditivo importante para as Forças Armadas de qualquer país. Estes fundamentos foram absorvidos até mesmo pelos Aliados – nos anos finais da II GM – e, posteriormente, foram expressos novamente na doutrina estadunidense da ALB. Esta importante repercussão contemporânea destaca a relevância da rede e da indústria: recursos valiosos para consolidar a combinação das Armas e uma atuação aeroterrestre em sincronia. Em suma, as principais características da *Blitzkrieg*– penetração estratégica profunda e manobra de envolvimento, com o acréscimo do aerotransporte –foram retomadas pela doutrina estadunidense do FM 100-5 de 1982. Deste modo, tanto Mearsheimer quanto a FM 100-5 encarregam-se de demonstrar a pertinência e a relevância do estudo da *Blitzkrieg* para a análise das Relações Internacionais atuais.

No Brasil, estes valores também foram incorporados. No âmbito da capacidade produtiva, pela Mobilização Nacional, dada pelo Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB – Decreto 6.592/2008), e no que tange a Base Industrial de Defesa, pela Estratégia Nacional de Defesa (END – Decreto 6.703/2008). Assim como estes dois Decretos, exige-se do Brasil não apenas um debate doutrinário acerca da transformação militar de suas forças, mas também a melhoria de capacidades. Essa última inclui uma eficiente combinação das Armas e uma boa conjunção entre as três Forças brasileiras, além de uma coordenação proveitosa entre as Forças Armadas dos países latino-americanos.

A construção e a composição da NFEB deve incorporar elementos aerotransportados para viabilizar uma atuação além-teatro, isto é, fora do continente sul-americano, bem como o seu suporte logístico, e, desta vez, em conjunto com os países vizinhos (regionalmente integrados seguindo os marcos da CF/88), o que evidencia a importância do aerotransporte para o poder militar contemporâneo. Tendo em vista o exposto acima, conclui-se que, em tempos de transformação militar, os fundamentos da *Blitzkrieg*, destacando-se o aerotransporte no sentido amplo tratado neste artigo, seja logístico ou paraquedista, continuam relevantes para o estudo da indústria de defesa nacional e das Forças Armadas brasileiras.

REFERÊNCIAS

- ALTENBURGER, Andreas. **Lexikon der Wehrmacht**. 2019. Online. Disponível em: <<http://www.lexikon-der-wehrmacht.de/inhaltsverzeichnis1.htm>>. Acesso em: 07 set. 2019.
- BLITZKRIEG**: What most people get Wrong – Myth vs “Reality”. Direção: Military History Visualized. 5 min. 58seg. 2017. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=LCNw2e-Zehw>>. Acesso em: 30 out. 2017.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 jun. 2018.
- BRASIL. **Glossário de Termos e Expressões para Uso no Exército**: Manual de Campanha. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2003.
- BRASIL. **Glossário das Forças Armadas**. Brasília: Ministério da Defesa, 2007.
- BOYNE, Walter J. (Ed.). **Air Warfare**: An International Encyclopedia. Santa Barbara: ABC Clio, 2002.
- CAWTHORNE, Nigel. **Blitzkrieg**: o Plano Estratégico de Hitler para Conquistar a Europa. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda., 2015.
- COVARRUBIAS, Jaime G. Os Três Pilares de Uma Transformação Militar. **Military Review**. Fort Leavenworth, v. LXXXVII, n. 6, p. 16-24, nov.-dez. 2007.
- FRIESER, Karl-Heinz. **The Blitzkrieg Legend**: The 1940 Campaign in the West. Annapolis: Naval Institute Press, 2013.
- GLANTZ, David M.; HOUSE, Jonathan M. **Confronto de Titãs**: Como o Exército Vermelho deteve Hitler. São Paulo: C & R Editorial, 2009.
- HOUSE, Jonathan M. **Combinação das Armas**: A Guerra no Século XX. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2008.
- KENNEDY, Paul. **Ascensão e Queda das Grandes Potências**: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1991.
- KIRCHUBEL, Robert. **Operação Barbarossa I**: a Invasão da URSS. Barcelona: RBA Coleccionables, 2009.
- KRESS, Moshe. **Operational Logistics**: the Art and Science of Sustaining Military Operations. London: Springer, 2016.
- LITCHFIELD, John T. et al. **The Ardennes**: the Battle of the Bulge winter defense and counterattack. Fort Leavenworth: Combat Studies Institute, 1984.
- LUCCHESI, Cláudio. França, 1940: a fúria da *Luftwaffe*. **Asas**: revista de cultura e história da aviação. São Paulo, ano IV, n. 22, p. 44-49, dez. 2004 / jan. 2005.
- LUCCHESI, Cláudio. **Stalingrado, 1942**. São Paulo: C & R Editorial, 2009.
- MACGREGOR, Douglas A. **Future Battle**: The Merging Levels of War. Carlisle: U.S. Army War College, 1992.
- MARTINS, José Miguel Quedi. **Digitalização e Guerra Local**: Como Fatores do Equilíbrio Internacional. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008, 327 p.

- MEARSHEIMER, John J. Hitler and the Blitzkrieg strategy. In: ART, Robert J.; WALTZ, Kenneth N. (Eds.). **The Use of Force: Military Power and International Politics**. Capítulo 13, p. 152-166. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009.
- PRICE, Alfred. **Luftwaffe: a arma aérea alemã**. Rio de Janeiro: Editora Renes, 1974. USA – United States of America. Operations FM 100-5. Washington DC: Department of the Army, 1982.
- USAF – United States Air Force. **C-5 A/B/C Galaxy and C-5M Super Galaxy**. US Air Force Fact Sheet, 2018a. Disponível em: <<https://www.af.mil/About-Us/Fact-Sheets/Display/Article/104492/c-5-abc-galaxy-c-5m-super-galaxy/>>. Acesso em: 14 set. 2019.
- USAF – United States Air Force. **C-17 Globemaster III**. United States Air Force Fact Sheet, 2018b. Disponível em: <<https://www.af.mil/About-Us/Fact-Sheets/Display/Article/1529726/c-17-globemaster-iii/>>. Acesso em: 14 set. 2019.
- ROMJUE, John L. The Evolution of the Airland Battle Concept. **Air University Review**. Maxwell, v. XXXV, n. 4, p. 4-15, mai.-jun. 1984.
- SEVERSKY, Alexander P de. **A Vitória pela Força Aérea**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.
- VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia D. **História do mundo contemporâneo: da Pax Britânica do século XVIII ao Choque das Civilizações do século XXI**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- VON HARDESTY. **Red Phoenix: The Rise of Soviet Air Power 1941-1945**. Washington: Smithsonian Institution Press, 1982.

*Recebido em 20 de maio de 2019.
Aprovado em 14 de setembro de 2019.*

RESUMO

Este artigo pretende analisar o papel cumprido pelo aerotransporte na condução alemã da Segunda Guerra Mundial. O propósito é o de demonstrar como este componente foi um fator decisivo para a Alemanha na época. Para isto, parte-se de um estudo teórico para verificar o conceito de Blitzkrieg presente na literatura. Daí, analisa-se a relevância do componente aerotransportado, das Armas combinadas e da logística aérea nos níveis do planejamento de guerra. Em seguida, abordam-se os casos do Bolsão de Demyansk e da Batalha de Stalingrado como forma de aferir as possibilidades e limites do aerotransporte na Guerra do Leste. Por fim, avaliam-se as lições da Blitzkrieg para as operações e a doutrina militar da atualidade.

Palavras-chave: Blitzkrieg; Armas combinadas; aerotransporte..

ABSTRACT

This article aims to analyse the role played by airlift in the German driving of the Second World War. The purpose is to demonstrate how this component was a decisive factor for Germany at the time. Thus, the starting point is a theoretical study to verify the concept of Blitzkrieg inserted in the literature. Hence, the relevance of the airborne component, the combined Arms and the air logistics is analysed at the war planning levels. Next, the cases of the Demyansk Pocket and the Battle of Stalingrad are discussed as a way of assessing the possibilities and limits of air transport in the Eastern War. Finally, Blitzkrieg is approached in order to compare it with the operations and the military doctrine of the present time.

Key-words: Blitzkrieg; combined Arms; airlift.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



CONSTRUINDO A PAZ: A ENGENHARIA DO EXÉRCITO COMO ELEMENTO DE SMART POWER DO BRASIL NA MINUSTAH

Building peace: army engineers as an element of the Brazilian smart power at MINUSTAH

Felipe Araújo Barros¹

Renata Alves da Costa²

Rodrigo Tavares Ferreira³

Introdução

A forma com que as nações aplicam o seu poder no cenário internacional é um tema de estudo que cresceu de importância com a ascendência da globalização. Os Estados encontram-se, cada vez mais, sujeitos a percepção dos outros atores, estatais ou não, a respeito dos métodos empregados para se alcançar um determinado objetivo. As repercussões advindas destas percepções têm impactado o resultado das ações tomadas, limitando a liberdade de ação dos Estados na busca pela consecução dos seus interesses.

Ao longo da história mundial, a forma de emprego do poder nacional, de um modo geral, tem realizado um movimento de deslocamento de uma postura de preponderância do uso da força para o emprego de outros métodos, mais diplomáticos, mas nem por isso mais suaves (PAUTASSO, 2011). O uso do poder militar para consecução de objetivos tem seus custos, que foram aumentando à medida que os Estados foram se organizando e dispondo de recursos bélicos cada vez maiores. A guerra dos 30 anos, particularmente, levou o continente europeu a refletir sobre as consequências da banalização do emprego da força como estratégia de ação, o que o levou a discutir mecanismos alternativos de relação entre Estados (KISSINGER, 2015).

Diante disto, verifica-se a ascendência de outras formas de projeção de poder que buscam alcançar resultados por outros meios diversos da guerra. Estas formas de ação mais brandas buscam gerar poder

¹Especialista em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e Mestrando em Ciências Militares pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos (PPGCM-IMM). Participou de missões paz no Haiti, como oficial de assuntos civis e no Sudão, como oficial de planejamento de engenharia. Email: tenfelipe@gmail.com

²Mestranda em Ciências Militares (ECEME). Bacharel em Relações Internacionais (Universidade Candido Mendes). Email: everenata@gmail.com

³Especialista em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e Mestrando em Ciências Militares pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos (PPGCM-IMM). Email: rotafe@yahoo.com.br

através de uma atração positiva, trazendo atores externos para dentro de uma esfera de influência própria por meio da perspectiva de ganhos mútuos. Quando se emprega, de maneira combinada, formas coercitivas com formas atrativas, obtém-se, então, uma forma ainda mais eficiente de aplicação do poder, o *smart power* (NYE, 2011, p. 22–23).

A diplomacia brasileira, no decorrer dos séculos, fez uso de ferramentas coercivas e atrativas para alcançar seus objetivos. O peso destas ferramentas oscilou ao longo do tempo, dependendo da ótica das elites que conduziam o país e da situação do poder militar, mas não foi comum o uso deliberado de ambas, de forma conjunta, a fim de gerar um efeito sinérgico. Esta situação começou a se alterar no início do século XXI, quando uma conjunção de fatores políticos e econômicos levou o Brasil a buscar maior protagonismo no cenário internacional (DORATIOTO, 2000; PECEQUILO, 2010; SOUZA, 2014; VALENÇA; CARVALHO, 2014).

Dentro deste quadro, o Brasil aceitou fazer parte da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Ainda que existam críticas sob alguns aspectos ligados à efetividade das operações de paz, como as apontadas por Greenburg (2013) e Serbin e Pont, a participação nesta missão contribuiu para o aumento da relevância brasileira do cenário internacional, principalmente no âmbito das operações de paz da ONU. A utilização de ferramentas de *smart power*, conforme afirmam Seitenfus (2008), Silva (2011), Bracey (2011), Nasser (2012), Muxagato (2014), Cezne (2016) e Rodrigues e Migon (2017), entre outros, foi um diferencial relevante na obtenção deste quadro⁴. Este trabalho se propõe alçar um olhar sobre o papel da componente militar na construção do *smart power* e, em especial, o diferencial causado pelas tropas de engenharia neste processo.

A Companhia de Engenharia de Força de Paz (BRAENGCOY) fez parte das tropas brasileiras da MINUSTAH. Seu primeiro contingente chegou no Haiti em 2005 com a missão de prover apoio de engenharia para as forças militares dos diversos países desdobrados no contexto da missão, além de realizar trabalhos em proveito do desenvolvimento local. Com efetivo variando entre 150 e 250 integrantes, a companhia teve um total de 23 contingentes, onde cerca de 4.500 militares brasileiros desenvolveram atividades típicas de engenharia, como terraplanagem, drenagem, pavimentação de vias, e montagem de estruturas pré-fabricadas, em solo haitiano (BRASIL, 2018). Seu emprego era controlado diretamente pelo *Force Commander*⁵ da missão – um oficial-general brasileiro – apesar de estar ligada ao contingente nacional para fins administrativos e logísticos (FARIAS, 2017, p. 54).

Neste artigo, será analisada a maneira pela qual o Brasil empregou, na MINUSTAH, uma combinação de suas tropas de engenharia com outros meios militares para alcançar o efeito de *smart power* proposto por Nye (2011). Para tanto, foi realizada uma análise nos relatórios de término de missão de diversos contingentes da BRAENGCOY, a fim de desvelar os trabalhos realizados por esta tropa que contribuíram para gerar um sentimento de atração na população local. Ao combinar este sentimento de atração com a

⁴ Para uma revisão mais ampla na literatura sobre o tema, sugere-se a leitura de Abdenur et al. (2017)

⁵ Denominação que se dá, dentro de uma missão de paz da ONU, do comandante do componente militar da missão.

atuação das tropas de arma-base⁶ na obtenção do ambiente seguro e estável, as tropas brasileiras conseguiram gerar os efeitos sinérgicos do *smart power*, obtendo, assim, uma maior aceitação da população local à sua presença, além do incremento do prestígio do país no âmbito internacional.

Revisão bibliográfica: hard, soft e smart power

Ao questionar o que os americanos podiam fazer melhor à medida que entravam no século XX, em “O Paradoxo do Poder Americano”, Joseph Nye (2003) concorda que não se deve fazer previsões sobre o futuro, mas é preciso ter retratos do futuro que possam guiar a política e assim evitar erros comuns, pois afinal, sistemas envolvem interações complexas e consequentemente geram reações diversas. Além disso, alerta para o perigo de uma política isolacionista por parte dos Estados Unidos, e considera que mesmo militarmente, apesar de ser uma superpotência, raramente deveriam intervir sozinhos (NYE, 2003, p. 33), ao contrário, devem criar situações para fortalecer alianças. Posto isto, segundo Nye (2003, p. 159), a chave para a longevidade americana é o multilateralismo, pois reduz os incentivos para a construção de alianças contra ela e, consequentemente, possibilita a cooperação de outros países para alcançar seus objetivos.

Nesse tocante, o autor considera necessário um exame das fontes de poder americano. Mas afinal, o que seria esse poder? Para Nye (2003, p. 4) “poder é a capacidade de efetuar os resultados que você quer, e se necessário, mudar o comportamento de outros para fazer isso acontecer”. A partir dessa lógica, o poder é comumente definido como a capacidade de um Estado de possuir elementos tais como “população, território, recursos naturais, força econômica, poderio militar e estabilidade política” (NYE, 2003, p. 5).

A capacidade para produzir uma guerra era tida como demonstração relativa de fonte de poder dos Estados. Contudo, “ao longo dos séculos, com a evolução das tecnologias, as fontes de poder mudaram” (NYE, 2003, p. 5) afastando assim a ênfase na força militar, sobretudo porque o uso da força tende a comprometer os objetivos econômicos dos países.

Em “O Futuro do Poder” Nye (2011) argumenta que o problema que os Estados (até os mais poderosos) enfrentarão no século XXI diz respeito ao fato de que cada vez mais terão que lidar com questões fora do seu controle. Nye chama de “*power transition*” e “*power diffusion*” essas transformações que estão acontecendo à nível global; a primeira para explicar a mudança de poder entre os Estados e a última o afastamento do poder dos Estados para atores não governamentais.

Nesse sentido, Nye demonstrou que as dimensões de poder (agora mais subjetivas) são muito mais amplas e que as narrativas clássicas não dão mais conta de explicá-las. Aquilo que se percebe como poder nacional, em um enfoque material, como a população, tecnologia ou recursos materiais, Nye define como meros instrumentos do poder, úteis para fins específicos, mas inúteis se incorretamente empregados. Em seu ponto de vista relacional, o poder é a capacidade de alterar o comportamento de outros atores para produzir resultados preferidos (NYE, 2009).

⁶ No vocabulário militar, as Armas agrupam as especializações voltadas para a execução do combate propriamente dito, e se subdividem em Armas Base – Infantaria e Cavalaria – e Armas de Apoio ao Combate – Artilharia, Engenharia e Comunicações.

Isso posto, Nye define o que chama de “As Três Faces do Poder Relacional”. A primeira face, mais fácil de se observar, se refere ao uso da força para mudar a atitude de um ator. Através de ameaças ou recompensas este ator é coagido a alterar sua estratégia preferida, de forma a atender a um efeito desejado por parte de quem exerce o poder. Esta forma de ação deixa bastante explícita a atuação do agente que exerce a pressão sobre seu alvo (NYE, 2011, p. 11).

A segunda face refere-se à capacidade de controle de agenda. Uma nação com poder de determinar a agenda de assuntos ou linhas de ação que estarão em pauta tem o poder de limitar a escolha das mais fracas, manipulando os rumos das escolhas a serem tomadas. Nesta situação, a influência do poder do agente é mais sutil, podendo ser ou não percebida pelos outros atores (NYE, 2011, p. 13).

A terceira e última face é exercida pela criação de preferências. O agente do poder influencia seu alvo de tal forma que este adota escolhas que beneficiam àquele, de forma inconsciente, através da criação de tendências, preferências e desejos. O sucesso no uso desta forma de poder faz com que o alvo não tenha consciência do poder exercido pelo agente, pois os objetivos de ambos passam a ser os mesmos (NYE, 2011, p. 13).

A primeira face do poder é preponderante no *hard power*. O uso da ameaça militar ou econômica sobre um alvo como forma de influenciar suas ações, em uma atitude intimidadora é o que caracteriza este tipo de poder. Mesmo o uso de recompensas econômicas, com a ameaça de que estas possam ser retiradas em caso de destrato, pode ser encarado desta forma. Apesar de direto e efetivo, este tipo de poder não garante resultados de longo prazo, pois tende a produzir, de forma colateral, dissenso, revolta, medo e aversão (CAMPBELL; O'HANLON, 2007; COOPER, 2004; WILSON, 2008).

O conceito de *soft power*, por seu turno, foi trazido por Joseph Nye no final da década de 1980 e ganhou força no pós 11 de setembro de 2001. O poder brando, como é comumente traduzido, faz uso intenso do *modus operandi* da segunda e terceira face, assentando-se principalmente na cultura, nos valores políticos e nas relações internacionais. Através do poder de atração ou de definição de agendas o Estado pode criar uma aura de percepção positiva, que o ajuda a conquistar mais facilmente seus objetivos (NYE, 2011, 2015). O Canadá, com sua imagem de país pacifista, acolhedor e defensor dos direitos das minorias é um exemplo do uso do *soft Power* (POTTER, 2009). Apesar de utilizar uma abordagem mais sutil, a longo prazo, os resultados alcançados por meio do *soft power* tendem a ser mais duradouros por gerarem consenso, simpatia e boa vontade da opinião pública para o agente (VALENÇA; CARVALHO, 2014).

Entretanto, o poder brando não deve ser visto como uma solução para todos os problemas, como se observa pelas tentativas infrutíferas dos EUA de dissociar Talibãs da Al Qaeda no Afeganistão pelas vias diplomáticas (NYE, 2009). Mesmo que a contragosto, um ator pode ser obrigado a ceder ao assédio de uma potência dominante sob a ameaça do seu poderio bélico ou econômico, ainda que sua preferência inicial fosse atraída para outro ator por meio do *soft power*.

Para solucionar o dilema de como exercer o uso do poder de uma forma efetiva e duradoura, Nye desenvolveu, em 2003, o conceito de *smart power*. O autor o apresenta como uma estratégia de combinação entre *hard* e *soft power*, em um determinado contexto, de forma a se alcançar objetivos definidos. Através do

uso coordenado e sinérgico de ferramentas de ambos os tipos de poder é possível atingir um resultado consistente, em um contexto que combine o respeito imposto pelo uso da força à atração emocional, que possibilita a estabilidade ao longo tempo (NYE, 2009, 2011; WILSON, 2008).

De acordo com Nye, para alcançar uma estratégia de poder inteligente os Estados precisam ter clareza sobre objetivos (tangíveis) que combinem valores e interesses, para somente então fazer um “levantamento preciso dos recursos disponíveis e avaliar como esses recursos mudarão” (NYE, 2011, p. 222) em determinadas circunstâncias. Afinal, “*smart power* significa conhecer as forças e limitações de cada instrumento” (WILSON, 2008). Ademais, é necessário avaliar os recursos e preferências dos alvos que se pretende influenciar (NYE, 2011, p. 224).

A partir disso, deve-se escolher entre os comportamentos de poder (econômico, *soft power*), e ajustar as táticas de modo que elas reforcem umas às outras (NYE, 2011, p. 225). Por fim, uma estratégia de poder inteligente requer uma avaliação cuidadosa da probabilidade de sucesso em alcançar os objetivos definidos inicialmente e isso, segundo Nye, demanda “uma avaliação clara dos limites internacionais” (2011, p. 229).

A política externa brasileira foi, na maior parte de sua história, caracterizada pelo uso do *soft power*, servindo-se mais ativamente de estratégias de persuasão e construção de consenso. Ainda que o uso de ferramentas de *hard power* possa ser visto em algumas passagens da história do país, especialmente quando os seus interesses fundamentais estiveram em jogo, estes eventos foram a exceção e não a regra. No final do século XX, especialmente a partir da década de 80, o uso das ferramentas de *soft power* reinou absoluto na busca da nação pela almejada inserção global (LUJÁN, 2016; SILVA, 2012; VALENÇA; CARVALHO, 2014).

No início do Século XXI, o Brasil passou a viver um momento particularmente favorável da sua história. Uma conjuntura de fatores nos planos interno, como a estabilização econômica, e externo, como o aumento dos preços das commodities no mercado internacional, levaram o Brasil a despontar como uma nação em franca ascensão no cenário global. Aliado a isto, a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República promoveu uma mudança na política externa nacional, que passou a almejar um maior protagonismo no cenário internacional. A nova postura do país procurou demonstrar capacidades de projeção de poder militar e de liderança em missões de apoio humanitário sob a égide da ONU, mostrando assim, possuir força e vontade política para trabalhar pelo bem comum em cooperação com os organismos multilaterais. Dentro deste quadro, a participação brasileira na MINUSTAH teve um papel destacado no desenvolvimento do *smart power* nacional (MOREIRA JR, 2012; PAUTASSO, 2011; PINTO, 2011; VALENÇA; CARVALHO, 2014).

O hard power brasileiro empregado na MINUSTAH

De acordo com Cavalcanti (2014), o Brasil aportou na MINUSTAH em 2004, em um quadro de desagregação social grave onde o presidente eleito do Haiti, Jean-Bertrand Aristide, encontrava-se deposto e o governo interino solicitara a intervenção internacional para recuperar a coesão interna do país. O contingente inicial era formado pela Brigada Haiti, uma força de 1.200 homens oriundos do Comando

Militar do Sul, posteriormente substituída pelo Batalhão de Infantaria de Força de Paz (*Brazilian Battalion - BRABAT*), pelo Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais (*Brazilian Marines - BRAMAR*) e pela Companhia de Engenharia de Força de Paz (*Brazilian Engineering Company - BRAENGCOY*).

Um aspecto de grande relevância para a participação militar brasileira no Haiti foi a emergência da Doutrina Capstone. Esta doutrina, oriunda das experiências colhidas com o insucesso das missões da ONU na Iugoslávia, Ruanda e Somália, reunidas no Relatório Brahimi, inaugurou um novo paradigma de uso da força nas missões de paz. Sob este arcabouço legal, o Brasil operou no Haiti fazendo uso ativo da força, inclusive força letal, para impor o cumprimento do seu mandato, no que se denominou operações de paz robustas (BIGATÃO, 2017; KARLSRUD, 2015).

Durante sua permanência no Haiti, o Brasil operou com um efetivo que variou ao longo do tempo, em função dos seus mandatos e das necessidades da missão, partindo de um efetivo inicial de 1.200 militares da Brigada Haiti (VIEIRA NETO, 2017) e alcançando o ápice de 2.188 militares com a ativação do BRABAT 2 (UN, 2011). No que se refere às forças do BRABAT e BRAMAR, seu emprego ocorreu em um espaço limitado, isto é, dentro de uma área de responsabilidade, e com a finalidade principal de obter e manter um ambiente seguro e estável, de forma que os outros componentes da missão (policial e civil) pudessem desenvolver suas atividades (WALKER, 2018). A fim de facilitar o estudo das formas de atuação das forças de pacificação, dividiremos a missão em quatro fases:

- 1ª Fase – Imposição da Paz (2004 a 2007): da chegada das tropas no Haiti até a obtenção do ambiente seguro e estável;
- 2ª Fase – Manutenção da Paz (2007 a 2010): da obtenção do ambiente seguro e estável até o terremoto de 2010;
- 3ª Fase – Apoio Humanitário (2010 a 2013): do terremoto de 2010 até a desmobilização do BRABAT 2;
- 4ª Fase – Redução e Desmobilização (2013 a 2017): da desmobilização do BRABAT 2 ao retorno completo das tropas brasileiras da MINUSTAH (24º contingente).

Durante a primeira fase, as tropas brasileiras atuaram principalmente no enfrentamento das gangues de criminosos e no treinamento da Polícia Nacional Haitiana (PNH). As ações se concentravam no patrulhamento de favelas e estabelecimento de checkpoints nas principais rodovias, objetivando a detenção de líderes de gangues além das ações de combate visando a retomada de partes da cidade sob o controle de criminosos, como os bairros de *Bel Air*, *Cité Soleil* e *Cité Militaire* (LIMA, 2017). Operações de busca e apreensão, de isolamento e interdição de área, além do estabelecimento de checkpoints e pontos fortes foram tipos de ações táticas amplamente utilizadas. O uso de força letal para cumprimento do mandato foi uma realidade neste cenário, sempre baseado nas regras de engajamento e nos Acordos de *Status* da Força (*Status of Force Agreement – SOFA*) (CAVALCANTI, 2014; LESSA, 2007).

Neste cenário, destacam-se as operações Punho de Ferro (julho de 2005), Casa Azul (janeiro de 2007) e *Jauru Sudamericano* (fevereiro de 2007). A primeira teve como objetivo neutralizar o líder de gangue Emmanuel Terror Wilme e tornou-se um marco nas operações de paz da ONU, pois, pela primeira vez, força

letal foi usada de forma ativa para consecução do mandato da missão. As outras duas serviram para consolidar a ocupação militar de *Cité Militaire* e da Rota Nacional 1, e ocorreram durante o período do comando do General Carlos Alberto dos Santos Cruz como *Force Commander* da MINUSTAH (CAVALCANTI, 2014; LESSA, 2007).

Após a conquista de um ambiente seguro e estável, inicia-se a segunda fase da missão, a de manutenção da paz. Esta fase se caracterizou pela busca de um papel mais ativo dos contingentes policial (*United Nations Police* - UNPOL) e civil da missão, bem como pela ênfase no emprego da PNH para a consecução da atividade policial. Mesmo com esta mudança de enfoque, o contingente militar permaneceu atuando ativamente. Os mesmos tipos de operações que eram realizadas na fase anterior continuaram ocorrendo, porém com maior preponderância do uso de meios menos letais, dentro de uma filosofia de uso progressivo da força, e com participação maior e mais constante de elementos da UNPOL e da PNH. Ações de controle de distúrbios também passaram a ocorrer com maior frequência nesta fase (CAVALCANTI, 2014).

No dia 12 de janeiro de 2010, um terremoto de grau 7 na escala de Richter atingiu o Haiti, deixando a capital do país, Porto Príncipe, em estado de calamidade. Uma grande quantidade de prédios foi destruída, entre eles o presídio que abrigava grande quantidade de ex-membros das gangues que assolavam o país. Milhares de pessoas ficaram feridas e milhões ficaram desabrigadas, concentrando-se em diversos campos de deslocados. Neste ambiente, as tropas da MINUSTAH tiveram que atuar para, em um primeiro momento, conter os efeitos humanitários da catástrofe, bem como evitar o cenário de desagregação social que ameaçava se instalar e fazer regredir todos os esforços de estabilização alcançados pela missão (MORAES; ANDRADE; MATTOS, 2013; PATRIOTA, 2010).

Passado o primeiro impacto, as tropas voltaram-se então para o esforço de reconstrução. O ambiente caótico que se instaurou após o terremoto levou a uma reversão do quadro de estabilidade alcançado. A MINUSTAH, que já se preparava para entrar em uma fase de *downsizing*⁷, precisou ser reforçada e, com a autorização do Conselho de Segurança da ONU, o Brasil aumentou seu contingente, mobilizando e ativando o BRABAT 2 e reforçando a BRAENGCOY em pessoal e material. O gerenciamento dos campos de deslocados assumiu um papel crítico para todos os componentes da missão (CAVALCANTI, 2014; LIMA, 2017).

Nesta terceira fase, iniciada a partir da ocorrência do terremoto, as tropas voltaram a atuar fortemente na repressão de gangues, no patrulhamento de área de risco, especialmente nas áreas de refúgio de fugitivos, e na contenção de saques. Operações de busca e apreensão, de cerco e isolamento, além de ações de curta duração em áreas conflagradas foram realizadas continuamente, de modo que, ao final de três meses, cerca de 120 membros de gangues já haviam sido recapturados (LIMA, 2017). Esta nova fase, caracterizada por uma grande intensidade de operações militares ocorrendo paralelamente com um esforço humanitário e de reconstrução do país, estendeu-se até 2013– ano em que ocorreu a desmobilização do

⁷ O downsizing é o período onde uma missão, ao considerar que atingiu seus objetivos, passa a reduzir o seu efetivo e inicia a transição de suas funções para as autoridades locais.

