

CAPACIDADE INDUSTRIAL: O CAMINHO PARA A PRONTIDÃO TECNOLÓGICA?

Clarice Saraiva e Samira Scoton

CICLOS HEGEMÔNICOS E PODER NAVAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA DAS TRANSIÇÕES HEGEMÔNICAS NO SISTEMA INTERNACIONAL

Giovana Esther Zucatto Correio
Luis Rodrigo Machado Correio

AS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS E OS GASTOS MILITARES – UM ESTUDO QUANTITATIVO DO CASO BRASIL

Vinicius Damasceno do Nascimento

FMI E BIS, ARTICULAÇÃO INTRA INSTITUCIONAL NO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL

Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli

A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA: FATORES DE FORMAÇÃO DISCURSIVA QUE EXERCEM INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL-MILITAR

Aline Rigão Pedroso e Paulo Pereira Santos

DESAFIOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE RUANDA E REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

Patrícia Matos Pereira Ferreira
Victor Leandro Chaves Gomes

A BATALHA DA INGLATERRA E A II GM: A VITÓRIA SOBRE A ALEMANHA

Maria Lucia Valada de Brito
Claudia Maria Souza Antunes

DIREITO OPERACIONAL MILITAR: A ADEQUAÇÃO DO USO DA FORÇA À LEGALIDADE

Arones Lima da Rosa

A EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO NA MARINHA DO BRASIL NO PÓS-GUERRA FRIA: O CASO DA AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA S.A.

Fernanda das Graças Corrêa

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

**Revista Brasileira
de
Estudos Estratégicos**

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
Rio de Janeiro
2017

Copyright © 2017 by Instituto de Estudos Estratégicos
Universidade Federal Fluminense

CONSELHO EDITORIAL
EDITORA LUZES – COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA

EDITORES

Diretor-Presidente: Ubirajara Carvalho da Cruz
Diretora Executiva: Shirley Santos da Cruz

CONSULTORIA

Profª Catarina Laboré Madeira Barreto Ferreira
Prof. Paulo Pereira Santos
Prof. Paulo Roberto Batista

CONSELHO EDITORIAL ACADÊMICO

Conselheiro-Executivo: Prof. Marcio Rocha

CONSELHEIROS

Prof. Adílio Jorge Marques (UFF)
Embaixador Alexandre Addor Neto (MRE)
Profª Beatriz Bissio (UFRJ)
Prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UNB/ESUDE/UNASUL)
Prof. Jorge Calvário dos Santos (ESG)
Prof. José Miguel Arias Neto (UEL)
Prof. Marcos Costa Lima (UFPE)
Prof. Sérgio Aguillar (UNESP/Marília)
Profª Patrícia de Oliveira Matos (PPGCA/UNIFA)
Prof. William Moreira de Souza (EGN)

Capa

Concepção: INEST/Arte: Editora LUZES

Permitida a reprodução desde que citada a fonte e o(s) autore(s)

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Ficha Catalográfica INEST/UFF

Revista Brasileira de Estudos Estratégicos: **Instituto de Estudos Estratégico da Universidade Federal Fluminense - INEST/UFF.**

V. 9 nº 18 (jul-dez 2017), Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2017

256 p.

ISSN 2448-0223 (Edição Impressa)

ISSN 1984-5642 (Edição Online)

1. Ciência Política. 2. Estudos Estratégicos. 3. Relações Internacionais. I. Núcleo de Estudos Estratégicos – UFF.

CDD 320

2017
Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SUMÁRIO - REST V. 9 nº 18 jul-dez 2017

CAPACIDADE INDUSTRIAL: O CAMINHO PARA A PRONTIDÃO TECNOLÓGICA?	7
Clarice Saraiva e Samira Scoton	
CICLOS HEGEMÔNICOS E PODER NAVAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA DAS TRANSIÇÕES HEGEMÔNICAS NO SISTEMA INTERNACIONAL	45
Giovana Esther Zucatto Correio e Luís Rodrigo Machado Correio	
AS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS E OS GASTOS MILITARES – UM ESTUDO QUANTITATIVO DO CASO BRASIL	71
Vinícius Damasceno do Nascimento	
FMI E BIS, ARTICULAÇÃO INTRA-INSTITUCIONAL NO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL	111
Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli	
A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA: FATORES DE FORMAÇÃO DISCURSIVA QUE EXERCEM INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL-MILITAR	137
Aline Rigão Pedroso e Paulo Pereira Santos	
DESAFIOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE RUANDA E REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	149
Patrícia Matos Pereira Ferreira e Victor Leandro Chaves Gomes	
A BATALHA DA INGLATERRA E A II GM: A VITÓRIA SOBRE A ALEMANHA	173
Maria Lucia Valada de Brito e Claudia Maria Souza Antunes	
DIREITO OPERACIONAL MILITAR: A ADEQUAÇÃO DO USO DA FORÇA À LEGALIDADE	199
Arones Lima da Rosa	
A EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO NA MARINHA DO BRASIL NO PÓS-GUERRA FRIA: O CASO DA AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA S.A.	223
Fernanda das Graças Corrêa	

CAPACIDADE INDUSTRIAL: O CAMINHO PARA A PRONTIDÃO TECNOLÓGICA?

Clarice Saraiva¹
Samira Scoton²

Resumo

O presente artigo pretende discutir a importância do gerenciamento da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, abordando a necessidade da prontidão tecnológica, com vistas a melhorar a capacidade militar brasileira, posto que a modernidade e a sustentabilidade são dois dos quatro componentes desta. Analisa-se, a partir de experiências brasileira e estrangeiras, a adequabilidade de um órgão responsável, de forma centralizada e integrada, pela aquisição de produtos de defesa e fomento da P&D na área da defesa. Este órgão reuniria recursos financeiros e humanos, possibilitando aquisições de produtos de defesa e o desenvolvimento de tecnologia de forma mais célere, eficaz e econômica. Sendo assim, o artigo pretende responder à pergunta: Dada a complexidade e importância do setor industrial de defesa para o preparo e sustentação da Defesa Nacional, quais são as lições que podemos tomar das experiências estrangeiras exitosas no que tange a organização de suas estruturas de Defesa para o fomento de tecnologia autóctone? A hipótese é que o governo precisa atuar como agente central na Base Industrial de Defesa, através de uma agência que aparelha e mantém as Forças Armadas em funcionamento, visando a prontidão tecnológica enquanto a materialização do conhecimento à área militar.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa, Capacidade Militar, Prontidão Tecnológica, Aquisições em Defesa, Produtos de Defesa.

¹ Clarice Saraiva Andrade é pós-graduanda em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra, graduada em Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, e

² Samira Scoton é pós-graduanda em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra, graduada pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Abstract

This paper intends to discuss the importance of the management of Brazilian's Defence Industrial Base, approaching the necessity of technological readiness, in order to increase Brazilian military capability, since modernity and sustainability are two of its four components. Brazilian and foreign experiences are analyzed with a view to the suitability of an agency responsible, in a centralized and integrated way, for the acquisition of defence products and promotion of defence R&D. Such Agency, would gather financial and human resources, enabling faster, more efficient and cheaper acquisition and technology development. Therefore, this paper intends to answer the following question: given the complexity and importance of the industrial defence sector to prepare and support the National Defence, what are the lessons we could get from successful foreign experiences regarding the organization of their defence structures for the development of indigenous technology? The hypothesis is that the government has to act as a central agent by means of an agency that develops and supports Armed Forces operations, regarding technological readiness as the materialization of knowledge to military issues.

Keywords: Defence Industrial Base, Military Capability, Technology Readiness, Defence Acquisition, Defence Products.

1. Introdução

O caráter da guerra mudou. Cada vez mais a tecnologia, de maneira geral, está presente no campo de batalha. Sendo assim, é imprescindível pensar em capacidade militar levando em consideração os impactos que a tecnologia traz para a realização das missões militares. Mas como obtê-la? É concebível ter Forças Armadas bem equipadas e preparadas para o combate buscando tecnologias no mercado externo? Como apoiar a indústria de defesa nacional de modo que incentive a produção de conhecimento tecnológico cujo emprego contribua para o aumento da capacidade militar?

Nas palavras de Longo (2007, p. 130), “a capacidade de agregar valores, principalmente intangíveis, aos seus bens e serviços inovadores é que seria o fator decisivo para o progresso e para o poderio nacional, com consequentes reflexos na sua soberania, segurança e defesa”. Dessa forma, se o país não tiver uma base científico-tecnológica sólida, estará dependente de tecnologia externa, ficando suscetível a possíveis cerceamentos tecnológicos, além do deficit em recursos humanos e em inovação. Portanto, a busca pela prontidão tecnológica se mostra necessária em um panorama em que a inovação é uma das peças-chave do atual cenário de defesa.

Entretanto, antes de adentrar a problemática da prontidão tecnológica e a sua significância na determinação de um alto nível de produção tecnológica autóctone, é necessário compreender como isto se relaciona com a preparação do poder militar. Sendo assim, esse artigo fará uma breve exposição sobre capacidade militar, base logística de defesa e a centralidade da questão tecnológica, abordando a Base Industrial de Defesa, bem como suas singularidades e vulnerabilidades e seu papel no provimento de produtos tecnológicos.

Posteriormente, será abordada a estrutura que orienta as aquisições de produtos de Defesa e sua organização. Por fim, discorrer-se-á sobre o modelo da *Direction Générale de l'Armement* francês e quais exemplos poderiam ser tomados dessa experiência para o caso da Defesa brasileira.

Capacidade Militar

Segundo o “*Dictionary of Military and Associated Terms*”³ do U.S. Department of Defense, capacidade militar é “a habilidade de alcançar um específico objetivo nos tempos de guerra (vencer uma guerra ou uma batalha, destruir um alvo determinado). Isto inclui quatro grandes componentes: estrutura de força, modernização, prontidão e sustentabilidade” (tradução livre).

Já segundo a *RAND Corp.*, em formulação de uma metodologia

³ Military capability — The ability to achieve a specified wartime objective (win a war or battle, destroy a target set). It includes four major components: force structure, modernization, readiness, and sustainability. Dictionary of Military and Associated Terms, U.S. Department of Defense, 2005. p. 335.

para mensurar poder nacional e a capacidade militar, compreende que esta seja, em última instância, a proficiência em combate de um país⁴. Ou seja, a capacidade militar não é apenas o que um país possui em termos militares, mas o que ele pode efetivamente alcançar, enquanto consequência de suas posses. Então, de acordo com a metodologia, para um país atingir a proficiência em combate, ele necessita integrar seus recursos estratégicos e sua capacidade de conversão em produção de forças militares.

Em ambas as definições, a capacidade militar não está apenas apoiada nos aspectos militares de um país. Ela depende de uma mobilização nacional para a sua produção. E, igualmente, em ambos os casos, não é uma tarefa proporcionada e sustentada apenas pelas Forças Armadas. Esta tarefa inclui uma integração de todo o arranjo da base nacional industrial, mais especificamente da Base Industrial de Defesa (BID), em fornecer os produtos necessários para as operações militares. Além da BID, também deve-se considerar a atividade de manutenção de todos os recursos essenciais para o seu funcionamento. Define-se, nesse sentido, capacidade militar como a somatória de capacidade de combate (operacional) e capacidade de logística de defesa (em apoio a operações, a indústria e a inovação) (Brick, 2011).

Base Industrial de Defesa nos Documentos de Defesa

Nos documentos de defesa brasileiros, a importância da Base Industrial de Defesa para o preparo e manutenção de um sistema de defesa é evidenciada nestes novos marcos para a defesa nacional.

No contexto da Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2016, os documentos reconhecem que no ambiente nacional há uma falta de regularidade nas aquisições de produtos de defesa (PRODE), e que isso tem desestimulado os investimentos por parte da BID. Mas, visando reverter esse o quadro, em ambos é ressaltada a necessidade de fomento à indústria nacional de defesa, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico e a parcerias entre os setores público e privado.

Tendo a Base Industrial de Defesa grande importância para o

⁴ TELLIS, Ashley J.; BIALLY, Janice; LAYNE, Christopher; MCPHERSON, Melissa. Measuring National Power in the Postindustrial Age, MR-1110-RAND Report. USA, 2000.

desenvolvimento e sustentação dos produtos de defesa do país, em 2012, o setor recebeu um regime especial de tributação, chamado de "RETID", com o advento da Lei nº 12.598/2012. Para tanto, o Ministério de Defesa (MD) entende a Base Industrial da Defesa como:

o conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa – bens e serviços que, por suas peculiaridades, possam contribuir para a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país⁵.

Atualmente, a BID está com dificuldades de se auto sustentar⁶. O governo percebeu essa problemática e se propõe a incentivar sua sustentação. Sem uma forte participação do governo, a BID não consegue inovar por conta própria. Um dos motivos se deve a sua atuação ser mais voltada para o mercado de consumo de bens imediato, deixando de lado o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de longo prazo⁷. É nesse contexto que se demanda atenção ao conceito de Base Logística de Defesa.

Base Logística de Defesa

Segundo Brick (2011, p. 6), a BID não é um termo apropriado para definir um sistema que é bem mais abrangente do que instituições que fazem parte do desenvolvimento e fabricação de produtos de defesa, embora tenha havido uma progressão na definição de BID. A Base Logística de Defesa (BLD) pode ser definida como:

⁵ Base Industrial de Defesa, Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa>> Acesso em: 2 novembro 2017.

⁶ De acordo com constatações na END (2016) e PND (2016).

⁷ Análise do COMDEFESA, Fiesp, 2011. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/a-industria-de-defesa-e-as-complexidades-da-inovacao/>>. Acesso em: 02 novembro 2017.

o agregado de tecnologias, materiais e recursos humanos, formando um todo orgânico (um sistema) necessário para desenvolver e sustentar os instrumentos da defesa, mas também profundamente envolvido no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo (Brick, 2011, p. 6).

Portanto, a abrangência deste sistema envolve toda uma capacidade educacional, científico-tecnológica e industrial voltada para a criação de inovação e suplementos para a defesa. A estrutura da BLD, então, envolve o governo, as empresas, os investimentos, os centros tecnológicos e o seu pessoal, as inovações resultantes de P&D, as aquisições e o próprio arcabouço legal. Portanto, a BID é uma parte da BLD.

Ainda segundo Brick (2011), os Instrumentos da Defesa são compreendidos como as Forças Armadas e a BLD. As Forças Armadas dizem respeito à capacidade operacional, enquanto a BLD diz respeito à capacidade industrial e de inovação, e sua importância reside na sua imprescindibilidade para o aparelhamento e sustentação das Forças Armadas. Em outras palavras: a BLD cuida da construção do poder e as Forças Armadas o põe em utilização.

Esses processos ocorrem em diferentes contextos. Para alcançar a construção e manutenção do poder é preciso pensar na própria preparação para a guerra. Só após a sua obtenção é que se pode pensar no uso efetivo do poder.

Em muitos países (por exemplo Suécia, França, Reino Unido, Espanha, Holanda, Israel e Índia), o processo de aparelhamento e sustentação das Forças Armadas é feito por uma organização que cuida desta grande logística. Entretanto, no Brasil, as Forças Armadas, mesmo depois da criação do Ministério da Defesa – em 1999 –, ainda cuidam dos assuntos de defesa enquanto seus próprios formuladores. Tomemos brevemente o histórico de aquisições no caso brasileiro.

Em *“Obtenção de Produtos de Defesa no Brasil: O Desafio da Transferência de Tecnologia”*, William de Sousa Moreira traz uma elucidação sobre a estrutura de obtenção de produtos de defesa no Brasil e seu histórico. Ele chama atenção para uma forma de aquisição de produtos de defesa (*Defense Acquisition* ou *Defense Procurement*) cujo modelo está baseado em uma estrutura mais integrada e centralizada através do Ministério da Defesa. No Brasil, esse processo

tem uma herança de descentralização. Os antigos ministérios lograram certa autonomia de planejamento e, além disso, partiam deles as necessidades de aparelhamento perante o governo (Moreira, 2011, p. 131).

Na ocasião da criação do Ministério de Defesa e da extinção do quarto ministério (EMFA), que carecia de autonomia perante as outras forças, a lógica de aquisição teria sido alterada. Com o decreto nº 6.703 em 18 de dezembro de 2008, em que se aprovou a Estratégia Nacional de Defesa, dentre as providências está a formulação e execução da política de obtenção de produtos de defesa, centralizadas no Ministério da Defesa, sob a responsabilidade de uma secretaria de produtos de defesa, admitida a delegação na sua execução. Em agosto de 2010, a Lei Complementar nº 136 atribuiu ao MD a competência de formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa empregados nas atividades operacionais, ainda sendo admitidas delegações às Forças. Esses dispositivos, além de estabelecer algumas competências do MD, também o fortalecem politicamente (Ibid. p. 132, grifo nosso).

Então, na visão do autor, no novo Ministério da Defesa, a obtenção de produtos de defesa tem uma visão mais holística através de uma secretaria especializada, devido a contemplação de ressalvas de delegação. Este modelo apresenta vantagens de flexibilização e desvantagens de centralização. As vantagens dizem respeito a economia de recursos como a informação, a redução de custos e processos, recursos humanos, e padronizações. Já as desvantagens equivalem à compatibilização de especificações de ambientes distintos, custos de transporte, dentre outros (Ibid., p. 134).

Neste sentido, a experiência com a centralização e integração da obtenção de PRODE em outros países têm se mostrado de grande êxito, como no caso da *Direction Générale de l'Armement* (DGA) responsável pelas aquisições das Forças Armadas da França. Contudo, neste modelo, a agência é a única responsável pelas aquisições.

Nos países que adotaram esse modelo, o processo de aquisição de produtos de defesa é considerado tão importante a ponto de haver programas voltados apenas para a formação de pessoas para atuar nesta atividade, como é o caso da *Defense Acquisition University* (DAU) nos Estados Unidos. Também há na Índia uma discussão sobre as lições que podem ser aprendidas através do exemplo francês para resolver ou, ao menos, amenizar os problemas com as aquisições na defesa indiana (Behera, 2017).

Para uma melhor análise, expõe-se o histórico e o cenário atual da Base Industrial de Defesa, bem como suas vulnerabilidades, suas especificidades, e sua relação com a necessidade da fomentação do conhecimento para alcançar a autonomia tecnológica do Brasil na Defesa Nacional. Uma das vulnerabilidades diz respeito a prontidão tecnológica e será abordado a seguir.

2. Prontidão tecnológica: definição e importância

Para chegar na temática da prontidão tecnológica, faz-se necessário compreender como a palavra “tecnologia” é tratada na PND e na END de 2016, bem como qualificar as diferenciações nas definições de *know why* e *know how*.

É essencial na abordagem de tecnologia mencionar a Ciência, uma vez que só através do conhecimento científico pode-se chegar no domínio necessário para se atingir um alto nível de tecnologia.

O binômio Ciência e Tecnologia está explícito na END e na PND (2016) como uma das cinco expressões – política, econômica, psicossocial, militar e científico tecnológica – de Poder Nacional. Deste modo, para a criação de capacidade militar é obrigatória a conjunção de esforços de investimentos em C&T a fim de concretizar o Poder Nacional. Ainda, na PND e END está sublinhada a vontade do país em superar uma posição de comprador de tecnologia para a de vendedor desta, inclusive para o mercado externo.

Longo (2007, 2011) constata que a questão das definições confusas acerca das palavras “tecnologia” e “técnica” pode levar a uma má compreensão do verdadeiro potencial ou independência de uma indústria ou nação. O autor afirma que a palavra tecnologia tem sido usada mesmo quando apenas indica uma mera técnica.

Segundo o autor (Longo, 2011, p. 4), tecnologia diz respeito ao domínio do conhecimento (*know why*), sendo aquele que sabe como produzir um meio. Já a técnica está associada à capacidade de operá-lo (*know how*), reduzido apenas ao seu uso. Ou seja: quem desenvolveu as instruções é justamente o detentor do conhecimento materializado (a tecnologia); já quem apenas comprou as instruções (técnica) não necessariamente absorveu o conhecimento. Por este motivo, tecnologia não pode ser entendida como uma tradução de *know how*. Nesse sentido, Longo define tecnologia como:

No nosso entendimento, a tecnologia pode ser, simplificada, definida como sendo o conjunto organizado de todos os conhecimentos científicos, empíricos ou intuitivos empregados na produção e comercialização de bens e serviços (Longo, 2007, p. 114).

O autor traz o conceito de que tecnologia pode ser entendida como um conjunto de conhecimentos ou como uma atividade. Como conjunto de conhecimentos, ela se refere a tudo acima, incluindo "*conhecimentos teóricos e práticos, bem como os meios físicos, know how, métodos, procedimentos produtivos, gerenciais e organizacionais*". Como atividade, ela é "a busca de aplicações para conhecimentos já existentes". Além disso, quando se fala em transferência de tecnologia, sua concepção só está verdadeira se foi efetivamente transferido ao comprador todos os conhecimentos que levaram a construção daquela tecnologia – o seu domínio – e não meramente as instruções para operá-la (Ibid., p. 115).

Para mais, Eduardo Brick (2014, p. 4) elucida que a Ciência pode ser entendida como "conjunto de conhecimentos que explicam o funcionamento do Universo". Desta maneira, o *know why* é saber o "por que" as coisas funcionam de determinada maneira. Em adição, a tecnologia diz respeito a "*um conhecimento para realizar alguma coisa desejada e/ou necessária*". Esse conhecimento mais prático é chamado de *know how*. Sendo assim, a tecnologia pode ter base científica ou não (como no caso da pura técnica). Entretanto, o *know how* aqui aspirado é aquele que detém base científica, uma vez que se sabendo o caminho para explicar os fenômenos se pode também chegar a novas maneiras de fazê-lo (inovação).

Devido a isso, entende-se como tecnologia o conhecimento materializado em um bem ou em um serviço e, com ele, todo o processo que levou até a sua operação. Em cima disto, devido ao seu caráter privado, o domínio do conhecimento que gerou a tecnologia vai além das pessoas que a desenvolveram.

Frequentemente, por conta dos recursos de investimentos e de múltiplos conhecimentos, o desenvolvedor não é um ator singular, mas um grupo de atores envolvidos no âmbito de uma instituição, seja ela uma empresa, a academia, ou um centro tecnológico.

Portanto, afirma-se que o conhecimento tecnológico é, em sua maioria, institucional, uma vez que para alcançá-lo se exigem longos processos e várias pessoas, de diferentes especialidades, neles envolvidas.

Nesta conjuntura, criou-se um sistema de mensuração chamado “nível de prontidão tecnológica” (*Technology Readiness Levels*), o qual avalia o nível de maturidade de determinada tecnologia. Cada projeto de tecnologia é avaliado em relação aos parâmetros de cada nível e, em seguida, lhe é atribuído uma classificação TRL com base no progresso dos projetos. Os níveis vão de 1 a 9, sendo que o mais alto é o nível 9, conforme demonstrado abaixo:

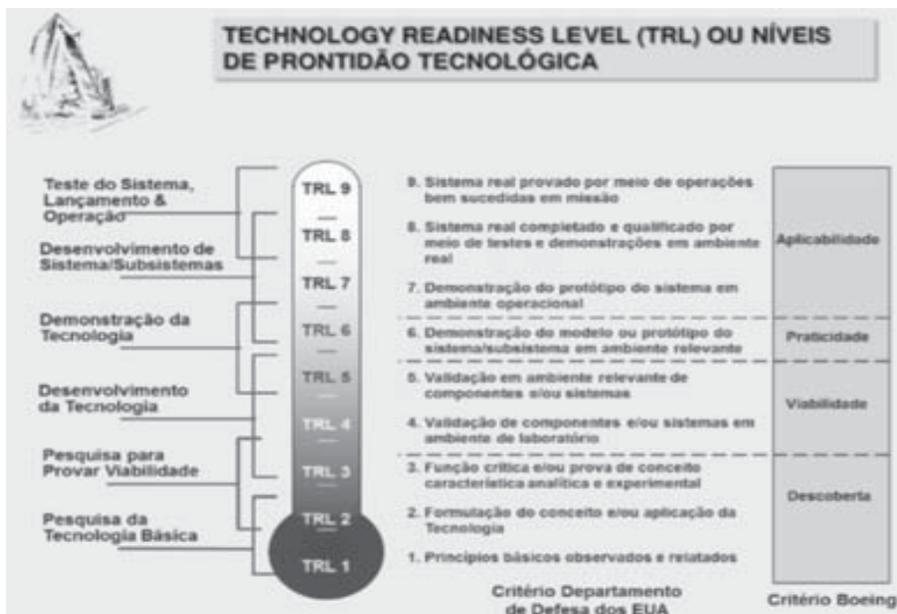


Figura do Nível de Prontidão Tecnológica⁸

Isso posto, pergunta-se: qual é o motivo da centralidade na questão da tecnologia? Ora, ao considerar que, pelo menos, duas das três Forças existentes operam exclusivamente através de meios tecnológicos, será impossível pensar em ter capacidade militar sem os recursos materiais avançados. Marinha não opera sem navios, submarinos; Aeronáutica não opera sem aviões; Exército não pode abandonar suas armas e voltar ao uso de espadas, lanças e escudos; esse é um ponto fundamental.

⁸ FIESP. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/saepr/painel-4-fiespanastaciokatsanos>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2017.

A adoção da tecnologia na área militar tem sido entendida como parte de uma revolução na natureza da guerra, denominada de *Revolution in Military Affairs*. Nela, é praticamente impossível de pensar em retorno a maneira de “guerrear” à moda antiga. Gradualmente há o emprego de novas tecnologias, principalmente no que diz respeito à tecnologia da informação e às comunicações (Longo, 2007, p. 123).

As tecnologias são substituídas por outras resultantes de mais conhecimento, mais processos, mais agregado científico-tecnológico avançado, tornando rapidamente a tecnologia existente obsoleta, mudando a natureza da guerra e das operações de combates. Países desenvolvidos investem frequentemente em C&T e em P&D a fim de estar na fronteira tecnológica, criando novas demandas para suas produções em ciclos contínuos. Em vista disso, o conhecimento resultante de todo o processo que culminou em determinada tecnologia é de extrema importância, uma vez que o seu acúmulo serve de base para a inovação em uma indústria produtiva. É justamente neste contexto que se encontra um alto nível de prontidão tecnológica.

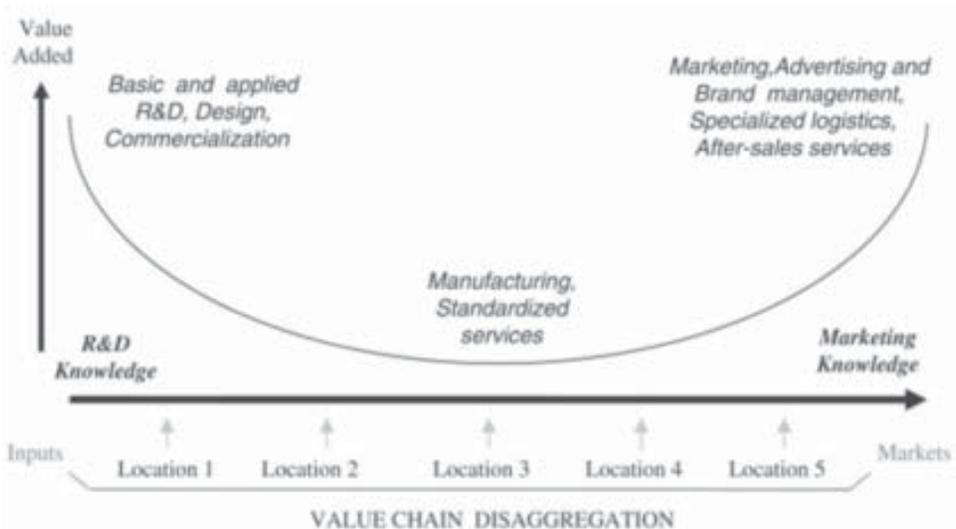


Figura do “smiling curve”⁹.

⁹ YE, Ming; MENG, Bo; WEI, Shang-Jin. Measuring Smile Curves in Global Value Chains. Institute of Developing Economies – Japan External Trade Organization. 2015. Disponível em: <<http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Dp/530.html>>. Acesso em: 20 dezembro 2017.

Nesta conjuntura, tomemos o conceito de "*smiling curve*", cunhado por Stan Shih, em 1992, fundador da Acer em Taiwan, como uma ilustração gráfica para mostrar os estágios dos ganhos na cadeia de valor global. Nele, o processo de fabricação é o que menos agrega valor a um produto, enquanto a P&D, em um extremo, e o serviço ao consumidor, em outro, são os pontos que geram maiores ganhos. Países detentores de alto nível tecnológico estão no controle de todo o ciclo de agregação de valor, frequentemente levando os custos de fabricação para países onde a mão de obra é mais barata, como uma estratégia para diminuí-los. Isso é alarmante para o Brasil, uma vez que não basta a fabricação em solo brasileiro, mas a própria P&D por nossas empresas. Com isso, o país pode também decidir onde serão realizadas as próximas etapas do processo, bem como para quem aquele produto será vendido. Se um país fica apenas com a fabricação, ele não detém o know how de base científica (não domina o know why) e participa apenas como mão de obra de baixa qualificação, gerando poucos lucros ao próprio país.

Não obstante, em tempos de paz o Estado tem a oportunidade de se preparar para conflitos futuros. Neste ínterim, é interessante observar que é mais vantajoso para o Estado o investimento em P&D de tecnologias para empregar em cenários futuros do que fazer grandes investimentos em meios ociosos, altamente custosos, que estão já no final do ciclo de vida ou em sua expansão. Abre-se aqui uma conjuntura favorável para o desenvolvimento de conhecimento na geração de tecnologia militar autóctone.

Assim sendo, conforme exposto anteriormente, capacidade militar exige desenvolvimento tecnológico. As Forças Armadas necessitam de sistemas que detenham um nível suficiente de modernização no enfrentamento de um inimigo, que só pode ser suprido através de agregação tecnológica. Embora isto não signifique que apenas a tecnologia seja determinante para o bom desempenho das operações militares.

Outra condicionante da necessidade do desenvolvimento autônomo é que muitas tecnologias são consideradas sensíveis. Governos e indústrias não tem interesse na transferência do conhecimento, pois esse lhe configura superioridade tecnológica e poder de negociação, como no caso emblemático da tecnologia nuclear. Outros casos envolvendo armas de destruição em massa também são objeto de cerceamento tecnológico. Entretanto, o

cerceamento não se restringe a armamentos nucleares, químicos ou biológicos, eles também envolvem uma ampla gama de tecnologias, desde munições, peças, materiais, engenharias, computadores, etc., tal como consta na *Technology Alert List* publicada pelo U. S. Department of State. (Longo, 2007, p. 129; Longo, 2009, p. 5).

Uma outra produção sobre tecnologia é a "*The Militarily Critical Technologies List*" preparada pelo *Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology* em que há uma lista detalhada de tecnologias avaliadas como "críticas" que visam proporcionar que os EUA mantenham suas capacidades militares superiores, apesar de não ser uma lista de exportação restritiva.

Nas palavras de Melo (Melo, 2015, p. 56-57), "*a produção de armamentos é um recurso tradicional de hard power, contribui para o poder militar das nações, seja pela dissuasão contra eventuais ameaças, seja pela projeção de força no cenário internacional*". A autora atenta para o risco de dependência de tecnologias de defesa, bem como do fornecimento de equipamentos advindos de outro Estado, para garantir a Defesa do país, visto que a rivalidade militar entre Estados leva à busca de superioridade militar tecnológica, reforçando a ideia da necessidade de desenvolvimento de tecnologia autóctone.

Em conclusão, segundo Longo (2007, p. 118) a tecnologia chega ao mercado através da pesquisa, com a finalidade de produção de novos conhecimentos e que envolve a experimentação destes. O desenvolvimento está entre a pesquisa e a produção da tecnologia na área industrial. É neste âmbito que se chama atenção para o imperativo de investimentos governamentais em parceria com a indústria, academia, centros tecnológicos e as Forças Armadas a fim de atuar em seu desenvolvimento.

Por consequência, as definições aparentes na PND e na END levam a concepção de que há interesse do país em querer conceber, produzir e vender a sua própria tecnologia que, por sua vez, depende de uma mobilização nacional a fim de se alcançar este objetivo.

Mas afinal, quem é responsável por guiar o país à desejada prontidão tecnológica? Quem materializará o conhecimento em tecnologia militar será a Base Industrial de Defesa através dos incentivos do Estado. A seguir será exposto o que faz da Indústria de Defesa um setor singular e de necessidade direta da ação do Estado em sua regulação, fomentação e manutenção. No mais, é o governo quem vai agir como um *link* entre a indústria e a academia no fomento da tecnologia autóctone.

3 Base Industrial de Defesa

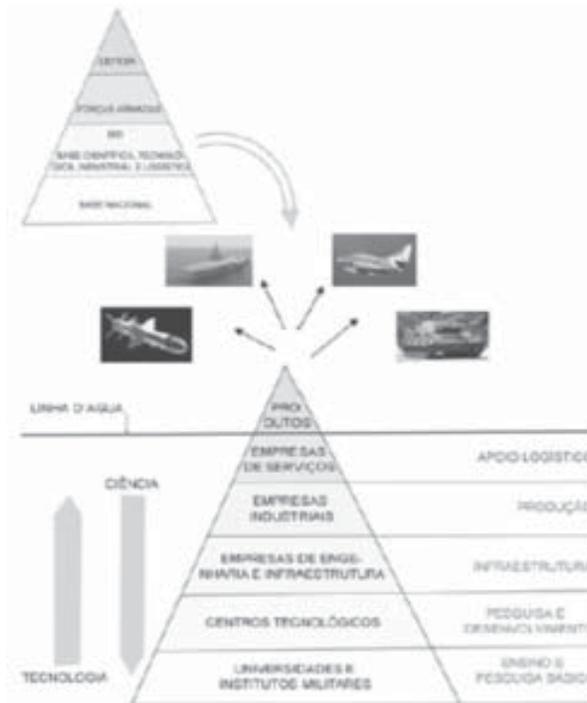
A discussão sobre a Defesa Nacional recentemente tem sido retomada devido à conscientização de que o Brasil é um país detentor de inúmeros recursos naturais que podem ser alvo de cobiça internacional. Detentor de uma vasta biodiversidade, água potável, recursos energéticos, etc., o país não pode desconsiderar a possibilidade de ter a sua soberania questionada. É relevante lembrar que o Brasil é o quinto maior país do mundo em sua extensão, sem considerar o entorno marítimo denominado Amazônia Azul, o que torna a missão das Forças Armadas ainda mais complexa, mesmo em tempos de paz. Entretanto, o árduo papel de assegurar a Defesa Nacional não está apenas atribuído às Forças Armadas, mas a toda sociedade brasileira.

Em face disso, houve alguns avanços acerca do tema: a END e a PND, assim como o Livro Banco de Defesa Nacional enquanto documentos norteadores para a nossa Defesa. Neles, está explícita a importância de um maior envolvimento de todos os seguimentos da sociedade com os assuntos de defesa (BRASIL, 2016b, p. 12), assim como a necessidade de uma forte defesa mesmo sendo um país pacífico (BRASIL, 2016a, p. 2).

Como uma das bases para a construção de uma forte defesa está a Base Industrial de Defesa. Nela recai a incumbência de:

manter atividades de pesquisa, desenvolvimento, produção e venda de produtos de defesa brasileiros e de dar condições de sustentabilidade à cadeia produtiva, ainda que submetida a regimes legal, regulatório e tributário especiais (BRASIL, 2016a, p. 25, grifo nosso).

De acordo com Cunha e Amarante (2011, p. 16-19), a defesa está apoiada em uma grande base que depende das Forças Armadas que, por sua vez, dependem da BID enquanto uma "*base científica, tecnologia, industrial e logística, nacional, de defesa*" e está apoiada na grande "*base nacional*". Em seguida, ele aponta que a BID está estruturada em uma pirâmide em que os produtos são a "*ponta do Iceberg*", sustentados em apoio logístico, produção, infraestrutura, P&D, ensino e pesquisa básica. Essas estruturas podem ser representadas em duas pirâmides:



Iceberg da Defesa e da BID.

De maneira geral, é na BID que os produtos nacionais serão produzidos para o uso na defesa pelas Forças Armadas, estrutura que depende de uma base maior: a base nacional. Conforme apresentado, a Base Industrial de Defesa é de grande importância para a Defesa Nacional. Só é possível uma defesa forte e autônoma se a nossa BID estiver atuante. Sendo assim, o setor da indústria de defesa é diferente dos demais setores industriais do país pela sua pertinência.

Características da BID

Quando se estuda a BID brasileira, constata-se que sua história está apoiada no papel central que as Forças Armadas têm para a sua existência. Isso significa que quem estava responsável por aparelhar a Marinha (MB), o Exército (EB) e a Aeronáutica (FAB) eram as próprias Forças.

Nas décadas de 70 e 80, foram empresas como a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) da MB, em 1982, a Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel) do EB, em 1975, e Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer) da FAB, em 1969, obtiveram uma parte significativa do mercado. As Forças tinham grande parte de suas necessidades supridas por estas empresas, apesar de ainda deterem uma baixa e média intensidade tecnológica (Melo, 2015, p. 143).

Entretanto, com as crises externas, as empresas de material de defesa sofreram e se viraram para o mercado externo como parte de uma política, a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (Pnemem), de 1974. Essa política obteve resultados consideráveis, mas que tiveram uma curta duração (Ibid.).

As produções acadêmicas convergem no destaque da BID brasileira até a entrada dos anos 1990, marcada por retrações no mercado interno e externo, principalmente em decorrência do fim da Guerra Fria (ABDI, 2011; Cunha, 2011; Melo, 2015).

Porém, não foi apenas o fim da Guerra Fria que determinou o desmantelamento da BID. Devido à crise econômica, o FMI teve bastante peso na imposição de medidas de austeridade que contivessem a crise econômica. Devido a estas orientações, fruto das suas vulnerabilidades, o Brasil teve de restringir gastos orçamentários, inclusive os investimentos no setor de defesa. Durante este período, várias empresas brasileiras do setor de defesa obtiveram grandes perdas e outras faliram (Carvalho, 2015).

Isso nos leva a uma primeira característica da BID: ela é marcada por oscilações nos mercados interno e externo que determinam a demanda para a indústria, principalmente quando o país está vulnerável a crises externas. Em tempos de relativa paz, o mercado de defesa tende a se retrair.

Uma segunda característica é que o mercado de armas não atende a vários consumidores dentro do Estado: o mercado de sistema de armas tende a ter como único consumidor o próprio Estado. Na falta do consumo estatal brasileiro, as empresas podem se voltar para o exterior, através do próprio Estado, com incentivos, a fim de adentrar outros mercados, como no caso da Pnemem.

Uma outra característica diz respeito ao caráter tecnológico necessário para a produção de sistemas de armas mais sofisticados. Ao contrário de sistemas mais simples, para sair da concepção à

comercialização do produto são necessários investimentos de longo prazo. Análises da Fiesp mostram a preferência do setor brasileiro em priorizar investimentos a curto prazo, voltados para uma cultura organizacional de disputa por mercado existente em vez de criar nichos de mercado (FIESP, 2011).

Com isso, outra característica consiste no indício de que produtos de defesa de alto agregado tecnológico não são tão acessíveis. A chamada transferência de tecnologia, conforme exposto, apenas ocorre quando todo o ciclo que gerou aquele conhecimento materializado é absorvido pelo país comprador. Países detentores de tecnologias avançadas evidentemente possuem vantagens na concepção de inovações, uma vez que já dominam o ciclo gerador daquela tecnologia (*know why*). A questão do cerceamento tecnológico é real e o desenvolvimento de tecnologias críticas militares, como tecnologia de submarino com propulsão nuclear, só podem ser verdadeiramente autônomas se desenvolvidas no âmbito do país. Comprar produtos tecnológicos no exterior, quando necessário, é uma forma de manter as Forças Armadas com os meios para operar. Porém, todo o processo de aquisição deve levar em consideração o Ciclo de Vida do sistema em negociação. Os recursos alocados para este tipo de aquisição são recursos que deixam de ser aplicados no investimento de CT&I de novas tecnologias e na sustentação da BID nacional.

Conforme se mostrou anteriormente, o conhecimento é algo institucional e depende de diferentes setores atuando em conjunto. Em vista disso, a parceria governo-indústria-universidade é importante para a materialização dos produtos de defesa.

E, finalmente, como última característica da BID, o Estado tem um papel indispensável no fomento do setor. Não é cabível que um setor tão importante para uma atividade essencial do país – a Defesa Nacional – seja regulado pela “mão invisível” do mercado.

Em face disto, o Estado brasileiro, através do RETID em 2013, procura estabelecer um regime tributário especial para a indústria de defesa. De acordo com a Lei nº 12.598, os produtos de defesa (PRODE) são “*todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa*”. Nisso, há uma abrangência do que

é considerado PRODE. Ainda na mesma Lei, Produto Estratégico de Defesa (PED) é definido como “*todo PRODE que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional*”. Aqui se agrega o caráter tecnológico à complexidade dos produtos de defesa.

Vulnerabilidades da BID

Ainda que exista um marco legal que visa fomentar a indústria de defesa brasileira, a dependência de tecnologia externa ainda é alta. Isso porque, conforme já mencionado, os investimentos em P&D são insuficientes para gerar a produção de tecnologia de defesa que o país necessita. Além disso, Carvalho elucida que:

o desenvolvimento de tecnologias inovadoras chamadas *Know Why*, requerem grandes somas de recursos em P&D disponíveis nas grandes empresas transnacionais. Essas novas tecnologias ainda são restritas e são desenvolvidas nos grandes centros de pesquisa desses países (Carvalho, 2013, p. 43-44).

Percebe-se, portanto, que determinados países que investem em tecnologias inovadoras dominam aquelas consideradas sensíveis e alcançam altos índices de prontidão tecnológica, os quais, por sua vez, interferem no índice de confiabilidade daquele país e daquela tecnologia. Dessa forma, os países que desempenham esta atividade se mantêm na dianteira no quesito estratégia tecnológica. O domínio tecnológico leva os países a terem um maior poder de negociação. Destaca-se que o poder não é apenas o próprio uso da força, mas a sua influência dos atores em condução aos resultados desejados. Em face disso, um país que não domina as tecnologias essenciais à sua defesa, como é o caso do Brasil, fica sujeito à decisão dos outros países em questões que tenham impacto em seus interesses.

Por sua vez, a alta dependência da compra de produtos externos mostra que o fomento ao desenvolvimento da tecnologia autóctone ainda é insuficiente, o que mantém o Brasil como um comprador de tecnologia. Se o país está dependente da compra de determinada tecnologia é porque não a produz, ou os seus custos não compensam uma produção.

Menciona-se que o desenvolvimento de tecnologia de defesa ocorre em longo prazo, dessa forma, é necessário que se sustente esse andamento. Em miúdos, é preciso que o Estado dê suporte a indústria de defesa para que ela culmine em inovação. Porém,

ainda persistem problemas que dificultam o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa, traduzindo isso numa insegurança do empresariado nacional em investir em produtos de defesa, por falta de uma política e regras claras para aquisições por parte das FA (Carvalho, 2013, p. 44).

Há, portanto, três pontos que causam vulnerabilidade na BID: a alta dependência de tecnologia externa, a baixa prontidão tecnológica e o baixo investimento interno no desenvolvimento de tecnologia (*know how* e *know why*).

A BID, conforme apresentado, é aquela que pode substancializar os produtos de defesa para serem empregados nas atividades das Forças Armadas, mas dependendo de toda uma estrutura prévia em sua base. Brick chama essa estrutura de Base Logística de Defesa (BLD). A Logística de Defesa envolve três atividades: (i) Logística de Aparelhamento (das Forças Armadas) diz respeito a: inteligência tecnológica, CT&I, indústria, mobilização e recursos humanos; (ii) Logística de Operações é o transporte, abastecimento, manutenção e saúde; e (iii) Logística da BLD é sobre o arcabouço legal, comercialização e financiamento, necessário ao seu próprio desenvolvimento e sustentação.

Entretanto, a infraestrutura industrial da defesa (a própria BID) diz respeito apenas às "*empresas e organizações envolvidas no desenvolvimento e fabricação de produtos de defesa*". Outras atividades são necessárias para atingir a materialização dos produtos de defesa, incluindo o próprio arcabouço legal adequado. Nesse contexto, a BID se insere na Base Logística de Defesa, sendo os produtos de defesa o último estágio de todo um processo que está envolvido no sistema BLD (Brick, 2011, p. 11).

Mas quem está à frente de fazer a governança do desenvolvimento e da sustentação da própria BLD?

4 Planejamento Tecnológico da Defesa

Voltando às definições de Brick (2011), o emprego do uso de poder e o preparo dele são coisas distintas e deveriam ser tratadas por diferentes responsáveis. De acordo com a base teórica deste artigo, novamente, entende-se que as Forças Armadas são responsáveis pelo uso do poder, quando operações militares de combate forem necessárias, enquanto uma outra Agência/Organização deveria ser a responsável pelo preparo do poder. Os responsáveis pelo preparo devem ser profissionais capazes de entender da complexidade do sistema militar para o projeto de força. Uma das responsabilidades de tal corpo é lidar com as aquisições de produtos de defesa (*Defense Acquisition*, ou *Defense Procurement*).

Na Defesa, o Ministério de Defesa é o produtor da segurança nacional e, na maioria dos países, é composto por uma combinação de elementos militares e civis. A defesa, portanto, é um componente do governo cujas diretrizes determinam os recursos (orçamento) para o cumprimento de suas tarefas. Nela, *Defense Procurement* é uma expressão para descrever a atividade de comprar ou adquirir PRODE, necessária para a incorporação dos meios físicos (não humanos) a serem empregados na defesa. Estes podem ser obtidos tanto no mercado interno como no mercado externo, dependendo de sua disponibilidade e custos, bem como das políticas que orientam sua aquisição (Markowski, 2010, p. 16).

Através dessa atividade, os elementos não humanos serão obtidos tanto para necessidades atuais como para necessidades futuras. A determinação do que é prioridade depende de planejadores estratégicos competentes para tal, identificando as opções de respostas militares, levando suas recomendações para o governo, que aloca os recursos, de acordo com sua disponibilidade (Ibid.).

O importante é perceber que esta atividade está diretamente ligada a uma indústria de defesa, seja no mercado interno ou externo, e a uma política industrial de defesa. Entretanto, conforme exposto na problemática deste artigo, e bem como o estabelecido na PND e END, o Brasil tem interesse em ter uma produção industrial nacional independente do exterior. Devido a isto, tomaremos este fato como uma diretriz, a partir do posicionamento do governo brasileiro, e priorizaremos alternativas para chegar a tal objetivo.

Direction Générale de l'Armement (DGA)

A *Direction Générale de l'Armement (DGA)*, inicialmente com o título de *Délégation*, criada pelo General de Gaulle em 1961, está vinculada ao *Ministère des Armées* e é de sua responsabilidade propor e aplicar a estratégia industrial de defesa. Ela então atua como agente estatal central no apoio, acompanhamento e orientação das indústrias francesas, assim como na obtenção de PRODE e de promoção de P&D no setor (Melo, 2015, p. 102).

No final da Segunda Guerra Mundial, a Europa tinha uma grande parte de seus armamentos militares fornecidos pelos EUA. Ao final dos anos 1950, a França mudou suas políticas para diminuir a sua dependência dos armamentos estadunidenses (Belin et al, 2017).

Dentre várias tentativas para resolver as problemáticas de uma fragmentação da indústria e dos requisitos das Forças, as obtenções foram centralizadas em apenas um ministério, mas sem obter sucesso. Essa centralização foi transposta quando a responsabilidade de aquisição foi delegada às Forças singulares, o que levou em duplicações de pesquisas, especialmente no intercâmbio com a indústria. Novamente uma reestruturação a mando de Gaulle reuniu a responsabilidade em apenas uma agência acima da hierarquia de qualquer civil ou militar. Essa reestruturação deu origem ao Ministério de Defesa, essencialmente o mesmo até os dias de hoje (Behera, 2013, p. 5).

Apesar de sua organização atual, a DGA teve sua estrutura modificada ao longo dos anos. Ela "*passou progressivamente de uma estrutura de produção de armamentos a uma de 'condução' de projetos complexos*". Em 1986, a DGA passou por uma reforma em que foi reforçada a sua competência em apoio às exportações. Nela, criou-se um serviço central de relacionamento com a indústria, assumindo a tutela da indústria de defesa francesa (Ibid., p. 103).

Entretanto, com a mudança no contexto mundial no pós-Guerra Fria e com as retrações nos orçamentos destinados à defesa, observou-se um fim na política de armamentos baseada na autonomia tecnológica e industrial. Em 1996, a DGA deixou de ter centralidade na política de armamentos e passou por uma reestruturação decorrente da profissionalização das Forças e redução de seu efetivo. Nessas circunstâncias, a DGA teve redução em seus programas e investimentos. A então agência foi deixada de ser mencionada e não esteve presente como o "rosto" das produções tecnológicas.

Entre os anos de 2012 e 2014, a DGA sofreu uma diminuição progressiva do seu quadro de funcionários (Ibid., p. 104).

Melo diz que até os anos 2000 o *Direction des Recherches, Études et Techniques* (DRET), criado durante o governo de Pompidou (1969-1974), no âmbito da DGA, era responsável pela pesquisa e inovação; ou seja, dividia com a própria DGA os recursos orçamentais. Em decorrência destas reformas, houve a fusão entre departamentos (como no caso do DRET). A autora diz que engenheiros militares do DGA afirmam que esta diminuição fez com que a agência perdesse competências e capacidades, tendo o seu nível de expertise comprometido para o futuro.

Entretanto, isso também teria levado uma menor centralização da responsabilidade na DGA, quanto aos investimentos em P&D para a indústria. Em face disto, a relação da DGA com as empresas teria evoluído ao longo do tempo. A DGA hoje já não tem voz determinante, mas ainda exerce um papel de persuasão e de influência na política industrial (Ibid., p. 107).

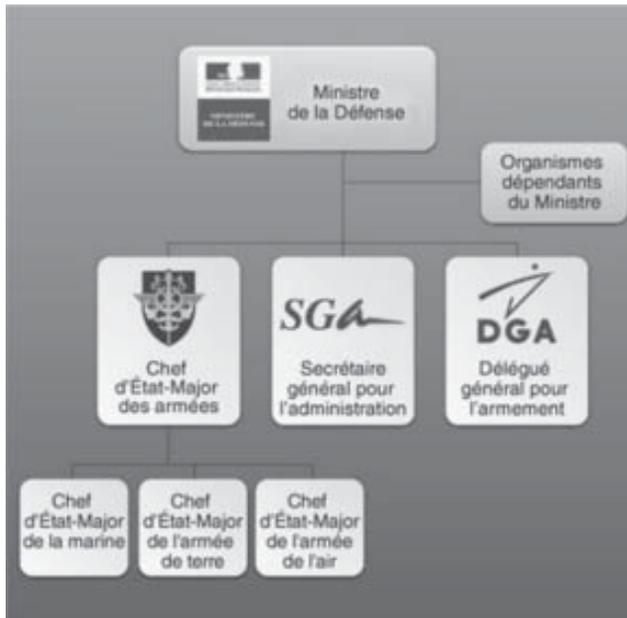
É relevante dizer que é no âmbito do *État-Major des Armées* (EMA) em que são tomadas as decisões relacionadas com capacidade prioritária, enquanto a *Secrétariat Général pour l'Administration* (SGA) fica responsável pelas questões relacionadas ao orçamento, questões legais, dentre outras¹⁰.

Atualmente, como entidade adjudicante para os programas de armamento, a DGA¹¹ tem três missões. (i) Primeiro, ela é responsável por projetar, adquirir e avaliar os sistemas que equipam as Forças Armadas. A sua ação abrange toda a vida desses programas: ela é o primeiro investidor do Estado francês, realiza 80 programas de armas e recebeu 10.8 bilhões de euros em contratos para o equipamento das Forças francesas em 2016. (ii) Além de equipar as Forças, ela está à frente no preparo para o futuro, imaginando as ameaças e riscos, preparando as capacidades tecnológicas e industriais, em um quadro resolutamente europeu. (iii) Como última missão, ela contribui

¹⁰ FRANÇA, Ministère des Armées. <<http://www.defense.gouv.fr/ema/chef-d-etat-major-des-armees/l-etat-major/organisation/organisation>>. Acesso em: 20 novembro 2017.

¹¹ FRANÇA, Ministère des Armées. <<http://www.defense.gouv.fr/english/dga/la-dga2/organisation/l-organigramme-de-la-dga>>. Acesso em: 20 novembro 2017.

para o aspecto importante da política industrial no controle dos compromissos internacionais e no aspecto econômico apoiando a exportação de material de defesa e o desenvolvimento das empresas de defesa¹².



Organograma do Ministério de Defesa da França¹³.

A França hoje possui grande parte de seus armamentos suprida de maneira autóctone. Apesar disso, em sua política é considerada a aquisição de tempos em tempos dos EUA em dois casos: quando as aquisições são em tão pouco volume que não seria vantajoso produzi-las nacionalmente ou quando é necessário atender uma capacidade específica ou imediata, na falta de uma proveniência nacional ou europeia (Belin et al, 2017, p. 6).

¹² FRANÇA, Ministère des Armées. <<http://www.defense.gouv.fr/dga/la-dga2/missions/presentation-de-la-direction-generale-de-l-armement>>. Acesso em: 20 novembro 2017.

¹³ FRANÇA, Ministère des Armées. Disponível em: <<http://www.defense.gouv.fr/portail/ministere/organisation-du-ministere-des-armees/organisation-du-ministere-des-armees/organigramme-simplifie-du-ministere-des-armees/organigramme-simplifie-du-ministere-des-armees>>. Acesso em: 20 novembro

Política de Exportação

Quando se fala em Política Industrial de Defesa se torna aparente o destaque de uma política de exportação. Em sua política de aquisição, a França prioriza sua produção e exportação ao invés da aquisição de material de defesa no mercado exterior. Isso se deve porque sua política industrial de defesa é baseada em três patamares: (i) o primeiro patamar diz respeito às tecnologias e as capacidades que não serão compartilhados, visto serem fundamentais para a garantia de sua soberania, tais como a tecnologia nuclear; (ii) o segundo patamar é o que representa a maioria das aquisições, que são as consideradas “livremente consentidas” e de “interdependência europeia”, visto que devido às restrições financeiras é impossível a construção de uma política de autonomia estratégica a nível nacional; e (iii) o terceiro patamar tem relação com os acordos de cooperação em armamento (Política Comum de Segurança e Defesa – CSDP) em que demanda certo nível de cooperação europeia (Belin et al, 2017, p. 6-7).

Note-se que, de certa forma, a chamada “política de aquisição” da França não se atém apenas à aquisição mas também à exportação, o que caracteriza uma política industrial de defesa. Isso é demonstrado no primeiro patamar quando ela se preocupa com o tipo de tecnologia que pode ser transferida a outros países, ou seja, os itens listados como pertencentes ao segundo patamar podem ser compartilhados, enquanto que os listados no primeiro patamar são detidos apenas pelo país, como uma questão de soberania.

No caso brasileiro o Ministério das Relações Exteriores (MRE) emite um parecer, caso a caso, quanto a conveniência de cada operação de exportação de produtos de defesa, levando em consideração os compromissos internacionais assumidos pelo país, bem como embargos impostos pelo governo brasileiro ou por organismos internacionais.

Uma das necessidades do Brasil é a de um ator ativo nas políticas de aquisição e exportação de produtos de defesa, composto por profissionais que sejam altamente qualificados. No caso da compra – principalmente dos chamados produtos de oportunidade –, profissionais que entendam sobre o ciclo de vida e sobre os gastos de manutenção dos produtos adquiridos é de extrema importância. No caso da exportação, a demanda é, dentre outras, por profissionais que

entendam sobre as consequências de se vender determinada tecnologia, o que cabe também o auxílio do MRE.

Por fim, relembra-se que quando se fala em exportação não se visa transformar a indústria de defesa em um comércio comum, ou seja, um comércio gerador de lucros, mas sim trazer a possibilidade de sustentação da defesa, de modo que fique menos dependente dos recursos provenientes do Estado, o que a deixa, em partes, mais vulnerável a contingências. Sendo assim, a política de exportação é uma forma de gerar recursos para a manutenção da defesa e de demanda para a Indústria de Defesa brasileira.

E no Brasil?

Em vista disso, mostrou-se que no Brasil há uma nova estrutura no MD com um novo organograma, especialmente com a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) em 2010, art. 25¹⁴, na qual, hoje, estão subordinados os Departamentos de Produtos de Defesa (DEPROD), de Ciência Tecnologia e Inovação (DECTI) e de Promoção Comercial (DEPCOM).

Mostrou-se também que apesar da criação da SEPROD, ainda está admitida a delegação às Forças. A experiência das Forças Armadas brasileiras mostra que elas estiveram sempre como sua responsabilidade prover o seu próprio aparelhamento. Devido a isso, cada força tem uma cultura na determinação do seu ciclo de armamento. Cada força traz para âmbito político as suas necessidades, priorizando os seus projetos, o que acaba comprometendo a questão orçamentária (Melo, 2015, p. 249).

É preciso, contudo, observar as dificuldades de completa delegação para outro órgão, sendo que não há competência tanto de qualificação profissional como de autoridade para que isso ocorra. Sem adicionar o fato de que políticas de defesa no Brasil têm o caráter de ser política de governo em vez de política de Estado. Sendo assim, as Forças permanecem no comando estratégico para suas atividades.

2017.

¹⁴ BRASIL, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7364.htm>. Acesso em: 20 novembro

Então, a SEPROD teria sido inspirada na DGA e teria, enquanto suas missões institucionais, semelhanças com a agência francesa, contudo, com limitações de autoridade, recursos, e delegação na condução de programas e de controle de qualidade de PRODE (Melo, 2015, p. 246).

Igualmente, William (2011, p. 136) aponta que na época de sua criação, o ex ministro Nelson Jobim em abertura do LAAD, de 2011, se referiu a DGA como *"aquela responsável pelas aquisições de material bélico, com mais de 10 mil funcionários, e que constitui um exemplo do trabalho a ser feito no futuro"*.

De acordo com o Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010, a SEPROD foi criada, dentre outros, para assessorar o ministro em matérias relativas a CT&I, propor fundamentos para formulação e atualização de políticas de CT&I em defesa e de política nacional da indústria de defesa, de políticas de compras de PRODE, e articular com o EMCFA em outras atividades. Em 2013, em novo decreto¹⁵, a SEPROD continuava organizada da mesma maneira, contendo os seguintes departamentos: (i) DEPROD, (ii) Ciência e Tecnologia Industrial e (iii) Catalogação. Foi apenas em 2017, com o Decreto nº 8.978/17¹⁶ (que revogou o Decreto nº 7.947/2013) que a SEPROD recebeu o DEPCOM, bem como as mudanças com relação às definições de PRODE, PED e EED¹⁷ – estabelecidas, em 2013, no RETID. Portanto, é possível perceber que, embora tenha ocorrido uma inspiração na agência francesa, a aprendiz brasileira ainda tem um longo caminho para se estabelecer funcionalmente.

Nesse sentido, em um breve parêntese, ao se observar o Decreto Francês nº 2009-1180¹⁸ - que cria a DGA - e o Decreto Brasileiro 8.978/17, nota-se que o diploma brasileiro pouco delimita as funções da SEPROD, colocando-as de forma pouco estrita através de verbos com significados demasiadamente amplos, o que pode causar confusão a respeito das reais atribuições da referida Secretaria.

2017.

¹⁵ BRASIL, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7974.htm#art7>. Acesso em: 20 dezembro 2017.

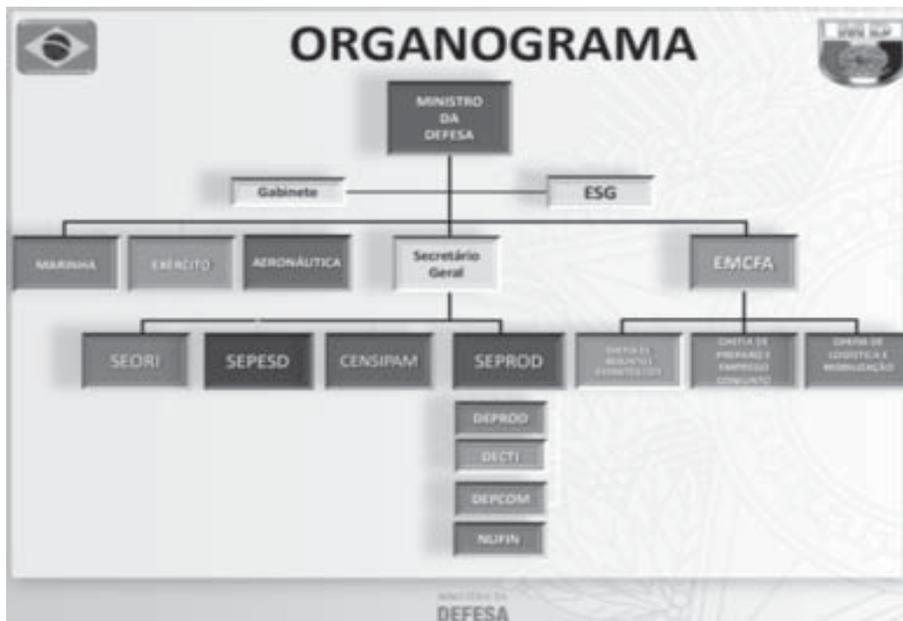
¹⁶ BRASIL, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8978.htm#art9>. Acesso em: 30 dezembro 2017.

¹⁷ BRASIL, Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8978.htm#art9>. Acesso em: 20 dezembro 2017.

¹⁸ FRANÇA, Décret nº 2009-1180 du 5 octobre 2009. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021113897&>

Ante o exposto, as Forças ainda têm autonomia e o MD aceita a delegação seletiva em alguns projetos. Isso é positivo até certo ponto: a partir do momento em que há uma priorização na determinação das capacidades prioritárias, as Forças, assim, de acordo com as suas necessidades, transmitem à instituição, responsável por cuidar do preparo e dos *gaps* existentes para se atingir determinada capacidade, como ocorre no caso da França. Entretanto, no caso brasileiro, a priorização da capacidade não é dada de maneira a considerar a princípio a ação conjunta das Forças.

Além disso, como se pode ver, no nosso Ministério de Defesa, o EMCFA está no mesmo nível hierárquico das outras Forças, diferentemente do que ocorre no ministério francês em que o EMA está acima do comando das três Forças. O EMA, por sua vez, é quem determina o direcionamento para as priorizações das capacidades, sendo ele o responsável pela prospectiva operacional das Forças francesas.



Organização do Ministério de Defesa do Brasil¹⁹

categoriaLien=cid>. Acesso em 30 dezembro 2017.

¹⁹ BRASIL, Ministério da Defesa. Disponível em: < http://www.defesa.uff.br/images/Apresentacoes/CSD_2017/ESG%20-%202016.pdf>. Acesso em 20

O MD esclarece a missão do EMCFA: “o *Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA)* foi instituído em 2010, com a missão de promover e coordenar a interoperabilidade entre as Forças Singulares e assessorar o ministro da Defesa²⁰”. Atenta-se para apenas a “promoção e coordenação” e não direção, liderança, ou chefia.