BRABAT 2 – momento no qual a ONU entendeu que a missão havia alcançado os níveis de estabilidade próximos ao de antes do terremoto, e o contingente militar brasileiro passou a ser gradualmente reduzido até chegarmos ao término da participação militar brasileira na MINUSTAH, em 2017 (WALKER, 2018).

Convém ressaltar ainda que o apoio logístico das tropas brasileiras no Haiti, definido pelo Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding*- MOU), deu-se pela forma de *wet lease*. Por este sistema, o Brasil comprometia-se, perante o Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations* - DPKO), a empregar equipamento e armamento próprio na missão, de ficar responsável pela manutenção deste material, o que inclui o reparo, troca e ressuprimento, além do estabelecimento de uma cadeia logística própria, sendo reembolsado, em parte, por isso (SILVA, 2018; UN, 2017). Desta forma, o Brasil manteve, por mais de dez anos e com meios próprios, suas tropas em uma área de operações distante mais de 4000 Km de seu território nacional.

Sintetizando os fatos apresentados, pode-se afirmar que o Brasil manteve um expressivo contingente militar em um país distante de seu território nacional, por treze anos, sustentado por sua própria capacidade logística. Se observarmos este fato sob a ótica no novo posicionamento da política exterior do governo da época, conforme explanado na seção anterior, veremos que a participação militar brasileira serviu como uma demonstração de força do país (SILVA, 2011; VALENÇA; CARVALHO, 2014). O Brasil mostrou-se capaz de projetar poder fora do seu território, realizando operações de caráter ofensivos contra grupos hostis, além de liderar um conjunto de países de diferentes culturas para alcançar um objetivo militar definido. Por meio desta demonstração de força, o Brasil mostrou ao mundo que possuía *hard power* suficiente para se candidatar ao papel de um ator de nível global, com peso proporcional ao seus *status* econômico e territorial.

Dados da atuação da BRAENGCOY em benefício da população

Analisado o *hard power* brasileiro expresso na missão, passamos então a estudar de que forma a companhia de engenharia foi empregada para a construção do *soft power*, através da realização de trabalhos de impacto direto ou indireto na qualidade de vida da população. Para tanto, foi realizada uma análise dos relatórios de término de missão de 17 dos 22 contingentes da BRAENGCOY. O trabalho de análise seguiu a metodologia proposta por Bardin (2016), composta por três passos: pré-análise; exploração e tratamento dos resultados; e inferências e interpretações.

Na primeira fase, foram realizadas a leitura flutuante⁸ e a seleção dos documentos que seriam analisados. Para tanto, foram consideradas as regras de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência⁹ (BARDIN, 2016). Desta análise, foram selecionados os seguintes documentos:

⁸ A leitura flutuante consiste no primeiro contato com o texto a ser analisado, conhecendo-o. Permite ao analista adquirir uma ideia inicial sobre o material, formular hipóteses e desenhar as primeiras classes de análise.

⁹ Conjunto de regras propostas por Bardin (2016) para selecionar o corpus de análise. A exaustividade se refere a levar em conta todos os elementos do corpus, não deixando de fora nenhum elemento sem uma justificativa rigorosa; a representatividade refere-se à quantidade de material, de forma que esta seja parte representativa do todo; a homogeneidade consiste na busca do estabelecimento de critérios precisos de escolha, não apresentando demasiada singularidade fora destes critérios; a pertinência refere-se à adequabilidade do material, que deve corresponder aos objetivos da análise.

Tabela 1 – Lista de documentos analisados

Nº	Título	Data	Cont.
01	Relatório Final de Operação	07/06/2006	2º
02	Relatório Final de Operação - 3º Contingente	18/12/2006	3º
03	Relatório Final de Operação - 4º Contingente	15/06/2007	4º
04	Relatório de Término de Missão do 6º Contingente	05/06/2008	6º
05	Relatório de Término de Missão do 7º Contingente	02/12/2008	7º
06	Relatório de Término de Missão do 8º Contingente	09/06/2009	8º
07	Relatório de Término de Missão do 9º Contingente	05/02/2010	9º
08	Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/12	12/09/2010	12º
09	Relatório de Término de Missão do 14º Contingente	10/09/2011	14º
10	Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/15	18/04/2012	15º
11	Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/16	03/12/2012	16º
12	Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/17	07/06/2013	17º
13	Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/19	04/06/2014	19º
14	Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/20	04/12/2014	20º
15	Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/21	01/06/2015	21º
16	Apresentação do Relatório Final de Operações do 22º Contg Cia E F Paz - Haiti	Não informada	22º
17	Relatório por Término de Missão 25º Contingente da Cia E F Paz-Haiti	02/06/2017	25º

Fonte: (Elaboração própria a partir de BRASIL [2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b, 2009, 2010a, 2010b, 2011, 2012a, 2012b, 2013, 2014a, 2014b, 2015b, 2015a, 2017]).

Através da leitura flutuante dos documentos, foram elaboradas as seguintes categorias para classificação dos trabalhos:

1. Perfuração de poços: nesta categoria foram considerados os poços escavados tanto para atendimento direto à comunidade, para ONGs ou para as bases da MINUSTAH. Esta última se deve ao fato que, na maior parte das vezes, estes poços, mesmo estando em terreno particular ou da missão, serviam também à comunidade e permaneceram no terreno após a desativação das bases;
2. Pavimentação de vias: incluem trabalhos de pavimentação asfáltica em vias públicas ou serviços de recuperação deste tipo de pavimento (tapa-buraco), melhorando a qualidade das vias já existentes;
3. Melhoria de infraestrutura do país: compreende trabalhos que, de alguma forma, ampliaram a oferta de infraestrutura do Haiti. Inclui obras de terraplanagem, drenagem, reparo de estradas de terra, abertura de acessos, e outros serviços correlatos;
4. Melhoria de instalações governamentais: obras que visaram construir, recuperar ou ampliar instalações governamentais, que possibilitaram aos agentes do Estado prestar melhores serviços para os cidadãos, ou outras ações em apoio direto ao Governo do Haiti, como as ações de suporte ao processo eleitoral.
5. Destruição de artefatos explosivos: ações realizadas pela Equipe de Destruição de Artefatos Explosivos na neutralização e destruição de artefatos explosivos encontrados em áreas de risco;

6. Desobstrução de vias e limpeza de áreas urbanas: trabalhos que visavam melhorar a circulação ou o estado sanitário do ambiente urbano pela remoção de entulhos oriundos de causas diversas como acúmulo de lixo, desabamentos, bloqueios etc.;
 7. Apoio a ONG e outros atores humanitários: ações realizadas em favor de organizações não-governamentais (ONGs) ou outros atores humanitários que não estavam diretamente subordinados ao comando da MINUSTAH (como, por exemplo, os *UN Country Teams* – UNCT), e que visavam atender às necessidades imediatas da população;
 8. Apoio ou Execução de QIP ou ACISO: ações realizadas diretamente em prol da população local através de Projetos de Impacto Rápido (*Quick Impact Projects* – QIP) ou Ações Cívico Sociais (ACISO), conduzidas pela BRAENGOY ou por outras unidades, desde que a imagem da BRAENGOY estivesse associada;
 9. Ações humanitárias em resposta a desastres naturais: ações realizadas em decorrência das demandas humanitárias geradas por desastres naturais como o terremoto de 2010 e da passagem de furacões;
 10. Patrulha fluvial: apoio em transporte com botes às tropas de realizavam a patrulha da fronteira entre Haiti e República Dominicana na região do Lago Azuei, visando inibir ilícitos transnacionais.
- Realizada a fase inicial de pré-análise, o material foi recortado e classificado dentro das categorias de análise, resultando em dados brutos que foram tratados conforme o seguinte índice:

Tabela 2 – Índices de tratamento de dados

Índice	Critério
Sim	Contingentes onde foram encontrados pelo menos uma indicação de trabalho realizado relativo à categoria
Não	Contingentes onde foram encontradas informação explícitas de que os trabalhos relativos a esta categoria não foram executados
N.I.	Não informado. Contingentes onde não foi possível verificar se trabalhos relativos a esta categoria foram ou não realizados

Fonte: (Elaboração própria).

Do tratamento dos dados brutos foram obtidas as seguintes informações:

Tabela 3a - Trabalhos realizados, por contingente

Contingente \ Categoria	2	3	4	6	7	8	9	12	14
Perfuração de poços	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pavimentação de Vias	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Melhoria de infraestrutura do país	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Melhoria de instalações governamentais	Sim	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	Não	Não	Sim	N.I.
Destruição de artefatos explosivos	Sim	N.I.	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Desobstrução de vias e limpeza de áreas urbanas	Sim	N.I.	Sim	Sim	N.I.	Sim	Sim	Sim	Sim
Apoio a ONGs e outros atores humanitários	N.I.	N.I.	Sim	Sim	N.I.	Não	Sim	Sim	Sim
Apoio ou Execução de QIP ou ACISO	Sim	Sim	Sim	Sim	N.I.	Sim	Não	Sim	Sim

Ações humanitárias em resposta a desastres	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	Não	Não	Sim	N.I.
Patrulha Fluvial	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Efetivo da Companhia	150	150	150	150	150	250	250	250	250

Fonte: (Elaboração própria a partir de BRASIL [2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b, 2009, 2010a, 2010b, 2011, 2012a, 2012b, 2013, 2014a, 2014b, 2015b, 2015a, 2017]).

Tabela 3b - Trabalhos realizados, por contingente (continuação)

Categoria	Contingente								
	15	16	17	19	20	21	22	25	tal
Perfuração de poços	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	N.I.	62
Pavimentação de Vias	Sim	Sim	N.I.	Não	Sim	Não	Não	Não	69
Melhoria de infraestrutura do país	Sim	Sim	N.I.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	46
Melhoria de instalações governamentais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	N.I.	27
Destruição de artefatos explosivos	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	N.I.	N.I.	22
Desobstrução de vias e limpeza de áreas urbanas	Sim	Sim	N.I.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	38
Apoio a ONGs e outros atores humanitários	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	74
Apoio ou Execução de QIP ou ACISO	Sim	Sim	N.I.	Sim	Sim	Sim	N.I.	Sim	36
Ações humanitárias em resposta a desastres	N.I.	Sim	Sim	N.I.	N.I.	N.I.	N.I.	Sim	39
Patrulha Fluvial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	-
Efetivo da Companhia	250	250	250	250	177	177	120	120	-

Fonte: (Elaboração própria a partir de BRASIL [2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b, 2009, 2010a, 2010b, 2011, 2012a, 2012b, 2013, 2014a, 2014b, 2015b, 2015a, 2017]).

Os dados levantados também podem ser apresentados em formato de frequência de execução¹⁰, conforme a tabela abaixo:

Tabela 4–Frequência de ocorrência de categorias de trabalho por contingente

Nº	Categoria	Sim	Não ou N.I.	Frequência de execução
1	Perfuração de poços	15	2	88,24%
2	Pavimentação de Vias	11	6	64,71%
3	Melhoria de infraestrutura do país	16	1	94,12%
4	Melhoria de instalações governamentais	9	8	52,94%
5	Destruição de artefatos explosivos	9	8	52,94%
6	Desobstrução de vias e limpeza de áreas urbanas	14	3	82,35%
7	Apoio a ONGs e outros atores humanitários	13	4	76,47%
8	Apoio ou Execução de QIP ou ACISO	13	4	76,47%
9	Ações humanitárias em resposta a desastres	4	13	23,53%
10	Patrulha Fluvial	14	3	82,35%

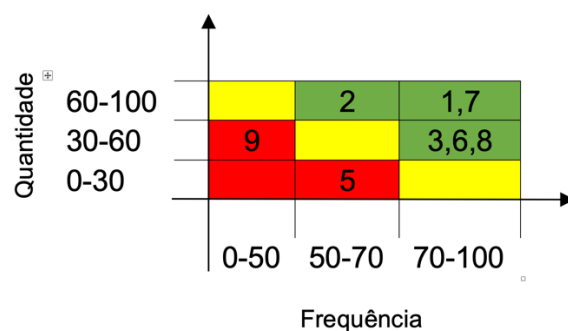
Fonte: (Elaboração própria a partir de BRASIL [2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b, 2009, 2010a, 2010b, 2011, 2012a, 2012b, 2013, 2014a, 2014b, 2015b, 2015a, 2017]).

¹⁰ Refere-se à porcentagem de contingentes que realizaram a categoria de trabalho (Quantidade de “Sim”/Total de contingentes x 100).

Análise dos dados e inferências

Analisando os dados da Tabela 3b, observa-se que a categoria de trabalhos 1, 2 e 7 apresentam uma maior quantidade de execuções reportadas durante o período da missão ($n > 60$), seguidas pelas categorias 3, 6, 8 e 9 em um nível intermediário ($60 > n > 30$), e ficando as categorias 4 e 5 com o menor número de ações reportadas ($n < 30$). Na Tabela 4, observa-se que as categorias de trabalho 1, 3, 6, 7, 8 e 10 ($n > 70\%$) foram os que ocorreram com maior frequência nos relatórios, as categorias 2, 4 e 5 ocorreram em uma faixa intermediária de frequência ($70\% > n > 50\%$) e somente a categoria 9 apresentou frequência abaixo de 50% de ocorrência. Cruzando os dados das duas tabelas, observa-se que as categorias 1 e 7, encontram-se tanto na situação de alta frequência e grande quantidade de trabalhos realizados, seguidas pelas categorias 2, 3, 6 e 8, que se encontram em uma categoria superior em um dos quesitos e intermediária em outro. As categorias 5 e 9 apresentam-se no quadrante mais baixo em um dos quesitos, e intermediário nos outros. O cruzamento dos dados pode ser melhor visualizados no gráfico 1, abaixo:

Gráfico1 – Resultado do cruzamento de dados das Tabelas 3 e 4



Fonte: (Elaboração própria a partir de BRASIL [2006a, 2006b, 2007, 2008a, 2008b, 2009, 2010a, 2010b, 2011, 2012a, 2012b, 2013, 2014a, 2014b, 2015b, 2015a, 2017]).

Dentre as categorias de trabalhos analisadas observa-se uma grande prevalência da categoria 1(perfuração de poços) que ocorre em praticamente todos os contingentes. Este tipo de trabalho impacta a população em uma de suas necessidades básicas: o acesso à água potável. Em um país com as características fisiográficas do Haiti, que ainda são agravadas pela falta de saneamento básico, o acesso à água potável é um fator de grande relevância para a qualidade de vida e manutenção da saúde da população. Outras categorias que foram consideradas mais relevantes foram as de número 2 (Pavimentação de Vias), 3 (Melhoria de infraestrutura do país) e 6 (Desobstrução de vias e limpeza de áreas urbanas). Este tipo de obra resulta na mudança do ambiente, o que impacta na percepção das pessoas sobre a melhoria geral da qualidade de vida, além de reforçar a ideia de que a missão também trabalhava para o benefício geral da população.

Da análise dos dados levantado, além dos relatos disponíveis nos relatórios, podemos inferir algumas características dos trabalhos da BRAENGCOY que serviram como um fator gerador de atração e simpatia na população haitiana:

1. Busca ativa na realização de ações em benefício da população: Os mandatos da BRAENGCOY, de início, não previam o seu emprego em ações voltadas para o apoio à população (BRASIL, 2006a),

o que Boutelles e Smith (2014) chamam de “papel não relacionado ao suporte da missão”. Entretanto, observa-se que, desde os primeiros contingentes, houve uma preocupação em atender os anseios da comunidade através de ações que a beneficiassem (WALKER, 2016). Para contornar esta lacuna no mandato, a companhia se aproveitava da sua função de realizar ações em proveito do quadro tático da arma-base para executar obras que tivessem também um impacto social, como observou Cezne (2016, tradução nossa) em sua pesquisa:

Elementos de engenharia militar dos contingentes, como a *Brazilian Engineering Company* (BRAENGCOY), são também considerados como elementos vitais para uma abordagem de *peacekeeping* multidimensional, por apoiar ou implementar outros tipos de projetos, dentro dos quais os QIP. Entrevistados da BRAENGCOY ressaltaram que as suas atividades, ainda que o mandato lhe designe como missão primordial apoiar infraestrutura ou operações relacionadas à MINUSTAH, buscavam, eventualmente, algum tipo de legado para os haitianos.

2. Capacidade de atingir diversas classes sociais: Outra característica dos trabalhos de engenharia é a possibilidade de atingir diversos estratos da sociedade com uma mesma ação (BOUTELLIS; SMITH, 2014; PARROTT, 2010; WILLIAMS, 2005). Enquanto os trabalhos de assistência humanitária costumam a mirar preferencialmente as classes mais baixas da população, normalmente as mais vulneráveis, os trabalhos de engenharia podem atingir a todos indistintamente, especialmente em um país carente de infraestrutura como o Haiti. A pavimentação de uma rodovia atinge a todos os seus usuários indistintamente, sejam eles donos de automóveis, usuários de transportes coletivos ou pedestres. O mesmo se pode dizer de um serviço de canalização de águas pluviais, de instalação de rede de saneamento, etc. Estas outras camadas sociais que normalmente são pouco impactadas em ACISO, tem sua importância por normalmente conter elementos em funções de liderança e formadores de opinião, o que contribui para a conquista de uma atitude favorável para com a missão. As categorias 2, 3, 4, 6, 8 e 9 são as que melhor se encaixam nesta característica, pois seus efeitos são sentidos indistintamente por todos os estratos da sociedade, ainda que os fatores deste impacto sejam diferentes em cada um deles.
3. Durabilidade dos trabalhos: As ACISO, em sua maior parte, costumam a focar nas necessidades imediatas da população mais carente, como na distribuição de água, comida, roupas, campanhas de promoção da saúde, além de ter um caráter efêmero. Apesar da importância destas atividades, o seu impacto é mais limitado no tempo, necessitando de uma repetição periódica para que seus efeitos se mantenham. Já os trabalhos de engenharia, em sua maior parte, têm por característica a durabilidade, isto é, permanecem materializados no terreno por longos períodos. O melhor exemplo de trabalho de engenharia de grande impacto e duração é o de perfuração de poços, pois atende a uma necessidade básica da população, atinge um grande número de pessoas e se mantém operacional durante longos períodos. Talvez, por este motivo, este tipo de trabalho seja uma constante em praticamente todos os contingentes.

A população vê o componente de engenharia de modo diferente porque sabem que algo será deixado como legado; além disto, os impactos das operações de paz acabam por terem maior visibilidade através da engenharia por entregarem algo que estará materializado no terreno... (CEZNE, 2016, tradução nossa)

4. Mudança no ambiente: Os trabalhos de engenharia têm capacidade de alterar substancialmente o ambiente ao seu redor, modificando os efeitos psicossociais atrelados a ele. Um exemplo disto pode ser observado em um trecho do relatório do 3º contingente:

Recuperação da Praça da Paz: A região em torno da Praça da Paz, em Bel Air, havia sido praticamente pacificada pelo B Inf F Paz¹¹. Contudo, a sensação de segurança nessa área ainda não havia sido assimilada pela população local. A Cia E F Paz¹² realizou ACISO para a revitalização da praça, com a recuperação do parque infantil, pintura e corte de grama. As crianças correram em massa para a região, seguidas pelos adultos. Essa missão foi essencial para externar aos haitianos o retorno da segurança à normalidade. A missão durou em torno de 07 dias. O resultado foi bastante significativo, contribuindo para normalizar a circulação dos habitantes locais na área em tela. (BRASIL, 2006b).

As ações de intervenção urbana contribuem para a geração de uma sensação de normalidade, mais difícil de ser alcançada por outros meios. Os efeitos do ambiente urbano na qualidade de vida da população são conhecidos e abordados por autores como Wilson e Kelling (1982) e Borja e Muxí (2003). Com a atuação da tropa de engenharia sobre este fator, as ações de contenção da criminalidade passam a contar com um maior grau de impacto, passando a ser associadas com a melhoria da qualidade de vida na região. Esta percepção contribui para a melhor aceitação dos transtornos provocados pela ação das forças de segurança ao permitir à população perceber os benefícios diretos trazidos por elas, como relatam Boutellis e Smith (2014):

Um exemplo positivo de sinergia entre uma seção substantiva de uma missão de paz e seus engenheiros militares é o projeto “*Wharf Jérémie*”. [...] Essa foi uma situação de ganha-ganha, pois ajudou a melhorar a imagem do componente militar da MINUSTAH nestas comunidades (onde a MINUSTAH também realizava operações robustas contra gangues, com o apoio da polícia haitiana), com um custo reduzido para a missão.

As categorias 2, 3, 4, 6 e 8 são as que melhor representam essa capacidade inerente às tropas de engenharia de modificar o ambiente em prol de uma percepção de melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Observando os dados e as inferências apresentadas, pode-se concluir que a tropa de engenharia contribuiu para a geração de um sentimento de atração sobre a população haitiana em todos os níveis. Sem este suporte, as ações das forças de paz poderiam ter causado um sentimento de repulsa popular similar ao que já existia contra a PNH ou contra o “homem fardado”, jocosamente chamado de “Eiu”¹³ pela população local. Entretanto, o emprego da engenharia na consecução de trabalhos de grande apelo popular, visibilidade e durabilidade, possibilitou a criação de um sentimento de que a vida estava genuinamente melhorando (MORAES; ANDRADE; MATTOS, 2013, p. 102).

¹¹ Batalhão de Infantaria de Força de Paz

¹² Companhia de Engenharia de Força de Paz

¹³ A expressão “eiu” deriva do inglês “*Hey, you*”, forma como os soldados norte-americanos interpelavam os haitianos, quando fizeram parte de outra missão de paz no país, a MINUHA.

O trabalho da Companhia de Engenharia também não passou despercebido durante o terremoto de 2010, sendo a sua atuação considerada de grande relevância. De acordo com o General Floriano Peixoto (2017),

A Companhia de Engenharia de Força de Paz foi engajada além dos limites doutrinários de emprego e assim se manteve, mesmo decorrido tempo considerável após o abalo sísmico, pois seus efeitos ainda subsistiam. Torna-se, pois, uma tarefa bastante difícil, enumerar os trabalhos executados pelos engenheiros, mas nada do que era feito em socorro às vítimas e à minimização dos efeitos do terremoto ocorria sem a participação deles. Entretanto, pelo impacto nas providências imediatas, algumas tarefas devem ser exemplificadas, não somente pelo caráter de urgência que demandavam, mas até por questões de saúde pública, como a retirada de corpos das ruas e dos escombros e o preparo de locais para sepultamento coletivo, mediante orientação da Cruz Vermelha Internacional.

Cabe ainda ressaltar que o impacto destes trabalhos não se limitou ao povo haitiano. Os outros países que compunham a missão também foram diretamente impactados pelas ações da BRAENGCOY, tendo em vista que muitos foram beneficiados por obras de melhoria das instalações conduzidas pela companhia, conforme relatado pelo comandante do 2º contingente:

Em virtude da [Companhia de Engenharia] Haiti estar prestando o apoio à implantação da logística da MINUSTAH, com o aumento do bem-estar das tropas, a repercussão dos trabalhos da subunidade está sendo muito bem vista junto às diversas tropas empregadas no teatro de operações. (BRASIL, 2006a)

Na situação em questão observa-se, ainda, a atuação conjunta das duas formas de poder, *hard* e *soft power*, na ação da BRAENGCOY. Por ser a tropa de engenharia de maior poder de combate presente no terreno, a companhia mostrava a capacidade operacional do Exército Brasileiro, ao passo que, ao trabalhar na melhoria da qualidade de vida das tropas de outros países, espalhava um sentimento de benevolência da parte dos brasileiros. Desta forma, a companhia também foi, por si só, um instrumento gerador de *smart power* frente aos países componentes da missão.

Considerações finais

Através da sua atuação como país líder das forças de militares da MINUSTAH, o Brasil cresceu no âmbito internacional, ganhando prestígio dentro das Nações Unidas, o que se refletiu também em outras instituições supranacionais. Podemos dizer que a aplicação do poder nacional sob o enfoque do *smart power* possibilitou ao Brasil subir de patamar, sendo reconhecido como um ator capaz de agir não somente se utilizando de meios de atração, mas também pela conjugação de força e cooperação, trabalhadas de uma forma sinérgica, a fim de alcançar resultados mais expressivos, conforme constata Cezne (2016, p. 91).

O reconhecimento do sucesso da atuação brasileira na MINUSTAH pode ser comprovado por fatos como a nomeação, no ano de 2013, do General Carlos Alberto dos Santos Cruz para o cargo de *Force Commander* da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO). Entre 2006 e 2009, o General Santos Cruz ocupou cargo similar na MINUSTAH, oportunidade em que as tropas travaram intensos combates e lograram a pacificação de importantes comunidades, como *Bel Air* e *Cité Militaire* (CAVALCANTI, 2014). Junto com sua nomeação, a ONU autorizou, pela primeira vez na história, que uma

força de paz tomasse a iniciativa de perseguir e destruir forças combatentes envolvidas em um conflito (BOECHAT, 2014). Durante sua permanência no cargo, o Brasil foi o único país no mundo a ter dois *Force Commanders* em atuação ao mesmo tempo. Outro fato indicativo do aumento da relevância brasileira na cena das operações de paz foi o convite das Nações Unidas para que o Brasil passasse a compor as forças de paz de missões de maior complexidade, como a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA).

O uso das tropas de engenharia como elemento de *soft power* e transformação de *hard power* em *smart power*, como mostrado no artigo, contribuiu para o reconhecimento brasileiro no cenário das missões de paz da ONU. Esta preocupação em trabalhar de uma forma dual – ser útil para as tropas apoiadas bem como para a população local – é mais uma característica daquilo que se tem chamado de *Brazilian way of peacekeeping* – um jeito brasileiro de conduzir missões de paz – baseado no bom humor e na criação de laços que facilitam a aproximação com a comunidade local (MAGUIRE, 2009).

Ainda que não seja uma atuação comum no âmbito da ONU, a geração de *smart power* pela conjugação de tropas de arma-base com engenharia já foi observada em outros ambientes, como em operações de contra-insurgência (HEYRES, 2013; NYE, 2011; PARROTT, 2010). Dentro do cenário nacional, a combinação entre o uso de tropas de infantaria e engenharia, simultaneamente, em uma missão de paz, com uma abordagem similar à que foi empregada no Haiti, é uma experiência única e bem-sucedida. Caso o país participe de futuras missões de paz com uma composição de forças similar, seria de grande relevância o estudo mais aprofundado desta atuação sinérgica como estratégia de obtenção de melhores resultados para o alcance dos objetivos de pacificação e de projeção da imagem brasileira no exterior.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A. E. et al. O Brasil e a MINUSTAH: Lições a partir da Literatura Acadêmica. In: **A Participação Brasileira na MINUSTAH (2004-2017): Percepções, Lições e Práticas Relevantes para Futuras Missões**. [s.l.] Instituto Igarapé/CCOPAB, 2017.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto. São Paulo, SP: Edições 70, 2016.
- BIGATÃO, J. D. P. A Norma de Proteção de Civis nas Operações de Paz da ONU: os mandatos robustos da década de 2000. **Conjuntura Global**, v. 5, n. 3, 7 fev. 2017.
- BOECHAT, Y. Um brasileiro no coração das trevas. **ISTOÉ Independente**, n. 2320, 14 maio 2014.
- BORJA, J.; MUXÍ, Z. **El espacio público: Ciudad y Ciudadanía**. [s.l.] Electa, 2003.
- BOUTELLIS, A.; SMITH, A. C. **Engineering Peace: The Critical Role of Engineers in UN Peacekeeping**. New York: International Peace Institute, 2014.
- BRACEY, D. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 315–331, dez. 2011.
- BRASIL. **Relatório Final de Operação**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/2, 7 jun. 2006a.
- BRASIL. **Relatório Final de Operação – 3º Contingente**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/3, 18 dez. 2006b.

- BRASIL. **Relatório Final de Operação – 4º Contingente**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/4, 15 jun. 2007.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão do 6º Contingente**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/6, 5 jun. 2008a.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão do 7º Contingente**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/7, 2 dez. 2008b.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão do 8º Contingente**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/8, 9 jun. 2009.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão do 9º Contingente**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/9, 5 fev. 2010a.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/12**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/12, 12 set. 2010b.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão do 14º Contingente**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/14, 10 set. 2011.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/15**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/15, 18 abr. 2012a.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/16**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/16, 3 dez. 2012b.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/17**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/17, 7 jun. 2013.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/19**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/19, 4 jun. 2014a.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/20**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/20, 4 dez. 2014b.
- BRASIL. **Apresentação do Relatório Final de Operações do 22º Contg Cia E F Paz - Haiti**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/22, 2015a.
- BRASIL. **Relatório de Término de Missão - Cia Eng F Paz - Haiti/21**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/21, 1 jun. 2015b.
- BRASIL. **Relatório por Término de Missão 25º Contingente da Cia E F Paz-Haiti**. Porto Príncipe: BRAENGCOY/25, 2 jun. 2017.
- BRASIL. **Histórico**. Disponível em: <<http://braengcoy-haiti.eb.mil.br/index.php/historico>>. Acesso em: 3 jul. 2019.
- CAMPBELL, K.; O'HANLON, M. **Hard Power: The New Politics of National Security**. New York: Basic Books, 2007.
- CAVALCANTI, C. A. DE M. **Os 10 anos de MINUSTAH e o CCOPAB**. Rio de Janeiro: CCOPAB, 24 set. 2014. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br/pt/repositorio-de-arquivos/category/3-os-10-anos-da-minustah-e-o-ccopab>>. Acesso em: 12 abr. 2018.
- CEZNE, E. **Harnessing the Blue Helmet Enterprise: Brazil, MINUSTAH and the projection of a peacekeeping profile**. Master Thesis, International Relations—Ås, Noruega: Norwegian University of Life Sciences, 23 ago. 2016.