Em vista disso, em comparação, o nosso EMCFA, tem uma atuação mais restrita, e não tem força para determinar o que será priorizado. Entretanto, isso chama a atenção para a imprescindibilidade de uma cultura de interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras.

Em uma breve retrospectiva, atenta-se para alguns projetos recentes no tocante às Forças. A SEPROD no ano de 2013 não teve em sua atribuição nenhum Programa, executando apenas recursos das Ações Orçamentárias “2B28 – Domínio de Tecnologias para a Defesa Nacional” e “20T4 – Sistema Militar de Catalogação” pertencentes ao Programa “2055 – Desenvolvimento Produtivo”²¹.

Em 2014, ela contemplou oito projetos de “Logística e Mobilização” em sua responsabilidade, como: cadastro de empresas de interesse de Defesa; fluxo de trabalho da Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID); organização de Feira Internacional de Segurança Pública e Corporativa (LAAD-2015); obtenção de Produtos ou Sistemas de Defesa comuns a mais de uma Força; avaliação de EED; sistema de informações gerenciais para o SISMICAT e sua estrutura de governança; fomento às exportações de PRODE²².

Em 2015, de acordo com o Relatório de Gestão – Exercício de 2014²³, contemplou o Projeto HX-BR/EC-725, em que prevê o fornecimento de aeronaves tipo EC-725 para as três Forças singulares

novembro 2017.

²⁰ BRASIL, Ministério da Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/forças-armadas/estado-maior-conjunto>>. Acesso em: 20 novembro 2017.

²¹ MINISTÉRIO DA DEFESA, SECRETARIA-GERAL. Relatório de Gestão do Exercício de 2013. 2014. P. 87-89. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/aceso_informacao/prestacao_de_contas/Sg_Rg_2013.pdf>. Acesso em: 20 dezembro 2017.

²² BRASIL, Ministério da Defesa. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/auditoria/acompanhamento_gestao/099_geaud_30dez_seprod.pdf>. Acesso em: 20 dezembro 2017.

²³ MINISTÉRIO DA DEFESA, SECRETARIA-GERAL. Relatório de Gestão do Exercício de 2014. 06 Maio de 2015. P. 87-89. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/auditoria/contas_anuais/>

e o propósito de desenvolver a indústria de asas rotativas no país, amparado pelo contrato nº 008/CTA-SDDP/2008, firmado entre a União e o Consórcio Helibras/Eurocopter em 23 de dezembro de 2008. A fonte de financiamento é proveniente dos bancos financiadores à República Federativa do Brasil e/ou por intermédio de recursos do Tesouro Nacional alocados ao Comando da Aeronáutica (COMAER). A Comissão Coordenadora do Projeto Aeronave de Combate (COPAC) – subordinada ao Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) – está responsável por gerenciar o Projeto HX-BR, em conjunto com o EB e a MB, e em permanente interlocução com o EMCFA e a SEPROD. O Projeto KC-390 a fim de suprir necessidades estratégicas e operacionais da FAB, amparado pelos contratos de Desenvolvimento (Ação 123B – Contratos 002/CTASDDP/2009 e 001/DCTA-COPAC/2011) e a Aquisição (Ação 14XJ – Contratos 010/DCTA-COPAC/2014 e 001/DCTA-COPAC/2011), sendo COPAC a unidade responsável pela gestão e controle do projeto, e financiado pela Fonte 100 – Tesouro Nacional. O mesmo pode ser dito pelo Projeto Gripen amparados pelo Acordo comercial 004/DCTA-COPAC/2014 e pelo Contrato Comercial 003/DCTA-COPAC/2014, com exceção da fonte de financiamento, sendo suprida pela Fonte 149. No caso do Projeto Guarani, o financiamento foi feito pela FINEP sendo o Estado-Maior do Exército, por meio do Escritório de Projetos do Exército, os responsáveis pela estrutura de gestão e controle. O Programa SisGAAz, iniciado em 2011, dividido em módulos, está sob responsabilidade da Diretoria de Gestão de Programas Estratégicos da Marinha (DGePEM), suspenso em 2016 devido às restrições orçamentárias.

Em 2016, as principais atividades sob a coordenação da Secretaria-Geral do Ministério de Defesa (SG/MD) estão vinculadas aos Programa Temático 2046 – Mar, Zona Costeira e Antártida e Programa temático 2058 – Política Nacional de Defesa.

Não obstante, no Relatório de Auditoria Anual de Contas – Exercício de 2016²⁴, a Auditoria aponta ausência de monitoramento por parte da Administração Central do MD no Projeto HX-BR em que o gestor (a Secretaria-Geral do MD) diz ser responsabilidade do COMAER

relatorio_de_gestao_2014.pdf>. Acesso em: 20 dezembro 2017.

²⁴ MINISTÉRIO DA DEFESA, SECRETARIA-GERAL. Relatório de Auditoria Anual de Contas – Exercício de 2016. 25 setembro de 2017. P. 6. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/auditoria/contas_anuais/

efetivamente executar, monitorar e controlar o projeto. Em avaliação, a auditoria replica que mesmo havendo responsabilidades do COMAER, o orçamento destinado ao projeto é de responsabilidade da Administração Central do MD e este deve atuar junto às outras instituições.

Ademais, de acordo com o Relatório de Gestão – Exercício de 2013 (2014), a SEPROD é uma Unidade Gestora com função de controle de recursos orçamentários alocados de outras instituições, cujas despesas são realizadas pela Administração Central do MD. Com relação à atribuição de responsabilidade de execução, monitoramento e controle dos Projetos HX-BR, F-X2 e KC-390 ao COPAC, SisGAAZ ao DGePEM, e Guarani ao EME mostra que a SEPROD não tem um corpo de profissionais e são os Centros Tecnológicos das Forças singulares que ficam responsáveis pelo monitoramento da qualidade dos produtos. No mais, sua responsabilidade diz respeito ao monitoramento dos resultados dos projetos. Ela não é uma agência executora, delegando esta função aos centros tecnológicos especializado das Forças.

Então, em uma comparação acerca das diferenças entre as competências da SEPROD e da DGA, esta tem seus esforços de aquisição e de pesquisa em tecnologia militares concentrados, que otimizam os custos de recursos humanos e orçamentários. Nela, há um corpo que detém vasta *expertise* acumulada como resultado de longa experiência no processo de aquisição, testes e avaliação dos sistemas de armas adquiridos, o que também dá um melhor direcionamento na condução de P&D em parceria com as indústrias, embora a agência assuma grande parte dos riscos destes investimentos. O modelo francês também atua na promoção de tecnologia *dual* (para uso civil e militar). O caráter cíclico da tecnologia, uma vez que a inovação deixa de estar na fronteira tecnológica e é ultrapassada por outras, demanda constantes investimentos com vistas a geração de inovação tecnológica.

A SEPROD tem uma curta existência de vida. Ela não detém as mesmas competências que a DGA na formulação de políticas industriais de defesa, enquanto ator central, para o fomento da BID. Nem centraliza as aquisições das Forças em sua secretaria. Além disso, nela existem poucos profissionais que tenham *expertise* na aquisição de produtos de defesa, sendo composta por um quadro baixíssimo de funcionários quando comparado ao modelo francês (Melo, 2015, p. 247).

Outra questão é que a SEPROD não possui um fundo próprio de investimentos em P&D em produtos de defesa, sendo que a maior parte dos financiamentos, em aumento, são de origem do Finep²⁵, vinculado ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (Longo, 2011, p. 31).

Portanto, embora conste nas competências da SEPROD a aquisição para as Forças, é aparente que ela aja como uma agência burocrática e não executora. Com relação às atividades tecnológicas, são as Forças que detêm centros tecnológicos capazes de adquirir, testar e avaliar. Já os investimentos foram contemplados pela Secretaria-Geral do MD, delegando poucas responsabilidades a SEPROD. Contudo, estes investimentos não tem proveniência de um fundo da Secretaria de Produtos de Defesa, mas de outras fontes financiadoras. Em outras palavras, como se pode ver nos exemplos anteriores, os projetos são financiados por outras instituições e o corpo técnico responsável pelos projetos estão dentro da estrutura das Forças.

E, finalmente, é importante dizer também que as políticas industriais de defesa (PNID²⁶ e Pnemem²⁷) são anteriores a sua criação – com exceção do RETID.

5 Agência de Aquisição e BID

O caso da França foi priorizado nesta análise devido à aparente inspiração no modelo francês na criação do SEPROD (Melo, 2015; Moreira, 2011).

Em face do que foi visto, à luz do conceito de BLD, é necessário que o Estado brasileiro esteja a frente das conduções de políticas industriais de defesa, com vistas a aparelhar e sustentar Forças Armadas e a própria atividade da BLD. A França possui uma instituição que cuida do preparo tecnológico das Forças Armadas francesas enquanto são as Forças conjuntamente que colocam em uso o emprego do poder. No Brasil, esta atividade ainda está em domínio

relatorio_de_auditoria_anual_de_contas.pdf>. Acesso em: 20 dezembro 2017.

²⁵ FINEP. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/sobre-a-finep>>. Acesso em: 20 novembro 2017.

²⁶ DEFESA. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>. Acesso em: 20 novembro 2017.

²⁷ Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (Pnemem), de 1974.

das Forças singulares, admitindo diferentes processos de aquisição de produtos de defesa, em diferentes polos tecnológicos de avaliações, de diferentes especialidades. Então, apesar da criação de uma Secretaria de Produtos de Defesa, o processo de aquisição, testes e avaliações, e investimentos em P&D permanecem, majoritariamente, vinculados às Forças.

Então quais são as lições que podemos ter com o modelo francês?

A primeira lição diz respeito a um sistema que prevê maior autonomia na produção de políticas industriais de defesa em que a instituição que prepara e sustenta as capacidades militares é um ator proeminente. Devido ao seu peso no sistema, as políticas orçamentárias teriam uma maior possibilidade de continuidade.

Ela tem por atuação preparar as indústrias para prover as necessidades futuras das Forças. Esse movimento cria uma previsibilidade para as empresas nos investimentos a longo prazo, em parceria com outros setores da sociedade.

Outra é a centralização na aquisição de produtos de defesa em uma só instituição, visando a economia de recursos, tanto humanos como financeiros. Isso faz com que haja um elevado ganho em expertise institucional, além de contribuir para a concretização de projetos futuros. Nele, há também a possibilidade de ter um fundo exclusivo para a P&D de tecnologias militares.

Esse modelo abre espaço para a consolidação da Base Industrial de Defesa através de previsão de uma demanda mínima para a indústria, que também pode ser reforçada com uma política de incentivo às exportações.

Outra, e não menos importante, é justamente a questão da governança do sistema como um todo por uma instituição do governo dedicada a cuidar da Base Industrial de Defesa, enquanto a materializadora de tecnologia autóctone.

É preciso perceber que o Estado deve participar ativamente no fomento da BID em vez de delegar ao mercado a promoção de oferta de produtos de defesa. É necessário conduzir a BID brasileira às suas necessidades. O fato de o Brasil ainda não possuir uma BID que possa garantir os meios para as necessidades tecnológicas das Forças

deve servir como um motivador para as políticas industriais de defesa com vistas à superação desta realidade, e não outorgar a responsabilidade de suprir estas necessidades para o mercado externo, o qual deve ser considerado, entretanto não deve ser a única opção.

No mais, mais importante do que comprar é deter o conhecimento e a técnica fundamentais para transformar em produtos materializados as necessidades futuras das Forças. Isso só é possível alcançar através do investimento em CT&I. A defesa do país não precisa apenas de prontidão de meios de combate (ativos), mas também de prontidão tecnológica (*know why* e *know how*), uma vez que este é o ciclo completo na criação da tecnologia e que será aplicada a uma nova capacidade militar ou em seu aperfeiçoamento.

Foi pensado, então, em um caminho para superar as dificuldades do Estado brasileiro em alcançar a prontidão tecnológica para o uso militar pelo intermédio de uma agência que detém autoridade para atuar como um grande agente na promoção de políticas industriais de defesa e no intercâmbio do setor militar com a indústria de defesa brasileira na aquisição de produtos estratégicos para a Defesa Nacional.

6 Conclusão

O desenvolvimento de tecnologias de defesa autóctones mostra-se necessário, na medida em que diminui a dependência brasileira de produtos importados, evitando, portanto, episódios de cerceamento de tecnologias consideradas sensíveis pelos países que as detém. Além disso, além das vantagens tecnológicas de se manter essa tecnologia em sigilo, há também as vantagens comerciais, como esclarece Longo:

Embora o cerceamento tenha aparentemente, às vezes, objetivos meritórios ou alvos explicitados, tal procedimento tem sido usado mais amplamente pelos países desenvolvidos no sentido de manterem as vantagens estratégicas não somente militares, mas também comerciais, alcançadas via valiosos conhecimentos dos quais são detentores. A "tríade" que lidera o desenvolvimento científico e tecnológico – EUA, União Europeia e Japão – pratica o cerceamento em larga escala, amparada ou não por tratados internacionais os quais, em regras são engendrados por eles e cujos objetivos incluem a preservação da sua hegemonia (Longo, p. 133, grifo nosso).

Portanto, percebe-se que a prontidão tecnológica traz ganhos não apenas militares e estratégicos, mas também econômicos, visto que – como fazem os países detentores de tecnologias sensíveis – a tecnologia gerada por este conhecimento pode ser comercializada, impulsionando, dessa forma, inovações nos PRODE autóctones a serem aplicados em nova capacidade militar. Sendo assim, esse seria um sistema cíclico sustentado economicamente, em partes, ou em sua totalidade, pelos recursos advindos da comercialização da tecnologia desenvolvida dentro do próprio sistema.

Deve-se mencionar que a exportação de equipamentos de defesa atende a interesses de política externa, portanto, fortalece a posição do Brasil perante a comunidade internacional, firmando, dessa forma, a soberania do país. Além disso, ao promover as exportações de determinados itens, o governo privilegia estratégias como (i) acordos de cooperação ou parcerias estratégicas com países que o Brasil deseja aproximação política, (ii) acordos comerciais com países que precisam de armas, como alguns do Oriente Médio e da Ásia, e que não podem ou não querem adquirir armamento europeu ou norte-americano, (iii) parcerias no desenvolvimento de equipamentos de médio nível tecnológico e (iv) compra recíproca de equipamentos de defesa (Melo, 2015, p. 204).

Ademais, um alto índice de prontidão tecnológica também encontra propósito quando se analisa a necessidade de fornecimento de bens e serviços para a realização da defesa e da segurança, o que visa resguardar e afirmar a soberania de um país. Mais uma vez, nas palavras de Melo, *“toda potência militar dispõe necessariamente de capacidades industriais e tecnológicas que possibilitam independência e autonomia estratégica”*. Por fim, é importante mencionar que, para que se tenha um poder efetivo perante o sistema internacional, é necessário que se incentive o desenvolvimento tecnológico, econômico e social de um país, o que também pode ser feito através do incentivo, fomento e desenvolvimento dos subsistemas integrantes da BLD.

Conclui-se, ante ao exposto, que o alto índice de prontidão tecnológica é necessário para a garantia da nossa soberania, bem como para a inserção do país como um ator global de peso. Além disso, a tecnologia autóctone permite que o país não dependa de tecnologias sensíveis detidas por outros meios, bem como permite que o Brasil comercialize sua produção tecnológica gerando fundos que auxiliarão nos investimentos futuros de aprimoramento de sua capacidade militar, promovendo um sistema cíclico, diminuindo a vulnerabilidade de contingenciamento estatal na garantia de uma Defesa forte.

8 Referências

BEHERA, Laxman Kumar. A French Solution to India's Defence Acquisition Problem. *IDSA Special Feature*. 2017. Disponível em: <https://idsa.in/system/files/comments/sf_french-india-defence-acquisition_lkbehera.pdf>. Acesso em: 02 novembro 2017.

BELIN, Jean; HARTLEY, Keith; LEFEEZ, Sophie; et al. *Defence Industrial Links EU and US*. Ares Group, França, 2017.

BRASIL (2016a). *Estratégia Nacional de Defesa*. 2016. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 20 de novembro 2017.

BRASIL (2016b). *Política Nacional de Defesa*. 2016. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 20 de novembro 2017.

BRASIL (2016c). *Livro Branco de Defesa Nacional*. 2016. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro-branco-de-defesa-nacional-consulta-publica-12122017.pdf>>. Acesso em: 20 de novembro 2017.

BRASIL. Decreto Nº 7.970, de 28 de março de 2013. Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 abr. 2013.

BRASIL. Decreto Nº 8.122, de 16 de outubro de 2013. Regulamenta o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 out. 2013.

BRASIL, Decreto Nº 8.978, de 01 de fevereiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 fev. 2017.

BRASIL. Lei Nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistema de defesa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 22 mar. 2012.

BRICK, Eduardo Siqueira. A quarta força: uma decorrência da estratégia nacional de defesa? *Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção*, Rio de Janeiro, v.14, n. D1, p. 1-11, 2014.

BRICK, Eduardo Siqueira. *Base Logística de Defesa: conceituação, composição e dinâmica de funcionamento*. In: V Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa., 2011, Fortaleza, CE. Anais do V ENABED, 2011.

BRICK, Eduardo Siqueira. *O Sistema de Defesa da Suécia*. Niterói, RJ: UFFDEFESA – Núcleo de Estudos de Defesa, Inovação, Capacitação e Competitividade Industrial. 2017. Disponível em: <http://www.defesa.uff.br/imagens/Textos/Dossies/Dossie_Sweden_13_01_17.pdf>. Acesso em: 02 novembro 2017.

BRICK, Eduardo Siqueira (Autor). ARTHOU, Alan Paes Leme; CARVALHO, Edival Ponciano; PIRRÓ E LONGO, Waldimir. *Engenharia e defesa: uma visão de acadêmicos de engenharia – sugestões para a revisão da política (PDN) e da estratégia nacional de defesa (END)*. 3ª Edição revisada, 2016.

CARVALHO, Robson dos Santos. Base industrial de defesa: elemento essencial de afirmação do Poder Nacional. 2013. 50 f. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro. 2013.

CUNHA, Marcílio Boavista da; AMARANTE, José Carlos Albano do. O livro branco e a base científica, tecnológica, industrial e logística de defesa. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.17, n. 1, p. 11-32, 2011.

DARPA. *About us*. Disponível em <<https://www.darpa.mil/about-us/about-darpa>>. Acesso em: 02 novembro 2017.

Department of Defense. Dictionary of military and associated terms. 2017. Disponível em: < http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary>. Acesso em: 20 novembro 2017.

FERREIRA, Marcos José Barbieri; SARTI, Fernando. *Diagnóstico: base industrial de defesa brasileira*. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI.. Campinas, 2011

FIESP. Departamento da Indústria de Defesa. *A indústria de defesa e as complexidades da inovação*. Análise COMDEFESA, 2011. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/a-industria-de-defesa-e-as-complexidades-da-inovacao/>>. Acesso em: 20 novembro 2017.

FIESP – Departamento da Indústria de Defesa. *O Investimento na Defesa Nacional*. Análise COMDEFESA, 2013. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/investimento-na-defesa/>>. Acesso em: 20 novembro 2017.

KATSANOS, Anastácio. Painel 4 (XI ENEE) – *Índice de Nacionalização de produtos de defesa: Seleção de tecnologias estratégicas; mecanismos de proteção de tecnologias críticas e propriedade intelectual; e estímulo à inovação*. FIESP. Disponível em <<https://pt.slideshare.net/saepr/painel-4-fiespanastaciokatsanos>>. Acesso em: 29 dezembro 2017

LONGO; Waldimir Pirró. Indústria de defesa: pesquisa, desenvolvimento experimental e engenharia. *Revista da Escola Superior de Guerra*, v. 25, n. 52, p. 7-37, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

LONGO, Waldimir Pirró e. *Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento*. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 3, n. 5, p. 111-143, 2007.

LONGO, Waldimir Pirró e; MOREIRA, William de Souza. *O acesso a "tecnologias sensíveis"*. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 5, n. 9, p. 76-98, 2009.

LONGO, Waldimir Pirró E; SERRÃO, Nathalie Toreão. *Avaliando o Poder Nacional*. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 17-42, 2012.

MARKOWSKI, Stefan; HALL, Peter; WYLIE, Robert. *Procurement and the chain of supply: a general framework*. In: *Defense procurement and industry police: a small country perspective*. New York:Routledge, 2010.

MELO, Regiane de. *Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil*. Brasília: FUNAG, 2015.

FRANÇA, Ministère des Armées. *Les chiffres clés de la défense 2016*. 2017. Disponível em: <<http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/chiffres-cles-de-la-defense-2016>>. Acesso em: 20 novembro 2017.

FRANÇA, Décret nº 2009-1180 du 5 octobre 2009. Determina as atribuições e a organização da Direction Générale de l'Armement. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021113897&categorieLien=cid>. Acesso em: 30 dezembro 2017.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Visão governamental para indústria de defesa e diretrizes atuais para o setor. Escola Superior de Guerra. Disponível em: < http://www.defesa.uff.br/images/Apresentacoes/CSD_2017/ESG%20-%202016.pdf>. Acesso em: 20 novembro 2017.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Secretaria de Produtos de Defesa e Departamento de Produtos de Defesa. Divisão de Exportação Importação. Disponível em < https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjM5XwteHXAhXIH5AKHatBDyEQFghNMAc&url=http%3A%2F%2Fbicaxias.org.br%2Fdownload%2Ftextos%2F%3FArquivo%3D326a8c055c0d04f5b06544665d8bb3ea.pdf&usg=AOvVaw2V9BSNZLYfrokDRN8_QsO4>. Acesso em: 28 novembro 2017.

MOREIRA, William de Sousa. Obtenção de produtos de defesa no Brasil: o desafio da transferência de tecnologia. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.17 n. 1, p. 127-149, 2011.

NASA. *Technology Readiness Level*. Disponível em: <https://www.nasa.gov/directorates/heo/scan/engineering/technology/txt_accordion1.html> acesso em 21/11/17>. Acesso em: 20 novembro 2017.

SILVA, Fabricio Padilha da Pereira da. *Novas missões e novas tecnologias: o papel do governo federal e a criação da DARPA na construção da estratégia de supremacia em ciência & tecnologia & defesa dos Estados Unidos na Guerra Fria*. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/279735/1/Silva_FabricioPadilhaPereirada_M.pdf>. Acesso em: 02 novembro 2017.

U.S. DEPARTMENT OF ENERGY. *Technology Readness Assessment Guide*. Washington, D.C. 20585. Disponível em: <www.directives.doe.gov>. Acesso em: 22 novembro 2017.

WALKER, Stephen K. *Capabilities-based planning how it is intended to work and challenges to its successful implementation*. US Army War College, Carlisle, 2005.

CICLOS HEGEMÔNICOS E PODER NAVAL: UMA ANÁLISE TEÓRICA DAS TRANSIÇÕES HEGEMÔNICAS NO SISTEMA INTERNACIONAL

Giovana Esther Zucatto Correio *

Luís Rodrigo Machado Correio **

Resumo: Este artigo dedica-se a investigar a relação entre a variável “poder naval” e as transições hegemônicas no sistema internacional, relacionando teoricamente os ciclos de acumulação sistêmica e os ciclos de supremacia naval. Nesse sentido, importa ressaltar dois fatores. Primeiro, as fases de expansão material (DM) e de expansão financeira (MD’) têm impactos no poder marítimo das nações e, segundo, os momentos de sucessão entre duas hegemônias são marcados por conflitos interestatais, nos quais as capacidades militares dos países são imprescindíveis nesta transição, e historicamente, as Marinhas têm papel fundamental neste processo. Para tal, foi realizada uma revisão teórica e bibliográfica acerca dos temas das sucessões hegemônicas, mais especificamente da teoria dos ciclos de acumulação sistêmica de Arrighi; do poder naval, desde a obra de Mahan, e dos ciclos de supremacia naval, partindo do trabalho de Rasler e Thompson. Concluindo que o poder naval teve influência nas transições hegemônicas históricas.

Palavras-chave: Poder Naval. Hegemonia. Ciclos de Acumulação Sistêmica.

* Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). E-mail: giovanazucatto@gmail.com

** Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS). Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE). E-mail: luisrodrigo.machado@gmail.com

HEGEMONIC CYCLES AND SEA POWER: A THEORETICAL ANALYSIS OF HEGEMONIC TRANSITIONS IN THE INTERNATIONAL SYSTEM

Abstract: This paper is dedicated to investigate the relationship between the variable “sea power” and hegemonic transitions in the international system, theoretically relating the cycles of systemic accumulation and cycles of naval supremacy. In this sense, it is important to highlight two factors. First, as the phases of material expansion (MC) and financial expansion (CM’), have an impact on the maritime power of nations and, secondly, the moments of succession between two hegemonies are marked by inter-state conflicts, in which the military capabilities of the countries are essential in this transition, and historically the navies play a fundamental role in this process. For this, a theoretical and bibliographical revision was made on the themes of the hegemonic successions, more specifically on Arrighi’s Systemic Cycles of Accumulation Theory, of the naval power, starting from the work of Mahan, and of the naval supremacy cycles, starting from the work of Rasler and Thompson. Concluding that naval power had influence in historical hegemonic transitions.

Keywords: Sea Power. Hegemony. Systemic Cycles of Accumulation.

Introdução

A transição da Idade Média para a Idade Moderna na Europa assistiu a mudanças que influenciaram a história mundial até os tempos presentes. De forma combinada, nasceram o sistema interestatal e a economia capitalista, ambos amparados no Estado Nacional, através de um processo que envolveu guerras continentais que se arrastaram por décadas. Durante o transcurso que consolidou essa nova realidade, as nações europeias expandiram-se pelo mar. Patrocinados pelos regentes dos novos Estados Nacionais ocuparam-se, década após década e século após século, de expandir este modelo econômico. O capitalismo era, pois, a engrenagem que mantinha os empreendimentos navais em funcionamento; ao mesmo tempo, dependia da proteção, expansão e alcance por eles possibilitado.

Através dos séculos, o sistema interestatal e a economia capitalista – até onde é possível existir algum tipo de distinção entre os dois – evoluíram e adaptaram-se a novas realidades. Essas mudanças deram-se de forma perceptivelmente cíclicas, com países provisoriamente mais poderosos alternando-se em uma virtual liderança desse sistema. O tema dos ciclos hegemônicos é trazido por autores como Giovanni Arrighi (2013) e Paul Kennedy (1989), que atrelam essas sucessões a períodos de inovação e aparecimento de novos paradigmas tecnológicos. Neste trabalho, optou-se por adotar um marco baseado na teoria dos longos ciclos de acumulação sistêmica, de Arrighi. Seguindo a linha proposta por Giovanni Arrighi, foram quatro as hegemonias que conseguiram se estabelecer no moderno sistema mundial: Gênova, Holanda, Grã-Bretanha e Estados Unidos. Diversos paralelos podem ser traçados entre elas, mas é perceptível o fato de que todas se expandiram, em maior ou menor grau, através do mar, seja pelo comércio ou pela dominação direta de territórios ultramarinos.

O poder naval, em sua acepção securitária, é imprescindível para a defesa das riquezas e da soberania de uma nação. Ainda, é determinante para os países que buscam assegurar seus interesses externos através da presença militar em outras regiões do mundo. Em sua concepção industrial, de construção civil e militar, importa não só para a garantia de Marinhas de Guerra e Mercante poderosas, mas pode servir como um forte instrumento de geração de emprego

e renda, sendo instrumento para políticas públicas de inclusão social e capacitação. Por fim, o domínio de tecnologias navais avançadas pode gerar transbordamentos positivos para a sociedade civil, além de ser indicador do nível de desenvolvimento tecnológico do país. Dois autores destacaram a centralidade do poder naval para a segurança e desenvolvimento das nações, Alfred T. Mahan e Julian Corbett, e até são hoje considerados clássicos da geopolítica e da estratégia naval.

Em adição, Rasler e Thompson (2000) utilizam o poder naval relativo como principal variável para identificar a potência hegemônica em cada período, cunhando a ideia de ciclos de supremacia naval. É possível associar os ciclos de supremacia naval com os longos ciclos de acumulação sistêmica vendo-os como partes complementares de um grande processo: as mudanças econômicas e políticas no moderno sistema mundial. Assim, esse trabalho se justifica por agregar à um tema tão caro à área das Relações Internacionais, que é a questão dos ciclos hegemônicos, o estudo do poder naval, importando não só para assuntos securitários, mas para o desenvolvimento socioeconômico de um país.

O objetivo geral deste trabalho é, então, analisar a relação do poder naval sobre a ascensão e queda das potências hegemônicas. Mais especificamente, investigar a relação geral entre a variável “poder naval” e as transições hegemônicas no sistema internacional. O artigo trabalha com a hipótese de que a construção e manutenção da hegemonia no sistema internacional está intimamente ligada ao poder naval. Para alcançar o objetivo e testar a hipótese acima mencionada, esse trabalho está dividido em três sessões. Em primeiro lugar, apresenta-se a base teórica sobre a qual o trabalho repousa: os ciclos de acumulação sistêmica e os longos séculos, originando as sucessões hegemônicas de Giovanni Arrighi. Em seguida, utilizando o clássico estudo geopolítico de Alfred Mahan, debate-se e esclarece-se conceito de poder naval a ser empregado na análise. Por fim, relacionam-se as duas primeiras partes, **primeiro**, os ciclos de acumulação sistêmica e **segundo**, o poder naval, de forma a instrumentalizar a importância do segundo fator dentro dos processos de sucessão hegemônica.

Sucessões Hegemônicas e Ciclos Longos de Acumulação Sistêmica

O moderno sistema interestatal consolidou-se simultaneamente ao capitalismo, em uma relação de crescente interdependência. Não é possível dizer qual parte foi precedente; se por um lado é bastante claro que o Estado Nacional europeu possibilitou a expansão do capitalismo, por outro, ao mesmo tempo, ele foi gestado na necessidade de uma estrutura política que atendesse às mudanças da Europa Moderna, dentre as quais, o florescimento de um novo modelo econômico. Este sistema evoluiu para uma estrutura política composta de unidades independentes, cada uma delas afirmando o exercício de sua “soberania” em uma área geográfica delimitada. Com essa estrutura política garantiu-se a persistência de um mercado parcialmente livre na sua área geográfica de soberania nacional, com o Estado assegurando as condições internas para o fortalecimento da empresa capitalista, a qual tem como elemento-chave um sistema baseado na acumulação incessante de capital (WALLERSTEIN, 2000, p. 1363).

A Paz de Westfália, adotada largamente enquanto marco fundador do sistema interestatal moderno, estabeleceu o direito à autodefesa enquanto fundamento básico de uma nova ordem política internacional baseada na soberania, independência e igualdade entre os Estados que dela fazem parte. A partir daí os teóricos da vertente realista de relações internacionais ressaltam uma tendência ao conflito inerente do sistema interestatal, uma vez que o sistema baseado na autodefesa e igualdade tendia a ser um sistema anárquico. Na ausência de uma autoridade superior reguladora, as Estados buscam sempre garantir sua segurança relativa, o que geraria um espiral de competição entre eles – o clássico “dilema da segurança” (FIORI, 1999).

Este cenário anárquico, no entanto, não exclui a existência de algum tipo de hierarquia entre os atores. As variadas capacidades nacionais criam um desnível de poder entre os Estados, onde aqueles, ou aquele, que se sobressaem são capazes de impor seus interesses sobre os outros não tendo seu status desafiado por isso. Essa capacidade de exercer funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas é o que aqui se denomina *hegemonia* (ARRIGHI, 2013, p. 27). Não existe consenso na literatura acerca da

qualidade das capacidades que conferem o patamar de hegemonia a um determinado país. O que é possível perceber, no entanto, é que a história do sistema interestatal moderno é marcada por uma sucessão de hegemonias (lideranças), num movimento de ascensão e queda que acompanha mudanças cíclicas na economia capitalista mundial.

Arrighi (2013) debruçou-se sobre as mudanças cíclicas que permearam a evolução do moderno sistema interestatal. O autor buscou identificar as condições sistêmicas em que ocorrem as reorganizações do capitalismo sobre novas bases, tendo como ponto de partida a afirmação de Fernand Braudel “de que as características essenciais do capitalismo histórico em sua *longue durée* – isto é, durante toda a sua existência – foram a “flexibilidade” e o “ecletismo” do capital, e não as formas concretas assumidas por ele em diferentes lugares e épocas” (ARRIGHI, 2013, p. 4). Ou seja, o ponto definidor das mudanças sistêmicas não foram os diferentes paradigmas de produção e acumulação, mas sim a capacidade do capital se adaptar a novas realidades. Arrighi percebeu aqui uma reafirmação da fórmula geral de Karl Marx para o capital: DMD¹, em que o capital tende a retornar a formas mais flexíveis de investimento, ou seja, a preferência pela liquidez. Para Braudel, essa tendência não era exclusividade dos agentes capitalistas: em determinados momentos do desenvolvimento capitalista, houve uma fuga sistêmica das atividades comerciais e produtivas para as atividades financeiras, sendo resultado do capital retornando sistematicamente à sua forma líquida, ou seja, dinheiro.

Portanto, a fórmula geral do capital apresentada por Marx (DMD') pode ser interpretada como retratando não apenas a lógica dos investimentos capitalistas individuais, mas também um padrão reiterado do capitalismo histórico como sistema mundial. O aspecto

¹ “DMD'. O capital-dinheiro (D) significa liquidez, flexibilidade e liberdade de escolha. O capita-mercadoria (M) é o capital investido numa dada combinação de insumo-produto, visando ao lucro; portanto, significa concretude, rigidez e um estreitamento ou fechamento das opções. D' representa a ampliação da liquidez, da flexibilidade e da liberdade de escolha.” (ARRIGHI, 2013, p. 5).

central desse padrão é a alternância de épocas de expansão material (fases DM de acumulação de capital) com fases de renascimento e expansão financeiros (fases MD'). Nas fases de expansão material, o capital monetário coloca em movimento uma massa crescente de produtos; nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário "liberta-se" de sua forma mercadoria, e acumulação prossegue através de acordos financeiros (como na fórmula abreviada de Marx, DD'). Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação (DMD') (ARRIGHI, 2013, p. 6).

Giovani Arrighi identifica, então, quatro grandes ciclos sistêmicos de acumulação capitalista ao longo da história do capitalismo sendo cada um deles caracterizado por uma unidade fundamental – uma potência hegemônica – e uma estrutura dos processos de acumulação de capital em escala mundial – paradigma ou forma de produção. Esses ciclos possuem duração temporal de mais de 100 anos, razão pela qual o autor denomina esses períodos de "séculos longos", sendo as hegemonias de cada período, em ordem temporal: Gênova, Holanda, Reino Unido e Estados Unidos². É importante notar que esses ciclos se sobrepõem, porque, em geral, "o agente e as estruturas de acumulação típicos de cada estágio ascenderam à proeminência na economia mundial capitalista durante a fase (MD') de expansão financeira do estágio precedente." (ARRIGHI, 2013, p. 219).

² Durante os séculos longos genovês e holandês, Portugal e Espanha era duas das principais potências do mundo. Ambos os países possuíam vastos impérios ultramarinos e grandes capacidades militares, baseado em boa parte, em uma poderosa esquadra. No entanto, esses impérios não foram capazes de converter seu poder em um sistema de governo moderno e falharam na busca pela hegemonia mundial – no caso da Espanha, essa luta por subjugar as outras unidades do sistema traduziu-se na Guerra dos Trinta Anos e na ascensão da hegemonia holandesa (ARRIGHI, 2013).

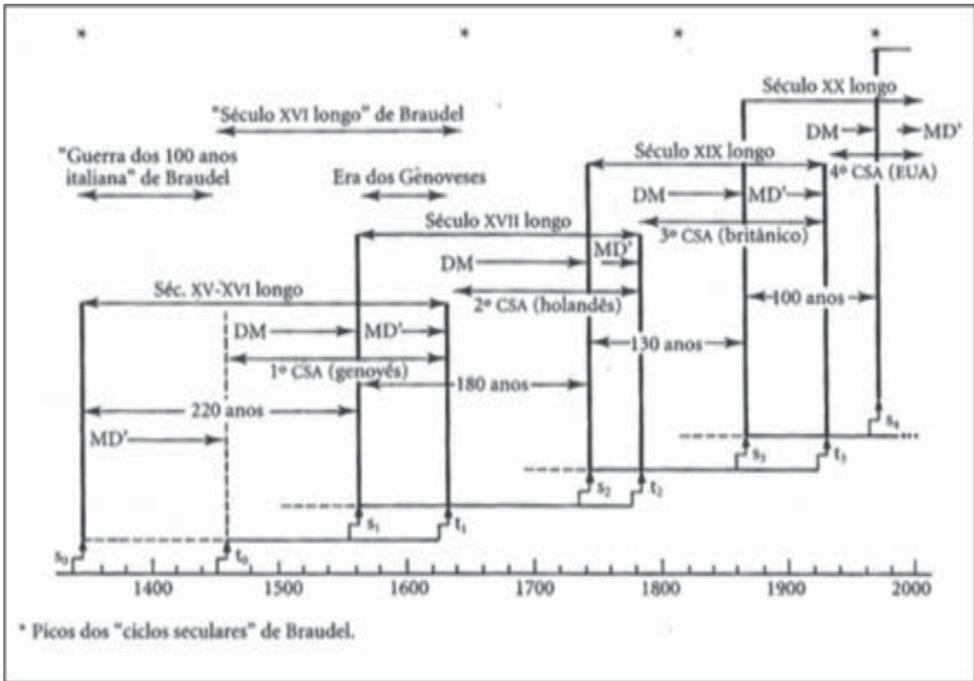


Figura 1: Séculos Longos e Ciclos de Acumulação Sistêmica
 Fonte: ARRIGHI (2013, p. 219)

Os séculos longos têm início com a fase de expansão material do país que está ascendendo à posição de potência hegemônica. Esses momentos de expansão material superpõem-se com períodos de expansão financeira da hegemonia decadente, isso porque “em geral, o agente e as estruturas de acumulação típicos de cada estágio ascenderam à proeminência na economia mundial capitalista durante a fase (MD’) de expansão financeira do estágio precedente” (ARRIGHI, 2013, p. 219). Cada fase de expansão financeira, que corresponde à fase final de cada século longo, tem início com uma crise “sinalizadora”, onde o agente hegemônico – que corresponde ao principal agente dos processos sistêmicos de acumulação capitalista – percebe a impossibilidade de continuar lucrando com o reinvestimento do capital excedente em processos produtivos. Ao mesmo tempo,

[revela] uma avaliação positiva da possibilidade de prolongar sua liderança/dominação, no tempo e no espaço, através de uma especialização maior nas altas finanças. Essa crise é o “sinal” de uma crise sistêmica subjacente mais profunda, que, no entanto, a passagem para as altas finanças previne temporariamente. Chamamos ao evento ou série de eventos que levam a essa superação [do regime de acumulação dominante por um novo regime] final de ‘crise *terminal*’ do regime de acumulação dominante e consideramos que ela assinala o fim do século longo que abrangeu a ascensão, plena expansão e queda desse regime. (ARRIGHI, 2013, p. 220)

Um ponto crucial a ser observado é a recorrência de longos períodos de luta interestatal em todos esses momentos em que um determinado paradigma de produção chegava a seu limite. O processo análogo de formação do sistema interestatal e do capitalismo acima mencionado fez com que a competição intercapitalista se transformasse também em uma competição política entre Estados. Como consequência, alarga-se o conceito de soberania, incluindo também o direito de autodefesa dos seus novos territórios econômicos (FIORI, 1999). Se a competição é condição “natural” do sistema interestatal capitalista, em períodos de crise, de esgotamento de paradigmas, essa competição é acirrada ao máximo, levando muitos de seus principais núcleos a entrarem em confrontação direta. Nesse momento fica evidente a luta entre o Estado hegemônico decadente e aqueles que buscam assumir o seu lugar. Wallerstein (2000) ressalta que a fase da disputa pela hegemonia sempre envolveu um grande conflito militar, o qual ele denominou genericamente de “guerra dos trinta anos”. Essa “guerra dos trinta anos” abarcou através do tempo, nem sempre de forma simultânea, todas as principais forças militares, com destruição física massiva e, conseqüentemente, destruição de instalações produtivas.

Como mencionando anteriormente, não existe um consenso acerca da qualidade das capacidades que elevam um estado ao patamar de hegemonia de um novo ciclo de acumulação. Para se fazer assunções acerca disso, é preciso ter em mente, em primeiro lugar, o contexto de crise sistêmica e luta interestatal. Para Arrighi, durante esses períodos, o Estado que “controlava ou passou a controlar as fontes mais abundantes de excedentes de capital tendeu também a adquirir a capacidade organizacional necessária para promover, organizar e regular uma nova fase de expansão capitalista, de escala e alcance maiores do que a anterior” (ARRIGHI, 2013, p. 14). Em adição, Wallerstein afirma que “a conquista mais significativa para cada país buscando a hegemonia foi a primazia em eficiência produtiva na economia mundial” (WALLERSTEIN, 2000, p. 1371).

Segundo Wallerstein, uma das razões pelas quais as novas hegemonias foram capazes de atingir essa primazia foi o fato de que eles não investiram pesadamente durante esse período na criação de grandes exércitos. Por outro lado, desenvolveram uma marinha mercante poderosa, a qual, além de suas funções econômicas óbvias, auxiliou na capacidade de sustentar uma grande força naval. É provavelmente o caso de que um fator chave na habilidade do estado que venceu a luta pela hegemonia foi o fato de que ele *não* investiu em um grande exército. Em cada uma das “guerras dos trinta anos”, a potência naval (e, na última sucessão, também aérea) derrotou a potência “terrestre” (WALLERSTEIN, 2000). Mas Wallerstein não aprofunda a questão em termos da definição precisa do poder naval, de sua natureza e de seu impacto na transição hegemônica.

É justamente essa questão em aberto que o presente trabalho investiga: a importância do poder naval nos processos de transição hegemônica. Em última instância, as capacidades navais de um país estão diretamente relacionadas às suas capacidades produtivas (construção naval), comerciais (transporte de longa distância) e militares (Marinha de Guerra). Levando em consideração que se trata da análise de um processo multifacetado – ciclos de mudança sistêmica na economia capitalista alternados por fases de grande conflito militar interestatal – parece razoável escolher uma variável que possa ser relacionada a mais de um momento. Mas importa ressaltar que não é a intenção do trabalho colocar o poder naval como principal elemento, e sim tão somente como uma das várias óticas a ser adotada para analisar tal processo, com o objetivo de aprofundamento do entendimento da transição.

Poder Naval

Nos estudos teóricos acerca da importância do poder naval para o desenvolvimento de uma nação, dois teóricos figuram como os grandes clássicos adotados há mais de um século: Alfred Mahan e Sir Julian Corbett. Ambos viveram em um contexto de grandes mudanças no sistema internacional e no perfil das forças navais das principais potências do mundo à época. Corbett ateu-se mais a aspectos operacionais da guerra do mar, evitando entrar em maiores considerações acerca das dinâmicas da economia mundial e sua relação com o poder naval. Mahan, por seu turno, além do debate operacional sobre a guerra no mar, logrou situar o poder naval dentro do contexto da economia global mundial (LAMBERT, 2014). Como não é objetivo deste trabalho discutir a fundo questões operacionais e táticas da guerra no mar, mas sim questionar a importância do poder naval – em suas diferentes facetas – para a ascensão e queda das hegemonias no sistema internacional, debruçar-nos-emos aqui exclusivamente sobre o trabalho de Mahan.

Mahan, em sua obra "*The Influence of Sea Power Upon History*"³, "construiu uma filosofia do poder naval, formulou uma nova teoria da estratégia naval e estudou criticamente as táticas navais. No primeiro aspecto, lançou a poderosa ideia da suprema importância do poder marítimo na construção do destino das nações" (MARTINS FILHO, 2010, p. 20) – para o autor, o comércio por via marítima é a principal fonte de riqueza de uma nação, e o controle do mesmo, assegurando a sua liberdade de navegação, é a função primordial das marinhas. No segundo aspecto, buscou calçar a estratégia nos fenômenos geopolíticos ao apresentar seis condições que ele julga afetarem diretamente o poder marítimo de uma nação:

³A obra foi publicada pela primeira vez em 1890, tornando-se rapidamente um *best-seller* internacional influente nas altas cúpulas militares em diversos países. No presente trabalho, utiliza-se a versão publicada em 2008 pela Dodo Press.

- i) posição geográfica;
- ii) conformação física [...];
- iii) extensão do território;
- iv) tamanho da população;
- v) caráter da nação;
- vi) caráter do governo” (MAHAN, 2008, p. 4, tradução nossa⁴).

A posição geográfica **(i)** de um país em relação ao mar, é determinante para o autor, no sentido de que se um país apresenta uma posição insular, ele apresenta uma vantagem em comparação com um país para o qual uma das fronteiras é continental. Mahan reforçou que esta foi uma grande vantagem para a Inglaterra sobre a França e a Holanda enquanto potência marítima (MAHAN, 2008). Isso porque potências continentais precisam alternar seus esforços entre manter um grande exército para preservar sua soberania e investir em uma marinha que assegure seu comércio exterior. Ao mesmo tempo, a posição insular de um país fornece proteção “extra” a seu território, tornando muito difícil a sustentação de invasões – o chamado “poder parador da água” (MEARSHEIMER, 2001).

A conformação física **(ii)** de um país é complementar à sua posição geográfica. Ela diz respeito às condições físicas de um território– mais precisamente, de sua costa. A costa de um país é uma de suas fronteiras; e o quão mais fácil o acesso para as regiões além-fronteiras for oferecido, nesse caso, pelo mar, maior será a tendência deste povo em se relacionar com o resto do mundo através dele. Nesse caso, essa “vocação para o mar” pode se traduzir em uma extensa infraestrutura portuária para atender uma grande marinha mercante e mesmo de guerra. No entanto, Mahan ressalta, “se imaginarmos um país com uma longa costa, mas sem nenhum porto, tal país pode não ter comércio marítimo próprio, nem navios mercantes, nem marinha” (MAHAN, 2008, p. 9. Tradução nossa⁵). Nessa perspectiva, a extensão do território nacional **(iii)** não é diretamente influente no poder naval de um país. Para Mahan, no que diz respeito ao desenvolvimento do poder marítimo, não é o número total milhas de quadradas que cont m um país, mas a extensão do seu litoral e o caráter dos seus portos que devem ser considerados.

⁴ No original: “I. Geographical Position. II. Physical Conformation [...]. III. Extent of Territory. IV. Number of Population. V. Character of the People. VI. Character of the Government.” (MAHAN, 2008, p. 4)

⁵ No original: “If a country be imagined having a long seaboard, but entirely without a harbor, such a country can have no sea trade of its own, no shipping, no navy.”

Tendo em mente a extensão do litoral e o caráter dos portos, é preciso considerar que, em as condições geográficas e físicas sendo as mesmas, a extensão da costa é uma fonte de força ou fraqueza – de acordo com a população ser grande ou pequena. Um país é como uma fortaleza; a guarnição deve ser proporcional ao *enceinte*⁶ (MAHAN, 2008). O tamanho da população **(iv)** está diretamente relacionado, como visto, à extensão do território. Nesse sentido, “não é apenas o total [da população], mas o seu contingente próximo ao mar, ou pelo menos prontamente disponíveis para o emprego a bordo de navios e para a construção de material naval, que deve ser contado” (MAHAN, 2008, p. 17. Tradução nossa⁷).

Para Mahan, um dos fatores decisivos para as aspirações de um país enquanto potência marítima é o caráter da nação **(v)**. “Se o poder marítimo é realmente baseado num comércio pacífico e extensivo, aptidão para atividades comerciais deve ser uma característica distintiva das nações que em uma época ou outra foram potências marítimas” (MAHAN, 2008, p. 21. Tradução nossa)⁸. Segundo o autor, a tendência a comerciar, envolvendo a necessidade de produção de *algo* a se comerciar, é a característica nacional mais importante no desenvolvimento do poder marítimo. Mahan defendia que, com caráter de uma nação voltado ao comércio e uma boa costa litorânea, “é improvável que os perigos do mar, ou qualquer aversão a eles, vão deter uma nação de buscar riquezas pelos caminhos do comércio oceânico” (MAHAN, 2008, p. 24, tradução nossa⁹).

O último fator analisado por Mahan é o caráter do governo **(vi)** e suas instituições. Para ele, deve-se evitar uma tendência de “filosofar em excesso” e se ater para os desdobramentos mais óbvios e diretas das ações das instituições governamentais. “[...] Deve-se

⁶ *Enceite* é um termo francês que serve para designar o principal cerco defensivo de uma fortificação.

⁷ No original: “it is not only the grand total, but the number following the sea, or at least readily available for employment on ship-board and for the creation of naval material, that must be counted.”

⁸ No original: “If sea power be really based upon a peaceful and extensive commerce, aptitude for commercial pursuits must be a distinguishing feature of the nations that have at one time or another been great upon the sea.”

⁹ No original: “it is not likely that the dangers of the sea, or any aversion to it, will deter a people from seeking wealth by the paths of ocean commerce.”

notar que formas particulares de governo e suas instituições e o caráter de seus governantes, por vez ou outra exerceram uma influência muito marcante sobre o desenvolvimento do poder marítimo” (MAHAN, 2008, p. 28. Tradução nossa¹⁰). Mahan acreditava que as ações de um governo, nesse sentido, são reflexo do caráter da nação: “em matéria de poder marítimo, os sucessos mais brilhantes têm acontecido onde houve direção inteligente por um governo plenamente imbuído do espírito do povo e consciente da sua verdadeira inclinação geral [o comércio]” (MAHAN, 2008, p. 28. Tradução nossa¹¹).

Haveria duas maneiras em que o governo influenciaria no poder marítimo. Primeiro, em tempos de paz, o governo, através de suas políticas, pode favorecer o crescimento natural das indústrias de uma nação e suas tendências de se aventurar e obter ganhos por meio do mar; ou pode tentar desenvolver tais indústrias e essa inclinação marítima, quando elas não existem naturalmente. Por outro lado, para a guerra, a influência de um governo pode ser percebida mais diretamente através da manutenção de uma esquadra, “de tamanho adequado com crescimento de seu comércio marítimo e a importância dos interesses a ele conectados. Ainda mais importante que o tamanho de uma marinha, é a questão das instituições [...], provendo um rápido emprego em tempos de guerra” (MAHAN, 2008, p. 48. Tradução nossa¹²). As instituições são importantes, nesse sentido, para que providenciem uma reserva adequada de homens e navios, e medidas para mobilizar as reservas gerais.

Mahan objetivou analisar a estratégia naval de um país – por ele definida: “a estratégia naval tem como finalidade encontrar, apoiar e crescer, tanto em tempos de paz quando na guerra, o poder marítimo de um país” (MAHAN, 2008, p. 48. Tradução nossa¹³).

¹⁰ No original: “it must be noted that particular forms of government with their accompanying institutions, and the character of rulers at one time or another, have exercised a very marked influence upon the development of sea power.”

¹¹ No original: “in the matter of sea power, the most brilliant successes have followed where there has been intelligent direction by a government fully imbued with the spirit of the people and conscious of its true general bent”

¹² No original: “More important even than the size of the navy is the question of its institutions [...], and providing for rapid development in time of war by an adequate reserve of men and of ships”

¹³ No original: “Naval strategy has for its end to found, support, and increase, as well in peace as in war, the sea power of a country.”

Os indicadores acima apresentados, são os que Mahan aponta pertencerem à “ordem natural das coisas”, ou seja, permanecem imutáveis com as mesmas relações de causa e efeito durante o passar dos anos. O mesmo Mahan pensa das operações navais, sobre a forma mais adequada como deve-se utilizar uma marinha para adquirir o comando do mar¹⁴.

Uma questão que foi um tanto tangenciada por Mahan, possivelmente pela época em que seus trabalhos foram escritos, mas que tem importância central para este trabalho, são as capacidades industriais dos países. A possibilidade de possuir uma marinha poderosa, mercante ou de guerra, depende, desde a expansão da industrialização em meados do século XIX, mas principalmente a partir da primeira década do século XX, em grande parte da disponibilidade de uma base industrial capaz de construir esses navios – além dos armamentos e outros complementos. Engels, por exemplo, já defendia que a “a capacidade de fabricar armas é apenas a expressão da capacidade industrial mais ampla dos países capitalistas avançados” (MARTINS FILHO, 2010, p. 31). Mackinder, escrevendo em 1904, ia mais além, advogando que:

O poder marítimo sozinho, se não for baseado em uma grande indústria, e não tiver uma grande população por trás, é muito fraco para realmente manter-se na ofensiva em um conflito mundial [...], tanto o mar como as ferrovias serão suplementados pelo ar como meio de locomoção, e quando isso acontecer, a potência triunfante será aquela que tiver a maior base industrial [...]; o povo que tiver poder industrial e poder de ciência e inovação será capaz de vencer todos os outros. (MACKINDER¹⁵, 1904 apud KENNEDY, 1983, p. 217, tradução nossa¹⁶).

¹⁴ Para maior aprofundamento nesse sentido, recomenda-se, a leitura de (VEGO, 2009) e (MARTINS FILHO, 2010).

¹⁵ MACKINDER, H.J. (1904). The Geographical pivot of history. *The Geographical Journal*. v , 23, n 4, p. 421-437.

¹⁶ No original: “Sea Power alone, if it is not based on a great industry, and has not a great population behind it, is too weak for offence to really maintain itself in the world struggle [...] both the sea and the railway are going in the future

Percebe-se que a formulação de Mahan acerca do poder marítimo não é completa. Fatores como as condições sociais e culturais na ascensão de uma potência marítima; a ascensão da classe média inglesa; o descontentamento das classes agrárias americanas, e a ascensão da Rússia foram ignoradas por Mahan (VEGO, 2009). Ainda, Mahan não dá grande atenção à evolução tecnológica e a forma como ela afeta o poder marítimo de um país – e seus desdobramentos em um cenário de guerra naval: para ele, o papel da tecnologia é apenas contingente em uma ordem imutável da importância do poder e da guerra naval através dos séculos (MARTINS FILHO, 2010). É claro que essas questões não afetam a posição de Alfred Mahan, mas é um bom exercício perceber como não existe nenhum tipo de formulação pronta e fechada acerca do conceito de poder naval. Nesse trabalho, adotamos uma conceitualização bastante ampla partindo do trabalho de Mahan. O conceito de poder naval é, então, entendido como englobando as capacidades navais produtivas-industriais, mercantes, militares e tecnológicas.

Poder Marítimo e Hegemonia

Karen Rasler e William Thompson (2000), tratam das guerras globais enquanto instrumentos de determinação de como o mundo é estruturado. Por essa razão, os autores optam por analisar as guerras globais enquanto elementos constituintes dos processos econômicos e políticos. As guerras globais seriam, para ambos, função dos processos de crescimento econômico de longo prazo; ao mesmo tempo, esses processos seriam função da Guerra Global – uma relação fundamentalmente recíproca. A autora e o autor adotam uma visão parecida com a de Arrighi, onde as mudanças econômicas e políticas de longo prazo se dariam através de processos cíclicos – movidos especialmente por mudanças nos grandes paradigmas tecnológicos – liderados por pelo menos um país, que, em seus momentos de distensão, culminariam em grandes confrontos militares. Nesse contexto, guerras globais são disputas intensas entre as grandes potências e potências menores que são travadas para determinar

[...] to be supplemented by the air as a means of locomotion, and when we come to that [...] the successful power will be those who have the greatest industrial base. those people who have the industrial power and the power of invention and of science will be able to defeat all others"

cujas preferências políticas são mais suscetíveis de influenciar a maneira, e em benefício de quem, a economia política global opera. Esses eventos não acontecem com frequência, mas também não explodem de forma aleatória. Eles são orientados para a ascensão e queda de estruturas de liderança e são mais prováveis depois de um longo período de declínio liderança na economia política global (RASLER; THOMPSON, 2000).

Essas guerras se diferenciariam dos outros conflitos, entre outros fatores, por reunirem as principais potências do sistema internacional. Seguindo esse raciocínio, as potências globais são aqueles poucos estados que procuram – e conseguem – interferir nos rumos da economia e da política globais. Para Rasler e Thompson, uma maneira objetiva de identificar quem é um ator global é requerer que eles invistam recursos para desenvolver capacidades militares para participar e proteger as transações inter-regionais de longa distância e uma produção industrial líder do setor (RASLER; THOMPSON, 2000). Mas, para poderem garantir tal capacidade, é preciso também que tenham *alcance* global, “durante os últimos 500 anos (e antes), esse tipo de capacidade de alcance global se traduzia mais prontamente em poder naval e, mais recentemente, poder aeroespacial” (RASLER; THOMPSON, 2000, p. 313. Tradução nossa¹⁷). Antes de prosseguir, é preciso deixar claro que para os autores assume-se que a liderança em termos de capacidades navais é baseada em uma liderança econômica.

Historicamente, “o poder naval foi necessário para tomar as rotas marítimas ocidente-oriental e para manter a elas e às bases – inicialmente precárias – que alguns europeus conseguiram conquistar no entorno marítimo afro-euroasiático” (RASLER; THOMPSON, 2000, p. 313, tradução nossa¹⁸). Capacidades militares navais também foram necessárias para competir com potências mundiais rivais e as derrotar em grandes conflitos. O controle do mar defendido por Mahan, especialmente proteger as linhas marítimas de comunicação e comércio, tornou-se um dos principais objetivos da guerra no mar.

¹⁷ No original: “Over the past 500 years (and before) this type of global reach capability has translated most readily into naval and, more recently, aerospace power.”

¹⁸ No original: “Naval power was necessary to first hijack the east-west maritime routes and then to hold on to them and the initially precarious footholds some Europeans were able to acquire around the maritime rimland of Afro Eurasia.”

O mesmo aconteceu com as capacidades de neutralizar o alcance global dos concorrentes. Assim, não só foi necessário desenvolver marinhas poderosas para proteger as rotas comerciais e para atacar os rivais, elas também eram necessárias para defender o país de origem de ataques. Algum grau de insularidade pode ter sido um dos pré-requisitos mais fortes para a ascensão à liderança econômica e político-militar no sistema global, mas as fronteiras e defesas naturais nunca foram suficientes. Eles tinham de ser assistidas por uma força naval (RASLER; THOMPSON, 2000).

Ainda, a autora e o autor apresentam alguns indicadores mais específicos sobre a classificação de grandes potências no que diz respeito ao poderio naval: "requer-se que potências demonstrem uma capacidade naval mínima (dez por cento do total das capacidades mundiais somadas) em recursos específicos que evoluam juntamente com as mudanças tecnológicas em sistemas de armas navais" (RASLER; THOMPSON, 2000, p. 313, tradução nossa¹⁹). Aqui eles salientam a importância de que as capacidades não se sobreponham apenas em quantidade, mas que o país tenha domínio de tecnologias de ponta condizentes com cada período. Por exemplo, dentro do recorte temporal que é abrangido neste trabalho, os autores destacam três indicadores: entre 1816 e 1945, o nível de gastos navais dos governos, como um "suavizador" das mudanças tecnológicas abruptas; entre 1861 e 1945, o número de couraçados de primeira classe, e após 1910, o número de couraçados *dreadnoughts*; e, a partir de 1946, o número de porta-aviões de ataque pesados.

Em sequência, complementam que para ser uma potência de alcance mundial, "nós também requeremos que as potências globais indiquem algum interesse em empregar seu poder marítimo em áreas além de sua vizinhança imediata" (RASLER; THOMPSON, 2000, p. 314, tradução nossa²⁰). Para ambos, o interesse em ser um ator de relevância regional não indica necessariamente participação em operações transoceânicas, e, conseqüentemente, a possibilidade de ser uma potência de alcance global. Por fim, para fazer parte do seleto grupo de países que alcançaram um status de "potência mundial"

¹⁹ No original: "we require that global powers demonstrate a minimal naval capability (10 percent of the global capability pool) in specific naval resources that evolve along with technological change in naval weapons systems."

²⁰ No original: "We also require that global powers indicate some interest in employing their sea power in more than their immediate neighborhood".

líder do sistema, esse país teria que estar próximo do monopólio virtual das capacidades navais mundiais, respondendo por 50% ou mais delas (RASLER; THOMPSON, 2000).

Dessa análise, os autores derivam países que já foram potências nos sistema internacional: Portugal (1494-1850), Espanha (1494-1808), Inglaterra/Grã-Bretanha (1494H"1945), França (1494H"1945), Holanda (1579-1810), Rússia/União Soviética (1714 até o presente), Estados Unidos (1816 até o presente), Alemanha (1871-1945), e Japão (1875-1945). Dentre esses, apenas quatro se configuraram como potências mundiais: Portugal (1494-1580), Holanda (1579-1810), Inglaterra (1494-1945) e Estados Unidos (1816-presente) (RASLER; THOMPSON, 2000).

É perceptível a semelhança com as hegemonias dos longos ciclos de acumulação sistêmica, periodização supramencionada proposta por Arrighi (2013), como mostra a Figura 1. O ponto de divergência entre os dois é o primeiro ciclo. Na teoria dos ciclos de acumulação sistêmica, o primeiro longo século foi o genovês; para Arrighi, Portugal era uma potência importante, mas não foi capaz de estabelecer uma hegemonia mundial, especialmente no que concerne à dominação das altas finanças (fase MD' dos ciclos de acumulação). Já para Rasler e Thompson, no período entre 1494 e 1580, Portugal deteve o monopólio virtual das capacidades navais mundiais, além de um vasto império ultramarino, configurando-se como hegemonia²¹.

²¹ A posição de Rasler e Thompson pode ser apoiada no quadro apresentado por Abu-Lughod, ressaltando a importância da supremacia naval na construção do Império Português e na expansão do Sistema Internacional europeu: "No final do século XV, os portugueses tinham "descoberto" a rota marítima para a Índia, navegando pela costa atlântica da África e então subindo pela costa oriental para adentrar a portão do importante Oceano Índico, ainda sob controle (mas não por muito tempo) das frotas árabes e indianas. No entanto, os navios árabes e indianos não eram páreo para os "homens de guerra" portugueses que apareceram em suas águas no começo dos anos 1500. No final da primeira década do século XVI, Portugal controlava importantes porto na África, havia vencido a frota egípcio guardando as entradas do Mar Vermelho e do Golfo Pérsico, tinha estabelecido cabeças de praia na costa ocidental da Índia, e dominara o ponto-chave de Malaca, que guardava o estreito através do qual, como um buraco de agulha, todos os navios da China tinham que passar. (ABU-LUGHOD, 1989, p. 19-20. Tradução nossa*). *No original: "By the end of the fifteenth century the Portuguese [...] had "discovered" the sea route to India, sailing down the Atlantic coast of African and then up the eastern coast to enter the gateway to the all important Indian Ocean, still under control (but not for long) of Arab and Indian fleets. [...] Nevertheless, Arab and Indian vessels provided no

Ao buscar operacionalizar os ciclos de acumulação sistêmica descritos por Arrighi em relação com os ciclos de supremacia naval de Rasler e Thompson, Oliveira (2012) chama a atenção para o fato de que os três autores reconhecem a centralidade da inovação tecnológica como impulsionadora “de ciclos de crescimento econômico, que por sua vez permitem que a região/país onde ocorrem as principais inovações e o subsequente crescimento econômico, utilize esses recursos para acumular mais poder” (OLIVEIRA, 2012, p. 89). Ainda, nos moldes do modelo da dupla, “através do estabelecimento de uma força naval de vanguarda tecnológica, o país poderia operacionalizar sua hegemonia tanto de forma mais “dura” (através do controle militar dos mares [...]) quanto de forma mais “branda” (ao permitir um crescimento mais acelerado e sustentável” (OLIVEIRA, 2012, p. 89).

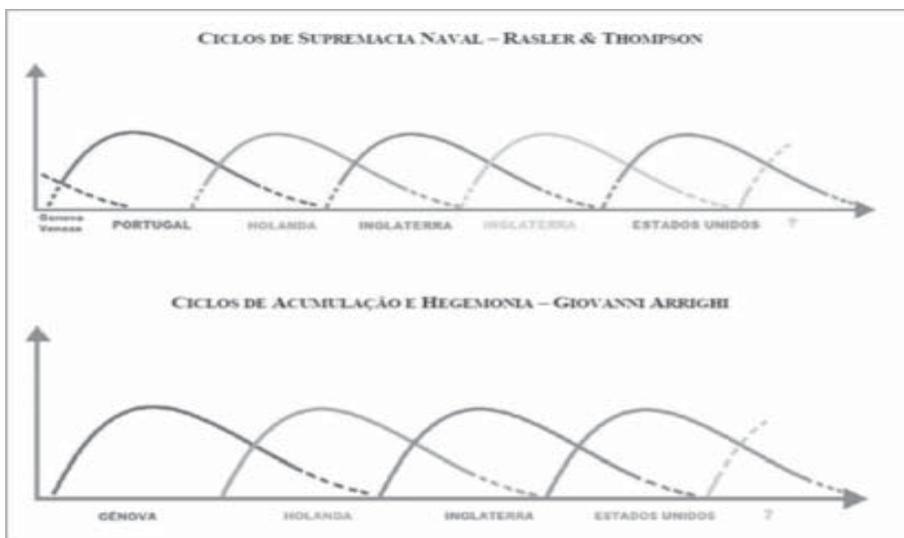


Figura 2: Os Ciclos de Supremacia Naval e os Ciclos de Acumulação Sistêmica²²

Fonte: (OLIVEIRA, 2012)

match for the Portuguese "men-of-war" that appeared in their waters in the early 1500s. By the end of the opening decade of the sixteenth century, Portugal held important African ports of call, had defeated the Egyptian fleet guarding the entrances of the Red Sea and the Persian Gulf, had moved on to establish beachheads on the west coast of India, and had taken over the key point of Malacca that guarded the crucial strait through which, like an eye of a needle, all ships bound for China had to pass."

²² A Inglaterra aparece duas vezes nos ciclos de supremacia naval por dominar tanto as tecnologias navais da primeira metade do século XVII, baseadas nos grandes navios de linha – ainda de madeira e movidos a vela, e também o ciclo dos couraçados.

Ainda que possuam divergências, os modelos de Arrighi e de Rasler e Thompson podem ser interpretados como ferramentas complementares. Enquanto Arrighi parte de uma análise sistêmica de como o uso politicamente orientado dos meios de pagamento – especialmente através da indústria, no período de expansão matéria – é chave para a ascensão das hegemonias, Rasler e Thompson focam-se em um indicativo mais específico. Assim, para eles, o poder naval é representativo das aspirações de uma nação, e pode ser utilizado para mensurar suas capacidades e presença comerciais e militares no mundo. Esta variável, como proposto por Rasler e Thompson, é dos movimentos que ocorrem no capitalismo dentro dos longos ciclos de acumulação.

Esta relação de poder marítimo e hegemonia pode se exemplificada com o caso da consolidação da hegemonia mundial britânica e a relação com seus meios navais. A hegemonia mundial britânica consolidou-se com o fim das Guerras Napoleônicas, em 1815, sob o comando da Rainha Vitória. Findados os conflitos, a Inglaterra herdou uma estrutura manufatureira dos tempos de guerra que foi o suporte da sua indústria no século que se iniciava. As demandas do exército e da marinha imperiais impulsionaram a indústria siderúrgica e de bens de capital, levando ao “aperfeiçoamento das máquinas a vapor [...] e [a] inovações cruciais, tais como a ferrovia e os navios de aço, numa época e em condições que simplesmente não teriam existido se o impulso dado pela guerra [...]” (MCNEILL, 1982, p. 212. Tradução livre). Nesse cenário, a Inglaterra passou a depender cada vez mais da importação de bens primários e, ao mesmo tempo, da garantia de mercados como destino de suas exportações (ARRIGHI, 2013).

Com o fim das guerras napoleônicas, a Inglaterra conseguia manter sua supremacia nos mares sem altos custos. A Marinha Alemã praticamente não existia, assim como a Frota Russa; a Marinha Francesa, abalada pelo resultado dos conflitos, entrou em um processo de decadência muito parecido com o de outras no continente, onde os governantes davam prioridade para as forças terrestres. Os Estados Unidos envolveram-se em uma guerra civil por quatro anos, e depois dela precisavam manter sua atenção na reconstrução nacional (KENNEDY, 1983). As principais preocupações da Marinha Real eram manter a estabilidade nas colônias e fazer a segurança de sua marinha mercante. Os navios ingleses estavam presentes em todo o mundo, e não encontravam desafiantes a altura em nenhuma região.

Nesse contexto, a resposta encontrada pelas autoridades britânicas para garantir a continuidade de sua expansão industrial foi a liberalização do seu comércio internacional, especialmente com suas colônias. A coroa expandiu esse controle para outros espaços, tornando seus amplos domínios coloniais “a principal fonte de economias externas para os negócios britânicos” (ARRIGHI, 2013, p. 270). Nesse contexto, consolidou-se o império de livre comércio “onde o sol nunca se punha”. Foi a primeira vez na história em que de fato o mundo inteiro foi geograficamente alcançado pelo sistema interestatal capitalista originado na Europa. Essa expansão geográfica foi, em grande medida, possibilitada pelas novas tecnologias, especialmente a estrada de ferro, os navios a vapor e o telégrafo, que adequaram os meios de comunicação e transporte à velocidade dos meios de produção. “O espaço geográfico da economia capitalista poderia multiplicar-se repentinamente na medida em que a intensidade das transações comerciais aumentasse. O mundo inteiro tornou-se parte dessa economia” (HOBSBAWN, 2009, p. 59). Na década de 1860, o Império Britânico atingira seu zênite.

A Grã-Bretanha, motivada pela necessidade de garantir a sua presença militar em todo o mundo, como forma de assegurar seus domínios, estava na vanguarda dos aumentos em investimentos em defesa. A partir da década de 1870, começaram a surgir os couraçados modernos, navios com o casco inteiramente fabricado em metal, sendo movidos totalmente pelas turbinas a vapor, além de possuírem uma capacidade de fogo muito superior aos navios de guerra mais antigos. Os couraçados modernos de “primeira-classe” chegavam a deslocar 15 mil toneladas, enquanto que os de “segunda-classe” deslocavam cerca de 8 mil toneladas. Esses novos navios, feitos de ferro e movidos a vapor, eram resultado da Revolução Industrial; cada vez mais os países eram dependentes de uma base industrial que desse suporte para a construção militar (MARTINS FILHO, 2010).

Essas grandes armas tornavam-se cada vez mais caras, consumindo cada vez mais maiores parcelas do orçamento estatal para o setor militar. O Almirantado debatia sobre quais seriam os efeitos desses navios que, “sem perda da qualidade básica de navegar com mais velocidade que os navios capitais, apresentavam-se como capazes de participar da linha de batalha” (MARTINS FILHO, 2010). Tradicionalmente, as funções de controlar as colônias e proteger o

comércio marítimo eram atribuídas principalmente a navios menores, como corvetas, canhoneiras e cruzadores, os quais também eram necessários para fazer a escolta dos grandes navios de batalha. Assim, a Inglaterra produzia navios menores em grandes quantidades, para atender a todas as suas demandas, ao passo que também precisava construir grandes navios de batalha, que garantissem a supremacia de sua esquadra em um possível conflito com outras potências. Em 1883 o número de grandes couraçados existentes na marinha britânica era quase igual ao número de todas as outras potências somadas, trinta e oito contra quarenta (KENNEDY, 1983).

Considerações finais

Ao relacionar os ciclos de acumulação sistêmica e os ciclos de supremacia naval, verificamos que poder naval precisa ser apoiado por uma base industrial crível. Importa notar como os momentos de expansão material (DM) de uma determinada potência são responsáveis também pela expansão nas capacidades navais da mesma, como visto anteriormente. Ao mesmo tempo, essas capacidades navais dão suporte e possibilitam a expansão comercial do país em questão. Do mesmo modo, essas capacidades não estão alheias às fugas do capital para a sua forma financeira, processo que se intensifica nas fases de expansão financeira (MD'). Nesses períodos, as hegemonias costumam assistir a um desmonte relativo de suas capacidades produtivas de suas capacidades industriais, como observados nos ciclos inglês e britânico, o que tem implicação direta na sua posição dentro do sistema internacional, enquanto hegemonia, e na capacidade militar enquanto hegemonia naval mundial. Esta dinâmica explica o fato de que as hegemonias navais acompanhem quase perfeitamente as hegemonias dos ciclos de acumulação sistêmica.

Neste trabalho foram dadas as ferramentas para relacionar teoricamente os ciclos de acumulação sistêmica e os ciclos de supremacia naval. Nesse sentido, importa ressaltar dois fatores: **Primeiro**, as fases de expansão material (DM) e de expansão financeira (MD') têm impactos no poder marítimo das nações. Isso porque o aquecimento da força produtiva na primeira pode ser convertido em um aumento na construção naval – ligação que se

tornou ainda mais forte com a revolução industrial; ao mesmo tempo, durante os períodos (MD') o capital retorna para sua fase financeira, retraindo a força produtiva. **Segundo**, os momentos de sucessão entre duas hegemonias são marcados por prolongados conflitos interestatais. Nesse interim, a capacidades militares dos países terão peso determinante na definição da nova hegemonia; historicamente, as Marinhas têm desempenhado papel fundamental nessas lutas.

Pode-se afirmar, assim, que a pergunta do trabalho foi respondida: o poder naval tem influência nas transições hegemônicas que ocorreram na história, ao mesmo tempo em que as variações nas capacidades navais dos países decorreram grandemente das fases em que se encontravam os ciclos de acumulação sistêmica. Ao mesmo tempo, o objetivo do trabalho, investigar a relação geral entre a variável "poder naval" e as transições hegemônicas no sistema internacional, foi atingido.

Esse esforço deu-se tendo como norte a teoria dos ciclos de acumulação sistêmica, de Giovanni Arrighi, buscando, ao mesmo tempo, buscando encaixar um enfoque no poder marítimo desses países que se relacionasse com as mudanças econômicas e sistêmicas, ou seja, de que forma a Marinha – militar e mercante – de uma nação é reflexo da sua situação econômica, e como ela influencia nas relações de poder internacionais. Aqui reside a principal contribuição deste artigo: análises que incluem a abordagem das capacidades navais dentro do estudo das sucessões hegemônicas de Arrighi ainda são pouco comuns dentro do campo das Relações Internacionais.

Por fim, este artigo consiste em apenas um esforço inicial para tratar da intersecção entre poder naval e hegemonia no sistema internacional. Entre as possibilidades de pesquisa nessa área estão um estudo mais aprofundado com estudos de caso das marinhas nas transições hegemônicas da história, Gênova e Holanda, um estudo que compare as capacidades econômicas e militares de Portugal e Gênova, por ser o ponto de discordância entre a teoria dos ciclos de acumulação sistêmica e os ciclos de supremacia naval, estudos detalhados sobre a ascensão da hegemonia britânica, seu declínio e transição para o ciclo estadunidense também serão importantes.

Referências

- ABU-LUGHOD, J. (1989). **Before European Hegemony: The World Systems A.D. 1250-1350**. Nova York: Oxford University Press.
- ARRIGHI, G. (2013). **O longo século XX: fetas dinheiro poder e as origens de nosso tempo**. 9ª. ed. Rio de Janeiro: Contraponto.
- FIORI, J. L. (2013). Estados, Moedas e Desenvolvimento. In: FIORI, J. L. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes. p. 49-85.
- HOBBSBAWN, E. J. (2009). **A Era do Capital - 1848 - 1875**. São Paulo: Paz e Terra.
- KENNEDY, P. (1983). **The Rise and Fall of British Naval Maestry**. Glasgow: Fontana Press.
- KENNEDY, P. (1989). **Ascensão e Queda das Grandes Potências: Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus.
- LAMBERT, N. A. (2014). **Classical Theories of Sea Power and World Economic Systems**. U.S. Naval War College. Newport.
- MAHAN, A. (2008). **The Influence of Sea Power Upon History, 1660 - 1783**. Gloucester: Dodo Press.
- MCNEILL, W. H. (1984). **The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society since A.D. 1000**. Chicago: University Of Chicago Press.
- MARTINS FILHO, J. R. (2010). A Marinha Brasileira na Era dos Encouraçados, 1895-1910. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MEARSHEIMER, J. (2001). **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova York: Norton.
- OLIVEIRA, L. K. D. (2012). **Energia como Recurso de Poder na Política Internacional: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Energética**. 2012. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/76222>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

RASLER, K.; THOMPSON, W. T. (2000). Global War and Political Economy of Structural Change. In: MIDLARSKY, M. I. **Handbook of War Studies II**. Ann Arbor: University of Michigan.

VEGO, M. (2009). **Naval Classical Thinkers and Operational Art**. Newport: Naval War College.

WALLERSTEIN, I. (2000). The Inter-State Structure of the Modern World-System. In: LINKLATER, A. **International Relations: Critical Concepts in Political Science**. Londres: Routledge, v. IV, 2000. p. 1361-1378.

AS MISSÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS E OS GASTOS MILITARES – UM ESTUDO QUANTITATIVO DO CASO BRASIL

Vinícius Damasceno do Nascimento*

RESUMO

O presente artigo trata de Missões de Paz das Nações Unidas e de Gastos Militares, a fim de compreender esta relação no caso do Brasil. Com o intuito de alcançar este objetivo, foi, primeiramente, construído um modelo teórico que, posteriormente, foi transformado em matemático e deste em estatístico, a fim de quantificar os impactos sofridos pelos Gastos Militares, como resultado da participação das Forças Armadas brasileiras em Missões das Nações Unidas. A participação das Forças Armadas junto à ONU tem aumentado ao longo do tempo e tende a se manter no mínimo constante, uma vez que, a partir de 2005, o país passou a contar com uma unidade do Exército especializada em formar pessoal para as Missões de Paz, o Centro de Instrução de Operações de Paz, e que, em 2010, o mesmo foi transformado em Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. Os resultados da pesquisa apresentados neste artigo contribuem para a compreensão do comportamento do Poder Político no processo decisório relativo à definição dos Gastos Militares com base na participação das Forças Armadas em Missões das Nações Unidas.

Palavras-chave: Missão de Paz, Gastos Militares, ONU, Brasil.

* Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME) onde desenvolve pesquisas nas áreas de Gestão de Defesa e Estudos da Paz e da Guerra

UNITED NATIONS PEACE MISSIONS AND MILITARY EXPENDITURE - A QUANTITATIVE CASE STUDY BRAZIL

ABSTRACTY

This article deals with United Nations Peace Missions and Military Spending in order to understand this relationship in the case of Brazil. In order to reach this goal, a theoretical model was first constructed, which was later transformed into a mathematical and statistical one, in order to quantify the impacts suffered by the Military Expenditures, as a result of the participation of the Brazilian Armed Forces in Missions of the United Nations. The participation of the Armed Forces at the UN has increased over time and tends to remain at a constant level since, since 2005, the country has had an Army unit that specializes in training personnel for the Missions of Paz, the Center for Peace Operations Instruction, and in 2010 it was transformed into the Joint Center for Peace Operations in Brazil. The results of the research presented in this article contribute to the understanding of the behavior of Political Power in the decision process regarding the definition of Military Expenditures based on the participation of the Armed Forces in United Nations Missions.

Keywords: Peace Mission, Military Expenditures, UN, Brazil.

1 INTRODUÇÃO

O mundo passou por mudanças sociais profundas na transição do século XX para o XXI, como a reestruturação econômica mundial diante da crise do estatismo e o apogeu de movimentos sociais e culturais. De igual forma, a comunidade internacional passou a viver também uma revolução informacional (Castells, 2010), que se confunde com o fenômeno conhecido como globalização.

Em que pese essa globalização seja caracterizada pela instantaneidade da informação, outros aspectos também se fazem presentes como a crescente artificialidade do espaço e a aceleração dos transportes (Mattos, 2002). Essas mudanças permitem definir este fenômeno como a compressão do tempo e do espaço (Holton, 1998), mais marcante na atualidade, principalmente após a queda do muro de Berlim e do término da Guerra Fria (Mattos, 2002; Holton, 1998). Entretanto, o termo, em si, é polêmico (Brown e Ainley, 2012), existindo defesa no sentido de que o referido fenômeno tem sua origem nas grandes navegações do século XV (Modelski *et al*, 2008; Wallerstein, 1999), o que implicaria dizer que seu atual estágio se caracteriza pela intensificação das relações econômicas, políticas, sociais e culturais já existentes (Holm e Sorensen, 1995; Holton, 1998).

Assim, as alterações recentes teriam em seu escopo, também, a participação de países atrasados às mudanças do sistema-mundo (Wallerstein, 1999 e 2003; Giddens, 1990). Essas nações, percebendo a oportunidade de se projetarem internacionalmente com o hiato de poder resultante da decadência do comunismo e a balança tendendo unicamente para a hegemonia norte-americana (Meyer, 2013), deixaram de se preocupar com a geração de poder militar e voltaram sua atenção para outras questões, como o fortalecimento político-econômico em blocos, como a União Europeia. Em paralelo, outros grupos não aceitaram a hegemonia dos Estados Unidos da América, resultando no crescimento do terrorismo, que ganhou vulto após o ataque ao *World Trade Center* e ao Pentágono em 11 de setembro de 2001. Ao lado do terrorismo, figuram como “*novas ameaças*” do século XXI o narcotráfico, os grupos guerrilheiros ilegais armados, o crime organizado, o tráfico de armas, as migrações transnacionais, o contrabando, as minerações ilegais, a corrupção, os ataques à segurança cibernética e os desastres naturais (Moncayo, 2014; Ušiak, 2014; Bobbio, 2007).

Ao mesmo tempo em que essas “*novas ameaças*” ganharam relevo, surgindo atores não-estatais nos conflitos internacionais, as guerras interestatais perderam a sua popularidade na comunidade internacional, uma vez que a própria Organização das Nações Unidas (ONU), já em 1945, havia tornado a guerra um meio ilícito. Isto ocorreu quando a Carta das Nações Unidas a proibiu expressamente ao estatuir, em seu artigo 2º, que: “... *deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado...*” (ONU, 1945).

Conseqüentemente, o uso da força pelos Estados tinha que ser revisto e adaptado ao ambiente do século XXI, cuja percepção para o Exército Brasileiro é “*volátil, incerto, complexo e de alto risco*” (Brasil, 2015, p. 2-2). Desta forma, os confrontos bélicos deixaram de ser simétricos e lineares, passando a ocorrer em teatros de operações assimétricos, com campos de batalhas multidimensionais e não lineares, ao que se denomina Operações no Amplo Espectro (Trindade, 2013).

O conceito operativo do Exército Brasileiro define que as Operações no Amplo Espectro podem combinar uma diversidade de atitudes: ofensivas, defensivas, de pacificação e apoio à órgãos governamentais, em situações de Guerra e de Não Guerra (Brasil, 2014, p. 4-4).

Em relação aos dois primeiros tipos de atitudes – Ofensivas e Defensivas, deve-se considerar que a última participação brasileira em uma guerra formalmente declarada ocorreu quando do envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB) à Itália, em 1944, compondo as tropas aliadas na Segunda Guerra Mundial (Naiditch, 2015). Em relação às Operações de Pacificação, que podem ocorrer no território nacional ou fora dele e pouco se diferenciam das Operações de Apoio à Órgãos Governamentais (OAOG), a história nacional permite sua clara identificação no Império, quando Luíz Alves de Lima e Silva, cuja alcunha é “*O Pacificador*”, empreendeu ações legalistas e reconciliadoras nas revoltas e movimentos internos. (Brasil, 2015, p. 2-1 até 2-8).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o Brasil continuou a projetar poder no exterior em sua expressão militar. No período de 1957 até 1967, contribuiu em seis missões das Nações Unidas, enviando 6.512 militares para operações de paz no Oriente

Médio e, no período de 1989 até 2006, em dezessete missões que diversificaram o emprego em questão de escopo de atuação, totalizando o envio de 10.845 militares (Seintenfus, 2008).

Percebe-se que, no Brasil, o uso da força nos três primeiros tipos de operações não tem ocorrido no início do século XXI. Apesar disso, a capacidade para fazê-lo é mantida, ao que se chama Estratégia da Dissuasão (Brasil, 2012a, 2012b). Também, verifica-se que as Operações de Garantia da Lei e da Ordem, Humanitárias e de Manutenção da Paz, classificáveis como OAG, e mais frequentes na atualidade, podem, talvez, ser consideradas o principal uso da Força em nossos dias.

Além dessas transformações mundiais terem tido também impacto no uso da força pelo Estado brasileiro, com a Constituição de 1988, o país ratificou sua aceitação à ordem internacional vigente e à *"solução pacífica das controvérsias"* (Preâmbulo da CF/88), bem como a adotar princípios de relações internacionais contra a guerra. Entre estes princípios, elencados no artigo 4º da CF/88, podem ser citados como os mais marcantes a *"autodeterminação dos povos"* (inciso III), a *"não-intervenção"* (inciso IV), a *"defesa da paz"* (inciso VI) e a *"solução pacífica dos conflitos"* (inciso VII), havendo outros que também se relacionam em menor intensidade (Brasil, 1988).

Assim, a projeção internacional do poder nacional brasileiro, na expressão militar, foi limitada pela postura pacífica adotada. Não podendo se envolver em conflitos armados, o Brasil pautou suas ações externas pela participação em missões da ONU, a princípio, classificáveis, sob o novo conceito operativo, também como OAG, visto que *"... compreendem o apoio prestado ..."*, integrando os componentes militares e civil, a fim de *"... conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ..."* (Brasil, 2015, p. 1-3).

Mas, empregar Forças Armadas envolve despesas e as crises políticas e econômicas internas, os reflexos das crises externas, e a incapacidade estrutural de resposta à competitividade do mercado globalizado (Pacheco, 1996), implicam em frequentes restrições orçamentárias às Forças Armadas. Assim, a decisão do quanto destinar à Defesa Nacional no processo de elaboração do orçamento da União e os contingenciamentos ao longo do exercício financeiro, podem gerar impactos negativos e fragilizar a Defesa Nacional (Souza Júnior e Freire, 2009), interferindo nessas projeções de poder.

Compreender a relação entre as OAG e a definição do Orçamento de Defesa torna-se fator relevante para os decisores nos níveis político e estratégico. Desta forma, o presente trabalho pretende compreender a relação entre o uso das Forças Armadas em Missões de Paz e os Gastos Militar, a fim de mensurar esta relação no caso brasileiro.

Desta forma, o objetivo do presente trabalho é pesquisar a relação entre a contribuição brasileira para as Missões da ONU e os Gastos Militares, a fim de mensurar esta relação. Este objetivo visa responder ao seguinte problema de pesquisa: Qual o impacto da participação militar brasileira em Missões das Nações Unidas nos Gastos Militares do Brasil, a partir do século XXI?

A fim de responder o problema proposto, a pesquisa será orientada a responder as seguintes questões norteadoras: (i) Existe relação entre os Gastos Militares e a contribuição militar brasileira para as Missões da ONU? (ii) Qual o impacto financeiro desta contribuição?

2 METODOLOGIA

A ciência é um processo racional, sistemático e permanente em que se busca a verdade, sendo essa construção do conhecimento científico baseada em suposições que podem ser de quatro tipos: ontológicas, epistemológicas, sociais e metodológicas (Vergara, 2000). Em virtude deste trabalho aspirar a produção de um conhecimento rigorosamente tangível, concreto e objetivo, e ciente que a epistemologia é a componente lógica da ciência (Demo, 1985; Gerhardt e Silveira, 2009), torna-se razoável valorizar a perspectiva epistemológica face as demais, com a ressalva que deve estar sempre acompanhada da metodologia, pois não há ciência sem método (Marconi e Lakatos, 2003; Cervo e Bervian, 2002).

O método hipotético-dedutivo foi empregado para testar as hipóteses de pesquisa, porque: a pesquisa pressupõe lacuna de conhecimento que consiste em problema; a fim de solucionar o problema são formuladas hipóteses, passíveis de teste por meio de evidências empíricas (Silva e Menezes, 2005).

A metodologia qualitativa, especificamente o método estatístico, foram empregados neste trabalho por permitirem a redução de fenômenos sociais mais complexos a termos quantitativos e, pela

manipulação estatística, sua melhor compreensão e generalização (Lakatos e Marconi, 1991; Alyrio, 2009). Desta forma, uma vez definido o modelo teórico foi formulado o modelo econométrico (Demo, 1985). Na análise quantitativa, foi realizada a análise de estatística descritiva e gráfica das variáveis, de forma individualizada, a fim de identificar o comportamento das distribuições. A partir dos comportamentos existentes, foi verificada a correlação entre as variáveis e a modelagem matemática de regressão com maior aderência à realidade, tudo isto com o objetivo de responder o problema da presente pesquisa.

Este trabalho compreende um estudo observacional de série temporal (Kellstedt e Whitten, 2015), da variação dos Gastos Militares no Brasil em relação à contribuição brasileira no componente militar para as missões das Nações Unidas ao longo do século XXI.

O estudo se propõe a modelar a relação entre Gastos Militares do Brasil e a Participação em Missões de Paz das Nações Unidas. Assim, esta relação se estabelece entre Estados-Nação e a ONU, sendo todo país que o faz a população. Em virtude de a pesquisa abranger apenas as relações entre o Brasil e a ONU no século XXI, a amostra estará limitada temporal e espacialmente segundo estes critérios, sendo o Brasil a população e seus gastos e contribuições no período de 2000 até 2015 a amostra. Em relação ao corte cronológico, o trabalho focaliza no período a partir do século XXI. Esta delimitação temporal é resultado da própria abordagem institucional arremetida anteriormente, em que envolve a análise do Ministério da Defesa do Brasil, criado em 10 de junho de 1999, o que implica em se ater a uma janela temporal que se inicia no ano de 2000 e se estende até o ano de 2016 (Brasil, 2012a, 2012b), considerando que o exercício financeiro no Setor Público brasileiro é anual e coincide com o calendário civil, conforme Art. 34 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Brasil, 1964).

A coleta dos dados da Contribuição Militar para a ONU (Contr.Mil_ONU) englobou o quantitativo de militares que participaram em missões da ONU, por mês, em envio de tropa e de observadores militares. Esta informação foi extraída e tabulada dos Sumários Mensais de Contribuição (Militares, Policiais Civis e Tropas), por países, constantes nos Arquivos das Fichas de Informação das Operações de Manutenção de Paz do site das ONU. Para tanto, os dados foram levantados na "Library Dag Hammarskjöld", das Nações Unidas, disponível em: <<https://library.un.org/>> e na base de dados, também

oficial, "Data Dashboard – Global contribution for global peace", disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/global_contribution.shtml>.

Os dados referentes aos Gastos Militares foram coletados do Relatório de "Despesas Orçamentárias por Agregadores Funcionais e Programáticos - R\$ mil correntes (exclui encargos com dívida)", do MPOG (Brasil, 2016). Foi aplicado o filtro de discriminação de despesa "defesa e segurança pública", referente aos gastos da União, e extraídas as despesas referentes a pessoal ativo. Com isso, obteve-se apenas os valores referentes às despesas de custeio e capital. As despesas com pessoal ativo foram retiradas em virtude de o Brasil possuir como estratégia nacional a dissuasão, sendo o efetivo das Forças Armadas (FA) um componente dessa dissuasão conforme PND, END (Brasil, 2012b) e LBDN (Ibidem, 2012a), independentemente de missões no exterior. Ainda, se as despesas com pessoal ativo fossem incluídas, reajustes salariais poderiam interferir na análise de relação que este trabalho se propõe. Optou-se por este relatório, primeiro, pela confiabilidade da fonte, o MPOG, segundo, por tratar de despesas orçamentárias, ou seja, aquisições e contratações realizadas com recursos do orçamento anual.

A fim de permitir a comparação dos valores da série temporal, os Gastos Militares anuais referentes ao período de 2000 até 2015, originalmente em moeda corrente (R\$ mil), foram deflacionados conforme IPCA ao ano base de 2000 (Brasil, 2016a, p. 16). Com isso, obteve-se o valor dos Gastos Militares ao preço constante do ano base de 2000 (GM_defl.2000).

O tratamento dos dados empregou o sistema informatizado SPSS a fim de permitir maior confiabilidade na geração dos resultados estatísticos e na análise econométrica.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O Brasil envia tropas para Missões de Paz da ONU desde a primeira missão daquele órgão em 1956, a I Força de Emergência das Nações Unidas (Fontoura, 1999). Estas missões, inicialmente de pequeno vulto, enviando militares como oficiais de ligação, de Estado Maior e como observadores militares, se mostraram constantes e crescentes (Kenkel, 2011, p. 23; Miyamoto, 2008, p. 375), ao ponto de, em 2004, o Brasil assumir a liderança do componente militar da Missão para a Estabilização no Haiti (Minustah) e o comando do

componente naval da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil), passando a se falar na existência de políticas públicas para missões de paz (Nasser, 2012).

A participação das Forças Armadas brasileiras junto à ONU tem aumentado ao longo do tempo e tende a se manter, no mínimo, constante. Essa afirmativa é verdadeira, pois, a partir de 2005, o país passou a contar com uma Unidade Militar, do Exército, especializada em formar pessoal para as Missões de Paz, o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), e que, em 2010, foi transformada em Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) (Brasil, 2012a). Com isso, verificam-se evidências de institucionalização dessa participação, a fim de perenizá-la, sendo isto um fato a ser considerado.

Em busca de explicar a crescente participação de países latino-americanos em Missões de Paz, Velásquez (2010) estudou a Argentina, o Brasil e o México, concluindo que a literatura não explicava, à época, a tendência desse comprometimento crescente. Ampliando seus estudos, o mesmo autor, no livro *The Myth of the Democratic Peacekeeper: Civil-Military Relations and the United Nations* (2013), propôs um modelo teórico a fim de explicar o problema que se propunha a responder, baseando-se na participação dos países na MINUSTAH (do francês *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*), e focando nas Relações Civil-Militares. Assim, considerando que os componentes domésticos influenciam a decisão política dos países participarem de Missões de Paz da ONU, identificou três variáveis: (i) sinalização, pela qual o país indica para a comunidade internacional a que adota políticas progressistas que dão suporte à sua intenção de assumir compromisso no nível internacional; (ii) reforma doméstica, envolvendo a transformação de mentalidade das Forças Armadas, a sociabilização dos militares internacionalmente e a integração das políticas de defesa e externa; e (iii) suplementação do Orçamento de Defesa, podendo implicar na complementação de salário dos militares, na atração de jovens para o serviço militar e no sustento/suplementação de Gastos Militares para a aquisição de materiais e equipamentos.

Conforme se verifica no **Gráfico 1**, o Orçamento de Defesa brasileiro tem aumentado de 2004 até 2011, da mesma forma que a participação brasileira em Missões de Paz, segundo informações retiradas da base de dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) e do Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 2012a), concordando com a relação apresentada por Velásquez.

Esta relação, embora pareça óbvia pela teoria de Velásquez e pelo **Gráfico 1**, na realidade não é uma regra em si, em virtude de não haver consenso no meio acadêmico. Fontoura (1999), por exemplo, explica que existem casos em que países diferentes, sendo ambos contribuintes apenas com o envio de pessoal, possuem gastos reais diferentes, havendo Estados que lucram e outros que arcam com ônus acima dos valores reembolsáveis pela ONU. Diante deste apontamento, torna-se relevante lembrar que a teoria de Velásquez se baseia em uma abordagem indutiva, onde, por apenas um recorte, que são as missões da MINUSTAH, se generaliza o fenômeno ao ponto de criar tese passível de refutação diante de outros dados empíricos (Silva e Menezes, 2005).

Soma-se a isso o fato de que, em uma visão geral, os estudos com maior tendência a serem classificáveis como quantitativos, que buscam compreender os Gastos Militares, não costumam empregar variáveis que consideram a participação das Forças Armadas em conflitos de não-guerra, principalmente a participação em Missões de Paz (Selvanathan, 2014; Khalid e Noor, 2015; Bahmani-Oskooee e Goswami, 2006; Mintz, 2003; Abell, 1994; Cypher, 2007; Cothren, 2002; Davoodi et al, 2001; Fordham e Walker, 2005; Payne e Sahu, 1993; Knight et al, 1996).

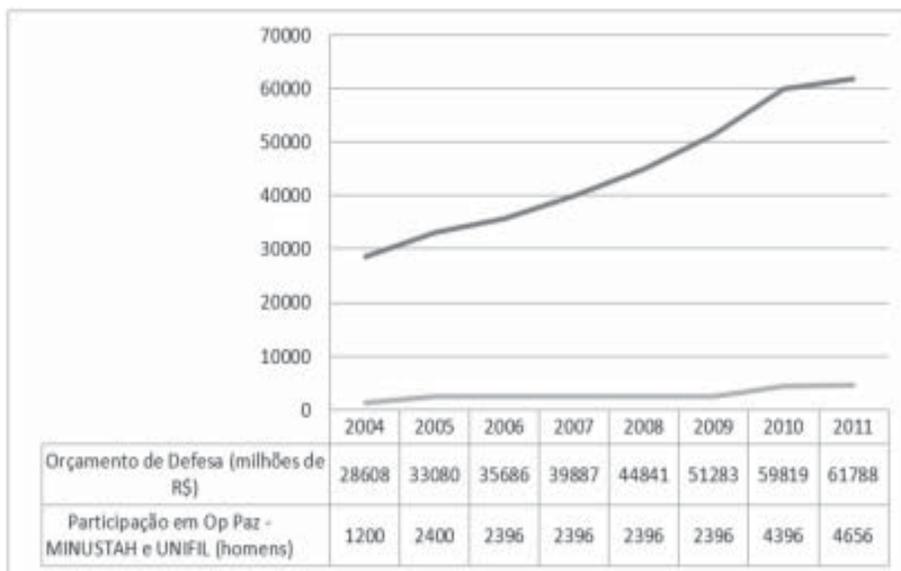


Gráfico 1 - Orçamento de Defesa e Efetivo em Missões de Paz no Brasil
 Fonte: os Autores, adaptado do SIPRI e do Livro Branco de Defesa (Brasil, 2012a).

Diante do exposto, a formulação do problema parte da terceira variável do modelo de Velásquez, a suplementação do Orçamento de Defesa pela participação em Missões de Paz, com destaque para a aquisição de materiais e equipamentos. Também, o caso Brasil, como apresentado por Velásquez, não se apresenta com fatos e relações que satisfaçam os argumentos apresentados, se comparado com afirmações como a de Fontoura, por não haver parâmetros de comparação evidentes entre os estudos. Ainda, em relação aos estudos quantitativos relacionados à Gastos Militares, verifica-se que não costumam ser analisados casos de uso da força em questões de não-guerra, principalmente promoção da paz, pois a econometria está tradicionalmente voltada para questões de conflitos e os modelos costumam ser formulados para países desenvolvidos, com ênfase nos EUA. Além dessa pouca ênfase para países em desenvolvimento latinos, como é o caso do Brasil, os estudos quantitativos não permitem analisar os impactos qualitativos e as transformações nas Forças Armadas dos países. Com isso, o problema a ser solucionado surge da análise mais pormenorizada deste aspecto da referida teoria no caso Brasil, existindo lacunas que não estão satisfatoriamente explicadas, o que implica na demanda de novas pesquisas (Marconi e Lakatos, 2003).

Em relação aos "*Gastos Militares*", podem ser citados, como autores que tratam do assunto, dentre tantos outros, Aguilar (2008), Almeida (2001, 2005, 2010 e 2015), Brustolin (2014), Costa (2011), Matos (2009), Moraes (2010), Pompeu (2009), Possati Jr (2012), Saint-Pierre e Palacios Junior (2014), e Souza Jr e Freire (2009). Quanto à "*Participação brasileira em Missões das Nações Unidas*", também existem autores que tratam do assunto, podendo ser citados, dentre outros, Aguilar (2015), Fontoura (1999), Kenkel (2011), Ribeiro (2014) e Seitenfus (2008). Em que pese existam trabalhos que tratam dos dois temas, são raros e, quando o fazem, empregam apenas metodologia qualitativa, o que impõe limitações à execução da análise objetiva de correlação e de impacto, tornando difícil a tarefa de estabelecer a relação entre Orçamento de Defesa e a participação de um país em Missões de Paz da ONU.

Apesar de ter sido identificada a referida relação nos trabalhos de Velásquez (2010, 2013), existe acentuada dificuldade de se estabelecer o padrão de comportamento para o caso Brasil, por falta

de teóricos suficientes que tratem do tema. Assim, pode-se estabelecer a hipótese teórica de existir essa relação de duas formas: primeiro, por meio da própria relação histórica entre Gastos Militares e a Guerra; e, como uma segunda forma, por meio da relação existente em outros estudos, mesmo que fora do contexto brasileiro.

Em relação a primeira forma de se estabelecer a relação teórica entre Orçamento de Defesa e participação militar em Missões de Paz, deve-se partir para os estudos econômicos e as diferentes abordagens aplicáveis às despesas militares. Atualmente, não só militares, mas também políticos, a mídia e o setor acadêmico citam os Gastos Militares como "*uma medida para se aferir o poder militar de uma nação*" (Silva Filho e Moraes, 2012, p. 8), mas o primeiro pensador a identificar a relação entre a governança de instituições democráticas à incentivos para a promoção da paz foi Immanuel Kant (1796) e só Angell (1910) é que foi capaz de reconhecer a guerra como um fenômeno econômico, embora a considerasse uma grande ilusão, pois entendia não gerar riquezas, como se acreditava, relacionando-a mais com as questões morais e entendendo-a como fruto do subjetivismo humano em relação aos valores (Angell, 1910; McGuire, 1995; Paradiso, 2002). A partir desses autores, vários outros teóricos passaram a estudar o uso da força como um fenômeno econômico (Dunne, 1990; Fiani, 1990), podendo ser citados como nomes relevantes para a evolução dos paradigmas econômicos aplicáveis aos Gastos Militares: Adam Smith (1996), David Ricardo (1996), Karl Marx (2008) e Keynes (1996, 1970), entre outros.

Embora não exista uma relação nítida entre as Missões de Paz e o Orçamento de Defesa, a relação entre a Guerra e os Gastos Militares pode ser empregada como ponto de partida. Isso se deve ao fato de que essa relação também foi comprovada cientificamente não apenas em função da ocorrência de guerra, mas também da expectativa de sua ocorrência, como ocorreu no período chamado Guerra Fria (1945-1989), em função do antagonismo entre capitalismo e socialismo de um mundo bipolar. O clima de tensão desencadeou a corrida armamentista entre os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o que implicou no notório aumento das despesas mundiais no Setor Defesa (Baylis e Wirtz, 2002; Silva Filho e Moraes, 2012).

Desta forma, pode se deduzir que não apenas a guerra influencia os Gastos Militares de uma Nação, mas a sua expectativa também, e, desta feita, de igual modo, se entende, que não apenas o uso da força impacta os Gastos Militares, mas também o seu não uso. Assim, pode-se, primeiro inferir que não é a guerra, mas sim o uso da instituição Forças Armadas, mesmo que não seja no contexto de um conflito bélico de grande proporção, incluindo, assim, confrontos de menor intensidade, que está a se tratar nesta relação. Entretanto, pode-se deduzir, também, que não é apenas o uso da força como ato de violência, mas a sua mera expectativa de emprego, gerando necessidades de preparação, aumentando os gastos, que está a se estudar. Com isso, ao se verificar que tanto o uso como o não uso impactam os Gastos Militares, não é a questão de uso que se está estudando, mas a mera existência das Forças Armadas e sua utilidade, podendo ser o seu uso ou seu não uso em guerras e até outras ações. Sobre Orçamento de Defesa não existe muito que deduzir, pois quando se estudam Gastos Militares, uma das fontes principais que se verifica são os dados orçamentários, como já exposto, o que implica em considerar que são conceitos intimamente relacionados.

Logo, o Orçamento de Defesa deve ser entendido em um contexto de Gastos Militares, bem como, as Missões de Paz, ao lado, das Guerras, devem ser entendidas como emprego das Forças Armadas, ou seja, seu uso como instituição e não apenas como atos de violência. Nesta perspectiva, da mesma forma que os Gastos Militares possuem íntima relação com a guerra, o Orçamento de Defesa também possui alguma relação, por mais incerteza que seja, com qualquer utilização ou expectativa de emprego das Forças Armadas, incluindo os casos de envio de tropas para Missões de Paz, como as que são estabelecidas pelas Nações Unidas.

Desta dedução lógica, pode-se presumir a existência de uma suposta relação, que, segundo Velásquez (2010, 2013), é positiva e tem impacto direto sobre a aquisição de materiais e equipamentos de emprego militar.

Acerca da segunda forma que se visualizou para identificar esta relação, ou seja, por meio de estudos em outros contextos que não o Brasil, recorreu-se aos estudos econométricos. O problema inicialmente identificado foi que a grande maioria dos modelos econométricos ligados ao setor defesa busca compreender a relação

entre Gastos Militares, com a ênfase na ocorrência de conflitos, e crescimento econômico ou desenvolvimento, enfatizando algumas vezes a base industrial de defesa (Deger e Sen, 1995; Dunne, 1995). Poucos modelos foram realizados com enfoque diversos, como processo de aquisição (Rogerson, 1995) ou de alistamento (Warner, 1995), por exemplo, e nenhum foi identificado tratando do emprego das Forças Armadas em Missões de Paz.

Desta forma, a presente pesquisa apresenta relevância e novidade. O estado da arte, apesar de revelar autores dedicados ao estudo dos assuntos sob análise, o fazem sob prisma diverso ao desta pesquisa, e não estudam a relação de causalidade acima identificada, embora ainda pouco esclarecida, e nem quantificam o impacto entre as variáveis selecionadas. Assim, o trabalho é capaz de trazer conhecimento novo e adequado ao estágio atual da evolução científica, por empregar métodos quantitativos na discussão.

Contudo, o problema a ser solucionado não surgiu apenas da lacuna existente na literatura acadêmica sobre o fenômeno apresentado, sendo também o resultado: da dificuldade de definição terminológica do que são Gastos Militares; e da falta de confiabilidade das bases de dados disponíveis sobre estes tipos de despesas. Estas últimas questões implicam, também, na falta de confiabilidade dos estudos existentes que mais poderiam ser empregados para solucionar o problema.

Destaca-se o trabalho de Almeida, em especial o do ano de 2015, o qual, apesar de ter empregado metodologia quantitativa, também não responde ao objeto da presente pesquisa. Em conferência preliminar dos dados orçamentários constantes da base de dados do SIPRI, empregada por Almeida (2015), constatou-se discrepância, se confrontados com os dados do Ministério da Defesa (Brasil, 2012a), em relação ao Orçamento de Defesa. Estas divergências podem ser explicadas com a análise dos critérios empregados, onde, por exemplo, uma base pode ter empregado o orçamento autorizado no início do ano e a outra o executado no ano, contudo tal informação não fica evidente, o que exige a análise das fontes primárias.

Em relação à falta de definição terminológica na literatura acadêmica do que seriam Gastos Militares, existe distinção terminológica entre Estados, quer seja por questões de classificação ou de metodologia contábil para a elaboração dos orçamentos estatais (Heye, 2015, p.115), *verbis*:

A definição de gastos militares varia consideravelmente de um Estado para outro devido às diferenças de classificação e de métodos contábeis utilizados para a elaboração dos orçamentos nacionais. Os gastos militares publicados nos documentos de orçamentos nacional podem abranger mais ou menos áreas de atuação do Estado. Desta forma, os orçamentos militares não representam necessariamente um indicador apropriado sobre os esforços militares reais dos Estados.

Acerca da confiabilidade das bases de dados sobre Gastos Militares, Heye (2015), ao apresentar as fontes internacionais disponíveis para se analisar Gastos Militares, argumenta que existem problemas a serem considerados para se empregar as bases de dados disponíveis. Da linha argumentativa do autor é possível identificar os seguintes problemas: (i) a questão de confiabilidade das bases de dados, por serem informadas pelos próprios Estados e existirem questões políticas envolvidas na decisão do que informar; (ii) a questão de padronização metodológica que dificulta comparação, onde alguns empregam critérios contábeis, outros da Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN, por exemplo; e (iii) a questão da falta de transparência sobre as fontes utilizadas para a constituição da base de dados. Em seu estudo emprega como fonte de dados o SIPRI, com a justificativa de ser o que melhor permite comparação no tempo e no espaço, sendo uma fonte não estatal com reputação pelo *"empenho e seriedade"*. Entretanto, como exposto pelo próprio autor, no caso Brasil o SIPRI apresenta problemas de confiabilidade: *"No ano de 2000, por exemplo, em relação aos gastos militares do Brasil, o IISS para o período entre 1990 e 1998 apresenta somente estimativas para os dois primeiros anos."*

Como consequência desta breve revisão de literatura, é possível perceber a existência de relação entre o Orçamento de Defesa e a participação militar em Missões de Paz, caracterizando o fenômeno, apesar da grande lacuna existente sobre o tema. Também foi verificado que a existência desta relação é perceptível quando o Orçamento de Defesa é compreendido dentro do contexto dos Gastos Militares, bem como as Missões de Paz no contexto da utilidade da Força como instituição. De igual forma, verifica-se que além da lacuna a ser

preenchida, torna-se necessária, também, uma melhor definição teórica do que são Gastos Militares e um maior rigor técnico e metodológico em sua mensuração prática a partir do Orçamento de Defesa.

Desta forma, em relação à variável a ser estudada "GM_defl.2000", a mesma trata do montante gasto, a preço fixo base do ano de 2000, pelo Governo Federal (União) em despesas com defesa e segurança pública (custeio e investimento).

Em relação à variável "Contr.Mil_ONU", esta trata do quantitativo de militares brasileiros enviados para missões da ONU, quer seja como tropa ou como observadores militares. A contribuição do Brasil com a ONU foi mensurada em função do número de homens enviados para Missões de Paz e não em função de valores, pois o Brasil não é um dos maiores contribuintes para o orçamento da ONU e nem um dos países que mais financiam as Operações de Paz daquele órgão, sendo a interação caracterizada, na literatura, predominantemente pelo envio de tropas (Ramalho e Goes, 2010; Aguilar, 2015; Anselmo, 2014; Salgado, 2015; Costa, 2015; Fontoura, 1999; Seintenfus, 2008).

A pequena participação brasileira no financiamento da paz pode ser verificada no Informe do Secretário Geral, de 28 de dezembro de 2015, tratando do rateio entre os países membros para o financiamento dos gastos com as operações da ONU para a manutenção da paz. No referido documento o Brasil aparece no Nível H, financiando o Orçamento Ordinário da ONU para 2016-2018 em 3,823 % e com uma taxa efetiva de 0,5868 %, face aos países do Nível A que, somados, representam 52,0299 % do Orçamento total da ONU, sendo o maior investidor os Estados Unidos da América financiando em 22,000 % e com uma taxa de 28,3626 % (ONU, 2015). Exemplificando a relevância do país com a contribuição no envio de militares para as missões, até agosto de 2015, o efetivo de tropas no terreno era de 1.264 militares, tendo, ainda, 26 observadores militares em campo. Estes números colocam o país na 20ª posição geral em tropas e 19ª posição geral em observadores militares (ONU, 2017).

Desta forma, diante do parco referencial teórico existente, foi mantida a teoria de Velásquez (2010, 2013) e considerada a relação lógica entre Orçamento de Defesa e Missão de Paz, como derivada da relação socioeconomicamente explicada entre Gastos Militares e Guerra, no início do artigo.

Esta pesquisa para checar o modelo teórico possui limitações, assim como Heye (2015) identificou existirem problemas nesses casos. In casu, destaca-se a questão de confiabilidade das bases de dados, por não estar sendo utilizado dados extraídos diretamente do SIAFI, cujo impacto espera-se minimizar pela utilização de relatórios prontos do Governo Federal brasileiro; derivando deste fato, também existe o problema de não ter sido possível segmentar os valores referentes à Segurança e Defesa, e confirmar tratar de recurso apenas do Ministério da Defesa.

Por fim, a modelagem econométrica referente ao comportamento dos Gastos Militares identificada na literatura não contempla a participação de um Estado em Missões da ONU e não faz a distinção entre despesas do Setor Defesa para o pagamento do pessoal da ativa, do custeio e do investimento. Assim, diante da abordagem proposta, não cabe realizar a revisão de algum modelo multivariado já existente, limitando-se apenas a estudar as duas variáveis: Gastos Militares, envolvendo despesas de custeio e investimento; e Contribuição Militar com envios de militares para missões da ONU.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Variável dependente: Gastos Militares

Estatística Descritiva			Testes de Normalidade		
			Kolmogorov-Smirnov		
		Estatística	Erro Padrão	Estatística	
Média		12.150.205,926	1.724.129,293		0,157
95% Intervalo de Confiança para Média	Limite inferior	8.475.311,3285		GI	16
	Limite superior	15.825.100,5228		Sig.	0,200*
Desvio Padrão		6.896.517,170		Shapiro-Wilk	
Mínimo		2.652.651,710		Estatística	0,907
Máximo		21.632.599,300		GI	16
Assimetria		-0,001	0,564	Sig.	0,103
Curtose		-1,583	1,091	*. Este é um limite inferior da significância verdadeira.	
Coeficiente de Variação		56,8%			

Quadro 1 - Estatística descritiva e Testes de Normalidade de GM_defl.2000

Fonte: os Autores, utilizando o SPSS

Em relação à variável "GM_defl.2000" o valor da média é de 12.150.205,926 e o do erro padrão de 1.724.129,293. Assim, a média varia entre os limites do intervalo de confiança de 95%, sendo este compreendido pela amplitude, nesta ordem. O Coeficiente de Variação (CV) de 56,8%, estando acima do valor de referência de 30% (Fávero et al, 2009, p. 58), permite inferir que a distribuição pode ser heterogênea e candidata a *outliers*, caracterizando fuga de normalidade e pouca representatividade da média.

A assimetria no valor de -0,001, estando próximo de 0, caracteriza tendência de normalidade com leve concentração à direita. A curtose no valor de -1,583, empregando o coeficiente de Fisher, leva à inferência de que a curva é platicúrtica (Fávero et al, 2009, p. 60, 61).

Foram aplicados os testes de Kolmogorov-Smirnov (K-S) e Shapiro-Wilk (S-W), empregando como critério principal o teste S-W por ser mais indicado para pequenas amostras ($N < 30$), como é o caso em estudo (Field, 2009, p. 112; Fávero et al, 2009, p. 114,116).

A estatística do teste de K-S (considerando a correção de Lilliefors) e S-W são, respectivamente, 0,157 e 0,907. Já os valores de p , para os dois testes, são, respectivamente, 0,200 e 0,103. Como $p > 0,05$, nos dois casos, infere-se pela normalidade da distribuição.

Optando-se pelo critério da prudência (Field, 2009, p. 113), a análise gráfica é realizada para decidir sobre a extensão da normalidade indicada na estatística descritiva.

Gráfico 2
Histograma da
"GM_defl.2000"

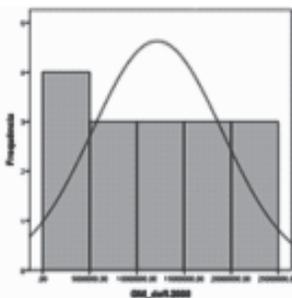


Gráfico 3
Q-Q Normal de
"GM_defl.2000"

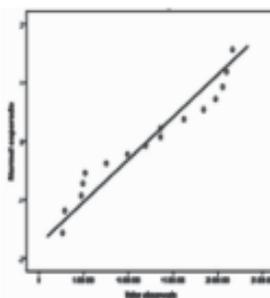
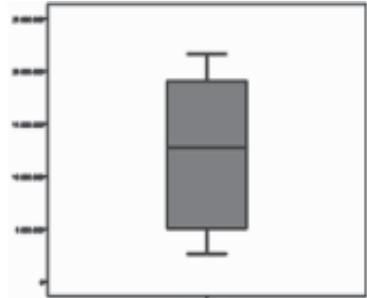


Gráfico 4
Box-Plot da
"GM_defl.2000"



Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

O histograma (**Gráfico 2**) apresenta indício de não normalidade. Já o comportamento de normalidade é indicado no **Gráfico 3** (Q-Q Normal) com relativa dispersão das observações no entorno da linha de normalidade esperada, sendo a representação mais indicada para pequenas amostras. Considerando o formato de S que as observações formam no **Gráfico 3** (Hair, 2005, p. 77), pode-se inferir que a distribuição apresenta achatamento. Da análise do **Gráfico 4** (box-plot) percebe-se que a distribuição não possui valores discrepantes.

De todo o exposto, entendeu-se haver o padrão de normalidade em "GM_defl.2000", principalmente pelos resultados dos testes de normalidade e do gráfico Q-Q Normal, havendo problemas de achatamento. Ações corretivas de transformação dos dados (inversão, raiz quadrada e logaritmos) foram empreendidas sem êxito para melhora da normalidade e da linearidade, sendo decidido manter os dados originais da variável (Hair, 2005, p.81)

4.2 Variável independente: contribuição militar

Estatística Descritiva			Testes de Normalidade		
		Estatística	Erro Padrão	Kolmogorov-Smirnov ^a	
Média		14.339,625	2.315,714	Estatística	0,216
95% Intervalo de Confiança para Média	Limite inferior	9403,80		GI	16
	Limite superior	19275,45		Sig	0,045
Desvio Padrão		9.262,854		Shapiro-Wilk	
Mínimo		897,000		Estatística	0,889
Máximo		27.319,000		GI	16
Assimetria		-0.322	0,564	Sig.	0,053
Curtose		-0.987	1,091	a. Correlação de Significância de Lilliefors	
Coeficiente de Variação		64,6%			

Quadro 2 - Estatística descritiva e Testes de Normalidade de Contr.Mil_ONU

Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

Em relação à variável "Contr.Mil_ONU" o valor da média é 14.339,625 e o do erro padrão é de 2.315,714. Assim, a média varia entre os limites do intervalo de confiança de 95%, sendo este compreendido pela amplitude, nesta ordem. O CV de 64,6%, acima do valor de referência de 30%, permite inferir que a distribuição pode ser heterogênea e candidata a *outliers*, caracterizando fuga de normalidade e pouca representatividade da média.

A assimetria de -0,322, se distanciando, negativamente, do valor 0, indica não-normalidade e concentração à direita. A curtose de -0,987 permite inferir que a curva se apresenta achatada, podendo ser classificada como platicúrtica.

As estatísticas dos testes de K-S e de S-W foram, respectivamente, 0,216 e 0,889. Já os valores de p foram, respectivamente, 0,045 e 0,053. Pelo valor de $p < 0,05$ no teste de K-S, a distribuição seria diferente de uma normal. Já no teste de S-W, o valor de $p > 0,05$ indica a normalidade. Em virtude de o critério principal ser o teste S-W, em virtude de se tratar de amostra pequena, opta-se por considerar a normalidade como indicação dos testes.

O histograma (**Gráfico 5**) apresenta indício de não normalidade. Entretanto, a normalidade é indicada no **Gráfico 6** (Q-Q Normal), com relativa dispersão das observações no entorno da linha de normalidade esperada. Do formato de serpenteamento que as observações formam, infere-se que a distribuição apresenta problemas de curtose. Da análise do **Gráfico 7** (box-plot) percebe-se que a distribuição não possui *outliers*.

Gráfico 5
Histograma de
"Contr.Mil_ONU"

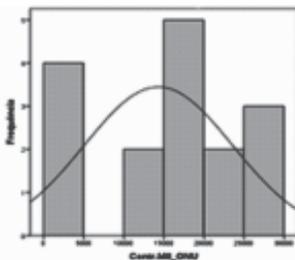


Gráfico 6
Q-Q Normal de
"Contr.Mil_ONU"

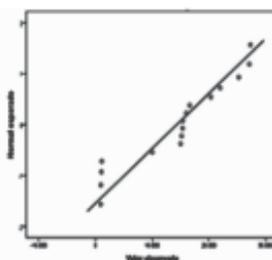
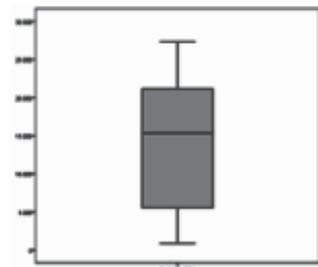


Gráfico 7
Box-Plot de
"Contr.Mil_ONU"



Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

De todo o exposto, entendeu-se haver o padrão da normalidade em "Contr.Mil_ONU", principalmente pelos resultados dos testes de normalidade e do gráfico Q-Q Normal, havendo problemas de achatamento. Ações corretivas de transformação dos dados (inversão, raiz quadrada e logaritmos) foram empreendidas sem êxito para a melhoria da normalidade e da linearidade, sendo decidido manter os dados originais da variável.

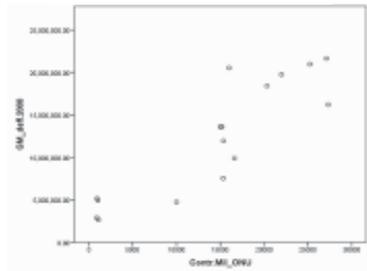
4.3 Correlação

Do **Gráfico 8** (gráfico de dispersão das variáveis) percebe-se homoscedasticidade moderada. A leve dispersão, possivelmente, foi causada pelos graus de assimetria e curtose apresentados nas distribuições de cada uma das variáveis (Hair, 2005, p. 79).

Quadro 3 - Teste de Correlação

		GM_defl.2000	Contr.Mil_ONU
Correlação de Pearson	GM_defl.2000	1,000	0,880
	Contr.Mil_ONU	0,880	1,000
Sig. (unilateral)	GM_defl.2000	.	0,000
	Contr.Mil_ONU	0,000	.
N	GM_defl.2000	16	16
	Contr.Mil_ONU	16	16

Gráfico 8
Teste de Correlação



Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

A fim de mensurar a correlação, foi obtido o coeficiente de correlação de Pearson, que pressupõe normalidade, conforme evidência assumida nas análises univariadas. A correlação entre as variáveis foi mensurada em 0,880, possuindo um efeito grande por estar acima do valor de 0,5 (Field, 2009, p. 129). Ainda, por apresentar *p-valor* menor que 0,001, o coeficiente pode ser considerado altamente significativo (Landau e Everitt, 2004, p. 64-65). Ainda, do valor positivo do coeficiente, pode-se afirmar que as variáveis variam no mesmo sentido. Do exposto, a hipótese de não existência de correlação entre as variáveis é negada, por existir correlação significativa.

4.4 Regressão Linear

O coeficiente de determinação (R^2) obtido no valor de 0,775 para o modelo de regressão linear, permite inferir que a capacidade da variável GM_defl.2000 explicar a variável Contr.Mil_ONU é de 77,5%, com estimativa ajustada para a amostra em 75,9%.

Quadro 4 - Sumarização e Coeficientes do modelo de regressão linear

Sumarização		Coeficientes					
R	,880		Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.
R ²	,775		B	Erro Padrão	Beta		
R ² ajustado	,759		(Constante)	2752536,704	1597081,461		1,723
Erro padrão da estimativa	3387558,786	Contr.Mil ONU	655,364	94,427	,880	6,940	,000
Durbin-Watson	1,690						

Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

A regressão linear preliminar gerou os coeficientes contidos no Quadro 4, os quais seriam considerados na construção do seguinte modelo preliminar:

$$GM_defl.2000 = b_0 + b_1 * Contr.Mil_ONU + i$$

Entretanto, ao aplicar o Teste *t* de Student nos coeficientes o valor-*p* do b_0 foi de 0,107, ou seja, $b_0 > 0,05$. Desta forma, por ultrapassar o valor crítico do intervalo de confiança de 95%, implicou na necessidade de regredir novamente o modelo com a supressão do intercepto. Da análise gráfica das linhas propostas pelos modelos com e sem intercepto, confirmou-se a pouca significância de b_0 , conforme **Gráficos 9 e 10**.

Gráfico 9 - Gráfico de Dispersão da Regressão original

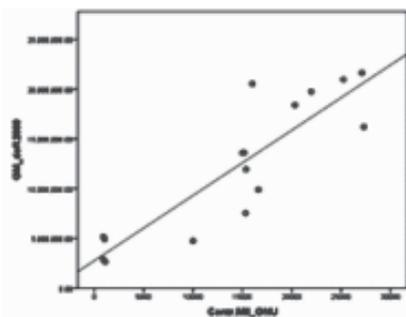
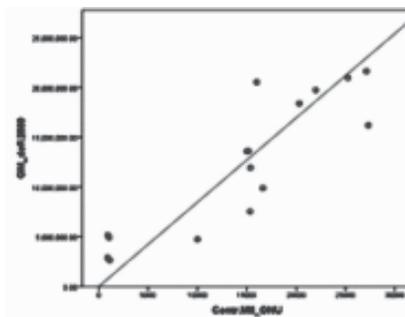


Gráfico 9 - Gráfico de Dispersão com Regressão pela origem



Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

Quadro 5 - Teste de Correlação e Sumarização do modelo de regressão pela origem

Teste de Correlação				Sumarização	
		GM defl.2000	Contr.Mil ONU	R	,968
Produto Cruzado Padrão	GM defl.2000	1,000	,968	R ²	,937
	Contr.Mil ONU	,968	1,000	R ² ajustado	,932
Sig. (unilateral)	GM defl.2000	.	,000	Erro padrão de estimativa	3.603.188,662
	Contr.Mil ONU	,000	.		
N	GM defl.2000	16	16	Durbin-Watson	1,545
	Contr.Mil ONU	16	16		

Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

A nova regressão passando pela origem, aumentou o coeficiente de correlação (R) de 0,880 para 0,968, possuindo um efeito grande, por estar acima do valor de 0,5 e aproximar-se mais de 1, sendo altamente significativo em virtude de o *p-valor* ser menor que 0,001. O coeficiente de determinação (R²) passou de 0,775 e ajustado de 0,759 para 0,937 e 0,932, respectivamente. Com isso, ficou indicada a maior aderência do modelo sem intercepto.