- COOPER, R. Hard power, soft power and the goals of diplomacy. In: HELD, D.; KOENIG-ARCHIBUGI, M. (Eds.). **American Power in the 21st Century**. Cambridge, UK ; Malden, MA: Polity, 2004.
- DORATIOTO, F. F. M. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, p. 130–149, dez. 2000.
- FARIAS, A. L. A participação da Companhia de Engenharia de Força de Paz no Haiti. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, v. 5, n. 12, p. 54–67, 1 dez. 2017.
- GREENBURG, J. The “Strong Arm” and the “Friendly Hand”: Military Humanitarianism in Post-earthquake Haiti. **Journal of Haitian Studies**, v. 19, n. 1, p. 95–122, 2013.
- HEYRES, W. C. **Navy Seabees: Versatile Instruments of Power Projection**. Quantico, VA: Marine Corps Command and Staff College, 16 abr. 2013. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/docs/citations/ADA602832>>. Acesso em: 25 mar. 2019.
- KARLSRUD, J. The UN at war: examining the consequences of peace-enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali. **Third World Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 40–54, 2 jan. 2015.
- KISSINGER, H. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.
- LESSA, M. A. G. **A participação dos contingentes do Exército Brasileiro na missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah)**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)—Rio de Janeiro, RJ: Escola Brasileira de Administração Pública, 2007.
- LIMA, M. M. **A participação do Exército Brasileiro (EB) na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, no pós- terremoto: contribuições para a projeção internacional do EB em apoio à política exterior do Brasil**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares)—Rio de Janeiro, RJ: Escola de Comando e Estado Maior do Exército, 2017.
- LUJÁN, C. A. En los bordes del poder mundial: Brasil a comienzos del siglo XXI. **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 37, p. 52–66, 17 set. 2016.
- MAGUIRE, R. **What role for the United Nations in Haiti?** Washington, D.C: United States Institute of Peace, 2009.
- MORAES, I. A. DE; ANDRADE, C. A. A. DE; MATTOS, B. R. B. A Imigração Haitiana para o Brasil: Causas e Desafios. **Conjuntura Austral**, v. 4, n. 20, p. 95–114, 1 nov. 2013.
- MOREIRA JR, H. Os BRICS e a Recomposição da Ordem Global: Estratégias de Inserção Internacional das Potências Emergentes. **Conjuntura Austral**, v. 3, n. 9–10, p. 71–89, 1 mar. 2012.
- MUXAGATO, B. A projeção internacional do Brasil para um mundo multipolar (2003- 2010). **Chronique des Amériques**, v. 14, n. 4, p. 12, out. 2014.
- NASSER, F. Pax Brasiliensis: Projeção de Poder e Solidariedade na Estratégia Diplomática de Participação Brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, K. M.; MORAES, R. F. DE; PATRIOTA, A. DE A. (Eds.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012.
- NYE, J. S. **The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone**. 1 edition ed. New York: Oxford University Press, 2003.
- NYE, J. S. Get Smart: Combining Hard and Soft Power. **Foreign Affairs**, v. 88, n. 4, p. 160–163, 2009.
- NYE, J. S. **O Futuro do Poder**. 1a ed. Rio de Janeiro: Benvirá, 2011.

- NYE, J. S. **Is the American Century Over?** Edição: 1 ed. Malden, MA: Polity Press, 2015.
- PARROTT, L. F. **Military Engineers: An Interagency Bridge Between Hard and Soft Power**: Fort Belvoir, VA: Defense Technical Information Center, 30 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/docs/citations/ADA518351>>. Acesso em: 25 mar. 2019.
- PATRIOTA, A. DE A. Haiti : desafios e oportunidades no pós-terremoto. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 2, jun. 2010.
- PAUTASSO, D. O Fortalecimento das Relações Sul-Sul:Estratégias e Realidades para os Países Emergentes. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 8, p. 48–62, 4 nov. 2011.
- PECEQUILO, C. S. **Política Externa: Debate e Balanço**. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Politica-Externa-Debate-e-Balanco/6/15950>>. Acesso em: 21 mar. 2019.
- PINTO, D. J. A. **Smart power: os pilares deste poder na política externa brasileira**. 3º Encontro Nacional ABRI. Anais... In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - USP. São Paulo: 2011.
- POTTER, E. H. **Branding Canada: Projecting Canada's Soft Power Through Public Diplomacy**. [s.l.] McGill-Queen's Press - MQUP, 2009.
- RODRIGUES, A. D. O.; MIGON, E. X. F. G. O papel do Brasil na evolução das Operações de Paz. **Carta Internacional**, v. 12, n. 3, p. 77, 30 dez. 2017.
- SEITENFUS, R. De Suez ao Haiti: A Participação Brasileira nas Operações de Paz. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG) (Ed.). **O Brasil e a ONU**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- SILVA, D. D. DA. **Operações de paz à brasileira - uma reflexão teórica, contextual e historiográfica: um estudo de caso da Minustah**. 3º Encontro Nacional ABRI 2011. **Anais...** In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - USP. São Paulo, SP: 2011Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v1/a60.pdf>>.
- SILVA, G. G. R. DA. **O apoio logístico de forma autônoma e eficaz como forma de evitar que as tropas fiquem desguarnecidas no terreno**. Monografia (Especialização em Ciências Militares)—Rio de Janeiro, RJ: Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, 2018.
- SILVA, F. J. S. S. E. O Poder Militar Brasileiro Como Instrumento de Política Externa. In: SILVA FILHO, E. B. DA; MORAES, R. F. DE (Eds.). **Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- SOUZA, I. I. DE. O Resgate da Discussão sobre o “Congelamento do Poder Mundial” nos Governos Lula e Dilma (2003-2013). **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 26, p. 67–80, 9 nov. 2014.
- UNITED NATIONS (UN). **UN Mission's Summary detailed by Country**. Nova York: DPKO, 30 set. 2011. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/sept11_3.pdf>. Acesso em: 16 maio. 2018.
- UNITED NATIONS (UN). **Manual on Policies and Procedures concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions**. New York: United Nations, 4 ago. 2017. Disponível em: <<http://undocs.org/a/72/288>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

- VALENÇA, M. M.; CARVALHO, G. Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 8, n. 3, p. 66–94, dez. 2014.
- VIEIRA NETO, F. P. Epopeia Militar Brasileira no Haiti. In: **A Participação Brasileira na MINUSTAH (2004-2017): Percepções, Lições e Práticas Relevantes para Futuras Missões**. [s.l.] Instituto Igarapé/CCOPAB, 2017. p. 117.
- WALKER, M. M. S. A Estratégia Militar Brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti de Clausewitz ao Novo Desafio. **Military Review**, p. 9, jul. 2016.
- WALKER, M. S. Evolução da concepção operativa do contingente brasileiro na MINUSTAH. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, v. 1, n. 13, p. 20–35, 28 mar. 2018.
- WILLIAMS, G. H. **Engineering Peace: The Military Role in Postconflict Reconstruction**. [s.l.] US Institute of Peace Press, 2005.
- WILSON, E. J. Hard Power, Soft Power, Smart Power. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 616, n. 1, p. 110–124, 1 mar. 2008.
- WILSON, J. Q.; KELLING, G. L. Broken windows. **Atlantic monthly**, v. 249, n. 3, p. 29–38, 1982.

*Recebido em 14 de maio de 2019.
Aprovado em 15 de julho de 2019.*

RESUMO

Este artigo aborda a maneira pela qual o trabalho realizado pela Companhia de Engenharia de Forças de Paz (BRAENGCOY) brasileira resultou na geração do *soft power* necessário para que a atuação das tropas de paz brasileiras da MINUSTAH se convertesse em *smart power*. O estudo apresenta uma caracterização do poder militar do Brasil presente na missão, representado pelas forças de segurança e estabilização, e a forma pela qual a sua atuação contribuiu para demonstrar o *hard power* brasileiro para o mundo. Em seguida, analisa o trabalho realizado pela BRAENGCOY, com um enfoque naqueles que tiveram um impacto direto na população haitiana, o que fez com que ela ultrapassasse o seu papel tradicional de elemento multiplicador do poder de combate para se tornar também em gerador de poder de atração, característica do *soft power*. Por fim, foi realizada uma análise das características dos trabalhos realizados que favoreceram a geração do *soft power*, de forma a permitir a observação das vantagens do emprego de tropas de engenharia nas operações de paz para a obtenção do efeito sinérgico do *smart power* pela combinação de *hard* e *soft power*.

Palavras-chave: Operações de Paz; MINUSTAH; BRAENGCOY.

ABSTRACT

This article addresses the way the work performed by the Brazilian Engineering Company (BRAENGCOY) produced the soft power needed to convert the action of the Brazilian troops at MINUSTAH into smart power. The study presents a profiling of the Brazilian military power deployed in the mission, represented by the security and stabilization forces, and the way that their actions contributed to show its hard power to the world. Following to this, it analyses BRAENGCOY's work, with a focus on those who had a direct impact on the Haitian population, which made it exceed its traditional role as a combat power multiplier agent to also become an attraction power producer, a soft power component. Lastly, it was performed an analysis of the engineering jobs characteristics which favored the soft power production, in order to allow the observation of the advantages of the deployment of engineering troops in peacekeeping missions for the attainment of the smart power synergic effect, by the blend of hard and soft power.

Key-words: Peacekeeping; MINUSTAH; BRAENGCOY.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.





NATO AND THE SOUTH ATLANTIC

A OTAN e o Atlântico Sul

*Carlos Gustavo Poggio Teixeira¹
Daniella da Silva Nogueira de Melo²*

Introduction

In May 2018, Colombia was recognised as a NATO global partner, being the first Latin American country to formalize this relationship. The historical and political context of the South Atlantic differs from the reality of central and eastern Europe and the Middle East where the organization has mainly acted. In the last decades, NATO presence in the South Atlantic has received a little academic discussion. This is not due to lack of evidence, as the formation of partnerships with Colombia, Mauritania, joint military operations with Cape Verde, Ghana and other countries of the western African coast reveal the importance that the South Atlantic has acquired for the Alliance's agenda and its members. This article intends to contribute to this gap in the literature.

In the 1970s, the South Atlantic was involved in the organization's security agenda. The Soviet presence in obstructing Maritime Communication Lines (MCL) and the trading of oil and other raw materials started worrying the Western powers. However, without formalizing a specific policy on out-of-area operations, NATO performance in the region was restricted (COAKER, 1985; CURREN, 1988; VIEGAS FILHO, 2016).

After the Cold War, the Alliance experienced a process of expanding its spatial and functional scope, incorporating aspects of a collective security organization (ORFY, 2011). Following the Realist school, we can interpret the NATO preservation as a result of the members' intention to continue making it viable to their foreign policy goals. Institutions such as NATO reflect the calculation of the most powerful states'

¹PhD em International Studies pela Old Dominion University (Virgínia, EUA) com título de doutor reconhecido no Brasil pela Universidade de São Paulo (USP). Conduziu pesquisa de pós-doutorado na Georgetown University (Washington DC, EUA). Professor do Programa de Pós Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), e do curso de Relações Internacionais da FAAP. Coordenador do Núcleo de Estudos sobre a Política Externa dos Estados Unidos (NEPEU). Email: cgpteixeira@gmail.com

²Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho, Braga (Portugal). Possui Mestrado pelo Programa Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Email: dani_melo192@hotmail.com

interests in securing their power positions in the world. As neorealist author once put it “[...] the recent history of NATO illustrates the subordination of international institutions to national purposes” (WALTZ, 2000, p.18). The realist theoretical framework will support the analysis of how NATO has served both the US and some European allies’ agenda (Great Britain, Portugal, France, Spain) in reaffirming their power’s position in the South Atlantic.

In the current scenario, the South Atlantic has gradually become the strategic stage for designing NATO forces. Bearing in mind the members’ interests (USA, Great Britain, France, Portugal, Spain) the regional powers’ perspective (Brazil and Argentina) and the operational area exogenous to its constitutional treaty, this article intends to answer the following research question: “What has led NATO to become involved in the current geopolitical conjuncture in the South Atlantic?”. In order to do so, we will analyse the following variables: the abundance of natural resources, threats to regional security, and the presence of extraregional countries such as China, Russia and India. This article aims to describe the magnitude of NATO involvement in the South Atlantic since the Cold War considering the transformation of the organization and the interests of its most powerful members. Our hypothesis is that the combination of these three variables is essential in explaining NATO’s increasing interest in the South Atlantic.

Out-of-area operations during the Cold War

The called “Third World” during the Cold War was considered as a “secondary theater of operations” (COKER, 1985, p.11) and could serve only as strategic supply bases for NATO. Areas such as the Mediterranean, Middle East, South Atlantic and Indian Ocean constituted trade routes, markets and sources of raw materials (BARTOLOMÉ, 2012). However, there wasn’t policy formulation specific to out-of-area operations, although NATO Secretary General Brosio in 1965 had held meetings to that goal. This context is related to the hierarchy of norms within the framework of the organization’s responsibilities. Out-of-area issues were subordinated to the collective defence principle (Article 5). Economic problems or those associated with colonies wouldn’t result in a collective response and could be dealt with by ad hoc arrangements, outside the formal scope of the Alliance (KITCHEN, 2010).

This hierarchy prevented the internal cohesion from being undermined as well as the evolution of marginal conflicts into a global scale. There were divergences of interest, of threat perceptions between members, and budget constraints. From the US perspective, the Caribbean Basin and South Atlantic meant more to their own hemispheric security than from the European perspective. While the UK, USA and France began advocating global interventionist measures, Iceland, Denmark, Greece, Canada, Turkey, Norway, West Germany, Italy, Belgium preferred NATO to maintain its regional scope. The latter group feared that an expanded range of action would provoke hostilities with the USSR and divert NATO resources for purposes other than European security (COKER, 1985; HURRELL, 1988).

The South Atlantic on the NATO agenda during the Cold War

The fact that no military operation under NATO command was implemented in the South Atlantic in the Cold War did not mean that the region was excluded from the organization's agenda. In the 1950s, the USSR strategy was to invest in naval warfare to push for the control of the seas and to neutralize the exclusivity of the western powers (BARTOLOME, 2012). In 1969, soviets already had a ship on the African coast. The South Atlantic was an alternative way of trading commodities crucial to the industries in the Northern Hemisphere (HURRELL, 1988). The transportation costs for oil barrels through the Cape of Good Hope was more advantageous than through the Suez Canal. The importance of the Cape route became more evident when the Suez Canal was closed by Egypt in 1967 (PENHA, 2011, BARTHOLOMEW, 2012). By fomenting a 'resources war' through the obstruction of the MCLs, the Soviet strategic was to weaken the Western economies, control sources of raw material supply and cause instabilities without directly attacking territories (VIEGAS FILHO, 2016).

In the face of an unlikely direct aggression between the USA and the USSR due to nuclear deterrence, their tensions were transferred to the Third World. Cuba, as a Soviet ally, was a US concern since it was in its 'backyard' and could serve as a military and logistical base for the USSR. Americans also feared the Panama Canal could be obstructed (VIEGAS FILHO, 2016). With independence processes in Africa, the Soviets supported national liberation movements of domestic groups and gained access to the ports of Angola, Mozambique, Guinea Bissau, Benin, Cape Verde, Tanzania, Congo and Cameroon. In 1970, after the USSR dispatched a navy squadron in response to Portugal's resistance in Conakry (Guinea), they developed a sophisticated South Atlantic surveillance system. Their aim was to control the Cuba-Guinea axis and to isolate South Africa by obstructing maritime trade. The USSR had bases near Antarctica on the May 25 island and along the Cape Route (PENHA, 2011).

The South Atlantic was firstly discussed within NATO based on these developments (HURRELL, 1988). Portugal, Belgium and France supported a military project for a permanent naval force in the south, along the lines of the organization's 1968 Standing Naval Force Atlantic. In the 1980s, it was considered to create a defence mechanism, highlighting the value of the Malvinas Islands as a strategic base. NATO Secretary-General Joseph Luns expressed an interest in including the South Atlantic in the collective defence pact. At the Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, it was considered to expand NATO defence responsibilities to other locations and to delegate an enforcement role to the UK (COKER, 1985).

In the 1970s, there was also a proposal to implement an integrated defence mechanism by the southern countries' initiative. The South Atlantic Treaty Organization (SATO) would assume a format similar to NATO model. It was strongly supported by the Argentines who feared Brazilian power projection, and by the South Africans, who sought to attract allies in order to avoid political isolation. Brazil did not maintain a supportive position for the pact, fearing the militarization of the South Atlantic and did not see the Soviet threat so alarming. In addition, SATO's infeasibility was also due to the USA and Great Britain cautious positioning over the military projections of the southern countries (HURRELL, 1983).

In 1981, the Alliance was involved in the South Atlantic contingency plan in conjunction with Latin American navies, known as Ocean Venture 81. The operation aimed to keep safe routes in the North and South Atlantic and the Baltic, including NATO members, Argentina, Brazil, Colombia, Uruguay, Venezuela, Chile, South Africa. Although this activity occurred outside the NATO official command, five areas were monitored, reinforcing the interoperability among the navies (HURRELL, 1988; PENHA, 2011).

NATO also marked its presence through initial support for the South African surveillance centres. The communications base at Silvermine gathered information from Soviet ships and submarines with the intention of intercepting commercial shipping at the Cape of Good Hope (PENHA, 2011). According to Coker (1985), even if data exchange existed between NATO and Silvermine, there wasn't direct contact between the intelligence authorities. In times of war, each country would provide offices to accommodate members' navy officers. In 1976, unconfirmed speculations involved a secret agreement between South Africa's prime minister, NATO commander and Henry Kissinger. The agreement, though denied by Luns, included military arsenal and articulation between the Alliance and South African Defence (COKER, 1985).

A Trajectory of Transformations

After the Cold War, NATO experienced a transformation period on operational and institutional capacities to adapt to the new security scenario. Realist theory seems to provide some guidelines to explain the NATO preservation and its new role. In the 1990s, through the Alliance, the USA understood that could continue to extend its control over European affairs and prevent security competition conflicts from emerging in Europe (WALTZ, 2000). Moreover, the organization was strategically oriented to spread Western liberal values and norms to the post-Soviet states, consolidating a 'security community' within these standards (MEARSHEIMER, 2017). Alliance would help redefine a 'new world order' as explicitly articulated in the US strategy. Therefore, NATO agenda is subordinated to the promotion of the national interests of its most powerful members. This is in line with the argument made by realists that institutions do not have autonomy nor independent effect on the states' behaviour (WALTZ, 2000).

Political, social and economic instabilities in the Balkans have led NATO to incorporate crisis management and prevention tasks. The use of the organization in interferences outside the Euro-Atlantic sphere serves as a mechanism for gaining legitimacy to US operations (SIRECI; COLETTA, 2009) – “Since its establishment in 1949 the alliance has served the fundamental U.S. interest: it has provided a multilateral framework for the legitimisation and exercise of American influence and power” (RATTI, 2006, p.98). For the Europeans, preserving NATO guarantees an equipped military and nuclear structure to defend their territories and military power projection capability.

The post-9/11 was a milestone in building NATO global role (KITCHEN, 2010). The organization ventured out of Europe in charge of ISAF in Afghanistan, it expanded partnerships and contacts with many regions of the world (Asia, Caucasus, Middle East, South Atlantic), imposing a security structure close to western standards. The encouragement of NATO political dialogue with the world serves the self-interested goals of the US global strategy and the part of European allies in gaining local strategic resources, political

influence and sharing security costs and responsibilities—“NATO expansion has provided the USA with the opportunity to obtain geographical assets useful for the projection of its influence” as quoted by Ratti (2006, p.99).

These functional changes of the Alliance are portrayed by the strategic concepts, which are documents that expose the military and political guidelines and update threats included in the organization's scope of action. The last two concepts (1999 and 2010) have brought new approaches to out-of-area issues. Military activities outside the geographical boundaries of the North Atlantic were formally authorized, with members having to consider case-by-case before deciding to intervene in the conflict. Thus, NATO has control over out-of-area operations and discretionary power to decide whether to get involved in regional crises. Political and military resources and the use of force by NATO are detached from the unique function of self-defence; without the need for direct aggression to member territories (GARCÍA RAMÍREZ, 2014).

According to the Lisbon Strategic Concept (2010) “Crises and conflicts beyond NATO’s borders can pose a direct threat to the security of Alliance territory and populations. NATO will engage, where possible and when necessary, to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction.” (NATO, 2010). The criticism of this text’s interpretation is that NATO's freedom of action can serve as a justification for acting on the political and economic interests of its members rather than on the goal of world stability (RINGSMOSE; RYNNING, 2011).

Security challenges such as terrorism, cyber-attacks, transnational crimes, natural disasters, political, economic and social instabilities, proliferation of weapons of mass destruction (WMD) and other threats linked to energy, maritime and biodefense security were included in the NATO missions and became known as non-Article 5 (RINGSMOSE, RYNNING, 2011). There is a relationship of interdependence between the objectives of collective defence and non-Article 5 missions. Even though asymmetric threats and regional crises do not mean a direct aggression to the territories, members justify that they can indirectly evolve and pose risks to their securities. There has been a “deterritorialization of the alliance's collective defence mission” (Yost, 2010, p.490). The organization, once limited to the 'static, reactive and territorial' nature brought by Article 5, assumes a flexible and multifaceted attitude to the dynamics of action. NATO takes on global responsibilities and transforms itself in a collective security organization (ORFY, 2011).

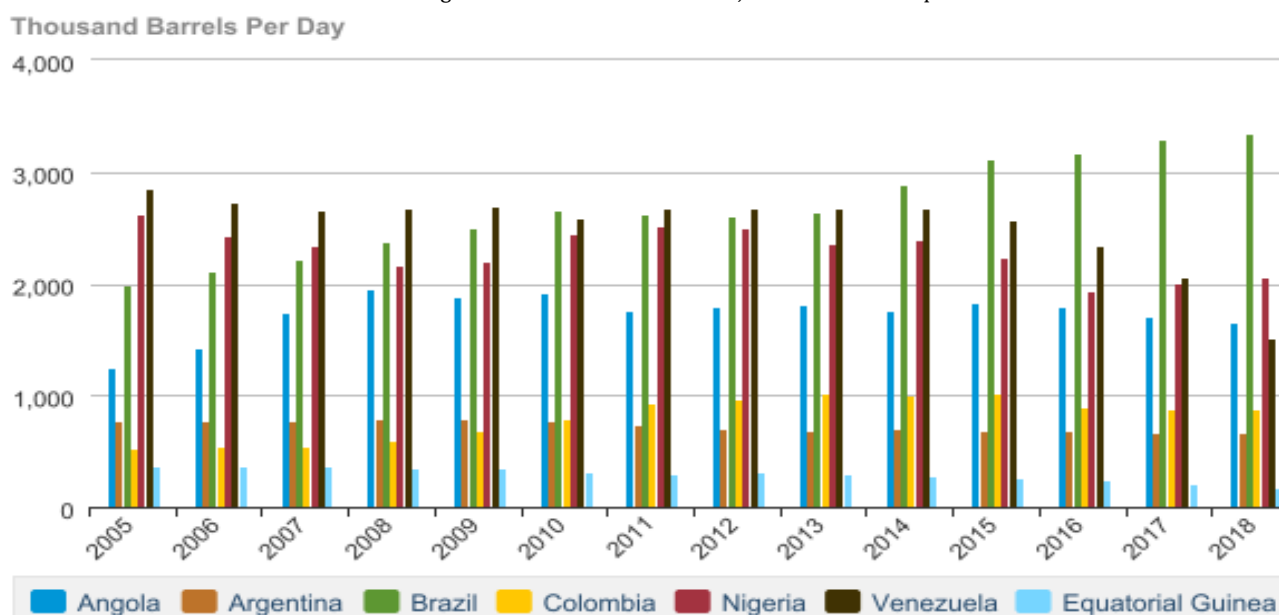
Main Engagement Factors

This session identifies factors that may explain NATO engagement in the South Atlantic. The first element refers to the search for energy security, a pressing issue in the national agendas. The South Atlantic incorporates strategic value because of natural resources. The expected growth of African oil production by 2030 is 153% while in South America is 144% (ATLANTICO, 2017).

In the Gulf of Guinea is estimated 86% of the total proven oil reserves in the continent (ECHENDU; ILEDARE, 2015). The crude oil extracted from this region is lighter and of a higher quality than that of Latin America. Oil production in the Gulf of Guinea is expected to surpass that of the Persian Gulf by 2020.

Nigeria is the country with the largest reserves. Between 2005 and 2015, European imports from that country increased by 2.7 times (EUROSTAT, 2017). Therefore, “Africa is now looked upon as a key source for major oil importers seeking to diversify imports in order to achieve greater energy security” (AFDB, 2009, p.69). On the other side of the Atlantic, hydrocarbon discoveries in the Santos, Campos and Espirito Santo basins brought economic notability to the region. The exploration of the new pre-salt layer, between 2013 and 2014, increased Brazilian oil production by 62.7%. Besides Brazil, Argentina and Colombia, Venezuela stands out with the largest oil reserve (298 billion barrels), especially in the Orinoco basin. The USA is one of the top importers (EIA, 2017).

Figure 1 - Production of crude oil, NGPL and other liquids



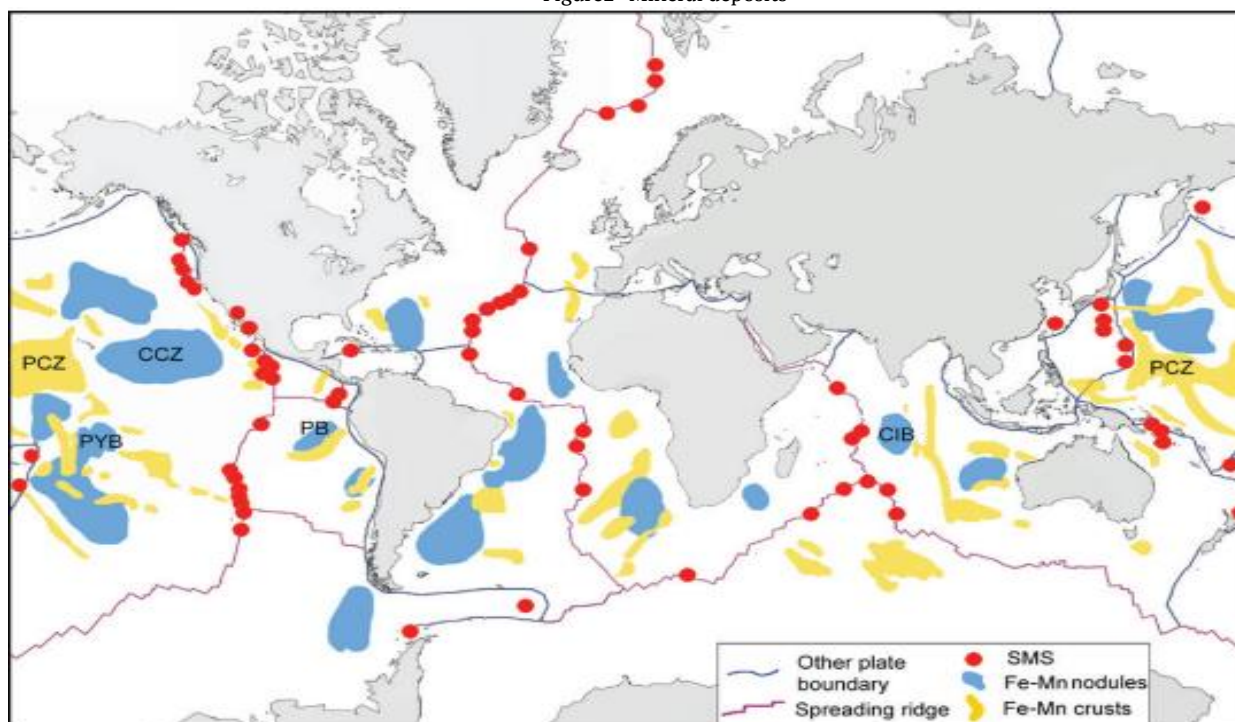
In the South Atlantic, there is abundance of metals, water resources, fishing, fertile land, agricultural and forestry products. Besides the sovereignty of the territorial sea, there is the seabed, rich in metallic compounds (nickel, cobalt, iron, manganese, copper, zinc, silver, gold), and which are not under the jurisdiction of any State. Currently, this area draws attention from England, Germany China, USA, France, Japan, Russia, Australia, South Korea (MARTINS; BARBOZA; ROSA, 2006). It is argued that NATO presence is strategically important in providing mapping and management of natural resources to its members.