Quadro 6 - Coeficientes do modelo de regressão linear pela origem

Modelo	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	t	Sig.	Colinearidade	
	B	Erro Padrão	Beta			Tolerância	VIF
1 Contr.Mil_ONU	793,342	53,259	,968	14,896	,000	1,000	1,000

Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

A regressão linear passando pela origem alterou o modelo com novo coeficiente preditor (b), conforme dados contidos no **Quadro 6**, como segue:

$$GM_defl.2000 = b * Contr.Mil_ONU + i \setminus GM_defl.2000 = 793,342 * Contr.Mil_ONU$$

4.5 Teste de Hipóteses

A fim de testar o modelo proposto, foram formuladas as hipóteses de teste a seguir:

a) $H_0^P: \beta \neq 0$, ou seja, a hipótese nula principal é que o preditor existe.

Esta hipótese nula principal visa comprovar a hipótese teórica de existência de relação entre a contribuição brasileira para as missões das Nações Unidas, no componente militar, e os Gastos de Defesa, no custeio e investimento. Assim, se $\beta \neq 0$, então existe alguma relação entre GM_defl.2000 e Contr.Mil_ONU;

b) $H_1^P: \beta = 0$, ou, a hipótese alternativa principal é que o preditor não existe.

Esta hipótese alternativa principal é o oposto da nula principal, pois se for verdadeira negará a existência de relação entre a contribuição brasileira para as missões das Nações Unidas, no componente militar e os Gastos de Defesa. Desta forma, se $\beta = 0$, então não existe relação alguma entre GM_defl.2000 e Contr.Mil_ONU;

c) $H_0^S: \beta > 0$, ou seja, a hipótese nula secundária é que o preditor é positivo.

Esta hipótese nula secundária visa comprovar que o impacto da contribuição brasileira para missões da ONU, no componente militar, é positivo, em relação aos Gastos Militares. Assim, se $\beta > 0$, então a relação é positiva entre as variáveis GM_defl.2000 e Contr.Mil_ONU, sendo o mesmo que dizer que na medida em que a Contr.Mil_ONU aumenta, então os GM_defl.2000 também aumentam; e

d) $H_1^S: \beta < 0$, que em palavras seria dizer que a hipótese alternativa secundária é que o preditor é negativo. Desta forma, se $\beta < 0$, então a relação é negativa entre as variáveis GM_defl.2000 e Contr.Mil_ONU, sendo o mesmo que dizer que na medida em que a Contr.Mil_ONU aumenta, então os GM_defl.2000 reduzem, e vice-versa.

A fim de testar as hipóteses foram aplicados o Teste F para verificar a existência do modelo e o Teste t de Student para a significância do coeficiente.

Quadro 7 - Tabela ANOVA do modelo de regressão linear sem intercepto

	Modelo	Soma dos Quadrados	gl	Quadrado Médio	F	Sig.
1	Regressão	2880724772713720,000	1	2880724772713720,000	221,885	,000
	Resíduo	194744528052984,000	15	12982968536865,600		
	Total	3075469300766703,500	16			

Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

O **Quadro 7** apresenta o resultado do Teste F para o modelo proposto e, por meio da Sig. $F = 0,000 < 0,05$, é possível afirmar que o modelo existe, aceitando $H_0^P: \beta \neq 0$.

Conforme **Quadro 6**, o Sig t de $b < 0,05$, implica em afirmar que b é significativo. Desta forma, a $H_0^S: \beta > 0$ também não foi rejeitada em virtude de β ser positivo. Com isso, pelo modelo definido, a Contr.Mil_ONU se propõe a explicar 93,2% dos GM_defl.2000.

4.6 Normalidade

O modelo de regressão linear simples pressupõe que o valor esperado do termo de erro é zero e que este tem distribuição normal, ou seja, $N(0,1)$ (Fávero et al, 2009, p. 356).

Quadro 8 - Estatística descritiva e Testes de Normalidade dos resíduos da Regressão linear pela origem; e Sumarização da Regressão dos resíduos no Teste de Glejser

	Estatística descritiva			Testes de Normalidade			Sumarização - Teste de Glejser	
	Média	Desvio Padrão	N		K-S	S-W	R	,260
Valor predito	11,376,220.6826	7,348,607.21680	16	Estatística	,171	,924	R ²	,067
Resíduo	773.985.24301	3.513.399.84963	16	Gl	16	16	R ² ajustado	,001
Valor Predito Padrão	,000	1,000	16	Sig.	,200*	,194	Erro padrão da estimativa	1978119,70712
Resíduo Padrão	,215	,975	16	*. Este é um limite inferior da significância verdadeira.				

Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

Da estatística descritiva dos resíduos padronizados, verifica-se que a média de 0,215 aproxima-se de 0 e o desvio padrão de 0,975 aproxima-se de 1, ocorrendo grande aproximação da Normal - $N(0,1)$. A fim de confirmar a hipótese de normalidade foram gerados o Histograma dos resíduos padronizados (**Gráfico 11**) e o Gráfico P-P Normal de Regressão dos Resíduos padronizados (**Gráfico 12**), que indicaram normalidade.

Gráfico 11 - Histograma dos resíduos padronizados

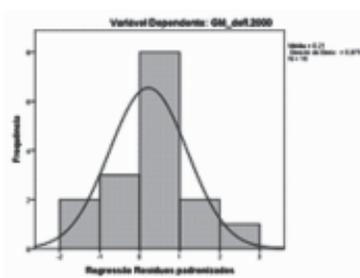


Gráfico 12 - Gráfico P-P Normal de Regressão de resíduos padronizados

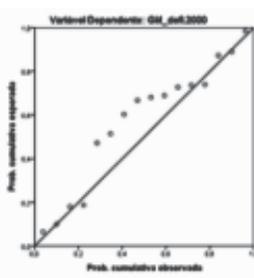
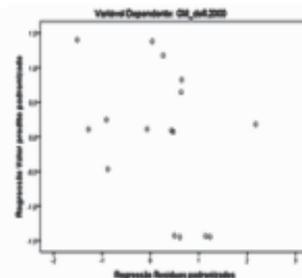


Gráfico 13 - Gráfico de Dispersão *ZRESIDx *ZPRED



Fonte: os Autores, utilizando o SPSS.

As estatísticas dos testes de K-S e de S-W foram, respectivamente, 0,171 e 0,924, e os *p*-valor 200 e 0,194, na mesma ordem (**Quadro 8**). Como *p*-valor > 0,05, nos dois casos, infere-se que as distribuições dos resíduos padronizados se comportam de forma normal, confirmando os resultados obtidos da análise descritiva, o que garante a aderência do modelo.

4.7 Autocorrelação

O modelo de regressão linear pressupõe que o erro, além de possuir distribuição normal, não apresenta autocorrelação ou correlação com qualquer variável independente (Fávero et al, 2009, p. 356). Assim, o teste de Durbin-Watson foi empregado para detectar a autocorrelação nos resíduos da regressão, resultando no valor de 1,545 (Gujarati e Poter, 2011, p. 435, 887).

Para *n* de 16 e *k*' de 1 variável explicativa, os valores de *d* são $d_L=1,106$ e $d_U=1,371$, delimitando a zona de aceitação da H_0 do teste pelos valores 1,371 (d_U) e 2,629 ($4 - d_U$). Considerando que o resultado do teste foi 1,545, situado na zona de aceitação, pode-se inferir, com um nível de significância de 0,05, que os resíduos são independentes, garantindo a aderência do modelo.

4.8 Multicolinearidade

A regressão linear pressupõe a não existência de relação linear exata entre as variáveis explicativas e existem mais observações do que variáveis explicativas (Fávero et al, 2009, p. 356).

Para o modelo proposto, o Fator de Inflação da Variância (VIF) é de 1,000 e a Tolerância é de 1,000, conforme **Quadro 6**, indicando ausência de multicolinearidade (Gujarati e Poter, 2011, p. 348; Field, 2009, p. 202). Este resultado é consequência de a regressão ser bivariada, não havendo um mínimo de duas variáveis explicativas.

Por fim, o pressuposto supracitado encontra-se plenamente atendido se, somado ao dantes exposto, atentar-se para a existência de 16 observações face apenas 1 variável explicativa (Contr.Mil_ONU).

4.9 Heterocedasticidade

O modelo de regressão linear pressupõe que o erro, além de possuir distribuição normal, não apresente autocorrelação ou correlação com qualquer variável independente, sendo uma violação a ocorrência de heterocedasticidade na distribuição dos erros (Fávero et al, 2009, p. 356). A fim de detectar a existência de heterocedasticidade na distribuição dos erros foi realizado o Teste de Glejser (Gujarati e Poter, 2011, p. 384), para os resíduos não padronizados (AbsUt) que foram regredidos à variável independente Contr.Mil_ONU.

O R^2 da regressão realizada apresentou o valor de 0,067, sendo menor que 1, e o R^2 ajustado o valor de 0,001, do que se torna possível supor existir constância da variância, o que indica homocedasticidade. O Gráfico de dispersão *ZRED x ZPRED (**Gráfico 13**) apresenta certa aleatoriedade dos pontos dispersos em torno do zero, indicando que as suposições de linearidade e homocedasticidade foram satisfeitas (Field, 2009, p. 208-209). Desta forma, mais um pressuposto encontra-se atendido e a aderência do modelo linear proposto confirmada.

5. CONCLUSÕES

Os resultados obtidos corroboraram com o quadro teórico exposto ao início do presente trabalho. O comportamento dos Gastos Militares sofre influência direta da contribuição nacional em Missões das Nações Unidas, no componente militar, sendo uma tese teórica e econometricamente plausível para a realidade brasileira no século XXI.

A regressão linear simples realizada permitiu compreender de forma mais significativa o comportamento do poder político brasileiro na formulação da Política Pública de manter missões de paz junto à ONU. Da modelagem efetivada é possível afirmar que, em média, para cada militar enviado para missões das Nações Unidas, haverá um aumento médio de 793,342 (R\$ mil ao preço base de 2000).

De toda a análise realizada, conclui-se, primeiro, que o modelo apresentou um resultado metodologicamente adequado às hipóteses de pesquisa, contudo a falta de tecnicidade na coleta dos dados e a confiabilidade das fontes, impões limitações de aceitação dos resultados finais. Também foi possível verificar que o modelo de regressão proposto, se os dados espelharem a realidade, atenderia parcialmente ao objetivo da pesquisa. Tal assertiva se deve ao fato de que, apesar da $H_0^P: \beta \neq 0$ e da $H_0^S: \beta > 0$ serem aceitas, o modelo explica 93,2% do comportamento da relação, havendo 6,8% sem explicação. Deste indicativo, torna-se lógico supor que a inclusão de outras variáveis no modelo poderia alterar o resultado já obtido, inclusive revelando nova relação entre as variáveis investigadas neste trabalho.

Embora o modelo apresente R^2 e R^2 ajustado elevados, muito próximos de 1, com valores de 0,937 e 0,932, respectivamente, o que poderia induzir a uma aceitação do modelo como ideal, considera-se os apontamentos de Stock e Watson (2010, p. 234-235), aceitos na totalidade por Fávero (2009, p. 354), e opta-se por uma interpretação mais crítica e sem a correspondente aceitação do modelo. Os referidos autores explicam que estas estatísticas não são capazes de indicar: se uma variável é significativa; se os regressores são a verdadeira causa da variável dependente; se há ou não viés de omissão das variáveis; e se houve a escolha apropriada do conjunto de regressores.

Assim, uma vez que o referencial teórico indica que outras variáveis independentes possivelmente interferam nos Gastos Militares, embora se tenha buscado minimizar a interferência da Estratégia da Dissuasão, com a retirada dos gastos militares atinentes à pessoa da ativa, há a hipótese de viés na formulação do modelo. Ou seja, embora este esteja estatisticamente adequado, pode não o ser econometricamente adequado. Como consequência, visualiza-se a oportunidade de melhoria pela verificação do comportamento das variáveis Contr.Mil_ONU e GM_defl.2000 dentro de um modelo multivariado para compreender o comportamento da variável GM_defl.2000.

Por fim, sugere-se que em pesquisas futuras o comportamento dos Gastos Militares referentes à custeio e investimento sejam estudados com maior profundidade a fim de ser possível compreender o real impacto da contribuição brasileira para missões da ONU, no componente militar.

REFERÊNCIAS

Fontes Primárias

BRASIL. **Normas Gerais de Direito Financeiro**. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1988.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**, 2012a.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 2012b.

_____. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior. **EB20-MF-10.102: Doutrina Militar Terrestre**. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **EB20-MF-10.217: Operações de Pacificação**. Brasília, DF, 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e estatística - IBGE. **Indicadores IBGE: Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - IPCA e INPC**. jun. 2016a.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG. **Relatório de "Despesas Orçamentárias por Agregadores Funcionais e Programáticos**, 2016b. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-estatisticas-fiscais-2015/7-discr-agreg-func-prog-anual.xls>>. Acessado em: 13 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas**. Promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.

_____. (Asamblea General). **Informe del Secretario General**, de 28 de diciembre de 2015 (español). Escala de cuotas para el prorrateo de los gastos de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz – Aplicación de las resoluciones de la Asamblea General 55/235 y 55/236, 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/331/Add.1>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

_____. **Contributors to United Nations peacekeeping operations (Police, UM Military Experts on Mission Troops)**, 2016. Descrição: Sumários Mensais de Contribuição (Militares, Policiais Cíveis e Tropas), por países. Disponível em: <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml>. Acessado em: 13 jun. 2016.

_____. **Data Dashboard – Global contribution for global Peace**, 2017. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/global_contribution.shtml>. Acesso em: 11 fev. 2017.

_____. **Library Dag Hammarskjöld**. Disponível em: <<https://library.un.org/>> Acesso em: 11 fev. 2017.

Fontes Secundárias

ABELL, John D. Military Spending and Income Inequality. **Journal of Peace Research**, v. 31, n. 1, p. 35-43, 1994.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Políticas de defesa e orçamentos militares no Cone Sul. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil. (Org.). **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. 1 ed. Campinas: Mercado de Letras, p. 101-121, 2008.

_____. A Participação do Brasil nas Operações de Paz: passado, presente e futuro. **Brasiliana – Journal for Brazilian Studies**. v. 3, n. 2, p. 113-141, mar/2015.

ALMEIDA, Carlos Wellington de Almeida. Economia e orçamento para a defesa nacional. **Revista do TCU**, v. 32, n. 90, p. 22-33, out-dez/2001.

_____. Transparência do orçamento de defesa: o caso brasileiro. **Red de Seguridad y Defensa de America Latina - RESDAL**, 2005. Disponível em: <<http://www.resdal.org/papers/caso-brasil.pdf>>. Acesso em: 02 Fev. 2016.

_____. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun/2010.

_____. **Orçamento de Defesa no Brasil**: evolução e perspectivas. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.
ALYRIO, Rovigati Danilo. **Métodos e técnicas de pesquisa em administração**. Volume único. Rio de Janeiro: Fundação CECIERJ, 2009

ANGELL, N. **A Grande Ilusão**. Trad. Sérgio Bath. São Paulo: UnB, (c1910) 2002 (Clássicos IPRI).

ANSELMO, André Luiz Ramos Pereira. **10 anos de MINUSTAH**: uma avaliação de suas consequências políticas para o Brasil. Dissertação (Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa - Fundação Getúlio Vargas), Rio de Janeiro, 2014

BAHMANI-OSKOOEE, Mohsen; GOSWAMI, Gour G. Military Spending and the Black Market Premium in Developing Countries. **Review of Social Economy**, v. 64, n. 1, p. 77-91, 2006.

BAYLIS, John; WIRTZ, James J. **Introduction**. In: _____. **Strategy in the Contemporary World**: an introduction to strategic studies. London: Oxford University Press, p. 1-14, 2002.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 14. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten. **Compreender as Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2012.

BRUSTOLIN, Vitelino Marcos. Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil. **Mural Internacional**, v.5, n. 1, p. 38-45, jan-jun/2014.

CASTELLS, Manuel. **The Information Age**: Economy, Society and Culture, v. 3 – End of Millennium, 2. ed., Oxford: Wiley-Blackwell, 2010.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed., São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CYPHER, James M. La reestructuración de la política económica armamentista en EEUU: mas allá del keynesianismo militar. **Oikos**: Universidad Católica Silva Henríquez-Santiago de Chile, n. 23, p. 51-76, 2007.

COSTA, Geórgia Belisário Mota. **Segurança e Forças Armadas**: um estudo do orçamento do Ministério da Defesa (2000-2010), 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
COSTA, Júlio César Franco da. **Contribuições da participação brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas, para a segurança, defesa e desenvolvimento do Brasil** (Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Rio de Janeiro; ESG, 2015.

COTHREN, Richard. A model of Military Spending and Economic Growth. **Public Choice**, v. 110, n. ½, p. 121-141, 2002.

DAVOODI, Hamid; CLEMENTS, Benedict; SCHIFF, Jerald; DEBARE, Peter. Military Spending, the Peace Dividend, and Fiscal Adjustment. **IMM Staff Papers**, v. 48, n. 2, p. 290-316, 2001.

DEGER, Saadet; SEN, Somnath. Ch 11 - Military Expenditure and Developing Countries. In: HARLEY, Keith; SANDLER, Todd (Ed.). **Handbook of Defense Economics** - v. 1. Noth Holland: Elsevier, p. 274-307, 1995.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1985.

DUNNE, Paul. The political economy of military expenditure: an introduction. **Cambridge Journal of Economics**, v. 14, n. 4, Oxford University, p. 395-404, Dec. 1990.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de Dados: Modelagem Multivariada para Tomada de Decisões**. Ed Campus, 2009.

FIANI, Ronaldo. Teoria econômica clássica e teoria econômica marginalista. **Revista de Economia Política**, v. 10, n. 4 (40) , p. 128-137, out./dez., 1990.

FIELD, A. **Descobrendo a Estatística usando o SPSS**. Porto Alegre: Artmed, 2. ed, 2009.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999 (Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco)

FORDHAM, Benjamin O.; WALKER, Thomas C. Kantian Liberalism, Regime Type, and Military Resource Allocation: do democracies spend less? **International Studies Quarterly**, v. 49, n. 1, p. 141-157, 2005.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org). Glossário. In: **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, p. 95-100, 2009.

GIDDENS, Anthony. **The Consequences of Modernity**, Cambridge: Polity, 1990.

GUJARATI, D.; POTER, D. C. *Econometria Básica*. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011.

HAIR JR, Joseph F.; ANDERSON, Rolph E.; TATHAM, Ronald L.; BLACK, William C. **Análise Multivariada de Dados**. Trad. Adonai Schlup Sant'Anna e Anselmo Chaves Neto. 5. ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEYE, Thomas Ferdinand. Democracia, controle civil e gastos militares no Pós-Guerra Fria: uma análise realista. **Carta Internacional**. v. 10, n. 1, p. 105-134, jan-jun 2015.

HOLM, Hans-Henrik; SORENSEN, Georg. **Whose World Order?** Uneven Globalization and the End of the Cold War, Boulder: Westview, 1995.

HOLTON. R. J. **Globalization and the Nationa-State**. London: Macmilian, 1998.

KANT, I. **A paz perpétua**: um projeto filosófico. Trad. Artur Morão, Covilhã: LusoSofia – Universidade da Beira Interior, (c1795), 2008 (Textos Clássicos de Filosofia)

KHALID, Masoud Ali; NOOR, Zaleha Mohd. Military Expenditure and Economic Growth in Developing Countries: Evidence from System GMM Estimates. **Journal of Emerging Trends in Economics and Management Sciences**, n. 6, v. 1, p. 31-39, 2015.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy D. **Fundamentos da pesquisa em ciência política**. 2. ed, São Paulo: Blucher, 2015.

KENKEL, Kai Michael. Interesses e identidade na participação do Brasil em operações de paz. **Revista tempo do mundo**. v. 3, n. 2, p. 9-35, ago/2011.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. Coleção Os Economistas. Tradução de Mário R. da Cruz. E Paulo de Almeida. São Paulo: Nova Cultura, (c1973), 1996.

_____. **Como Financiar a Guerra**: Um plano radical para o Ministério da Fazenda. Ministério da Marinha, (c1940), 1970.

KNIGHT, Malcom; LOAYZA, Norman; VILLANUEVA, Delano. The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth. **Staff Papers – International Monetary Fund**, v. 43, n. 1, p. 1-37, 1996.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 1991.

LANDAU, Sabine; EVERITT, Brian S.. **A handbook of statistical analyses using SPSS**, Chapman & Hall/CRC, Washington, D.C., 2004.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução de Florestan Fernandes. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Orçamento e Defesa Nacional**: uma análise da participação do setor defesa no orçamento federal de 2000 a 2009. In: SEMINÁRIO DE ESTUDOS: PODER AEROESPACIAL E ESTUDOS DE DEFESA, 3., 2009, Rio de Janeiro. **Anais do III Seminário de Estudos: poder aeroespacial e estudos de defesa**. Rio de Janeiro: UNIFA, p. 439-459, 2009.

MATTOS, Carlos Meira. **Geopolítica e modernidade**: a geopolítica brasileira. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 2002.

McGUIRE, M.C. Economics of Defense in a Globalized World. In: Harley, K.; Sandler, T. (Ed.) **Handbook of Defense Economics**, v. 2, North Holland: Elsevier, p. 622-648, 1995.

MEYER, Arthur Vivacqua Correa. **O estado-nação na ordem mundial da globalização**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2013.

MINTZ, Alex. **The political economy of military spending in the United States**. New York: Routledge, 2003.

MIYAMOTO, Shiguenoli. A política externa brasileira e as operações de paz. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**.v. 98, p. 361-394, 2008.

MODELSKI, George. DEVEZAS, Tessaleno; THOMPSON, William R. **Globalization as Evolutionary Process: modeling global change – Retihinking globalization**. London and New York: Routledge, 2008.

MONCAYO, Angel Enrique Gonzalez. **Missões subsidiárias que devem cumprir as Forças Armadas da América do Sul em relação às novas ameaças na região**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2014.

MORAES, Marco César de. A Estratégia Nacional de Defesa e o Orçamento da União. **Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, n. 21, Abr/2010. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/42>>. Acesso em: 30 Jun. 2016.

NAIDITCH, Artur Faleiro. “A cobra fai fumar”: a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial. **Novas Fronteiras: Revista Acadêmica de Relações Internacionais da ESPM-Sul**, v. 2, n. 2, p. 17-23, Jul-Dez/2015.

NASSER, Filipe. Pax brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da organização das nações unidas. In: **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Org.: Kai Michael Kenkel, Rodrigo Fracalossi de Moraes, Brasília: Ipea, p. 213-241, 2012.

PACHECO, Carlos Américo. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 6, p. 113-140, jun/1996.

PARADISO, José. **Prefácio à edição brasileira**. In: ANGELL, Norman. **A Grande Ilusão**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

PAYNE, James E.; SAHU, Anandi P. **Defence Spending and Economic Growth**. San Francisco: Osford-Westview, 1993.

POMPEU, Luís Fernando Nogueira. **Aspectos políticos do orçamento de defesa**: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa nacional. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2009.

POSSATI JUNIOR, Gilmar Rodrigues. **Orçamento público**: investimentos em defesa no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Finanças Públicas – ênfase em administração orçamentário-financeira) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2012.

RAMALHO, Antonio Jorge Rocha; GOES, Fernanda Lira. Aspectos do financiamento das Operações de Paz da ONU: implicações para a política externa Brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Deint - Ipea, n. 2, abr. 2010.

RIBEIRO, José Mateus Teixeira. **A participação brasileira em missões de paz**: a contribuição para a inserção internacional do país. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2014.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. Coleção Os Economistas (tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni). São Paulo: Nova Cultural, (c1827) 1996.

ROGERSON, William P. Ch 12 - Incentive models of the defense procurement. In: HARLEY, Keith; SANDLER, Todd (Ed.). **Handbook of Defense Economics** - v. 1, North Holland: Elsevier, p. 309-346, 1995.

SALGADO, Nilton Moreira. **Contribuições da participação brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas, Defesa e desenvolvimento do Brasil** (Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Rio de Janeiro; ESG, 2015.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000100022&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 Jun. 2016.

SEINTENFUS, Ricardo. De Suez ao Haiti: a participação brasileira nas Operações de Paz. In: FUNAG. **O Brasil e a ONU**, Brasília: FUNAG, p. 39-58, 2008.

SELVANATHAN, Saroja; SELVANATHAN, Eliyathamby. Defence expenditure and Economic Growth: a case study of Sri Lanka using causality analysis. **International Journal of Development and Conflict**. n. 4, p. 69-76, 2014.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed., ver. Atual, Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Dos "dividendos da paz" à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da guerra fria – 1991-2009**. Textos para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - Brasília, n. 1754, Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2012.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Coleção Os Economistas (tradução de Luiz João Baraúna). v. 2. São Paulo: Nova Cultural, (c1976), 1996.

SOUZA JÚNIOR; Afonso Farias; FREIRE, Luis Tirre. **Orçamento e contingenciamentos**: potencialização dos impactos negativos e fragilização da defesa nacional. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2009.

STOCK, James H.; WATSON, Mark W. **Intorduction to Econometrics**. 3. ed., New York: Pearson, 2010. (The Addison-Wesley series in economics).

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/>> Acesso em: 01 nov. 2016.

TRINDADE, Valério Stumpf. Cenários, Operações no Amplo Espectro e Brigadas de Cavalaria Mecanizadas. **Military Review - Revista Profissional do Exército dos EUA**, edição brasileira - n. 6, tomo LXVIII, p. 2-12, 2013.

UŠIAK, Jaroslav. Introduction to Security Studies. In: ONDREJCSÁK, Robert (Org.). **Introduction to Security Studies**. Bratislava: Center for European and North Atlantic Affairs, p. 11-28, 2014.

VELÁSQUEZ, A. C. S. Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations. **Security Studies**, v. 19, n. 1, p. 160-195, 2010.

_____. **The myth of the democratic peacekeeper:** civil-military relations and the United Nations. Baltimore: Johns Hopkins University, 2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. ed., São Paulo: Atlas, 2000.

WALLERSTEIN, Immanuel. Análise dos Sistemas Mundiais. In: GIDDENS, A.; TURNER, J. **Teoria Social Hoje.** São Paulo: Unesp, 1999.

_____. Mundialização ou era de Transição? Uma visão de Longo Prazo da Trajetória do Sistema-Mundo. In: CHESNAIX, F. **Uma Nova fase do Capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.

WARNER, John T. Ch 13 - The economics of military Manpower. In: HARLEY, Keith; SANDLER, Todd (Ed.). **Handbook of Defense Economics** - v. 1, North Holland: Elsevier, p. 347-398, 1995.

FMI E BIS, ARTICULAÇÃO INTRA-INSTITUCIONAL NO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL

Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli¹

RESUMO

O Sistema Financeiro Internacional encontra-se organizado em três grupos. No primeiro grupo incluem-se os órgãos que exercem as funções de regulação e supervisão. No segundo, temos as que são reguladas e supervisionadas pelas primeiras. No terceiro, encontramos as organizações que não seguem tais regras ou supervisão, formando o chamado *Shadow Banking System*. Este artigo procura examinar o primeiro grupo, o dos órgãos reguladores e, mais especificamente, como se dá a articulação entre o Fundo Monetário Internacional, e o Banco de Compensações Internacionais.

Palavras Chave: Economia Internacional, Fundo Monetário Internacional, Sistema Financeiro Internacional, Banco de Compensações Internacionais, Banco Mundial.

ABSTRACT

The International Financial System could be organized into three groups. According to this classification, the first group includes the organizations that exercise the functions of regulation and supervision. In the second, we have those that are regulated and supervised by the former, and in the third, we find the organizations that do not follow such rules or supervision, forming the so-called Shadow Banking System. This article seeks to examine the first group, and, more specifically, how the International Monetary Fund articulates with the Bank of International Settlements.

Key-Words: International Economy, International Monetary Fund, International Financial System; Bank for International Settlements.

¹ Economista, com mestrado e doutorado em História Econômica pela USP. Professora adjunta do depto de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão e do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento sócio econômico da mesma instituição.

INTRODUÇÃO

A presente configuração do Sistema Financeiro Internacional o divide em três grupos de organizações. No primeiro grupo, podemos incluir aquelas que exercem as funções de regulação e supervisão. No segundo grupo, temos as que são reguladas e supervisionadas pelas primeiras. No terceiro, encontramos as organizações que não seguem tais regras ou supervisão, também conhecido como *Shadow Banking System*. Em nosso ver, essa configuração do Sistema Financeiro Internacional reflete uma característica da própria evolução do Capitalismo para sua mais recente fase, conhecida de forma geral como Globalização Financeira (HIRST, THOMPSON and BROWLEY, 2009).

Ao mesmo tempo, a estrutura do Sistema Financeiro Internacional e seu funcionamento carregam uma aparente contradição entre a visão expansionista de realização de lucros e o estímulo à concorrência generalizada. Essa contradição seria extensível, porquanto inerente, ao próprio Capitalismo, como sistema econômico.

Este artigo procura examinar a relação entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco de Compensações Internacionais (BIS), dentro do grupo de organizações reguladoras do Sistema Financeiro Internacional (SFI), com o intuito de compreender o sentido de sua ação integrada, uma vez que as propostas de reforma do sistema de quotas e votação do FMI de 2015 ainda se encontram em discussão e sob resistência de alguns de seus mais importantes membros.

Com esse objetivo, este artigo se organiza em 4 partes. Além desta introdução, temos a primeira seção, que apresenta a contradição inerente ao Capitalismo, que, em nosso ver, se estende à estruturação do mercado financeiro, em qualquer âmbito. Uma segunda seção descreve a atual configuração do Sistema Financeiro Internacional. Uma terceira parte expõe a história das organizações envolvidas, seus objetivos, estrutura e quais os detentores do poder de decisão em cada uma delas. Em seguida, são analisadas as articulações de poder e ação do FMI e BIS. Por fim, algumas considerações concluem estas notas.

1 LIVRE COMÉRCIO E CONCORRÊNCIA NO CAPITALISMO E NO SISTEMA FINANCEIRO

A contradição entre a ideologia do livre comércio e as condições reais da concorrência capitalista é evidenciada na teoria econômica desde meados do século XIX, e encontra seus principais pontos críticos em David Ricardo, Karl Marx e Friedrich Engels.

Ricardo em seus *Princípios de Política Econômica e Tributação* (1817), inicia, através de uma interessante crítica à visão smithiana de infinita expansão dos mercados, a formulação da “lei dos rendimentos decrescentes”. Esta serviria como subsídio à teoria da produção neoclássica, apresentada por Alfred Marshall nos *Princípios de Economia* (1891), a qual é adotada até a contemporaneidade na linha mestra da teoria econômica, de uma forma ou outra.

A exposição da lei dos rendimentos decrescentes não impediu que Ricardo fizesse a apologia do livre mercado nos moldes do liberalismo clássico do *laissez-faire*, estendendo uma relação inversa estipulada entre custo e rendimento, no que Marshall posteriormente chamaria de “custo de oportunidade”. Essa extensão seria a base lógica da Teoria das Vantagens Comparativas do comércio exterior, teorema tão questionado na teoria, quanto utilizado como fundamento para políticas econômicas. De toda forma, reitera-se que Ricardo foi o primeiro na história do pensamento econômico a formular a lei dos rendimentos decrescentes como uma decorrência da expansão *ad infinitum* da produção e das forças de mercado.

Friedrich Engels, em seu *Esboço à Crítica da Economia Política*, de 1841 é, por sua vez, o primeiro a colocar efetivamente em xeque o caráter colaborativo do comércio internacional, classificando-o como a “guerra estilizada” entre nações. Cabe-lhe o reconhecimento da expansão capitalista pelo globo com um processo histórico não de extensão da riqueza e oportunidade, mas como uma competição ferrenha entre empresas em busca da situação de monopólio, conseguida muitas vezes sob a forma de acordos oligopolísticos, centralização e concentração do capital.

A análise crítica do Capitalismo feita por Karl Marx, em *O Capital*, de 1867, expôs de maneira mais evidente essa antinomia. O discurso do livre mercado, da livre concorrência, não encontraria lastro na realidade, frente a necessidade acumulativa do ciclo do

capital entre dinheiro e mercadoria, ou mesmo em sua forma usurária, ou abreviada (a forma $D - D'$, em que $D' > D$). A expansão das relações sociais produtivas do capitalismo conduziram, assim, à concentração e centralização, o que significa a pauperização dos trabalhadores para o enriquecimento dos proprietários dos meios produtivos, em termos classistas, organizacionais e mesmo geográficos (territoriais).

Essa configuração da dinâmica do capitalismo perpassaria não apenas por suas organizações – nos termos da constituição do ambiente econômico e suas regras efetivas – mas também pelas diretrizes de suas organizações correlatas. Assim, não é difícil deduzir que, entre o discurso livre-cambista e a necessidade acumulativa dos sócios do “comitê gestor dos interesses da burguesia”, organizações ligadas à estruturação e regulação de um sistema financeiro internacional adotariam o segundo caminho, como meta real para o encaminhamento de suas ações. As contribuições de Rudolf Hilferding (1910) e Vladimir Ilitch Lênin (1917) a respeito da extensão do capitalismo em sua etapa mais simplificada complementam as formulações anteriores de Marx e Engels.

Após a “Era de Ouro” (HOBSBAWM, 1995), no início dos anos 1970, a articulação entre os estados nacionais e os mercados atingiu um ponto em que o esgarçamento dos primeiros para a internacionalização e financeirização dos últimos passou de uma necessidade objetiva à realidade, no que se chamou de *Globalização do Capital*. Nesse sentido, as organizações criadas ainda na “Era da Catástrofe” (HOBSBAWM, 1995) cumpriram o papel de promover, através de suas organizações correlatas, justamente esse esgarçamento dos estados nacionais, através da coordenação e integração de mercados financeiros locais. A finalidade última dessas organizações não seria outra que não buscar a perpetuação da acumulação de capital usurário, a despeito das implicações da lei dos rendimentos decrescentes, e através da promoção dos movimentos de centralização e de concentração característicos do Capitalismo, em qualquer uma de suas fases históricas.

Dessa maneira, a aparente contradição entre a ideologia de livre comércio e as condições reais da concorrência capitalista se dá apenas na medida em que não se dissocia seu discurso de sua prática. Assim, tanto as corporações e empresas, como as organizações do Sistema Financeiro Internacional não devem ser vistas a partir de

sua “missão” ou proposta manifesta, mas a partir de sua ação efetiva, qual seja a de assegurar rendimentos continuamente crescente ao capital, em margem e escala. Ou em termos mais diretos, a perpetuação da acumulação de capital.

2 O SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL

Pode-se entender o Sistema Financeiro Internacional como o espaço que permite as relações de troca ou negócios entre moedas, atividades, fluxos monetários e financeiros, empréstimos, pagamentos, aplicações financeiras internacionais, entre empresas, bancos, bancos centrais, governos ou organismos internacionais. (PERSAUD, 2012, p. 219)

Assim, as organizações que, de alguma forma, regulamentam tal espaço deveriam, a princípio, facilitar o comércio e o investimento internacionais, mas principalmente, garantir a estabilidade necessária ao trânsito do capital, tanto produtivo quanto especulativo, para o local que permitir maior lucro.

Entretanto, para que o objetivo acima mencionado seja atingido, há necessidade de existência de regras e critérios de ajustes bem definidos, aceitos por todos os agentes, sejam privados ou públicos, que nele negociam. Assim, partindo do final da Segunda Guerra Mundial para vislumbrar como as tentativas de criação de um espaço regulamentado foram feitas, destaca-se, no entanto, que algumas organizações que viriam a compor o grupo dos reguladores já existiam desde antes mesmo da década de 1940.

Após a Segunda Guerra Mundial, os representantes dos Estados nacionais passaram a incorporar a suas prioridades de política a preocupação com as necessidades de um ambiente internacional de negócios mais estável. O receio de uma nova crise internacional aos moldes da de 1930 levou os Estados nacionais recém-vitoriosos da Guerra a buscarem medidas de regulamentação para o sistema financeiro. A pretensão era a de alcançar o pleno emprego e a estabilidade dos preços internacionais e, ao mesmo tempo, permitir um equilíbrio externo sem que houvesse novamente uma restrição ao comércio internacional. Muitos acreditavam que, caso houvesse uma nova crise em escala global, as medidas domésticas não seriam mais suficientes. Por isso, seria necessário criar organizações e regras de

comportamento que reforçassem o poder dos governantes também em âmbito internacional. Logo, a cooperação internacional ajudaria os países a alcançarem o seu equilíbrio externo e sua estabilidade financeira sem sacrificarem os seus objetivos internos (GONÇALVES, 1997, pp. 279-286).

Desse modo, em 1944, representantes de 44 países se reuniram em Bretton Woods para planejar e assinar os artigos do acordo, que ganhou o mesmo nome da localidade. O sistema acordado exigia taxas de câmbio fixas em relação ao dólar norte-americano, e um preço do ouro em dólar invariável – US\$ 35 por onça. Os países-membros deviam manter suas reservas internacionais em grande parte na forma de ativos em ouro ou em dólares, e tinham o direito de vender dólares para o Federal Reserve em troca de ouro ao preço oficial. Tratava-se, portanto, de um padrão câmbio ouro, tendo no dólar a principal moeda reserva, já que o câmbio flutuante, no período, era considerado altamente prejudicial ao progresso do comércio internacional (KRUGMAN, 2005, pp.408-414).

Esse acordo foi unilateralmente rompido em 1973, fruto do aumento da mobilidade internacional do capital que nos anos anteriores devido à recuperação dos mercados financeiros e do aumento das transações internacionais que dificultavam isolar as transações em contas-correntes e de capital. A manutenção da paridade exigia níveis elevados de intervenção nos mercados de câmbio e levavam a dúvidas sobre como intervir baseado na confiança de um determinado governo ser capaz de eliminar os desequilíbrios em seus Balanço de Pagamentos. (EICHENGREEN, 2002, pp.183-185)

A década de 1970 caracterizou-se não apenas pelas taxas de câmbio flutuantes e pela alta inflação, mas também pelo rápido crescimento dos mercados financeiros internacionais e dos fluxos de dinheiro transfronteiriços. Como resultado, os problemas de estabilidade financeira vieram mais uma vez e, em 1974, o colapso do Bankhaus Herstatt na Alemanha Federal e do Franklin National Bank nos Estados Unidos sublinharam a falta de supervisão bancária eficiente das atividades internacionais dos bancos e levaram o G10 e os Governadores de Bancos Centrais a criarem o Comitê de Basileia de Supervisão Bancária (BCBC) no âmbito do BIS, além disso, a crise da dívida latino-americana de 1982 destacou o perigo de os bancos subcapitalizados serem expostos ao risco e justificaram uma nova forma de mercados livres operando sob regulamentação e supervisão de organizações supranacionais. (BIS, 2017)

A partir desse momento, a execução da ajuda internacional aos países em débito foi realizada principalmente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), mas seguiu as decisões do grupo acima mencionado. A partir da década de 1970, após o Acordo de Jamaica em janeiro de 1976, as decisões de qualquer ação que afetaria o SFI deveriam ser discutidas em primeiro lugar pelo G10 e pelo Conselho de Governadores de Bancos Centrais (BCBG) no BIS, bem como no FMI.

Cumpre portanto examinar algumas das características das principais organizações atuantes no papel de supervisão e regulação do SFI.

3 PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES REGULADORAS DO SFI

O Sistema Financeiro Internacional compreende três grupos de organizações. No primeiro grupo estão aquelas que regulamentam e fiscalizam o funcionamento do sistema, esse é o foco de nosso artigo na medida em que é neste grupo que o FMI se insere. A maioria de tais organizações tem atuação supranacional. No segundo grupo temos as instituições regulamentadas, que, em geral possuem foco de atuação ligado a espaços nacionais e mercados internacionais. Por fim, no terceiro grupo temos o *Shadow Banking System* que comporta aqueles que não precisam seguir as determinações do primeiro grupo e, em sua maioria comporta agentes criados pelo segundo grupo para tal fim.

A seguir destacamos as principais organizações do primeiro grupo por ordem de data de fundação, com destaque para o FMI e o BIS, abordando algumas características de seu funcionamento de modo a verificar os pontos em comum entre tais organizações,.

3.1 Banco de Compensações Internacional (BIS)

O Banco de Compensações Internacionais (BIS) foi estabelecido em 1930 pelos acordos de Haia, Basileia, na Suíça. Criado no contexto do Plano Young² aprovado em 20 de janeiro de 1930 na Conferência

² O Plano Young pretendia lidar com a questão dos pagamentos de reparação impostos à Alemanha (e em menor medida em outros países da Europa Central) pelo Tratado de Versalhes após o fim da Primeira Guerra Mundial.

de Haia. O BIS substituiu o Agente Geral de Reparações e assumiu o papel de administrar a cobrança, administração e distribuição dos pagamentos efetuados como reparações de guerra por parte da Alemanha e aliados derrotados na Primeira Guerra Mundial. O nome do banco deriva desse papel inicial. Além disso, o BIS foi nomeado agente para os curadores e fiduciários, respectivamente, para os empréstimos internacionais do governo alemão de 1924 e 1930 (os chamados Dawes e Young Loans emitidos para ajudar a financiar as reparações de guerra). Em execução do Young Plan, o BIS reinvestiu parte do Young Loan em títulos alemães (BACKER, 2002).

Os nomes por trás da fundação do BIS são Charles G. Dawes³, Owen D. Young⁴ e Hjalmar Schacht⁵. Os fundos que permitiram o seu funcionamento foram fornecidos pelos bancos centrais da Bélgica, França, Alemanha, Itália, Japão e Grã-Bretanha e três bancos privados nos Estados Unidos: JP Morgan & Company, First National Bank of New York e o First National Bank of Chicago. O banco central de cada país possuía 16 mil ações e os três bancos privados americanos tinham 16 mil ações cada. Assim, a representação americana no BIS foi três vezes maior que a de qualquer outro país (LEBOR, 2014).

³ Charles G. Dawes foi diretor do Departamento do Orçamento dos EUA em 1921 e serviu na Comissão de Reparação dos Aliados, a partir de 1923. Sua obra posterior sobre "Estabilização da Economia da Alemanha", garantiu para ele o Prêmio Nobel, em 1925. Após ser eleito vice-presidente para o presidente Calvin Coolidge, de 1925-1929, e indicado embaixador na Inglaterra em 1931, ele retornou à sua carreira pessoal na área bancária em 1932 como presidente da junta de diretores do City National Bank and Trust, em Chicago, onde permaneceu até sua morte em 1951 (BACKER, 2002).

⁴ Owen D. Young foi um industrial americano. Ele fundou a RCA (Radio Corporation of America) em 1919 e foi seu presidente até 1933. Ele também serviu como presidente da General Electric de 1922 até 1939. Em 1932, Young buscou a indicação como candidato a presidente pelo Partido Democrata, mas perdeu para Franklin Delano Roosevelt. (BACKER, 2002)

⁵ Hjalmar Schacht foi um economista alemão, banqueiro, político de centro-direita e co-fundador em 1918 do Partido Democrata alemão. Ele serviu como o Comissário de Divisas e Presidente do Reichsbank sob a República de Weimar e serviu no governo de Hitler como Presidente do Reichsbank (1933-1939) e Ministro de Economia (agosto de 1934 - novembro de 1937). Como tal, Schacht desempenhou um papel fundamental na implementação das políticas atribuídas a Hitler. (BACKER, 2002)

Como consequência da Grande Depressão da década de 1930, a questão das reparações de guerra desapareceu rapidamente. A crise financeira e bancária alemã no verão de 1931 levaram primeiro a uma moratória de um ano sobre os pagamentos de reparação (Hoover Moratorium de julho de 1931) e posteriormente seu cancelamento completo pelo acordo de Lausanne de julho de 1932. Com a questão das reparações fora do caminho, o BIS concentrou suas atividades na cooperação técnica entre bancos centrais (incluindo gerenciamento de reservas, transações cambiais, pagamentos internacionais de correios, depósitos de ouro e opções de swap) e passou a fornecer espaço para reuniões regulares dos chamados Governadores dos bancos centrais dos países fundadores. O Conselho do BIS consistia nos Governadores e seus suplentes do Banco Nacional da Bélgica, do Banco da França, do Reichsbank alemão, do Banco da Itália, do Banco dos Países Baixos, do Riksbank sueco, do Banco Nacional Suíço e do Banco da Inglaterra, como bem como representantes do Banco do Japão, além dos representantes dos três bancos privados estadunidenses mencionados. (LEBOR, 2014)

Após o final da Segunda Guerra Mundial, de acordo com a página oficial do BIS (www.bis.org), durante a Conferência de Bretton Woods foi decidida a abolição do BIS porque se considerou que a organização não teria um papel útil a desempenhar quando o recém-criado Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional fossem operacionais. Os banqueiros centrais europeus mantiveram uma opinião diferente e pressionaram com sucesso pela manutenção da organização. No início de 1948, a resolução de liquidação tinha sido posta de lado e foi acordado que o BIS se concentraria principalmente em assuntos monetários e financeiros europeus (BIS, 2017).

De fato, as reuniões do Conselho de Administração do BIS retomaram em dezembro de 1946 e a prioridade era estabilizar as diferentes moedas nacionais europeias antes que as restrições comerciais pudessem ser gradualmente levantadas. Como resultado, em setembro de 1950, 18 países europeus criaram uma União Europeia de Pagamentos (UEP) e nomearam o BIS como seu agente.

O objetivo principal da UEP era restaurar a livre convertibilidade das moedas europeias de acordo com os acordos de Bretton Woods. Para conseguir isso, cada país relatou mensalmente os déficits ou

excedentes comerciais bilaterais com cada um dos outros participantes para o BIS, que então calculou o déficit agregado ou o excedente de cada país como parte da UEP como um todo. Tais déficit e excedentes não precisavam ser resolvidos imediatamente, mas em grande parte foram convertidos em débitos e créditos dentro da UEP. Com o tempo, a proporção de débitos e créditos concedidos pela UEP foi gradualmente reduzida até o final de 1958, quando foi dissolvida (BIS, 2017).

Com a assinatura dos Tratados de Roma em 1958 e o processo de criação da Comunidade Econômica Europeia, o BIS continuou seu papel de mentor para os países da Europa que assinaram tais tratados. Assim, tanto o Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECM, 1973) como o Sistema Monetário Europeu (SME, 1979) foram operados a partir da Basileia, com o BIS agindo como suporte técnico.

Em 1988-89, o Comitê para o Estudo da União Econômica e Monetária, presidido por Jacques Delors, baseou-se uma vez mais na Basileia, onde os fundamentos técnicos para a decisão do Conselho Europeu de avançar para a união monetária europeia também foram fornecidos pelo BIS, tendo sido aprovados no Tratado de Maastricht de 1992. Com a implementação da primeira fase do processo de união monetária no final de 1993, o Comité de Governadores foi substituído pelo Instituto Monetário Europeu (IME) e passou a operar em Frankfurt, onde, em 1997, o IME tornou-se o Banco Central Europeu. (BCE, 2017)

Na década de 1970, o Grupo dos Dez (G10) também criou o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (BCBS) como um comitê de autoridades de supervisão bancária dos bancos centrais dos países do Grupo dos Dez, a fim de fornecer um fórum de cooperação regular em matéria de supervisão bancária. Nas próximas décadas, o Comitê de Basileia emitiu o Acordo de Capital de Basileia, introduzindo um quadro de mensuração do risco de crédito para bancos internacionalmente ativos que se tornou um padrão seguido globalmente. Este Acordo de Capital ficou conhecido como Basileia I e foi aprimorado nos acordos da Basileia II (2004) e Basileia III (2010) com o objetivo de aumentar o controle e a apuração dos níveis de risco dos investimentos operados por organizações financeiras no âmbito internacional (LEBOR, 2012).

Além do Comitê da Basileia, existem outros comitês operando dentro do BIS como: o Comitê de Mercados (desde 1964), o Comitê do Sistema Financeiro Global (CGFS, desde 1971) e o Comitê de Infraestruturas de Pagamento e Mercado (CPMI, desde 1990 - até 2014, o Comitê de Sistemas de Pagamento e Liquidação).

Atualmente, o BIS informa que sua missão é "(...) *servir os bancos centrais na busca da estabilidade monetária e financeira, promover a cooperação internacional nessas áreas e atuar como banco dos bancos centrais*". Quanto ao modo de operação, afirma que:

O BIS atinge a sua missão: promovendo a discussão e facilitando a colaboração entre os bancos centrais; apoiando o diálogo com outras autoridades responsáveis pela promoção da estabilidade financeira; realização de pesquisas e análise de políticas sobre questões de relevância para a estabilidade monetária e financeira; atuando como uma contraparte principal para bancos centrais em suas transações financeiras; e atuando como agente ou agente fiduciário em conexão com operações financeiras internacionais. (BIS, 2017)

Devido à crise financeira e bancária de 2007-08, a estrutura do BIS foi modificada para obter maior velocidade de decisão e, para tanto, as principais estruturas e grupos que trabalham no BIS são o Conselho de Administração e seus principais comitês são o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (BCBS), o Comitê do Sistema Financeiro Global (BGFS), o Comitê de Sistemas de Pagamento e Liquidação, além do Fórum de Governança dos Bancos Centrais (BIS, 2017).

De acordo com a página oficial do BIS (<http://www.bis.org/about/board.htm>), o Conselho de Administração reúne-se a cada dois meses e pode ter até 21 membros, incluindo seis diretores, que representam os bancos centrais da Bélgica, França, Alemanha, Itália, Reino Unido e Estados Unidos. Cada um desses pode nomear outro membro da mesma nacionalidade. Nove presidentes de outros bancos centrais dos demais países-membros podem ser eleitos para o Conselho de Administração.

Atualmente, o Conselho de Administração conta com um presidente representante da Alemanha. Os demais assentos são ocupados como se pode observar na tabela 1.

TABELA 1: Quota e Votos dos países-membros do FMI como uma porcentagem do total.

País	Representantes
Alemanha	2
EUA	2
Bélgica	2
França	2
Itália	2
Japão	1
México	1
Países Baixos	1
Reino Unido	1
Suécia	1
Suíça	1
Canadá	1
China	1
Índia	1
Brasil	1

Fonte: Elaboração própria usando dados oficiais do BIS disponíveis no endereço: <https://www.bis.org/about/board.htm?m=1%7C2%7C2>, acesso em 23-Outubro-2017.

O Conselho de Administração elege um presidente e pode eleger um vice-presidente entre seus membros - cada um por um mandato de três anos. Além disso, o BIS faz parte de várias outras organizações, como o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB), a Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) e a Associação Internacional de Seguradoras de Depósitos (IADI).

3.2 Fundo Monetário Internacional (FMI)

O FMI foi concebido em julho de 1944, na reunião de Bretton Woods, nos Estados Unidos da América e entrou em existência formal em dezembro de 1945, quando seus primeiros 29 países-membros assinaram seus Estatutos e iniciaram suas operações em 1º de março de 1947. A principal missão do FMI era assegurar a estabilidade do sistema monetário internacional, operando principalmente no sistema de taxas de câmbio e pagamentos internacionais. Para manter a estabilidade e prevenir crises no sistema monetário internacional, o FMI monitoraria as políticas dos países-membros, bem como os desenvolvimentos econômicos e financeiros nacionais, regionais e globais. (FMI, 2010)

Quando se junta ao FMI, o país aceita a obrigação de sujeitar suas políticas econômicas e financeiras ao escrutínio da organização. Assim, o objetivo do FMI é supervisionar o sistema monetário internacional e monitorar a evolução econômica e financeira e as políticas dos seus 189 países-membros. Este processo, conhecido como vigilância, ocorre no nível global e em países e regiões individuais. O FMI avalia se as políticas nacionais promovem a estabilidade dos países ao examinar os riscos que podem representar para a estabilidade do mercado interno e do Balanço de Pagamentos e aconselha os ajustes políticos necessários. Ele também propõe alternativas quando as políticas dos países promovem a estabilidade doméstica, mas podem prejudicar a estabilidade global (DE VRIES, 1986).

No início da década de 1960, o valor fixo do dólar norte-americano contra o ouro, sob o sistema Bretton Woods de taxas de câmbio fixas, foi visto como superestimado. Um aumento significativo nos gastos domésticos nos programas de Lyndon Johnson e um aumento nos gastos militares causados pela Guerra do Vietnã gradualmente pioraram a avaliação sobre o dólar. O sistema se dissolveu entre 1968 e 1973.

Em agosto de 1971, o presidente dos EUA, Richard Nixon, anunciou a suspensão "temporária" da conversibilidade do dólar em ouro. Enquanto o dólar se manteve durante a maior parte da década de 1960 dentro da paridade estabelecida em Bretton Woods, essa crise marcou a ruptura do sistema. Uma tentativa de reviver as taxas de câmbio fixas falhou e, em março de 1973, as principais moedas começaram a flutuar uma contra a outra. (FMI, 2010)

Desde o colapso do sistema de Bretton Woods, os membros do FMI ficaram livres para escolher qualquer forma de acordo de troca que desejassem (exceto a fixação de sua moeda ao ouro). Desta forma, objetivava-se uma liberdade de fluxos monetários vinculados a outra moeda ou a uma cesta de moedas, adotando a moeda de outro país, participando de um bloco monetário ou fazendo parte de uma união monetária. (FMI, 2010)

Como parte da primeira emenda aos seus artigos, em 1969, o FMI desenvolveu um novo instrumento de reserva denominado direitos especiais de saque (SDRs), que poderiam ser detidos pelos bancos centrais e trocados entre si e o Fundo como alternativa ao ouro. Os SDRs entraram em serviço em 1970 originalmente como unidades de uma cesta de mercado composta por dezesseis moedas de diversos países cuja participação no total das exportações mundiais excedia 1%. A composição da cesta mudou ao longo do tempo e atualmente consiste no dólar dos EUA, no euro, no iene japonês, no yuan chinês e na libra britânica. Além de mantê-los como reservas, as nações podem usá-las nas transações entre si e o Fundo, embora o instrumento não seja um veículo para o comércio. Os direitos de saque especiais eram originalmente equivalentes a uma quantidade especificada de ouro, mas não eram diretamente resgatáveis em ouro e, em vez disso, serviram de substituto na obtenção de outras moedas que poderiam ser trocadas por ouro. O Fundo emitiu inicialmente 9,5 bilhões de SDR de 1970 a 1972. (SOMANATH, 2011)

Os membros do FMI assinaram o Acordo da Jamaica em janeiro de 1976, que ratificou o fim do sistema de Bretton Woods e reorientou o papel do Fundo no sistema monetário internacional. O acordo aceitou oficialmente os regimes de taxa de câmbio flexível e formalizou o abandono do ouro como instrumento de reserva. Posteriormente, o Fundo desmonetizou suas reservas de ouro, retornando o ouro aos membros. De qualquer forma, o FMI continuou a financiar as nações que enfrentavam déficits de Balanço de Pagamentos e crises cambiais, mas começou a impor condicionalidade em seu financiamento e passou a obrigar os países a adotarem políticas destinadas a reduzir os déficits através de cortes nas despesas e aumentos de impostos, reduzindo as barreiras comerciais protetoras e a política monetária contracionada. (DE VRIES, 1986).

A segunda emenda aos artigos do FMI foi assinada em 1978. Esta formalizou legalmente a aceitação livre e a desmonetização de ouro alcançada pelo Acordo da Jamaica, e exigiu que os membros apoiassem as taxas de câmbio estáveis através de medidas de política macroeconômica. O sistema pós-Bretton Woods foi descentralizado e os Estados-membros do FMI mantiveram autonomia na seleção de um regime cambial. A alteração também expandiu a capacidade de supervisão da instituição e responsabilizou os membros pelo apoio à sustentabilidade monetária, cooperando com o Fundo na implementação do regime. (DE VRIES, 1986)

Após a crise financeira e bancária de 2007-08, o FMI passou a afirmar que:

O principal objetivo do FMI é garantir a estabilidade do sistema monetário internacional - o sistema de taxas de câmbio e os pagamentos internacionais que permitem aos países (e seus cidadãos) negociar uns com os outros. O mandato do Fundo foi atualizado em 2012 para incluir todas as questões do setor macroeconômico e financeiro que influenciam a estabilidade global. (FMI, 2017)

Para atingir esse objetivo, o FMI afirma em sua página oficial que funciona com uma equipe de gerenciamento e 17 departamentos. A equipe tem um Diretor Gerente, que é o chefe da equipe e o Presidente do Conselho Executivo. Tal presidência é nomeada pela Diretoria Executiva por um mandato renovável de cinco anos e é assistido por um Primeiro Diretor-Geral Adjunto e três Diretores Adjuntos. Os recursos para empréstimos do FMI são fornecidos pelos países membros, principalmente através do pagamento de cotas. Cada país-membro do FMI recebe uma quota, com base em sua posição relativa na economia mundial. As principais decisões do FMI são feitas pelo Conselho de Governadores formado por um governador e um governador suplente para cada país-membro sendo o governador geralmente o ministro das Finanças ou o governador do banco central do país. Este conselho se reúne uma vez por ano. (FMI, 2017). A tabela 2 mostra as quotas e as ações com direito a voto dos membros do FMI desde a Reforma do Conselho em janeiro de 2016.

TABELA 2: Quota e Votos dos países-membros do FMI como uma porcentagem do total.

País	Quota (%)	Votos (%)
Estados Unidos	17,46	16,520
Japão	6,48	6,150
China	6,41	6,090
Alemanha	5,60	5,320
França	4,24	4,030
Reino Unido	4,24	4,030
Itália	3,17	3,020
Índia	2,76	2,640
Federação Russa	2,71	2,590
Brasil	2,32	2,220
Canadá	2,32	2,220
Arábia Saudita	2,10	2,020
Espanha	2,01	1,920
México	1,87	1,800
Países Baixos	1,84	1,770
Coreia	1,81	1,730
Austrália	1,38	1,340
Bélgica	1,35	1,300
Suíça	1,21	1,180
Total	71,28	67,88
Demais 170 membros	28,72	32,11

Fonte: Elaboração própria usando dados oficiais do FMI, disponíveis no endereço: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#top>, acesso em 23-Outubro-2017.

Diferentemente do que ocorre em outras organizações internacionais, onde as decisões são tomadas segundo o princípio de um país um voto, o FMI segue um modelo corporativo de tomada de decisões. O poder do voto de cada país é determinado pela proporção de quotas que o país possui. É importante notar que mais de 50% das quotas pertencem a EUA, Japão, China, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Índia. A fim de atingir mais de 50% do poder de voto, a Rússia está incluída no grupo. Em caso de acordo mútuo, tal grupo pode decidir por votação conjunta na Assembleia do Conselho de Governadores.

3.3 Banco Mundial (BM)

Fundado em 1944 na Conferência Breton Woods, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) tornou-se mais conhecido como o Banco Mundial (BM). O objetivo desta organização era fornecer empréstimos para ajudar a reconstruir países devastados pela Segunda Guerra Mundial. Com o tempo, o foco passou da reconstrução para o desenvolvimento, com uma forte ênfase na infraestrutura, como construção de barragens, redes elétricas, sistemas de irrigação e estradas.

Com a fundação da Corporação Financeira Internacional em 1956, a instituição tornou-se capaz de emprestar a empresas privadas e instituições financeiras em países em desenvolvimento. E a fundação da Associação Internacional de Desenvolvimento em 1960 colocou maior ênfase nos países mais pobres. O lançamento subsequente do Centro Internacional de Solução de Conflitos de Investimento e da Agência Multilateral de Garantia de Investimentos completou a composição atual do Banco. Assim, o banco possui cinco divisões como podemos ver na tabela 3 a seguir. (Banco Mundial, 2017)

TABELA 3: Estrutura do Banco Mundial

Data de Fundação	Nome	Objetivo
1944	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	Financiamento de governos de países de renda média.
1956	Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)	
1960	Corporação Financeira Internacional (CFI)	Financiamento do setor privado dos países em desenvolvimento.
1966	Centro Internacional de Arbitragem de Disputas de Investimento (ICSID) * 140 Estados-membros	Conciliação e arbitragem de disputas internacionais de investimento (investidores X Estados).
1988	Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA) * 180 países-membros com 25 emprestadores	Garantidor de investimentos privados estrangeiros em países em desenvolvimento

Fonte: Página oficial do Banco Mundial no endereço <http://www.worldbank.org>.

Para se tornar um membro do Banco Mundial, um país deve primeiro se juntar ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Para se tornar membro da AID, a CFI e MIGA é necessária a adesão ao BIRD. Os países-membros ou acionistas são representados por um Conselho de Governadores, que são os principais decisores políticos do Banco Mundial. Geralmente, os governadores são ministros das finanças dos países-membros ou ministros de desenvolvimento. Encontram-se uma vez por ano nas Reuniões Anuais dos Conselhos de Governadores do Grupo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. A política de votação segue as mesmas características que o FMI. Para que cada membro vote em um sistema de votos por quota (um voto para cada ação do capital social do Banco detida pelo membro) mais os votos básicos (calculados para que a soma de todos os votos básicos seja igual a 5,55% da soma de base votos e compartilhe votos para todos os membros). A exceção é a MIGA, onde cada membro vota com base em votos de ações (um voto por cada ação do capital social da MIGA detido pelo membro), mais os votos de paridade, calculados para que o número total de votos dos membros da categoria 1 e da categoria 2 seja o mesmo. Os membros escolhem a categoria a que desejam participar no momento da adesão. A categoria 1 possui membros originalmente definidos como países desenvolvidos e a categoria 2 tem membros definidos como países em desenvolvimento. (PERSAUD, 2012)

O Banco Mundial opera sob a liderança do presidente e os vice-presidentes encarregados das Práticas Globais, das Áreas de Soluções, das regiões e das funções de Cross-Cutting. Os cinco maiores acionistas nomeiam um diretor executivo, enquanto outros países-membros são representados por diretores executivos eleitos. Os governadores também delegam deveres específicos para 25 diretores executivos que trabalham no banco. Os Diretores Executivos constituem o Conselho de Administração do Banco Mundial. Eles normalmente se reúnem pelo menos duas vezes por semana para supervisionar os negócios do Banco, incluindo aprovação de empréstimos e garantias, novas políticas, orçamento administrativo, estratégias de assistência aos países e empréstimos e decisões financeiras. (Banco Mundial, 2017).

3.4 Grupo de Dez (G-10)

O Grupo dos Dez ou G-10 se refere ao grupo de países participantes do Acordo Geral de Empréstimo (GAB), um acordo para fornecer o Fundo Monetário Internacional com recursos adicionais para aumentar sua capacidade de empréstimo. O GAB foi criado em 1962, quando os governos de oito membros do Fundo Monetário Internacional (FMI) - Bélgica, Canadá, França, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido e Estados Unidos da América - e os bancos centrais da República Federal da Alemanha e a Suécia, concordaram em disponibilizar recursos para o FMI com US \$ 6 bilhões adicionais de recursos próprios. O Grupo dos Dez assinou o Acordo Smithsonian em dezembro de 1971, substituindo o regime da taxa de câmbio fixa do mundo por um regime de taxa de câmbio flutuante devido ao fim do acordo de Bretton Woods. (BLACK, 2009)

Atualmente, o G-10 é composto por onze países industrializados (Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos) que se consultam e cooperam em questões econômicas, monetárias e assuntos financeiros em estrita concordância com o FMI.

Os Ministros das Finanças e os Governadores dos Bancos Centrais do Grupo dos Dez se reúnem, se necessário, sempre em conexão com as reuniões do FMI onde produzem documentos ou relatórios conjuntos que expressam a visão e as decisões do grupo sobre o assunto que motivou a reunião (BIS, 2017).

3.5 Fórum de Estabilidade Financeira (FEF) e Conselho de Estabilidade Financeira (CEF)

Em fevereiro de 1999, os Ministros das Finanças do G10 e os Governadores dos Bancos Centrais criaram o Fórum de Estabilidade Financeira (FEF) - que se tornou o Conselho de Estabilidade Financeira (CEF) em 2009 - para coordenar a formulação das normas internacionais do SFI, reunindo no mesmo lugar os representantes de organizações importantes do Sistema Financeiro Internacional, como o BCBS, IAIS, IOSCO, IASB, FMI, BM, BIS e OCDE, e o banco central, ministério das finanças e autoridades reguladoras e de

supervisão de cada país do G10 (juntamente com o Banco Central Europeu (BCE). Como uma das suas primeiras tarefas, a FEF compilou um compêndio dos padrões prudenciais internacionais existentes (PORTER, 2009).

De acordo com a página oficial do FEF (www.fsb.org), o Plenário é o único órgão de decisão e é regido pelo estatuto do FEF, os Estatutos e as Diretrizes de Procedimentos. Os países representados são: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Alemanha, Hong Kong, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Coreia, México, Países Baixos, Rússia, Arábia Saudita, Cingapura, África do Sul, Espanha, Suíça, Reino Unido e EUA. Organizações importantes como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), o Banco de Compensações Internacionais (BIS), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Central Europeu (BCE), a Comissão Europeia, o Comitê de Basileia de Supervisão Bancária, Associação Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), Comitê Internacional de padronização Contábil (IASB) e Comitê do Sistema Financeiro Global (CGFS) estão representados no FEF.

Mais especificamente, o FEF foi estabelecido para avaliar as vulnerabilidades que afetariam o sistema financeiro global, bem como para identificar e analisar, de forma contínua, as ações regulatórias, e de supervisão necessárias para enfrentar essas vulnerabilidades e seus resultados. Também objetiva promover a coordenação e o intercâmbio de informações entre as autoridades responsáveis pelo monitoramento da estabilidade financeira do sistema e assessorar a evolução do mercado e suas implicações para a política de regulamentação. Para fazer isso, realiza revisões estratégicas conjuntas dos organismos internacionais de definição de padrões e coordena seus respectivos trabalhos de desenvolvimento de políticas para garantir que este trabalho seja coordenado e focado em prioridades definidas. Assim, atua em regime de colaboração com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para realizar Exercícios de alerta precoce, a fim de promover a implementação de compromissos, normas e recomendações de políticas acordadas pelas autoridades membros, através do monitoramento da implementação por meio da revisão e divulgação de dados entre os participantes. (HELLEINER, 2010).

Incorporado na estrutura da organização existe um grupo que trabalha para a identificação do risco sistêmico no setor financeiro,

para enquadrar as ações políticas dos governos dos países participantes de modo a poderem enfrentar esses riscos e supervisionar a implementação dessas respostas. A estrutura compreende o Plenário como órgão de decisão, um Comitê Diretor para levar adiante o trabalho operacional entre reuniões plenárias e três Comissões Permanentes: (1) o Comitê Permanente de Avaliação de Vulnerabilidades, que é o principal responsável para identificar e avaliar os riscos; (2) o Comitê Permanente de Cooperação de Supervisão e Regulamentação, encarregado de realizar mais análises de supervisão ou elaborar uma resposta de política regulatória ou de supervisão a uma vulnerabilidade material identificada por Comitê Permanente de Avaliação de Vulnerabilidades; e (3) o Comitê Permanente de Implementação de Normas, é responsável por monitorar a implementação das políticas acordadas e normas internacionais. (HELLEINER, 2010).

É importante destacar que, as decisões acordadas no âmbito do FEF não são juridicamente obrigatórias para seus membros. Como obrigações de adesão, os membros se comprometem a prosseguir na manutenção da estabilidade financeira, manter a abertura e transparência do setor financeiro, implementar padrões financeiros internacionais e concordar em submeter-se a revisões periódicas por pares, utilizando, entre outras evidências, a avaliação do FMI. Eles também se comprometem a implementar padrões financeiros internacionais determinados seja pelo BIS, seja pelo FMI, ou demais organismos de supervisão e regulação do SFI. (PORTER, 2009).

4 FMI E BIS COMO ORGANIZAÇÕES REGULADORAS DO SFI

A seguir explicamos a forma como o BIS, o FMI trabalham em conjunto e de que forma interagem em relação a países que apresentam problemas em seu Balanços de Pagamentos ou problemas de endividamento.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) interage com os governos enquanto que o BIS interage apenas com outros bancos centrais. O FMI empresta dinheiro para os governos nacionais e frequentemente esses países estão enfrentando alguma crise fiscal ou monetária. Além disso, o FMI arrecada dinheiro recebendo contribuições das cotas de seus países-membros. Embora os países-membros possam

tomar dinheiro emprestado para fazer suas contribuições, elas vêm, na verdade, dos impostos pagos pelos contribuintes. Não deixa de ser curiosa que essa característica da relação do FMI com seus países-membros constitui exatamente a base de política econômica consolidada nas democracias capitalistas nas últimas décadas, e que engendra em sua aparente lógica hidráulica – de “equilíbrio” contábil – uma contradição entre a apreensão do produto social gerado pelas economias nacionais e a emissão monetária. Por ela, troca-se riqueza por crédito, categorias bastante distintas dentro da teoria econômica.

O Banco Mundial também empresta dinheiro para os governos. Com explanado anteriormente, dentro do Banco Mundial há duas entidades separadas para esse fim — o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA, do acrônimo em inglês). O BIRD tem como alvo os países de renda média e países merecedores de receber créditos, enquanto a IDA volta suas atividades aos países mais pobres do mundo. O Banco Mundial é autossuficiente para as operações internas, emprestando dinheiro por empréstimo direto dos bancos e pelas emissões de títulos flutuantes, e então emprestando esse dinheiro por meio do BIRD e da IDA para os países em dificuldades.

O BIS, como o banco central dos demais, facilita o movimento do dinheiro. Ele faz “empréstimos ponte” para os bancos centrais dos países em que o dinheiro do FMI ou do Banco Mundial foi prometido, mas ainda não liberado. Esses empréstimos ponte então são devolvidos pelos respectivos governos quando ocorre a liberação dos fundos que foram prometidos pelo FMI ou pelo Banco Mundial. Com isso, o BIS visa evitar problemas de fluxo de caixa em programas de financiamento do desenvolvimento.

O FMI é o recurso de última instância do BIS, quando ocorre uma crise monetária. Em 1998, a crise com a moeda brasileira foi causada pela incapacidade do país de pagar os juros acumulados excessivos sobre os empréstimos feitos por um período prolongado de tempo. Esses empréstimos foram feitos por bancos como Citigroup, J. P. Morgan, Chase e FleetBoston e eles poderiam sofrer a perda de uma imensa quantidade de dinheiro caso não acontecesse o pagamento, assim o FMI emprestou dinheiro para o Brasil pagar os bancos e se endividar novamente. Em troca desse novo empréstimo,

o governo brasileiro teve que aceitar as políticas aconselhadas pelo FMI e acelerar o corte das despesas, a venda de ativos governamentais e adotar uma taxa de câmbio flutuante.

Além disso, é importante notar que o FMI e o BIS, bem como os comitês, comissões, fóruns e outras organizações criadas a partir de ambos, tomam suas decisões centradas na defesa do interesse de um pequeno grupo de nações. Ao analisar as estruturas de decisão dentro dessas organizações, os nomes desses países são destacados.

Assim, podemos observar que, no caso do BIS, 12 dos 21 membros do Conselho que realmente tomam decisões, são os presidentes de bancos centrais da Alemanha (Presidência do conselho + dois membros), EUA (2), Bélgica (2), França (2), Itália (2), e Reino Unido (1). Esses países possuem, em conjunto, 35% do poder de voto do FMI e, conseqüentemente, do Banco Mundial. Estes são também membros do Grupo dos Dez (G10) e, juntamente aos outros países desse grupo, possuem cerca de 47% do total de votos no FMI e no Banco Mundial.

Por outro lado, as organizações criadas para aumentar a participação de países em desenvolvimento, como o G20 e até mesmo o Fórum de Estabilidade Financeira (FSF) e Comitê de Estabilidade Financeira (FSB), não têm o poder de determinar ou enfrentar as decisões tomadas pelo grupo selecionado dos países mencionados acima.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A articulação entre as organizações maiores do Sistema Financeiro Internacional obedece a um sentido e a uma lógica que não são exatamente as por elas propaladas. Tal lógica pode ser constatada nas três instâncias apresentadas a seguir.

Em primeiro lugar, há a preocupação, tanto na proteção quanto no desenvolvimento, dada na esfera do ambiente financeiro, que detém a prioridade maior dos instrumentos de proteção a crises do sistema. O que não necessariamente anula sua vulnerabilidade característica.

Em segundo lugar, a questão da preservação do movimento de acumulação de capital ganha corpo. A saúde econômico-financeira das empresas, externas e domésticas às economias nacionais, constitui uma segunda preocupação dessa forma de articulação no SFI.

Em terceiro lugar, há o choque dessas prioridades com a doutrina de livre-comércio e *laissez-faire*, conforme apontado em seção anterior. Sobre isso, a aparente contradição entre o discurso livre-cambista e a rede institucional de proteção ao capital financeiro criada ao longo do século XX se mostra muito mais como uma estratégia de perpetuação sistêmica.

Órgãos como o BIS e o FMI, em sua gênese e coordenação, assim como suas mudanças e permanências ao longo do tempo apontam para uma prática de “tentativa e erro” no sentido da gestão de crises financeiras, com o interesse de garantir a segurança não dos ativos reais da economia ou dos fatores produtivos em sua eficiência, mas do capital financeiro. Por outro lado, a permanência de interesses estritos ligados à preservação deste último na mão de seus detentores sugere uma consistência bastante linear ao longo do tempo. A própria evolução de organizações destinadas formal e originariamente a “promover o desenvolvimento econômico” no sentido de estabelecer salvaguardas e proteções aos investidores, em contraponto à permanência estrutural, tanto nas operações quanto na representatividade de órgãos estritamente financeiros, como o BIS, mostram o verdadeiro sentido para o qual se orienta o Sistema Financeiro Internacional. Um debate sobre eventuais mudanças nele passa, assim, por sua necessária discussão e reorientação.

Podemos então concluir que, através da estrutura criada, o funcionamento interconectado do FMI, BIS e G10 tem poder de coesão, velocidade e decisão centralizado em alguns países – as principais potências econômicas mundiais – e qualquer discussão de uma reforma do FMI objetivando reduzir a dominação das economias desenvolvidas; modificar as atividades existentes do fundo; e para expandir as facilidades de empréstimos em relação às economias menos desenvolvidas, passa, portanto, por sua necessária discussão e reorientação de todo o SFI.

Referências Bibliográficas

BACKER, J.C. (2002). *The Banco de Compensações Internacionais: Evolution and Evaluation*, London: Quorum Books.

BancoMundial (2017). Official web page of World Bank available at the address: www.worldbank.org, accessed on 02-September-2017.

BIS (2017). *The History of the Banco de Compensações Internacionais* available at the address: <https://www.bis.org/about/history.htm> accessed on 24-May-2017.

BORDO, M.D. (2000). *The Globalization of International Financial Markets: What Can History Teach Us?* available at the address: <http://econweb.rutgers.edu/bordo/global.pdf>, accessed on 15-August-2017

CASSIS, Y. (2006). *Capitals of Capital: A History of International Financial Centres, 1780–2005*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

DE VRIES, M. G. (1986). *The IMF in a Changing World, 1945-85*. New York: IMF.

ECB (2017). *History of the European Union* available at the address: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/html/index.en.html>, accessed on 29-May-2017.

EICHENGREEN, B. (2002). *A Globalização do capital: uma história do Sistema Monetário Internacional*. Sao Paulo: Ed.34.

EICHENGREEN, B. (2015). *Hall of Mirrors: the great depression, the great recession and the uses and misuses of History*. New York: Oxford Press.

ELSON, Anthony (2011). *Governing Global Finance: The Evolution and Reform of the International Financial Architecture*. New York, NY: Palgrave Macmillan

ENGELS, F. (1841). *Esboço à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

FMI (2010). *Early History of the International Monetary Fund*. Available at the adress: <http://www.imf.org/origins/early.html> accessed on 02-September-2017.

FMI (2017). *About IMF*. Available at the adress: <https://www.imf.org/en/About> accessed on 02-September-2017.

GONÇALVES, R. B. (1997), *A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Campus.

GROUP OF TEN (1989). *The role of the IMF and the World Bank in the context of the debt strategy: a report to the ministers and and governors by the group of deputies*. Available at the address <http://www.icrier.org/pdf/harma.pdf> accessed on 02-September-2017.

HELLEINER, Eric (2010). *The Financial Stability Board and International Standards IN CIGI G20 Papers. No. 1, June 2010*.

HILFERDING, R. (1910) . *O capital Financeiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

HOBSBAWM, E. (1995) *Era dos Extremos: o breve século XX, 1914 – 1991*. Lisboa: Perspectiva.

KRUGMAN, P. OBSTFELD, M. *Economia Internacional: Teoria e Política*. 6aed. São Paulo: Pearson, 2005.

LEBOR, Adam. (2014). *The tower of Basel, The Shadowy History of the Secret Bank that Runs the World*. New York: PublicAffairs.

LENIN, V.I. (1917). *Imperialismo: fase superior do Capitalismo*. Lisboa: Avante, 2008.

MARSHALL, A. (1891). *Princípios de Economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

PERSAUD, A.D. (2012). *Como seria um Sistema Financeiro SISTEMICAMENTE RESILIENTE?* IN: CINTRA, M.A.M. e GOMES, K.R.G.(orgs). *Transformações no sistema financeiro internacional*. Brasília : Ipea.

PORTER, Tony (2009). *The G-7, the Financial Stability Forum, the G-20, and the Politics of International Financial Regulation*. Available at the address: <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/4900/6/porter5.html> accessed on 15-August-2017.

RICARDO, D. (1817). *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

SACCOMANNI, Fabrizio (2008). *Managing International Financial Instability: National Tamers versus Global Tigers*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing

SOMANATH, V.S. (2011) *International Financial Management*. New Delhi: I.K. International Publishing House.

STEINER, Bob (2002). *Foreign Exchange and Money Markets: Theory, Practice and Risk Management*. Woburn, MA: Butterworth-Heinemann

A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS NA FORÇA AÉREA BRASILEIRA: FATORES DE FORMAÇÃO DISCURSIVA QUE EXERCEM INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL-MILITAR

Aline Rigão Pedroso¹

Paulo Pereira Santos²

RESUMO

O exercício da profissão militar possui condições, entre elas a de assumir determinadas posições discursivas inerentes aos objetivos e à tradição da instituição militar. A formação do ethos profissional-militar passa pelo processo de sujeição, onde o indivíduo – enquanto unidade humana fora da ideologia – assujeita-se como tal. Este artigo parte da seguinte questão orientadora: Quais fatores de formação discursiva exercem efeito de sentido no discurso acerca da gestão de recursos humanos na Força Aérea Brasileira? Para respondê-la, foi analisado o discurso da FAB, considerando como materialidade e exterioridade do *corpus* de estudo, integralmente, a seção 5.9 do documento “Concepção Estratégica Força Aérea 100” (DCA 11-45/2016). A partir daí, os fatores de formação discursiva (capazes de determinar efeito de sentido ao discurso esperado para a formação profissional - militar no contexto pós-moderno) possibilitarão ancorar proposições de ordem teórico-metodológica e contribuir com os processos de delineamento dos perfis profissionais – militares. Trata-se de um trabalho qualitativo desenvolvido sob a perspectiva francesa de Análise do Discurso, proposta por Pechêux e Orlandi, suscitando discussões pautadas na materialidade do discurso e sua indissociabilidade da ação, sobre as quais forneceram o referencial teórico para a compreensão do questionamento. A metodologia de investigação está ancorada no referencial epistemológico de Análise do Discurso Francês (ADF),

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais – Mestrado Profissional - da Universidade da Força Aérea (UNIFA).

² Prof.-Dr. em Psicologia Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA)

utilizado como dispositivo de leitura do *corpus* analisado e está estruturado a partir do conceito de discurso desenvolvido no marco teórico do trabalho. Os resultados encontrados na análise da seção 5.9 contida na “Concepção Estratégica Força Aérea 100”, indicam que a construção discursiva do texto aponta para um desvelamento de como esses discursos exercem influencia na formulação de políticas de formação profissional-militar.

PALAVRAS-CHAVE: 1.Discurso. 2.Sujeito. 3.Identidade. 4.Perfis Profissionais - Militares.

INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a uma identificação dos fatores de formação discursiva que exercem efeito de sentido no discurso acerca da gestão de recursos humanos na Força Aérea Brasileira. Para tanto, o trabalho foi baseado na perspectiva francesa de análise do discurso e o *corpus* de estudo considerado fora, integralmente, a seção 5.9 do documento “Concepção Estratégica Força Aérea 100” (DCA 11-45/2016).

A importância da mencionada investigação se dá à medida que os fatores de formação discursiva poderão ancorar proposições de ordem teórico-metodológica e contribuir com os processos de delineamento dos perfis profissionais – militar.

No trabalho de pesquisa se utilizou o estudo documental e análise do discurso. Para fins de organização didática, este trabalho está estruturado em três seções complementares, a primeira abordando a Concepção Estratégica Força Aérea 100, a segunda elucidando o referencial epistemológico da metodologia de análise do discurso e a terceira apresentando as reflexões de análise do discurso acerca da gestão dos recursos humanos na perspectiva da Concepção Estratégica Força Aérea 100, as três seções compõem um encadeamento de ideias no desenvolvimento do trabalho proposto.

1 CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA FORÇA AÉREA 100

No viés de pensamento estratégico de defesa nacional, a gestão do conhecimento humano reforça as ações de preparo e emprego do Poder Aeroespacial e, especialmente, a expressão do Poder Militar dentro do contexto de Poder Nacional.

Segundo assegura Santos (1989), no contexto de teorização da guerra, dentre os elementos determinantes da capacidade do poder aéreo estão os “recursos humanos que os dirijam, operem e sobre eles, pensem e raciocinem” ao lado do desenvolvimento tecnológico, das ideias, conceitos e doutrinas. Atualmente, além de demonstrar capacidade militar, os recursos humanos especializados em atividades relacionadas ao emprego aeroespacial constituem um dos componentes da unidade do Poder Aeroespacial.

Diante desse contexto, calcada em pressupostos idealistas, atualmente, a FAB almeja como visão e perspectiva de desenvolvimento “Uma Força Aérea de grande capacidade dissuasória, operacionalmente moderna e atuando de forma integrada para a defesa dos interesses nacionais” (Diretriz do Comando da Aeronáutica - DCA 11-45, 2016, p.18). Para isso, colima esforços no sentido de adequar a estrutura e os processos institucionais à estratégia delineada por meio da Concepção Estratégica Força Aérea 100 (DCA 11-45), parte de um conjunto de publicações estratégicas que orientam a instituição, permitindo coesão e unidade de esforço por todos os níveis da FAB, a saber, estratégico, tático e operacional, em busca de uma transformação com prazo até o aniversário de 100 anos de fundação da Força.

Tal transformação organizacional se dá em virtude da evolução do contexto sócio, histórico, político e cultural do Brasil e da própria FAB, tendo em vista, dentre vários fatores, a prospecção de um cenário com prováveis limitações de recursos e ambiente externo incerto. No cenário atual, a FAB possui diversas atribuições contempladas num escopo de ações que fazem cumprir sua destinação constitucional.

Para ser uma Força Aérea efetiva no futuro e, ao mesmo tempo, prover atendimento às políticas públicas, sociais e de integração do País, a FAB necessita do estabelecimento de uma precisa visão de futuro, orientadora da construção de todas as capacidades requeridas para fazer frente a essa situação. (DCA 11-45, 2016, p.17)

Para tanto, a Força Aérea, calcada nos pressupostos da Política e Estratégia Nacional de Defesa, está focada na sua contribuição para compor o esforço principal de defesa e na capacidade de empregar o poder aéreo e espacial, quando e onde for necessário para o proveito do Brasil.

À medida que o processo de transição para a Força Aérea do Futuro é implementado, a necessidade de um processo contínuo de desenvolvimento das capacidades militares é reconhecida. Para fins de entendimento preciso, o termo “Capacidade Militar” é “o grau de aptidão que as Forças Armadas devem possuir, em relação à eficiência operacional, ao poder de combate e ao domínio tecnológico, para ser empregada em tarefas de natureza militar, em atendimento a sua destinação constitucional [...]” (DCA 11-45, 2016, p.20).

Por isso, os processos de educação corporativa na Força Aérea, a saber: estágios, treinamentos, capacitação, formação e pós-formação, inseridos nos diversos níveis de ensino do país e desenvolvidos de forma customizada às necessidades de educação profissional-militar da FAB, constituem uma condição prioritária para a obtenção do êxito nos propósitos atuais.

No âmago da transição para esse futuro, a capacitação de seu efetivo é uma condição prioritária. Por intermédio das suas competências, os militares e civis da FAB serão responsáveis por transformar o conceito em realidade e manter as atuais demandas operacionais durante o desenvolvimento da Força Aérea do Futuro. (DCA 11-45, 2016, p.20)

Com isso, o adequado desenvolvimento de atualizadas competências profissionais – identificadas junto às novas necessidades de capacidades para a FAB e, também, em decorrência das constantes atualizações dos objetivos operacionais de uma Força Aérea – irá ser empregado em tarefas de natureza militar, viabilizando as Ações de Força Aérea e, por consequência, possibilitando a projeção do poder militar e do Estado Brasileiro frente aos mais diversos cenários de relações internacionais.

Diante dessa perspectiva, a Concepção Estratégica “Força Aérea 100” estima que o grau de aptidão em relação à eficiência operacional, ao poder de combate e ao domínio tecnológico, seja o foco do processo contínuo de desenvolvimento das capacidades militares para a FAB.

2 ANÁLISE DO DISCURSO FRANCÊS

Para fins de composição de referencial epistemológico que suporte a ADF pretendida no presente trabalho e funcione como dispositivo de leitura do *corpus* de estudo, o ponto de partida considerado será a concepção conceitual, dentro do contexto de estudo pechêuxtiano, acerca dos termos “discurso”, “sujeito” e “identidade”.

Segundo Orlandi (2007) a análise do discurso está situada em um campo de confluência entre a Língua e as Ciências Sociais, assim o discurso não se trata de mera transmissão de informação. Não é simplesmente um processo linear, onde um fala e o outro assimila; não é sequencial, um fala o outro decodifica a mensagem. Para o analista de discurso, o objeto não é a frase, mas o discurso em si.

Por tratar-se de uma materialidade linguística e histórica, o discurso é o observatório das relações entre língua e ideologia. O discurso é material simbólico, é janela para o estudo do funcionamento dos mecanismos de produção de sentidos, é confronto do simbólico com a ideologia. (*Linguagem – Estudos e Pesquisas*, v.15, n.1, p.176)

Conforme Pechêux (1988), a intenção do discurso supera a mera transmissão de informações, pois na interlocução existe uma cadeia de efeitos de sentido onde se constituem os sujeitos que são afetados pela história e pela ideologia no funcionamento da língua. Para Brandão (2009) o discurso é produzido em instâncias, no contexto histórico-social, nos interlocutores, no lugar (ou posições) de onde falam e nas imagens que fazem de si, do outro e do referente. Acrescenta-se aqui a visão de mundo como instância, o caráter ontológico de quem produz ou recebe o discurso.

A língua é a base material para a produção do discurso que, por sua vez, é uma construção social de caráter histórico-ideológico. O estudo do discurso observa a maneira como os sentidos são inscritos na história, não somente de forma cronológica, mas como se construíram e circularam entre os interlocutores. Pechêux (1988) aponta para os múltiplos e diversos efeitos de uma enunciação, para os efeitos do que o sentido diz e também do que não diz em função de silenciamentos. Ainda, no mesmo sentido, Pechêux (2010) destaca que existe a “ilusão de que o sujeito é origem do próprio discurso”.

A Análise do Discurso, como seu próprio nome indica, não trata da língua, não trata da gramática, embora todas essas coisas lhe interessem. Ela trata do discurso. E a palavra discurso, etimologicamente, tem em si a ideia de curso, de percurso, de correr por, de movimento. O discurso é assim palavra em movimento, prática de linguagem: com o estudo do discurso observa-se o homem falando (ORLANDI, 2007, p. 15)

Como em toda pesquisa, critérios metodológicos subsidiam procedimentos de coleta, análise e interpretação dos dados. No que se refere à AD, os teóricos que se debruçam sobre este conhecimento, apontam certa dificuldade em se definir este ou aquele procedimento, rigidamente falando. Tributária de aportes diversos, a AD se socorre de um arcabouço teórico relacionado à Linguística e suas variantes, bem como ao Discurso como objeto de análise, entre outros, fazendo do analista um especialista de múltiplos ofícios.

- se que Pêcheux era norteador pela relação da língua com a história e os sujeitos falantes (Marques, 2011), o que implica formular uma teoria que clarificasse os processos semânticos inerentes à manifestação discursiva.

Quanto aos procedimentos, inicialmente, procura-se a seleção e organização do *corpus*. Nesse caso, dois conceitos auxiliam na construção desse material, o recorte (Orlandi, 1989) e o enunciado (Foucault, [1969] 1995).

O recorte é parcela do discurso, com referências próprias, ligadas à linguagem e à situação, pano de fundo da produção discursiva. Uma leitura profunda do discurso permite identificar tais unidades discursivas.

A partir do *corpus* formado por esses recortes, a análise de cada enunciado indica as relações de semelhança e diferença entre as unidades discursivas. Com essas análises sucessivas é possível encontrar uma ordem oculta, um sentido invisível, permitindo o acesso a um material que subjaz à concretude do discurso manifesto.

Estes são fragmentos de algo bem mais amplo que é a AD. Para as nossas pretensões são suficientes, qual seja, a análise da seção 5.9 da "Concepção Estratégica Força Aérea 100".

3 A GESTÃO DOS RECURSOS HUMANOS NA PERSPECTIVA DA CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA FORÇA AÉREA 100

Os oficiais, graduados, praças e civis da Força Aérea constituem a fortaleza da instituição, suas competências e profissionalismo, garantem a capacidade de combate da FAB. (DCA 11-45, 2016, item 5.9.1, p.32)

No parágrafo inicial o texto enuncia o significado dos recursos humanos para a instituição, utiliza-se a palavra *fortaleza* como metáfora e recurso de linguagem, ou seja, uma ferramenta para expressar de forma intensa a ideia de que os militares e civis da Força Aérea são a força e a proteção da instituição. Em continuidade, soma-se o termo *competência* como condição inerente aos homens e mulheres que trabalham na FAB, complementada pelo termo *profissionalismo* como característica peculiar da atuação dos sujeitos no contexto institucional, por assim dizer, pode-se entender que a atuação dos recursos humanos na FAB está orientada para a excelência de desempenho (desempenho profissional competente) e para ações de natureza profissional. Por fim, a premissa atribui aos recursos humanos a garantia de capacidade de combate da instituição, evidenciando o papel fundamental que os profissionais (civis e militares) exercem na FAB e contribuindo para a finalidade de sua existência, principalmente, para o cumprimento da missão institucional.

No segundo parágrafo, o discurso anuncia a permanência de prioridade aos fatores humanos, utiliza-se de linguagem estratégica com a expressão *centro das prioridades* podendo relacioná-la às teorias de pensamento estratégico do Poder Aeroespacial – expressas na Doutrina Básica da FAB (DCA 1-1) – visto que possui uma lógica de similaridade com os termos *centros vitais* e *centros de gravidade* amplamente utilizados, respectivamente, por Douhet (1988) e Warden (2012). Compreende-se assim, que dentre os fatores humanos, a gestão do conhecimento é percebida como uma importante estratégia de defesa para o país.

Partindo desse entendimento, ainda no segundo parágrafo, o texto investigado anuncia que a perspectiva sobre o fator humano é o *caminho essencial na trajetória para o futuro da instituição*, compreende-se aí que a formação e a capacitação profissional civil-militar possuem um potencial de portar as ações e desdobramentos do futuro.

Contribuindo com as ideias expostas, o discurso do segundo parágrafo é determinante: "*Ao buscar as competências necessárias, de uma forma personalizada, o COMAER deverá idealizar formas de qualificar sua mão de obra, mantendo altas taxas de retenção de pessoal*" (item 5.9.2, DCA 11-45/2016). Pode-se perceber que a tônica do discurso está lastreada, primeiramente, na necessidade de identificação das competências profissionais requeridas para o desempenho dos diversos cargos e funções na Força Aérea; depois, o discurso apresenta aporte nos processos de educação corporativa e na educação profissional de forma personalizada.

Assim sendo, a educação profissional está idealizada na DCA 11-45 (2016) para desenvolver as competências requeridas e oferecer progressivos graus de desenvolvimento profissional ao longo dos diversos quadros e carreiras profissionais da FAB, conseqüentemente, contribuindo com a possível manutenção de elevadas taxas de retenção do pessoal.

No terceiro parágrafo do texto, item 5.9.3 da DCA 11-45 (2016), a efetividade da gestão dos recursos humanos é apontada como um eixo referencial para o sucesso do recrutamento e seleção, bem como da formação e especialização profissionais. Um dos fatores que dão efeito de sentido a esse discurso está elencado no referido parágrafo, que é o objetivo de cumprimento da missão institucional da FAB. Para tanto, são considerados os seguintes caminhos: desenvolver o preparo e emprego da Força, bem como a obtenção de elevados níveis de desenvolvimento "*intelectual, cultural e analítico*" em seus integrantes.

Nota-se que, dentro do discurso sobre gestão de recursos humanos há um item específico, no quinto parágrafo, dedicado ao modelo de ensino. Numa perspectiva de valorização do capital humano, a Concepção Estratégica Força Aérea 100 elucida um modelo de ensino a ser aplicado, com vistas possibilitar que o profissional tenha capacidade de interagir com outras Forças e agências, ou seja, que trabalhe de forma a se comunicar com demais organizações civis e militares, por meio de compartilhamentos e de uma atuação sinérgica em ações integradas.

Analisando o proposto neste discurso, pode-se verificar que há influência de alguns fatores que conferem efeito de sentido ao que está sendo enunciado. Possivelmente, tais fatores estão relacionados a cenários prospectivos num futuro concerto de relações entre os Estados, bem como dentro de atuais contextos sociais e políticos ocorridos em algumas regiões do país.

Estes fatores, uma vez identificados por meio do discurso enunciado, poderão influenciar a educação profissional-militar para que o modelo de ensino seja pautado em metodologias ativas, ou seja, que possibilitem a autonomia de pensamento e a capacidade comunicativa. Assim sendo, instrumentalizar os currículos dos cursos de formação contemplando-os com conteúdos como, por exemplo, geopolítica, relações internacionais, políticas públicas, sociologia e antropologia das relações humanas poderá lastrear a formação militar para que haja condições de interação e colaboração com as demais Forças e agências nacionais e internacionais.

Em continuidade, o sétimo parágrafo elucida que:

Em função da grande velocidade de evolução do conhecimento humano, há que considerar uma atualização periódica do profissional em todas as áreas. Cada vez mais, será necessário identificar os conhecimentos, as habilidades e as atitudes requeridas para o cumprimento de tarefas, permitindo alocar o homem certo no lugar certo. (DCA 11-45, 2016, item 5.9.7, p.32)

A utilização de algumas expressões, como exemplos *grande velocidade* e *cada vez mais* trazem um efeito de intensificação, de crescente necessidade e de uma realidade emergente para a gestão do conhecimento institucional. Nesse ponto, verifica-se especial atenção às demandas de atualização periódica dos profissionais, para isso o discurso indica o método de *identificação de conhecimentos, habilidades e atitudes* a ser seguido pela instituição. A indicação da referida metodologia sinaliza a influência de um fator de formação discursiva, possivelmente este fator esteja relacionado às demandas de mapeamento das competências e ao delineamento de perfis profissionais, uma necessidade real que atravessa a instituição e influencia diretamente na efetividade do planejamento e da gestão do capital humano na FAB.

Por fim, o texto a seguir finaliza as ideias apontadas desde o primeiro parágrafo, justificando a importância dos recursos humanos permanecerem no centro das prioridades da instituição, como ponto vital e decisório para os novos rumos da Força Aérea:

À medida que novas capacidades são desenvolvidas, ou mesmo novos sistemas de armas são adquiridos e colocados em operação, a organização deve estar preparada para que os militares e civis da Força Aérea adquiram e mantenham as competências necessárias para esta nova realidade. Um sistema de arma eficaz operado por pessoal qualificado e com visão inovadora é um conjunto muito poderoso. A FAB deve ser capaz de modernizar suas técnicas de formação, especialização, preservando as normas e disciplina necessárias para alcançar a eficácia identificada na visão da FAB para o futuro. (DCA 11-45, 2016, item 5.9.8, p.32)

Assim, o fecho do discurso acerca dos recursos humanos na FAB demonstra que a Concepção Estratégica Força Aérea 100 possui diversos fatores de formação discursiva, oriundos, especialmente, de uma cultura institucional de construção contínua de saberes e de construção de competências profissionais, perpassada por um ideal de modernização da FAB e da busca pelo preparo e emprego da Força para as demandas de um cenário contemporâneo, do mundo globalizado e de uma sociedade pós-moderna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fatores identificados foram os seguintes: a orientação para um desempenho profissional competente; a visão de cumprimento da missão institucional; a percepção do fator humano como estratégia de defesa do país; a concepção de que a formação profissional-militar é portadora de ações e desdobramentos do futuro; o foco no preparo e emprego da Força; a importância do desenvolvimento de capacidades, especialmente, de interoperabilidade com demais Forças e Agências nacionais e internacionais; o atual cenário das relações internacionais; a conjuntura política, cultural e social de uma sociedade pós-moderna; e o desenvolvimento de capacidades de atuação profissional-militar dentro de cenários prospectivos futuros.

Os resultados encontrados na análise do referido documento permitiram identificar fatores que, possivelmente, influenciam as

formações discursivas no contexto da Força Aérea acerca da gestão dos recursos humanos, visto que tais fatores estão inseridos na cultura e suportados por um contexto ideológico.

Tais fatores conferem efeito de sentido na construção das identidades e saberes profissionais dos recursos humanos na Força Aérea, podendo orientar o trabalho de delineamento dos perfis profissionais – militares alinhados às reais demandas e peculiaridades da instituição.

Por oportuno, revelam que estão, entre os principais fatores de formação discursiva que dão efeito de sentido ao referido discurso, a orientação para um desempenho profissional competente, a percepção do fator humano como estratégia de defesa do país, a formação profissional-militar como portadora de ações e desdobramentos do futuro, o foco no preparo e emprego da Força e a importância do desenvolvimento de capacidades, especialmente, de interoperabilidade com demais Forças e Agências nacionais e internacionais. Tais fatores influenciam o processo de apropriação das práticas discursivas e, conseqüentemente, conferem efeito de sentido na construção das identidades e saberes profissionais dos recursos humanos na Força Aérea. Os resultados desta análise contribuem para uma compreensão e orientação teóricas, à medida que o trabalho de delineamento dos perfis profissionais – militares poderá ser desenvolvido de forma mais aproximada ao contexto da contemporaneidade e às necessidades institucionais da FAB.

REFERÊNCIAS:

BRANDÃO, Helena Hathsue Nagamine. *Introdução à análise de discurso*. Campinas: Editora da Unicamp, 2009.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Diretriz do Comando da Aeronáutica DCA 11-45*, de 30 de janeiro de 2017. Aprova a 1ª modificação da DCA 11-45 "Concepção Estratégica – Força Aérea 100".

BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Diretriz do Comando da Aeronáutica DCA 1-1*, de 21 de junho de 2012. Aprova a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira.

BRASIL. Luciana L. Michel Pêcheux e a Teoria da Análise de discurso: desdobramentos importantes para a compreensão de uma tipologia discursiva. *Linguagem – Estudos e Pesquisas*. Catalão, v.15, n.1, p. 171-182, jan/jun. 2011.

FOUCAULT, M.A arqueologia do saber. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense universitária, 1995. 239 p.

ORLANDI, Eni Pulcinelli; GUIMARÃES, Eduardo; TARALLO, Fernando. Vozes e contrastes: Discurso na Cidade e no Campo São Paulo: Editora Cortez, 1989. 151 p.

ORLANDI, Eni. *Discurso em Análise: sujeito, sentido, ideologia*. Campinas: Editora Pontes, 2012.

ORLANDI, Eni. *Análise de Discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Editora Pontes, 2007.

PECHÊUX, Michel. Análise Automática do Discurso (AAD-1969). In: GADET Françoise; HAK, Tony (Org.). *Por uma Análise Automática do Discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. Trad. De Eni P. Orlandi. Campinas: Unicamp, 2010. p. 59-158.

_____. *Semântica e discurso*. Campinas: Pontes, 1988.

SANTOS, Murillo. *Evolução do Poder Aéreo*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1989.

DESAFIOS DAS OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE DOS CASOS DE RUANDA E REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

Patrícia Matos Pereira Ferreira¹

Victor Leandro Chaves Gomes²

Resumo: Este artigo pretende analisar a evolução das operações de manutenção de paz das Nações Unidas, com foco no período pós-Guerra Fria e o conseqüente surgimento de uma nova geração de conflitos, que evidenciou a necessidade de adaptação do mecanismo de atuação onusiano. Através da análise do fracasso das operações em Ruanda (UNAMIR) e dos prós e contras dos sucessivos – e recorrentes – esforços na República Democrática do Congo (MONUC/MONUSCO), são colocadas em pauta as forças políticas e normativas que passaram a permear o funcionamento do *peacekeeping*. Por conseguinte, são apresentados os desafios que tais mudanças implicam, incluindo os impasses presentes no debate das questões de soberania e intervenção, e como a emergência do conceito de “responsabilidade de proteger” desempenha função-chave no mesmo. Ao estabelecer correlação direta entre os conflitos apresentados, o artigo reflete sobre a evolução dos tipos de engajamento das forças de paz e as dificuldades de adaptação e garantia da credibilidade e legitimidade das Nações Unidas no que diz respeito à intervenção humanitária. O estudo suscita a necessidade de compreensão aprofundada sobre as peculiaridades de cada conflito, e expõe obstáculos presentes no fortalecimento do humanitarismo e segurança humana em detrimento ao direito de não-interferência na soberania estatal. Desta forma, evidencia a necessidade de se evitar não somente as violações de direitos humanos perpetradas por Estados, mas também o oportunismo das grandes potências quanto à possibilidade de legitimação de intervenções arbitrárias pautadas em interesses.

Palavras-chave: Nações Unidas; operações de paz; intervenção humanitária.

¹ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

² Professor de Teoria Política do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (DEI), vinculado ao Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e coordenador do Laboratório de Estudos em Política Internacional (LEPIN/UFF).

Challenges faced by the United Nations Peacekeeping Operations: A Study Case of Rwanda and the Democratic Republic of Congo

Abstract: This article seeks to analyze the evolution of the United Nations peacekeeping operations, focusing on the post-Cold War period and the subsequent rise of a new generation of conflicts, which highlighted the need for adaptation of the UN acting mechanism. Through the analysis of the operation's failure in Rwanda (UNAMIR), and the pros and cons of the successive – and recurrent – efforts in the Democratic Republic of Congo (MONUC/MONUSCO), the study discusses the political and normative forces that began to surround the peacekeeping development. Moreover, it presents the challenges that such changes imply, including the deadlocks involved in the debate between sovereignty and intervention, and how the emergence of the concept “responsibility to protect” plays an essential role in the context. By establishing a direct correlation between the conflicts presented, the article reflects about the evolution of different kinds of peace missions' engagement, and the difficulties of adaptation and assurance of credibility and legitimacy faced by the United Nations concerning humanitarian interventions. It elicits the need for in-depth understanding of each conflict's peculiarities and exposes the obstacles that accompany the strengthening of humanitarianism and human security rather than the right of non-interference in state sovereignty. Thus, it highlights the need to not only avoid the human rights violations perpetrated by states but also avoid the opportunism of major powers and the possibility of legitimization of arbitrary interventions based on particular interests.

Key words: United Nations; peacekeeping operations; humanitarian intervention.

Introdução

Desde sua criação, em 1945, no pós-Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) teve de passar por um período crescente de adaptação, dividido em fases que moldaram sua dinâmica de atuação de acordo com as mudanças do cenário internacional. A ONU foi estabelecida em função da cooperação entre nações e promoção de paz e segurança internacionais por meio do mecanismo de segurança coletiva, para garantir que os erros passados, que culminaram nas atrocidades da Segunda Guerra, não fossem novamente cometidos. Através da *Carta das Nações Unidas*³, que deu origem à Organização, a comunidade internacional acolheu os novos propósitos de proteção e promoção dos direitos humanos em escala mundial.

Entretanto, a primeira fase de atuação da ONU em conflitos internacionais, por estar inserida no âmbito da Guerra Fria, sofreu sérios impasses. Os membros permanentes – Estados Unidos, Reino Unido, França, China e União Soviética – do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), viram-se em estado de congelamento diante da problemática de tomada de decisões, que deveriam partir de um consenso. Por esta razão, principalmente os conflitos que abrangiam as áreas de influência tanto dos EUA quanto da URSS eram negligenciados e, muitas vezes, nem debatidos pelo Conselho.

Nesse contexto, as operações de manutenção de paz das Nações Unidas – também chamadas de operações de *peacekeeping* –, surgiram, primeiramente, como instrumento de monitoramento e garantia dos processos de resolução de conflitos, evoluindo, gradualmente, à promoção e continuidade de uma paz sustentável. Até o fim da Guerra Fria, no entanto, as controvérsias dentro do CSNU interrompiam os processos de autorização de missões e desenvolvimento de seus mandatos, o que fez com que as Nações Unidas fossem vistas como irrelevantes em relação ao cumprimento de seus deveres com a paz e segurança internacionais. Além disso, o bloqueio decisório dava-se

³ A Carta das Nações Unidas, ou Carta da ONU, foi assinada em 26 de junho de 1945, na cidade de São Francisco, postulando deveres e princípios a serem executados por todos os Estados-membros, servindo como uma espécie de guia principal da Organização. Esta, por sua vez, foi oficialmente estabelecida em outubro do mesmo ano, de acordo com as recomendações da Carta. A versão completa da Carta da ONU pode ser acessada em: *United Nations: UN Charter*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/index.html>> Acesso em: 07 jul. 2017.

devido à forte presença da premissa de não-ingerência em assuntos internos dos Estados soberanos, princípio ordenador da vida política moderna⁴. O processo de descolonização da Ásia e da África, bem como o conseqüente aumento significativo no número de Estados-membros da ONU também corroborou com o zelo pela soberania estatal.

Com o término da Guerra Fria e modificação do contexto global, os conflitos ganharam nova dimensão e características. Deixaram de ser, majoritariamente, entre Estados, para tornarem-se intraestatais, envolvendo temas como violação dos direitos humanos e do direito internacional humanitário. O Conselho de Segurança apresentou um desbloqueio de capacidade decisória e passou a exercer papel fundamentalmente ativo na resolução de conflitos, tendo as operações de manutenção da paz como sua principal ferramenta, e a ONU iniciou uma fase de constante adaptação ao cenário, evidenciando dificuldades neste processo. A década de 1990 foi marcada por falhas decisórias e operacionais. Apesar do maior grau de envolvimento nos conflitos emergentes, a ausência de vontade política do Conselho, a falta de disposição dos contribuintes de tropas e a inexperiência de atuação em missões multifacetadas culminou em resultados infelizes, que marcaram anos de ruínas na Organização, como foram os casos de Somália, Ruanda e Bósnia-Herzegovina, dos quais o desastre ruandês será apresentado neste artigo.

Os chamados “fantasmas” dos anos 1990 contribuíram para uma profunda reflexão sobre o papel da ONU no cenário internacional e aplicação de seus princípios. A partir de 2000, uma reformulação do *peacekeeping* foi proposta, novas atividades foram incorporadas à manutenção da paz e houve expansão da diversificação dos mandatos das missões futuras. A questão da soberania estatal e do direito à não-interferência passou a ser debatida mais profundamente, e o conceito de *responsabilidade de proteger* surgiu no intuito de incluir a questão da segurança humana na definição de segurança internacional e também como responsabilidade do Estado soberano, dando mais vigor às intervenções humanitárias.

⁴ A ideia de soberania está intrinsecamente ligada à formação do Estado moderno, e mostra-se na fusão dos elementos: soberania legal internacional, soberania westfaliana e soberania doméstica. (KRASNER, 2010, p. 96). A origem do regime moderno de Estados soberanos data da chamada Paz de Westfália, de 1648 – que marcou o fim da Guerra dos Trinta Anos. A soberania westfaliana é calcada nos princípios de autonomia estatal, não-ingerência externa, reconhecimento mútuo, controle e território, apesar da adesão a organizações, leis e acordos internacionais comuns.

Desde então, diversas inovações foram realizadas e as Nações Unidas vêm desenvolvendo cada vez mais sua dinâmica de atuação e tentando contribuir substancialmente não só na resolução de conflitos, mas também na construção de uma paz duradoura nos territórios afetados. O caso da República Democrática do Congo, a ser explicitado neste artigo, apresenta inovações que moldaram e atualizaram gradativamente uma das mais antigas missões de paz onusianas. Não obstante, com o passar do tempo, os desafios enfrentados tanto pelo Conselho quanto pelas tropas de paz sofreram alterações constantes de acordo com o contexto de cada país, e os processos de adaptação a tais mudanças inevitavelmente acabam por nem sempre apresentar aspectos positivos.

Através dos estudos de caso apresentados, torna-se evidente, também, o jogo de seletividade presente dentro do Conselho de Segurança e a necessidade de reformulação ou reinterpretação dos princípios fundamentais que permeiam o processo decisório e o envolvimento de todos os Estados-membros. A própria premissa da *responsabilidade de proteger* encontra forte resistência nos Estados mais vulneráveis que se apresentam receosos quanto a um possível oportunismo mascarado pela intervenção humanitária, que pode justificar intervenções arbitrárias e tendenciosas por parte das grandes potências. O debate é extenso e complexo, além de abranger controvérsias mesmo em meio a resultados favoráveis.

As Operações de Manutenção da Paz do Pós-Guerra Fria

As operações de manutenção de paz das Nações Unidas são fundadas em três princípios tradicionais básicos, pilares de sua atuação, que foram estabelecidos pelo então secretário-geral, o sueco Dag Hammarskjöld, após a experiência da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)⁵, em Suez. São eles: o consentimento das partes do conflito, a imparcialidade e o não-uso da força – apenas em casos de legítima defesa ou defesa do mandato.

⁵ A UNEF (Força de Emergência das Nações Unidas), criada em 1956, foi produto da Crise de Suez e alçou as operações de paz à função de relevante instrumento da ONU para manutenção da paz e segurança internacionais. Contou com o apoio de diversos países (inclusive do Egito e de numerosas médias potências, fortalecendo a noção de segurança coletiva – apesar de em nenhum momento ter recebido o aval de Israel) e serviu de possível modelo de força internacional para futuras crises. (UZIEL, 2015, p. 65.)

O princípio do consentimento advém da necessidade de ambos grupos do conflito concordarem com a presença das Nações Unidas no território, por meio de comprometimento a um processo político que prevê a liberdade de ação da ONU necessária para o cumprimento do mandato da operação (ONU, 2017). A imparcialidade revela-se ponto principal para manter o consenso e cooperação de ambas as partes do conflito, suscitando esforços contínuos para soluções pacíficas sem, no entanto, tomar lados de ação. Por último, as operações de manutenção de paz não são uma ferramenta de força, mas ela pode ser usada mediante autorização do Conselho de Segurança, em casos específicos de legítima defesa e defesa do mandato. Frente à ameaça expressa aos civis, a ataques físicos aos capacetes azuis, à violação dos direitos humanos ou à tentativa de interrupção do processo político e estabelecimento da paz e segurança, o CSNU pode aprovar mandatos mais robustos, em função de utilizar “todos os meios necessários” para que tais ações não culminem em resultados infelizes.

Ao passo em que os contenciosos deixaram de eclodir entre Estados nacionais e passaram a ser intranacionais ou guerras civis, a ONU passou a fortalecer seu propósito humanitário e revalorizar-se na questão da garantia de segurança internacional. No relatório intitulado *Uma Agenda Para a Paz*, de 1992, o secretário-geral estabeleceu novas atividades e funções relacionadas ao *peacekeeping*: prevenção de conflitos (*conflict prevention*), pacificação (*peacemaking*), imposição da paz (*peace enforcement*) e construção da paz (*peacebuilding*). Estas atividades, apesar de serem listadas separadamente, são intrinsecamente relacionadas e mutuamente dependentes. Quando executadas isoladamente, geram consequências na forma de falhas estruturais e operacionais. O desenvolvimento de cada uma delas garante a eficiência e legitimidade de uma operação de paz, e os limites entre as mesmas são permeáveis (FAGANELLO, 2013, p. 43).

No entanto, mesmo com as mudanças teóricas e normativas que passaram a caracterizar as missões durante a década de 1990, as aplicações práticas encontraram incompatibilidade na execução e adequação dos mandatos. A dificuldade de adaptação e a transição para um novo tipo de dinâmica de conflito civil configurou-se como um grande desafio para as Nações Unidas e para o processo de tomada de decisão do Conselho e, a partir da inadequação, inescusáveis falhas foram cometidas. Os maiores exemplos, que marcaram fase de descrédito e receio quanto às missões de paz, foram as missões na

Somália, em 1993 – em que nem mesmo a autorização do uso da força pela UNOSOM II (Operação das Nações Unidas na Somália II) e os enormes gastos interromperam a magnitude do conflito entre as facções rivais, nem frearam quantidade de mortos e o trauma dos soldados norte-americanos. Em Ruanda, onde o número insignificante de capacetes azuis da UNAMIR prestou o mero papel de testemunha do genocídio de, em média, 800 mil tutsis e hutus moderados em apenas 100 dias, em 1994. E na Bósnia, onde as tropas da UNPROFOR (Força de Proteção das Nações Unidas) não foram capazes de evitar o massacre de mais de 8 mil muçulmanos por sérvios em 1995.

A Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR) e seu legado para o *peacekeeping*

Muito antes do genocídio de 1994, que se tornou conhecido por todo o mundo, Ruanda já era vítima de disputas e conflitos étnicos na luta pelo poder entre os hutus, etnia majoritária, e os tutsis, etnia minoritária. Desde a colonização alemã e a posterior administração belga, foi criada uma clivagem que se acentuou ao longo do tempo. Com os belgas no poder, os tutsis eram tratados como “elite privilegiada”, gerando revolta na população hutu. Com a independência formal de Ruanda em 1962 e a subida do governo hutu ao poder, muitos ainda estavam receosos com a volta do domínio tutsi. Assim, a repressão aos mesmos e a guerra de ideologias escalaram em níveis exponenciais. Em 1987, os tutsis exilados em Uganda formaram, liderados por Paul Kagame, a FPR (Frente Patriótica Ruandesa), grupo rebelde que, desde então, passou a ser o maior inimigo dos posteriores governos hutus que assumiram o poder.

Após tentativas de estabelecer acordos de paz e da criação, pela Organização da Unidade Africana (OUA), do Grupo Neutro Militar de Observação (NMOG I), e da UNOMUR (Missão de Observação das Nações Unidas Uganda-Ruanda)⁶, a UNAMIR foi estabelecida

⁶ A UNOMUR foi estabelecida pela Resolução 846 (1993) do Conselho de Segurança e teve papel importante na construção de um mecanismo de confiança nos meses que seguiram os Acordos de Arusha e também durante os primeiros meses de atuação da UNAMIR. Quando o genocídio foi iniciado, em abril de 1994, a UNOMUR não foi mais capaz de cumprir seu mandato plenamente. Foi oficialmente fechada em 21/09/1994. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomurmandate.html>> Acesso em: 02 jun. 2017.

em 5 de outubro de 1993, pela Resolução 872 (1993) do CSNU, advinda do acordo de paz negociado em Arusha no mesmo ano, convocando a nação a eleições democráticas e propondo um governo transitório de ampla base de apoio, além de um Exército composto tanto de tropas do governo quanto da FPR. A missão deveria monitorar ambas as partes da disputa na garantia de implementação das negociações de paz e viabilizar as condições para o estabelecimento do governo transitório. No entanto, desde o começo do mandato, as Nações Unidas não possuíam recursos suficientes para a realização efetiva do proposto, e a comunidade internacional mostrou expresso desinteresse na missão, que teve problemas operacionais e de formação de contingente desde sua criação.

A falta de recursos e de vontade política dos Estados-membros onusianos relacionadas ao engajamento na UNAMIR refletem a dinâmica das intervenções da época. Pouco antes do estabelecimento da missão, o desastre de Mogadíscio havia chocado a comunidade internacional e iniciado uma época de aversão a missões de paz, o que fez com que tanto o CSNU quanto os demais Estados-membros não estivessem à disposição de operações de grande escala. Nesse contexto se encaixa especialmente os EUA, que à sombra da Somália e desestruturado pela perda de pessoal, se afastou quase que completamente do seio do *peacekeeping*. O General Roméo Dallaire – comandante de força (ou *force commander*) da operação – relata, mediante documento escrito em 1995, que alguns militares chegaram sem o mínimo de equipamento e, durante todo seu período de existência, a missão teve problemas de implementação de tropas e de orçamento, além da escassez e deficiência dos meios de transporte. Sua efetividade começou e permaneceu baixa em todos os sentidos, tanto para reconciliar as diferenças entre as partes em jogo, quanto para implementar e estruturar o processo de paz. Em suma, a UNAMIR nunca conseguiu cumprir efetivamente seu mandato por falta de recursos e de engajamento em geral. As debilidades abriram espaço para as FA, juntamente com as milícias hutus, arquitetarem minuciosamente o plano que guiaria ao genocídio de abril de 1994 – neste contexto, as tropas da UNAMIR entraram para a história devido ao seu papel de meras testemunhas.

No dia 6 de abril de 1994, perto do aeroporto de Kigali, foi abatido o avião que carregava os presidentes de Ruanda e do Burundi,

Habyarimana e Ntaryamira, respectivamente, que voltavam de negociações de paz na Tanzânia⁷. A morte do líder ruandês desencadeou, na mesma noite, o início dos assassinatos, principalmente arquitetados pelo Ministro da Defesa, Coronel Bagosora, que treinou a milícia *Interahamwe* por mais de um ano, financiou a aquisição de armas pesadas e utensílios para a matança (facões, machados, bastões, entre outros). A cada dia, a violência aumentava e os massacres extrapolavam os limites da capital. A campanha de ódio foi amplamente difundida via rádio e jornais em todo país, mediante uma eficaz operação organizada de propaganda fomentando a “limpeza étnica”.

Diante de todo o horror, a UNAMIR recebeu ordens para não intervir. Nas primeiras semanas dos assassinatos, os líderes internacionais entenderam o que estava acontecendo, mas se recusaram a envolver-se diretamente na questão e a utilizar a palavra “genocídio” para definir o massacre, evitando expor a obrigação de confrontar o problema (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017). O mandato da missão não foi modificado para atender às novas condições do conflito, e o general Dallaire ficou a cargo de proteger seus homens e fazer o que podia, unilateralmente. Além de estarem em clima de aversão ao *peacekeeping*, os Estados Unidos declararam expressamente “falta de interesse nacional” no envolvimento. Outros fatores também corroboraram para a ineficácia internacional, considerando a natureza burocrática das Nações Unidas e do CSNU, o trauma do desastre da Somália, a falta de interesses em Ruanda e a falha da opinião pública, bem como da mídia em reportar corretamente os acontecimentos e divulgar uma campanha de apoio.

Após uma onda violenta de assassinatos e do fato de que os próprios capacetes azuis também começaram a se tornar alvos das milícias e dos hutus extremistas, a ONU reduziu o contingente da UNAMIR, diminuindo drasticamente a força e demonstrando inabilidade de operação diante do conflito. Em Washington, foi discutida de forma lenta a definição do massacre como genocídio, que só foi oficialmente confirmado em maio.

⁷ Até hoje, não se sabe ao certo quem enviou o míssil que matou os presidentes. Há suspeitas de ambos os lados do conflito, mas as condições apontam majoritariamente para os hutus extremistas, que já possuíam um plano arquitetado para o genocídio e começaram a atuar rapidamente, logo após a queda do avião. Além disso, o próprio presidente já vinha sendo alvo de críticas dos hutus extremistas, que o consideravam muito moderado. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2006)

Em cem dias, mais de 800 mil pessoas, entre tutsis e hutus moderados, foram brutalmente assassinadas. Dentre os cerca de oito milhões que habitavam Ruanda, estima-se que, além dos quase um milhão de mortos no genocídio, dois milhões fugiram para países vizinhos e dois milhões foram deslocados e ficaram desalojados dentro do próprio país em apenas poucos meses (ONU, 2017).

No início do conflito, ambos os lados aguardavam uma reação da UNAMIR: tanto os assassinos esperavam para ver se a missão ofereceria algum tipo de ameaça ou empecilho, quanto as vítimas ansiavam pela proteção dos civis. Mas a resposta a essas esperas foi nula. As palavras de Kofi Annan se adaptam a esse contexto:

Ao entrar numa arena de conflito, com seus capacetes azuis, veículos brancos e uma bandeira simbolizando, melhor do que qualquer palavra, proteção contra a tormenta, as Nações Unidas faziam um juramento solene: chegamos para manter a paz. Era esse o nosso compromisso, e talvez nosso erro mais grave tenha sido não captar a enormidade dessa obrigação. Para um homem, uma mulher ou uma criança para quem a presença de um capacete azul é tudo o que separa a segurança da morte certa, falar de autoridade limitada, meios inadequados ou falta de recursos – ainda que seja certo – é, no melhor dos casos, irrelevante; no pior, uma traição (ANNAN, 2013, p. 31).

O genocídio chegou ao fim em agosto de 1994, com a vitória da FPR sobre o governo hutu, sem ajuda da ONU. Os rebeldes, liderados por Paul Kagame, avançaram à capital, estabeleceram o cessar-fogo, e declararam o governo transitório, que se comprometeria com os acordos de paz de Arusha e cooperaria com as forças de paz no retorno dos refugiados. O mandato da UNAMIR foi ajustado para garantir estabilidade, monitorar a situação em todas as regiões do país e encorajar o retorno dos refugiados e promover, através de mediações e “bons ofícios”, reconciliação nacional (ONU, 2017). Foi instituído o Tribunal Internacional para Ruanda, para responsabilizar os que cometeram crimes de violação ao direito internacional humanitário e que participaram do genocídio, além de tribunais locais, para resolver questões entre vizinhos, parentes, visando restabelecer a harmonia entre os cidadãos hutus e tutsis que viviam nos mesmos

bairros. O mandato da missão foi renovado mais duas vezes e teve seu fim em 08 de março de 1996, por pedido do próprio governo ruandês, uma vez que a operação já não estava cumprindo completamente seu papel e as forças não possuíam mais significância no território.

Em 1999, cinco anos depois do genocídio, as Nações Unidas continuavam sendo alvo de severas críticas e acusações pelo ocorrido em território ruandês e por não ter feito uma análise acerca de sua atuação. O então secretário-geral Kofi Annan estabeleceu, com aprovação do Conselho de Segurança, a Comissão Independente de Inquérito, com a função de analisar e investigar os aspectos relacionados às ações da ONU em Ruanda em 1994, e dar respostas – ou pelo menos reconhecer os erros – a tais acontecimentos. A Comissão deu vida ao chamado Relatório Ruanda, de nome oficial: *Relatório da Comissão Independente de Inquérito sobre as ações das Nações Unidas durante o genocídio de 1994 em Ruanda*, que fez públicas as conclusões do inquérito em 16 de dezembro (FAGANELLO, 2013, p. 137).

Com a avaliação do mandato e dos recursos viabilizados à UNAMIR entre 1993 e 1994, o relatório concluiu que os equívocos em Ruanda foram resultado de um sistema falho em diversos níveis, de conveniência política e falha burocrática. Não só faltaram recursos e regras de engajamento adaptadas à realidade do conflito, mas principalmente faltou vontade política e financeira internacional, principalmente no âmbito do Conselho de Segurança, além erros de julgamento terem sido cometidos quanto à natureza dos eventos no país. Annan acolheu o relatório, reconheceu as falhas passadas e prometeu fazer com que a ONU tomasse todo o cuidado para não passar por tal tipo de situação novamente.

A partir das operações negativamente marcantes da década de 1990, ressaltando a UNAMIR, as Nações Unidas lançaram-se em uma campanha de reconstituição e aperfeiçoamento das operações de paz, considerando os desastres passados para fortalecer os novos conceitos e arquitetar um melhor modelo de atuação para o futuro.

O Relatório Brahimi, a Responsabilidade de Proteger e as Mudanças no Peacekeeping

A partir do final do século XX e início dos anos 2000, as Nações Unidas iniciaram um longo período de análise das experiências passadas de operações de manutenção da paz para estabelecer reformas essenciais em seus métodos de ação, bem como fortalecer sua

capacidade de gerenciamento e eficácia nas missões. Em março de 2000, o então secretário-geral Kofi Annan convocou o Painel de Operações de Paz das Nações Unidas para avaliar as falhas e deficiências do sistema e fazer recomendações de mudanças específicas e realistas, dando vida ao Relatório Brahimi.

O relatório representou o aumento do suporte financeiro às missões, mudança institucional significativa e comprometimento político renovado pelos Estados-membros da ONU. Reconheceu os fracassos das operações anteriores e chamou atenção para a necessidade de esforços intensos em prol da eficiência das operações de paz. Manteve os princípios fundamentais das operações de *peacekeeping*, mas trouxe a eles uma interpretação mais condizente com a realidade dos conflitos recorrentes. Ressaltou a importância de mandatos mais robustos e conferiu especial atenção à defesa dos direitos humanos e proteção da população. Também delineou novas estratégias para o *peacebuilding*, visando o papel fundamental que esta atividade oferece para a continuidade do processo de paz.