Table 1 - Gem Diamond production (thousands of carats)

Country	2018
Russia	23,000
Botswana	16,000
Canada	13,000
Angola	8,500
South Africa	7,700
DR Congo	3,700
Namibia	1,900
Lesotho	1,100
Australia	340
Tanzania	260
Brazil	250
Zimbabwe	250
China	230
Sierra Leone	230
Guinea	140
Other Countries	480

Source: Geology.com (2018)

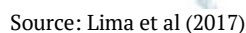
Figure2 -Mineral deposits



Source: Lusty and Murton (2018)

* SMS: seafloor massive sulfides

Participação da população e reservas de água doce em relação ao total mundial, por continente, em 2015



ONDE SE PESCA MAIS
PEIXES, MOLUSCOS E CRUSTÁCEOS

Em toneladas, por km², por ano

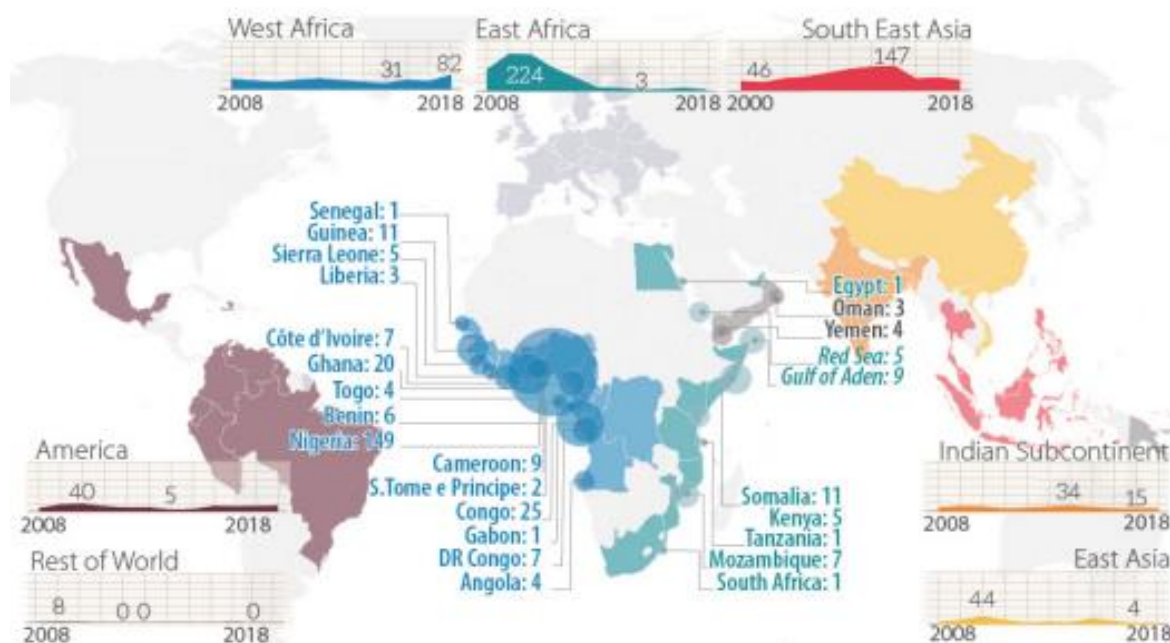
0,05 0,2 1 3 5 10

Source: Animal Business Brasil (2017)

The region most affected by piracy is Western Africa, especially the Gulf of Guinea. During the first half of 2013, 31 incidents were reported on the west coast of Africa, with 15 cases occurring in the Gulf in

the first three months. The concern is that 40% and 30% of European and US oil imports, respectively, pass through the Gulf each year (ANYIMADU, 2013). In general, the southern countries don't have adequate policing and surveillance systems to combat piracy. NATO can use structural flaws and structural gaps to justify its presence (LIMA, 2011).

Figure 5 – Piracy (number of incidents)



Source: Pichon and Pietsch (2019)

In Western Africa, there are a significant number of terrorist groups. The practice spread from the Sahel region to the Atlantic coast of the South Atlantic and the Red Sea (FATF; GIABA, 2013). In 2011, in Abuja, Boko Haram planned a suicide attack in the UN building and, since July 2009, it has killed about 20,000 people (RAY; GALLAGHER, 2016). In 2013, Ansaru's members group were responsible for the kidnapping of seven foreigners who worked in the Bauchi state construction company (ONUOHA; EZIRIM, 2013). It is speculated that the theft of oil and maritime piracy in the Gulf of Guinea are sources of funding for these organizations.

Another challenge is the activity of armed insurgent groups. In 2005, the Movement for the Emancipation of the Niger Delta came out to claim rights to participate in oil revenues. The group uses attacks on oil facilities, oil pipelines and offshore platforms to disrupt energy distribution (ALI, 2014). On the other side of the Atlantic, there are militant groups that claim rights and political changes. In Colombia, the formation of the FARC and other armed groups marked an environment of disputes with the government, implying internal violence. These groups use guerrilla tactics such as kidnappings, attacks on government facilities, and on infrastructures such as oil and gas platforms and companies (PEREIRA, 2015). These evidences serve the narrative of a threat to energy security, opening space for NATO military projection in the region.

Finally, as other extraregional actors such as China, India and Russia gain influence in the region, NATO members become concerned about the competition for resources and political influence. These countries have strategic agendas based on investments, subsidies, credit lines, development aid programs, and commercial relations (CHERU, 2014). The expansion of Chinese investment in the extractive industries is in part due to the decline in US participation in the region (RAY; GALLAGHER, 2017). Therefore, “the South Atlantic for China is another key element in its strategy of securitizing energy supply, as in other regions of the world such as the Middle East or Central Asia” (DUARTE, 2016, p.113, our translation). Companies invest in mapping the seabed, especially near the Gulf of Guinea, and provide technology to explore deep layers of resources (ABDENUR; SOUZA NETO, 2013b).

Since China has almost 90% of its trade by sea, the idea is to build a strong navy extended at strategic points. There are projects to install 18 naval bases, three of them in the South Atlantic, near Angola, Namibia and Nigeria (NEVES, 2013; KODA, 2017). Therefore, “The South Atlantic is both a market and a trade route of extraordinary importance for emerging countries such as China” (DUARTE, 2016, p.116, our translation). The inclusion of the South Atlantic in the New Chinese Silk Road plan may be a response to the US projection on Asia-Pacific (PINO, 2013).

Furthermore, the India, Brazil and South Africa (IBAS) forum includes an arrangement among the navies of the three countries, known as Ibsamar. Joint naval exercises are allowed, which challenges the Euro-Atlantic system and strengthen security cooperation (FLEMES; VAZ, 2011). The intensification of Ibsamar contributes to the removal of any form of NATO relationship with regional countries and their naval forces (PRYCE, 2014).

Unlike India and China, Russia has abundant reserves of energy and minerals. The difficult access and high costs of exploring reserves in the Arctic and eastern Urals lead the Russians to pursue an economically viable option (GILES, 2013). Operating costs in Africa and other areas of the South Atlantic are advantageous. The US Southern Commander (Southcom) John Kelly said that “it has been three decades since we last saw this type of high-profile Russian presence” (FARAH; REYES, 2015, p.102). Russia encourages bilateral trade and the sale of military equipment. After the conflict in Georgia in 2008, Russia sent bombers with nuclear capability to Venezuela. A month later, four Russian ships were sent to joint activities with the Venezuelan navy. In 2014 and 2015, the Russian defence minister's visit to Venezuela was aimed at accessing the ports and aerodromes of the territory and the installation of permanent bases for logistics (FARAH; REYES, 2015; ELLIS, 2015). Thus, NATO projection serves the foreign policy objectives of its members in reiterating their power positions over the South Atlantic against the attempt of China, Russia and India occupy strategic gaps. This reinforces the realist view that the level of competition for security and power varies according to the structural distribution of power capacity (WALTZ 2000).

The South Atlantic in the post-Cold War

In the last decades, NATO presence in the South Atlantic reflects the transformations brought by the strategic concepts and the consolidation of its global agenda. Within the framework of global strategic

partnerships, NATO cooperates on an individual basis and expects its partners to contribute militarily to its operations by attempting to integrate the space for political dialogue and Western security architecture. Although the partners share concerns and may access NATO activities, it is not safeguarded by Article 5. Unlike member status, an aggression to the partner's territory does not imply the organization's commitment to respond collectively. Moreover, they don't hold equal powers in NATO decision-making (EDSTRÖM; MATLARY; PETERSSON, 2011).

In June 2013, NATO and Colombia signed the Agreement on the Security of Information (TASE, 2014). The document, not ratified, established a sharing of intelligence and military knowledge. Faced with irregular warfare and drug trafficking, Colombian military has gained experience in demining, explosive weapons and air policing. This may add skills to NATO in similar situations of civil war in other locations (HELBIG; LASCONJARIAS, 2017). In 2018, Colombia became the first Latin American country to formally acquire NATO global partner status as it happened with Japan, Australia and New Zealand. There are criticisms from neighbouring countries (especially Bolivia and Venezuela) about Colombia becoming a 'NATO beachhead' in the region (SANCHEZ, 2014).

The interest of some NATO members in relation to Colombia can be explained by factors such as interest in strategic resources and contesting Russian influence thus it is rooted in a realist geopolitical calculus. Colombia has become the fifth largest exporter of oil to the US market (EIA, 2017). In 2013, Russian bombers carrying nuclear warheads flew over the Colombian island of San Andrés to Venezuela-Nicaragua, which irritated the USA (HELBIG; LASCONJARIAS, 2017). Thus, the partnership emerges as a rearrangement of forces in the region in order to contrast Russian advances.

On the other side of the Atlantic, Mauritania is a partner of the Alliance, within the larger arrangement of the Mediterranean Dialogue (MD). In the 1990s, Spain, Italy and France raised concerns about peripheral nations in southern Europe as a likely area of emerging threats linked to terrorist activities, increased migration and the WMD (NATO, 1991). Since 1994, the MD has been a strategic instrument under NATO command to ensure control of security issues and influence on policy decisions in the region. Mauritania is the only MD country to belong to the South-Atlantic coast. Due to the flow of oil and other goods passing along its coast and Mediterranean, NATO presence, according to the members, enhances maritime and energy security (DOKOS, 2008). One year before the expected oil production in Mauritania, NATO decided to send warships claiming that terrorist attacks were unpredictable and that there was a strong need to strengthen defence in the region (JOURDE, 2007).

In 2007, Mauritania was included in the NATO Science for Peace and Security Program (SPS). The aim was to enable participating countries to act quickly in the face of emergency crises and to ensure civil protection. NATO provides modern communication equipment and materials that help with monitoring, emergency tracking and information gathering at national level (NATO, 2017).

In Cape Verde, from 15 to 28 June 2006, NATO led a military exercise known as Steadfast Jaguar. It gained notability through the mobilization of submarines, warships, aircrafts, new mobile communications information systems, ships from the sixth North American fleet of Mount Whitney, plus German, French,

Spain, American, Belgian, Luxembourg and Cape Verdean military personnel (LINDSTROM, 2007). The goal was to test the efficiency and flexibility of NATO Response Force (NRF); a modern military structure developed to fit the reality of out-of-area operations. In the Santo Antão and São Vicente islands, exercises with infantry were promoted and interaction of naval, land and air forces was tested. In the São Vicente island, it was implanted a NATO logistics base, concentrating medical arsenal and all the necessary infrastructure. In the Salt island, air activities were executed due to the location of the main archipelago's airport. Finally, a civil emergency operation, called Volcano 2006, was carried out and had a Cape Verdean civil protection service to simulate the volcanic eruption and local evacuation (VARELA, 2007).

According to Former NATO Commander James Jones, the exercise projected the NRF near Western Africa to provide maritime monitoring of oil tankers and energy installations in the Niger Delta (AMES, 2006). The archipelago is in an area of intense maritime and air traffic and near important natural resources. It is a transit area for drugs and other illicit activities (MADEIRA; MONTEIRO, 2016). In 2009, then US Secretary of State Hilary Clinton declared, "Faced with Cape Verde's geostrategic position on the Atlantic Ocean corridor, the USA will increase its support in the fight against the various types of trafficking: drugs, arms and people" (apud ARENA, 2010, our translation). It is noteworthy that Cape Verde was chosen from a countries' list (Mauritania, Canada, Ghana, Gabon, Iceland) to promote this military activity, four of which are in the South Atlantic. Although there aren't substantial links between NATO and Cape Verde since 2006, an already built military relationship can facilitate NATO re-engagement with the country in the face of possible future needs, especially because of its geostrategic location. "NATO has other objectives not yet assumed or still unpronounceable playing against the potentialities and vulnerabilities of Cape Verde", as quoted by Varela (2007, p.18, our translation).

In the same way that NATO promotes military activities in the South Atlantic under its official command, there are situations in which the organization only provides resources for member-led bilateral programs. In October 2005, Spanish, American and Italian contingents made available by NATO and Ghanaian forces carried out joint training exercises (MODERN GHANA, 2005; EUCOM, 2011). This mission is the result of the West African Training Cruise, a regular military practice between the USA and Western African on security issues. The US Navy organizes visits to the ports of these nations, promoting training, military exercises and maritime awareness. In 2007, through the NATO naval fleet, the US co-ordinated an operation for nearly two months. Ships from the Standing NATO Maritime Group One were used to monitor the Gulf of Guinea and the coast of South Africa, following similar patterns to the US operation Obangame Express (Gulf of Guinea). Alliance participated in the Amazolo exercise with the South African navy in which ships from USA, Germany, Holland, Canada, Denmark and Portugal were supplied from the NATO arsenal (PORTS AND SHIPS, 2007).

Since the post-1989, NATO has experienced distinct phases of engagement with the world according to its respective priorities and current needs. The set of training, partnerships and supply of military arsenal in this regional environment represents a way of consolidating its global role, in projecting influence and reinforcing the members power distribution. However, these initiatives do not make up for an active NATO

strategic design for the South. This can be observed in the organization's official documents (1990-2018) which refer to northern Africa and Sahara-Sahel issues, but do not present specific guidance for the South Atlantic. Part of the lack of strategic clarity may relate to institutional subordination to national interests, priorities in other areas, and the Alliance's functionality in responding to the needs of the moment. However, this gap does not mean the South Atlantic is not relevant to NATO global security agenda.

Interests of the Members

After mapping the South Atlantic to understand the type of involvement and the role that NATO occupies, we now move on to investigate what are the specific members' interests. The USA will seek to reduce its active role in the military and economic arena of the international environment in the next decades. However, to prevent that the withdrawal of their presence produces a power vacuum and diminishes their influence in the world, the USA may consider expanding the NATO role in filling these gaps (SOLLER, 2010). This argument is present in a study of the US National Security Strategy and the Albright Report, prepared in 2010 by Madeleine Albright and requested by the NATO Secretary-General.

Furthermore, it is noteworthy the US strategic view for the South Atlantic. The region is an excellent alternative for oil supply. The creation of the unified combat command of Africom in 2007 shows this reality, as well as the document Security Strategy 2006: "Africa holds growing geo-strategic importance and is the high priority of this Administration" (UNITED STATES, 2006, p.37). Africom aims to secure access to natural resources in Africa, to prevent activities of armed groups that are harmful to the free flow of these resources, and to avoid the growing influence of China (MESFIN, 2009).

The reactivation of the Fourth Fleet in 2008 represented the USA's quest to strengthen its power projection over the South Atlantic. The Fleet was created in 1943 to protect the Panama Canal and to prevent the presence of German warships and submarines. Its reestablishment was due to the discovery of oil fields and the presence of other extraregional actors in the South Atlantic that could undermine the exclusive supply of resources to the USA (MACLAY et al, 2009). Like Africom and the Fourth Fleet, NATO employment in this area would be one of the US projection mechanisms to reinforce interests, but with a multilateral nature that influences the legitimacy.

However, the current US foreign policy has broken with some policies of previous years. In the Donald Trump administration, there is a notable retreat in the commitment to European security issues. The president threatened to withdraw forces from the continent in case the Europeans resist in increasing their defence spending. Trump has questioned US commitment to NATO Article 5, the first president to do so (SULLIVAN, 2018). In addition, the "America First" approach undermines the confidence of other countries in the USA, especially considering the Trump's administration diminished political will to support multilateral institutions (KAUFMAN, 2017). NATO preservation is under threat when Trump declared the organization was obsolete and considered the US withdrawal from the Alliance in 2018 (SANTORA, 2018).

British interests in the South Atlantic are mostly related to its overseas territories which involve the Falkland Islands, St. Helena, Ascension, Tristan da Cunha, South Georgia, South Sandwich. These territories

are strategic points that serve as military logistical bases for the economic exploration of natural resources and scientific research. The Falklands Islands, according to Dodds (2013), are Britain's third priority after the UK and Afghanistan and are considered 'strategic gateways' in the South Atlantic. This archipelago contains a Royal Air Force Mount Pleasant military base which involves modern fighter-bomber Typhoon (DODDS, 2012). In the Ascension Island, the base area of Wideawake was established and managed by the USA since 1942 and operated in partnership with British and NATO air forces. In this island there is a global electronic surveillance system that intercepts signals and communication networks, allowing greater strategic coordination on the South Atlantic (WILTGEN, 2013). To consolidate military projection, the British employ personnel from the navy, army, air force, Royal Fleet Auxiliary and arsenal of frigates by the Atlantic State Patrol Task Force (UNITED KINGDOM, 2012). Consequently, NATO presence has a complementary role in maintaining British interests in the region.

To a lesser extent, France projects its influence in the South Atlantic through the overseas department of French Guiana. Since 1964, satellites have been launched into space by the Guyana Space Centre in Kourou. In 1975, France in partnership with the European Space Agency encouraged the launching of satellites in that territory, ensuring Europe's access to space. The base is enhanced by modern Souyz and Vega rockets (HOWELL, 2016). Both French and British Overseas Territories help maintain control over the region and serve as a basis for future NATO operations in the South Atlantic (SILVA, 2014).

Figure 6 - Presence of extra-regional powers in the South Atlantic



Source: Penha (2016)

For Portugal, the South Atlantic resurfaces as a strategic area for the goal of energy autonomy. The country seeks to re-establish ties with ex-colonies through regional cooperation agreements. The

Portuguese foreign policy is based on three directives: Europeanist, Euro-Atlantic and Atlantic, in other words, Portugal is involved in diverse regional dynamics as materialized through by NATO, EU and the CPLP. The country could assume the role of articulator between several regional forums and create interoperability between the North and South Atlantic. Within NATO, Portugal is one of the main promoters of the unification of the oceans. The Portuguese Minister Luís Amado pointed out in 2009 that South Atlantic security issues should be incorporated into the agenda of the Alliance and the EU to better ensure free transit of natural resources (ALHAIS, 2017; SERRONHA, 2010). According to the Strategic Concept of National Defence of Portugal (2013):

The two shores of the South Atlantic have been subject to intense demand for energy, minerals and food, underscoring their geoeconomic relevance. The reserves of the Gulf of Guinea and Angola and the offshore oil and gas deposits in Brazil represent a counterweight to the traditional power centres in the international energy system. The Atlantic, as well as being a capital platform for the flow of raw materials and energy, will be even more valued for being an open ocean. The growing importance of energy and commercial routes highlights the need for a convergent effort between the North and South coastal countries to ensure their common security (PORTUGAL, 2013, p.1920, our translation).

Portugal's military dependence on NATO structure is evident from its global security and defence interests. The Spanish and Portuguese believe that strengthening historical and cultural ties with southern countries could facilitate the integration with the North Atlantic. As a matter of fact, they would guarantee greater voices within Alliance and encourage the NATO renewal (SEABRA, 2014). Even with Portuguese pressures, the Lisbon Concept (2010) did not explicitly involve the South Atlantic in the document as a prominent area for security, rescuing the realist principles that less powerful members have less bargaining power in institutions.

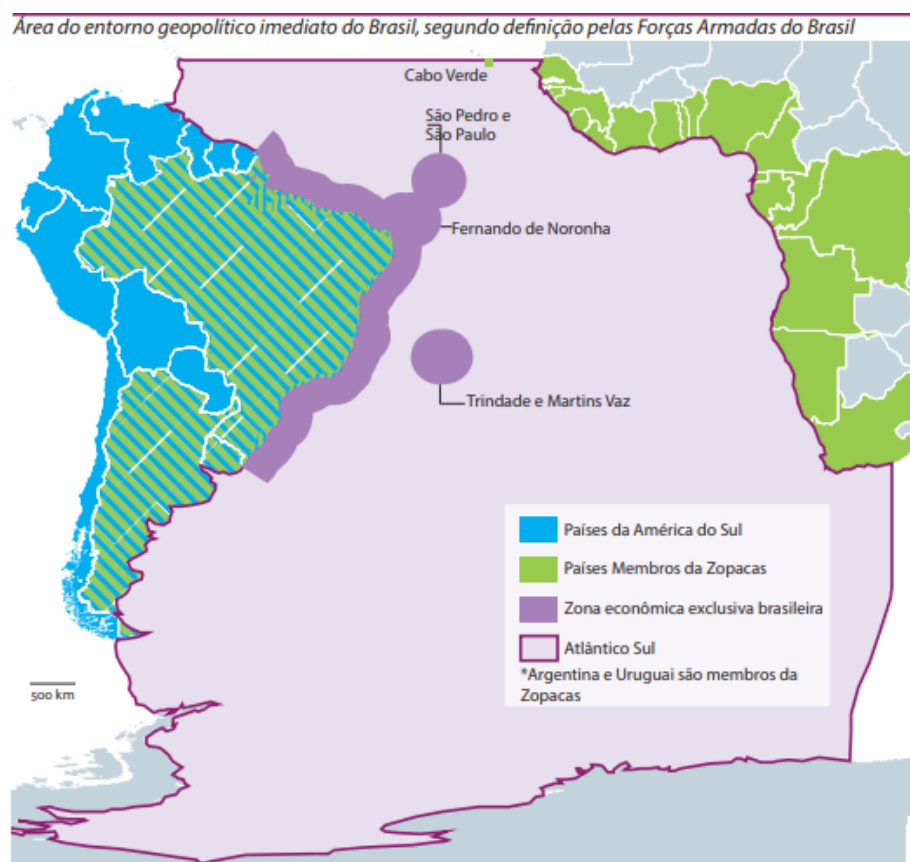
Discussions about the South and North Atlantic integration were present in the 'Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership' produced by scholars Daniel S. Hamilton and Frances G. Burwel in 2009. Among the many issues treated within the EU-US partnership, it highlights an initiative to "erase the historical line that divides the North and South Atlantic", known as the Atlantic Basin (HAMILTON; BURWELL, 2009, p.68). The authors' justification is that there is an interdependence between northern and southern emerging powers, especially regarding energy matters. Countries want free and secure access to resources in Latin America and Africa (HAMILTON; BURWELL, 2009). The implementation of the Atlantic Basin Initiative would give greater control and influence on the USA and European countries on economic, political, security and energy issues in South Atlantic. It would mean openness to using NATO when intervention is required (LIMA, 2011).

Perspectives of regional actors

NATO involvement in the South Atlantic is a source of concern for regional powers. For Brazil, the region is an important trade channel, represents an extension of its security, involves enormous marine diversity and natural resources such as oil. Through the latest Brazilian documents National Defence Strategy (2008) and Defence White Paper (2012), the country seeks to strengthen maritime defence policies,

modernize its military arsenal, establish aerodrome ship construction projects, conventional and nuclear submarines and radars, satellites and patrol vessels (BRAZIL, 2012).

Figure7 - Brazilian geopolitical perspective



Source: Lima et al (2017)

The South Atlantic is an instrument of Brazilian power projection thus there are efforts to prevent extraregional actors from instituting a military presence. NATO presence is seen as a mechanism for US foreign policy to legitimize its operations abroad and is understood as a tool to access natural resources of the seabed, undermining Brazilian interests in building a transatlantic community and becoming an actor at the regional and global level. This distrust was present in the Lula and Dilma governments. A partnership between Brazil and NATO would mean continuing to submit to US interests (ABDENUR; HERZ, 2015).

The Michel Temer administration and, above all, the current government of Jair Bolsonaro has favoured a closer relation with the USA. There is a clear intention to make Brazil a strong ally of the Americans. Recently, an agreement signed between the two countries, aims to allow the US to launch satellites from the Alcântara base, in Maranhão. In addition, Trump intends to designate Brazil as non-NATO ally and has even mentioned the possibility to allow it to be part of the Alliance. For Ernesto Araújo, the Brazilian Foreign Minister, this status would benefit Brazil's defence industry (JORNAL DE NOTÍCIAS, 2019).

Argentina has presented different positions vis-à-vis NATO. During Carlos Menem's administration, a seminar on global security issues was held inviting high-level NATO officials. In 1998 the country sent

troops and participated in the NATO-led Stabilization Force in Bosnia and Herzegovina (MERKE, 2011). The Argentine involvement in Kosovo meant a high degree of interaction with NATO, with an Argentine officer as a liaison at the Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE). In 1999, President Menem sent a letter to Bill Clinton and the North Atlantic Council (NAC), expressing interest in formally joining the Alliance. This position would give Argentina a counterbalance to the advance of Brazilian power and a greater voice in the negotiations with England on the Falklands Islands. However, NATO refused Menem's request, since accession would mean reforming the Washington Treaty delimitation to the North Atlantic countries (REFICCO, 1998). In Néstor Kirchner's government (2003-2007), relations with NATO lost priority. This posture was reaffirmed in 2014 when Cristina Kirchner looks at the NATO presence as an instrument of British foreign policy towards the Malvinas (EFE, 2014).

The recent policies of Mauricio Macri's government have strengthened ties with the USA, reconsidering it as a strategic partner. Argentina already has non-NATO ally status, which was obtained in 1997. According to Argentina Reports, Macri allowed US military entry to instruct the Argentine police and the installation of three US military bases in Misiones, Tierra del Fuego and Neuquén, financed by Southcom (JENNER, 2018).

A security and defence cooperation agreement signed by 24 southern countries has existed since 1986 in order to counterbalance the military presence of extraregional actors and guarantee voice and security of the Global South. The South Atlantic Peace and Cooperation Zone (Zopacas) is also an initiative to neutralize the projection interests of a Global NATO. The VI Meeting in Luanda (2007) promised to revitalize the agreement, the South-South cooperation and signalled a reaction to discussions on the possible involvement of the entire Atlantic basin in the NATO zone of influence (ABDENUR; HERZ 2015).

Figure 8 – ZOPACAS



Source: Penha (2016)

Although British Overseas Territories and Norway's Bouvet Island in the region are not covered by international treaties that prohibit nuclear weapons, Zopacas's role is to reinforce the nuclear weapon free zone and de-securitise the region. The goal is to prevent the South Atlantic from being involved in great powers military activities and conflicts. The VII Meeting held in Uruguay (2013) was essential for two reasons: it had the participation of the member states' defence ministers and produced two documents (Declaration of Montevideo and the Plan of Action) that strengthen the commitment to the Declaration of the South Atlantic Denuclearization Zone (1994). This consolidate a stance against the presence of nuclear powers in the area (BRAZIL, 2013).

Conclusion

This article examined the motivations of involving NATO as a military organization managed by the USA and European countries in the South Atlantic. As discussed, through the partnerships with Colombia and Mauritania, NATO members gain control and influence over regional security decisions and issues. In joint military operations in Cape Verde, Ghana and other African coastal countries, the aim is to map economically promising areas and prevent the presence of other extraregional actors. Degree of NATO involvement is still complementary. It performs activities integrating the regional defence and security system such as training, destruction of obsolete arsenal, monitoring missions, military modernization. NATO has occupied several sectors in the South Atlantic: energy and maritime security, civil emergency, natural disasters, drug trafficking, combat to armed groups. It has become a tool for strengthening the members' military and political presence in that area. However, the organization doesn't yet demonstrate a unified strategy towards the region as it's currently focused on the Middle East, the Mediterranean, Black and Baltic seas.

The South Atlantic appeared on the NATO security agenda in the 1970s because of growing Soviet power projection and of fears that it could obstruct MCLs for the supply of oil and raw materials, especially on the Cape of Good Hope and the Panama Canal. However, NATO remained limited to the commitment of collective defence and the geographical nature of the North Atlantic. The organization only provided resources, monitored activities, served as a consultation forum and participated in contingency plans of the region.

In the current scenario, greater NATO involvement in the South Atlantic has been possible after the transformations of the capabilities and structure that formalized out-of-area missions and led it to assume global responsibilities. The latter Strategic Concept (2010) established that no matter where or when a threat emerges, if it compromises the security of its members, NATO will decide on a case by case basis whether to intervene. Geopolitical interests at stake of the members instrumentalize a Global NATO to impose a security architecture according to its pattern, repel growth of other possible powers and influence regional political decisions. In this sense, the realist theoretical perspective of IR seems appropriate for the understanding of NATO role in the current international scene.

In this article, we listed three possible explanatory factors for NATO involvement in the South Atlantic. First, in the face of a possible future energy crisis, this area emerges as promising given its abundance of mineral and energy reserves. Second, typical security threats in that area, such as piracy, armed groups, people and drug trafficking, along with a precarious regional defence system, may serve as a justification for NATO intervention. Finally, the growing presence of extraregional actors such as Russia, China and India could undermine the interests of NATO members in the region. In addition, the discussion about the Atlantic Basin Initiative and recent partnership with Colombia indicate that the South Atlantic seems to assume relevance in the national agendas.