Em 2001, a Comissão Internacional Sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS) lançou o conceito da *responsabilidade de proteger* (R2P), norma internacional que classifica a soberania enquanto responsabilidade, conferindo ao Estado o dever primordial de proteger sua população de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Em outras palavras, o Estado só possui o direito de exercer soberania se demonstrar condições de proteger sua população – caso contrário, a responsabilidade recai sobre a comunidade internacional. (*International Coalition for the Responsibility to Protect*, s.d.). O conceito foi ratificado pela ONU em 2005 como uma força normativa dos direitos humanos e inclusão da segurança humana na noção de segurança internacional, tornando os chamados “Estados falidos” suscetíveis à intervenção humanitária coercitiva e suscitando um debate controverso sobre soberania e intervenção, já que a norma gerou desconfiança por parte dos Estados mais vulneráveis, que passaram a considerar o controle dos direitos humanos e implementação do direito humanitário como justificativa para intervenção deliberada pautada em interesses particulares de grandes potências.

Em 2007, o novo secretário-geral Ban Ki-Moon promoveu uma mudança radical na estrutura do Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO), ao criar um departamento adjacente, o Departamento de Apoio ao Terreno (DFS – do original *Department of*

Field Support), sob direção do subsecretário-geral do DPKO. A função do novo departamento consistia em administrar e gerenciar o pessoal em campo, promover apoio logístico e tratar de toda a cadeia de abastecimento necessária ao bom desempenho das missões de paz. Em 2008, foi lançada a Doutrina *Capstone*, ressaltando os princípios e as regras mais importantes para os *peacekeepers* em campo, ajudando os envolvidos a entenderem melhor o contexto das operações e como atuar diante delas. A Doutrina foi, finalmente, a sistematização de todos os conhecimentos adquiridos nos anos de experiência do *peacekeeping* e o passo a passo representado nas mudanças.

O engajamento das Nações Unidas na República Democrática do Congo: MONUC/MONUSCO e a Brigada de Intervenção

A República Democrática do Congo (RDC) foi uma colônia da Bélgica, negociada 1884-85. A partir deste ponto, mediante inúmeras expedições comandadas pelo rei belga em função da ganância por potencialidades naturais lucrativas, o país tornou-se fruto de exploração comercial desvairada, feita sem qualquer respeito à natureza, à economia, aos cidadãos e sem qualquer política de representatividade de etnias.

Com a independência do país, em 1960⁸, um governo opositor aos belgas e aliado à União Soviética assumiu o poder, intensificando disputas internas e externas. Após a morte do presidente, o novo governo passou a ter os Estados Unidos como aliado, na qual Mobutu Sese Seko governou de forma ditatorial até 1997. O fim da Guerra Fria resultou no fim do apoio norte-americano a Mobutu, especialmente quando seu governo começou a passar por crise derivada de anos de repressão, corrupção e pressão por regimes mais representativos e multipartidários. Por conseguinte, países vizinhos como Uganda e Ruanda passaram a apoiar rebeldes contra o

⁸ O próprio processo de independência congoleza foi altamente complexo, pois mesmo após a declaração, as tropas belgas permaneceram no país, ameaçando a integridade territorial do novo Estado e gerando uma crise que culminou em sérios conflitos. Neste contexto, a ONU engajou sua primeira missão de paz no Congo (ONUC), estabelecida pela Resolução 143 (1960) do CSNU, com o intuito de auxiliar na retirada das tropas belgas no país, mas que desde o início apresentou limites de atuação, ao ser criticada por interferir erroneamente em assuntos internos congolezes. A operação permaneceu no país até 1964 (UZIEL, 2015, p. 63).

governo no leste do país. No caso do apoio ruandês, é importante ressaltar que, após o genocídio de 1994 e a subida de Paul Kagame ao poder, cerca de 1,2 milhões de hutus escaparam para tais regiões do leste congolês, que também eram habitadas por tutsis e pessoas de outras etnias, integrando grupos armados rebeldes. Em 1997, os principais rebeldes tomaram o poder e renomearam o então Zaire como República Democrática do Congo. Após a queda de Mobutu, porém, a RDC entrou em profundo vácuo de poder.

Quando o líder rebelde Laurent-Désiré Kabila assumiu o governo, os desentendimentos com seus próprios aliados, Uganda e Ruanda, tornaram-se cada vez mais fortes, interrompendo suas alianças. Focados em manterem sua influência ao leste da RDC, Uganda e Ruanda financiaram e apoiaram grupos rebeldes contra o então governo vigente, que iniciaram uma rebelião logo em 1998, em Kivu Norte. Estourada a guerra civil, o Conselho de Segurança da ONU solicitou imediatamente um cessar-fogo e a retirada das forças estrangeiras de apoio militar – tanto a favor quanto contra o governo –, pedindo aos Estados para não interferirem nas questões pessoais do país. Em julho de 1999, foi assinado o Acordo de Cessar-fogo de Lusaka, entre a República Democrática do Congo e cinco países da região (Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbábue). Em seguimento ao acordo, em novembro do mesmo ano, foi estabelecida a MONUC (Missão das Nações Unidas na RDC), criada para observar o cumprimento do acordo de paz e o desengajamento das forças estrangeiras (ONU, 2017).

Em 2001, o presidente Kabila foi assassinado e seu filho Joseph Kabila assumiu o posto de chefe de governo, mandato que duraria até 2006, com as primeiras eleições democráticas da República Democrática do Congo. Os desentendimentos e os conflitos, principalmente nas áreas de Kivu, não cessaram, a utilização de crianças-soldado era uma grande manobra dos rebeldes, e a efetividade da MONUC recebeu diversas críticas e contestações, sendo acusada de irrelevância diante do caos. Apesar dos esforços constantes, a missão não era capaz de estabelecer acordos significativos no leste do país e as disputas caracterizavam, cada vez mais, um grande impasse. Pautada no Capítulo VII da Carta da ONU, foi autorizada a utilização de “todos os meios necessários” para garantir a proteção de civis, o cumprimento dos direitos humanos, dar assistência à ajuda humanitária e implementar o acordo de cessar-fogo (WHITTLE, 2015, p. 842).

Em 2006, a MONUC participou dando assistência a um dos mais complexos processos eleitorais que as Nações Unidas já tiveram que organizar, colaborando para as primeiras eleições livres e justas em 46 anos na RDC. O resultado foi a eleição do presidente Joseph Kabila, que já governava desde 2001, após o assassinato de seu pai.

O mandato da MONUC foi adaptado, após as eleições, para incluir atividades de *peacebuilding*, como a garantia do Estado de Direito e a construção de capacitação política e militar do país, bem como foram autorizadas atividades de resolução de conflitos nas províncias rebeldes. As condições do país mudaram e a necessidade de adaptação da missão tornou-se crescente, gerando insatisfações no trabalho das forças de paz na proteção de civis e cumprimento do mandato. Em fevereiro de 2010, contando com grande apoio internacional, interesses estrangeiros nas riquezas da RDC, pressão sobre as Nações Unidas e medo de falhas e críticas, a MONUC era a maior operação de paz àquela altura. Poucos meses depois, sob reconhecimento das mudanças de condições do terreno de conflito, a missão foi renomeada MONUSCO (Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo) (WHITTLE, 2015, p. 843). O novo mandato autorizava “todos os meios necessários” para proteger os civis, o pessoal das Nações Unidas e defensores dos direitos humanos que estivessem sob qualquer ameaça iminente de violência física, além de apoiar o governo da RDC na estabilização e consolidação dos esforços para a paz (ONU, 2017).

A violência no leste do país, principalmente nas regiões de Kivu, continuou sendo o maior problema a ser enfrentado, principalmente, a partir de 2012, pela formação do Movimento 23 de Março (M-23), que, formado por mais de dois mil combatentes armados e treinados para guerrilha, se tornou o pior inimigo rebelde das forças de paz e do governo da RDC. A rebelião do M-23 contra o governo deixou milhares de desalojados. Os grandes ciclos de violência envolviam sérias violações dos direitos humanos, abuso sexual, exploração ilegal de recursos naturais, uso de crianças-soldado, crise humanitária, dentre outros, oferecendo ameaça iminente à região e, principalmente, à RDC.

Frente à turbulenta crise, os países-membros da Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos, juntamente com a União Africana, a Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África e a

Secretaria Geral da ONU, assinaram o acordo denominado Cenário de Paz, Segurança e Cooperação para a República Democrática do Congo e Região dos Grandes Lagos (PSC), mostrando reconhecimento e necessidade de ação em prol da recuperação da região e restauração da segurança. Em apoio ao PSC e a pedido dos governos da região, o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 2098, em 28 de março de 2013, estendendo o mandato da MONUSCO por mais um ano e criando a Brigada de Intervenção de Força (FIB), formada por cerca de 3.500 homens com o intuito de, através de ofensiva militar, desarmar e neutralizar os grupos armados (principalmente o M-23) e fortalecer a operação de *peacekeeping*.

A criada da FIB foi solução inédita em relação a todas as operações de manutenção de paz já estabelecidas pela ONU, caracterizando-se não só como um exemplo para um novo modelo de missões de paz, mas também carregando consigo sérias controvérsias e inúmeros desafios que tal tipo de ação traz para os capacetes azuis e para as Nações Unidas como Organização que necessita manter sua legitimidade e credibilidade. A Brigada é passível de diversas interpretações, tanto nos sucessos da questão operacional quanto nas falhas políticas e legais que a primeira estrutura ofensiva de *peacekeeping* oferece ao cenário internacional.

O CSNU declarou que os princípios fundamentais do *peacekeeping* não seriam deslegitimados com a criação da FIB, e que a mesma deveria ser tratada como uma força extra de *peace enforcement*, que atuaria ao lado das Forças Armadas da República Democrática do Congo (FARDC), reduzindo a ameaça dos grupos armados à desestabilização da região, perda de autoridade do Estado e ataque aos civis. Após o processo de rendição, em 21/08/2013 a FIB lançou uma ação conjunta com as FARDC para desmantelar o M-23 e tirá-los dos arredores da cidade de Goma, no leste da RDC. Em cerca de dois meses e meio, em dezembro do mesmo ano, foi declarada a vitória.

Mesmo apontando o papel decisivo na neutralização dos imponentes grupos armados na República Democrática do Congo, a Brigada de Intervenção possui controvérsias em sua estrutura e criação que, quando vistas de forma minuciosa, são caracterizadas por uma falha das Nações Unidas em seguir seus próprios princípios fundamentais de operações de paz. As atividades de manutenção de paz da MONUSCO e ofensivas da Brigada de Intervenção mesclaram-se e tornaram-se

confusas, não havendo clareza de separação de funções e colocando todos os *peacekeepers* em risco, uma vez que a ONU passou a ser inimigo oficial dos grupos rebeldes. Outro grande problema foi a falta de distinção na aparência dos soldados da FIB e dos capacetes azuis comuns: ambos utilizam o mesmo uniforme, com as mesmas insígnias e os mesmos meios de transporte para locomoção (carros e tanques brancos). O CSNU solicitou que a FIB e a MONUSCO fossem tratadas separadamente para não haver conflito de princípios, mas não ofereceu os meios para tal distinção.

Ainda assim, a Brigada ofereceu soluções incontestáveis a curto prazo, e o novo modelo de “mesclar” o *peacekeeping* tradicional com ofensivo parece surtir influência em outras missões de paz e suscitar mudanças nas operações daqui em diante, mas não se pode deixar de lado os riscos de longo prazo que essas ações causam. Os principais pontos críticos que podem vir a causar problemas são a questão da legitimidade da ONU e de seus princípios originários; a classificação dos direitos e deveres perante ao Direito Internacional Humanitário e a proteção ineficiente dos *peacekeepers* que, mesmo não escalados para a ofensiva militar, acabam por serem alvos do conflito.

Mesmo mediante anos de esforços contínuos da MONUSCO, os conflitos e a crise na RDC ainda não tiveram um fim e novos surtos de violência ainda aterrorizam a população, além da repressão do governo. Segundo a Anistia Internacional:

Intensificou-se a repressão por parte do governo aos protestos contra as tentativas do Presidente Kabila de concorrer à presidência além dos dois mandatos autorizados pela Constituição. Aumentaram as violações dos direitos à liberdade de expressão, associação e reunião pacífica. Defensores dos direitos humanos, jovens ativistas e políticos foram ameaçados, perseguidos, presos arbitrariamente e, em alguns casos, condenados por exercerem pacificamente os seus direitos. No leste da República Democrática do Congo (RDC), a situação da segurança continuou instável, com numerosos grupos armados cometendo abusos graves de direitos humanos e violações da lei

internacional humanitária. O fracasso do exército congolês e da força de paz da ONU MONUSCO (Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na RDC) em proteger a população civil levou a um elevado número de civis mortos e a deslocamentos em massa (ANISTIA INTERNACIONAL, 2016, p. 157).

Com isso, o governo congolês e seu exército sofreram uma grande queda de credibilidade e legitimidade, principalmente depois de alegações nas quais Kabila estaria tentando modificar a Constituição em prol do prolongamento de seu próprio mandato. As FARDC, por sua vez, envolveram-se em diversos escândalos de violações contra os direitos humanos. Recentemente, após as acusações, a MONUSCO anunciou que não mais colaboraria diretamente com o exército congolês, e suas relações gradualmente deterioraram-se, prejudicando, de certa forma, a proteção dos civis e a efetividade da atuação.

Com a liberdade de expressão no país seriamente ameaçada, a oposição sendo alvo de ataques e diversos grupos armados ainda em ação de terror contra os civis, o ambiente de operação para a MONUSCO permanece complexo e um desafio diário a ser enfrentado. O número de pessoas desalojadas e deslocadas dentro do país é assustador, estimado em mais de três milhões. As complicações continuam a se concentrar no leste da RDC, principalmente em Kivu Norte e o reforço das operações de paz e a atuação para acabar com os problemas estruturais do país revelam-se cada vez mais necessários.

Um agravante expressivo na situação de caos na RDC é que os reais problemas do país advêm muito antes dos conflitos armados das últimas décadas. Assim, tanto a MONUSCO quanto qualquer ação de força endereçada à solução das debilidades congoleesas, focam apenas nas causas secundárias do problema, tentando resolver a internacionalização das disputas, a presença de grupos rebeldes estrangeiros, a insegurança e violação dos direitos humanos. Não dão assistência, também, à crise antiga da questão do território nacional, a fragmentação da sociedade, os ciclos antigos de violência, as tentativas da elite política de derrubar o governo, entre outras causas estruturais que não recebem a devida atenção e que tendem a manter os congoleeses imersos em um conflito social duradouro.

Por fim, apesar de todos os pontos controversos gerados pelas raízes profundas do conflito na República Democrática do Congo, a ONU evoluiu muito na dimensão de engajamento e desenvolvimento do mandato das operações de manutenção da paz nos dias de hoje, se comparados, por exemplo, aos fracassos da década de 1990. A MONUSCO inaugurou uma nova forma de intervenção com a criação da Brigada, e pode revolucionar as próximas operações, ao envolver-se em um mandato mais robusto e incisivo. Entretanto, os problemas legais e estruturais ainda demandam uma melhor dinâmica no processo decisório do Conselho de Segurança, que precisa clarificar os direitos e deveres de cada uma das funções estabelecidas em uma missão de paz.

Considerações Finais

As operações de manutenção de paz apresentadas neste trabalho retratam a mudança de perspectivas do *peacekeeping* de acordo com a transformação da conjuntura internacional. As operações de paz renasceram através de uma nova forma de pensar a prevenção e a solução de conflitos, do crescimento de interesse dos Estados membros da ONU em questões humanitárias, do cumprimento dos direitos humanos e também da parceria de organizações regionais com as Nações Unidas, possibilitando operações mais focadas e eficientes.

O caso ruandês representa uma falha de atuação no período pós-Guerra Fria, que marcava um cenário inédito para as operações de paz e que não mais condizia com os tradicionais pilares do *peacekeeping* e com a predominância da não-ingerência em assuntos internos de um Estado. Já o caso congolês simboliza uma mudança de mentalidade com a virada do milênio, estabelecida a partir dos equívocos da década de 1990, mas que ainda apresenta muitas dificuldades de execução.

A UNAMIR cometeu falhas que resultaram no fracasso que impulsionou a vontade de mudança no Conselho de Segurança e fomentou inovações que foram diretamente aplicadas nas missões que inauguraram o século XXI. Erros como a incompatibilidade entre teorias e práticas, falta de comunicação entre os *peacekeepers* e o DPKO (ou entre o mesmo e o Conselho de Segurança), o descaso internacional e a inação frente ao conflito, bem como a má adaptação

do mandato da missão e a ineficiência quanto à proteção dos civis, guiaram à reformulação do guia de regras do *peacekeeping*, representadas pelo Relatório Brahimi. Além da criação de atividades que garantiriam operações multifacetadas e empenhadas na promoção de uma paz sustentável, compreendendo mesmo a fase pós-conflito nos territórios afetados. Ruanda também foi ponto fulcral para a criação do conceito de *responsabilidade de proteger*, que incluiu a segurança humana no cerne da segurança internacional, e evidenciou a soberania enquanto responsabilidade, quebrando paradigmas sobre a premissa de soberania estatal impenetrável.

Na República Democrática do Congo, frente a um conflito antigo e altamente complexo, a questão da frágil segurança no país culminou na necessidade de um mandato mais robusto e incisivo para atuar contra os inúmeros grupos armados que colocavam os congolese, principalmente no leste da RDC, em situação vulnerável e desastrosa. A ONU já estava presente no país desde a década de 1960, mas o engajamento das operações de *peacekeeping* foi significativamente ajustado ao longo do tempo. Com a crescente onda de violência aterrorizando a população, as Nações Unidas criaram, em 2013, um novo mecanismo de atuação ofensiva focada na neutralização dos grupos armados: a Brigada de Intervenção, que fez com que a ONU quebrasse seu princípio de imparcialidade e se tornasse parte integrante do conflito. Ela continua a atuar, mas pode, a longo prazo, gerar uma crise de credibilidade e legitimidade das Nações Unidas, por ir contra os três princípios básicos do *peacekeeping*.

Mesmo com o impacto significativo da Brigada contra os grupos rebeldes, ainda existem inúmeras milícias armadas no leste do país, que continuam a aterrorizar a população e cometer crimes hediondos e sérias violações dos direitos humanos. Algumas dessas milícias ainda são financiadas por países como Uganda e Ruanda, e o problema estrutural ainda não foi resolvido. As Forças Armadas congolese envolveram-se em diversos escândalos de estupros e violência contra civis, o que fez a MONUSCO se desvencilhar das alianças feitas com o exército. Além disso, a questão política na RDC gera preocupação para as Nações Unidas pela falta de eficiência do Estado em promover medidas que garantam a estabilização do país.

Apesar dos esforços das tropas de paz, a situação continua catastrófica e a R2P, que evidencia o protagonismo normativo do

propósito humanitário, não é suficientemente mencionada nem aplicada, perante uma nação sob crise profunda há décadas, que sofre por repressão, exploração, conflitos armados e incapacidade estatal de controlar a precariedade da segurança humana. Além disso, Ruanda e Uganda, no contexto internacional, são grandes aliados dos Estados Unidos – os norte-americanos fornecem treinamento militar, inteligência e armas aos ruandeses, por exemplo. Tal fato suscita o debate sobre o estabelecimento de prioridades pautadas em questões particulares das grandes potências, uma vez que a defesa do R2P pode, em muitos casos, ferir os interesses das mesmas.

Mesmo que o conceito de responsabilidade de proteger tenha se mostrado como uma inovação da conjuntura dos processos de paz e que tenha sido bem-sucedido em diversos casos, ele não fez com que a intervenção humanitária se tornasse algo espontâneo, e ainda enfrenta impasses de legitimidade e legalidade ao tentar conjugar o respeito à soberania com proteção humanitária. É necessário que se reflita até que ponto a legitimidade pode se tornar um discurso de poder ou mesmo uma manobra política para ações unilaterais.

Por fim, as Nações Unidas ainda possuem um longo caminho a percorrer no constante refinamento das operações de manutenção da paz, que atualmente já englobam novas atividades e revelam, cada vez mais, missões multifacetadas e voltadas para a resolução estrutural dos conflitos, visando a garantia de uma paz duradoura. Dentre as relevantes mudanças a serem implementadas, Kofi Annan entende que:

As Nações Unidas do século XXI devem criar novas parcerias, atender às necessidades das pessoas e guiar-se pelo princípio segundo o qual a soberania nacional nunca pode ser usada como escudo protetor do genocídio e de violações dos direitos humanos. Se quisermos enfrentar com sucesso os desafios da era global, é preciso propor uma visão muito mais ampla do que seja segurança – integrando paz, desenvolvimento, emancipação das mulheres e direitos humanos. É preciso atuar efetivamente nos quatro desafios principais do século XXI: paz e segurança, crescimento com desenvolvimento, respeito pelos direitos humanos e o império da lei (ANNAN, 2013, p. 34).

As perspectivas futuras quanto às missões apontam para inovações principalmente na questão do uso da força e no foco da crise política enfrentada pelas nações. Neste sentido, reformas estruturais dentro da própria ONU e principalmente do Conselho de Segurança poderiam também corroborar para um impacto positivo de uma nova dinâmica de *peacekeeping* e de atuação em todo o cenário internacional. As dificuldades de adaptação constante são inevitáveis, mas vale lembrar que erros proporcionam acertos futuros e que, como ressaltou o sueco Dag Hammarskjöld, secretário-geral da ONU entre 1953 e 1961, “as Nações Unidas não foram criadas para levar-nos ao paraíso, mas para salvar-nos do inferno”⁹.

Referências Bibliográficas

ANNAN, Kofi A. **Intervenções: uma vida de guerra e paz**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Anistia Internacional Informe 2015/16: O Estados dos Direitos Humanos no Mundo**. Rio de Janeiro: Anistia Internacional, 2016.

BARRERA, Alberto. The Congo Trap: MONUSCO Islands of Stability in the Sea of Instability. **Stability: International Journal of Security & Development**, 4(1): 52, 2015. p. 1-16

BELLAMY, Alex J.; WILLIAMS, Paul. **Thinking Anew about Peace Operations**. International Peacekeeping, Vol. 11, n.1, 2004.

BIERRENBACH, Ana M. **O Conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

DALLAIRE, Roméo. **Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda**, London: Arrow Books, 2004.

_____; POULIN, Bruce. **UNAMIR: Mission to Rwanda**. Joint Force Quarterly, 1995. p. 66-71.

⁹ Tradução livre. Texto original: “[...] the United Nations was not created in order to bring us to heaven, but in order to save us from hell”. (ONU, 1954, p. 7)

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção da Paz da ONU: de que forma os Direitos Humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz.** Brasília: FUNAG, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Leave None to Tell the Story: Genocide in Rwanda.** 1999. Disponível em: <http://pantheon.hrw.org/reports/1999/rwanda/> Acesso em: 02 jun. 2017.

_____. **The Rwandan Genocide: How It Was Prepared.** A Human Rights Watch Briefing Paper: 2006.

ICISS. **The Responsibility to Protect: report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.** Ottawa: International Development Research Centre, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>>, Acesso em: 04 jul. 2016.

KISHI, Roudabesh. **Conflict in DR Congo.** ACLED (Armed Conflict Location and Event Data Project): Real Time Analysis of Political Violence Across Africa, 2014. Disponível em: <http://www.crisis.acleddata.com/conflict-in-dr-congo/> Acesso em: 28 abr. 2017.

KRASNER, Stephen D. **Sovereignty: organized hypocrisy.** New Jersey: Princeton University Press, 1999.

_____. The durability of organized hypocrisy. In: KALMO, Hent; SKINNER, Quentin (eds.). **Sovereignty in Fragments: the past, present and future of a contested concept.** New York: Cambridge University Press, 2010, p. 96-113.

MARITZ, Dominique. **Rwandan Genocide: Failure of the International Community?** University of Queensland: E-International Students, 2012. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2012/04/07/rwandan-genocide-failure-of-the-international-community/> Acesso em: 16 jun. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Address by Secretary-General Dag Hammarskjöld at University of California Convocation.** New York: Press and Publications Bureau, 1954.

_____. **From a first mission of 120 unarmed men – UN peacekeeping across the decades.** United Nations News Centre, 29 dez. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52912#.V4WGcbgrLIX> Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. **UN Missions: MONUSCO.** 2017. Disponível em: <https://monusco.unmissions.org/> Acesso em: 22 mai. 2017.

_____. **Rwanda – UNAMIR**. 1996. Disponível em: http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unamir_b.htm Acesso em: 15 mai. 2017.

SANTOS, Alexandre dos. **Ruanda: as chagas (ainda) abertas de uma nação**. In: GONÇALVES, J. (org). **África no Mundo Contemporâneo: Estruturas e Relações**. Garamond: Rio de Janeiro, 2014. p. 313-352.

UZIEL, Eduardo. **O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2015. 325 p.

VIRCOULON, Thierry. **Ambigüités de l'Intervention Internationale en République Démocratique du Congo**. Editions Karthala: Politique Africaine, Vol. 2, n. 98, 2005, p. 79-95.

WHITTLE, Devon. **Peacekeeping in conflict: the Intervention Brigade, MONUSCO, and the Application of International Humanitarian Law to United Nations Forces**. Georgetown University: Georgetown Journal of International Law, 2015, Vol. 46, n. 3, p. 837-875.

A BATALHA DA INGLATERRA E A II GM: A VITÓRIA SOBRE A ALEMANHA

Maria Lucia Valada de Brito*
Claudia Maria Souza Antunes **

RESUMO

Este artigo objetiva identificar e analisar a Batalha da Inglaterra – WWII, no período entre julho e outubro de 1940, segundo a influência dos teóricos da estratégia militar e dos teóricos do Poder Aéreo, quanto às decisões tomadas, estratégias e desenvolvimento da guerra, desde seus antecedentes, envolvendo a esfera política e a militar. Procura-se dar uma visão prospectiva sem deixar de relacionar os fatos importantes da história. A metodologia empregada consistiu na pesquisa exploratória e bibliográfica do livro de Korda: Com Asas de Águia: Uma História da Batalha da Inglaterra e de Douhet. Como objetivos específicos pretende-se a compreensão dos termos utilizados no Poder Aéreo, em uma abordagem analítica qualitativa. Conclui-se que houve uma correlação, na amostragem pesquisada, das ações e sua contextualização histórica, em que foram elencados os principais pontos da influência dos teóricos do poder aéreo na Estratégia Militar. Em geral, este artigo científico teve seu objetivo atingido ao analisar a Batalha da Inglaterra nas questões do problema colocadas com os contrapontos que se fizeram necessários em face da magnitude do assunto, que levaram à vitória da Inglaterra. E conclui-se que a capacidade de dissuasão de um país está intrinsecamente ligada à capacidade de poder.

Palavras-chave: Poder Aéreo; II GM; Estratégia e Defesa; Dissuasão.

* Maria Lucia Valada de Brito - Mestranda da Universidade da Força Aérea – UNIFA.

** Claudia Maria Souza Antunes - Profa. Dra. do Programa de Ciências Aeroespaciais da UNIFA.

Abstract

This article aims to identify and analyze the Battle of Britain - WWII, in the period between July and October 1940, according to the influence of military strategy theorists and Air Power theorists, regarding the decisions made, strategies and development of the war, from its Political and military spheres. It seeks to give a forward-looking view without relating the important facts of history. The methodology used consisted of the exploratory and bibliographical research of the book of Korda: *With Eagle Wings: A History of the Battle of England and Douhet*. As specific objectives we intend to understand the terms used in Air Power, in a qualitative analytical approach. It was concluded that there was a correlation, in the researched sample, of the actions and their historical contextualization, as a science in which the main points of the influence of air power theorists in the Military Strategy were listed. In general, this scientific article had its objective reached when analyzing the Battle of England in the questions of the problem placed with the counterpoints that became necessary in the face of the magnitude of the subject, that led to the victory of England. In which the deterrent capacity of a country is intrinsically linked to the capacity for power.

Key Words: Air Power; II GM; Strategy and Defense; Dissuasion

1 Introdução

A Batalha da Inglaterra resume-se em um conjunto de combates aéreos travados na Inglaterra sobre o Canal da Mancha, entre julho e outubro de 1940, quando a *Luftwaffe* tentou implementar seu plano, composto de duas partes: destruir a RAF e bloquear a rota de suprimento do Reino Unido. O objetivo da Alemanha era obter a superioridade aérea necessária para invadir a Grã Bretanha, com a "Operação Leão Marinho". Houve forte influência do radar, como instrumento de poder que é a comunicação e que foi obtido pela Inglaterra, com sua vitória. Por assim, o radar teve papel importante na vitória Britânica, pois levava os aviões de defesa aérea britânicos a se posicionarem em vantagem em relação aos alemães. Mas também havia outros meios de defesa aérea ativa e passiva que levaram à vitória da Inglaterra. O radar teve extraordinária importância, pois informava a posição do inimigo, o que possibilitava o rápido planejamento para que houvesse meios de defesa na Batalha pela Inglaterra. Ele mostrou-se essencial por remover a surpresa do ataque aéreo e, pela primeira e única vez, estabelecer a vitória da postura defensiva britânica. Era uma tecnologia para época, mas muitos não consideraram importante.

Hoje, países que investem em tecnologia e capacitação, modernizando seus sistemas de comunicação e aeronaves, vencem qualquer guerra. Pois a guerra é um instrumento essencialmente tecnológico, político e estratégico. Além disso, a capacidade de dissuasão de um país está intrinsecamente ligada à capacidade de poder do país. Assim, a guerra é um privilégio da política (Jasper, 2016).

Korda (2011), lembra, através do contraste e de perspectivas descritas em seu livro, que até mesmo uma guerra, tão necessária como a II GM, começou com uma questão política controversa. Assim, a Guerra começa com a vontade política de fazer a guerra. O livro também descreve a política de líderes lutando com a questão do aumento de capital, da garantia de recursos naturais e da produção rápida de tecnologia de ponta em máquinas. Isso seria crucial para o sucesso da Guerra. Recursos devem ser reservados e um plano deve ser concebido, mas a política e os líderes raramente concordam em primeiro lugar sobre a forma de alcançar a vitória. O governo da Grã-Bretanha, durante os anos entre a I Guerra Mundial e II Guerra

Mundial, certamente não era imune à luta política. Como um exemplo-chave, Winston Churchill observou os eventos que ocorreram entre a Primeira Guerra Mundial e a Batalha da Grã-Bretanha como fortes indicadores de que uma futura guerra com a Alemanha estava a caminho, e que o rearmamento e uma força de ar mais forte em especial, uma em que o combate incluísse jatos, eram necessários para defender a Inglaterra.

Assim, o objetivo deste artigo científico é identificar e analisar prospectivamente os impactos das decisões tomadas, estratégias e desenvolvimento da guerra sob o olhar dos teóricos do poder aéreo como: Gen Giulio Douhet, BrigGen William (Billy) Mitchell, MajGen Sir Hugh Trenchard e Maj Alexander Seversky

Além disso, há outros teóricos da estratégia militar como: Gen Sun Tzu (chinês), Gen Vegetius (romano – sábio, cristão), Nicolau Maquiavel, Gen Carl Von Clausewitz (prussiano), Barão Antoine-Henry Jomini.

As primeiras ações da Alemanha ocorreram em 1930. O objetivo alemão era o de destruir a capacidade de os britânicos lutarem no ar. Inicialmente os alemães bombardearam os aeródromos à volta de Londres, para destruir a capacidade de resposta da RAF, mas se depararam com surpresas desagradáveis. A batalha da Inglaterra começou logo que a França se rendeu em Junho de 1940, mas, como os alemães não tinham planos para efetuar uma invasão e não contavam com a continuação da resistência da Grã Bretanha, não foi possível implementar de imediato operações contra as ilhas britânicas. A Inglaterra não esperava ser atacada. Toda parte diplomática entrou em ebulição em 1930. Apesar disso, a Inglaterra ajudou a França, mais tarde. Todas as ações da Alemanha criaram um ambiente político que aproximou os teóricos da política e da estratégia militar que serão analisados.

O objetivo geral do artigo é analisar a influência de Dowding e do Comando de Caças na vitória da RAF, correlacionando-os às teorias dos pensadores do Poder Aéreo segundo a influência dos teóricos da estratégia militar e dos teóricos do Poder Aéreo, no referente às decisões tomadas, estratégias e desenvolvimento da guerra, desde seus antecedentes, envolvendo tanto a esfera política como a militar. Os objetivos Específicos serão analisar a posição dos teóricos e decisões tomadas, estratégias e desenvolvimento da guerra da Inglaterra; identificar os interesses políticos de fazer a guerra na Batalha da Inglaterra e seus fatores marcantes da Alemanha e da

Inglaterra; analisar as vulnerabilidades da Alemanha e da Inglaterra na Batalha da Inglaterra; e analisar a estrutura operacional da Alemanha e da Inglaterra na Batalha da Inglaterra.

2 Questões a investigar

Como questões do problema a ser investigado, a atenção está focada nos seguintes aspectos:

a) Alguns personagens só levavam em conta o Poder Aéreo como o principal fator de sucesso na guerra?

b) Na batalha da Inglaterra houve influência do Douhet na estratégia inicial colocada pelo Churchill?

c) Dentro do pensamento político alemão houve influência de Clausewitz?

O método foi bibliográfico, como fonte secundária, em pesquisas em livros e internet. Foram citados os teóricos do Poder Aéreo, o livro de Korda (2011), indicado como base dos argumentos da explanação da geografia da Inglaterra, e "O Domínio do Ar", de Giulio Douhet (1988). A pesquisa foi também dedutiva e exploratória, pois alia a metodologia de Douhet ao livro.

Do Livro de Korda apresentaram-se fatos históricos narrados pelo autor relacionados com a estruturação do Comando de Caças, sua forma de emprego, e com as operações aéreas desenvolvidas, comparando-as com as teorias do Poder Aéreo defendidas por Douhet, Mitchell e Trenchard.

3 Caminhos a percorrer

O referencial teórico que respalda as reflexões na produção desta pesquisa científica situa-se no campo do conhecimento da teoria do poder aeroespacial (Douhet) e da teoria da guerra (Clausewitz). A natureza do tema está relacionada também às ciências políticas, possibilitando que fossem consideradas teorias afetas às relações internacionais, à geopolítica e aos estudos estratégicos.

A teoria ligada ao Poder Aéreo tem como fundamentação teórica, para sua sustentação, a evolução do poder aéreo. Um dos campos de interesse e investigação é a História como fonte de conhecimento dos conflitos que envolveram a aplicação da arma aérea. Quanto às conceituações, consideramos:

O Poder aéreo como a capacidade de utilização do ambiente aéreo, empregando meios aéreos de combate e apoio imediato, ou seja, tudo o que aumente a capacidade de conquistar e assegurar a liberdade de utilizar o espaço aéreo de um país, privando um eventual adversário de operar com total liberdade e tornar impossível a ele revidar ou, ainda, limitar seus movimentos de superfície, na terra ou no mar.

A Geopolítica como a interpretação dos fatos da atualidade e do desenvolvimento político dos países usando como parâmetros principais as informações geográficas. As Relações Internacionais como o estudo sistemático das relações políticas, econômicas e sociais entre diferentes países cujos reflexos transcendam as fronteiras de um Estado. Tem como locus o sistema internacional.

Os Estudos estratégicos como uma estratégia. Segundo Mintzberg (2004), trata-se da forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados. A palavra vem do grego antigo *stratègós* e designava o comandante militar, à época de democracia ateniense.

Michael Korda (2011), em "Com Asas de Águia: Uma História da Batalha da Inglaterra", faz um relato histórico desde o início da década de 1930, em que aborda aspectos econômicos, políticos, tecnológicos e conceituais sobre o Poder Aéreo que influenciaram na organização do Comando de Caça efetuada por Dowding, além de sua concepção de emprego de meios, infraestrutura, pessoal e aeronaves – e das táticas utilizadas durante a Batalha da Inglaterra.

O rearmamento alemão aumentou as pressões políticas para incremento da capacidade aérea britânica. Havia restrições econômicas, pois os caças eram mais baratos que os bombardeiros, e mais a ordem política: os trabalhistas, então no governo, não se sentiam à vontade para bombardear mulheres e crianças – as aeronaves de caça foram priorizadas e foi criado o Comando dos Caças, com a finalidade de reforçar a defesa aérea. Hugh Dowding foi indicado seu comandante (Korda, p. 33-34). Isso contrariou os conceitos de Douhet (1988) e Trenchard (e parcialmente Mitchell).

Korda (p. 36-37) relata que "A batalha da Inglaterra tomou força no Verão e Outono de 1940 entre o alemão Luftwaffe da Força Aérea "Luftwaffe alemã" e do Royal British Força Aérea ("RAF)". A Batalha

da Inglaterra foi o primeiro grande combate aéreo e resultou em derrota inédita da Alemanha. A Batalha da Grã-Bretanha, também conhecida como Batalha da Inglaterra, foi travada entre as forças aéreas da Alemanha nazista (Luftwaffe) e a força aérea britânica (RAF - Royal Air Force). Essa batalha representou o primeiro movimento alemão com o objetivo de concretizar a posterior invasão das ilhas britânicas.

O maior objetivo era opolítico da invasão terrestre no Reino Unido, pois o líder alemão Adolf Hitler queria o domínio aéreo de toda a extensão do Canal da Mancha, como também do sul da ilha britânica, pois isso era estrategicamente relevante para a Alemanha.

Conforme afirma Altman (2014)

Para o planejamento da ofensiva, nem Hitler nem Wehrmacht julgavam possível uma invasão anfíbia com êxito até que a RAF (Alemanha) tivesse sido neutralizada. Os objetivos secundários eram destruir a produção de aviões e as infraestruturas terrestres com o intuito de obrigar o governo londrino a buscar uma solução negociada.

Após a rendição da França em 22 de junho de 1940, a Alemanha tinha o continente europeu sob controle. A única potência que resistia era o Reino Unido. Hitler planejava a vitória total no teatro europeu supondo que, após a rendição da França, o Reino Unido não tardaria a sucumbir. Confirmada a neutralidade dos Estados Unidos, as ilhas britânicas se encontravam isoladas do continente.

Esta visão de triunfo fez com que, durante o mês de junho, não se atacasse com a Luftwaffe, esperando que Londres se rendesse. A máquina de guerra alemã estava preparada para o assalto final, contudo Hitler queria emprestar-lhe dramaticidade e com pouco derramamento de sangue, evitando maiores riscos à Kriegsmarine, que sofrera várias perdas entre abril e junho na invasão da Noruega. No entanto, os britânicos negaram-se a capitular. Dispunham

ainda da marinha de guerra mais poderosa do mundo e isto foi fundamental para manter as linhas de abastecimento internamente e as provindas dos Estados Unidos e Canadá.

Desde a rendição da França, em junho de 1940, até a invasão da União Soviética, em junho de 1941, a Grã Bretanha permaneceu como a única potência em luta contra a Alemanha nazista.

Ainda segundo esse autor,

Diante da férrea postura de Winston Churchill, Hitler começou a planejar a "Operação Leão Marinho". Hermann Göring, comandante da Luftwaffe, exultava, sua aviação só havia colhido até então vitórias esmagadoras sem sofrer praticamente baixas, prometendo a Hitler acabar com a aviação inglesa em poucos dias.

A estratégia se baseava na completa aniquilação da RAF o que permitiria à Wehrmacht um desembarque sem maiores contratempos nas costas britânicas. Para tanto, Göring contava com a Luftflotte 5, com base na Noruega; a Luftflotte 2, na Holanda; a Luftflotte 3, no oeste do rio Sena, num total de 3600 aviões contra apenas 871 da RAF.

Confiando na estratégia de Göring, Hitler ordenou que seus generais preparassem a invasão para início de julho. Os chefes do Exército e da marinha exigiram que a Luftwaffe atacasse de modo implacável, durante três dias, a fim de conseguir uma superioridade numérica total no sudeste da Inglaterra.

Alcançado o objetivo, a unidade de para quedistas de Kurt Student cairia sobre Dover para estabelecer uma gigantesca cabeça de ponte, A Marinha de Guerra passaria então a transportar as forças terrestres, contando que já não haveria ameaça britânica desde o ar.

No início de julho, a Luftwaffe se dedicou a atacar comboios navais britânicos sobre o Canal

da Mancha, testando o estado das defesas britânicas e dando mais experiência aos pilotos germânicos contra um inimigo de notável força. Os objetivos dos bombardeios naquela primeira fase eram as defesas costeiras, as instalações industriais próximas a Londres, os aeródromos militares e a rede de radares.

Dowding, entre 1930 e 1936, havia sido o oficial responsável pela pesquisa e desenvolvimento no Conselho do Ar (RAF) e, visionário que era, promoveu o desenvolvimento dos radares; definiu requisitos para os novos caças – *spitfire* e *hurricane*, que os colocaram entre os mais modernos e melhores do mundo, incorporando oito metralhadoras, rádio, estrutura metálica e monoplane (Korda, 2011, p.39).

Assim, continua Altman,

os britânicos conseguiram manter a superioridade aérea, não em número, mas em rapidez de ação. Desenvolvido anos antes pelo físico Robert Watson-Watt, o radar proporcionou uma considerável vantagem tática para a RAF, pois detectava a aviação inimiga, permitindo coordenar e enviar os caças Spitfire no momento de combater as incursões inimigas.(ALTMAN, 2014)

E complementou o sistema de radar com binóculo, sistema controlado, integrado, disciplinado em que a Inglaterra sobreviveu graças a essa tecnologia (JASPER, 2016). A produção maciça do famoso caça *SupermarineSpitfire* trouxe esperanças à aviação inglesa. O aparelho, bem armado, possuía grande capacidade de manobra. O *Spitfire* rapidamente mostrou-se como o terror para os pilotos da *Luftwaffe*.

Por causa dos ataques alemães, os britânicos cancelaram sua navegação pelo Canal da Mancha. Além disso,

os pilotos ingleses evitavam o duelo no ar, devido à superioridade numérica alemã e sabedores das dificuldades da *Luftwaffe* de manter combates

prolongados por suas limitações de combustível. Göring decidiu mudar de tática e passou a combater sobre solo inglês.

Os aviões ingleses eram mais fáceis de destruir, se os impactassem antes de levantar voo. Entretanto, os britânicos utilizaram um sistema de camuflagem dificultando a percepção dos aparelhos no ar. Por outro lado, posicionaram os aparelhos por detrás de muros de cimento, resguardando-os dos impactos das bombas inimigas. Outra tática britânica de êxito consistia em criar hangares falsos, camuflando os verdadeiros.

[...]

A operação Dia da Águia prosseguia com excelentes resultados, quando, em 24 de agosto, o porto de Londres foi bombardeado, segundo os alemães, por erro. Era a primeira vez nesta guerra que se atacava a população civil. Apesar das desculpas do Reich, Churchill valeu-se do episódio, preparando um ataque aéreo sobre Berlim. O bombardeio sobre a capital germânica foi, sobretudo, um golpe de efeito para elevar o moral britânico, já que a RAF ainda não estava em condições de levar a cabo um ataque de grande envergadura sobre solo alemão.

A data do bombardeio sobre Berlim foi escolhida a dedo para coincidir com a entrevista do ministro do Exterior do Reich, Joachim von Ribbentrop com seu homólogo soviético, Viacheslav Molotov para demonstrar à União Soviética o iminente triunfo alemão. A entrevista teve de ser interrompida para que os assistentes pudessem baixar a um refúgio antiaéreo porque Berlim estava sendo bombardeada pela RAF.

O episódio fez com que Molotov não desse crédito às palavras de Ribbentrop: "Se a vitória é certa, por que estamos, então, neste refúgio e quem está lançando as bombas?". Embora os danos do bombardeio britânico sobre Berlim

tivessem sido ínfimos, Churchill conseguiu o que buscava. Por conseguinte, Hitler, ferido em seu orgulho, ordenou à Luftwaffe que abandonasse a estratégia de bombardeios em aeródromos e se concentrasse nas cidades, principalmente Londres.(ALTMAN, 2014)

Desde antes, Winston Churchill observava que os eventos que ocorreram entre a I GM e II GM, na Batalha da Grã-Bretanha, eram fortes indicadores de que uma futura guerra com a Alemanha estava a caminho, e que o rearmamento e uma Força Aérea mais forte em especial, uma que incluísse jatos de combate, eram necessários para defender a Inglaterra. Quem não compartilhava dessa ideia era o ex-primeiro-ministro Stanley Baldwin da Grã-Bretanha. Ele inicialmente não aceitava o que Churchill dizia, argumentou contra o aumento despesas militares, contando apenas com a visão convencional de o tempo que o “bombardeiro sempre passará.” (DOUHET, 1988). As tensões entre estas duas perspectivas definiram o cenário político nos anos que antecederam à Batalha da Inglaterra.

O ex-primeiro-ministro Stanley Baldwin da Grã-Bretanha inicialmente não compartilhava o sentimento de Churchill e argumentava contra o aumento de despesas militares, contando apenas com a visão convencional da época.

No fim, Churchill comenta: “Nunca, no campo do conflito humano, tantos deveram tanto a tão poucos. Winston Churchill, Câmara dos Comuns, 20 de agosto de 1940” (KORDA, 2011, p. 9).

Por conseguinte, teve início um bombardeio sustentado sobre as cidades britânicas, levado a efeito entre 7 de setembro de 1940 a 16 de maio de 1941. Até novembro, Londres foi bombardeada diariamente. Houve ataques também contra Birmingham e Bristol, bem como cidades reconhecidas por sua arquitetura, como Exeter e Bath. Ainda que a mudança de tática implicasse quase a destruição de Londres, Churchill mostrou-se disposto a afrontar o sacrifício em troca do tempo necessário para a RAF rearmar-se. Por fim, o objetivo foi alcançado: os britânicos superaram os alemães na fabricação de aviões. O crítico era que não dispunham de tantos pilotos.

Sobre as baixas e derrotas, as baixas alemãs não eram pesadas para a Luftwaffe, enquanto as mortes britânicas eram significativas para a RAF. Contudo, a sensação era que a Alemanha estava perdendo a batalha por não conseguir destruir a força aérea inimiga como

condição essencial para dar início à “Operação Leão Marinho”. De julho até outubro de 1940, 1.733 aviões foram abatidos, segundo cifras germânicas, e 2.698, de acordo com fontes britânicas.

Impressionado com as baixas, Hitler decidiu em novembro cancelar temporariamente a “Operação Leão Marinho” e ordenou começar um novo tipo de incursão aérea: o bombardeio indiscriminado, aproveitando a escuridão da noite para evitar ao máximo o combate com a aviação inglesa e seus sistemas antiaéreos.

Os “raids” aéreos entre novembro de 1940 e fevereiro de 1941 alcançaram Coventry, Birmingham, Liverpool, Manchester, Sheffield, Hull e Bristol, chegando a bombardear Belfast, Irlanda, em abril de 1941. Londres seguiu sendo atacada, com menos frequência, porém com mais potência. De certo modo, a tática alemã foi a forma inconfessa de aceitar a vitória do inimigo e a primeira grande derrota da Luftwaffe.

Em maio de 1941 cessaram os ataques em grande escala da Luftwaffe sobre o Reino Unido. Londres não só deixou de capitular ante Berlim, como aumentou com o objetivo de derrotar a Alemanha nazista. Como a Luftwaffe não cumprira sua principal missão, a Kriegsmarine julgou que o risco de levar a cabo a “Operação Leão Marinho” era elevadíssimo.

Os alemães haviam perdido definitivamente a Batalha aérea da Inglaterra, o que traria importantes consequências. Hitler, depois de atacar e derrotar o Reino da Iugoslávia e o Reino da Grécia em abril de 1941, ordenou deslocar a maioria dos caças e bombardeios para a Europa Oriental a fim de apoiar o ataque da Wehrmacht contra a União Soviética, a partir de 22 de junho, na “Operação Barbarossa”.

Para Korda (2011, p. 117), os atentados serviram como uma “vitória de propaganda” para os britânicos, e como uma “vitória real” para Comando de Caça, que nunca perdeu o controle do ar.

Quanto à posição dos teóricos:

Para Douhet no que é escrito em Douhet (1988, p. 48): “Aquele que possui o domínio do ar e possui uma força atacante adequada é capaz de proteger seu território e mares circundantes contra ataques aéreos e impedir o inimigo de efetuar qualquer ação aérea auxiliar”. Assim, quem domina o ar domina a terra e o mar. E, ainda Douhet (1988, p. 52) “podem ser resumidas na frase: do ar é possível ver bem e do ar é fácil atacar”. Depois na passagem, Douhet (1988, p. 56) “a defesa nacional pode ser garantida somente por uma Força Aérea que, no evento de um conflito, seja capaz de obter o domínio do ar”.

E, para isso tem que ser única, independente e forte. Para Douhet (1988): "Conquistar o domínio do ar significa vencer, e ser derrotado no ar significa ser vencido e obrigado a aceitar qualquer condição que o inimigo queira nos impor". Como segue em Douhet (1988, p. 46), "o fracasso na obtenção do domínio do ar significa derrota e impõe a necessidade de aceitar quaisquer condições de paz que o inimigo queira impor".

E, para ele, dominar o ar "significa estar em condições de impedir o voo do inimigo ao mesmo tempo em que garantimos esta faculdade para nós mesmos."(Douhet, 1988, p.48). Para tanto, seria necessário destruir os meios inimigos em vôo, em suas bases, depósitos ou fábricas (Douhet, 1988, p.59).

Além disso, Douhet foi o primeiro a perceber que a chave do Poder Aeroespacial estava na escolha criteriosa dos alvos. Ele resumiu, identificando cinco sistemas básicos como centros vitais de um país moderno: indústria, infraestrutura de transporte, nós de comunicação, edificações governamentais e, o mais importante, a vontade de lutar do povo. Para Douhet, o emprego massivo do ataque aéreo levaria a população inimiga ao pânico e à desistência do combate, sem a necessidade de envolvimento das forças de superfície. Em sua teoria de uma Força Aérea independente, forte e unificada, Douhet (1988, p. 25) diz que "a força lutando no ar deve operar em uníssono com seus parceiros de terra e mar, mas não deve depender deles", portanto, operar em uníssono, mas nenhum deve depender do outro. Depois, Douhet (1988, p. 57), "uma força aérea é capaz de obter o domínio do ar, ela deve ser independente das forças de terra e de mar com respeito à organização e atividades".

"O domínio do ar somente pode ser conquistado por uma Força Aérea adequada. Dominar o ar significa encontrar-se em condições de impedir o vôo do inimigo, conservando esta faculdade para nós mesmos." Douhet (1988). Esse autor entende que quanto à Defesa Nacional, só pode ser garantida por uma Força Aérea suficientemente poderosa quando diz: "A Defesa Nacional não pode ser assegurada a não ser por uma Força Aérea apta, em caso de guerra, para conquistar o domínio do ar." Douhet (1988).

Na sequência, Douhet (1988, p. 131-132) entende que quanto ao termo "Força Aérea": "não me refiro a qualquer aviação militar que esteja capacitada a desempenhar qualquer espécie de ação militar; refiro-me àquela aviação bem adequada à tarefa de obtenção do domínio do ar". Ademais, pela expressão "domínio do ar", não

quero denotar supremacia no ar, nem preponderância dos meios aéreos, mas a capacidade de voar contra um inimigo que esteja incapaz de fazer o mesmo. Esta é a conclusão lógica destas duas definições: “aquele que possui o domínio do ar desfruta da dupla vantagem de ser capaz de impedir a inimigo de atacar seu território e mares circundantes pelo ar e de infligir ofensivas aéreas sobre o inimigo”. Por fim, Douhet (1988, p. 162) reforça: “Para que possa alcançar suas finalidades, uma Força Aérea deve ser uma organização complexa, autônoma, capaz de movimentar-se no ar e mudar sua localização na superfície”.

Assim, para esse autor o Domínio do Ar é o fator determinante da vitória, o que aconteceu de fato na Batalha e vitória da Inglaterra. Também em sua premissa básica: Se existem nações que não podem ser atingidas pelo mar, não existe nenhuma que não possa sê-lo pelo ar. E, conquistar o domínio do ar significaria vencer e, ser derrotado no ar, significaria ser vencido e obrigado a aceitar qualquer condição que o inimigo queira impor. O domínio do ar somente poderia ser conquistado por uma Força Aérea adequada, ou seja, dominar o ar, significaria encontrar-se em condições de impedir o voo do inimigo, conservando esta capacidade e manutenção da soberania no espaço aéreo.

A Defesa Nacional somente poderia ser assegurada por uma Força Aérea dimensionada e com capacidade de, em caso de guerra, conquistar e manter o domínio do ar. Douhet também queria a formação de Força Aérea independente, contudo não se pode negar as outras forças terrestres e marítimas que devem fazer o trabalho integrado e de apoio logístico para a vitória total. Ele também pensava que a capacidade de recursos tem que ser proporcional a infligir dano ao inimigo. Mitchel já tinha provado isso. Jasper (2016).

Ainda, Douhet, dito pelo pro fJasper (2016) o domínio do ar seria pelo bombardeiro, que era a base principal, objeto do autor. A tecnologia e inovação contraparte a teoria de Douhet, apesar disso a Força aérea inglesa evoluiu. Douhet privilegiava o bombardeiro, não levou em conta principalmente a inovação tecnológica. Assim, o domínio do ar precisa de aviões bem capacitados, mas adquirindo e se inovando constantemente.

Jasper (2016) diz que na batalha da Inglaterra, e Douhet, o objetivo era “formar uma Força Aérea poderosa e o domínio do ar”.

Ambos procuravam estratégias para atingir isso, superar-se a cada momento. Na época de Douhet não havia “inovação rápida como na época da Inglaterra, mas estes procuraram uma forma de dominar os alemães”, como Gen Sun Tzudiz: “quem se conhece e conhece o inimigo tem a vitória na guerra”.

Conforme o Brig. Gen. William (Billy) Mitchell, ele adota a teoria ofensiva de Trenchard, em que o poder aéreo deveria ser usado em ações mais ofensivas, com a finalidade de destruir os centros de produção do inimigo, um tipo de paralisia estratégica. O que foi tentado pela Inglaterra contra a Alemanha. O que os alemães adotaram contra os ingleses, mas estes camuflaram os centros de produção. Almeida (2006, p. 120).

Mitchell crê na eficiência e no papel essencial do ataque aéreo a instalações industriais e atividades de que dependia o inimigo. Supunha que a ação deste pudesse ser paralisada com níveis modestos de bombardeio, contanto que impedisse a população de realizar suas atividades rotineiras. Para este, o Poder Aéreo, por ser capaz de atingir centros vitais e destruí-los havia dado nova configuração à forma de se fazer guerra. O exército inimigo seria um falso objetivo comparado àqueles centros e a guerra aérea forçaria decisões rápidas pela devastação provocada no oponente.

Ao contrário de Douhet, Mitchell dava relevância às aeronaves de combate e ao confronto entre forças aéreas inimigas no ar, porém, com ele concordava quanto à necessidade de, primeiramente, se obter o domínio do ar, Mitchell (1921):

Antes do engajamento de forças de superfície, terrestres e navais, haveria de ocorrer uma luta pelo controle do espaço aéreo. As primeiras batalhas de qualquer guerra futura serão combates aéreos. A nação que as vencer, certamente vencerá a guerra, pois a força aérea vitoriosa será capaz de operar e aumentar seu poder. Mitchell, (1921).

Outro teórico, Maj Gen Sir Hugh Trenchard tem a teoria de que o poder aéreo militar poderia ser usado ofensivamente. Ele é o teórico do Bombardeio Estratégico, em cujo alvo principal deveria ser o moral da população civil. Para ele ao Bombardear as cidades, durante a II GM era

uma forma de baixar o moral inimigo. Ele acreditava que os aliados poderiam atacar o centro da Alemanha, suas cidades (indústria, infraestrutura, população... etc). Isso se refere a uma Paralisia estratégica. O que aconteceu em ambos os lados. Para ele o mais importante era desenvolver uma ofensiva que obrigasse o inimigo a proteger-se da aviação e colocar-se na defensiva. Ele enfatizava a possibilidade de o Poder Aéreo destruir pontos vitais do inimigo; que a RAF deveria ser usada contra objetivos diversos das forças armadas inimigas; e que a eficácia seria maior se aquela Força fosse utilizada para destruir, não aviões inimigos, mas suas fábricas.

Trenchard falava que os bombardeiros aéreos gerariam os mesmos efeitos que um canhoneio naval contra alvos localizados em áreas urbanas. Os bombardeios, portanto, não poderiam ser considerados ilegítimos desde que efetuados contra alvos militares e observadas leis internacionais e ditames humanitários. Afirmava que ataques aéreos seriam inevitáveis e seu próprio país estaria sujeito a eles.

O teórico Maj. Alexander Seversky pensava que o poder de um país seria medido pelo seu poder aéreo. O bloqueio e destruição das retaguardas seria assegurado de forma mais eficaz, a partir do ar; assim o bloqueio de uma Nação seria responsabilidade e função do poder aéreo. O poder aéreo da Alemanha era superior ao da Inglaterra tendo em vista também que os pilotos ingleses evitavam o combate no ar, devido à superioridade numérica alemã e os ingleses sabiam das dificuldades da Luftwaffe de manter combates prolongados por suas limitações de combustível no ar.

Para Seversky o bombardeio de precisão seria considerado a principal finalidade da utilização da arma aérea de ataque às retaguardas. Colocava ainda, a importância da seleção dos objetivos ou alvos. O domínio do ar seria uma condição necessária, mas não suficiente, quer para vencer ou, para resistir. Seria buscar a supremacia aérea. Sendo o principal objetivo bloquear e destruir as retaguardas (infraestrutura - logística) e não os exércitos inimigos. Assim, os grandes bombardeios das retaguardas efetuados de forma indiscriminada (ex. grandes cidades), não seriam a forma adequada para se atingir outra das suas finalidades: a destruição da moral do inimigo.

Clausewitz pensa que o desígnio político influencia em todas as decisões da guerra, sendo a guerra a aplicação da violência pela política. O que também ocorreu na Batalha da Inglaterra.

Na visão do autor Michael Korda equilibra simultaneamente a objetividade do acadêmico escrevendo com o calor da narrativa. Ele começa lembrando dos “arrojados jovens de ambos os lados”, que participaram na batalha da Inglaterra. Ele reconhece o apelo do piloto de caça arquetípico, mas, ao mesmo tempo, ele dissipa as bases mitológicas da guerra.

De fato, no final do livro, ele, sem rodeios, lamenta que “grande parte da dor e amargura da Batalha da Inglaterra acabou por ser suprimida. Mas, Korda pinta um retrato de como os jovens pilotos da Batalha da Grã-Bretanha tornaram-se rapidamente considerados como “cavaleiros no ar da Mesa Redonda”, bem antes da conclusão da guerra, em um esforço para criar um mito patriótico e um lembrete “dos dias em que o público britânico tinha pensado em si mesmo como heróico, ao invés de meramente sozinho e sitiado

No entanto, Korda (2011) não perde de vista o fato de que a guerra é caótica e complexa, e ele reconhece a realidade do sacrifício sem glamor e devastador exigido pela guerra. Ele nos lembra que há vítimas na guerra: pilotos que caíram do céu para a morte, foram queimados vivos, ou sofriam de hipotermia na realização da sua missão patriótica

Korda (2011) pouco observa cinicamente, Ninguém na academia recebe a posse ou uma reputação nos meios de comunicação através da análise dos acontecimentos do passado com a aprovação, ou elogiando as decisões dos estadistas do passado e líderes militares como sábios e sensatos. Em vez de propor situações hipotéticas acadêmicas. Korda aborda internamente os conflitos que se desenrolaram nos meses anteriores à batalha aérea, e ao fazê-lo, perfura o véu da mitologia que envolve a Batalha da Grã-Bretanha.

Korda (2011) recria a intensidade do combate delirante no céu, sobre o sul da Inglaterra, e, ao mesmo tempo, talvez pela primeira vez, traça toda a complexa teia de política, diplomática, científico, industrial e as decisões humanas durante a década de 1930 que levaram inexoravelmente a primeira, maior e mais decisiva batalha aérea do mundo. Korda habilmente entrelaça os fios críticos da história: a invenção do radar (o mais importante dos segredos militares da Grã-Bretanha); os desenvolvimentos de tais projetistas de aeronaves visionários como R. J. Mitchell, Sidney Camm, e Willy Messerschmitt do revolucionário, todo em metal, monoplane lutadores de alta velocidade do Spitfire britânico e Hurricane e o alemão Bf 109. A ascensão

da teoria do bombardeio aéreo como arma decisiva da guerra moderna e a crença predominante de que “o bombardeiro sempre vai passar”(nas palavras do primeiro-ministro britânico Stanley Baldwin).

Dowding também “tinha paciência para escutar cientistas e engenheiros e fazer perguntas até entender exatamente o que propunham aprendeu mais sobre tecnologia de defesa aérea do que todos os outros oficiais graduados das forças aéreas do mundo” Korda(2011, p. 24). Isso aumentou a sua eficiência em vencer o inimigo pois melhorou a qualidade, inovando com a comunicação mais eficiente em que ele foi o primeiro homem a mandar sinais de uma aeronave para o solo.

Dowding para destruir a força alemã de bombardeiros, usa a seguinte manobra: “o Comando de Caças os atacaria de esquadrão em esquadrão, numa série interminável de alfinetadas letais que causariam um nível de perdas que a força de bombardeiros alemães não poderia se dar ao luxo de suportar a longo prazo. Korda (2011, p.15).

Korda (2011) traz à vida os homens extraordinários e mulheres de ambos os lados do conflito, de tão grandes figuras históricas como Winston Churchill, Neville Chamberlain, e Reichsmarschall Herman Göring (e seus generais litigiosos e amargamente rivais, para os pilotos britânicos e alemães, os aviadores americanos que se juntaram ao RAF, apenas a tempo para a Batalha da Inglaterra. o jovem da RAF, o pessoal de terra, em reabastecidos remuniçados e os combatentes no meio de pesados ataques alemães, e tais figuras heróicas como Douglas Bader, Josef František e a Luftwaffe aces Adolf Galland e seu arqui-rival Werner Mölders.

Para o bem ou para o mal o poder aéreo é hoje a suprema expressão do poder militar. E frotas e exércitos, tão necessários e importantes, terão que aceitar a subordinação. Este é o memorável desafio na marcha do homem. (Churchil, 1945, apud LUKACS, 2009).

Winston Churchill disse memoravelmente, no fim, sobre a Batalha da Grã-Bretanha, “Nunca no campo do conflito humano tanto foi devido por tantos a tão poucos.” Aqui é a história de “poucos”, e como eles prevaleceu contra todas as probabilidades, privados Hitler de vitória, e salvou o mundo durante três meses de 1940.

Korda (2011) explicou que: “Grã-Bretanha precisava não só destróieres americanos, mas rifles, munição, aço, petróleo, gás

aviação, aviões de todos os tipos, carne da Argentina, trigo do Centro-Oeste, e acima de tudo ilimitado crédito, para comprar todas essas coisas e muito mais. Para British “a única maneira de garantir que o crédito seria com uma vitória.”

Como a Alemanha nazista rearmava-se rapidamente depois de 1933, construindo a sua força de bombardeiros, apenas um homem, a figura central do livro de Korda, Marechal do Ar Sir Hugh Dowding, o criador excêntrico, irritante, teimoso, difícil e surpreendentemente previdente e líder da RAF comandante e lutador. Dowding perseverou, apesar da oposição, falta de financiamento e disputas internas e burocráticas para aperfeiçoar a força de caça britânica, bem a tempo de enfrentar e derrotar o ataque alemão. Korda (2011, p. 128-129)

Pelo livro depreende-se que a vitória da Inglaterra deu-se por causa da engenhosidade de Dowding que especificamente desafiou a sabedoria convencional sobre o bombardeiro, o que levou ao desenvolvimento do primeiro radar integrado e ao sistema de avião de combate e defesa. Estes sistemas, que deram poder ao papel do avião de combate, em vez do bombardeiro, permitiu aos esquadrões aéreo britânicos “atacar o inimigo quando ele se aproximou do ingleses”, assim, conseguiu-se com a conservação de combustível para uso em combate mais tarde, e tomar em última instância controle da batalha do ar. Isso definiu a vitória da Inglaterra sobre a Alemanha.

Dowding, após assumir o Comando de Caças, em 1936, reformou esse comando completamente, estruturando um sistema de defesa aérea baseado nas mais avançadas tecnologias, como o radar, rádios de alta frequência e caças modernos, sem o que sabia não ser possível vencer a guerra. “As aeronaves foram equipadas com identificador amigo ou inimigo, para “desconflitar” o trabalho dos operadores de radar”. (Korda, 2011, p. 42-45).

A previsão de Dowding permitiu à RAF um olhar além do paradigma da batalha aérea na I GM, e aceitar as inovações industriais e tecnológicas na próxima geração. Contudo, as estratégias de Dowding foram contraargumentadas de forma consistente com resistência por parte das figuras políticas da época. Como um exemplo, Korda descreve uma reunião entre Churchill e Dowding em 15 de maio de 1940.

Dowding era um visionário, tinha clarividência superior a dos demais brigadeiros e visualizava a “batalha futura”, bem como o que seria necessário para vencê-la. Dessa forma, “definiu que seu comando controlaria não apenas os caças, mas toda a batalha aérea,

estabelecendo enlaces com todos os setores que poderiam participar da defesa aérea: artilharia antiaérea, bombeiros, marinha, controle de holofotes, balões de barragem, observadores aéreos, linhas telefônicas, sirenes de alarme de ataques aéreos”.(Korda, 2011, p. 42-45).

Churchill sensibilizado com os franceses e sua crença de que a França ainda poderiaser salva, quis fornecer à França reforço. Na opiniao de Dowding, que era contra, não prevaleceu e numerosas esquadrões de caça (Hurricanes britânicos) foram sacrificados para França.

Korda (2011) também descreve a desconexão inicial que existia entre os cidadãos britânicos (opiniãopública) e os aviadores que travavam discussões fora de controle. O autorelencia um quadro, deste início, de desconexão entre a opinião pública dos cidadãos e os aviadores em um bem-humorado, e ainda reveladora alegoria de um piloto da RAF que foi abatido sobre uma britânica campo de golfe. O piloto foi levado para o bar do clube de golfe para esperar uma ambulância. Ao ver o homem, ferido e ensanguentado, um membro no bar simplesmente comentou: “Quem é esse sujeito desalinhado no bar? Eu não acho que ele é um membro. Em última análise, esta desconexão descrita por Korda parece desaparecer após os bombardeios de Adolf Hitler de Londres em setembro 1940. Na verdade, a cidadania britânica manteve-se em sua determinação, apesar das pesadas baixas e, como Korda coloca, foram subitamente aprovadas.

4 Discussão e Análises

A capacidade em ciência, tecnologia e inovação estabelece a diferença entre países desenvolvidos e poderosos e, os subjugados. Havia diversos erros políticos e estratégicos mais pelo lado alemão que inglês. Jasper(2016). Ao discutir a influência de Douhet num episódio do livro Com Asas de Águia de Michael Korda, depreende-se que como disse o Prof. Jasper (2016) “ o poder aéreo se impunha na IIGM, a quem tivesse boa força aérea, seria quem ganhava a guerra.

Sob o ponto de vista dos teóricos do Poder Aéreo selecionado neste trabalho, pode-se afirmar que o Comando de Caças conflita com os conceitos de Douhet e Trenchard, por serem contrários ao emprego da arma aérea na defesa. Quanto a Mitchell, poderiam ter alguma afinidade, que fica subentendida na importância que ele atribuía também às aeronaves de combate

Das questões do problema:

A Estratégia de Coerção por Punição visa a levar o caos e o horror à população civil, como teorizou Douhet. O italiano cogitava que o efeito moral do bombardeio estratégico sobre a população civil afetaria a vontade nacional e a dos líderes políticos para persistirem na batalha. Quanto à seleção de alvos (*targeting* ou *targetscience*), afirma-se que Douhet foi o primeiro teórico do poder aéreo a demonstrar preocupação com esse processo minucioso de selecionar alvos, a fim de obter eficácia no emprego da arma aérea. Contudo, há casos exemplificativos, como na Batalha da Inglaterra, os ataques à Líbia (1986) e ao Iraque (1990), em que não se angariou esse intuito, visto que o moral do povo permaneceu incólume depois de levadas a cabo essas ações bélicas coercitivas.

Os políticos britânicos repetiam refrãos como “o bombardeiro sempre passará” ou “a melhor defesa é o ataque” (Korda, 2011, p.13). Porém, essa idéia também levou à crença de que a próxima guerra levaria ao aniquilamento de cidades inteiras (Korda, 2011, p.26), conforme, também, preconizaram Douhet (1988)

Pape (1996) alerta para o risco de creditar-se o total sucesso ao emprego estratégico do poder aéreo coercitivo, isoladamente, a fim de atingir os fins políticos. Segundo Pape, empregar as forças armadas, conjunta e combinadamente, é a forma ideal e mais eficaz de coerção militar. Na suposição de Pape, a eficácia reside na união sinérgica de esforços e na interoperabilidade entre as Forças Armadas, visando a persuadir o inimigo a não realizar um ato hostil ou a coagi-lo a retroagir depois de tê-lo começado. Há duas facetas na coerção militar, sendo um aspecto ativo, no qual há a explícita imposição da vontade de quem coage, e outro de negar uma ação antes de ocorrer.

Para Pape (2004), o poder aéreo adquire um real valor estratégico, visando à eficácia política na guerra, se atuar, em interoperabilidade com os demais poderes militares, por operações conjuntas e não por ataques cirúrgicos ou, menos eficazes ainda, por bombardeios estratégicos como se efetuou na Guerra do Vietnã por determinação de esferas políticas.

Korda observa que “a vitória contra a Luftwaffe em 1940 surgiu não pela sorte, mas no último minuto de improvisação. Ele afirma corajosamente que a razão que os britânicos ganharam a batalha da Grã-Bretanha foi porque “Comando de Caça estava preparado para isso.”

Mas, Dowding reconheceu que a Luftwaffe alemã seriam mais numerosa em sua força, então ele evitava envolver a Luftwaffe em grandes batalhas aéreas. Esta estratégia permitiu-lhe obscurecer a disparidade de tamanho entre as forças britânicas e as forças alemãs. Ele executou uma "interminável série de alfinetadas letais", concebidas para diminuir o tamanho do frota aérea alemã e "provocando a força de bombardeiro alemã numa taxa de perda que não podia dar ao luxo de sustentar no longo prazo. Com efeito, tinha a intenção de "sangrar a Luftwaffe até a morte, não para impedi-la de bombardear a Inglaterra", ou "incentivar o combate caça, que foi dos um desperdícios de homens e máquinas.

Por outro lado, Hitler não acreditava que a Alemanha poderia precisar de defesa dos ataques aéreos. De modo que, ele estava mais interessado em bombardeiros. Além disso, a Luftwaffe alemã foi chefiada pelo Reichsmarschall Hermann Goring. Em que Korda os descreve como cegos pela vaidade e havia uma baixa opinião sobre sua atuação. Korda, (2011, p.138)

Goring acreditava que os bombardeiros britânicos eram esmagadores e de importância primária e chave para vender os inimigos. Consequentemente, os alemães valorizavam a quantidade sobre a eficiência com relação aos seus bombardeiros e pilotos.

8. Conclusão

A Batalha da Inglaterra é como se designou o conjunto de combates aéreos travados em céus britânicos sobre o Canal da Mancha, entre julho e outubro de 1940, quando a Alemanha tentou destruir a RAF (Royal Air Force) a fim de obter a superioridade aérea necessária para invadir Grã Bretanha com a "Operação Leão Marinho". Trata-se da primeira grande batalha inteiramente travada no ar. Foi a maior e mais concorrida das campanhas aéreas e prova inédita das estratégias de bombardeios que emergiram da I GM. Foi também da primeira vez que a Alemanha era derrotada, vendo freadas suas ambições.

Durante o verão e outono de 1940 da II GM, as forças aéreas alemãs e britânicas entraram em confronto no Reino Unido. Elas trançaram a maior campanha de bombardeio da história. A Alemanha queria a todo custo tirar a Inglaterra do cenário do conflito para que os ingleses a leste não dissipassem a atenção e os esforços dos alemães que queriam conquistar a Rússia.

Após a Alemanha vencer a França seu objetivo era invadir a Inglaterra, mas para isso tinha primeiramente que conquistar a superioridade aérea. Contudo a alemã *Luftwaffe* não conseguiu ganhar superioridade aérea sobre a *Royal Air Force*, apesar de meses de bombardeiros sobre as bases aéreas, postos militares e, até mesmo a população civil inglesa.

Muitos dos Princípios de Guerra foram violados ou ignorados pela Alemanha de Hitler. Contudo, havia um sistema de alarme aéreo antecipado de "sistema" de Dowding composto por radares e controle de terra, Korda (2011, p. 115), e foi a percepção e a implementação da *Luftwaffe*, ao longo do conflito, da instalação de radar da Grã-Bretanha que foi essencial para a vitória. Ou seja, foi esse centro de gravidade de um sistema de defesa aérea, moderno, integrado e coeso, que se estabeleceu como a chave para a vitória Britânica. O radar foi o ponto essencial, em favor dos Britânicos, permitindo uma vantagem tática aos caças de defesa, à artilharia antiaérea e até mesmo à população civil, que tinha tempo para abrigar-se, garantindo a vitória Britânica como o desejado na Batalha da Inglaterra, confirmando a hipótese estabelecida no artigo.

Embora não tenha se podido explicar todos os teóricos em profundidade, pois o artigo ficaria de extensão maior do que o até agora, entende-se que a ideia central, deste trabalho, é a de Douhet, que assim como os demais teóricos pensava que, tendo o domínio do ar vencia-se a guerra. Ou seja, uma força aérea bem equipada e estruturada vencia qualquer inimigo, o que também foi observado pelo Prof Jasper (2016).

Contudo, a ideia de que o poder aéreo pode tudo não é correto. É importante que após o poder aéreo, entre a força terrestre para fazer o acabamento, pois o apoio marítimo e terrestre é importante também. E o ataque naval de longa distância das forças navais também é importante. Jasper (2016).

Hoje, para vencer a guerra não basta o domínio do ar ou a expressão militar de poder, e sim tem que se levar em conta os fatores: tecnológicos, políticos, psicossociais e econômicos. Hoje a opinião pública tem que ser levada em conta. No fim, pode-se perder a guerra por mais que se tenha ganhado a batalha. Jasper (2016)

Nas primeiras ações da *Luftwaffe* da Alemanha na década de 30, a invasão da Alemanha, a Inglaterra mandou tropas para a França

com aviões e gerou uma atividade política desfavorável dentro da Inglaterra. Tudo isso criou um ambiente político na Inglaterra em relação às ações que vão aproximar os teóricos da política e da estratégia militar que não conviveram com a operação da força aérea. A guerra é um instrumento político, pois quando se discute 1930 se discute política e estratégia.

A capacidade em ciência, tecnologia e inovação estabeleceu a diferença entre países vencedores e vencidos. Foi o conhecimento de sua capacidade e a deficiência do inimigo que determinou a vitória da Inglaterra.

Por fim, tendo em vista o objetivo geral, do problema, a discussão e análise, conclui-se que o trabalho atingiu o objetivo proposto. Os objetivos específicos foram atingidos quanto: analisar a posição dos teóricos e decisões tomadas, estratégias e desenvolvimento da guerra da Inglaterra; foram identificados interesses políticos de fazer a guerra na Batalha da Inglaterra e seus fatores mais marcantes da Alemanha e da Inglaterra; foram analisadas as vulnerabilidades da Alemanha e da Inglaterra na Batalha da Inglaterra; foi explanada e analisada a estrutura operacional da Alemanha e da Inglaterra na Batalha da Inglaterra, através do Livro indicado e pesquisa na internet.

Referências

ALMEIDA, Andre Luiz de (Catálogo USP). A evolução do poder aeroespacial brasileiro. 2006. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/.../8/.../tde.../TESE_ANDRE_LUIZ_ALMEIDA.pdf. Acesso em: 23 jun. 2016.

ALTMAN, Max. Batalha da Inglaterra foi o primeiro grande combate aéreo e resultou em derrota inédita da Alemanha. Opera Mundi – Samuel, 2014. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/samuel/38909/batalha+da+inglaterra+foi+o+primeiro+grande+combate+aereo+e+resultou+em+derrota+inedita+da+alemanha.shtml>. Acesso em 18 ago 2017.

Batalha da Gra-Bretanha – Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Batalha_da_Bretanha. Acesso em: 23 jun. 2016.

CHURCHILL, W Sir. Air Defense Memoranda of 1914, in The Impact of Air Power, National security and World Politics. New Jersey: Van Nostrand, 1959.

CLAUSEWITZ, Carl Von. On War. 3 v. Tradução do original para o inglês por Michael Howard e Peter Paret. Tradução do inglês para o português por Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. 1984. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/DAGUERRA.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

DOUHET, Giulio. O domínio do ar. Tradução Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica. Rio de Janeiro: Instituto Histórico da Aeronáutica. 1988.

JASPER, Flavio Neri Hadmann. Aula Expositiva da disciplina Teoria do Poder Aeroespacial do Programa de Mestrado Profissional Universidade da Força Aérea – UNIFA. Rio de Janeiro. UNIFA. 2016.

KORDA, M. Com Asas de Águia: uma história da Batalha da Inglaterra. Rio de Janeiro: Objetiva. 2011

LUKACS, John. Churchill e o discurso que mudou a história: sangue, trabalho, lágrimas e suor. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

MINTZBERG, Henry. Ascensão e queda do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2004.

PAPE, Robert A. Bombing to win: air power and coercion in war. Cornell University Press, Ithaca, 1996.

_____. The true worth of air power. Foreign Affairs, New York, Mar/Apr 2004. v. 83, Iss. 2; p. 116.

DIREITO OPERACIONAL MILITAR: A ADEQUAÇÃO DO USO DA FORÇA À LEGALIDADE

Arones Lima da Rosa *

Resumo

Este artigo pretende apresentar o conceito de Direito Operacional Militar. A discussão passa pela definição dos principais aspectos afetos ao assunto e uma abordagem de como o tema é estudado em outros países. O trabalho faz ainda uma análise de como deve se dar a adequação das operações militares à legislação vigente, passando por seus princípios e fontes. A abordagem da doutrina militar afeta ao caso se dará com o estudo de como o Ministério da Defesa brasileiro e Forças Armadas de outros países tratam do assunto. Especial atenção será dada à maneira como o Exército Brasileiro trata de temas inerentes à ao uso da força por meio de sua doutrina. Por fim, o trabalho conclui sobre os principais aspectos do Direito Operacional Militar.

Palavras-chave: direito, militar, uso da força.

Abstract

This article intends to present the concept of Military Operational Law. The discussion goes through the definition of the main aspects related to the subject and an approach to how the theme is studied in other countries. The paper also analyzes how the military operations should be adapted to current legislation, through its principles and sources. The approach of military doctrine affects the case will be with the study of how the Brazilian Ministry of Defense and Armed Forces of other countries deal with the matter. Special attention will be paid to the way in which the Brazilian Army deals with themes inherent to the use of force through its doctrine. Finally, the paper concludes on the main aspects of Military Operational Law.

Key words: law, military, use of force.

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM) da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Especialista em Direito Militar pela Fundação Trompowsky. Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Oficial do Exército Brasileiro. Contato: arones@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, as Forças Armadas brasileiras vêm sendo empregadas em missões dos mais diversos tipos. Com a promulgação da Constituição de 1988, a missão atribuída às Forças Armadas passou a estar prevista no artigo 142 da Carta Magna, que diz, nestes termos:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1988)

De acordo com o referido diploma legal, três são as missões constitucionais: defesa da pátria, garantia dos poderes constitucionais e garantia da lei e da ordem. A regulação do emprego das Forças Armadas no cumprimento das missões constitucionais se dá pela Lei Complementar n.º 97 de 9 de junho de 1999, a qual, além de disciplinar o a organização, preparo e emprego das forças armadas, atribui às mesmas uma gama de missões de natureza subsidiária.

As missões atribuídas às Forças Armadas são desenvolvidas dentro de um ambiente operacional que é definido como “o conjunto de condições e circunstâncias que afetam o espaço onde atuam as forças militares e que interferem na forma como são empregadas, sendo caracterizado pelas dimensões física, humana e informacional” (COTER, 2017, p. 2-2.). No que se refere à dimensão física, a preparação das tropas deve ser feita de maneira que possibilite os militares a operar em áreas estratégicas previamente definidas como prioritárias, dentro ou fora do território nacional. Na dimensão humana, o foco prioritário passa a ser o indivíduo e a sociedade, de maneira que, abrangendo os fatores psicossociais, políticos e econômicos da população local, bem como suas estruturas, seus comportamentos e interesses, busca-se evitar a perda de vidas humanas e danos colaterais. Já a dimensão informacional está relacionada com os

sistemas utilizados para obter, produzir, difundir e atuar sobre a informação. Em virtude do avanço das tecnologias de informação e comunicação, esta dimensão merece, segundo o Manual de Campanha EB70-MC-10.223, maior importância (COTER, idem).

Neste contexto, a importância do Direito Operacional Militar, surge como consequência da necessidade de adequar o uso da força ao tipo de missão atribuída às Forças Armadas, levando em consideração as três dimensões do ambiente operacional. Assim, esta ferramenta se presta a atuar como um moderador, ao auxiliar o planejamento das operações no sentido de adequar o uso da força na dimensão física a fim de evitar perdas nas dimensões humana e informacional. O uso da força, vale ressaltar, está subordinado aos fins políticos, sendo tal subordinação pressuposto do regime republicano (Brasil, 2012). Assim sendo, o Estado brasileiro detém o monopólio do uso da força e deve utilizá-lo de acordo com a vontade política.

Quando o assunto se refere à subordinação do uso da força ao poder político, percebe-se que o Brasil está acompanhado em seu posicionamento por outros países. A Colômbia, em manual voltado ao seu exército nacional, aborda o tema da seguinte forma:

O monopólio das armas está à frente do Estado, com o objetivo de manter a coexistência pacífica e o livre exercício dos direitos. As transgressões daqueles que querem afetar a ordem constitucional e jurídica levariam à imposição de um regime mais forte, onde os direitos e garantias dos cidadãos seriam ameaçados e violados (COLÔMBIA, 2016, p.2).

Portanto, em se tratando de uso da força, deve-se ter em mente, ante à necessidade de sua aplicação, o respeito aos direitos humanos e sua regulação no âmbito nacional e internacional, a depender do contexto em que se dá o emprego da Forças Armadas. Neste caso, o Direito Operacional Militar tem o condão de limitar o uso da Força (COLÔMBIA, 2016) e tal limitação será maior ou menor em função da situação de guerra ou não-guerra.

Em seu desenvolvimento, as operações militares perpassam por várias áreas do conhecimento, dentre eles os vários ramos do Direito que visam adequar as operações à legalidade. Esse conjunto de normas aplicadas corresponde ao Direito Operacional Militar.

Além da observância dos direitos humanos, as operações militares se valem de uma variada gama de legislações relacionadas ao emprego das Forças Armadas. Percebe-se então que existem diferentes ramos do Direito que podem vir a compor o Direito Operacional Militar, a saber: o Direito Constitucional Militar, o Direito Administrativo Militar, o Direito Disciplinar Militar, o Direito Penal Militar, Direito Processual Penal Militar.

2 DEFINIÇÕES

A fim de compreender o conceito do Direito Operacional Militar e com o escopo de obter uma melhor compreensão da aplicação desta ferramenta, é necessário entender o que são as operações militares, uma vez que é em sua função que o Direito Operacional Militar tem sua razão de ser. Operações militares, para o Exército Brasileiro são

o conjunto de ações realizadas com forças e meios militares das FA, coordenadas em tempo, espaço e finalidade, de acordo com o estabelecido em uma Diretriz, Plano ou Ordem para o cumprimento de uma tarefa, missão ou atribuição. São realizadas no amplo espectro dos conflitos, desde a paz estável até o conflito armado/guerra, perpassando pela paz instável e situações crises, sob a responsabilidade direta de autoridade militar competente. (COTER, 2017, p. 2-1)

Assim, de acordo com esta definição, há uma gama de tarefas que podem ser desempenhadas dentro de uma operação militar, as quais podem ser desenvolvidas tanto em operações de guerra, quanto em operações de não guerra, cada uma com sua regulação jurídica.

As operações de guerra utilizam o Poder Militar, explorando a plenitude de suas características de emprego da força militar em sua maior expressão. Nelas empregam-se todas as capacidades das organizações operativas das Forças Armadas, ou ameaça fazê-lo, aplicando os princípios e procedimentos de combate derivados da arte da guerra. Pode-se afirmar que as operações de guerra constituem a principal e mais tradicional forma de emprego das forças militares de uma nação (COTER, 2017).

Ao lado, temos as operações de não-guerra, nas quais as Forças Armadas, embora fazendo uso do Poder Militar, são empregadas em tarefas que não envolvem o combate, salvo circunstâncias excepcionais e sempre de forma limitada (COTER, 2017). O Ministério da defesa define Não-Guerra como

Operação em que as Forças Armadas, embora fazendo uso do Poder Militar, são empregadas em tarefas que não envolvam o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, em que esse poder é usado de forma limitada. Podem ocorrer, inclusive, casos nos quais os militares não exerçam necessariamente o papel principal.(MD, 2015)

Importa mencionar que as operações de guerra e de não-guerra podem ocorrer simultaneamente, a depender das circunstâncias. Por exemplo, nada obsta que o Brasil, empregando em guerra suas Forças Armadas, realize, em determinado ponto do território nacional uma Operação de Garantia de Lei e da Ordem e, concomitantemente, mantenha tropas participando de uma dada operação de paz promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU). Esta variedade de ações é denominada pelo Ministério da Defesa como Operações no Amplo Espectro, que é a

Combinação de atitudes - ofensiva, defensiva, de pacificação e de apoio a órgãos governamentais - empregada nas operações militares, sucessiva ou simultaneamente, como parte de uma Força Terrestre ou conjunta. As ações executadas - letais e não-letais - devem obedecer ao critério de proporcionalidade com relação aos efeitos desejados e estarem sincronizadas entre si e com os objetivos estabelecidos para cada operação (MD, 2015).

A partir da necessidade de adequação das Operações Militares ao Amplo Espectro e, conseqüentemente, de adequação do uso da força a cada caso, mister se faz abordar o conceito de Direito

Operacional Militar. Barnes Junior (1988) definiu o Direito Operacional Militar como um conjunto de leis, regulamentos e políticas que afetam as operações militares. Graham (1987) define como um conjunto de padrões nacionais e internacionais relacionados aos aspectos legais da mobilização de tropas no exterior, tanto em tempo de paz como em circunstâncias de conflito. Trazemos, para fins de solidificação da definição de Direito Operacional Militar, a conceituação de Warren (1996), como sendo as fontes do Direito Operacional Militar, a saber: normas da legislação nacional estrangeira que podem resultar da aplicação ou consideração também no curso de operações militares, as próprias normas nacionais e normas internacionais.

No Brasil não existe ainda uma definição na doutrina militar acerca do que seja o Direito Operacional Militar. No entanto, Silva (2017) define o Direito Operacional Militar como o conjunto de normas e princípios jurídicos que tratam do emprego operacional de uma Força Armada. Abrange tanto as normas e princípios nacionais, como as normas, princípios, usos e costumes internacionais que tratam do emprego operacional de uma Força Armada.

As operações militares têm seu planejamento e execução norteados pelo atendimento a princípios de guerra, que são definidos pelo Ministério da Defesa como sendo

Preceitos filosóficos decorrentes de estudos de campanhas militares ao longo da história que apresentam variações no espaço e no tempo. São pontos de referência que orientam e subsidiam os chefes militares no planejamento e na condução da guerra sem, no entanto, condicionar suas decisões. O comandante, ao planejar e executar uma campanha ou operação, levará em consideração o que preconizam os princípios, interpretando-os e aplicando-os criteriosamente em face da situação, decidindo quais irá privilegiar, em detrimento de outros (MD, 2015).

A Doutrina Militar Terrestre brasileira adota os seguintes Princípios de Guerra: Objetivo, Ofensiva, Simplicidade, Surpresa, Segurança, Economia de Forças ou de Meios, Massa, Manobra, Moral, Exploração, Prontidão, Unidade de Comando e Legitimidade (MD,

2014). Neste mister, e no contexto do conceito de Direito Operacional Militar, pode-se associar, especificamente, o princípio de guerra da **legitimidade** como o mais relevante. Desta maneira, temos que

tal princípio é caracterizado pela necessidade de atuar conforme diplomas legais, mandatos e compromissos assumidos pelo Estado, e o sistema de princípios e valores que alicerçam a Força. Tão importante como o aspecto formal da legitimidade do emprego dos elementos da Força Terrestre, é a percepção que as sociedades, nacional e internacional, e população local da área de operações têm sobre o emprego da Força em determinado conflito (MD,2014).

A relevância dada pela referida doutrina a questões relativas à observância da legislação – materializada, por exemplo, no princípio da legitimidade – e sobre a dimensão humana do conflito evidenciam a necessidade de desenvolvimento do Direito Operacional Militar. Neste contexto, a fim de atender ao princípio de guerra supracitado, as operações militares devem atender para as normas vigentes do local onde são conduzidas, bem como do Estado ao qual servem.

A condução das operações militares abrange um amplo espectro que varia de operações militares tradicionais de guerra ou conflito armado a operações não militares, nas quais as funções militares às vezes são misturadas com atividades tradicionalmente policiais, como as relativas ao restabelecimento, manutenção ou consolidação da paz, controle de armas, luta contra o terrorismo, combate ao tráfico de drogas, monitoramento do cumprimento das sanções internacionais, interceptação marítima, combate a pirataria no alto mar ou ajuda humanitária diante de desastres naturais (LEÓN, 2012). A fim de adequar o uso da força ao amplo espectro das operações, cresce de importância o estabelecimento de regras de engajamento.

A definição de regras de engajamento não é uniforme. No caso do Exército dos Estados Unidos (EUA), as regras de engajamento são definidas como "diretrizes emitidas por autoridades militares competentes que delimitam as circunstâncias e limitações sob as quais as forças (...) vão iniciar e/ou continuar o combate com outras forças encontradas. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2017).

Segundo Lee (2015), as regras de engajamento possuem três propósitos: político, militar e legal. O propósito político faz com que as ações dos comandantes reflitam as políticas e objetivos nacionais mesmo – e em especial – nas situações nas quais a comunicação com o escalão superior não é possível. O propósito militar, por sua vez, fornece parâmetros para o comandante cumprir suas missões, seja limitando as operações para evitar escaladações não desejadas do conflito, seja regulando a capacidade de influenciar a ação militar através do uso de sistemas de armas ou táticas específicos ou até mesmo reforçando o escopo de uma missão. O propósito legal restringe as ações do comandante de acordo com as leis nacionais e internacionais, podendo até impor restrições maiores que as previstas em lei.

No Brasil o Ministério da Defesa (2015) define regras de engajamento como sendo

uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular, o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta.

Como se pode notar, a definição brasileira, apesar de não tão detalhada como a estadunidense, dialoga com a do Dicionário de Termos Militares e Associados do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, deixando claro que as regras de engajamento são capazes de restringir o uso da força em qualquer momento, é claro, coincidindo com as limitações derivadas da Lei da Guerra, mas também é verdade que, dentro do amplo espectro de operações militares que existem entre paz e guerra, as regras de engajamento permitem ajustar a medida de força que é considerada necessária - e politicamente apropriada - para cada situação (León, 2012).

Vale salientar que, em relação à restrição do uso da força, esta não deve ser entendida como proibição da ação enérgica quando necessária, mas sim da adequação do uso da força aos dispositivos legais aplicados a cada operação. Assim sendo, partindo da necessidade de tal regulação da necessidade de atender aos Direitos Humanos, que são considerados como marco inicial da regulação do uso da força, cuja definição, dada por Luño (2005) é "o conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos em nível nacional e internacional"

A partir da definição de Direitos Humanos se desdobram o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) e o Direito Internacional Humanitário (DIH). O Direito Internacional dos Direitos Humanos é o ramo do Direito Internacional Público que tem como objetivo garantir o pleno exercício da dignidade humana. Por sua vez, o Direito Internacional Humanitário é o ramo do direito Internacional Público que tem como objetivo regulamentar a mais excepcional das circunstâncias: a guerra (Palma, 2009).

A relação entre tais ramos do direito fica evidenciada quando se observam suas respectivas finalidades. Assim sendo, enquanto o DIH foi concebido para o tempo de guerra, o DIDH tem maior aplicação durante a paz, não obstante tenha aplicação em qualquer tempo e lugar, inclusive nas oportunidades de uso da força em situações de Não-Guerra. A partir daí o Direito Operacional Militar irá se adequar ao contexto no qual a operação se desenvolve, tendo como marco regulatório o DIH, o DIDH ou ambos.

A característica inerente ao Direito Operacional Militar de ferramenta acessória ao planejamento das operações fica evidenciada quando se trata da responsabilidade pelo uso da força. No âmbito do DIH tal responsabilidade recai sobre os comandantes. Segundo Cinelli (2016), a Doutrina Militar da Responsabilidade do Comando tem origem após a 1ª Guerra Mundial, quando se tentou julgar os principais criminosos de guerra. Tal doutrina evoluiu a partir das decisões em Nuremberg, Tóquio e do Conselho 10 (todos ligados à 2ª guerra Mundial), dos tribunais para a Ex-Iugoslávia e Ruanda. Houve, ainda uma positivação gradativa da matéria, especialmente pelo Protocolo Adicional I das Convenções de Genebra de 1948.

A fim de conferir maior segurança aos comandantes, bem como evitar a falta de adequação do uso da força ao contexto legal vigente e a consequente responsabilização dos militares por violações ao DIH e ao DIDH, é oportuno que o Direito Operacional Militar seja incorporado ao planejamento das operações militares. Tal incorporação serve como ferramenta acessória para adequação do uso da força ao problema militar apresentado, aos marcos legais pertinentes, e em consequência, ao princípio da legitimidade.

3 As regras de engajamento e a regulação do uso da força

A regulação do uso da força leva em consideração a maneira como o ordenamento jurídico trata do assunto, tanto o ordenamento interno norteado pela constituição do respectivo Estado, quanto os tratados internacionais assinados pelo país que emprega suas Forças Armadas relacionados à matéria. Essas normas farão com que o

Estado, como detentor do monopólio do uso da força, regule tal uso a fim de evitar danos colaterais desnecessários por ocasião do desenvolvimento de operações militares. Tal regulação, como já abordado, se dá por meio do estabelecimento de regras de engajamento. Assim sendo, vejamos como alguns países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) legislam sobre a matéria.

A Espanha, trata o assunto subordinando o uso da força à vontade do nível político. Segundo León (2012), as regras de engajamento emanam da autoridade política. Ao observar o nível tático da condução das operações, a questão da obediência hierárquica confere às regras de engajamento uma excludente de ilicitude ao soldado que as seguir. Segundo Fernandez-Tresguerres (2007) as regras de engajamento, embora não sejam instrumento de natureza jurídica, mas sim de natureza operativa, poderiam amparar a conduta do militar com a excludente de ilicitude legítima defesa, uma vez que tais regras, principalmente nos tempos de paz, sempre lhe deixam a salvo este direito. Com o objetivo de facilitar o cumprimento das ordens por todos os escalões envolvidos em uma operação militar, o mesmo autor assinala que as regras de engajamento são executadas por soldados, e por esta razão, devem ser muito claras, facilmente inteligíveis, memoráveis e práticas. Do ponto de vista militar, são os elementos técnicos que facilitam a operação e do ponto de vista jurídico, garantem o cumprimento do sistema jurídico vigente, nacional e internacional.

No caso português, pode-se observar que a regulação do uso da força parte do Estado que estabelece as limitações para tal uso. Neste sentido, Carreira (2004), considera que a regulação se dá por meio das regras de engajamento que constituem um dos meios para o exercício do controle político e militar do uso da força, da ameaça do uso da força ou de atividades relacionadas à sua utilização. A questão lusa reside em quem de fato é o real destinatário das regras de engajamento, uma vez que estes ora são os militares no nível tático e ora são os militares que ocupam os níveis estratégico e operacional. Segundo o autor, os destinatários são, antes de tudo, os comandantes que tomam decisões políticas e estratégicas na área de operações. Para o resto dos militares atuando individualmente em um nível tático, o conteúdo das regras de engajamento deve, de preferência, ser traduzido em ordens concretas. Há, portanto, no caso português, o entendimento de que as regras de engajamento terão ora natureza política, ora natureza técnico-militar (LEÓN, 2012) e de que este caráter heterogêneo deverá ser adequado ao caso concreto.

O caso francês, segundo Martineau (2004), verifica também uma excludente de ilicitude ao soldado que seguir as regras de engajamento. Nesse sentido, o referido autor acredita que as regras de engajamento são ordens do comandante e, logo, a obediência a tais ordens trata-se do caso da excludente de ilicitude de obediência hierárquica, desde que as forças sejam empregadas por força de ordens emanadas de uma autoridade legítima, assim considerada a autoridade pública competente para tal. Assim sendo, basta que tal ordem não seja manifestamente ilegal que estará afastada a ilicitude. Desta maneira, a obediência às regras de engajamento por parte dos subordinados lhes confere segurança jurídica em suas ações.

As regras de engajamento são interpretadas na Alemanha de maneira *sui generis*. Durante o período da guerra fria as Forças Armadas alemãs permaneceram em posição defensiva a espera de uma agressão. Segundo León (2012), neste caso as regras de engajamento seriam irrelevantes, uma vez que caso o militar alemão fosse empregado, este agiria em legítima defesa. Outra interpretação dada pelos alemães é a do caso do envio de tropas ao exterior ocorrido a partir da década de 1990. De acordo com Merz (2007), houve uma transição de compromisso altruísta com seu território para uma força de intervenção. Isto levou a uma adequação às

normas vigentes para este tipo de emprego. Assim sendo, o livro branco da defesa alemão destaca que o Direito Internacional Humanitário e as Regras de Compromisso estabelecidas para a operação fazem parte do processo de comando e controle das Forças Armadas alemãs. O referido documento destaca, ainda, o papel dos assessores jurídicos, encarregados da interpretação das resoluções das Nações Unidas, do *Status of Force Agreement* (SOFA) e das regras de engajamento, bem como a revisão dos planos de operações para assegurar sua conformidade com as normas do Direito Internacional Humanitário. Assim sendo, deve-se observar que, no caso alemão, as operações militares levam em consideração os parâmetros jurídicos dentro do processo decisório. Quanto à natureza jurídica da regulação do uso da força, este assunto ainda é controverso na Alemanha uma vez que, em relação as regras de engajamento, não há consenso se estas constituem a excludente de ilicitude de obediência hierárquica. Segundo Von der Groeben (2010), a natureza jurídica das regras de engajamento na Alemanha não está clara e, portanto, é questionável se elas podem servir de justificação em qualquer caso. O referido autor, destaca a ausência dos ritos legislativos inerentes à elaboração das leis, sendo esta uma causa significativa para não considerar as regras de engajamento como excludente de ilicitude.

A regulação do uso da força na Grã Bretanha encontra amparo no direito inglês. Acerca da consideração das regras de engajamento como ordens diretas, e logo, como excludente de ilicitude, o ordenamento jurídico britânico não considera que tais regras tenham este valor. Não há sequer uma menção ao assunto no *Manual of Service Law*. A doutrina militar britânica, de acordo com o *Joint Service Manual of the Law of Armed Conflict* (Reino Unido, 2004), define as regras de engajamento como diretrizes dirigidas a comandantes operacionais que estabelecem as circunstâncias e restrições sob as quais a força pode ser aplicada pelas Forças do Reino Unido para alcançar objetivos militares no desenvolvimento da política do governo do Reino Unido. Aqui percebemos uma subordinação do uso da força à vontade política e um caráter de adequação desse uso, particularmente com caráter restritivo. O mesmo documento, em relação às regras de engajamento, afirma que não são leis, mas ajudam comandantes e soldados a operar dentro da lei ou quaisquer

restrições políticas sob as quais eles estão operando. A doutrina britânica considera também indissociável da atividade militar o direito de seus soldados usarem a força sob o manto da legítima defesa, fato que se confirma no *UK Defence Doctrine*, que apresenta a autodefesa – quando razoável e necessária – como um acompanhamento inseparável das regras de engajamento (Reino Unido, 2014).

Nos Estados Unidos o uso da força também observa parâmetros regulados pelas regras de engajamento. Este instrumento, segundo Solís (2010), reflete a necessidade do comando de controlar o uso da força por seus subordinados e tais regras são os meios à sua disposição para conseguir isso. Numa época em que um único soldado pode realmente decidir a batalha, quer faça uso inteligente ou desastroso da força, os comandantes precisam desse meio. De acordo com León (2012), as regras de engajamento, quanto ao valor jurídico, nos Estados Unidos são tratadas como ordens gerais e servem como termo para averiguar se uma ordem é legítima ou não, podendo confirmar ou não a responsabilidade de quem a cumpra. Prestam-se, ainda, a assegurar a máxima coerência entre a ação política e a ação militar do Estado. As fontes legais que fornecem a base para as regras de engajamento são complexas e incluem os princípios consuetudinários e de direito dos tratados das leis da guerra (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015). Em mais uma oportunidade, verifica-se a adequação do uso da força ao ordenamento jurídico presente nas operações.

No Brasil há a regulação do uso da força no âmbito externo e no âmbito interno. Em se tratando do âmbito externo, as regras vêm através das normas do Direito Internacional dos Conflitos Armados. No contexto das missões de paz, temos que “o mandato da missão, as regras de engajamento e os acordos sobre o emprego da Força (as normas jurídicas com relação às tropas estrangeiras em função do país anfitrião) constituirão instrumentos importantes de orientação para a conduta das ações por parte das tropas da ONU” (MD, 2011, p. 29).

No âmbito interno, as regras de engajamento são caracterizadas pela adaptação do uso da força às regras vigentes para a consecução de objetivos políticos. Quanto à natureza jurídica, Silva (2017) afirma que para a realidade do Direito Operacional Militar brasileiro, as regras de engajamento têm “natureza jurídica de ordem emanada pela autoridade militar competente”, podendo ser consideradas como

excludente de culpabilidade, conforme prevê o artigo 38, alínea b do Código Penal Militar (CPM), ou como excludentes de ilicitude, a depender do teor. O mesmo autor, dialogando com Lee (2015) afirma que, na dimensão política, as regras de engajamento asseguram “que as políticas e os objetivos de uma nação sejam refletidos nas ações dos militares que conduzem as operações” (SILVA, *idem*). Diferencia-se, no entanto, ao inserir como ponto de atenção da política a influência da opinião pública, seja a dos cidadãos nacionais, seja da comunidade internacional. Isso faz com que, na elaboração, sejam levados em consideração fatores como valores, crenças, tradições, costumes e educação da população que vive no local onde a Força Armada irá atuar, uma vez que qualquer desrespeito, ainda que pequeno, pode gerar efeito negativo para as operações militares.

4 A regulação dos conflitos Armados e o Direito Operacional Militar

A regulação da guerra se mostrou mais eficiente a partir do século XIX com o nascimento do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA), também conhecido como Direito Internacional Humanitário (DIH). Tal gênese se deve a dois fatos históricos. O primeiro deles foi a entrada em vigor durante a guerra civil americana do Código de Lieber. Tal diploma legal consistia no formato de uma declaração de direitos e deveres do soldado em um conflito. Foi a primeira tentativa de estabelecer um rol de instruções para as forças em campanha, as leis e costumes da guerra (Cinelli, 2016). Nascia aí o que atualmente é conhecido como Direito de Haia. O segundo fato histórico que marca o nascimento do Direito Internacional Humanitário foi a observação de Henry Dunnant dos resultados da batalha de Solferino em 1859, durante a segunda guerra de independência italiana. Segundo Cinelli (*idem*), o que mais chocou Dunant foi a falta de esforço por parte dos exércitos com relação ao atendimento aos feridos. Henry Dunnant contribuiu para a criação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CIVV) em 1863 e a partir daí foi assinada em 1864, a primeira Convenção de Genebra em 1864, dando sequência a uma série de tratados internacionais pactuados sob a égide da CIVV, considerando assim, tais fatos como o nascimento do DIH. Assim sendo, em se tratando de regulação de conflitos armados, percebe-se que existem duas vertentes do DIH, quais sejam: O direito de Haia e o direito de Genebra.

O Direito de Haia objetiva regulamentar a condução das hostilidades restringindo meios e métodos de combate e proibindo o uso de determinadas armas (Palma, 2009). O Direito de Genebra objetiva salvaguardar e proteger as vítimas de conflitos armados (Brasil, 2011). Deve-se considerar, ainda, a existência do termo Direito de Nova York para designar o envolvimento das Nações Unidas com o DIH. Tal envolvimento se deu com a Conferência de Teerã em 1968 quando foi adotada uma resolução de direitos humanos em tempo de guerra (Palma, 2009). De maneira geral, as três denominações tratam da regulação do uso da força por meio do DIH e visam, sobretudo, restringir meios e métodos de combate e proteger quem não participa, ou não participa mais, das hostilidades.

No seu mister de regular o conflito armado, o DIH segue princípios que norteiam sua aplicação. São 5 os princípios do DIH: distinção, limitação, proporcionalidade, necessidade militar e humanidade. O Ministério da Defesa (2011, p. 14-15) define tais princípios como se segue:

Distinção – distinguir os combatentes e não combatentes. Os não combatentes são protegidos contra os ataques. Também, distinguir bens de caráter civil e objetivos militares. Os bens de caráter civil não devem ser objetos de ataques ou represálias.

Limitação – o direito das Partes beligerantes na escolha dos meios para causar danos ao inimigo não é ilimitado, sendo imperiosa a exclusão de meios e métodos que levem ao sofrimento desnecessário e a danos supérfluos.

Proporcionalidade – a utilização dos meios e métodos de guerra deve ser proporcional à vantagem militar concreta e direta. Nenhum alvo, mesmo que militar, deve ser atacado se os prejuízos e sofrimento forem maiores que os ganhos militares que se espera da ação.

Necessidade Militar – em todo conflito armado, o uso da força deve corresponder à vantagem militar que se pretende obter. As necessidades militares não justificam condutas desumanas, tampouco atividades que sejam proibidas pelo DICA.

Humanidade – o princípio da humanidade proíbe que se provoque sofrimento às pessoas e destruição de propriedades, se tais atos não forem necessários para obrigar o inimigo a se render. Por isso, são proibidos ataques exclusivamente contra civis, o que não impede que, ocasionalmente, algumas vítimas civis sofram danos; mas todas as precauções devem ser tomadas para mitigá-los.

Além dos princípios do DIH abordados, há a Cláusula Martens, proposta pelo professor de direito internacional Fyodor Fyodorovich Martens, delegado russo durante a Primeira Conferência Internacional da Paz de 1899, em Haia. Segundo Palma (2009), o objetivo da cláusula é aplicar o princípio da humanidade aos casos omissos ainda não contemplados pelo DIH. Assim sendo, segundo a referida autora, diante da omissão do DIH, as partes envolvidas no conflito não teriam liberdade ilimitada na escolha de meios e métodos de combate ou no tratamento de pessoas sob seu poder em tempos de guerra.

A relação do DIH com o Direito Operacional Militar se dá por meio da adequação do uso da força às regras estabelecidas para um conflito armado. A doutrina militar dos países que já adotam o Direito Operacional Militar traduz esta relação por meio de manuais.

Na doutrina do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), o que se considera Direito Operacional Militar é chamado de *Law of war*. Este conceito, bem como outros consagrados no DIH estão consubstanciados no manual de mesmo nome. De acordo com este manual a lei da guerra é conceituada da seguinte maneira:

a lei da guerra é parte do direito internacional que regula o recurso à força armada; a conduta das hostilidades e a proteção das vítimas de guerra nos conflitos armados internacionais e não internacionais; ocupação beligerante; e as relações entre Estados beligerantes, neutros e não-beligerantes . (Estados Unidos, 2015)

Percebe-se então a regulação do uso da força pela doutrina militar daquele país. Tal regulação trata de vários assuntos relativos à condução das hostilidades seguindo princípios do DIH.

A doutrina militar colombiana também relaciona o Direito Operacional Militar com o DIH. Assim sendo, o manual de *Derecho Operacional Terrestre* também estabelece a aplicação do DIH na regulação das hostilidades, seguindo os princípios daquele ramo do direito. Desta maneira, a doutrina militar colombiana estabelece que:

O uso legítimo e obrigatório da força pelas Forças Armadas se desenvolve em dois marcos jurídicos: o Direito Internacional Humanitário (DIH) e Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), sendo o primeiro aplicado na presença de um conflito armado e o segundo, aplicado em todo o momento. (Colômbia, 2016).

As Forças Armadas equatorianas estabeleceram a regulação do uso da força prevendo em sua doutrina o DIH como marco regulador. A regulação do uso da força por meio do DIH se dá naquele país nas operações militares para proteção da soberania e integridade territorial. Neste caso, a referida doutrina estabelece que, neste tipo de operação, o uso da força é o primeiro recurso, portanto, ele deve estar necessariamente em conformidade com as disposições estabelecidas por DIH (Equador, 2014)

O Brasil, embora ainda não possua consolidado em sua doutrina militar o conceito de Direito Operacional Militar, estabelece o DIH como marco regulador das operações militares dentro de um contexto de conflito armado. A adoção de tal regulação na doutrina militar brasileira deriva dos tratados internacionais referentes ao assunto dos quais o Brasil é signatário. A incorporação dos princípios do DIH à doutrina militar nacional se dá por meio do Manual de Direito Internacional dos Conflitos Armados do Ministério da Defesa, portanto, resta ao Brasil somente incorporar o conceito de Direito Operacional Militar à sua doutrina a fim de facilitar o planejamento das operações militares adequando-as aos parâmetros de limitação do uso da força.

As consequências da não regulação do uso da força por parte das Forças Armadas se dão por meio da responsabilização penal

daqueles que, porventura, não observarem as regras estabelecidas pelo DIH para um conflito armado. Tal inobservância pode vir a ensejar a ocorrência de crimes de guerra a serem processados e julgados pelo Tribunal Penal Internacional. O Direito Operacional Militar consiste em uma ferramenta assessória ao planejamento de operações militares no contexto de um conflito armado e, logo, surge como uma maneira de adequar o uso da força e mitigar consequências no âmbito do Tribunal Penal internacional.

5 O Direito Operacional Militar adequado às situações de não-guerra

O emprego de Forças Armadas em operações diversas daquelas consideradas como conflito armado também encontra regulação do uso da força. Neste contexto, o marco regulatório para a limitação do uso da força não é mais o DIH. A regulação, nestes casos, irá depender do contexto em que se desenvolvem as Operações Militares.

No caso das operações militares em situação de não-guerra, o uso da força é regulado pelo respeito aos direitos humanos. O exemplo da doutrina colombiana ao definir os fundamentos da aplicação da força nestes casos, estabelece que onde não há aplicação do DIH por falta de um conflito armado internacional ou critérios objetivos para determinar que um conflito armado de natureza não-internacional está presente, a norma aplicável é geral, ou seja, a Lei Internacional dos Direitos Humanos (DIDH).(Colômbia, 2016).

No mesmo sentido, no caso do uso da força em operações diversas de um conflito armado, a doutrina militar equatoriana estabelece que a proteção dos direitos humanos estabelece limites claros para o uso da força por membros das Forças Armadas (Equador, 2014). O DIDH constitui o corpo jurídico composto por instrumentos globais e regionais tendo cada espécie de tratado uma forma de mecanismo de controle. Segundo Palma (2009), o DIDH é aplicável em tempo de paz e, logo, pode-se inferir que a adequação do uso da força nestes casos segue os parâmetros estabelecidos por este ramo do direito.

Ainda em relação a situação de não-guerra, a adequação do uso da força nos casos de emprego em missões de paz segue diplomas legais específicos. Assim sendo, a elaboração de regras de

engajamento que limitam o uso da força são de natureza, predominantemente defensivas. Tais regras contemplam a necessidade potencial de ações ofensivas, se necessário, para assegurar a implementação das tarefas atribuídas à Força de Paz e, também, definem as circunstâncias em que se justifica o uso da força, em situação de legítima defesa. Neste caso, as regras de engajamento são desenvolvidas pelo *Department of Peacekeeping Operation* (DPKO). Segundo Cruz (2013), quando no desenvolvimento de uma missão, os seus contribuintes e o Conselho de Segurança devem guiar-se pelo próprio mandato da missão e suas regras de engajamento que são estabelecidas de acordo com as especificidades daquela operação. O Ministério da Defesa, em seu manual de Operações de Paz, regula o uso da força neste tipo de operação da seguinte maneira:

Apesar de serem, por natureza, predominantemente defensivas, as regras de engajamento contemplam a necessidade potencial de ações ofensivas, se necessário, para assegurar a implementação das tarefas atribuídas à Força de Paz e, também, definem as circunstâncias em que se justifica o uso da força, em situação de legítima defesa. (Brasil. 2013)

No caso do emprego das Forças Armadas brasileiras na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) o referido mandato, claramente definido como de Capítulo VII da Carta da ONU, não fugiu a essa visão. Segundo Nunes (2015), tal mandato concedeu ao Componente Militar, detentor do monopólio do uso da força no terreno, o uso da força em autodefesa e em defesa do mandato, o que facultava o emprego de meios, técnicas e táticas ofensivas para a implementação dos objetivos da missão. Percebe-se então que a regulação do uso da força, em ambos os casos, contempla a hipótese de legítima defesa dos participantes da missão.

A doutrina militar brasileira enumera as principais fontes legais para o planejamento das operações de paz: o mandato da missão, o acordo sobre o status da força (Status of Force Agreement - SOFA) e as diretrizes para uma Operação de Paz (Guidelines). No âmbito

das Nações Unidas, o mandato é resultante de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU. É o documento formal que estabelece uma Operação de Paz, contendo os seus fundamentos e objetivos a atingir. O acordo acerca do status da força é um documento firmado entre a nação anfitriã e o Organismo Internacional que implementa a Operação de Paz, onde são definidas a situação detalhada da missão, dos seus elementos e a sua situação legal. As Diretrizes, elaboradas pelo DPKO para cada uma das Operações de Paz e distribuídas aos países que cederam seus contingentes, estabelecem orientações de carácter operativo, administrativo, financeiro e logístico (Brasil 2013).

A aplicação do conceito de Direito Operacional Militar às operações de paz se dá na adequação do uso da força a este contexto. Neste mister, os militares responsáveis pelo planejamento e execução de tais operações devem levar em consideração os marcos legais vigentes a fim de adequar o uso da força à legalidade.

6 Considerações finais

Com base no exposto, podemos inferir que o Direito Operacional Militar constitui-se em uma ferramenta importante aos comandantes militares para realização de um adequado planejamento das operações militares, levando-se em consideração o contexto jurídico vigente. Neste sentido, destacamos seis características desta ferramenta.

A primeira é que o Direito Operacional Militar, por meio das regras de engajamento, serve como ferramenta para adequar o uso da força à consecução de objetivos estabelecidos no nível político. Como segunda característica, destaca-se que é inerente ao Direito Operacional Militar a observância do Direito Internacional Humanitário na condução de operações dentro do contexto de conflitos armados e a do Direito Internacional dos Direitos Humanos nos demais casos. A terceira característica consiste na adequabilidade do Direito Operacional Militar, uma vez que, para cada tipo de operação, este irá adequar o uso da força ao ordenamento jurídico vigente no contexto em que a operação militar é desenvolvida. A quarta característica é o uso de regras de engajamento como forma de traduzir aos soldados a regulação do uso da força. A necessidade da participação de assessores jurídicos no processo decisório surge como a quinta característica do Direito operacional Militar, a fim de dar

ferramentas aos comandantes para a devida adequação do uso da força. A sexta característica é a de que, independente do contexto em que se desenvolvam as operações militares, aos soldados é garantido o uso de seu armamento em legítima defesa.

A incorporação do conceito de Direito Operacional Militar à doutrina militar já ocorre nos países citados no presente estudo. No caso brasileiro, como visto, especificamente na doutrina militar, há uma gama de documentações esparsas que tratam da adequação do uso da força, porém tal conceito ainda não foi incorporado à doutrina brasileira. O uso desta ferramenta proporcionará aos comandantes militares melhor avaliação do ambiente operacional, o que certamente, evitará perdas nas dimensões humana e informacional do ambiente operacional.

As Forças Armadas brasileiras vem sendo empregadas com frequência em operações de Garantia da Lei e da Ordem e em missões de paz. Vale lembrar que estas operações correspondem a diferentes contextos, sobretudo acerca de aspectos jurídicos. Assim sendo, o Direito Operacional Militar surge como ferramenta para o assessoramento na adequação do uso da força nestes casos específicos, sem olvidar-se, contudo, da adequação do uso da força em um contexto de conflito armado.

Referências

ALEMANHA. White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. Federal Ministry of Defence (2006), Bonn, p. 6. Disponível em: http://merln.ndu.edu/whitepapers/germany_white_paper_2006.pdf. Acesso em: 23 de agosto de 2017.

BARNES JUNIOR, Rudolf C.. Legitimacy and the Lawyer in Low-Intensity Conflict (LIC): Civil Affairs Legal Support. The Army Lawyer, Charlottesville, p.5-9, out. 1988. Disponível em: <https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/10-1988.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal. Brasília, DF, 5 out. 1988.

_____ Manual de Operações de Paz – MD34-M-02 2013. 2013

_____ Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2012

CARREIRA, José Manuel Silva. O Direito Humanitária, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares. Lisboa: Edições Culturais da Marinha, 2004. (Coleção Cadernos Navais). Disponível em: <file:///C:/Users/Rafael/Downloads/cadernos_navais_n11_outubro_dezembro_2004.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017.

CINELLI, Carlos Frederico. Direito Internacional Humanitário: ética e legitimidade no uso da força em conflitos armados. Curitiba. Juruá 2016.

COLÔMBIA. EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA. . Derecho Operacional Terrestre. Bogotá: Imprenta Militar del Ejército, 2017. 29 p. Disponível em: <https://www.cemil.mil.co/?idcategoria=407457>. Acesso em: 17 ago. 2017.

COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES. EB70-MC-10.223: Operações. 5 ed. [s.i.]: [s.i], 2017.

CRUZ, Cláudia Pfeifer. A evolução do uso da força nas operações de paz das Nações Unidas. Universidade federal do Rio Grande do Sul. 2013. Disponível em: < https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/96717/000917412.pdf?sequence=1> acesso em 18 de agosto de 2017.

EQUADOR, Manual de Derecho en las Operaciones Militares. Ministério de Defensa Nacional 2014. Disponível em: < http://intranet.esforse.mil.ec/intranet/index.php/servicios/documentos/manuales/05-manuales-militares/174-22-manual-de-derecho-en-las-operaciones-militares/file> Acesso em 20 de agosto de 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Office Of General Counsel. Department Of Defence. Department of Defence Law of War Manual. Washington: Department Of Defence, 2015. 1176 p. Disponível em: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Law-of-War-Manual-June-2015.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Chairman Of The Joint Chiefs Of Staff. Department Of Defense (DOD). DOD Dictionary of Military and Associated Terms. [s.i.]: [s.i.], 2017. 388 p. Atualizado em Agosto/2017.. Disponível em: <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/dictionary.pdf>. Acesso em: 25 out. 2017.

FERNÁNDEZ-TRESGUERRES, José Antonio. Reglas de Enfrentamiento (ROE). In: CONGRÈS INTERNATIONALE DE DÉFENSE SOCIALE, 15., 2007, Toledo. Anais... . Toledo: Sids, 2007. p. 217 - 224. Disponível em: <http://www.defensesociale.org/warandpiece/15.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

GRAHAM, David E.. Operational Law: A Concept Comes of Age. The Army Lawyer, Charlottesville, p.9-12, jul. 1987. Disponível em: <https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/07-1987.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

LEE, David H. (Ed.). *Operational Law Handbook. Charlottesville: The Judge Advocate General's Legal Center And School, 2015. 502 p. Disponível em: <http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/pdf/operational-law-handbook_2015.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.*

LEÓN, Rodrigo Lorenzo Ponce de. *Las Reglas de Enfrentamiento (ROE) como Paradigma del Estado de Derecho en Operaciones Militares. In: PREMIOS DEFENSA - MODALIDAD "JOSÉ FRANCISCO DE QUEROL Y LOMBARDEO", 2012, Ministerio de Defensa, 2012. p. 1 - 185. Disponível em: <http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/actividades/fichero/2012_PreDefQuerolyLombardero_Las_ROExs.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.*

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.*

MARTINEAU, François. *Les règles d'engagement en 10 questions. Doctrine: Revue militaire générale, [s.i.], n. 4, p.18-20, set. 2004. Disponível em: <http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/content/download/3338/51249/file/doctrine04_FR.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2017.*

MERZ, S. (2007), *Still on the way to Afghanistan? Germany and its forces in the Hindu Kush*, Project Paper, Stockholm International Peace Research Institute, Solna, pp. 2 & 3. Acesso em: <<http://www.sipri.org/research/conflict/publications/merzUH>>. Acesso em: 20 de agosto de 2017.

MINISTÉRIO DA DEFESA. EB20-MF-10.102: *Doutrina Militar Terrestre. 1 ed. [s.i.]: [s.i.], 2014.*

MINISTÉRIO DA DEFESA. MD35-G-01: *Glossário das Forças Armadas. 5 ed. [s.i.]: [s.i.], 2015. 288 p.*

MINISTÉRIO DA DEFESA. MD34-M-03: *Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas. 1 ed. [s.i.]: [s.i.], 2011. 48 p.*

NUNES, José Ricardo Vendramin. *Treinamento para o Batalhão Brasileiro desdobrado na MINUSTAH: a consolidação de um modelo. Brasília. Instituto Igarapé. 2015. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AE-13_Brasil-e-Haiti.pdf> acesso em: 30 de agosto de 2017.*

PALMA, Najla Nassif. Curso de Direito Militar. Direito Internacional Humanitário e Direito Penal Internacional. Fundação Trompowsky. Rio de Janeiro 2009.

REINO UNIDO. Development Concepts And Doctrine Centre. Ministry of Defence. Joint Doctrine Publication 0-01: UK Defence Doctrine. 5. ed. Swindon: The Development, Concepts And Doctrine Centre, 2014. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389755/20141208-JDP_0_01_Ed_5_UK_Defence_Doctrine.pdf>. Acesso em: 8 set. 2017.

_____. UK Ministry of Defence (2009), Manual of Service Law Volume 1 & 2. Disponível em:< <https://www.gov.uk/government/publications/court-guide-manual-of-service-law-jsp-830-volume-2>>. Acesso em 08 de setembro de 2017.

REINO UNIDO. The Joint Doctrine & Concepts Centre. Ministry Of Defence. Joint service manual of the law of armed conflict. Swindon: The Joint Doctrine & Concepts Centre, 2004. Disponível em: < https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27874/JSP3832004Edition.pdf>

SILVA, Cláudio Alves da. O que é Direito Operacional Militar? 2016. Disponível em: <<https://calaudyo.jusbrasil.com.br/artigos/.../o-que-e-direito-operacional-militar>> Acesso em : 31 Agosto 2017.

SILVA, Claudio Alves da. As Regras de Engajamento como Tema Fundamental de Direito Operacional Militar. 2017. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/stm/noticia/26757/ROE—As-Regras-de-Engajamento-como-Tema-Fundamental-de-Direito-Operacional-Militar/>>. Acesso em: 8 set. 2017.

SOLÍS, G.D. (2010), The Law of Armed Conflict: International Humanitarian Law in War, Cambridge University Press, New York, p. 495. Disponível em:< <https://academic.oup.com/jcsl/article-abstract/16/3/555/777801/Gary-D-Solis-The-Law-of-Armed-Conflict>> Acesso: 02 de setembro de 2017.

VON DER GROEBEN, C. (2010), Criminal Responsibility of German Soldiers in Afghanistan: The Case of Colonel Klein, German Law Journal, vol. 11, nº 5, pp. 469-491, p. 489. Disponível em: <http://www.germanlawjournal.com/pdfs/FullIssues/PDF_Vol_11_No_05_Issue%20FINAL.pdfUH>. Acesso em: 30 de agosto de 2017.

WARREN, Marc L.. Operational Law: A Concept Matures. Military Law Review, Washington, v. 152, p.33-73, 1996. Disponível em: <https://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/Military_Law_Review/pdf-files/276C79~1.pdf>. Acesso em: 5 set. 2017.

A EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO NA MARINHA DO BRASIL NO PÓS-GUERRA FRIA: O CASO DA AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA S.A.

Fernanda das Graças Corrêa¹

Resumo

O pós-Guerra Fria se tornou um período de redefinição do papel das Forças Armadas e da indústria de defesa brasileira. A falta de mercado externo, a pouca participação da indústria de defesa na economia nacional, o desemprego, a crise econômica e financeira, a recessão e falta de competitividade provocaram a falência de muitas indústrias de defesa, a reorientação de suas atividades produtivas e readequação às novas condições no mercado interno e no mercado externo. Na visão de especialistas, a Marinha do Brasil foi a que mais alcançou um índice de eficiência minimamente capaz de suprir a suas próprias demandas na defesa nacional. A inserção tecnológica combinada com estratégias assertivas respaldadas em políticas públicas desenvolvimentistas promoveram um salto qualitativo na MB tendo como um dos resultados a criação da Amazul. Assim, utilizando uma metodologia diferenciada nos estudos históricos sobre a indústria de defesa nacional, a Amazul contribuirá na compreensão de como este salto qualitativo ocorreu e como este estudo de caso poderá contribuir na inserção competitiva e na maior eficiência da indústria naval no suprimento logístico dos programas e projetos da Marinha do Brasil.