The issues advanced in this article raises questions for the future: Will NATO continue to play a limited role in the region, or will it evolve as a more interventionist mechanism in the decades to come? Will the South Atlantic be recognized as a vital area and incorporated into the next NATO Strategic Concepts, with the consequent development of a specific strategy for the region? Considering that the three factors listed in this article tend to become more salient, a positive answer to these questions seems likely. We hope future studies can shed light on this important issue for international relations.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana E.; HERZ, Monica. Brazilian Reactions to NATO in the Post-Cold War. 2015. In: Academia Edu. Available at: <https://www.academia.edu/12441696/Brazilian_Reactions_to_NATO_in_the_PostCold_War>. Acesso em: 15 dez. 2017.
- ABDENUR, Adriana E.; MATTHEIS, Frank; SEABRA, Pedro. An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. **Cambridge Review of International Affairs**, [S.l.], v. 29, n. 3, p. 1112-1131, Nov. 2016. Available at: <<http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2016.1230592>>. Acesso em: 17 dez. 2017.
- ABDENUR, Adriana E.; SOUZA NETO, Danilo M. de. Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: The Nexus Between Security and Resources. **South African Institute of International Affairs (SAIIA)**, Johannesburg, n. 161, Nov. 2013a. Available at: <<https://www.saiia.org.za/occasional-papers/463-brazil-s-maritime-strategy-in-the-southatlantic-the-nexus-between-security-and-resources/file>>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- ABDEBUR, Adriana E.; SOUZA NETO, Danilo M. de. China's Growing Influence in the South Atlantic. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, [S.l.], n. 2, p. 169-197, Sept. 2013b. Available at: <<https://doaj.org/article/39543fdeee9d4cf8b09fd36007fe9d50>>. Acesso em: 05 ago. 2017.
- AFDB (African Development Bank). **Oil and Gas in Africa**. New York: Oxford University Press, 2009. Available at: <<https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Oil%20and%20Gas%20in%20Africa.pdf>>. Acesso em 28 out. 2017.
- ALHAIS, Alexandra. O Atlântico Sul, Portugal e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional=The South Atlantic, Portugal and the National Strategic Defense Concept. **CEDIS Direito, Segurança e Democracia**, n. 51, fev. 2017. Available at: <<http://cedis.fd.unl.pt/blog/project/o-atlantico-sul-portugal-e-o-conceito-estrategico-dedefesa-nacional/>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

- ALI, Kamal-Deen. The Anatomy of Gulf of Guinea Piracy. **Naval War College Review**, [S.l.], v. 68, n. 1, p. 93-118, Winter 2015. Available at: <<https://usnwc2.usnwc.edu/getattachment/e95feaa7-8883-4008-b49b-175783f25e43/TheAnatomy-of-Gulf-of-Guinea-Piracy.aspx>>. Acesso em: 21 nov. 2017.
- AMES, Paul. Nato set to flex muscles in Cape Verde exercise. **Mail e Guardian**, [S.l.], 21 jun. 2006. Available at: <<https://mg.co.za/article/2006-06-21-nato-set-to-flex-muscles-incape-verde-exercise>>. Acesso em: 03 jan. 2018.
- ANIMAL BUSINESS BRASIL. Mapa da pesca no mundo. Oct. 2010. Available at: <<https://animalbusiness.com.br/cenario-agro/desenvolvimento/falta-um-plano-eficiente-de-pesca-no-brasil/attachment/mapa-da-pesca-no-mundo/>> Acesso em: 17 jul. 2019.
- ANYIMADU, Adjoa. Maritime Security in the Gulf of Guinea: Lessons Learned from the Indian Ocean. **Chatam House**, London, n. 2, 2013. Available at: <<https://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/193515>>. Acesso em: 21 nov. 2017.
- ARENA, Joaquim. Cabo Verde na rota da NATO?. **SAPO Notícias**, [S.l.], 19 nov. 2010. Available at: <<https://noticias.sapo.cv/actualidade/artigos/cabo-verde-na-rota-da-nato>>. Acesso em 03 jan. 2018.
- ATLÁNTICO Sur, Hoy El Océano Más Pacífico. **El País**, [S.l.], 28 dic. 2015. Available at: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/atlantico-sur-hoy-oceano-pacifico.html>>. Acesso em: 04 dez. 2017.
- BARTOLOMÉ, Mariano C. El ConflictodelAtlánticoSur: lahipótesis de una guerra fabricada. **Boletín del Centro Naval**, n. 786, Abr-Jun. 1997. Available at: <<http://www.centronaval.org.ar/boletin/BCN834/834-BARTOLOME.pdf>>. Acesso em 12 jul.2017.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **VII Encontro Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - ZOPACAS - Declaração de Montevideú**. Jan. 2013. Available at: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3285->>>Acesso em 17 jul. 2019.
- BRAZIL. Ministro da Defesa. **Defense White Paper**. Brasília, 2012. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf> Acesso em: 13 Dec. 2017.
- CHERU, Fantu. Emerging Economies and Africa's Natural Resources: Avoiding the "Resource Curse" and Building more Resilient Societies. In: NSI OTTAWA FORUM. 2013, Ottawa. **Governing Natural Resources For Africa's Development**. [S.l.: s.n.], 2014. p.1-11. Available at: <<http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2014/01/Brief-Cheru-EmergingEconomies-and-Africa%E2%80%99s-Natural-Resources.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.
- COKER, Christopher. **NATO, the Warsaw Pact and Africa**. London: Palgrave Macmillan UK, 1985.
- DODDS, Klaus. Consolidate! Britain, the Falkland Islands and wider the South Atlantic/ Antarctic. **Global Discourse**, [S.l.], v. 3, n. 1, p.166-172, mar. 2013. Available at: <<http://dx.doi.org/10.1080/23269995.2013.804767>> Acesso em: 21 dez. 2017.
- DOODS, Klaus. The Falkland Islands as a 'Strategic Gateway'. **The RUSI Journal**, [S.l.], v. 157, n. 6, p.18-25, dez. 2012. Available at: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071847.2012.750882>>. Acesso em: 21 dez. 2017.
- DOKOS, Thanos P. NATO's Mediterranean Dialogue: Prospects And Policy Recommendations. [S.l.], 2008. In: **Hellenic Foundation for European and Foreign Policy**. Available at: <<http://www.eliampep.gr/wp-content/uploads/2008/09/dokos-natos-mediterraneandialogue.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2017.

- [illegible]

- GILES, Keir. Russian Interests in Sub-Saharan Africa. Carlisle: Strategic Studies Institute and U.S. **Army War College**, 2013, 51p. Available at: <<http://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/pub1169.pdf>> Acesso em: 08 out. 2017.
- HAMILTON, Daniel S.; BURWELL Frances G. Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-EU Partnership. Washington: **Center for Transatlantic Relations SAIS**, 2009. Available at: <<http://streitcouncil.org/uploads/PDF/ShouldertoShoulder.pdf>> Acesso em: 02 abr. 2011.
- HELBIG, Robert; LASCONJARIAS, Guillaume. Winning Peace and Exporting Stability: Colombia as NATO's next Global Partner?. **NATO Defense College**, Rome, n. 138, May 2017. Available at: <<http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1056>> Acesso em: 28 jul. 2017.
- HOFFMAN, Max; LANE, Conor. **Guinea-Bissau and the South Atlantic Cocaine Trade**. [S.l], 22 Aug. 2013. Center for American Progress. Available at: <<https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2013/08/22/72557/guinea-bissauand-the-south-atlantic-cocaine-trade/>>. Acesso em: 26 nov. 2017.
- HOWELL, Elizabeth. **Guiana Space Center**: Europe's Spaceport. [S.l], 2 Sept. 2016. In: Space.com Contributor. Available at: <<https://www.space.com/33949-guiana-spacecenter.html>>. Acesso em: 26 dez. 2017.
- HURRELL, Andrew. NATO and the South Atlantic: A Case-Study in the Complexities of Out-of-area Operations. In: COKER, Christopher (Ed.). **The United States, Western Europe and Military Intervention Overseas**. Lonon: Palgrave Macmillan UK, 1988, p. 61-84.
- HURRELL, Andrew. The Politics of South Atlantic Security: A Survey of Proposals for a South Atlantic Treaty Organization. **International Affairs**, v. 59, n.2 (Spring, 1983), p. 179-193. Available at: <<http://www.jstor.org/stable/2619934>> Acesso em: 17 jul. 2019.
- JENNER, Frances. Argentina enters into "carnal relations" with the US military. **Argentina Reports**, Jul 2018. Available at: <<https://argentinareports.com/argentina-enters-into-carnal-relations-with-the-us-military/1509/>> Acesso em: 18 jul. 2019.
- JORNAL DE NOTÍCIAS. **Donald Trump quer Brasil como aliado na NATO**. Mar 2019. Available at: <<https://www.jn.pt/mundo/interior/donald-trump-quer-brasil-como-aliado-na-nato-10701583.html>> Acesso em: 18 jul. 2019.
- JOURDE, Cédric. Constructing Representations of the 'Global War on Terror' in the Islamic Republic of Mauritania. **Journal of Contemporary African Studies**, [S.l], v. 25, n.1, p. 77100, Jan. 2007. Available at: <<http://dx.doi.org/10.1080/02589000601157089>>. Acesso em: 20 out. 2017.
- KAUFMAN, Joyce P. The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future. **International Affairs**, [S.l], v. 93: n.2, p.251-266, Mar. 2017. Available at: <<https://www.chathamhouse.org/publication/ia/us-perspective-nato-under-trump-lessons-past-and-prospects-future>> Acesso em: 20 jul. 2019.
- KITCHEN, Veronica M. 'NATO's out-of-area norm from Suez to Afghanistan'. **Journal of Transatlantic Studies**, v.8, n.2, p.105-117, 2010. Disponível em <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14794011003760269>> Acesso em: 20 Set. 2018.
- KODA, Vice Admiral Yoji. China's Bluewater Navy Series: China's Blue Water Navy Strategy and its Implications. **Center for a New American Security**. Washington, Mar. 2017. Available at: <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Koda_BWN.pdf?mtime=20170320220424>. Acesso em: 30 set. 2017.

- LIMA, Marco Aurélio de Andrade. **A Iniciativa da Bacia do Atlântico: um risco para o Brasil?**. 2011. 44f. Monografia apresentado como requisito para aprovação do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Departamento de Estudos, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011. Available at: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2011/LIMAM.pdf>> Acesso em: 23 dez. 2017.
- LIMA, Maria Regina Soares de et al (org.). **Atlas da política brasileira de defesa**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017. Available at: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170515113254/Atlas_da_Politica_Brasileira_de_Defesa.pdf> Acesso em: 16 jul. 2019.
- LINDSTROM, Gustav. Enter the EU Battlegroups. **Institute for Security Studies**, Paris, n. 97, p.590, Feb. 2007. Available at: <<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp097.pdf>> Acesso em: 03 jan. 2018.
- LUSTY, Paul A; MURTON, Bramley J. Deep-Ocean Mineral Deposits: Metal Resources and Windows into Earth Processes. **Elements**, UK, v.14, n.5, p. 301-306, Oct 2018. Available at: <DOI: 10.2138/gselements.14.5.301> Acesso em: 16 jul. 2019.
- MACLAY et al. The Fourth Fleet: A Tool of U.S. Engagement in the Americas. Washington: **Center for Strategic e International Studies**, Feb. 2009. Available at: <http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/The_Fourth_Fleet.pdf> Acesso em: 19 dez. 2017.
- MADEIRA, Joao Paulo; MONTEIRO, Nataniel Andrade. Cabo Verde: Entre as Estratégias de Segurança Euro-Atlântica e a Nova Dimensão de Parceria Sul-Sul=Cape Verde: Between the Euro-Atlantic Security Strategies and the New Dimension of South-South Partnership. **Meridiano 47 Journal of Global Studies**, [S.l], v. 17, p.1-11, 2016. Available at: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/M47e17011>>. Acesso em: 03 jan. 2018.
- MARTINS, L.R; BARBOZA, E.G; ROSA, M.L.C.C. Nódulos Polimetálicos e outros Depósitos de Mar Profundo: o Retorno do Interesse. **Centro de Estudos de Geologia e Oceânica**, Porto Alegre, n. 4, p.125-131, 2006. Available at: <http://www.ufrgs.br/gravel/4/Gravel_4_11.pdf> Acesso em: 31 out. 2017.
- MEARSHEIMER, John J. **The False Promise of Liberal Hegemony**. 22 Nov. 2017. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=ESwIVY2oimI>> Acesso em: 22 Set. 2018.
- MERKE, Federico. Political and Military Utility of NATO for Argentina. In EDSTRÖM, Håkan; MATLARY, Janne; PETERSSON, Magnus (eds). **NATO: The Power of Partnerships**. New York: Palgrave Macmillan, 2011, p.181-208.
- MESFIN, Berouk. The establishment and implications of the United States Africa Command: An African perspective. **Institute for Security Studies**, n. 183, Apr. 2009. Available at: <<https://www.files.ethz.ch/isn/99270/PAPER183.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2017. .
- MODERN GHANA. **Gaf-Nato military exercises ends**. 21 Oct. 2005. Disponível em <<https://www.modernghana.com/news/88571/gaf-nato-military-exercises-ends.html>> Acesso em 11 Jan. 2018.
- NEVES, Miguel Santos. A China e a Índia no Atlântico Sul. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 38, p. 71-94, jun. 2013. Available at: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992013000200007>. Acesso em: 30 set. 2017.
- NATO (North Atlantic Treaty Organization). **Mauritania**. Science For Peace and Security Programme, Jul. 2017. Disponível em <<http://www.nato.int/science/country-fliers/Mauritania-ENG.pdf>> Acesso em: 20 Nov. 2017.
- NATO. **The Alliance's New Strategic Concept**. 1991. Available at: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.

- NATO. **The Alliance's Strategic Concept**. Nov. 2010. Available at: <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_82705.htm>. Acesso em: 18 jun. 2017.
- ONUOHA, Freedom C.; EZIRIM, Gerald E. "Terrorism" and Transnational Organised Crime in West Africa. **Al Jazeera Centre for Studies**, Mecca, 24 June 2013. Available at: <<http://studies.aljazeera.net/en/reports/2013/06/2013624102946689517.html>>. Acesso em: 15 nov. 2017.
- ORFY, Mohammed M. NATO's role in the Middle East before 9/11. In: ____ **Nato and the Middle East: The geopolitical context post-9/11**. London: New York: Routledge Studies in Middle Eastern Politics, 2011, p. 91- 108.
- PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011, 245p.
- PENHA, Eli Alves. A Segurança e a Defesa do Atlântico Sul no Âmbito da Cooperação Brasil-África: Vontade e Capacidade de Soberania. **Ministério da Defesa**, XIII Curso de Extensão em Defesa Nacional, maio 2016. Available at: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/XIII_cedn/a_seguranca_e_a_defesa_do_atlantico_sul_no_ambito_da_cooperacao_brasil-africa.pdf> Acesso em: 17 jul. 2019.
- PEREIRA, Letícia. Colômbia: As FARC e os Diálogos de Paz. **Série Conflitos Internacionais**, v. 2, n. 1, fev. 2015. Available at: <<https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/farc-eos-dialogos-de-paz.pdf>> Acesso em: 30 nov. 2017. .
- PICHON, Eric; PIETSCH, Marian. Piracy and armed robbery off the coast of Africa: EU and global impact. **European Parliamentary Research Service**, Brussels, March 2019. Available at: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/635590/EPRS_IDA\(2019\)635590_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/635590/EPRS_IDA(2019)635590_EN.pdf)> Acesso em: 16 jul. 2019.
- PINO, Manuel de Jesús Rocha. China y la integración megaregional: la Nueva Ruta de la Seda Marítima en África=China and megaregional integration: the New Maritime Silk Road in Africa. **CIDOB Barcelona Center for International Affairs**, n. 114, p. 87-108, 2016. Available at: <https://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionales/114/china_y_la_integracion_megarregional_la_nueva_ruta_de_la_seda_maritima_en_africa>. Acesso em: 03 ago. 2017.
- PORTS AND SHIPS. **SA sub causes red faces in Nato exercise**. 6 Sept, 2007. Available at: <http://ports.co.za/navalnews/article_2008_01_19_1038.html> Acesso em: 12 jan. 2018.
- PORTUGAL. Instituto de Defesa Nacional. Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013. 2013. Available at: <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/CEDN_2013.pdf> Acesso em: 22 dez. 2017.
- PRYCE, Paul. The Incongruence of IBSAMAR. **ETH Zurich Center for Security Studies**. Nov. 2014. Available at: <<http://www.css.ethz.ch/en/services/digitallibrary/articles/article.html/185327/>>. Acesso em: 07 dez. 2017.
- RATTI, Luca. Post-cold war Nato and international relations theory: The case for neoclassical realism. **Journal of Transatlantic Studies**, v.4, n.1, p.81-110, 2006. Disponível em <<https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/14794010608656841?scroll=top>> Acesso em: 03 Nov. 2018.
- RAY, Rebecca; GALLAGHER, Kevin P. China-Latin America Economic Bulletin 2017 Edition. **Global Economic Governance Initiative**, Boston, 2017. Available at: <https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2014/11/Economic-Bulletin.16-17Bulletin.Draft_.pdf> Acesso em: 30 set. 2017.

- REFICCO, Ezequiel. Argentina como aliado extra-OTAN de los EE UU: los factores detrás de la alianza. **Revista CIDOB d' Afers Internacionals**, [S.l], n. 42, 1998. Available at: <<http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28094>> Acesso em: 15 dez. 2017.
- RINGSMOSE, Jens; RYNNING, Sten. Introduction. Taking Stock of NATO's New Strategic Concept. In: _____. (Ed.). **Nato's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment**. Danish Institute For International Studies. Copenhagen, 2011. Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/128345/RP2011-02-NATO_web.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.
- SANCHEZ, Alex W. Geopolitical Considerations of the NATO-Colombia Cooperation Agreement. Mar. 2014. In: **Center for Security Studies**: ETH Zurich. Available at: <<http://isnblog.ethz.ch/security/geopolitical-considerations-of-the-nato-colombia-cooperationagreement>>. Acesso em: 12 out. 2017.
- SANTORA, Mark. Trump Derides NATO as 'Obsolete.' Baltic Nations See It Much Differently. **The New York Times**. July 10, 2018. Available at: <<https://www.nytimes.com/2018/07/10/world/europe/trump-nato-summit-latvia-baltics.html>>
- SEABRA, Pedro. A case of unmet expectations: Portugal and the South Atlantic. **Portuguese Journal of Social Science**, [S.l], v. 13, n. 3, p. 331–346, 2014. Available at: <https://kuldac.com/download/a-case-of-unmet-expectations-portugal-and-the-south-atlanticportuguese-journal-of-social-science-2014-_59c52d671723dda0bd20ccbd_pdf>. Acesso em: 22 dez. 2017.
- SERRONHA, Marco. Portugal e o novo Conceito Estratégico da nato. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 27, p.55-64, set. 2010. Available at: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992010000300006> Acesso em: 23 dez. 2017.
- SILVA; Antonio Ruy de Almeida. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e da Defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Org.). **Brasil e a segurança no seu entorno estratégico**: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014, p.199-213. Available at: <http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21592>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- SIRECI, Jonathan; COLETTA, Damon. Enduring without an Enemy: NATO's Realist Foundation. **Perspectives**, v.17, n.1 p.57-81, 2009. Available at: <<http://www.jstor.org/stable/23616104>> Acesso em 13 Nov. 2018.
- SOLLER, Diana. O Relatório Albright e a Grande Estratégia Obama: um caso de convergência? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 27, p.09-21, 2010. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S1645-91992010000300002&script=sci_abstract> Acesso em 29 dez. 2017.
- SULLIVAN, Eileen. Trump Questions the Core of NATO: Mutual Defense, Including Montenegro. **The New York Times**. July 18, 2018. Available at <<https://www.nytimes.com/2018/07/18/world/europe/trump-nato-self-defense-montenegro.html>>
- TASE, Peter. LATIN AMERICA: NATO Interested in Colombia. **Global Perspectives**, 2014. Available at: <<http://www.global-perspectives.info/index.php/internationaledition/2014/quarterly-one/417-latin-america-nato-interested-in-colombia>>. Acesso em: 12 out. 2017.
- UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Overseas Territories**: the Ministry of Defence's contribution. 2012. Available at: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27626/overseas_territories.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2017.

- USA (United States of America). **The National Security Strategy**. March 2006. Available at: <<https://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2017.
- VARELA, Odair B. B. L. A Encruzilhada da Defesa e Segurança no Atlântico Médio: Cabo Verde entre a «Espada» da NATO e a «Parede» Africana?. **Revista Direito e Cidadania**, Ano VII, n. 25-26, 2007. Available at: <<http://www.portaldoconhecimento.gov.cv/handle/10961/3271>> Acesso em: 03 jan. 2018.
- VIEGAS FILHO, José. **A Segurança do Atlântico Sul e as relações com a África**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016. Available at: <<http://funag.gov.br/loja/download/1180-a-seguranca-do-atlantico-sul-e-as-relacoes-com-aafrica.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2017.
- WALTZ, Kenneth. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, [S.l], v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000.
- WILTGEN, Guilherme. O Brasil e seu “mar interior”. **Defesa Aérea e Naval**. 26 dez. 2013. Available at: <<http://www.defesaaereanaval.com.br/o-brasil-e-seu-mar-interior/>> Acesso em: 21 dez. 2017.
- YOST, David S. NATO’s evolving purposes and the next Strategic Concept. **International Affairs**, v. 86, n. 2, p. 489–522, Mar. 2010. Available at: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2010.00893.x/abstract>> Acesso em: 10 jun. 2017.

*Recebido em 15 de maio de 2019.
Aprovado em 5 de agosto de 2019.*

ABSTRACT

This article contributes to the studies on NATO out-of-area operations focused on the South Atlantic. This region appeared on the organization's agenda for the first time in the 1970s, when the Soviet presence threatened the commercial maritime transport of the Western powers. After the Cold War, the Alliance has transformed its capabilities and structure in order to adapt to the events of the new international security arena by expanding its activities beyond the North Atlantic borders. Partnership agreements with Colombia and Mauritania, joint military exercises with Cape Verde, Ghana and other West African countries evidence NATO projection in the South Atlantic. In addition, the article exposes the abundance of natural resources, threats to security and the growing projection of extraregional actors (Russia, China and India) as likely factors for NATO engagement in the region.

Key-words: NATO, out-of-area operations, South Atlantic.

RESUMO

Este artigo contribui para os estudos sobre operações out-of-area da OTAN focado no Atlântico Sul. Pela primeira vez, essa região apareceu na agenda da organização na década de 1970, quando a presença soviética ameaçou o transporte marítimo comercial das potências ocidentais. Após a Guerra Fria, a Aliança transformou suas capacidades e estrutura para adaptar-se aos eventos do novo cenário de segurança internacional, expandindo atividades além das fronteiras do Atlântico Norte. Acordos de parceria com a Colômbia e Maurítânia, exercícios militares conjuntos com Cabo Verde, Gana e outros países da África Ocidental evidenciam a projeção da OTAN no Atlântico Sul. Além disso, o artigo expõe a abundância de recursos naturais, as ameaças à segurança e a crescente projeção de atores extrarregionais (Rússia, China e Índia) como prováveis fatores de engajamento da OTAN na região.

Palavras-chave: OTAN, Operações out-of-area, Atlântico Sul.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



CONTROLE CIVIL E OS LIMITES DA POLÍTICA DE DEFESA DA ARGENTINA (1983-2001)

Civilian control and the limits of defense policy in Argentina (1983-2001)

Matheus de Oliveira Pereira¹

Introdução

O estabelecimento do controle civil sobre as Forças Armadas e a retomada, por parte dos civis, das rédeas dos assuntos de defesa são dois tópicos prementes em qualquer país que atravessasse uma transição do autoritarismo para um regime democrático. No caso da Argentina, este fato vinha absorvido em complexidades próprias do processo histórico vivido pelo país ao longo da segunda metade do século XX, período no qual as Forças Armadas atuaram sistematicamente como atores de veto da política e adquiriram elevada autonomia institucional frente ao sistema político desde a década de 1950.

A Argentina enquadra-se no que O'Donnell e Schmitter (1988) qualificam de “transição por colapso” – aquela em que as Forças Armadas não são capazes de estabelecer um pacto com as lideranças civis que defina os termos da transição. Este colapso, todavia, resultou mais da implosão da junta que governava o país, ante o peso de suas contradições, do que de uma ação concertada da oposição civil (SAÍN, 1997, p. 24). Disto resultou um processo singular, no qual nem os militares dispunham de condições políticas para conduzir o processo e limitar as concessões feitas, nem tampouco os civis foram capazes de preencher todos os espaços de poder existentes (LÓPEZ, 1994).

As ambiguidades deste contexto ficariam evidentes ao longo dos anos seguintes e as elites políticas seriam constantemente confrontadas com dificuldades para afirmarem sua autoridade, tarefa particularmente difícil no caso da Defesa, que se encontrava fora da deliberação civil há seis décadas. O trajeto de construção desta autoridade é objeto deste artigo. Aqui, analisa-se a construção do controle civil sobre as Forças Armadas da Argentina nas duas primeiras décadas que sucedem a redemocratização do país, cobrindo os governos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999) e Fernando de la Rúa (1999-2011).

¹Doutorando e Mestre em Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (PUC-SP, UNESP, UNICAMP). Bacharel em Relações Internacionais pela UFSE. E-mail: matheus.mop@gmail.com

O artigo, portanto, debruça-se sobre um período já amplamente tratado na literatura disponível, mas o faz a partir de um olhar distinto: o dos Estudos de Defesa. A contribuição pretendida é destacar que a existência de controle sobre as Forças Armadas não levou à condução de uma política de defesa em sentido estrito. Argumento que a consolidação de um padrão de relações civil-militar marcado pelo esvaziamento da autonomia política dos militares foi o objetivo central perseguido pelas elites civis, que prescindiram de exercer uma posição propositiva sobre as questões de defesa naquilo que transcendia a problemática do controle.

Este é um tópico que permanece pouco explorado pela literatura existente², o que é explicado pela predominância de análises calcadas na dinâmica das relações civil-militares. Apesar de terem um foco distinto, a interação com estes trabalhos é relevante, pelo destaque que dão às questões referentes às Forças Armadas e por empreenderem o rastreamento do processo histórico que interessa a este artigo. Ressalto, porém, que o diálogo com esta literatura não se dá no sentido de tensionar ou contrapor as teses por ela levantadas, porque o propósito a que se presta este artigo é mais o de lançar luz sobre um aspecto que foi objeto de escasso interesse do que propriamente contestar argumentos existentes.

Neste texto, Controle Civil, é entendido como a “capacidade de um governo civil democraticamente eleito para levar a cabo uma política geral, sem intromissões por parte dos militares, definindo as metas e a organização geral da defesa nacional formulando e levando a cabo uma Política de Defesa e supervisionar a aplicação da política militar” (AGÜERO, 1995, p. 19-23). Política Militar, por sua vez, corresponde às medidas tomadas pelo poder político no sentido de limitar o poder e a influência das Forças Armadas (BATTAGLINO, 2011, p. 242). Concretamente, ela se expressa na criação de leis que determinem o escopo de atuação das Forças e retirem destas a competência para decidir sobre aspectos atinentes ao cotidiano militar, estando, portanto, intrinsecamente associada à lógica do controle civil.

Por fim, Política de Defesa é um termo empregado em referência “ao conjunto de ações tomadas pelo Estado para garantir sua segurança e sobrevivência, frente a riscos e ameaças externas cujo enfrentamento demanda o emprego letal de força letal” (PEREIRA, 2018, p. 741). Idealmente, uma Política de Defesa coerente com marcos democráticos deve buscar um equilíbrio entre estas dimensões, assegurando tanto a irrestrita submissão dos militares aos poderes constitucionais, como a disponibilidade dos meios necessários para emprego da força letal na preservação da comunidade política.

O artigo está estruturado em três seções que correspondem a cada um dos governos do período, além desta introdução e das considerações finais. Para elaboração do texto foram empregadas fontes documentais e hemerográficas, articuladas à literatura ostensiva sobre o tema.

O governo Raúl Alfonsín (1983-1989)

Com a democracia se come, com a democracia se educa, com a democracia se cura. Não precisamos de nada mais. Que nos deixem de manipular, que a pátria financeira nos deixe de manobrar, que nos deixem de manipular minorias agressivas, totalitárias, inescrupulosas, que por falta de votos buscam as botas para manobrar o povo argentino (ALFONSÍN, 1983).

² A exceção mais notável é o livro “*Sin gloria: la política de defensa en la Argentina democrática*”, de Rut Diamint (2014).

A presidência de Raúl Alfonsín assinalou o fim de um ciclo de meio século em que as instabilidades do processo político argentino eram contornadas pela ingerência direta das Forças Armadas através de sucessivos golpes de Estado. A agenda estipulada pelo presidente consistia em: “construir a democracia, afiançar a paz, iniciar a reforma do Estado e da economia, fixar a agenda para a próxima década e, enquanto isso, combater a crise e absorver os golpes” (ALFONSIN, 2004, p. 31). A deterioração institucional do país, as dificuldades próprias da transição à democracia e a gravíssima crise econômica herdada do período autoritário faziam deste programa – de quase refundação do país – tão ambicioso quanto necessário.

O temor de um novo golpe foi uma sombra que pairou persistentemente sobre o governo, disciplinando as escolhas feitas em relação às Forças Armadas. Em suas memórias, Alfonsín afirma que, à época, “a possibilidade de um novo golpe militar era algo que, naquele momento, ninguém podia descartar de pronto” (ALFONSÍN, 2004, p. 37). Na maior parte das vezes esse temor redundou em concessões aos militares. Segundo Diamint (2014, p. 93), “o governo terminou mostrando-se muito vulnerável à coerção militar. Alfonsín não pode nem solucionar o conflito com as Forças Armadas, nem tampouco estabelecer uma Política de Defesa consensual entre militares e civis”.

Uma exceção a esse dissenso foi a aprovação, por unanimidade, da Lei 23.554/1988, de Defesa Nacional (LDN). A LDN é um marco da institucionalização da defesa na democracia, expressando de forma explícita que as Forças Armadas se destinavam exclusivamente à defesa nacional contra agressões de origem externa e estabelecendo uma diferença rígida em relação à segurança interna (ARGENTINA, 1988). A lei continha aquilo que era o consenso essencial da época: a proscrição das Forças Armadas como ator político, mas não encerrava a questão militar.

O restabelecimento do Estado democrático de direito e da normalidade institucional requeriam, de imediato, uma definição sobre o tratamento que seria dado às práticas genocidas perpetradas pelos militares. O tema comportava duas visões antagônicas. Uma, respaldada pelos organismos de direitos humanos e parte do peronismo, insistia na necessidade de investigar os crimes cometidos pelo regime, e processar, julgar, quando fosse o caso, a condenar dos agentes envolvidos na “guerra suja”.

Outra visão, defendida pelo radicalismo, pelo presidente e alguns setores civis, considerava que encerrar a questão o mais rapidamente possível era fundamental para estabilizar os ânimos e fortalecer a democracia. Defendiam, assim, que o julgamento dos principais envolvidos em atos criminosos, militares ou não, conjugado ao abrigo das Forças sob a lei, era bastante. Esta foi a visão que prevaleceu, cabendo examiná-la.

Alfonsín tinha uma visão particular da trajetória de ingerência militar na política nacional. Para ele, não existia nas Forças Armadas uma cultura tutelar que fomentasse os golpes, mas sim interesses políticos de grupos civis que, incapazes de chegar ao poder pelos votos, recorriam aos quartéis. A deterioração das instituições do país, que ocorria desde a “década infame”³, teria levado a uma perda de sentido de juridicidade e enfraquecimento da cultura democrática, que se expressavam de forma mais visível nos

³Nome pelo qual se conhece a década de 1930, quando foi inaugurada a trajetória de golpes militares no país.

golpes. Para Alfonsín, os golpes de Estado “não devem ser vistos como produto de um *comportamento peculiarmente castrense*, mas como *expressões militares de um generalizado comportamento social* assentado na ausência de juridicidade” (GIUSSANI, 1987, p. 117, grifos meus).

Nos termos em que o tema era tratado pelo governo, a superação da ingerência das Forças Armadas sobre a política dependia da restauração do Estado de direito e da normalização constitucional, reposicionando os militares sob marcos jurídico-institucionais que prescrevessem sua conduta. Igualmente necessário era restaurar nas forças políticas a cultura democrática. No famoso discurso do qual se extraiu o excerto citado no início da seção, Alfonsín afirmava que a democracia era o bem necessário e que, para isso, era preciso que “minorias agressivas, minoritárias e totalitárias” parassem de recorrer aos militares para compensar sua falta de votos.

A solução da questão militar consistia, portanto, em trazer os militares de volta à lei e assegurar que não haveria incentivo a condutas fora das prescrições legais. Parte desse processo requeria que os envolvidos na repressão fossem processados e julgados, mas não apenas eles. Embora, posteriormente, reconhecesse que o governo autoritário iniciado em 1976 “não deixou margem para resistências legítimas” (ALFONSÍN, 2004, p. 33), o presidente defendia que fossem julgados também os líderes dos grupos guerrilheiros que fizeram oposição armada ao regime. Em suas palavras,

[...] por um imperativo ético impostergável e pelo convencimento da complementariedade entre democracia e justiça, o governo a meu cargo abriu as causas judiciais para que *as aberrantes violações aos direitos humanos cometidas tanto pelo terrorismo de grupos políticos armados como pelo terrorismo de Estado* fossem investigadas e julgadas (ALFONSÍN, 2004, p. 34. Grifos meus, tradução minha).

Alfonsín assinou, em 12 de dezembro de 1983, dois decretos determinando⁴, respectivamente, o julgamento dos guerrilheiros *montoneros*⁵ e da alta cúpula do regime autoritário, entre os quais os ex-presidentes Jorge Rafael Videla, Roberto Viola e Leopoldo Galtieri. Além disso, criou-se em seguida a Comissão Nacional Sobre o Desaparecimento de Pessoas (CONADEP), cujos trabalhos resultaram no informe *Nunca Más*, que passava em revista as inúmeras violações aos direitos humanos cometidas pelos militares ao longo do regime. Em fevereiro de 1984, o Congresso aprovaria uma modificação no código de Justiça Militar, passando a permitir o julgamento de militares por tribunais civis.

A intenção do governo era manter os julgamentos restritos às principais lideranças do regime, segundo o argumento de que julgar todos os envolvidos na repressão era uma “tarefa irrealizável” (ALFONSÍN, 2004, p. 45) e de que era necessário aplicar um “castigo exemplar” (Idem), que produzisse na

⁴ Embora tenha se justificado em termos de um imperativo ético, a decisão desconsiderava a natureza política fundamentalmente distinta dos atos cometidos por agentes do Estado e os grupos armados de oposição. A leitura estava ancorada mais em um formalismo jurídico do que em uma interpretação política das circunstâncias de ocorrência dos fatos sob julgamento, analisando-os sob o prisma da *legalidade* e não da *legitimidade*, que são aspectos distintos e que vão além de mero jogo semântico. O uso da força por parte dos agentes estatais em relação aos cidadãos tem como princípio o pacto que estrutura a sociedade e como finalidades a preservação deste e a proteção dos cidadãos. Não há circunstância em que seja legítimo o uso da estrutura coercitiva do Estado para realização de tortura, sequestro e assassinato, sobretudo sob motivação de reprimir a organização política. O direito de resistência dos cidadãos contra o arbítrio do Estado é, por sua vez, reconhecido pela maioria absoluta da tradição de filosofia política sobre a qual se assenta o entendimento ocidental do tema.

⁵ Organização política de orientação peronista que, através da guerrilha urbana, fez oposição aos governos autoritários dos generais Onganía, Lanusse e Levingston, iniciados após o fim do breve governo de José María Guido que, por seu turno, fora feito presidente após a derrubada de Arturo Frondizi. O acirramento da luta armada entre os *montoneros* e agentes do Estado foi um dos motes centrais para o golpe que derrubou Isabel Perón em 1976 e deu início ao PRN, que exterminou a guerrilha.

cidadania a percepção de que ninguém era imune à lei. A posição do governo significava uma tentativa de limitar o alcance do julgamento aos comandantes, aderindo à tese da obediência devida e distinguindo responsabilidade penal de moral (DIAMINT, 2014). Isto é, ainda que os militares diretamente responsáveis por tortura, assassinato e sequestro, entre outros crimes, fossem responsáveis pela realização de atos ilegais e moralmente execráveis, isto não implicava em responsabilidade penal, visto que tais atos teriam sido cometidos em respeito à hierarquia que disciplina as relações no âmbito das Forças Armadas.

A decisão do governo gerou tensões em diferentes frentes. Os militares reagiram a ampliação dos julgamentos manifestando publicamente sua discordância com o agir da justiça. Os organismos de direitos humanos, por sua vez, pressionavam para que os processos atingissem todos aqueles que estiveram envolvidos na repressão. Entre as pressões da caserna e da cidadania, e diante de uma atuação independente do judiciário, o governo radical passou a defender o limite dos julgamentos, argumentando que era necessário pôr um ponto final na revisão do passado, sob pena de ficar refém dele eternamente.

O governo enviou ao Congresso um projeto de lei que extinguiu as ações judiciais contra todos os envolvidos em crimes “relacionados com a utilização de formas violentas de ação política” (ARGENTINA, 1986) que não houvessem sido intimados a depor num período de até sessenta dias após a promulgação da lei. Promulgada em 24 de dezembro de 1986, ela ficou conhecida como Lei do Ponto Final e gerou uma massiva mobilização popular para iniciar as ações que levou o judiciário a suspender o recesso de fim de ano a fim de acolher todas as causas abertas.

A promulgação do Ponto Final não foi suficiente para apaziguar os ânimos na caserna e em abril de 1987, durante a semana santa, ocorreu o primeiro dos levantes *carapintada*. O início desse levante se deu quando o major Ernesto Barriero se recusou a apresentar-se à justiça na cidade de Córdoba e dali anunciou que não reconhecia a autoridade do Chefe do Estado-Maior do Exército. Reivindicava ainda que se desse uma solução política aos julgamentos dos envolvidos no terrorismo de Estado, a substituição do chefe do Estado-Maior Conjunto e a não punição dos envolvidos na sedição (DIAMINT, 2014).

O levante terminou com Alfonsín indo até à base militar do Campo de Maio, onde obteve a rendição dos sediciosos. A sublevação da Semana Santa produziu efeitos rápidos. O general Ríos Ereñu deixou o Estado Maior Conjunto – ainda que, oficialmente, por razões pessoais não ligadas à sedição. Mais importante, porém, foi a aprovação, em junho de 1987, da Lei 23.521, de Obediência Devida, que inocentava os oficiais subalternos de delitos cometidos sob ordens superiores. Juntas, as leis do Ponto Final e de Obediência Devida ficariam conhecidas como “as leis do perdão”.

A reação do governo ao levante da semana santa evidenciava a leitura predominante na Casa Rosada sobre a conduta ideal a se adotar com as Forças Armadas. Desde o início de sua gestão, ficou claro que o desejo de Alfonsín era que se lograsse o máximo de estabilidade possível, o que foi buscado através de uma atuação apaziguadora. Ao mesmo tempo em que parecia convicto da necessidade de julgar os militares, o presidente receava que a extensão dos processos gerasse um efeito desagregador na sociedade, cuja estabilidade ainda era incipiente. A busca da estabilidade e da legalidade, sob a justificativa de estar velando

pela democracia no longo prazo, foi a base das decisões do governo no tocante às relações com às Forças Armadas. Posteriormente, Alfonsín afirmaria que:

O começo da vida democrática exigia colocar à consideração da sociedade, explicitamente, o tema da repressão exercida pelo Estado. [...] mas havia que fazê-lo sem perder de vista a situação de fragilidade da democracia. Muitas vezes me perguntavam se por defender os direitos humanos que haviam sido violados no passado não se estava arriscando os direitos humanos do porvir. Isto é, se não estava pondo em perigo a estabilidade da democracia e, em consequência, a segurança dos cidadãos (ALFONSÍN, 2004, p. 36).

Os posteriores levantes de Monte Caseros⁶ e de Villa Martelli⁷ deixariam explícitas a insuficiência dessa linha de atuação. Embora não fossem movimentos coordenados para serem um golpe de Estado, a ocorrência dos levantes, por si só, fragilizava o governo civil e explicitava os limites da atuação apaziguadora do presidente. A contestação da autoridade de chefes militares cuja investidura emanava do poder civil, e os questionamentos aos juízos levados a cabo contra os agentes da repressão mesmo depois das leis do perdão mostram a persistência, em parte da caserna, da falta de compromisso com a submissão à institucionalidade democrática e às leis.

Não é possível, porém, minimizar o fato de que o governo conseguiu sufocar as rebeliões militares, aprovou leis importantes para a regulamentação da defesa, conseguiu organizar um processo eleitoral regular e assegurou uma transição de mandato a outro presidente civil sem maiores intercorrências. É irrazoável esperar que décadas de comportamento autônomo dos militares não deixariam vestígios, ou que estes seriam extintos na mesma rapidez com que caiu o regime. Além disso, o andamento das relações com Brasil e Chile inseriu-se num esforço que ia além das necessidades de política externa do país. Ambos os países representavam as principais hipóteses de conflito – já que outra guerra pelas Malvinas era descartada.

Ao eliminar estas hipóteses, o governo reduzia a possibilidade de emprego, e a relevância, das Forças Armadas, que teriam limitadas eventuais reivindicações por orçamento ou autonomia sob justificativa de uma guerra com os vizinhos. De fato, o governo realizou uma drástica redução do orçamento destinado à defesa, abrindo uma tendência que se manteria pelas décadas seguintes, mas o fez de modo descoordenado, sem que houvesse diretrizes claras que apontassem metas e cronogramas coerentes com a situação estratégica, econômica e política do país.

Estes avanços foram realizados a um custo significativamente alto. As tensões com os militares corroeram boa parte do poder presidencial que, ademais, já enfrentava forte resistência do empresariado que se opunha à política econômica do governo. Em meio a isto, Alfonsín teve seu ativismo limitado a manter os militares nos quartéis, sem adotar uma postura propositiva em relação à defesa para além do controle. A definição de uma agenda de reestruturação das Forças Armadas, que permitisse uma readequação ao contexto democrático, e em conformidade com as realidades estratégica e financeira do

⁶ Em janeiro de 1988, o coronel Aldo Rico, preso pelo levante da Semana Santa, fugiu para Monte Caseros (província de Corrientes), de onde repudiou a autoridade do chefe do exército. Cercado pelas tropas leais ao chefe do Exército, Rico e os demais sublevados terminariam se rendendo.

⁷ Terceiro levante carapintada, ocorrido em dezembro de 1988. Foi o mais tenso dos levantes, visto que os sublevados afirmaram não reconhecer a autoridade presidencial, o que levou Alfonsín a considerar um traslado de emergência para a cidade de Neuquén.

país, seguiu pendente. Parafraseando outro discurso famoso de Alfonsín, realizado em 1987 após a rendição de Aldo Rico, não havia sangue na pátria, mas a casa estava longe de estar em ordem.

A década menemista (1989-1999)

A verdade e a justiça impõem a necessidade que tanto os que conceberam a implantação do terror como os seus executores sejam julgados e, a depender do caso, sofram os castigos que mandam a lei. Esse é o único caminho válido para lograr uma autêntica e duradoura pacificação. O tão debatido ‘ponto final’ só pode ser o da justiça (MENEM; ARIAS, 1986, p. 22).

O trecho citado é um dos vários exemplos do desencontro de posturas entre o candidato e o presidente Carlos Menem. A incoerência entre discurso e prática, mais do que expressar mudança de convicções, reflete uma das marcas de Menem: a tendência a posicionar-se da forma que supunha mais produtora para agregação de poder. Contrariando a posição crítica que manteve sobre a abordagem de Alfonsín em relação aos militares, Menem sinalizou para o que chamaria de política de “reconciliação nacional” logo no início de seu mandato.

À medida que se consolidava como candidato à presidência, Menem construiu apoios juntos às Forças Armadas, especialmente nos setores em que seu discurso nacionalista repercutia de forma positiva. Para Huser (2002, p.125) Menem era, extraoficialmente, o candidato preferido das Forças Armadas. Já Romero (2006, p. 267) destaca a aproximação com os militares apontando que Menem provavelmente soubesse “e até tenha estimulado” o levante de Villa Martelli.

Já na presidência, sob a pressão da situação econômica que forçara Alfonsín a antecipar a transferência de mandato, Menem buscou eliminar potenciais focos de tensão e ameaça à governabilidade, entre os quais se inscreviam os militares. Pouco mais de dois meses após sua posse, Menem firmou os decretos 1002/89, 1003/89, 1004/89 e 1005/89, indultando os militares envolvidos na repressão e na condução da Guerra das Malvinas, bem como aos civis envolvidos na guerrilha dos anos 1970. No ano seguinte, o mesmo benefício foi dado aos ex-comandantes militares da ditadura e o líder dos *Montoneros*, Mario Eduardo Firmenich.

Os militares envolvidos nos levantes *carapintadas* também foram indultados, o que, segundo o historiador Luis Alberto Romero (2006, p. 267), era o cumprimento de uma promessa feita por Menem aos sublevados de 1988. Segundo Saín, esses decretos tiveram um efeito duplo sobre o conjunto das relações civil-militares no país:

[...] tanto a reivindicação militar de uma *solução política* para os processos e condenações judiciais pendentes, quanto a tácita reivindicação da atuação militar no passado autoritário foram esvaziadas de conteúdo e politicamente superadas. [...] Desde então, a administração menemista contou com um elevado grau de controle efetivo sobre as Forças Armadas, o que nunca havia sido conseguido por Alfonsín (SAÍN, 2007, p. 38. Grifos do autor).

O controle de Menem sob as Forças Armadas mostrou-se consolidado com o último dos levantes *carapintada*. Em 3 de dezembro de 1990, pouco mais de 2000 militares, a maioria suboficiais, iniciaram a última sedição do movimento. Sob a liderança do coronel Mohamed Alí Seineldín, foram ocupados os

prédios do regimento Patrícios, no bairro portenho de Palermo, e o Edifício do Libertador, que à época era sede do Estado-Maior do Exército. Os rebeldes tomaram ainda uma fábrica de blindados em Boulogne, na região metropolitana de Buenos Aires, e unidades militares na província de Entre Rios.

Menem reagiu de forma intransigente, fechando canais de negociação, e utilizando a repressão ao levante como meio de extirpar a influência dos *carapintadas* das Forças Armadas (SAÍN, 2002). Em cerca de 24 horas, tropas leais ao governo debelaram o levante, que terminou com 14 mortes, fazendo deste o mais breve e sangrento de todas sedições ocorridas no país desde 1983. A berrada, ao fim, significou um ganho político para o presidente em relação às Forças Armadas pela desmoralização pública que os *carapintada* haviam sofrido, consolidando a submissão dos militares ao poder presidencial.

Importa pontuar a forma essencialmente pessoal que esta submissão adquiriu, seguindo uma tendência cara a Menem de angariar uma fidelidade mais pessoal que programática. Facilitada pela situação de instabilidade institucional e pela tradição personalista do peronismo, a concentração de poder na figura do presidente foi uma das marcas dos governos Menem (CAVAROZZI, 2006, p. 90). Sua relação com o chefe do Exército, Martin Balza, foi um exemplo de como os assuntos da caserna eram tratados e decididos pelo presidente de forma privativa, prescindindo de canais institucionais, especialmente do Ministério – e do ministro – da Defesa (DIAMINT, 2014).

De fato, a chefia do Estado Maior do Exército – posto ocupado por Balza entre 1991 e 1999 – foi o principal meio de interlocução e exercício do controle de fato sobre as Forças Armadas por parte de Menem. Enquanto Balza comandou o Exército por oito anos, o Ministério da Defesa teve seis titulares ao longo dos dez anos de governos Menem. Ademais, o célebre pronunciamento de Martin Balza, criticando a atuação dos militares na chamada “Guerra Suja”, como ficou conhecida a perseguição dos militares aos militantes de esquerda durante a ditadura, ilustra com precisão a fragilidade do Ministério da Defesa naquele momento.

Pouco antes do pronunciamento, Balza esteve com o então Ministro da Defesa, Oscar Camilión, mas sem lhe comunicar o teor da mensagem que falaria em seguida. Segundo o general, “estava convencido de que se as autoridades políticas houvessem conhecido [o teor do discurso] teriam ordenado, no mínimo, atenuar seu conteúdo e eu estava decidido a não aceitar correção alguma” (EL DÍA..., 2011). Mais recentemente, Balza reforçou que o presidente não tinha conhecimento do que iria dizer, mas que tampouco foi censurado pela mensagem (GENOUD, 2015).

Um dado relevante do período é o ensaio de harmonização das agendas da defesa e de política externa, a partir da gestão de Guido di Tella no Ministério da Defesa. Canelo (2012) assinala que:

[...] o governo menemista delineou as Forças Armadas como “instrumento de política externa” (alinhados à hegemonia dos EUA e à sua política de segurança global), para o que a experiência no embaixador estrangeiro ou contatos diplomáticos e internacionais começaram a ser considerados credenciais de primeira ordem na área. (CANELO, 2012, p. 324).

Neste aspecto, a reforma da orientação estratégica do país assumia um papel central dentro da busca por aquisição de credibilidade que marcou a política externa. Duas das marcas mais pronunciadas dessa faceta foram o engajamento das Forças Armadas em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas

(ONU) e as iniciativas de cooperação regional. Entre 1989 e 1999, o número de efetivos militares enviados a missões de paz teve o maior crescimento absoluto da história da participação argentina, saindo de 125 para 18.853 soldados atuando sob o mando da ONU (ARGENTINA, 2010, p. 229).

Já em relação à cooperação regional, os principais destaques ficam por conta da assinatura de memorandos de entendimento para a cooperação de interesse mútuo em segurança com Chile e Brasil, no âmbito da Organização dos Estados Americanos. Acordos como o Compromisso de Mendoza⁸, serviram como um passo adicional na construção de confiança mútua que visava debelar as rivalidades regionais herdadas de décadas anteriores.

A Guerra do Cenepa, por sua vez, estaria no centro de uma das maiores polêmicas do período. O conflito eclodiu em 1995 e opôs as Forças Armadas de Peru e Equador em uma guerra pela região do vale do Cenepa. O escândalo foi desatado em março de 1995, com a publicação de uma reportagem do jornalista Daniel Santoro, no diário Clarín. Segundo a reportagem, baseada em documentos oficiais, o Equador comprou da estatal argentina *Fabricaciones Militares* canhões pesados e 36 toneladas de armas portáteis e munições (SANTORO, 1995). Em função de um embargo à venda de armas para os dois países, a transação era ilegal e continha um ingrediente adicional que agrava a situação: a Argentina, junto ao Brasil, Estados Unidos e o Chile, conformava o Grupo do Rio, que funcionava como garante da paz entre Peru e Equador sob os termos do Tratado de Paz e Amizade do Rio de Janeiro.

O governo rechaçou a denúncia alegando que as armas haviam sido vendidas à Venezuela, que triangulara, ilegalmente, os carregamentos para o Equador. Investigações posteriores confirmaram que não houve venda para a Venezuela e que o processo contara com o aval de Menem e dos ministros da economia, relações exteriores e defesa – Domingo Cavallo, Guido di Tella e Oscar Camilión, respectivamente. O episódio terminou resultando na saída de Camilión do Ministério da Defesa, sendo substituído pelo ex-chefe de governo de Buenos Aires, Jorge Domínguez.

Os governos Menem foram marcados também pela ampliação das regulamentações legais sobre as questões de Defesa. Em 1995, Menem assinou a lei 24.429 que eliminou a conscrição no país (ARGENTINA, 1995). Este dispositivo veio na esteira da comoção pública causada pela morte do recruta Omar Carrasco, que faleceu vítima de maus tratos no quartel de Zapala, na província de Neuquén. Do ponto de vista das bases da defesa, porém, dois atos são mais significativos.

- a) A Lei 24.059 (1992), de Segurança Interior: Fixou as definições relativas à segurança interna, disciplinando as situações em que se poderia empregar os militares internamente. A lei restringia a atuação das Forças Armadas a uma função complementar ao das forças de segurança, não contemplando nenhum tipo de doutrina ou planejamento que se baseasse em cenários domésticos, complementando o escopo jurídico definido pela Lei de Defesa Nacional (ARGENTINA, 1992).
- b) Lei 24.948 (1998), de Reestruturação das Forças Armadas: Como adverte o título, buscava enquadrar normativamente parâmetros para a reestruturação das Forças Armadas. O objetivo

⁸ Acordo firmado por Argentina, Brasil e Chile, em 1990, determinando o Cone Sul como zona de paz livre de armas de destruição em massa. Em 1999, Paraguai, Uruguai e Bolívia aderiram ao acordo.

central era adequar as Forças Armadas aos novos marcos políticos e econômicos nos quais estava inserido o país. Contudo, a prática revelaria uma diferença expressiva entre as possibilidades abertas pela lei e as iniciativas efetivamente adotadas.

Por fim, em 1998 foi publicado o primeiro Livro Branco de Defesa Nacional da história argentina. O Livro Branco é um documento que visa tornar pública uma espécie de radiografia do sistema de defesa de um país. Trata-se de um instrumento central em processos de construção de confiança mútua, visto que torna público um conjunto de informações importantes sobre o aparelho de defesa, em termos materiais e doutrinários.

O Livro Branco de 1998 contém as principais diretrizes da defesa nacional argentina, marcos legais e doutrinários, além de conter apreciações oficiais sobre os cenários regional e global, que mesmo ajustando-se aos marcos gerais da visão de mundo neoliberal do governo, ainda mantinham uma posição de resistência ao uso de militares para combater as “novas ameaças”⁹ (ARGENTINA, 1998, p. 19), na contramão das pressões estadunidenses para tal.

A gestação do Livro Branco argentino se deu ainda na gestão de Camilión e esteve inserida no quadro do processo de construção de confiança com os países vizinhos, mormente, neste caso, o Chile. Apesar de seu processo de confecção haver carecido de interlocução e abertura com a sociedade civil, Saín (2001, p.28) destaca como a publicação do Livro Branco representa um ponto de inflexão na trajetória da defesa argentina por estabelecer um novo marco político-institucional sobre as questões de defesa. Segundo este autor, o elemento distintivo do documento argentino estava na consideração das mudanças ocorridas no cenário externo, “assumindo uma posição internacionalista liberal” (SAÍN, 2001, p. 16). O documento era, nestes marcos, uma expressão adicional da política de busca por credibilidade internacional e reforço do interesse argentino em vincular-se à “nova ordem mundial”.

Estes documentos apresentavam-se de maneira aderente à orientação geral do governo, de forte caráter neoliberal, e contém uma ambiguidade no que se refere às questões de defesa. Por um lado, sua existência denota, em alguma medida, atenção ao tema. Por outro, o contexto geral de forte retração do gasto público, privatizações, e as iniciativas de alinhamento aos Estados Unidos conformaram um quadro de possibilidades restritas à condução de uma Política de Defesa consistente com os objetivos delineados pelos marcos legais do país.

Na década menemista foram privatizadas empresas de fabricação de material militar, terrenos e imóveis pertencentes às Forças Armadas e fecharam-se as adidâncias militares na Bolívia, no Chile, Peru, México e Colômbia (DIAMINT, 2014). Além disto, prosseguiu a tendência iniciada no governo Alfonsín de redução do orçamento do Ministério da Defesa, que saiu de 2.7% do PIB em 1982 para 1.22% do PIB, em 1999 (SIPRI, 2018).

⁹ Trata-se de um conjunto de temas que eram apresentados pelos Estados Unidos como sendo as ameaças à segurança nacional no período pós-guerra fria. Tráfico internacional de drogas, migrações, porosidade das fronteiras e terrorismo eram alguns dos assuntos inseridos nesse bojo. Ocorre uma dupla contradição no emprego do termo. Em primeiro lugar, porque esses temas não são, em essência, passíveis de respostas militares e nem tampouco são novos. Uma crítica à agenda das novas ameaças pode ser encontrada em Saint-Pierre (2011).

A redução de recursos para a Defesa não implica, por si só, na ausência de uma diretriz para o tema. Todavia, o que se observa neste caso é que a redução do gasto veio atrelada a uma postura omissa em relação à maneira pela qual as metas estipuladas pelos marcos legais seriam adequadas à nova realidade orçamentária. Na ausência de diretrizes que delineassem o caminho para converter a letra da lei em ações práticas, a Lei de Reestruturação das Forças Armadas e o Livro Branco não foram além de objetivos enunciados.

Assegurando o consenso em meio à crise: o governo Fernando de La Rúa (1999-2001)

Formada pela União Cívica Radical e pela Frente País Solidário (FREPASO), a “Aliança para o Trabalho, a Justiça e Educação” venceu a eleição presidencial de 1999, derrotando o candidato governista e ex-vice-presidente, Eduardo Duhalde. A Aliança representou a mais substantiva oposição ao governo Menem, o que não impediu que a principal peça deste governo – a conversibilidade¹⁰ – tivesse sua continuidade assegurada pelo novo governo.

Uma vez no poder, Aliança enfrentou intenso desgaste tanto pela crise econômica crescente quanto pela falta de consenso sobre a condução política do governo. Estes desencontros persistiram durante toda a gestão De la Rúa, e tiveram como resultado mais grave a renúncia do vice-presidente Carlos Álvarez, em dezembro de 2000. No ano seguinte, o governo sofreu uma derrota expressiva nas eleições legislativas, que reforçaram sua fragilidade e perda de apoio popular.

Em dezembro de 2001, a conversibilidade estava em esgarçamento, asfixiando a economia do país. O retorno de Domingo Cavallo à pasta da economia foi a última tentativa fracassada de salvar o plano – e o governo. Em meio ao pânico generalizado, ocorreu uma corrida aos bancos, ao que o governo reagiu com o chamado “*corralito*”: o congelamento dos depósitos e restrições à retirada de fundos, visando evitar uma fuga de capitais. A reação à medida se materializou em protestos ainda mais intensos que tomaram as ruas de todo o país, com saques a lojas e supermercados, ao que o presidente respondeu decretando estado de sítio. Sem qualquer condição de governabilidade, Fernando De La Rúa renunciou em 21 de dezembro, ao que se seguiu a famosa “semana dos cinco presidentes”.

Em um contexto como este, não é surpresa que a Defesa tenha sido objeto de pouca atenção. A gestão de Ricardo López Murphy, primeiro Ministro da Defesa da Aliança, esteve concentrada em equilibrar as demandas orçamentárias das Forças Armadas com as restrições de recursos cada vez maiores. Do ponto de vista normativo, o principal documento público relacionado à Defesa foi a *Revisión de la Defensa*, lançada em 2001. O documento reprisava a ênfase na dimensão internacional da Defesa e a necessidade de reforma estrutural das Forças Armadas, situando-as em meio ao contexto de crise fiscal, que demandava “avançar em direção a uma maior racionalidade e eficiência do gasto” (ARGENTINA, 2001, p. 1).

Em relação ao primeiro aspecto, cabe destacar as reiteradas menções ao MERCOSUL como espaço preferencial de articulação de agendas de defesa no exterior e a ênfase dada ao papel das missões de paz

¹⁰Refere-se ao Plano de Conversibilidade, estabelecido em 1991. O Plano estava baseado em uma abordagem monetarista do problema inflacionário, estipulava a paridade cambial peso/dólar e assegurava uma política monetária contracionista. Antes de colapsar, o plano foi bem-sucedido em conter a inflação, sendo decisivo para a reeleição de Menem, em 1994.

como demonstração do interesse argentino em tomar parte da segurança coletiva. Reforçava-se ainda o interesse em um espaço regional estável e equilibrado, como mostra o trecho a seguir:

A integração regional em matéria de defesa deverá influir na dimensão, composição e emprego dos instrumentos militares pertencentes aos países da região. Resultaria altamente desejável que, sem abandonar as capacidades militares que hoje dispõem cada um dos países que compõem a região [MERCOSUL], se desenvolvesse, em um marco concertado com os demais [países], aquelas capacidades militares nas quais se alcançou maior eficácia e desenvolvimento procurando que nenhum país conte com capacidade própria que lhe permitam sustentar uma ofensiva em profundidade que pudesse ser tomada como virtual ameaça (ARGENTINA, 2001, p.16).

O período esteve marcado ainda pela disseminação mais ampla de visões favoráveis a mudanças legais que autorizassem a atuação interna das Forças Armadas. Esta era uma agenda sustentada tanto por setores militares – como o chefe do exército, general Brinzoni – como por políticos civis e estava permeada de influência estadunidense. Horacio Jaunarena, que substituiu López Murphy na Defesa, era um dos principais defensores desse ponto de vista, tendo defendido na Comissão de Segurança Interior da Câmara de Deputados a revisão da Lei de Segurança Interior, sob alegação de seu anacronismo e de eventuais emergências provocadas por crescimento intenso da criminalidade (DIAMINT, 2014, p. 265).

O ministro tentou impulsionar um projeto que previa a unificação da marinha e da prefeitura naval. Aqui, o argumento empregado era a possibilidade de redução de gastos, segundo a alegação de que os dois órgãos exerciam funções idênticas e a duplicidade gerava gastos desnecessários (PRESIÓN... 2001). A ideia, entretanto, não avançou. Além da resistência de Ramón Mestre, ministro do Interior, congressistas ligados às comissões de defesa e segurança manifestaram rechaço à ideia.

Outra proposta de Jaunarena encontraria igual resistência. O ministro pretendia devolver às Forças Armadas atribuições de inteligência interior, baseado na premissa de que o terrorismo estava fazendo turva a distinção entre interno e externo, exigindo, portanto, readequações nas missões militares. Jaunarena levou o tema à baila em reunião de gabinete ocorrida uma semana depois dos atentados de setembro de 2001, em Nova York e Washington. A proposta foi rechaçada pelo chanceler Rodríguez Giavarini, e pelos ministros do Interior, Ramón Mestre, do Desenvolvimento Social, Juan Cafiero, e pelo chefe de gabinete, Chrystian Colombo (NATANSON, 2001).

A proposta de Jaunarena apresentava-se como uma forma de responder à crise de identidade dos militares argentinos que, na ausência de conflitos iminentes e proscritos de atuar internamente, estariam perdendo sua razão de ser. Com efeito, Saín assinala que essa saída não responde à questão essencial: o horizonte de missões para Forças Armadas sem ameaças iminentes e asfixiadas economicamente (SAÍN, 2001, p. 64). Cabe agregar à observação do autor que a abstinência de posturas propositivas por parte das lideranças civis era um fator relevante na composição do quadro de crise identitária das Forças.

As tentativas de revisão dos papéis militares ficaram no vazio, com o próprio presidente vindo a público afirmar o rechaço à agenda. Quase três meses após a manifestação pública de divergência entre os ministérios da Defesa e do Interior, o governo De La Rúa, que flertou com o colapso desde seu início, finalmente ruiu em definitivo. Com as ruas de todo o país tomadas de manifestantes, a ocorrência dos

cacerolazos e saques, a crise foi um dos momentos mais tensos da história recente do país. Diante deste quadro, uma questão é inescapável: onde estavam e o que fizeram os militares?

Os movimentos espontâneos que tomaram as ruas do país foram severamente reprimidos por tropas policiais, sob a direção política do Ministro do Interior. Os militares, porém, mantiveram-se atentos ao desenrolar da situação. Em 20 de dezembro, ocorreu uma reunião dos chefes militares que prepararam um plano alternativo que previa a mobilização de nove mil efetivos em atividades de apoio à polícia nacional e à gendarmaria para proteção de pontos considerados estratégicos como a Casa Rosada, o Congresso Nacional além centrais nucleares e hidrelétricas (HISTÓRICA..., 2006). Ao ser consultado sobre o plano, o presidente o rejeitou, renunciando no dia seguinte.

José Pampurro, que posteriormente seria Ministro da Defesa de Néstor Kirchner, avaliava que não se tratou do planejamento de um golpe

As Forças Armadas trabalhavam com a hipótese de que se o Congresso não funcionasse [após a queda de De La Rúa], produzir-se ia um vácuo de poder e alguém teria de tomar a frente da situação. Sua ideia [dos militares] era atuar como garantes de última instância da ordem e da unidade nacional. Mas nunca se pensou em um golpe de Estado clássico, com tanques nas ruas (HISTÓRICA..., 2006).

Ainda que não tenha se tratado de tentativa de golpe, o fato mostra que a cultura antidemocrática ainda possuía aderência nas Forças Armadas. O conclave que produziu o plano ocorreu por iniciativa dos militares, sem que houvesse ordem presidencial nesse sentido, o que está em oposição ao papel constitucional das Forças Armadas, cujo emprego, seja ele qual for, deve responder a um comando do poder civil constitucional. Ainda assim, não deixa de ser significativo que a crise não tenha resultado em uma intervenção direta dos militares, e que o presidente de La Rúa tampouco tenha endossado o plano que lhe foi apresentado. A crise de 2001 ilustra a falência do modelo neoliberal no país, mas também mostra como, apesar de resquícios antidemocráticos, as Forças Armadas foram apartadas do jogo político interno. Este fato, por si só, não encerra o problema da Política de Defesa porque esta demanda mais que controle. Todavia, situando a crise na trajetória histórica do país, resta claro que ela representa uma virada de página em termos do papel dos militares na sociedade.

Considerações Finais

As duas primeiras décadas de democracia na Argentina maturaram um modelo de relação civil-militar marcado pelo alijamento das Forças Armadas dos espaços de poder político domésticos. Ainda que não tenha sido buscado de maneira uniforme, o controle político sobre as Forças Armadas foi exitosamente alcançado, destacando a Argentina no contexto regional, sobretudo se comparada ao Brasil, não apenas pela exclusão dos militares da vida política como também pela condenação pública do período autoritário.

Expressão máxima deste modelo, a Lei de Defesa Nacional mostrou-se resiliente às pressões para revisão de seus efeitos, mesmo em contextos de alinhamento da política externa às agendas dos Estados Unidos, que incluíam o incentivo para engajar os militares em missões de segurança pública. Tais pressões, convém frisar, não foram exclusivamente externas, mas encontraram adesão em segmentos da sociedade

argentina, que viam os termos da Lei de Defesa como anacrônicos. À Lei de Defesa somaram-se outros marcos regulatórios, como a Lei de Reestruturação das Forças Armadas e o Livro Branco de Defesa, documentos importantes na consolidação de parâmetros para orientar a Política de Defesa.

Todavia, uma Política de Defesa não se encerra no aspecto da subordinação militar, nem na existência de documentos oficiais, embora estes sejam capítulos essenciais de seu conjunto. Sobre isto, o trajeto revisitado neste artigo lança luz sobre um aspecto pouco sublinhado na literatura corrente: as condições para que se estabeleça uma direção política, e civil, sobre os assuntos de Defesa.

De fato, no período abordado neste texto, estas lideranças abstiveram-se da apresentação de definições, propostas e meios de realização de uma Política de Defesa que equilibrasse as duas dimensões que a constituem – o controle e a segurança. Ainda que seja uma linha de ação pouco custosa em termos estratégicos, tendo em vista a ausência de ameaças críveis ao país em um horizonte temporal visível, esta é uma conduta deletéria do ponto de vista da democracia do país, na medida em que deixa pendente o debate e atuação acerca de uma atribuição essencial do Estado.

O caso argentino é, portanto, paradigmático porque evidencia que existência de um controle de fato sobre os militares não é condição exclusiva para a ocorrência de uma Política de Defesa formulada e operacionalizada a partir iniciativa e liderança dos dirigentes civis. Isto é, controlar as Forças Armadas, embora necessário, não se mostrou suficiente para existência de uma Política de Defesa voltada ao seu objeto referente – a segurança de uma comunidade política frente a ameaças externas.

REFERÊNCIAS

- ABIMAQ. ABIMAQ pede posição da Petrobras sobre equipamentos entregues no Comperj. **Clipping e tendências**, n. 4259, 2017. Disponível em <<http://abimaq.org.br/site.aspx/Imprensa-Clipping-Tendencias-detalle?SumarioClipping=1739>> Acesso em 23 set. 2018.
- ALFONSÍN, Raúl. **Memória Política**: Transición a la democracia y derechos humanos. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.
- ALFONSÍN, Raúl. **Discurso à Nação**. 1987. Buenos Aires: 1987. Disponível em:<https://www.youtube.com/watch?v=D2L0_bZwKJo&app=desktop>Acesso em: 07 dez 2015
- AGÜERO, Felipe. **Soldiers, civilians and democracy**: Post Franco Spain in comparative perspective. Baltimore: John Hopkins University Press, 1995.
- ARGENTINA. **Ley 23.492 de Punto Final**, de 24 de dezembro de 1986. Buenos Aires, 1986. Disponível em:<<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21864/norma.htm>> Acesso em: 04 jul 2019.
- ARGENTINA. **Ley 23.521 de Obediencia Debida**, de 08 de junho de 1987. Buenos Aires, 1987. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21746/norma.htm>> Acesso em: 04 jul 2019.
- ARGENTINA. **Ley 23.554 de Defensa Nacional**, de 26 de abril de 1988. Buenos Aires, 1988. Disponível em:<<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>> Acesso em: 04 jul 2019.

- ARGENTINA. **Ley 24.059 de Seguridad Interior**, de 06 de janeiro de 1992. Buenos Aires: 1992. Disponível em:< <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/norma.htm>> Acesso em: 04 jul 2019.
- ARGENTINA. **Ley 24.429 de Servicio Militar Voluntario**, de 14 de dezembro de 1995. Buenos Aires, 1995. Disponível em:< <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/802/norma.htm>> Acesso em: 04 jul 2019.
- ARGENTINA. **Ley 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas**, de 03 de abril de 1998. Buenos Aires: 1998. Disponível em:< <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/50229/norma.htm>> Acesso em: 04 jul 2019.
- ARGENTINA. **Revisión de la Defensa**. Buenos Aires: 2001.
- ARGENTINA. **Libro Blanco de Defensa Nacional**. Buenos Aires: 1998.
- ARGENTINA. **Libro Blanco de Defensa Nacional**. Buenos Aires: 2010.
- ARGENTINA. **Libro Blanco de Defensa Nacional**. Buenos Aires: 2015.
- BATTAGLINO, Jorge. Política de defensa y política militar durante el kirchnerismo. In. MALAMUD, Andrés; DE LUCA, Miguel. **La Política em tempos de los Kirchner**. p. 241-250. Buenos Aires: EUDEBA, 2011.
- CANELO, Paula. 'Un ministerio de tercera línea': Transformaciones en el reclutamiento y las trayectorias de los Ministros de Defensa argentinos. **PolHis**. a. 5, n. 9, p. 319-329. Buenos Aires: 2012.
- CAVAROZZI, Marcelo. **Autoritarismo y democracia**. Buenos Aires: EUDEBA, 2002.
- GIUSSANI, Pablo. **¿Por qué, doctor Alfonsín?** Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1987.
- DIAMINT, Rut. **Sin gloria: la política de defensa en la Argentina democrática**. Buenos Aires: EDUEBA, 2014.
- EL DÍA que el Ejército pidió perdón por los crímenes de la dictadura. **Clarín**, Buenos Aires, 05 dez. 2011. Disponível em:< https://www.clarin.com/politica/ejercito-pidio-perdon-crimenes-dictadura_0_S1leNk52wmx.html> Acesso em: 04 jul. 2019.
- GENOULD, Diego. A 20 años de su histórica autocrítica, el general Balza habla con el Post. **Mendoza Post**, Mendoza, 24 abr. 2015. Disponível em:< <https://www.mendoza.com/entrevista/9176-a-20-anos-de-su-historica-autocritica-el-general-balza-habla-con-el-post/>> Acesso em: 04 jul. 2019.
- HISTÓRICA revelación: los militares planearon tomar el poder después de la caída de Fernando De la Rúa. **Perfil**, Buenos Aires, 17 dez. 2006. Disponível em:< <https://www.perfil.com/noticias/politica/historica-revelacion-los-militares-planearon-tomar-el-poder-despues-de-la-caida-de-fernando-de-la-rua-20061217-0018.phtml>> Acesso em: 04 jul. 2019.
- HUSER, Herbert. **Argentine civil-military relations: from Alfonsín to Menem**. Washington: Center for Hemispheric Defense Studies: National Defense University Press, 2002
- LÓPEZ Ernesto. **Ni la ceniza ni la gloria: actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín**. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 1994
- MENEM, Carlos; ARIAS, Cesar. **Menem, renovación a fondo**. Buenos Aires: El Cid Editor, 1986.
- NATANSON, José. Medio gabinete contra la idea de Jaunarena sobre inteligencia interna, **Página12**, Buenos Aires, 19 set. 2001. Disponível em:<

<https://www.pagina12.com.ar/2001/01-09/01-09-19/PAG10.HTM> > Acesso em 04 jul. 2019.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. **Controle e Autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Estadual Paulista, 2016, 204p.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. Política de Defesa. In. In. VITELLI, Marina; SAINT-PIERRE, Héctor (Org). **Dicionário de Defesa e Segurança Internacional**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

PRESIÓN para fusionar la Armada con la Prefectura. **Clarín**, Buenos Aires, 10 ago. 2001. Disponível em:< https://www.clarin.com/politica/presion-fusionar-armada-prefectura_0_Syqz_DgCFg.html> Acesso em: 04 jul. 2019.

ROMERO, Luís Alberto. **História contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

SAÍN, Marcelo. Democracia e Forças Armadas: entre a subordinação militar e os “defeitos” civis. In. D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. p. 2156.

SAÍN, Marcelo. O novo cenário de segurança global e os dilemas sub-regionais. In. **Perspectivas**. v. 24. n. 24-25. p. 47-73. Araraquara, 2001.

SAÍN, Marcelo. **Los votos y las botas**: estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civilmilitares en la democracia argentina. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

SAINT-PIERRE, Héctor. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. **Contexto Internacional**. v. 33, n. 2. p. 407-433. Rio de Janeiro, 2011.

SANTORO, Daniel. Graves irregularidades en la venta de cañones argentinos a Ecuador. **Clarín**, Buenos Aires, p. 20, 09 mar. 1995.

SCHEETZ, Thomas. La necesaria reforma militar argentina. **Nueva Sociedad**. s/v, n.138, p. 132-141. Buenos Aires: 1995.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Military Expenditure Database (1948-2018)**. Disponível em:<<https://www.sipri.org/databases/milex>> Acesso em: 30 jul. 2019.

*Recebido em 4 de julho de 2019.
Aprovado em 3 de setembro de 2019.*

RESUMO

O artigo apresenta uma análise do processo de retomada da autoridade civil sobre os assuntos de defesa na Argentina, ao longo dos três primeiros governos após a transição do regime autoritário. Trata-se de um período marcado pela cristalização de um padrão de relações civil-militares cujo esteio é a subordinação dos militares ao poder civil. Argumenta-se que a construção desta subordinação foi o principal objetivo dos governos constitucionais, que prescindiram de uma atuação propositiva sobre os assuntos de Defesa para além do controle sobre os militares. A análise aqui apresentada parte de fontes documentais e hemerográficas, articuladas à literatura especializada sobre o tema.

Palavras-chave: Controle Civil; Política de Defesa; Relações Civil-Militares.

ABSTRACT

This article analyzes the position of the machinery and equipment sector in response to the change in foreign policy during the Michel Temer government. We seek to answer if the reorientation in the State's position on the international scene is consensual among the different sectors of the great Brazilian internal bourgeoisie, focusing on the industrial bourgeoisie. For that purpose, we have chosen to study the sector's position at Mercosur-European Union (EU) agreement's negotiation. We analyzed documents and interviews of ABIMAQ's workers related to the agreement, as well as trade data of products related to the sector between Brazil and Mercosur and Brazil and EU. The hypothesis is that there is a divergence between the ABIMAQ's position and the main entities of the Brazilian industry, FIESP and CNI. Therefore, there is no consensus within the Brazilian internal bourgeoisie, despite the critics in the political scene in front of Workers Party's foreign policy.

Key-words: Argentina; Civil-Military Relations; Civil Control; Defense Policy.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.





A “NOVA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA” DE TEMER PARA A AMÉRICA DO SUL

Temer’s “new Brazilian foreign policy” towards South America

*Samir Perrone de Miranda*¹

Introdução

A “tradição” se mostra um elemento reiteradamente evocado (e reinventado) no discurso da diplomacia brasileira, constituindo expediente que supostamente contribui para a legitimação da orientação, dos princípios e dos valores perseguidos na atuação internacional do país. Nesta direção, a perenidade de determinada tradição incidiria sobre o horizonte de possibilidades e de escolhas políticas concretas do presente, atribuindo sentido de estabilidade, continuidade e previsibilidade a tais decisões (CERVO, 1994). Deste modo, não poderia deixar de representar um evento singular e disruptivo o anúncio, em maio de 2016, do lançamento de uma “nova política externa brasileira”. Ainda mais se considerando o contexto de profunda cisão política que cercou sua emergência, mediante a implementação de um golpe parlamentar e jurídico travestido de processo de impeachment, o qual implicou no afastamento da presidente democraticamente eleita Dilma Vana Rousseff, sob a alegação de crime de responsabilidade (SOUZA, 2016; MATTOS; BESSONE; MAMIGONIAN, 2016).

O presente texto trata da política externa brasileira a partir da saída da presidente Dilma Rousseff, substituída por seu vice, Michel Temer (2016-2018). Mais especificamente, visa a analisar os efeitos desta gestão sobre as relações exteriores do Brasil com a América do Sul, partindo do pressuposto da vigência de um aviltamento político da integração regional (Cf. CASARÕES, 2016; PENNAFORTE, 2016) – uma pauta que se configurava prioritária para a diplomacia do país ao longo deste século XXI. O objetivo deste artigo consiste em examinar as diretrizes, os agentes e a suposta inovação desta política exterior que se implantou, considerando, particularmente, aspectos que demarcariam mudanças nos sentidos conferidos à integração regional. Para tanto, inicialmente são apresentadas iniciativas da política externa brasileira contemporânea que conformariam um relevante retrospecto no desenvolvimento da integração do entorno sul-americano.

¹Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais e do Departamento de Ciências Sociais da UFPB. Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Mestre em Ciência Política pela UFRGS. Graduado em História pela UFRGS. Email: samirperrone@live.com

Com base nisto, o artigo encaminha uma análise histórica e discursiva acerca desta autoproclamada “nova política externa brasileira”, com ênfase nos pronunciamentos do mandatário e dos chanceleres do país no período. Por fim, realiza-se uma avaliação das virtuais mudanças introduzidas pelo governo de Michel Temer no que tange ao papel atribuído à América do Sul e sua integração.

A América do Sul na agenda da política externa brasileira

Este artigo sumariza e prossegue pesquisas que vêm sendo desenvolvidas sobre o discurso da política externa brasileira para a integração sul-americana, contemplando a dinâmica de diferentes governos na Nova República (MIRANDA, 2014; MIRANDA & RIBEIRO, 2015). Ao longo destas investigações, pode-se constatar que, desde a década de 1990, persiste uma relativa continuidade da pauta da integração sul-americana, constituída enquanto uma relevante diretriz da política externa brasileira contemporânea. Não obstante, verifica-se ainda a existência de modificações nas estratégias e nos sentidos articulados na construção discursiva de tal regionalização, denotando mudanças de ênfases no que se refere a conjunturas e governos.

De modo sumário, pode-se indicar uma importante anterioridade desta diretriz integracionista voltada para a esfera sul-americana. Com cuidado para não incorrer em uma leitura tautológica, poderia se indicar, ainda no final do último período ditatorial, o prenúncio de um movimento de progressivo acercamento regional, contemplando a diplomacia brasileira de aproximação à Argentina (VIZENTINI, 2004). A consolidação destas relações bilaterais viriam a ser o núcleo duro para a posterior construção de um nível de integração ampliado, incluindo, essencialmente, a chamada região do Cone Sul do continente, prevendo ainda a associação de outros países próximos. Assim, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), cristalizaria esta tendência. Não obstante, esta visão estratégica platina para a integração logo viria a ser modificada, a partir da chegada à presidência de Itamar Franco (1992-1994) e suas iniciativas para a configuração de uma área estratégica mais abrangente, calcada em uma noção sul-americana (MEDINA, 2001). Nesta conjuntura, o aspecto mais representativo desta opção de regionalização adotada seria a proposta brasileira para a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA).

Ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as principais matrizes da política externa brasileira foram a defesa do multilateralismo e a busca pelo fortalecimento de relações na região sul-americana, principalmente em seu segundo governo (VIZENTINI, 2013). Apesar de o projeto da ALCSA não ter sido mobilizado de início, verifica-se uma retomada desta concepção de acercamento regional com a realização, por iniciativa brasileira, da I Reunião de Presidentes da América do Sul, no ano de 2000. Esta cúpula encaminhou uma proposta de união entre os países da região, com vistas a enfrentarem conjuntamente os dilemas do processo de globalização e melhor conseguirem negociar no plano internacional, tendo em conta, em particular, a então proposta estadunidense para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A assunção do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) guardou traços de continuidade com o último mandato de seu antecessor, mas redimensionou a projeção externa do país com o incremento da diplomacia presidencial. Este maior ativismo nas relações exteriores seria percebido, especialmente, no tocante à agenda da integração sul-americana (VIGEVANI & CEPALUNI, 2011; VIZENTINI, 2013). Ao longo desta gestão, a atuação diplomática brasileira chegaria, inclusive, a assumir a pretensão por uma liderança regional, contrabalançada por um discurso que apelava para o princípio de uma solidariedade regional. Além disto, neste período, a lógica integracionista deixou de ser calcada no regionalismo aberto, com base no livre comércio e nos princípios neoliberais, passando a predominar o chamado regionalismo estrutural (LIMA & COUTINHO, 2007). Em resumo, a integração sul-americana foi guindada ao status de grande prioridade da política externa brasileira, a qual se autoproclamaría como “ativa e altiva”. Esta centralidade atribuída ao entorno do país viria a se consolidar nas propostas da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e, a seguir, na institucionalização da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e na criação da Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC).

Apesar de manter a América do Sul enquanto prioridade, a política externa na presidência de Dilma Vana Rousseff (2011-2016) sinalizaria algumas mudanças no modo de condução da diplomacia. A projeção brasileira para o acercamento regional passaria por uma retração relativa, condicionado por fatores externos, como a crescente presença chinesa no subcontinente (PEREIRA, 2012), mas principalmente em função de variáveis internas. O discurso desta administração enfatizaria a busca por maior pragmatismo e diversificação das relações exteriores, com o fito de perseguir parcerias estratégicas menos dispendiosas, bem como melhores oportunidades para o desenvolvimento do país. A política externa brasileira desta gestão se classificaria como “ativa e diversificada”, em parcial remissão ao padrão diplomático de seu predecessor. Contudo, pode-se assinalar uma sensível redução nas viagens presidenciais aos países sul-americanos, assim como um perfil de baixo ativismo político e uma contenção do tema da suposta liderança brasileira sobre a região (CORNETET, 2014; MIRANDA & RIBEIRO, 2015).

A partir deste breve retrospecto da integração da América do Sul na agenda da diplomacia brasileira contemporânea, cabe examinar os aspectos de eventuais continuidades e rupturas na dinâmica da “nova política externa brasileira”, decorrente do apeamento de Dilma Rousseff do poder. Para tanto, serão analisados discursos oficiais da presidência e do corpo diplomático do Brasil entre 2016 e 2018, particularmente pronunciamentos acerca da integração sul-americana, disponíveis em publicações oficiais do governo brasileiro. Ressalte-se que os discursos de política externa não devem ser concebidos enquanto mero “jogo de retórica”, já que constituem aspecto fundamental para a compreensão de realidades, identidades e significados construídos por governos (HILL, 2003). Destarte, parte-se do entendimento que “estruturas no âmbito do discurso condicionam políticas possíveis” (WAEVER, 2005, p. 35). Nesta direção, convém atentar para o potencial analítico dos aspectos discursivos, apreendidos em sua historicidade e sua contingência, dada a permanente disputa entre discursos pela articulação de sentidos (Cf. LACLAU & MOUFFE, 1985).

A “nova política externa brasileira”: o que há de novo?

Em maio de 2016, como decorrência do afastamento da presidente eleita Dilma Rousseff durante o processo de impeachment, assume o poder interinamente o vice-presidente Michel Temer. Em seu discurso de posse, o peemedebista assinalou sua pretensão em implementar uma diplomacia embasada nos princípios consensuais previstos pela Constituição Federal de 1988, o que viria a permitir que a política externa “volte a representar os valores e interesses permanentes do nosso País” (TEMER, 2016, s/p.). Apesar da relativa vagueza que acompanhou este primeiro pronunciamento, o presidente interino já sinalizava um movimento de ruptura em relação à diplomacia desenvolvida por Rousseff, ressaltando a putativa necessidade de um retorno aos valores consolidados e à tradição de nossas relações exteriores.

Este cenário que se delineava apontava para a adoção prática de iniciativas previstas na cartilha “Uma ponte para o futuro”, apresentada pelo PMDB cerca de seis meses antes. Neste documento, onde a agremiação manifestava publicamente sua contrariedade ao governo que ajudava a compor, registra-se a presença de algumas diretrizes para alavancar o desenvolvimento do Brasil, incluindo sugestões para a política externa. Nestes termos, a diplomacia brasileira deveria adequar-se à globalização, sem desperdiçar oportunidades “por razões políticas ou de alinhamento ideológico” (PMDB, 2015, p. 17). Mais especificamente, no que concerne ao âmbito de atuação regional, o mesmo documento antecipava as áreas consideradas fundamentais e recomendava o tipo de relacionamento com os países do entorno sul-americano:

[...] realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. (PMDB, 2015, p. 18, grifo meu)

Imediatamente após a posse, e apesar de sua suposta provisionalidade enquanto mandatário, Temer implementa uma ampla reforma de gabinete, substituindo a maior parte dos ministros indicados por Rousseff, inclusive o diplomata de carreira Mauro Vieira, chanceler que ocupava o Ministério das Relações Exteriores. Em seu lugar, viria a assumir José Serra, senador pelo PSDB de São Paulo. De acordo com a análise de Miriam Saraiva e Paulo Afonso Velasco Júnior, uma sinalização do tipo de inovação que acompanhou esta gestão interina seria verificada a partir deste mesmo evento.

A indicação [de José Serra ao ministério] praticamente não tinha precedentes, nem tanto pelo fato de ser um político absolutamente estranho aos quadros diplomáticos profissionais, pois isso já tinha ocorrido em outros momentos, mas principalmente por ser um virtual candidato à Presidência da República nas eleições de 2018 e por enxergar o comando do Itamaraty como oportunidade para consolidar sua candidatura e elevar sua visibilidade. (SARAIVA & VELASCO JÚNIOR, 2016, p. 312)

À observação dos autores sobre a ruptura que representou esta nomeação, soma-se ainda a constatação de as gestões petistas terem recebido reiteradas acusações de implementarem uma suposta ideologização e partidarização da política externa brasileira, críticas estas especialmente encaminhadas pelo próprio PSDB no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Não obstante tais ilações, e

conforme reiterado pela passagem supracitada, o Itamaraty encontrava-se há mais de vinte anos² sob a chefia de diplomatas, o que valorizaria a independência, a qualificação e a tradição da Casa de Rio Branco. Assim, paradoxalmente, tal movimento de partidarização das relações exteriores parece advir mais propriamente da atuação destes críticos tucanos, em especial a partir da assunção de José Serra como chanceler. Neste sentido, a própria nomeação do senador peessedebista não poderia deixar de ser considerada como algo “novo” na política externa do país.

Cabe ressaltar que a autoatribuição do epíteto de “nova política externa brasileira” apareceria por ocasião do discurso de posse do ministro José Serra. Nesta oportunidade, o novo chanceler apresentou um conjunto de diretrizes que deveriam nortear sua gestão, dentre as quais se destaca a primeira delas:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. Essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor. (SERRA, 2016, s/p.)

Novamente, causa estranheza esta remissão crítica a uma suposta ideologização e partidarização da política externa brasileira das gestões predecessoras, tendo em consideração a notória identificação partidária do sujeito emissor deste discurso. Convém aqui ressaltar que a predileção ideológica e a vinculação política não representam, a princípio, qualquer problema para o pleno exercício da diplomacia. Salienta-se apenas a nítida contradição que envolve este posicionamento assumido pelo chanceler brasileiro – a qual, aliás, viria a ser reiterada em outros comunicados. A preocupação com uma ruptura em relação ao legado da política externa anterior, assim como a priorização do “intercâmbio com parceiros tradicionais, com a Europa, os Estados Unidos e o Japão” (SERRA, 2016, s/p.) apenas denotam decisões eivadas de um viés ideológico, ainda que isto não seja assumido.

Em março de 2017, após pedir demissão por problemas de saúde, o ministro José Serra transmitiu o cargo a seu colega Aloysio Nunes Ferreira, também senador pelo PSDB de São Paulo e líder do governo Temer no Senado. O novo chanceler reiteraria a postura de crítica à suposta partidarização da política externa encaminhada no período petista, admoestando, também, a perseguição de valores considerados transcendentais da nação para o plano internacional.

De que forma poderemos fazer da nossa política externa um instrumento para buscar novas oportunidades para o desenvolvimento material de nosso país? Trata-se de uma exigência de sempre, mas particularmente premente, para superarmos a atual crise que nos assola e que impõe mais do que nunca a distinção entre nossos interesses permanentes e os alinhamentos partidários e ideológicos contingentes. Reafirmo o que tem sido dito desde o início do governo Temer: a política externa tem que estar a serviço do País e não dos objetivos de um partido, qualquer que seja ele. (FERREIRA, 2017, s/p.)

A procura por uma obliteração do viés político-partidário da diplomacia brasileira, justamente em uma conjuntura capitaneada por dois políticos de carreira, não deixa de ser algo sintomático de uma posição

² O último chanceler brasileiro com trajetória alheia à carreira diplomática e com vinculação política tradicional havia sido o peessedebista Fernando Henrique Cardoso, ministro do governo de Itamar Franco entre outubro de 1992 e maio de 1993.

ideológica claramente assumida, embora sob o véu da negação. Assim, talvez o principal traço de distinção e “inovação” da política externa desta administração resida justamente na presença de agentes políticos tradicionais à frente do Itamaraty.

O lugar da América do Sul: prioridade ainda?

Área de projeção prioritária durante os governos de Lula da Silva, a América do Sul sofre um relativo declínio (CERVO & LESSA, 2014) em seu desenvolvimento na agenda da política externa brasileira a partir da administração Rousseff. Contudo, o aviltamento das relações com a região sul-americana viria a se acentuar sobremaneira com a posse do presidente interino Michel Temer. A própria forma de emergência deste novo mandatário, em decorrência do afastamento de Dilma Rousseff do cargo, se transformaria em um relevante tópico de desgaste e fragilidade política para o desenvolvimento da diplomacia brasileira nesta conjuntura, particularmente no plano regional. As severas críticas do secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, colocando em suspeição o processo de impeachment então em curso no Brasil e, ainda, ventilando a adoção de sanções ao país a partir da evocação da cláusula democrática do bloco (GAZZOLA, 2018), constituíram uma situação “nova” e constrangedora à tradição da política externa brasileira.

Nesta direção, mostra-se evento sintomático de tal dissenso regional o não reconhecimento institucional da UNASUL a este novo governo brasileiro. Na página eletrônica do bloco, o espaço reservado para o registro do nome e da fotografia do mandatário do Brasil encontrou-se, durante a gestão de Michel Temer, preenchido apenas com o nome do país e uma imagem da bandeira nacional, uma situação *sui generis* que contrasta com a veiculação da nominata completa e dos retratos de todos os chefes de Estado da América do Sul. As opções políticas da gestão Temer e este tensionamento das relações com a UNASUL ajudam a explicar o relativo abandono da prioridade atribuída à região ao longo desta quadra. A partir destas interdições, a ênfase comercial no MERCOSUL e nas negociações bilaterais com os países do entorno mostrou-se um caminho mais viável para esta administração.

Em seu discurso inaugural na função, o ministro José Serra descreveria justamente as relações com a Argentina e com o MERCOSUL como uma das dez diretrizes que embasariam a diplomacia do Brasil.

Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México. Como disse Enrique Iglesias, muito bem observado, não podemos assistir impassíveis à renovação de uma espécie de Tratado de Tordesilhas, que aprofundaria a separação entre o leste e o oeste do continente sul-americano. (SERRA, 2016, s/p.)

O discurso do chanceler assinala a importância estratégica da Argentina e do MERCOSUL, mas introduz ressalvas sobre a dinâmica destas relações e, ademais, enfatiza seu aspecto comercial. Estas indicações podem ser interpretadas como parte de uma busca por maior pragmatismo diplomático, uma tendência que remontaria, inclusive, à gestão de Dilma Rousseff. De todo modo, esta diretriz reputa como

necessária uma retificação das normas que regem o MERCOSUL e também recomenda a aproximação deste bloco à iniciativa da Aliança do Pacífico. A despeito dos eventuais ganhos mercantis, uma cooperação entre estes dois grupos de países sul-americanos representaria um rebaixamento da pauta integracionista, reduzindo suas relações ao aspecto meramente livre-cambista, em um retorno ao modelo de regionalismo aberto da década de 1990. Além disto, cabe ponderar que se o diálogo que política externa brasileira do período petista manteve com a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) poderia ser taxado como algo “ideológico” ou “partidário”, a atual opção diplomática pela Aliança do Pacífico, com o notório alinhamento político de seus países membros aos preceitos estadunidenses, viria a constituir uma situação análoga.

A chegada de Aloysio Nunes ao comando do Itamaraty não trouxe alteração quanto a este entendimento de José Serra sobre o papel da América do Sul para a política externa brasileira. Em seu discurso de posse, o novo ministro, inclusive, seria evasivo quanto à própria delimitação de um espaço regional estratégico para o país: “Continuaremos a dar a necessária prioridade ao nosso relacionamento com as nações da América do Sul, da América Central, do conjunto da América Latina e do Caribe” (FERREIRA, 2017, s/p.). Ademais, tal como seu predecessor, o chanceler Aloysio Nunes indicaria a pretensão em dar prosseguimento a uma crescente aproximação entre MERCOSUL e Aliança do Pacífico.

Além dos discursos dos ministros, o relatório intitulado “Brasil: um país em busca de uma grande estratégia”, publicado pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos em maio de 2017, oferece subsídios para a compreensão dos sentidos da integração sob a gestão Temer. Este documento instava o governo a adotar um planejamento estratégico e a perseguir o que reputava como “interesses nacionais” de longo prazo, com vistas a superar supostas contradições na atuação da política externa brasileira recente, destacando seu entendimento da integração sul-americana enquanto um fracasso. Ainda segundo o relatório em questão, nossa política exterior deveria ser pensada e avaliada em termos de resultado econômico imediato, comparando, por exemplo, o investimento dispensado para a abertura de embaixadas brasileiras e seu retorno em termos de fluxo comercial e financeiro com os respectivos países. Especificamente quanto ao papel da América do Sul, esta publicação da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos denota a ênfase no sentido mercantil a guiar a integração, ignorando ou reduzindo a importância dos demais aspectos que envolvem a regionalização.

O Brasil, em suma, permaneceu atrelado ao Mercosul e a seus sócios, economias no mais das vezes instáveis e problemáticas. Continuou desprovido de estratégia viável de negociações comerciais, carente de maior competitividade industrial e incapaz de reagir política e diplomaticamente às transformações ocorridas no sistema de governança comercial global. Com tudo isso, o Brasil isolou-se comercialmente, perdendo oportunidades, influência e investimentos. (BRASIL, 2017, p. 24)

A alternativa cogitada seria rever ou retomar a estratégia nacional, onde, em termos comerciais, o Brasil deveria envidar esforços para uma maior aproximação a centros econômicos considerados mais dinâmicos. Nesta leitura, a opção pela Aliança do Pacífico mostrar-se-ia mais atrativa que a manutenção das relações constituídas no âmbito do MERCOSUL ou da UNASUL, esferas estas que, na ótica do governo Temer, não gerariam os dividendos esperados nos marcos de uma “grande estratégia” para o país.

Além deste aviltamento da América do Sul, resumindo a dinâmica da integração regional ao livre-comércio, cabe ressaltar outra inovação da política externa brasileira deste período, conforme sumarizado em discurso do chanceler Aloysio Nunes Ferreira:

Todos nós sabemos que não pode haver democracia sem liberdade de imprensa, sem liberdade de organização. Não há democracia sem um judiciário independente, capaz de dar remédio às arbitrariedades do poder contra os cidadãos. Não há democracia sem regras claras que permitam a participação dos cidadãos organizados em partidos políticos nas deliberações que dizem respeito aos rumos de seu país. Como tampouco há democracia enquanto cidadãos que exerçam pacificamente seu direito de oposição estejam encarcerados. (FERREIRA, 2018, s/p.)

Ainda que pareça referir-se ao momento político e institucional do Brasil, o ministro manifestava, perante a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), a preocupação do governo Temer para com os rumos do regime democrático venezuelano. A sequência desta sua intervenção complementar e esclareceria os alocutários sobre esta interpretação de então da política externa brasileira:

A pergunta que se faz, e sobre a qual eu tenho um ponto de vista, é se os traços essenciais da democracia, meu prezado chanceler, estão presentes na Venezuela hoje. Vou lhe dizer com toda lealdade e franqueza. O senhor conhece a nossa opinião. A nossa representação entende que não. (FERREIRA, 2018, s/p.)

Estas manifestações de crítica à situação interna da Venezuela passaram a ser recorrentes da parte dos representantes das relações exteriores do Brasil. Além de claramente destoar da tradicional ponderação diplomática do país, o posicionamento cristalizado pelos chanceleres tucanos do período passou a isolar e denunciar internacionalmente um dos principais parceiros regionais do Brasil. A renitente crítica brasileira ao regime político venezuelano acabaria por soar como algo excessivo, como a insinuação de uma tentativa de intervencionismo ou interferência em um país soberano – ou poderia então soar como um chiste, tendo em vista a fragilidade do governo Temer em termos de sua própria legitimidade.

Nesta linha, cabe referir a ocasião em que o chanceler brasileiro foi acusado pela representação uruguaia de uma tentativa de suborno para impedir a Venezuela de assumir a presidência rotativa do MERCOSUL (PENNAFORTE, 2016, p. 11). Todavia, mesmo tendo assumido a liderança do bloco em 2016, a Venezuela passaria a sofrer com o boicote do Brasil aos trabalhos. Esta situação atingiria seu paroxismo em agosto de 2017, a partir de uma reunião extraordinária do MERCOSUL, convocada por iniciativa brasileira, quando os países membros invocaram o Protocolo de Ushuaia – a cláusula democrática do bloco – e aprovaram a suspensão da Venezuela. Ao fim e ao cabo, o isolamento de nações vizinhas e o esvaziamento de iniciativas para a integração regional parecem ser os principais resultados desta “nova política externa brasileira”.

Considerações finais

Ao longo deste artigo, buscou-se examinar a “nova política externa brasileira” anunciada pela administração de Michel Temer, ponderando os eventuais traços de inovação, particularmente em seu

discurso quanto ao relacionamento com a região sul-americana. Neste sentido, pode-se observar a preocupação desta gestão em romper com as diretrizes e o padrão de projeção exterior que teriam caracterizado os governos do PT, reputados como “ideológicos” e “partidários” no plano internacional. Os pronunciamentos analisados denotam que a diplomacia da administração Temer, implementada sob o comando de agentes políticos peessedebistas, acabou por desenvolver-se, paradoxalmente, sob estas características outrora censuradas. Neste sentido, a dinâmica encaminhada no período quebraria a tradição de centralidade da burocracia do Itamaraty na condução das relações exteriores, algo que se percebe, por exemplo, na significativa elevação de “tom” que passou a grassar nos discursos brasileiros.

Quanto ao lugar da América do Sul nesta “nova política externa”, chama a atenção o rebaixamento de sua importância na agenda e na constituição do discurso da diplomacia brasileira. Antes considerado como grande prioridade, este subcontinente passou a representar um espaço de menor relevância, quando não um front de desgastes para nossas relações exteriores. Neste período, verifica-se uma redução do número de viagens, participações em eventos e pronunciamentos no plano regional durante o governo de Michel Temer, algo um tanto sintomático da deterioração das principais instituições sul-americanas, como o MERCOSUL e, em especial, a UNASUL. Por contraste, a diplomacia brasileira priorizou uma aproximação à Aliança do Pacífico, rebaixando o sentido da integração regional aos aspectos econômicos e livre-cambistas. Ademais, a política exterior de Temer “inovou” ao desenvolver uma dinâmica conflituosa e persecutória em relação à Venezuela, um importante parceiro do país na América do Sul, gestando algo que, inclusive, poderia ser interpretado como ameaça a nossos tradicionais princípios diplomáticos de não-intervenção e defesa da soberania.

Em termos comparativos, dificilmente se poderia classificar a política externa da administração Temer como “ativa” ou “altiva”; ademais, não configuraria uma mera continuidade do putativo “declínio” (CERVO & LESSA, 2014) principiado no governo de Dilma Rousseff. Talvez a atual quadra histórica de nossa diplomacia, particularmente para a região sul-americana, possa ser descrita propriamente como uma “inserção subordinada” (MALDONADO & ARRUDA, 2016), uma busca de “autonomia pela inércia” (VELASCO JÚNIOR, 2017), ou uma “retração política” (NUNES & RODRIGUEZ, 2017). Ou talvez, poderíamos aqui sugerir, simplesmente descrever este período e sua pauta integracionista como um “retrocesso”, ainda que travestido como algo supostamente “novo”.

Cabe ainda aludir ao potencial efeito negativo da gestão Temer contar com seus dois chanceleres investigados por crimes de corrupção – algo que, infelizmente, também constituiu uma situação “nova” no histórico da política externa brasileira. A despeito da comprovação ou não das acusações contra os dois ministros, tal circunstância, indubitavelmente, arranharia a imagem e a tradição do Itamaraty. Por fim, pode-se indicar que o resultado das eleições de 2018 sinalizou que o porvir também não se mostra muito auspicioso para nossas relações exteriores, particularmente quanto ao papel atribuído à América do Sul – como, aliás, dentre outras tantas áreas do governo a serem afetadas pelo ascenso reacionário no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Relatório de Conjuntura nº 01**: Brasil: um país em busca de uma grande estratégia. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2017.
- CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. A política externa interina e os riscos à integração regional. **Conjuntura austral**, v. 7, n. 37, p. 81-93, 2016.
- CERVO, Amado Luiz. **O desafio internacional**. Brasília: Ed. da UnB, 1994.
- CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. “O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- CORNETET, João Marcelo Conte. “A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade”. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.
- FERREIRA, Aloysio Nunes. “Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, em Brasília, 07 de março de 2017”. **MRE**. Brasília: MRE, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 19 ago. 2018.
- FERREIRA, Aloysio Nunes. “Discurso proferido pelo Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, por ocasião 48º período ordinário de sessões da Assembleia Geral da OEA, Washington, 04 de junho de 2018”. **MRE**. Brasília: MRE, 2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 22 set. 2018.
- GAZZOLA, Ana Elisa Thomazella. “A política externa de Temer sob as reflexões atuais acerca do regionalismo sul-americano”. **Observatório de Regionalismo**. São Paulo: Unesp, 2018.
- HANSEN, Lene. **Security as practice**: discourse analysis and the Bosnian War. London: Routledge, 2006.
- HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Versus, 1985.
- LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. “Uma versão estrutural do regionalismo”. In: DINIZ, Eli (Org.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- MALAMUD, Andrés. “La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo?”. **Iberoamericana**, v. XI, n. 41, p. 174-179, 2011.
- MALDONADO, Fabio de Oliveira; ARRUDA, Pedro Fassoni. “La política externa del gobierno Temer y América Latina”. **Revista Política Latino Americana**, n. 3, p. 01-17, 2016.
- MATTOS, Hebe; BESSONE, Tânia; MAMIGONIAN, Beatriz G. (Org.). **Historiadores pela democracia**: o golpe de 2016 e a força do passado. São Paulo: Alameda, 2016.
- MEDINA, Guillermo. “América Latina, estrategias en conflicto”. **Política Exterior**, n. 79, p. 155-173, 2001.
- MIRANDA, Samir Perrone de. **A integração da América do Sul no discurso da política externa brasileira** (1992-2010). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- MIRANDA, Samir Perrone de; RIBEIRO, Camille Amorim Leite. A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas. **Anais do 1º Seminário Internacional de Ciência Política**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp->

content/uploads/2015/09/PERRONE-MIRANDA-2015-A América-do-Sul-na-pol%C3%ADtica-externa-de-Dilma-Rousseff.pdf>. Acesso em 03 ago. 2018.

NUNES, Raul Cavedon; RODRIGUEZ, Vitória Gozalez. “A política externa brasileira de Temer-Serra: retração política e subordinação econômica”. **Boletim de Conjuntura – NERINT**, v. 1, n. 4, p. 30-39, 2017.

PENNAFORTE, Charles. “A política externa em novos tempos: o fim da perspectiva ativa e ativa?”. In: **Anales del VIII Congreso de Relaciones Internacionales**. La Plata, 2016. Disponível em: <<http://congresos.unlp.edu.ar/index.php/CRRII/CRRII-VIII/paper/viewFile/3427/848>>. Acesso em 04 set. 2018.

PEREIRA, Lia Valls. “O efeito China nas exportações brasileiras na América do Sul”. **Conjuntura Econômica**, v. 66, n. 10, p. 44-48, 2012.

PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes. “Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?”. **Relações Internacionais**, n. 44, p. 25-35, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes; VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. “A política externa brasileira e o ‘fim de ciclo’ na América do Sul: para onde vamos?”. **Pensamiento propio**, v. 21, n. 44, 2016.

SERRA, José. “Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília, 18 de maio de 2016”. **MRE**. Brasília: MRE, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SOUZA, Jessé. **A radiografia do golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

TEMER, Michel. “Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado, em Brasília, 12 de maio de 2016”. **Presidência da República**. Brasília: Planalto, 2016. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/discursos/discursos-do-presidente-da-republica/discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-palacio-do-planalto>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. “A política externa do governo Temer: continuidade, inércia e a falta de uma estratégia de inserção internacional”. In: **Anales del IX Congreso Latino Americano de Ciencia Política**. Montevideo, 2017. Disponível em: <<http://www.congresoalacip2017.org/site/anaiscomplementares2#P>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira**: a busca da autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Ed. da Unesp, 2011.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964- 1985). 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2004.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A projeção internacional do Brasil**: 1930-2012. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

WAEVER, Ole. “European integration and security: analyzing French and German discourse on State, Nation, and Europe”. In: HOWARTH, David; TORFING, Jacob (Eds.). **Discourse theory in European politics**: identity, policy and governance. London: Palgrave Macmillan, 2005.

*Recebido em 8 de agosto de 2019.
Aprovado em 29 de agosto 2019.*

RESUMO

O artigo busca abordar a autoproclamada “nova política externa brasileira” da gestão Michel Temer e seus efeitos sobre as relações com a América do Sul. Considerando o retrospecto de iniciativas do Brasil para o acercamento regional, desenvolve-se uma análise histórica e discursiva desta diplomacia, assinalando suas diretrizes, seus agentes, bem como eventuais mudança nos sentidos atribuídos à integração sul-americana – pauta prioritária para relações exteriores do país no século XXI.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; América do Sul; Michel Temer.

ABSTRACT

The article seeks to approach Michel Temer’s self-proclaimed “new Brazilian foreign policy”, and its effects over the relations with South America. Considering a review of Brazil’s initiatives for the regional approach, a historical and discursive analysis of this diplomacy is developed, indicating its guidelines, its agents, as well as possible changes in the meanings attributed to South American integration – a priority agenda for Brazilian foreign relations in the 21st century.

Key-words: Brazilian Foreign Policy; South America; Michel Temer.

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.





GUERRAS HÍBRIDAS, DAS REVOLUÇÕES COLORIDAS AOS GOLPES

KORYBKO, ANDREW. GUERRAS HÍBRIDAS, DAS REVOLUÇÕES COLORIDAS AOS GOLPES. 2018. SÃO PAULO, EDITORA EXPRESSÃO POPULAR. ISBN 9788577433384.

*Simone Kawakami Costa*¹

Andrew Korybko é um jornalista, analista de geopolítica russo, conselheiro do Strategic Studies and Predictions. De certa maneira pode-se afirmar que se trata de um autor bastante alinhado com o objeto de suas reflexões, visto que atua na agência de notícias russa Sputnik, associada ao próprio governo russo, com sedes espalhadas por distintos países do mundo. Assim, seu livro recentemente publicado em português, *Guerra Híbrida: das revoluções coloridas aos golpes*, aborda os elementos teóricos e práticos que levaram as guerras irregulares a derivarem em guerras de quarta geração e revoluções coloridas. Ademais, a obra analisa a proliferação do uso das redes sociais e disseminação das *fake news* para promover a desestabilização, a partir do financiamento e instrumentalização de atores sociais diversos em nome de interesses externos, de modo a promover golpes brandos.

Desde as revoluções coloridas do Leste Europeu, passando pela Primavera Árabe, até as eleições brasileiras, que levaram um governo de ultradireita ao poder, poderiam ser qualificadas como demonstrações de que a guerra híbrida constitui-se como uma forma extremamente difundida no século XXI. Mas justamente por conta dessa ampla gama de usos do conceito de guerra híbrida que perdura certa dificuldade teórica de estabelecer sua aplicabilidade, e também seus limites.

A despeito disso a temática da guerra híbrida é extremamente atual, e tem adquirido uma importância crescente nos debates relativos às crises e processos políticos de distintos países do mundo, inclusive no Brasil. Em tempos em que o debate público é pautado pela aparição sistemática de trocas de mensagens entre altas autoridades, que revelam a ação de um autoritarismo judiciário extremamente ativo, a reflexão sobre a guerra híbrida torna-se ainda mais candente. Nesse sentido, as indicações de Andrew

¹Doutoranda em Economia Política Internacional pela UFRJ. Diretora da revista Estratégia Internacional Brasil. Email: simone.costa@pepi.ie.ufrj.br

Korybko sobre a evolução do conceito, e seus fundamentos revelam-se instigantes, sobretudo ao propor uma relação entre sua prática e a teoria clássica das relações internacionais.

O livro de Korybko defende a tese de que atualmente os Estados Unidos seriam a única nação a protagonizar guerras híbridas, contrariando parte das análises sobre o tema que haviam balizado esse debate, como os artigos publicados pelo general James Mattis e o coronel Frank Hoffman. Estes militares estadunidenses em sua elaboração *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*, publicada na revista *Proceedings* de novembro de 2005, argumentaram que os Estados Unidos seriam o alvo primordial da guerra híbrida. Isso ocorreria devido à própria superioridade militar estadunidense, que seria um fator que obrigaria a todo e qualquer ator desafiante, regular ou não, a utilizar-se de métodos típicos das guerras não convencionais. Dessa forma, na interpretação oferecida por Mattis e Hoffman os Estados Unidos seriam o alvo das guerras híbridas, mas não seus protagonistas, e menos ainda seus idealizadores.

Porém, Andrew Korybko oferece outra interpretação. Retomando as elaborações caras aos teóricos clássicos da geopolítica, como Halford Mackinder e Nicholas Spykman, especialmente em relação à formulação de conceitos basilares como o *heartland* e *rimland*, Korybko busca demonstrar que os Estados Unidos desenvolveram o cerne do seu pensamento estratégico centrando-se em estabelecer uma linha de ação para a Eurásia, e em especial para lidar com a Rússia. A política externa estadunidense seria o produto de uma síntese de diversas correntes teóricas, mas o desafio constituído pela Rússia sempre teve uma posição hierárquica. A formulação das estratégias para lidar com a Eurásia seria a base essencial da guerra híbrida. É sob essa ótica que o autor revisita elementos presentes nas obras de Zbigniew Brzezinski, ex-Conselheiro de Segurança Nacional de Jimmy Carter, em especial a definição da importância da região dos Bálcãs Eurasiáticos para manutenção do domínio unipolar norte-americano após a queda da URSS.

Além da retomada das elaborações clássicas, o livro também revisita a literatura militar para oferecer um panorama das tendências à eclosão de guerras crescentemente mais fluidas, descentralizadas e, sobretudo, assimétricas que as ocorridas até a primeira metade do século XX. Dessa maneira, a ligação de tais formas de guerrear com as teorias do caos aplicadas às relações internacionais seria uma decorrência das novas condições geopolíticas em que o terreno da guerra se desenvolve. Faz-se notar, contudo, que por “caos” não se entende neste caso uma situação desordenada ou aleatória, mas uma dinâmica não linear das guerras e conflitos, que seria cada vez mais presente. Portanto, o caos não é produto do acaso, podendo ser parte constitutiva de uma estratégia maior, dando lugar dessa maneira a uma situação de caos denominado “criativo” ou ainda “controlado”, o que constituir-se-ia como o *modus operandi* das guerras híbridas.

As revoluções coloridas também assumem relevância no delineamento da guerra híbrida, podendo mobilizar uma parcela que sequer teria que se fazer majoritária para atingir seus objetivos. Assim, o autor detalha como a exploração eficaz por parte de atores externos das contradições latentes, que poderiam ser das mais variadas naturezas, como tensões de classes, de gênero, de nacionalidades no interior de determinada sociedade emergiria dessa maneira como uma estratégia menos custosa que a deflagração de guerras regulares. Essa dinâmica se expande em possibilidades, sobretudo se considera-se o uso crescente das redes sociais, que possibilitam a mobilização - e manipulação - quase impune de indivíduos e grupos.

O autor também tem a precaução de distinguir o sentido de guerras não convencionais de possíveis entendimentos equivocados que possam emergir de uma leitura desatenta. Retomando publicações de prestígio nos meios acadêmicos e especializados, ressalta como, por exemplo, as guerras não convencionais são o produto da ação de um movimento para coagir, ou até mesmo derrubar, um determinado governo. Mas que não deve ser usada para criar uma revolução, muito embora seus métodos possam - e devam - ser colocados em prática rapidamente caso se desencadeie uma revolução, seja essa de qual tipo for.

Decerto que esse quadro oferecido pelo autor, descrito de tal maneira, parece oferecer um retrato que beira a perfeição sobre as formas de desestabilização de uma nação, postas em marcha sem que seus protagonistas sequer tenham se dado conta disso. No entanto, diversos problemas ainda subsistem. Primeiro o questionamento acerca de que se as guerras híbridas seriam um fenômeno realmente novo, já que a instrumentalização e financiamento de atores e movimentos para a desestabilização de governos e povos é uma prática que é tão antiga quando o ato de guerrear. Os meios, possibilidades, e ampliação em larga escala trazidas pelas novas tecnologias seguramente mudaram a feição dessa prática. No entanto, segue a indagação sobre se isso seria o suficiente para cunhar uma teoria sobre uma nova forma de guerrear.

O outro problema é a identificação da guerra híbrida como uma prática essencialmente estadunidense. Se admitimos que as práticas de disseminar informações falsas, causar o caos construtivo e instrumentalizar toda gama de atores desestabilizadores possíveis não é nova, não se pode determinar que isso seja um monopólio dos Estados Unidos, muito embora possa ter suas origens sistematizadas na teoria geopolítica norte-americana.

Por fim, é possível que opere uma certa tendência a caracterizar todo e qualquer processo de mobilização massiva contra um governo vigente de guerra híbrida. Designar processos tão distintos entre si, tais como a Primavera Árabe a Revolução Laranja ucraniana, por exemplo, pode resultar em uma simplificação que mais reduz a complexidade de tais eventos, do que desnudam seu sentido profundo. Seja como for, isso não se sobrepõe ao fato de que a discussão oferecida por *Guerras híbridas, das revoluções coloridas aos golpes* seja tanto atual quanto necessária para todos os que estão atentos às drásticas transformações do panorama internacional, e nacional, que estamos vivenciando hoje.

REFERÊNCIAS

- KORYBKO, ANDREW. **Guerras híbridas, das revoluções coloridas aos golpes**. 2018. São Paulo, Editora Expressão Popular.
- MATTIS, J. HOFFMAN, H. **Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars**. 2005. Disponível em <<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2005/november/future-warfare-rise-hybrid-wars>> Acesso em 24/08/2019.

*Recebido em 18 de julho de 2019.
Aprovado em 28 de agosto de 2019.*

COPYRIGHT:

Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.

This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.



NORMAS DE SUBMISSÃO

Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: Conjuntura; Pesquisa e Leitura (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 20 mil caracteres (incluindo espaços); os artigos de pesquisa devem conter cerca de 35 mil caracteres (incluindo espaços); e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 5 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As contribuições devem ser inéditas, e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
5. As contribuições não devem conter dados sobre o autor. Estes (nome completo, titulação, filiação institucional – com o nome completo da instituição – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista;
6. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
7. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
8. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
9. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em português e em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras. Caso o idioma de submissão seja diferente do português, as contribuições também devem apresentar 3 palavras-chave, Título e Resumo na língua original de elaboração do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas, nos campos destinados a elas, no momento da submissão;
10. As contribuições deverão ser apresentadas em documento Word 97-2003 ou superior, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos;
11. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas;
12. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10;
13. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho, de acordo com o seguinte formato:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.
SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo do livro. Cap.X, p. xx-xx. Cidade: Editora, Ano.
SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: <Link para o artigo>. Acesso em dia mês ano.
SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade de Brasília, Ano, (nº de páginas) p.
SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: <link para a notícia>. Acesso em dia mês. ano.
14. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023/2002 da ABNT;
15. Só serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com as normas estabelecidas pela revista.
16. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

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. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman 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, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

SUBMISSION STANDARDS

Author Guidelines

1. CONJUNTURA AUSTRAL journal publishes scientific articles and book reviews;
2. The journal is divided in three sections: Scenario Analysis; Research and Review (book review);
3. The scenario analysis should be between 8,000 and 20,000 characters (including spaces); research articles should contain about 35,000 characters (including spaces); and book reviews should contain about 5,000 characters (including spaces);
4. Contributions must be original, and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
5. The submitted files must not contain information about the author. Full name, title, institutional affiliation (with the full name of the institution) and e-mail must be inserted in the respective fields of the journal's submission platform;
6. It is mandatory to fill out all the information required on the submission form;
7. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
8. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
9. Contributions must be accompanied of: 3 keywords in Portuguese and 3 keywords in English; Title in English and in Portuguese; Abstract in English and in Portuguese, both with up to 50 words. If the original submission language is Spanish, contributions must also contain 3 keywords, Title and Abstract in that language. Moreover, the information referred to above must be inserted in the respective fields of the submission form.
10. Contributions must be submitted in a Word 97-2003 (or higher version) document, Times New Roman, font size 12, 1.5 spacing, without spaces between paragraphs;
11. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature and should not contain references;
12. Direct quotations should follow the ABNT NBR 10520/2002 norm: if they contain up to three lines they must be distinguished by quotation marks; if they contain more than three lines they must be inserted in a different paragraph indented 4cm on the left, with simple spacing and font size 10;
13. References should be in alphabetical order of surnames, and must appear at the end of work, according to the following format:

SURNAME, Name. Book title: subtitle. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name; SURNAME, Name. Title Chapter/Article. In: SURNAME, Name; SURNAME, Name. Book title: book's subtitle. Chapter X, p. xx-xx. City: Publisher, Year.

SURNAME, Name. Article Title. Periodic Name. v.X, n.X, p. xx-xx, year. Available at: <Link to article>. Access on day month year.

SURNAME, Name. Title of academic thesis: Subtitle. Doctoral Thesis in (course), University of Brasilia, year, (number of pages) p.

SURNAME, Name. Title of newspaper news / magazine. Newspaper/magazine name. City, day month year (of publication). Available at: <link to the news>. Access on day month year.

14. In case you have any questions regarding references formatting, refer to the ABNT NBR 6023/2002 norm;
15. Only contributions that fully comply with the Author Guidelines will be forwarded for the peer review process.
16. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style and bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".

INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Ulrich Web
- Boletim Mundorama
- Bibliografía Latinoamericana
- Open Academic Journal Index
- GIGA Information Centre
- WorldCat
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Portal de Periódicos CAPES
- Sumários de Revistas Brasileiras
- Directory of Open Access Journals
- Journal Tables of Contents (TOCs)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)