Palavras-chave: desenvolvimento tecnológico; inserção competitiva; logística de defesa; Amazul

¹ Pós-doutoranda em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Doutora em Ciência Política na área de concentração Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense. Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A./Assessoria de Planejamento Estratégico. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: fernanda.correa@amazul.gov.br

Abstract

The post-Cold War became a period of redefinition of the role the Armed Forces and the Brazilian defense industry. The lack of foreign market, the low participation of the defence industry in the national economy, unemployment, the economic and financial crisis, the recession and lack of competitiveness provoked the bankruptcy of many defense industries, the reorientation of their productive activities and the readjustment to the new conditions in the domestic market and in foreign market. In the view of experts, the Brazilian Navy was the one that most achieved an efficiency index minimally capable of meeting their own demands in national defense. Technology insertion combined with assertive strategies backed in developmental public policies promoted a qualitative leap in the Brazilian Navy that had as result the creation of Amazul. So, using a differentiated methodology in the historical studies about national defense industry, the Amazul will contribute in the understanding of how this qualitative leap occurred and how this case study will contribute in the competitive insertion and on greater efficiency of the naval industry in the logistic supply of programs and projects of the Brazilian Navy.

Keywords: technological development; competitive insertion; defense logistics; Amazul

Introdução

O esfriamento das relações político-militares entre os Estados Unidos e a União Soviética, os tratados de redução de armamentos que se seguiram, o fim da guerra Irã-Iraque, a segunda crise econômica derivada da crise do petróleo no Oriente Médio tornaram a segunda metade da década de 1980 um período icônico para a indústria de defesa brasileira. De acordo com Renato Peixoto Dagnino, na década de 1980, comparada com a década anterior, a participação da indústria de defesa no valor da produção industrial brasileira foi 0,9% inferior, a participação no Produto Interno Bruto (PIB) não alcançou 0,2% e não atendeu a expectativa de geração de emprego que era aguardada. (PROENÇA JUNIOR, 1993, p. 269). Diante deste quadro, a indústria de defesa brasileira teve que se esforçar para resistir às crises, reorientar a produtividade e se adequar às novas condições no mercado interno e no mercado externo.

Nos pós-Guerra Fria, os EUA despontando como única superpotência e a inexistência hipotética de conflitos que envolvessem o Brasil promoveram amplas discussões no Congresso acerca do papel das Forças Armadas brasileiras. Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, o papel das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, foram redefinidas como instituições nacionais permanentes e regulares sob a autoridade do presidente da república, as quais se destinariam à defesa nacional, à garantia dos poderes constitucionais e do poder da lei e da ordem. A partir desta redefinição, apesar do orçamento da defesa cada vez mais reduzido, da crise econômica, da recessão e da descontinuidade sucessiva dos investimentos nos programas e projetos das Forças Armadas, a partir da segunda metade da década de 1990, novas instituições e políticas públicas voltadas para a defesa nacional foram criadas e, gradualmente, em especial, no início do século XXI, segmentos civis foram envolvidos nas discussões sobre o papel das Forças Armadas, sobre suas diretrizes e objetivos estratégicos e sobre a atuação da indústria de defesa nacional.

Apesar de todos os esforços para garantir a paz no ambiente anárquico do sistema internacional, a luta pelo poder, a sobrevivência e a glória permanecem como problemas cruciais e permanentes ainda hoje na história da humanidade. Embora estejamos em pleno século XXI, os conflitos continuam sendo uma constante nas relações entre os povos e nas relações internacionais. A trindade de Carl Von

Clausewitz ainda hoje é válida como base analítica para entender o resultado de qualquer conflito. De acordo com Clausewitz, *"há duas coisas que podem substituir a impossibilidade de resistir e de fornecer motivos para a paz. Em primeiro lugar é a improbabilidade do êxito e, em segundo, o preço excessivo que é necessário pagar"*. (CLAUSEWITZ, 1979, p. 93) Sendo a guerra dominada por um fim político, o valor deste objetivo é o que determinará os sacrifícios necessários para a realização da guerra. Embora capacidade militar também seja essencial na guerra, a incerteza sempre será uma constante e a própria história tem demonstrado que, mesmo havendo assimetria entre os beligerantes, o mais fraco muitas vezes pode vencer.

Acredita-se neste trabalho que a tecnologia pode mudar o curso da guerra. Na história da humanidade, desde o uso do fogo e do ferro até o uso da pólvora, a tecnologia teve grande importância no desfecho de conflitos. É notório o esforço que as principais potências mundiais fazem para aumentar o abismo vertiginoso de capacidade tecnológica militar com o resto do mundo. Neste sentido, se o Brasil almeja participar dos processos decisórios globais, é imprescindível que diminua este abismo investindo em indústria, ciência, tecnologia e inovação, demonstre ter condições de prover meios necessários para atender aos objetivos estratégicos do Estado na guerra, aumentar a sensação de segurança e garantir a soberania nacional.

Um dos objetivos neste estudo é promover o debate, dentro do contexto acadêmico, de especialistas de diferentes grupos de estudos, diferentes universidades e de diferentes tempos históricos que ressaltam como dentre as três Forças Armadas, a Marinha foi a que mais alcançou um índice de eficiência capaz de suprir as suas próprias demandas. Um segundo objetivo é analisar como a racionalidade das políticas públicas, como a Política de Defesa Nacional, a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco da Defesa (LBD), contribuiu no salto qualitativo na Marinha do Brasil tendo na criação da empresa Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (Amazul) um dos seus principais resultados no alcance desta eficiência. As ferramentas metodológicas empregadas neste artigo perpassam por estudo de caso, entrevistas e pela logística de defesa a fim de mapear, identificar, avaliar e verificar se a Amazul é o resultados dos investimentos contínuos em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) da Marinha do Brasil.

Os estudos sobre a indústria de defesa nacional no pós-Guerra Fria

Não havia um consenso entre os acadêmicos da área de ciências humanas sobre os estudos da indústria de defesa nas universidades brasileiras, em especial, entre os anos de 1964 à 1985. Neste período, a maior parte dos estudos sobre defesa estavam mais ambientados em empregos de meios militares na repressão interna. De acordo com José Drummond Saraiva, não havia um consenso nem sobre o conceito de indústria de defesa na academia. Conforme este autor elucida,

durante anos, fomos submetidos a um verdadeiro "jogo de palavras". A indústria bélica, brasileira de armas, de armamentos, de material de defesa ou de material de emprego militar era apresentada, via mídia, face à inexistência de informações suficientemente trabalhadas, como estrutura homogênea, apesar dos esforços realizados por inúmeros pesquisadores para desvendar seus "segredos". (PROENÇA JUNIOR, 1993, p. 62)

A partir da segunda metade da década de 1980, a indústria de defesa passou a ser mais abertamente discutida na academia sobre outros ângulos. Foi neste contexto que grupos de estudos sobre defesa se originaram na academia, tais como o Grupo de Estudos Estratégicos (GEE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), o Núcleo de Estudos Estratégicos (Nest) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e o Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares de Sousa da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). O UFJF/Defesa foi fundado por Expedito Carlos Stephani Bastos em 2003. Este Centro de Pesquisas Estratégicas foi criado em 2005. Também houve iniciativas semelhantes; porém, mais abrangentes, na Universidade de Brasília (UnB) e na Universidade de São Paulo (USP).

Entre 1989 e 1991, o GEE/UFRJ organizou o Simpósio Indústria Bélica Brasileira com o apoio do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PADCT) e do Fórum de Ciência e Cultura desta mesma universidade. Em 1993, dos trabalhos apresentados

nos grupos de pesquisa criados neste Simpósio, sob a organização de Domício Proença Júnior, um dos precursores desta temática na UFRJ, surgiu o livro intitulado *Uma avaliação da indústria bélica brasileira: defesa, indústria e tecnologia*. Este livro reuniu diversos pesquisadores de diversas instituições acadêmicas que, em grupos de estudo ou isoladamente, há anos se dedicavam a estudar a indústria de defesa, tal como José Drummond Saraiva, o próprio Proença Junior, Paulo Moreira Franco, Ken Conca, José de Souza Rodrigues, Arnaldo de Souza Cabral, Renato Peixoto Dagnino e Patrice Franko-Jones.

O desenvolvimento tecnológico na Marinha do Brasil

O desenvolvimento tecnológico nas Forças Armadas se deu de maneira diferente em cada uma das forças. Na concepção de Proença Júnior e de Paulo Moreira Franco, das três forças, o discurso da Marinha do Brasil (MB) era o que mais se sintonizava com as formulações empregadas internacionalmente na esfera da defesa. Segundo eles,

o planejamento da Marinha leva em conta o aspecto peculiar da segurança do Brasil, que é não estar sujeito a uma necessidade de defesa permanente, nem próximo à áreas conflitadas. A solução encontrada pela Marinha é a de uma preparação para situações genéricas. Esta preparação é alicerçada na posse dos meios e na capacidade de realização de um conjunto de missões padrão da guerra naval moderna. (PROENÇA JUNIOR, 1993, p. 152)

O desenvolvimento tecnológico na MB estava exclusivamente voltado para atender as demandas da própria instituição. Os autores elencaram quatro tarefas navais de relevância na estratégia de defesa naval: o controle de área marítima, a negação do uso do mar, o ataque à terra a partir do mar e a demonstração de força. A adoção da MB pela estratégia da dissuasão, entendida pelos autores, como "*a capacidade de evitar a agressão em função de uma capacidade de resposta*" (PROENÇA JUNIOR, 1993, p. 152), exigia

que a força dispusesse de meios minimamente capazes de responder rapidamente qualquer agressão. Neste sentido a eficácia seria resultado de três combinações: desempenho, aprestamento e emprego. Proença Junior e Franco destacam que

a atitude da Marinha parece voltada para a manutenção de uma infraestrutura mínima, um esqueleto, capaz de crescer e responder à quaisquer demandas de defesa no mar à médio prazo. Os recursos humanos são o elemento central desta infraestrutura: os quadros de oficiais, os especialistas de manutenção e logística, os técnicos e engenheiros de projeto e produção. A formação desses corpos técnicos leva décadas, já que isso envolve a necessidade de uma hierarquia e uma mentalidade capaz de entender estes problemas. (PROENÇA JUNIOR, 1993, p. 153)

A descontinuidade provocada por sucessivos e irregulares cortes orçamentários e o baixo salário para os funcionários civis que consolidavam uma base de especialistas capaz de prestar amplo e sólido apoio técnico-tecnológico aos projetos da MB foram elencados como os principais motivos que poderiam comprometer a eficácia desta força na defesa naval. Diante dos elevados custos que tornavam cada vez mais difícil o atendimento de forma homogênea a todos os programas e projetos desta força, a concentração de recursos no projeto do submarino nuclear foi considerada uma alternativa necessária. Contudo, na concepção de Proença Junior e Franco,

a Marinha não consideraria interessante o estabelecimento de um setor industrial militar privilegiado em relação com as Forças Armadas, fosse ele estatal ou privado. A concorrência entre as firmas e sua independência das compras militares brasileiras é vista como um elemento importante a ser preservado. (PROENÇA JUNIOR, 1993, p. 157)

As aquisições de defesa, em geral, envolvem compras, cooperação tecnológica, contratação de recursos humanos estrangeiros para o desenvolvimento de projetos específicos (importação de cérebros), transferência de tecnologia (ToT), sociedades de propósitos específicos, como *joint ventures*, licenciamentos, cessão de direitos, franquias, prestação de serviços, como assistência técnica, desenvolvimento autônomo etc. Especialmente, para a realização de desenvolvimento autônomo, é necessário que haja investimento maciço e contínuo de investimentos em indústria, recursos humanos, ciência e tecnologia.

A partir da década de 1980, a questão de viabilidade econômica e o receio de perda de capacidade operacional naval foram apontados por estes autores como os principais motivos para que a Marinha não desenvolvesse um conglomerado industrial que a privilegiasse. Embora a criação da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), em 1982, pela MB pudesse desacreditar a afirmação de Proença Junior e Franco de que esta força não tinha interesse em criar um setor industrial próprio, a finalidade precípua desta empresa era gerenciar projetos e impulsionar a construção naval brasileira, não construir navios. Somente em 1996, quando a Fábrica Almirante Jurandyr da Costa Müller de Campos (FAJCMC), produtora de munições de médio e grosso calibres, passou a pertencer à MB, a Emgepron passou a gerenciá-la. Embora desde a década de 1980, tivesse pessoal atuando no PNM, só no início do século XXI que a Emgepron foi projetada no mercado nacional e internacional como construtora naval.

O desenvolvimento tecnológico autônomo da MB foi restrito a alguns projetos, como o do submarino com propulsão nuclear. A maior parte das aquisições navais ao longo das décadas de 1980 e 1990 envolvia compras mediante contrato com empresas estrangeiras. No caso da aquisição de novos submarinos diesel-elétricos, por exemplo, as negociações foram realizadas com a empresa alemã *Howaldtswerke Deutsche Werft* (HDW), fabricante de modelos *Ingenieur Kontor Lubeck* (IKL). Todo o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) foi remodelado para que a HDW construísse os submarinos IKL com participação direta de engenheiros e técnicos brasileiros. O primeiro submarino, o Tupi, foi construído no estaleiro alemão entre os anos de 1984 e 1989. Os três seguintes submarinos desta classe foram concluídos e incorporados ao longo da década de 1990. Somente o quinto e último, o Tikuna, foi incorporado à MB em 2006.

Importante destacar que além da assistência técnica da HDW, estes submarinos tiveram bastante participação da Nuclebras Equipamentos Pesados S.A. (Nuclep) em suas construções. Segundo o almirante Elcio de Sá Freitas,

engenheiros e técnicos dos órgãos da Marinha responsáveis pelos sistemas de armas e comunicações também estagiaram na Alemanha. Com seus colegas do Arsenal e da DEN [Diretoria de Engenharia Naval]— incluindo os que compunham o GFRSA [Grupo de Fiscalização e Recebimento de Submarinos na Alemanha]—, formaram o núcleo do corpo técnico que aqui construiu três submarinos IKL-1400 e o Submarino Tikuna, com um mínimo de assistência técnica estrangeira, apesar das inevitáveis perdas por demissões que se agravaram com a desmobilização iniciada já no início da década de 1990. (FREITAS, 2011. p. 31).

Outro exemplo foi a construção das corvetas da classe Inhaúma. Embora a MB conduzisse a construção, o projeto foi concebido por meio de um contrato com a empresa alemã *Marine Technik*. As quatro corvetas foram construídas entre os anos de 1983 e 1987. Foi do projeto da classe Inhaúma que nasceu a classe de corvetas Barroso. Embora tenha havido um maior envolvimento da indústria nacional na construção desta nova classe de corvetas em território nacional, segundo o almirante Elcio Freitas,

a Corveta Barroso é o espécime único de um esforço vital. Mas não deve ser o capítulo final desse esforço iniciado na década de 1970. Ele destinava-se apenas a obter seis fragatas a serem construídas na Inglaterra, repetindo iniciativas semelhantes da nossa história. Como o estaleiro inglês não quis construir as seis fragatas, decidiu-se fabricar duas no Brasil, mas com projeto, documentação, materiais, equipamentos e assistência técnica ingleses, isto é, com quase toda a parte cerebral inglesa. (FREITAS, 2011, p. 11-12).

A primeira corveta desta classe foi lançada ao mar em 2002 e comissionada em 2008. Embora a MB tenha reduzido a quantidade, as demais unidades desta classe estão em processo de negociação. Outro exemplo de aquisição externa é o navio de socorro submarino Felinto Perry, o qual foi adquirido da empresa norueguesa *A/S Sentinel Offshore* e incorporado à MB em 1988. O navio de desembarque de carros de combate Mattoso Maia, cuja aquisição foi negociada com a Marinha dos EUA e incorporado à MB em 1994. O navio veleiro Cisne Branco foi encomendado em 1997 ao estaleiro *Damen Shipyard* (atual *Damen Group*), dos Países Baixos, em virtude das comemorações dos quinhentos anos da chegada dos portugueses ao Brasil e incorporado à MB em 2000. Um último exemplo foi a aquisição do navio aeródromo São Paulo, adquirido da Marinha francesa e incorporado à MB em 2000.

A racionalidade nas políticas públicas de defesa nacional

Em 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promulgou a Política de Defesa Nacional (PDN), a primeira política pública de defesa nacional do País. Embora fosse clara a adoção estratégica dissuasória de caráter defensivo e o desejo de "*garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições eficazes de preparo das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na defesa nacional*" (BRASIL, 1996, p. 5), a única menção que a primeira PDN faz sobre a indústria é no **item 4.5**:

é essencial o fortalecimento equilibrado da capacitação nacional no campo de defesa, com o envolvimento dos setores industrial, universitário e técnico-científico. O desenvolvimento científico e tecnológico é fundamental para a obtenção de maior autonomia estratégica e de melhor capacitação operacional das Forças Armadas. (BRASIL, 1996, p. 4).

Em 1999, o Ministério da Defesa (MD) foi criado. No entanto, somente a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), outras políticas públicas voltadas para a defesa nacional foram

criadas redefinindo o papel da indústria de defesa nacional. Em 2005, a PDN foi revista. Somente a partir desta revisão, que houve uma maior promoção do envolvimento do setor industrial na defesa nacional. Esta PDN além de reafirmar o fortalecimento da capacitação do Brasil no campo da defesa com o envolvimento do setor industrial entre outros na produção científica e tecnológica e na inovação, no **item 6.9**, afirma também que *"o desenvolvimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa"* (BRASIL, 2005) e que *"a integração regional da indústria de defesa, a exemplo do Mercosul, deve ser objeto de medidas que propiciem o desenvolvimento mútuo, a ampliação dos mercados e a obtenção de autonomia estratégica"* (BRASIL, 2005).

Ainda no ano de 2005, o MD, em parceria com a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), lançou o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pro-Defesa) por meio de um edital, o qual convidava instituições civis de ensino superior do país a apresentarem projetos em parceria com instituições militares de ensino superior para implantar redes de cooperação acadêmica em território nacional na área de defesa nacional. A proposta do Pro-Defesa era formar mestres e doutores na área da defesa nacional, ampliando os especialistas em defesa e fortalecendo o pensamento estratégico em defesa nacional. De acordo com o MD, os objetivos específicos do Programa eram:

- a) contribuir para a criação, o fortalecimento e a ampliação de programas de pós-graduação stricto sensu no País que tratem de assuntos relativos à Defesa Nacional;
- b) estimular a criação, o fortalecimento e a ampliação de áreas de concentração em programas de pós-graduação stricto sensu existentes no País;
- c) ampliar a produção científica sobre questões relacionadas à Defesa Nacional;
- d) promover o intercâmbio de conhecimentos na comunidade acadêmica brasileira, estimulando o estabelecimento de parcerias (redes de pesquisa e/ou consórcios interinstitucionais) entre IES,

Instituições Militares de Ensino e Pesquisa, Centros de Estudos Estratégicos, entre outras instituições capacitadas a desenvolver estudos acadêmicos, que, de forma articulada, desenvolvam programas de pesquisa sobre assuntos relativos à Defesa Nacional; **e**) apoiar a formação de recursos humanos em nível de pós-graduação stricto sensu capacitados para atuar na área de Defesa Nacional; e **f**) estimular o diálogo entre especialistas civis e militares sobre assuntos atinentes à Defesa Nacional. (CAPES, 2008).

Os projetos recomendados na avaliação do MD e da Capes após reuniões nos dias oito e nove de dezembro de 2005 foram os das seguintes instituições: UFF, Instituto Militar de Engenharia, Instituto Tecnológico da Aeronáutica, Instituto de Estudos Avançados, UnB, Universidade Estadual Paulista e da Fundação Getúlio Vargas/Rio. Nos anos seguintes, outros editais foram publicados e mais instituições de ensino superior civis e militares passaram a integrar o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pro-Defesa). Embora o caráter deste Programa não fosse permanente, boa parte das universidades que participaram dos editais mantiveram o interesse na proposta do MD, mantendo linhas de pesquisa ou áreas de concentração em programas de pós-graduação de áreas afins ou criando programas de pós-graduação na área de segurança internacional e defesa nacional. Exemplos disso são os programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da UFF (Ppgest) e o de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (Ppgeei) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Em 2003, atendendo às reivindicações dos militares e cumprindo promessas de campanha política de aumento orçamentário das Forças Armadas, o governo Lula promoveu uma série de diversas rodadas de debates entre militares e civis denominada de Ciclo de Debates em Matéria de Defesa e Segurança, que ocorreram entre os anos de 2003 e 2004. Estes debates resultaram em uma coletânea com quatro livros publicados pelo MD intitulada *Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança*. Da quinta rodada do Ciclo de Debates, reunindo empresários, especialistas e burocratas da indústria de defesa, surgiu

um dos livros da coletânea intitulado *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do país*. Neste livro, encontram-se artigos publicados por José Albano do Amarante, Ozires Silva, Jairo Cândido, Renato Peixoto Dagnino e Rex Nazaré Alves. Sintetizando as apresentações destes especialistas em indústria de defesa, houve um entendimento por parte dos expositores de que, por a indústria de defesa apresentar características peculiares e requerer vultosos investimentos em ciência, tecnologia e desenvolvimento de produtos, ela tende a ser deficitária. Como solução a este impasse, na visão de alguns expositores, dois conjuntos de ações poderiam contribuir para a redução deste *déficit* econômico: o primeiro conjunto de ações está associado ao aumento da escala de produção ambicionando aumentar a participação no mercado. Sugeriram que este aumento de participação poderia se dá na forma de acordos de cooperação militar com países aliados e/ou que a indústria de defesa nacional seguisse padrões internacionais na produção de material de defesa. O segundo conjunto de ações está associado ao denominado *spin off*, ou seja, modelo de produção industrial militar que surgiu no pós-guerra que promove desenvolvimento de tecnologias de uso dual. Por um dos debatedores lembrar que este modelo não ocorre de forma automática, ressaltou-se que caberia ao Estado construir estruturas de incentivos destinadas a promoção deste modelo industrial. (PINTO, ROCHA, SILVA, 2004, p. 158-159).

Um dos artigos desta 5ª rodada de debates foi de Renato Dagnino, membro do NEE/Unicamp, intitulado *Sobre a revitalização da indústria de defesa brasileira*. Como resultado de sua participação nesta rodada, em 2010, Dagnino publicou o livro *A indústria de defesa no governo Lula*. Este autor sustenta que a revitalização da indústria de defesa, além de considerar as esferas macroeconômicas e geopolíticas, considera que

ela depende, enquanto processo racional e sustentável, da disponibilidade de recursos de aquisição de MD [material de defesa] pelas FAs e da existência de um mercado externo para o MD [material de defesa] nacional” (DAGNINO, 2010, p. 33).

A eficiente implementação destas considerações a serem viabilizadas pelo Estado perpassam pelas opiniões de diversos atores com poder e interesses distintos e, portanto, sua análise se concentra no plano político, ou seja, no processo decisório. Embora o engajamento de cada ator varie bastante em virtude da importância da aquisição de material de defesa para o seu negócio, é natural que atores com distintos interesses se mobilizem junto ao governo para viabilizá-las. O autor denomina rede os atores públicos e privados que atuam no processo de revitalização. A fim de dar uma lógica definida nos aspectos políticos, econômicos, científicos e tecnológicos relacionados à aquisição de defesa, Dagnino propôs que o governo utilizasse um conjunto de critérios, métodos e informações para aperfeiçoar o processo de revitalização. Duas ferramentas metodológicas são sugeridas no processo decisório da aquisição de material de defesa: a do custo/benefício e a do custo de oportunidade. A metodologia de custo/benefício analisa os benefícios de decisão comparando-os com os custos associados à mesma, permitindo o menor número de erros em sua execução e otimizando o emprego dos recursos disponíveis. A segunda ferramenta metodológica é de custo de oportunidade, a qual

corresponde basicamente à comparação entre o benefício (ou impacto positivo) produzido por uma alternativa que demande o uso de um montante similar de recursos. Análises de custo de oportunidade são relativamente complexas e exigem uma avaliação de natureza abrangente, comparativa e com um nível de isenção dificilmente encontrável em um ambiente marcado por interesses corporativos e lobbies poderosos como o que caracteriza a indústria de defesa. Isso é ainda mais verdadeiro em países periféricos como o nosso, onde o grau de transparência desse ambiente para uma sociedade civil pouco organizada e influente é menor. (PINTO, ROCHA, SILVA, 2004, p. 84).

Nesta avaliação, podem ser considerados ferramentas de avaliação a renda, os investimentos, a exportação, importação, geração de emprego e até indicadores sociais. De fato, como o próprio autor menciona, avaliar a aquisição de defesa pelo método de custo de oportunidades, tal como destacou o autor, é complexo e o resultado, haja visto a complexidade que requer a avaliação, relativizado.

No **capítulo V**, Dagnino indagou retoricamente por que a revitalização da indústria de defesa não ocorreu ainda hoje. Segundo a rede de revitalização, a própria história da indústria de defesa se esforça em demonstrar haver pouca racionalidade do processo decisório, que a doutrina militar ultrapassada e corporativista era o impedia o remanejamento do orçamento das despesas com pessoal para a revitalização e, conseqüentemente, a política de gastos com pessoal era o que impedia o aumento de efetividade das Forças Armadas. (2004, p. 84). Contudo, Dagnino relativiza os argumentos da rede apresentando algumas ponderações que demonstram haver racionalidade em parte dos tomadores de decisão acerca das aquisições de defesa e as elenca da seguinte forma: (a) há um conhecimento sobre *spin off* produzido por pesquisadores brasileiros da área de economia de defesa, (b) ainda que exista material de defesa produzido em território nacional, é natural um país periférico como o Brasil importar material de defesa estrangeiro à medida que o material nacional não era atrativo, (c) os bancos de dados internacionais apontam que há um estreitamento do mercado para os materiais de defesa que a indústria de defesa brasileira poderia produzir e, (d) por último, as pretensas vantagens geopolíticas que a produção local proporcionaria era cada vez menos coerente com o cenário internacional e com a realidade do país.

A aprovação da PNID, em 2005, serviu de base para que, em 2008, a PDP implementasse medidas para fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID). O objetivo era recuperar o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e as exportações. Dentre as metas traçadas em 2008 pelo MD e pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), se encontravam o investimento de R\$1,4 bilhão em modernização e Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação (P,D&I), elevar em 50% o fornecimento nacional nas compras de defesa até

2010 e elevar em 80% o fornecimento nacional nas compras de defesa até 2020. Os principais desafios para os dois ministérios eram: aumentar investimentos em P&D, formar recursos humanos especializados, ampliar a participação nos mercados interno e externo, investir em modernização tecnológica de produto e processo, desoneração para isonomia tributária e fortalecer a cadeia produtiva no Brasil. Além de incentivos fiscais, subvenção, linhas de crédito e de financiamento e capital de risco, em benefício da indústria de defesa, a PDP pode atuar por meio do poder de compra, das compras administrativas, das empresas estatais, disponibilizar apoio técnico às empresas, promover e/ou criar centros de negócios, promover acordos comerciais e capacitar recursos humanos e empresariais.

Em dezembro de 2008, a END e, em março de 2013, o LBD foram aprovados. Estes documentos se configuram como umas das mais importantes políticas públicas na área de defesa do País.

A Base Logística de Defesa

Em 1986, o Nest/UFF foi fundado pelos seus dois expoentes: René Armand Dreiffuss e Eurico de Lima Figueiredo. Dreiffuss foi também membro-fundador do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEST) da Unicamp e professor-visitante da COPPE/UFRJ, onde estudos de defesa haviam desenvolvidos estudos junto com Domício Proença Júnior.

Ao longo da década de 1990, o Nest teve suas funções desativas. O falecimento de Dreiffuss em 2003 reavivou a importância que o seu legado acadêmico trouxe para UFF, em especial, os esforços que concentrou em compreender a constituição das Forças Armadas como estrutura de poder e, a pedido de Eurico de Lima Figueiredo, o então reitor da universidade, Cícero Mauro Rodrigues Fialho, reativou o Nest e designou Eurico como coordenador-chefe do Núcleo.

Em 2007, o primeiro programa de pesquisa do Nest/UFF foi constituído, sob a supervisão de Eduardo Siqueira Brick, voltado para estudos sobre a indústria de defesa. A finalidade deste grupo era suprir a carência acadêmica ainda existente de pensamento estratégico a nível político que buscasse compreender e solucionar os problemas referentes à indústria de defesa nacional. O grupo de pesquisa denominado Base Logística de Defesa (BLD), além de

desenvolver numerosos estudos, mantém o Laboratório de Logística de Defesa (Logisdef) em parceria com a Escola de Engenharia da UFF. De acordo com Brick, em apresentação na Escola Superior de Guerra (ESG), em 2011,

BLD é o agregado de capacitações, tecnológicas, materiais e humanas, necessárias para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvidas no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo. (BRICK, 2011, p. 6).

Este conceito foi desenvolvido pelo militar estadunidense George C. Thorpe's ao publicar o trabalho intitulado *Pure Logistics. The science of war preparation*, em 1917. De acordo com Thorpe's,

it was the Swiss Baron Antoine Henry Jomini – who had served as a Napoleonic staff officer and who wrote extensively about the military campaigns of the period – who made the first significant use of the term logistics. In his classic *Summary of the Art of War*, published in 1838, Jomini established logistics as one of five basic tools for conducting war, the others being strategy, grand tactics, engineering (by which he meant fortification only), and minor tactics. (THORPE'S, 1986, p. 28).

A concepção de Thorpe's sobre logística se assemelha à de Antoine-Henri Jomini, na qual estratégia e tática são consideradas parte da conduta da guerra e a logística provedora dos meios. No entanto, estes meios não estariam limitados às funções de abastecimento e transporte, mas sim, aos aspectos mais abrangentes que podem ser considerados como parte da economia de guerra, tais como o planejamento e execução da movimentação e do apoio às Forças Armadas. Por a logística ser considerada por Thorpe's como uma unidade, a BLD é considerada como um todo orgânico. Em virtude disso, a logística não deve ser confundida com a estratégia e a

tática. Assim, a aquisição de material de defesa pode ser entendida também como um sistema complexo que cria e sustenta a capacidade militar para emprego logístico, visando ao alcance dos objetivos estratégicos da guerra.

Na mesma linha de raciocínio de todos os autores aqui mencionados, a LD também é proporcionada por um amplo e distinto conjunto de atores públicos e privados, que interagem entre si das mais variadas maneiras, visando o atendimento de seus negócios. A questão tecnológica é um dos maiores problemas no desenvolvimento de uma BLD. Segundo Brick, *"a BLD inclui todas as instituições do país envolvidas com atividades de aparelhamento de meios de defesa e mobilização de ativos e recursos de qualquer natureza, disponíveis no país, para fins de defesa"* (BRICK, 2014, p. 8). A BLD se divide em nove componentes: (1) infraestrutura industrial da defesa: empresas e organizações envolvidas em desenvolvimento e fabricação de produtos de defesa, (2) infraestrutura científico-tecnológica da defesa: universidades, centros de pesquisa e empresas envolvidos na criação de conhecimentos científicos e tecnologias com aplicação em produtos de defesa, (3) infraestrutura de inteligência da defesa: instituições e pessoas envolvidas na coleta e análise de informações existentes no exterior sobre conhecimentos científicos e inovações tecnológicas com aplicação no desenvolvimento de produtos de defesa e em prospecção tecnológica com impacto em defesa, (4) infraestrutura de financiamento da defesa: instituições e recursos financeiros dedicados a financiamento de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de produtos com aplicação em defesa e vendas externas de produtos de defesa, (5) infraestrutura voltada para o planejamento da mobilização e os recursos nacionais mobilizáveis para fins de defesa, (6) infraestrutura de apoio logístico destinada a garantir o aprestamento dos meios de defesa durante todo o seu ciclo de vida útil, (7) infraestrutura de comercialização de produtos de defesa, que tem como propósito promover e apoiar as exportações desses produtos para finalidades econômicas e políticas, (8) infraestrutura para gestão de aquisição, inovação e desenvolvimento de sistemas e produtos de defesa e da própria sustentação da BLD e (9) arcabouço regulatório e legal, que ordena a BLD e dá ao Estado a possibilidade de empreender ações para a sua sustentação e desenvolvimento.

A Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.

Acredita-se, neste texto, que, após sintetizar as análises de todos os autores aqui exposto, a metodologia da BLD é a mais eficiente no atendimento das demandas a médio e longo prazo das Forças Armadas brasileiras. O objetivo deste trabalho, não é criar uma teoria ou um parâmetro a ser seguido, mas sim, promover um estudo de caso intrínseco que possa contribuir com uma melhor compreensão sobre a evolução do desenvolvimento tecnológico na MB.

As condições em que a Amazul foi criada e que está sendo conduzida representam o anseio de segmentos militares e civis por maiores investimentos em P,D&I na BLD. Além disso, a criação desta empresa é também reflexo das influências macroeconômicas, geopolíticas, militares, científicas e tecnológicas na MB. Esta força que, desde períodos anteriores, se mostrava preocupada em manter uma infraestrutura mínima capaz de crescer e responder às quaisquer demandas da defesa naval e de centralizar os recursos humanos nesta infraestrutura, por meio da END, conseguiu definir e priorizar suas tarefas na defesa naval e expandir sua infraestrutura para atender com eficiência seus objetivos estratégicos. A END definiu que as três tarefas básicas do poder naval são o controle áreas marítimas, projeção de poder e negação do uso do mar. Este mesmo documento definiu que a negação do uso do mar é prioritária em relação às outras tarefas e prover meios para projetar, construir, operar e manter submarinos convencionais e nucleares se tornou um dos mais importantes programas da MB e do próprio MD: o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub). Este Programa é subdividido em três gerências: a do estaleiro e base naval, a dos submarinos convencionais e a do submarino com propulsão nuclear. A parte da propulsão nuclear é realizada no Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) em um programa denominado Programa Nuclear da Marinha (PNM), o qual também é subdividido em duas partes: a construção do reator nuclear e o domínio do ciclo do combustível nuclear. De acordo com o almirante Elcio Freitas,

é impossível criar uma sólida capacidade de defesa restringindo-nos a construir aqui navios projetados no exterior. Navios de guerra projetados no

exterior têm quase toda a base cerebral e logística no exterior. E isso é inaceitável para um país como o nosso. Pouco contribui para o desenvolvimento nacional. (FREITAS, 2011, p. 10).

Além de defender que o poder maior do Estado reside na capacidade de projetar tecnologias de defesa e nos financiamentos, este almirante afirma também que a falta de percepção da natureza, importância e complexidade a cerca do projeto "*constitui um obstáculo poderoso à correta execução de qualquer estratégia de defesa e desenvolvimento*" (FREITAS, 2011, p. 11). Freitas elucida que esta capacidade reside na oferta de pacotes técnicos prontos, com projeto de engenharia totalmente próprio, mantendo o Estado cliente numa posição retardatária de país montador ou sob licença de produtos estrangeiros. O Prosub e o PNM estão sendo conduzidos pela MB mediante o envolvimento de empresas brasileiras e à um sistema de aquisições de defesa que envolve desenvolvimento autônomo, *joint ventures*, ToT etc. A empresa francesa *Direction des Constructions Navales* (DCNS), parceira da MB no Prosub, criou em 2010 uma escola de projeto de submarinos para que os engenheiros e técnicos selecionados pela MB pudessem aprender a projetar submarinos. O objetivo da ToT da DCNS para a MB projetar submarinos é multiplicar os ganhos, reduzir a dependência tecnológica e gerar inovações. Neste sentido, a Amazul como estudo de caso intrínseco atende principalmente a três propósitos da MB: assegurar a eficiência no cumprimento da missão institucional, centralizar os recursos humanos necessários para garantir esta eficiência e promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação. Em artigo publicado na Revista Marítima Brasileira, o Diretor-presidente da Amazul, almirante Ney Zanella dos Santos, afirma que "*a missão primordial da empresa é desenvolver e aplicar tecnologias e gerenciar projetos e processos necessários ao desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear (SN-BR), contribuindo para a independência tecnológica do País*" (SANTOS, 2015, p. 82). Por meio da Lei Nº 12.706, de oito de agosto de 2012, o governo federal autorizou a cisão parcial da Emgepron, transformando seu setor nuclear na Amazul. Conforme explanação da própria força naval,

com o propósito de abrigar os recursos humanos alocados ao Programa Nuclear da Marinha (PNM) e ao PROSUB, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidenta da República a Lei nº 12.706, em 08 de agosto de 2012, que autoriza a criação da empresa Amazônia Azul Tecnologia de Defesa (Amazul). Essa empresa pública tem como propósito estancar a evasão de mão-de-obra e possibilitar contratações de pessoas com a qualificação apropriada, mediante a adequação salarial. (BRASIL, 2014, p. 7).

Além do arraste tecnológico do Prosub, a partir do processo de ToT, garantirá ao Brasil a capacidade de projetar, construir, operar e manter seus próprios submarinos convencionais e com propulsão nuclear, permitirá o fortalecimento de diversas indústrias nacionais de importância estratégica para o desenvolvimento econômico ao priorizar a aquisição de componentes fabricados em território nacional e fomentará o desenvolvimento da BID. O envolvimento de universidades, institutos de pesquisas e da própria indústria nacional na execução das atividades deste Programa garante a disseminação do conhecimento científico e tecnológico no País. Além disso, a dualidade das tecnologias envolvidas no Prosub pode ser empregada em outras áreas da indústria brasileira. De acordo com Leonam dos Santos Guimarães,

a principal característica de um programa de arraste tecnológico é sua motivação, provocada por uma forte vontade política, capaz de criar uma verdadeira bandeira junto a qual uma significativa parcela da sociedade civil estaria pronta a cerrar fileiras” (GUIMARÃES, 2005, p. 2).

O Prosub e o PNM estão gerando ambientes favoráveis ao estímulo, ao fomento do desenvolvimento de todas as suas potencialidades e propiciando a motivação necessária capaz de convencer os diversos setores dos benefícios estratégicos e sociais derivados deste Programa. A MB cita como exemplos deste arrasto tecnológico:

o projeto e construção de uma infraestrutura industrial de construção naval moderna; o complexo projeto do SN-BR, que envolve diversas áreas de engenharia; técnicas modernas de construção naval; desenvolvimento de sistemas de controle integrado; nacionalização de equipamentos e sistemas; desenvolvimento de laboratórios de ensaios e testes para diversas aplicações; projeto e construção de uma planta de propulsão nuclear; integração de sistemas; definição de novas regras para licenciamento nuclear e aprimoramento de processos e ferramentas de gestão de projetos complexos. (BRASIL, 2016)

A fim de compreender melhor como as políticas públicas de defesa contribuíram para que a MB pudesse atender com eficiência as suas próprias demandas, no âmbito da defesa naval, elaborou-se um questionário, o qual foi enviado à Diretoria da Amazul, por intermédio da presidência da empresa. Participaram neste questionário a Assessoria de Planejamento Estratégico, a Assessoria Jurídica, a Diretoria Técnico-Comercial, a Diretoria de Administração e Finanças, a Coordenadoria-Geral de Gestão de Pessoas e a Coordenadoria-Geral de Negócios. Parte das informações coletadas com as diretorias, assessorias e coordenadorias consta no TCC da autora deste texto defendido no Curso de Altos Estudos em Política e Estratégia (Caepe) da ESG em novembro de 2015. Contudo, especialmente, para este artigo, as informações foram revisadas e atualizadas.

Quanto à infraestrutura industrial da defesa, a Amazul é uma empresa pública, vinculada ao MD por meio do Comando da Marinha, cuja responsabilidade é promover, desenvolver, absorver, transferir e manter tecnologias necessárias às atividades nucleares da MB e do Programa Nuclear Brasileiro (PNB). Os principais projetos relacionados ao Prosub, nos quais a Amazul atua são: o projeto de detalhamento para construção do submarino com propulsão nuclear (SN-BR), o projeto do sistema de combate do SN-BR, o projeto dos sistemas de comando e controle de plataforma do SN-BR e o projeto do complexo radiológico do Estaleiro e Base Naval (EBN). Em 2014, a Mectron e a Amazul firmaram acordo para apoio técnico no desenvolvimento do Sistema Integrado de Gerenciamento da Plataforma (IPMS, sigla em inglês) do

SN-BR. Neste mesmo ano, em virtude do SN-BR, a Amazul foi credenciada pela Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID) como Empresa Estratégica de Defesa (EED), passando a integrar a BID e, conseqüentemente, sendo inserida no Centro de Catalogação das Forças Armadas (Cecafa), o qual a reconhece como fornecedora de produtos estratégicos para as Forças Armadas, em especial, para a MB e um instrumento de projeção militar internacional à medida que, automaticamente, passa a ter também seus produtos incluídos no sistema Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) de catalogação.

No que se refere à infraestrutura científico-tecnológica da defesa, a perspectiva é que a Amazul estará envolvida com universidades, centros de pesquisas e empresas voltados para a criação de conhecimentos científicos e de tecnologias inovadoras, com aplicação em produtos de defesa. O verbo foi colocado no futuro porque este envolvimento está previsto no Planejamento Estratégico da Amazul (PEA), iniciado ao final de 2014, e que tem horizonte de tempo para 2030. O PEA sofreu uma revisão nos cenários prospectivos em 2016, mas a expectativa deste envolvimento não foi alterada. Voltados para este envolvimento, destacaria os seguintes objetivos estratégicos, dentre os trinta que compõem o PEA: promover a Gestão do Conhecimento (GC), promover o desenvolvimento de competências profissionais, fomentar a produção industrial nacional relacionada ao objeto da Amazul, fortalecer as relações com instituições públicas de interesse, promover parcerias para a qualificação institucional e profissional, viabilizar a comercialização de produtos e de serviços próprios e de parceiros e participar de empreendimentos na área nuclear e na de desenvolvimento de submarinos, sintetizados no SN-BR. Uma vez finalizados estes processos, a Amazul estará em condições de entregar à nação conhecimento, tecnologias e profissionais qualificados na área nuclear e de desenvolvimento de submarinos. Estes objetivos estratégicos só serão alcançados com a participação de universidades, de centros de pesquisas e de empresas com objetivos semelhantes. Estas instituições começarão a ser identificadas e contatadas para se estudar a melhor forma de parceria, caso a caso. Em boa parte, este levantamento conta com a experiência de boas parcerias do CTMSP na área nuclear, e as mais recentes, da Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (Cogesn), no desenvolvimento de submarinos. Em 2016, a empresa estabeleceu acordo de cooperação técnica com a ESG. Neste mesmo ano, a Amazul estabeleceu acordo de cooperação

técnica também com a Escola de Guerra Naval (EGN), por intermédio do Centro de Estudos Político-Estratégico (Cepe), visando ações conjuntas que buscam o desenvolvimento de projetos de interesses comuns, especialmente, àqueles relacionados ao Prosub, ao PNM e ao PNB. Graças a este acordo, foi possível revisar os cenários prospectivos na atualização do PEA 2040 com o envolvimento direto de mais de quarenta empregados da empresa. A Amazul herdou 1.048 empregados da área nuclear da Emgepron. Um dos objetivos da estatal é conter a evasão de recursos humanos do setor nuclear civil e militar. Duas estratégias foram criadas pela Amazul para sanar o problema desta evasão: criou o Plano de Cargos, Remuneração e Salários (PCRC), nivelando o salário do empregado ao do mercado de trabalho, e criou um plano de carreira. Em 2016, havia na estatal 1.511 empregados. Deste total, em distribuição por nível de escolaridade, havia 543 graduados, 104 mestres e cinquenta doutores. Atualmente, por as demandas terem aumentado, a Amazul passou a dispor de um quadro de 1.750 empregados distribuídos no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Em relação à infraestrutura de inteligência da defesa, a empresa não tem uma unidade administrativa encarregada de coleta de informações científicas. A coleta de informações, conhecimentos e inovações, no exterior ou no país, é feita em bancos de patentes, na literatura científica, em congressos científicos etc pelos especialistas de cada área durante o seu trabalho cotidiano de desenvolvimento. Portanto, é um trabalho capilar que permeia todas as unidades organizacionais da empresa.

Quanto à infraestrutura de financiamento da defesa, a Amazul está envolvida com instituições e recursos financeiros dedicados à pesquisa tecnológica. Como, por exemplo, os contratos com a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE), que é uma fundação de direito privado, independente e sem fins lucrativos, criada para apoio às atividades e projetos desenvolvidos para o mercado, com tecnologia oriunda da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-USP). Um desses contratos visa à elaboração do projeto conceitual do Complexo Radiológico do EBN, no município de Itaguaí, no Rio de Janeiro. Além disso, possuímos vínculos institucionais com outras organizações que lidam com esse tipo de pesquisa, como o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (Ipen), CTMSP, Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (Fundep) e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Os recursos

da estatal são constituídos por dotações orçamentárias, recursos do Fundo Naval a ela destinados pelo comandante da MB, receitas decorrentes da exploração de direitos autorais e intelectuais, recursos provenientes do desenvolvimento de suas atividades, de convênio, ajustes ou contratos, de rendimentos de correntes de sua participação em outras empresas, de produtos de operação de crédito, comissões, juros e rendas patrimoniais, doações, legados e rendas eventuais, além de recursos provenientes de outras fontes. No momento, a Amazul não está executando ou promovendo vendas externas de produtos de defesa, embora possa atuar nisso, no futuro, viabilizando, por exemplo, a comercialização de serviços na área de manutenção de submarinos. Quanto aos benefícios tributários e fiscais implementados pela PDP, não houve, até o momento necessidade da Amazul se beneficiar do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid) diretamente, a não ser por meio das EED que vierem a ser suas parceiras. Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid) que visa isentar as EED de impostos e contribuições na cadeia produtiva do setor. O Retid suspende, por cinco anos contados a partir de março de 2012, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade (Confins), com a finalidade de fortalecer a produção interna de Produtos de Defesa (Prode) e reduzir a dependência das empresas brasileiras dos fornecedores estrangeiros. A Mectron, contratada pela Amazul para participar do desenvolvimento do projeto conceitual do sistema de gerenciamento da plataforma do SN-BR, tem se beneficiado por meio da isenção de alguns tributos/taxas relacionados à contratos. Se essa empresa tiver que importar algum produto ou material para esse sistema, a mesma poderá também se beneficiar com a isenção de alguns tributos/taxas como o Imposto sobre Produtos Importados (IPI) e Imposto de Importação (II).

Sobre a infraestrutura voltada para o planejamento da mobilização e os recursos nacionais mobilizáveis para fins de defesa, a legislação que trata do Sistema Nacional de Mobilização (SNM) não envolve diretamente a Amazul, uma vez que o propósito é que haja um rápido acionamento dos meios mobilizáveis, ou seja, obtenção imediata de recursos e meios para a implementação das ações que a Logística Nacional não possa suprir. No caso, a empresa faz parte da Logística Nacional. Entretanto, uma das tarefas atribuídas à Amazul, no escopo de seu objeto social, é gerenciar ou cooperar para o

desenvolvimento de projetos integrantes de programas aprovados pelo Comandante da Marinha, especialmente, os que se referem à construção e manutenção de submarinos, promovendo o desenvolvimento da indústria militar naval brasileira e atividades correlatas. Dessa forma, ao atuar em prol do desenvolvimento da BID, a Amazul está cooperando com a formação de recursos mobilizáveis, já que essas empresas poderão ser chamadas para complementar a Logística Nacional.

Quanto à infraestrutura de apoio logístico destinada a garantir o aprestamento dos meios de defesa durante todo o seu ciclo de vida útil, os projetos em que a Amazul está envolvida têm um Sistema de Garantia da Qualidade em conformidade com os requisitos de normas nucleares. A indústria nuclear não trabalha com certificação, mas, sim, com licenciamento.

No que se relaciona à infraestrutura de comercialização de produtos de defesa, a exportação de tecnologias ou produtos na área nuclear depende de acordos internacionais governo a governo, muitas vezes envolvendo organismos multilaterais. Esse processo é longo e complexo, por isso a Amazul tem focado sua atividade em parcerias domésticas, visando o desenvolvimento do Prosub, PNB e PNM.

Sobre a infraestrutura para gestão de aquisição, inovação e desenvolvimento de sistemas e produtos de defesa e da própria sustentação da BLD, os produtos, ou tecnologias, em que a Amazul está investindo são de longa maturação por serem estratégicos. O primeiro objetivo desse processo é o seu desenvolvimento e aplicação dentro do país. Por a GC assumir papel fundamental neste processo, ela vem sendo implantada na empresa desde 2015. Além de a GC ser um ativo intangível e complexo dentro da organização, é essencial que o conhecimento seja compartilhado entre empregados mais antigos e os mais novos. Neste sentido, está sendo criada uma base de dados com pessoas, processos e ferramentas que atuam no desenvolvimento da maturidade e no clima organizacional da empresa. A finalidade é que conhecimentos, experiências e aprendizados relativos à clientes, mercados, produtos, processos, tecnologias, fornecedores etc sejam compartilhados por meio de percepções, reflexões e avaliações de atividades. Um dos maiores desafios é reter na empresa o conhecimento das pessoas envolvidas no PNM, no PNB e no Prosub. Neste sentido, a empresa tem duas finalidades: (1) promover, absorver, receber por transferência e manter tecnologias sensíveis às atividades desses programas e (2) preparar mão de obra qualificada que permita a continuidade dos programas que são de longa duração. A administração

desse ativo intangível visa garantir a gestão do capital intelectual, da aprendizagem, da inteligência organizacional e da educação corporativa no âmbito da Amazul e de suas Unidades Operacionais no CTMSP e na Cogesn. Acredita-se que só assim a organização vai alcançar sua missão de contribuir com a maior independência tecnológica nuclear brasileira em benefício da sociedade. Além disso, a Amazul participa de vetores da PDP como a execução de projetos incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Importante destacar que a Amazul foi criada com a finalidade precípua de desenvolver Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), que é um dos eixos da PDP.

Por último, no que se refere ao arcabouço regulatório e legal, que ordena a BLD e dá ao Estado a possibilidade de empreender ações para a sua sustentação e desenvolvimento, a Lei Nº 12.706, de oito de agosto de 2012, autorizou a criação da Amazul e, por meio do Decreto Nº 7.898, de primeiro de fevereiro de 2013, a estatal foi criada e organizada sob a forma de sociedade anônima, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio. Esta empresa é uma estatal dependente do Tesouro Nacional, nos termos da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. De acordo com o seu Estatuto Social, a empresa está sujeita à supervisão do comandante da MB, que a exercerá de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e no Decreto-Lei Nº 900, de 29 de setembro de 1969. O período de duração da Amazul é por prazo indeterminado. Integralmente, sob a propriedade da União, esta empresa iniciou suas atividades com capital social no valor de R\$53.500, dividido em 53.500 ações ordinárias nominativas, sem valor nominal. Além das formas admitidas em lei, o capital social da empresa poderá sofrer modificações mediante a capitalização de bens e outros valores que a União destinar a este fim, a incorporação de reservas e a absorção de eventuais prejuízos. Importante mencionar que o arcabouço legal da Amazul poderá estabelecer escritórios, dependências e filiais em outras unidades da federação e no exterior, poderá participar minoritariamente de empresas privadas e empreendimentos para a consecução de seu objeto social por meio de Sociedades de Propósito Específico (SPEs) e, para contratação da Amazul, pela administração pública, é dispensável a licitação para a realização de atividades afetas ao seu objeto social.

Conclusão

Como apontado no início desta pesquisa, no período pós-Guerra Fria, o discurso da Marinha do Brasil era o que mais se sintonizava com as formulações empregadas internacionalmente na esfera da defesa. Além da abordagem tecnológica da Marinha estar exclusivamente voltada para atender as demandas da própria instituição, na época, não se presumia que a força naval pudesse se interessar em desenvolver um conglomerado industrial que privilegiasse seus programas e projetos. Foram citados alguns exemplos de aquisições realizadas ao longo das décadas de 1980 e 1990 que demonstravam a preferência da força por adquirir meios navais de origem estrangeira, embora houvesse esforço em desenvolver alguns projetos de forma autônoma como o PNM.

Apesar de boa parte dos especialistas em defesa sustentarem em debates públicos não haver racionalidade nas aquisições de defesa, Dagnino rebate estes especialistas, denominados por ele de rede, ponderando as aquisições que até então eram realizadas considerando os fatores políticos, econômicos, geográficos, diplomáticos, científicos e tecnológicos que poderiam influenciar na tomada da decisão da aquisição. Neste sentido, Dagnino considerou haver racionalidade de parte dos tomadores de decisão nas aquisições de materiais da defesa nacional. O autor utilizou dois métodos para avaliar a eficiência da indústria de defesa no atendimento satisfatório das Forças Armadas. Contudo, acredita-se que, tanto a metodologia de custo/benefício quanto a de custo de oportunidades propostas por Dagnino não sejam apropriadas, devido à complexidade que o tema envolve, para avaliar a eficiência da cadeia produtiva da indústria de defesa no suprimento das necessidades dos programas e projetos militares. Assim sendo, por acreditar que a metodologia da BLD é mais pragmática e centralizadora no processo de avaliação da cadeia produtiva da indústria de defesa nacional, optou-se por enquadrar o caso selecionado neste processo avaliativo.

Conforme exposto, não se ambiciona neste texto criar uma teoria ou padronizar a BID expondo a Amazul neste estudo de caso intrínseco. Busca-se promover uma maior compreensão sobre a evolução tecnológica na Marinha do Brasil no pós-Guerra Fria. A Amazul é produto desta evolução do desenvolvimento tecnológico

no atendimento eficiente dos objetivos estratégicos da MB e por isso, a avaliação de sua infraestrutura se torna tão relevante nesta pesquisa.

A Amazul é uma das mais novas estatais criadas pelo governo federal e sua criação, em agosto de 2013, foi reflexo da preocupação permanente da MB em manter uma infraestrutura mínima com capacidade para responder às quaisquer ameaças à defesa naval, centralizar recursos humanos capazes de desenvolver, manter e consolidar esta infraestrutura e desenvolver tecnologia e inovação.

A missão primordial da Amazul é desenvolver e aplicar tecnologias e gerenciar projetos e processos necessários ao desenvolvimento do SN-BR, do PNM e do PNB, contribuindo para a maior autonomia científica e independência tecnológica brasileira. Neste sentido, a Amazul se configura como uma EED que produz insumos com alto valor agregado plenamente capaz de, a médio e longo prazo, atender os objetivos específicos da MB. Por a estatal ainda não desenvolver produtos, os meios logísticos que a empresa está mais qualificada para prover, no curto prazo, são os humanos. A Amazul reúne profissionais capacitados e qualificados, entre eles mestres e doutores, que prestam serviços em áreas de tecnologia de ponta do país.

Por a GC nesta estatal promover a inteligência competitiva correlacionada ao ambiente externo e interno e tendências para o futuro dos negócios, definir, permitir o acesso e proteger os conhecimentos mais importantes para realizar com eficiência a missão da organização e implementar estratégias baseadas também cenários prospectivos, a médio prazo, a Amazul será capaz de promover, absorver, receber por transferência e manter tecnologias sensíveis às atividades desses programas e preparar mão de obra qualificada que permita a continuidade dos programas de longo prazo. Com estratégias como, a implantação da GE, o PCRC e o plano de carreira, a Amazul tem grandes chances de solucionar o antigo problema no setor nuclear ao garantir que não haja carência de recursos humanos e que não haja descontinuidade nos projetos e programas estratégicos civis e militares deste setor.

Além dos itens mencionados, por o arcabouço legal da empresa ser tão flexível permitindo, inclusive, que a suas fontes de recursos também possam ser versatilizadas, conclui-se neste texto que a

avaliação da infraestrutura da Amazul ajuda a compreender o processo evolutivo do desenvolvimento tecnológico na Marinha do Brasil e acredita-se que, a médio e longo prazo, além de recursos humanos, terá condições de prover meios materiais e tecnológicos aos projetos e programas afetos ao seu objeto social e aos que a MB futuramente demandar. Embora, o principal mercado que a Amazul busque se projetar seja o nacional, a visão de futuro da empresa, em ser detentora de tecnologia própria, com profissionais qualificados nas áreas nuclear e de projetos de submarinos, e em ser referência pelo conhecimento agregado a seus produtos e serviços, contribuirá com sua inserção competitiva no mercado internacional: um sonho perseguido por muitas indústrias de defesa, como analisado neste trabalho, no final do século XX e ao longo do século XXI.

Referências bibliográficas

Fontes primárias

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: < http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/mes02/artigo142_cf.pdf >. Acesso em 20 de julho de 2017.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Resultado da Avaliação Pro-Defesa: projetos recomendados: reunião 8 e 9 de dezembro de 2005*. [S.l.]: CAPES, 2008. Disponível em: < http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/ProjetosRecomendados_ProDefesa.pdf >. Acesso em 20 de julho de 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. 2005. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 30 jun. 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm >. Acesso em: Acesso em 20 de julho de 2017

BRASIL. Lei nº 12.706, de 8 de agosto de 2012. Autoriza a criação da empresa pública Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 08 ago. 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12706.htm >. Acesso em 20 de julho de 2017.

BRASIL. Marinha. *Programa de Desenvolvimento de Submarinos: benefícios tecnológicos*. [S.l.]: MB, 2016. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/prosub/beneficios-tecnologico>>. Acesso em 20 de julho de 2017.

BRASIL. Marinha. *Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub): o projeto e a construção do Submarino com Propulsão Nuclear (SN-BR)*. [S.l.]: MB, 2014. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/hotsites/sala_imprensa/pdf/temas/snbr.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2017

POLÍTICA de Defesa Nacional 1996. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/484985/RESPOSTA_PEDIDO_5-%20POLITICA_DE_DEFESA_NACIONAL__1996.pdf>. Acesso em: 16 março de 2017.

Fontes secundárias

Livros

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

DAGNINO, Renato Peixoto. *A indústria de defesa no governo Lula*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Org.). *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. v. 3. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/cientecol.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2017.

PROENÇA JUNIOR, Domicio. (Org.). *Uma avaliação da indústria bélica brasileira: defesa, indústria e tecnologia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1993.

THORPE'S, George C. *Pure Logistics: the science of war preparation*. Whashington: National Defence University Press, 1986.

TCC

CORRÊA, Fernanda das Graças. *A AMAZUL e a Base Logística e Defesa: um estudo de caso*. Rio de Janeiro: ESG, 2015. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2015/Corr%C3%AAa.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2017.

Artigos

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 129, set./dez. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742006000300007&script=sci_abstract&lng=pt >. Acesso em 20 de julho de 2017.

BRICK, Eduardo Siqueira. As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. *Revista Marítima Brasileira*, v.134, n.01/03, jan./mar. 2014. Disponível em: < http://www.defesa.uff.br/images/Textos/Artigos/BRICK/RMB_V134_N01_03_JAN_MAR_2014_PP_09_26.pdf >. Acesso em 20 de julho de 2017.

BRICK, Eduardo Siqueira. Base Logística de Defesa: conceituação, composição e dinâmica de funcionamento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 5, 2011, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: UFC, 2011. Disponível em <<http://www.defesa.uff.br/images/Textos/Artigos/Base%20Logstica%20de%20Defesa.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2017.

FREITAS, Elcio de Sá. A busca da grandeza (IV). *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.131, n.04/06, abr./jun. 2011. Disponível em: <http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb_2-2011.pdf>. Acesso em 20 de julho de 2017.

FREITAS, Elcio de Sá. A busca de grandeza (V): Corveta Barroso. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.131, n. 07/09, jul./set. 2011. Disponível em: < http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb_3-2011.pdf >. Acesso em 20 de julho de 2017.

GUIMARÃES, Leonam dos Santos. Estratégias de implementação e efeitos de arraste dos grandes programas de desenvolvimento tecnológico nacionais: experiências do programa nuclear da Marinha do Brasil. 2005. In: INTERNATIONAL NUCLEAR ATLANTIC CONFERENCE, 2005, Santos. *Anais*. Santos: ABEN, 2005. Disponível em: < <https://www.ipen.br/biblioteca/cd/inac/2005/full/1779.pdf> >. Acesso em 20 de julho de 2017.

SANTOS, Ney Zanella. Por que a Amazul foi criada? *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.135, n.01/03, jan./mar. 2015. Disponível em: < <http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb-1-2015.pdf> >. Acesso em 20 de julho de 2017.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)

V. 9 nº 18 jul-dez 2017

Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados (NEEA)
da Universidade Federal Fluminense



proppl_{uff}
Pó-Setor de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação



Apoio

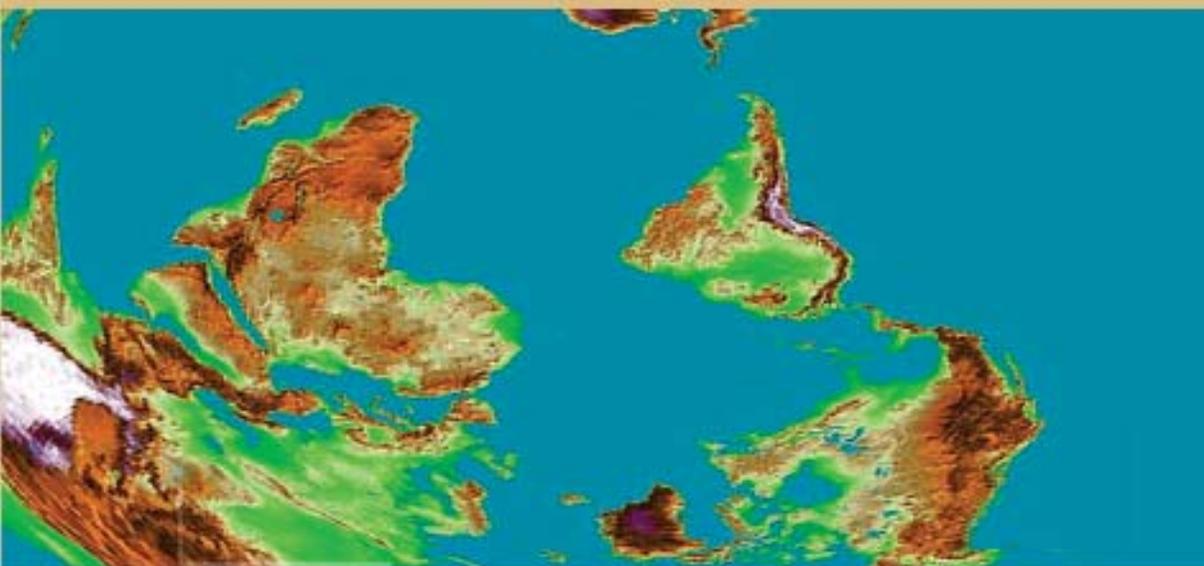
ESTA EDIÇÃO DA REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS
ESTRATÉGICOS CONTOU COM O APOIO DA PROPPI/UFF,
VIA PROGRAMA DE APOIO À EDITORAÇÃO DE PERIÓDICOS

Realização

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (INEST/UFF)

Produção e Divulgação

EDITORA LUZES
COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA
e-mail: editoraluzes@editoraluzes.com.br
Site: www.editoraluzes.com.br



Para os Estados poderosos, nada é mais real e nacional do que a sua Defesa. Para os países menos aquinhoados pelo poder, nada é mais ideal e menos nacional do que a sua própria Defesa.

Eurico de Lima Figueiredo
Professor Titular
Diretor do Instituto de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense

