

Augusto W. M. Teixeira Júnior  
Marcos Alan S. V. Ferreira  
Organizadores

# TEMAS DE ESTRATÉGIA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

Augusto W. M. Teixeira Júnior  
Marcos Alan S. V. Ferreira  
Organizadores

TEMAS DE ESTRATÉGIA E SEGURANÇA INTERNACIONAL

Atualmente os Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional se fazem extremamente necessários. É urgente uma melhor compreensão de temas como Transformação Militar, Cooperação em Defesa, Novas Tecnologias de uso Militar, Políticas Públicas no setor de Defesa, Geopolítica, Potências Emergentes, Atores Não-Estatais Violentos e Terrorismo. Em termos fundamentais, essas reflexões apontam para a relevância de compreender com rigor a atualidade do fenômeno da guerra, do uso da força militar e da perda do monopólio da força por parte do Estado. Em linhas gerais, esse volume é um convite não apenas para pensar a Estratégia, mas para se reconectar com a longa tradição intelectual que se debruça sobre o fenômeno do uso da força.





TEMAS DE ESTRATÉGIA E  
SEGURANÇA INTERNACIONAL



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA**

Reitora MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ  
Vice-Reitora BERNARDINA MARIA JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA  
Pró-Reitora PRPG MARIA LUIZA PEREIRA DE ALENCAR MAYER FEITOSA



## **EDITORIA DA UFPB**

Diretora IZABEL FRANÇA DE LIMA  
Supervisão de Administração GEISA FABIANE FERREIRA CAVALCANTE  
Supervisão de Editoração ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JUNIOR  
Supervisão de Produção JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

## **CONSELHO EDITORIAL**

ADAILSON PEREIRA DE SOUZA (Ciências Agrárias)  
ELIANA VASCONCELOS DA SILVA ESVAEL (Linguística, Letras E Artes)  
FABIANA SENA DA SILVA (Interdisciplinar)  
GISELE ROCHA CÔRTEZ (Ciências Sociais Aplicadas)  
ILDA ANTONIETA SALATA TOSCANO (Ciências Exatas e da Terra)  
LUANA RODRIGUES DE ALMEIDA (Ciências da Saúde)  
MARIA DE LOURDES BARRETO GOMES (Engenharias)  
MARIA PATRÍCIA LOPES GOLDFARB (Ciências Humanas)  
MARIA REGINA VASCONCELOS BARBOSA (Ciências Biológicas)

Augusto W. M. Teixeira Júnior  
Marcos Alan S. V. Ferreira  
(Orgs.)

# **TEMAS DE ESTRATÉGIA E SEGURANÇA INTERNACIONAL**

Editora UFPB  
João Pessoa  
2019



Direitos autorais 2019 - Editora da UFPB  
Efetuado o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS À EDITORA DA UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Impresso no Brasil. Printed in Brazil.

Projeto Gráfico                    Editora da UFPB  
Edição Eletrônica e                Emmanuel Luna  
Design da Capa

Catálogo na fonte:

Biblioteca Central da Universidade Federal da Paraíba

T278            Temas de estratégia e segurança internacional / Augusto W. M. Teixeira Júnior, Marcos Alan S. V. Ferreira (organizadores). - João Pessoa: Editora UFPB, 2019. 224 p. : il.

ISBN: 978-85-237-1402-4

1. Ministério da Defesa. 2. Segurança Internacional. 3. Brasil. 4. Modernização militar. I. Teixeira Júnior, Augusto W. M. II. Ferreira, Marcos Alan S. V. III. Título.

UFPB/BC

CDU 355/359

EDITORA DA UFPB                    Cidade Universitária, Campus I - s/n  
João Pessoa - PB  
CEP 58.051-970  
www.editora.ufpb.br  
editora@ufpb.br  
Fone: (83) 3216.7147

Editora filiada à:

**ABEU**  
Associação Brasileira  
das Editoras Universitárias

Livro aprovado para publicação através do Edital Nº 5/2018-2019, financiado pelo Programa de Apoio a Produção Científica - Pró-Publicação de Livros da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

# Sumário

Introdução: Porque estudar Estratégia? ..... 7

*Augusto W. M. Teixeira Júnior*

*Marcos Alan S.V. Ferreira*

## **PARTE 1: TRANSFORMAÇÃO E MODERNIZAÇÃO MILITAR**

TRANSFORMAÇÃO MILITAR E O FUTURO DAS FORÇAS ARMADAS..13

*Augusto W. M. Teixeira Júnior*

*Marco Túlio Souto Maior Duarte*

O IMPULSO TECNOLÓGICO-INDUSTRIAL FRANCÊS E A  
ENTRADA DO BRASIL NA ERA DAS ASAS ROTATIVAS MILITARES:  
do Esquilo e Panther ao EC 725..... 31

*Fernanda das Graças Corrêa*

QUAIS SÃO OS PROJETOS MILITARES PRIORITÁRIOS  
DO MINISTÉRIO DA DEFESA (2018-2019)? ..... 49

*Peterson Ferreira da Silva*

## **PARTE 2: TECNOLOGIA, DEFESA E SEGURANÇA**

DRONES E A GUERRA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: Doutrina,  
aplicação e o combate ao terrorismo no Iêmen ..... 81

*Antônio Henrique Lucena Silva*

*Marco Túlio Delgobbo Freitas*



O PAPEL ESTRATÉGICO DO EMPREGO DE VANTS EM OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, DEFESA CIVIL E DEFESA NACIONAL ...115  
*Aaron Campos Marcelino*

ZONAS LIVRE DE CONTROLE DE TRÁFEGO: Impactos para a Segurança e Defesa Nacionais ..... 129  
*Bruno Ferraz Nobre*  
*Humberto Lourenção*

### **PARTE 3: DESAFIOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL**

DA BACIA AMAZÔNICA À AMAZÔNIA AZUL: A Evolução do Pensamento Geopolítico Marítimo Brasileiro Entre os Séculos XX e XXI..... 147  
*Ana Carolina de Oliveira Assis*

A ASCENSÃO DA TURQUIA COMO POTÊNCIA REGIONAL: Entre a Ambição e as Limitações ..... 161  
*Vlademir Monteiro dos Santos*

O ESTADO ISLÂMICO SOB A ÓTICA DA MÁQUINA DE GUERRA....179  
*Valéria de Moura Sousa*

### **PARTE 4: A ATUALIDADE DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO**

TRIUNFO COMO MIRAGEM – OS EQUÍVOCOS EM TORNO DO CONCEITO DE VITÓRIA E SEU DEBATE (1990-2017)..... 199  
*Sandro Teixeira Moita*

Sobre os autores..... 221

# Introdução: Porque estudar Estratégia?

*Augusto W. M. Teixeira Júnior  
Marcos Alan S.V. Ferreira*

Poucas palavras sofrem tamanha banalização como a expressão “estratégia”. Não obstante uso corrente na linguagem popular, no campo das Relações Internacionais, o termo em questão possui singular relevância. Na política internacional, a Estratégia se faz presente na Grande Estratégia, na Estratégia política, mas também na sua expressão militar. Esse termo derivado do grego, até os dias atuais contribui para o esforço de analistas em entender e interpretar a realidade.

Em termos históricos, o estudo da Estratégia é percebido em todos os continentes e nos mais longínquos tempos históricos. Seja com Sun Tzu e a sua interpretação estratégica da China antiga ou com Tucídides e a sua explicação sobre as causas da Guerra do Peloponeso, a estratégia tem sido uma preocupação de acadêmicos, políticos e militares. Academicamente, a preocupação com o conceito em apreço deu origem ao surgimento da disciplina de Estudos Estratégicos. Apesar de sua matriz predominantemente anglo-saxã, os Estudos Estratégicos enquanto disciplina se estruturaram sob as contribuições basilares de autores como Maquiavel, Jomini e em especial, Clausewitz.

O século XX viu o estabelecimento não apenas da disciplina de Estudos Estratégicos como também de um edifício teórico robusto. No decorrer da Guerra Fria, esse campo acadêmico viveu a sua época de ouro. Questões como o surgimento do terrorismo internacional e a guerra irregular tornaram-se importantes objetos de investigação, porém



ofuscados pelo advento e a proliferação das armas nucleares. Com o colapso da União Soviética, questões de segurança não necessariamente ligadas à rivalidade interestatal ou a sistemas de armas sofisticados ganharam lugar nos Estudos Estratégicos. As guerras civis na ex-Iugoslávia trouxeram uma literatura que questionou o primado da teoria da guerra clausewitziana e colocou em questão, inclusive, a mudança da natureza da guerra. Entre os anos de 1990 e 2000 deu-se o reavivamento do debate sobre Estudos Estratégicos, tal como uma conexão e diálogo robusto junto aos estudos de Segurança Internacional nos departamentos de Relações Internacionais. O panorama da Guerra Global Contra o Terror em 2001 e o advento das guerras do Afeganistão (2001) e Iraque (2003) fizeram necessário um novo impulso para os estudos em questão.

Contemporaneamente, onde chegamos perto do fim da segunda década do segundo milênio, as cinzas do século XIX ainda se mostram quentes. Distinto do alardeado por inúmeras publicações, a supremacia militar dos EUA, calcada na vantagem tecnológica, começa a ser erodida. A dianteira no campo militar se vê questionada não apenas entre grandes potências (re)emergentes, como por potências regionais como o Irã e a Coreia do Norte. Países como China e Rússia alteram o ambiente estratégico na Ásia e Europa, trazendo de volta dinâmicas de força que se julgavam superadas nas relações internacionais. Países de tradição pacífica como Brasil se veem no dilema entre a priorização da construção do poder militar convencional para fora, ou a ampliação do engajamento das forças militares contra o narcotráfico e outras vertentes do crime organizado.

Atualmente, os Estudos Estratégicos e de Segurança se fazem extremamente necessários. É urgente uma melhor compreensão de temas como Transformação Militar, Cooperação em Defesa, Novas Tecnologias de uso Militar, Políticas Públicas no setor de Defesa, Geopolítica, Potências Emergentes, Atores Não-Estatais Violentos e Terrorismo. Em termos

fundamentais, essas reflexões apontam para a relevância de compreender com rigor a atualidade do fenômeno da guerra, do uso da força militar e da perda do monopólio da força por parte do Estado. Afinal, Clausewitz nos legou o entendimento de que a estratégia consiste fundamentalmente em uma ponte entre objetivos políticos e o instrumento militar, sempre mediada pela interação com o povo. Muito além de uma contribuição de e para o século XIX, a tradição clausewitziana ainda se faz relevante, em particular quando em debate com as modernas teorias de segurança internacional. Em linhas gerais, esse volume é um convite não apenas para pensar a Estratégia, mas para se reconectar com a longa tradição intelectual que se debruça sobre o fenômeno do uso da força.





**PARTE 1:**

TRANSFORMAÇÃO E MODERNIZAÇÃO MILITAR





# TRANSFORMAÇÃO MILITAR E O FUTURO DAS FORÇAS ARMADAS

*Augusto W. M. Teixeira Júnior  
Marco Túlio Souto Maior Duarte*

## **1 Introdução**

Em virtude das vantagens esperadas do nível tático ao ambiente estratégico, o debate sobre Transformação Militar (TM) tem sido um dos principais temas acadêmicos na disciplina dos Estudos Estratégicos. Originado como política pública de defesa nos Estados Unidos, a partir do final dos anos 1990, a Transformação surge como sucessora conceitual do processo de Revolução nos Assuntos Militares (RMA). A popularização nos anos 1990 do debate sobre RMA nos EUA daria a tônica do debate estratégico estadunidense até o início dos anos 2000.

Buscando explicar o significado da mudança conceitual no debate americano, de RMA para Transformação, alguns teóricos, como Elinor Sloan, afirmam que isso se dá pelo fato do conceito de “revolução” limitar o debate, já que implicaria em mudanças inéditas, incontroláveis e imprevisíveis. O conceito de Transformação Militar, por contraste, captura a noção de mudança em curso, ou seja, de processo (SLOAN, 2008).

Mas o que seria, então a Transformação Militar? O conceito pode ser definido como uma mudança profunda nos assuntos militares. Essa mudança não precisa ser rápida ou descartar o que já funciona bem, porém deve ser dramática e impactante, e não uma mera melhoria das capacidades

(DAVIS, 2010). Isso implica em uma mudança marcante na totalidade da capacidade militares de uma nação, algo que garanta uma vantagem substancial caso seja realizado, e não somente a melhoria ou aprimoramento de uma de suas capacidades bélicas. O processo de integrar as Forças Armadas na doutrina das operações conjuntas, ao invés da manutenção de lógicas de operações independentes, seria um exemplo de Transformação Militar, já que implica em vantagens táticas e estratégicas de pleno escopo. O simples desenvolvimento de um novo modelo de carro de combate, por exemplo, não constituiria uma Transformação, mas, caso utilizado de forma inovadora, integrado à doutrina e aos sistemas, pode chegar a constituir uma.

Com base no enunciado desta introdução, o presente artigo analisa o que significa o processo de Transformação Militar e como ele contribui para moldar o futuro das Forças Armadas. Como a TM não se limita apenas a países centrais, o capítulo analisa o processo em apreço no caso dos EUA e no contexto latino-americano. Por fim, o texto expõe uma guisa de conclusões.

## **2 A Origem da Transformação Militar**

O debate sobre Transformação Militar tem como antecedente o conceito de Revolução Técnico-Militar (MTR, sigla em inglês), que surgiu na União Soviética entre as décadas de 1970 e 1980 (KAGAN, 2007). Os soviéticos acreditavam que, com o advento dos mísseis balísticos intercontinentais com cargas nucleares, a própria natureza da guerra teria mudado, já que, segundo o pensamento da época, não existiria defesa para tais armas, tornando todo o combate convencional obsoleto. Associado a possibilidade da mudança da guerra pela lógica nuclear estava o panorama da incorporação, por parte dos Estados Unidos, de tecnologias ligadas à informática, processadores mais potentes e sistemas. Esse conjunto de

mudanças, ligadas ao *Second Offset Strategy*, moldariam qualitativamente as forças armadas dos EUA nas décadas vindouras.

A leitura soviética sobre a mudança da lógica da guerra ligada ao advento de novos sistemas de entrega de armas nucleares se mostrou falho, tendo em vista que as guerras convencionais continuaram existindo, embora a dinâmica diplomática e militar entre as nações nuclearizadas tenha mudado. Apesar dessa interpretação falha, o entendimento sobre MTR, ou seja, sobre tecnologias ou técnicas que, se aplicados à doutrina, podem alterar completamente a dinâmica da guerra, se mostrou como uma interpretação útil, e foi objeto de grande debate e produção acadêmica nos Estados Unidos durante a década de 1980, à luz do conceito de Revolução nos Assuntos Militares (RMA, sigla em inglês).

Nos Estados Unidos, o processo de Transformação Militar se deu a partir do final dos anos 1990, quando membros da comunidade de defesa passaram a falar menos sobre Revoluções nos Assuntos Militares e mais sobre Transformação Militar (SLOAN, 2008). A explicação para tal mudança conceitual é a de que o termo “revolução” simboliza mudanças inéditas, incontroláveis e imprevisíveis. Com essa alteração, os teóricos e planejadores da defesa buscaram produzir um conceito que captasse a mudança militar como um processo, sem ponto final, apto a ser aperfeiçoado. Para eles, continuar a teorizar sobre os avanços tecnológicos e organizacionais aplicados ao setor de defesa sob a alcunha de “revolução” seria limitar o debate diante das necessidades de orientar e moldar o futuro das forças armadas.

É possível notar, com a virada do milênio, uma mudança drástica na organização e nos objetivos das Forças Armadas dos Estados Unidos. Estas, mudaram de uma força preparada para lutar uma grande guerra convencional e nuclear contra a União Soviética, para uma força cujas maiores preocupações são os desafios assimétricos, que incluem células terroristas e atores não-estatais. Essa alteração foi resultado tanto da RMA/



Transformação Militar como do período dos anos 1990 como momento de transição e experimentação.

Arthur Cebrowski foi um dos primeiros teóricos a trabalhar com o chamado *Network-Centric Warfare*, a “Guerra Centrada em Redes”, conceito intrinsecamente conectado com a Transformação Militar. Em 2001, antes dos ataques de 11 de setembro, Cebrowski foi apontado como diretor do *Office of Force Transformation* (Escritório de Transformação das Forças), cujo objetivo era promover a Transformação Militar nas Forças Armadas dos Estados Unidos (SLOAN, 2012). O *Office of Force Transformation* foi de grande importância para o processo de Transformação Militar dos Estados Unidos da América, organizando a base teórica e organizacional do processo dentro da estrutura militar do país, com documentos como o *Transformation Planning Guidance*, que serviu para dar uma certa padronização ao debate.

É possível notar, com a importância dada aos conceitos abordados, o interesse estadunidense de manter a supremacia militar dos Estados Unidos e de evitar uma possível obsolescência de suas forças. De acordo com o OFC, por exemplo, a Transformação seria um processo contínuo que visa criar ou antecipar os processos, conceitos, organizações e tecnologias do futuro, de modo a manter e, se possível, expandir, a vantagem dos Estados Unidos no tocante às questões bélicas. Nesse sentido, a TM não apenas seria uma ferramenta para transformar as forças armadas dos EUA, mas também para moldar o futuro espaço de batalha em que os EUA teriam que desdobrar e aplicar força militar.

### **3 Os Princípios da Transformação Militar**

O conceito de Transformação Militar não é algo rígido e inflexível: existem diversas interpretações para o que seria a TM, suas características

e resultados. Tendo em vista essa problemática, abordaremos, na presente seção, uma visão abrangente sobre o que seria a compreensão estadunidense sobre a Transformação Militar e, em seguida, uma visão específica, baseada no entendimento de Covarrubias (2007), sobre a Transformação Militar aplicada em um contexto latino-americano.

É importante notar, também, que a Transformação Militar é baseada em pontos focais, que variam desde conceitos, tal como a *jointness*<sup>1</sup>, à capacidades militares, tal como os sistemas de armas de precisão. Para uma melhor compreensão do tema, o presente capítulo passará a abordar tais pontos focais de maneira categórica.

### 3.1 A Transformação Militar Para os Estados Unidos

Podemos classificar os seguintes pontos como as principais características do conceito estadunidense de TM. Comando, Controle, Comunicações, Computação e Processamento de Inteligência (C4I) é um sistema caracterizado por um conjunto de capacidades fundamentais a qualquer Força Armada que realize operações modernas intensas em informação e tecnologia. *Comando*, que se refere à autoridade e responsabilidade que os comandantes militares possuem para com as capacidades militares de suas respectivas missões; *Controle*, que envolve as pressões que buscam fazer com que os grupos ou agentes ajam da maneira desejada; *Comunicações*, que é a habilidade de trocar informações e ordens entre os centros de comando e as unidades em campo; *Computação*, que se refere aos meios de processamento de dados e aos sistemas digitais; e *processamento de inteligência*, que se refere à análise e distribuição dos dados obtidos para corrigir, melhorar ou informar

---

1 Normalmente traduzido como Interoperabilidade, diz respeito a operações entre ramos distintos das forças armadas (operações conjuntas), distintas forças armadas ou segmentos delas numa dimensão multinacional (operações combinadas) ou a operações entre forças armadas e agências governamentais (operações interagências).

as unidades participantes da operação ou do processo. Qualquer Estado que busque melhorias no campo estratégico e militar deve ter em conta esses aspectos, visto que é somente a aplicação inovadora de uma tecnologia ou tática dentro de estruturas e doutrinas operacionais que consiste em uma Transformação Militar. Como dito antes, o simples desenvolvimento de novas tecnologias ou sistemas de armas não implicam em uma Transformação Militar. O que fundamentalmente caracteriza a TM é a articulação entre as dimensões (doutrina, tecnologia, organizações) num sistema que a dê sentido e coerência.

Outra característica essencial da TM são os Sistemas de Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (IVR). O Departamento de Defesa dos Estados Unidos define a Inteligência como sendo as informações obtidas por meio da observação, investigação e análise; A Vigilância e Reconhecimento dizem respeito ao meio como a informação é obtida, seja a partir de missões específicas (reconhecimento) ou de observações sistemáticas (vigilância) (BOLKCOM, 2001).

O objetivo das capacidades de IVR é aumentar o nível de consciência e conhecimento do campo de batalha, utilizando-se de dispositivos como satélites, aeronaves e veículos aéreos não tripulados para obter conhecimento do terreno e da disposição das tropas inimigas (SLOAN, 2008). Essas capacidades se relacionam com as características de C4I no seguinte efeito: os sistemas de inteligência, vigilância e reconhecimento colhem informações do campo de batalha, que são enviadas para os centros de C4I. A partir daí as atitudes necessárias, tais como bombardeios estratégicos, ataques com armas de precisão ou o cerceamento das tropas inimigas, são tomadas. Por essa razão, se observa comum o uso do composto C4ISR como o sistema dos sistemas.

Aliados ao C4ISR e o ISR, os Sistemas de Armas de Precisão são a principal expressão do componente cinético do poder militar ligado à TM.

Sloan (2008) define as Armas de Precisão como aquelas que são guiadas a seus alvos por meio de lasers ou coordenadas de satélites. Uma das ferramentas mais importantes do processo de Transformação Militar dos Estados Unidos, é nos sistemas de armas de precisão em que se apoiaram o sucesso nas operações de bombardeio estratégico das bases do Talibã e da Al-Qaeda no Afeganistão, por exemplo. Mísseis inteligentes guiados por lasers e satélites possuem maior nível de precisão, garantindo aos EUA a capacidade de destruir alvos hostis que se encontram muito próximos de tropas aliadas ou entrancheirados em complexos subterrâneos.

No nível tático, forças especiais podem “pintar” a laser alvos em terra de forma a possibilitar operações de apoio aéreo aproximado em favor de suas tropas ou aliados. No nível do teatro ou estratégico, a Força Aérea dos Estados Unidos afirma que grande parte de seu sucesso advém da capacidade de alcançar os alvos com aeronaves com capacidades *stealth* (furtivas) e destruí-los com armas guiadas de precisão (BOLKCOM, 2001).

Exemplos supramencionados ganham sentido no contexto de outra característica da Transformação: as Operações Conjuntas<sup>2</sup>. A aplicação moderna do conceito de *Jointness*, conceito intercambiável com Operações Conjuntas, se deu durante o processo de Transformação Militar dos Estados Unidos. Os EUA observavam, desde o contexto da Segunda Guerra Mundial, problemas na cadeia de comando de suas Forças Armadas e na concatenação dos diferentes serviços<sup>3</sup>. A falta de uma estrutura linear de comando abria espaço para discussões e barganhas entre o Estado Maior durante as operações militares, o que atrasava, consideravelmente, o tempo de resposta e a capacidade de ação

---

2 Apesar de contemporaneamente *Jointness* ser entendido como Interoperabilidade, julgamos que no caso dos EUA a expressão Operações Conjuntas capta melhor o sentido da articulação entre *Jointness* e Transformação Militar.

3 Ou Ramos das Forças Armadas. No caso dos EUA, são cinco: Exército, Marinha, Fuzileiros Navais (*Marines*), Força Aérea e Guarda Costeira.

das armas estadunidense. Após a desastrosa invasão de Granada (1983), onde inúmeros acidentes ocorreram por conta de falta de comunicação e organização, o Congresso dos Estados Unidos buscou solucionar, de uma maneira clara e objetiva, tais questões. A solução foi encontrada na doutrina de operações conjuntas, realizada a partir do ato Goldwater-Nichols, que instituiu as bases para a concatenação das capacidades militares do país.

Definidas como a integração efetiva de forças conjuntas para solucionar ou explorar vulnerabilidades funcionais ou geográficas, as operações conjuntas garantem inúmeras vantagens aos comandantes-em-chefe e aos tomadores de decisão. Primeiramente, com uma estrutural organizacional efetiva e com as linhas de tomada de decisão claramente delimitadas, os comandantes em campo podem se utilizar de todas (ou quaisquer) ferramentas disponíveis à nação, de maneira a utilizar a melhor ferramenta para a missão. Em segundo lugar, com todos os ramos das Forças Armadas possuindo uma estrutura interligada, e não ramos separados e independentes, os dirigentes políticos podem realizar a chamada “*bulk economy*”, a economia por produção em massa, e economizar recursos ao utilizar de melhor maneira as infraestruturas e ferramentas já existentes e obter equipamento militar a um menor custo.

A interoperabilidade também se relaciona com as operações conjuntas e o conceito de jointness, tendo em vista seu potencial sinérgico. A interoperabilidade é definida como a capacidade de um sistema de funcionar com outros sistemas, incluindo aqueles de outros ramos das Forças Armadas (FAUGHN, 2002). Não obstante as culturas institucionais distintas e a rivalidade entre ramos das Forças, os militares dos EUA são regidos doutrinariamente e em termos institucionais nos parâmetros de uma força conjunta. A aplicação destes conceitos à política de defesa dos EUA nos anos 1990 e 2000 logrou em produzir aquilo que eles chamam de *Joint Force*.



As características da transformação discutidas acima possibilitaram o incremento da Mobilidade, Adaptabilidade e Flexibilidade das Forças. No campo de batalha moderno, o vencedor não é aquele que possui maior capacidade destrutiva, mas sim aquele cujas forças possuem mais mobilidade e adaptabilidade. A Transformação Militar dos EUA observou que, em suas operações no Oriente Médio, a disposição das tropas de ambos os lados era diferente: sem um “front” de combate, as tropas eram mais dispersas e tinham que lidar com situações que mudavam rapidamente (SLOAN, 2008). Por conta disso, os Estados Unidos buscam sempre valorizar as capacidades de adaptação de suas unidades e o potencial de tomar ações assim que a oportunidade surgir, contando na mobilidade e flexibilidade de suas Forças Armadas.

Podemos citar, como exemplo de impacto dessa Transformação, a transformação do exército americano de um exército que combate guerras de atrito para um que assimila a chamada guerra informacional, fazendo-se valer de armas de precisão, superioridade informacional e manobras rápidas para obter a supremacia no campo de batalha. Em termos das dimensões da Transformação, esse processo levou a mudança organizacional nas forças militares dos EUA. No caso do *U.S. Army* destaca-se a formação de brigadas como núcleo organizador das forças combatentes.

Ao lado de mudanças das forças convencionais, a Transformação Militar tem no componente de Forças de Operações Especiais um ambiente fértil para mudança e experimentação. Forças de Operações Especiais são definidas como unidades especializadas de elite que podem ser inseridas em território inimigo, e que tanto necessitam quanto podem recolher informações em todos os níveis (BRUNER; BOLKCOM e O’ROURKE, 2001). Ativo extremamente importante, as Forças de Operações Especiais (SOF) são de grande importância para qualquer Estado que busque se precaver contra ou enfrentar desafios assimétricos, como grupos terroristas

ou outros atores não-estatais. Um exemplo de desafio a ser enfrentado seria uma situação de captura de alvos de alto valor, como líderes de grupos terroristas, ou resgate de reféns em território hostil, situações que seriam quase impossíveis com forças convencionais, devido à possibilidade de fuga ou morte acidental. Desde o início da Guerra Global contra o Terror (GWOT) em 2001 o amplo emprego das SOF produziu alterações no campo doutrinário, incorporação de novas ou antigas tecnologias em novos contextos, tal como mudança organizacional na estrutura da defesa. Como exemplo, foi criado o *United States Special Operations Command* (USSOCOM) como comando combatente unificado.

### 3.2 A Transformação Militar em um Contexto Latino-Americano

Apesar da centralidade dos Estados Unidos na literatura sobre Transformação Militar, outros países buscaram emular o processo ou perseguir suas próprias versões de mudança militar. No contexto latino-americano, é importante notar, antes de tudo, que o termo “transformação” é utilizado como sinônimo de um processo de mudança, reforma, modernização ou reestruturação, o que não significa necessariamente a mesma interpretação norte-americana (COVARRUBIAS, 2007). A comparação com a visão de Transformação dos EUA, porém, se mostra imprescindível à um debate entre as diferentes visões, tendo em vista o fato dos Estados Unidos da América serem o precursor não só da criação da teoria, mas também da sua aplicação, a exemplo das experiências no Afeganistão (Operação Liberdade Duradoura, 2002) e no Iraque (Guerra do Iraque, 2003).

A Transformação seria mais complexa que a Modernização ou a Adaptação, já que envolve não só as condições técnicas das capacidades bélicas, mas também o processo político. Isso passa a abarcar, por

consequência, aspectos econômicos e sociológicos. Para Covarrubias, a definição clássica de Transformação não é coerente com os problemas enfrentados pela América-Latina, tendo em vista o foco do processo nos desafios enfrentados pelos Estados Unidos, a exemplo do combate ao terrorismo, a ênfase no combate contra ameaças assimétricas e a questão da interoperabilidade com Estados aliados (COVARRUBIAS, 2007). É importante notar que Covarrubias não critica o conceito clássico de Transformação *per se*, e sim faz uma análise que, por se tratar da realidade da América Latina, contempla mais profundamente a problemática da região, o que explica a ênfase de seu artigo nas questões políticas e sociais.

Para o autor, a Transformação envolveria três conceitos: a Adaptação, a Modernização e a Transformação propriamente dita. A Adaptação consiste em adaptar as estruturas existentes para continuar cumprindo as tarefas previstas; a Modernização consiste na otimização das capacidades para cumprir a missão da melhor forma e a Transformação seria o desenvolvimento de novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate (COVARRUBIAS, 2007).

Sobre a Transformação, são apontados conceitos que seriam marcantes para sua obtenção: a transição da estrutura de paz para a de guerra; a compressão operativa; a interoperabilidade; o desenvolvimento dos sistemas de armas e a gestão da informação. Visando a clareza analítica, o presente capítulo ordena e explica os pontos apresentados.

“Transição da estrutura de paz para a de guerra” significa resolver as questões relacionadas à estrutura do Exército, que seria diferente quando em tempos de paz do que em tempos de guerra. Ao se ter um Exército cuja estrutura é fluída (transita facilmente entre tempos de paz e guerra) ou eficiente (não precisa alterar sua estrutura para lidar com as diferentes problemáticas), o problema é solucionado. Vantagens da solução dessa questão são os custos reduzidos de se ter apenas uma

sustentação e a facilidade para resolver mais rapidamente as questões da nova circunstância.

De acordo com o autor, a “compressão operativa” seria a aproximação comandante da missão aos encarregados da realização da missão propriamente dita. “Significa diminuir o ciclo de planejamento, organização, desdobramento e apoio” (COVARRUBIAS, 2007). Ao reduzir os tempos de resposta do comandante militar ao operador em campo, operações podem ser realizadas de maneiras mais precisas e eficientes, tanto por conta da capacidade de alterar ou cancelar ordens durante a própria realização da operação quanto pela vantagem tática que o operador possui por receber novas informações em tempo real.

Sobre o conceito de “Interoperabilidade”, Covarrubias agrupa, nesse ponto, tanto a “realização de operações combinadas com países amigos” (COVARRUBIAS, 2007) quanto as operações internas conjuntas, um dos principais pontos da Transformação Militar dos Estados Unidos. Tal ponto pode ser definido como a integração efetiva das capacidades militares de uma nação, que passam a agir de maneira integrada e cooperada para multiplicar a razão de força do país.

A integração mencionada acima está ligada ao “desenvolvimento de sistemas de armas”. Ao desenvolver e integrar sistemas de armas avançados, o Exército pode realizar missões anteriormente inviáveis, como bombardeios de precisão, operações de destruição de centros de comando e controle e apoio aéreo de proximidade. Um exemplo de operação possibilitada por esse aspecto seria o caso de, por meio de munições de precisão guiada, poder neutralizar ameaças próximas a tropas aliadas sem o risco de fogo amigo.

O cenário acima se faz possível quando submetido a um sistema de “gestão da informação”. De acordo com Covarrubias, seria “compartilhar o conhecimento e a informação de forma eficiente, baseados na tecnologia”,

evidenciando ainda mais o caráter informacional do processo de Transformação Militar. Esse ponto é de imensa importância por conta das vantagens obtidas com o processamento da informação, o que diminui o efeito Clausewitziano da chamada “névoa da guerra”, a incerteza no campo estratégico e tático. Centros de inteligência e informação se mostram como indispensáveis para qualquer Força Armada moderna.

Ao analisar tais pontos, vemos que o processo apresentado por Covarrubias busca o desenvolvimento de capacidades que permitam a realização de missões consideradas de Quarta Geração. Nos conflitos de 4ª Geração, o Estado perde o monopólio da guerra, passando a enfrentar atores não-estatais que se utilizam de todos os recursos possíveis (políticos, econômicos, sociais e militares) para realizar seus objetivos políticos, muitas vezes relacionados à cultura (grupos separatistas, conflitos étnicos) e à religião (conflitos religiosos) (HAMMES, 2007). Como a Guerra de Quarta Geração é uma problemática de importância global, é evidente tanto a necessidade de se preparar para tais atores quanto evitar as condições que os fazem surgir.

#### **4 Como realizar a Transformação?**

Tendo em vista as grandes vantagens militares a serem obtidas ou mantidas com uma Transformação Militar, ficamos com a questão: como os Estados podem realizar TM? O que é necessário para a concretização desse processo? De forma a esclarecer tal questão, apresentamos brevemente, duas visões diferentes quanto à realização da Transformação: uma visão que chamamos de abrangente, originária dos primeiros debates sobre RMA; e uma visão que chamamos de concisa, que surge já dentro dos debates sobre Transformação.

O primeiro entendimento de Transformação Militar a vê como intercambiável com a RMA: a única diferença seria a mudança ortográfica,



tendo em vista que os conceitos são os mesmos, a mudança de RMA para Transformação não teria implicado em alterações conceituais ou organizacionais (SLOAN, 2008). Essa visão observa que a realização da Transformação seria idêntica à realização da Revolução nos Assuntos Militares, necessitando de algo (tecnologia, doutrina ou sistema) que mude a totalidade das Forças Armadas de um Estado. É possível notar que esse entendimento implica em um processo custoso e demorado, tendo em vista seu amplo escopo e seus resultados ambiciosos.

Esse tipo de pensamento pode ser resumido pela seguinte afirmação: “A Transformação é uma mudança uniforme em direção a um objetivo em comum”. Esse entendimento sobre Transformação é linear e pode falhar significativamente, tendo em vista que parte do pressuposto de que é necessário transformar todas as Forças para se obter a Transformação: até que o processo esteja completo, uma plenitude de fatores terá mudado, diminuindo a eficácia ou viabilidade do processo (MURRAY e O’LEARY, 2002).

A segunda visão sobre como realizar Transformação que apresentamos aqui é a “visão concisa”. Para os teóricos dessa visão, mudanças ocorrem diariamente, e as organizações que não mudam ou não se adaptam às mudanças se tornam ineficazes (MURRAY e O’LEARY, 2002). A Transformação não deve ser vista como uma lenta conversão de todas as Forças de um Estado: isso seria a Modernização, como aponta Covarrubias (2010).

Para se realizar a Transformação Militar, então, é necessário inserir novas capacidades em recipientes relativamente pequenos, de modo a experimentar e verificar os resultados. Esse entendimento é pautado na concepção de que agentes ou unidades militares transformadas teriam um efeito desproporcional, possuindo um grande impacto mesmo com seu tamanho reduzido. O tamanho reduzido, inclusive, facilita a

experimentação, diminuindo os custos, riscos e tempo de alterar toda a Força. Ao se utilizar pequenas parcelas para testar e realizar a Transformação, os riscos são reduzidos e as vantagens são elevadas. Não seria necessário transformar todas as capacidades para se obter capacidades transformadas (MURRAY e O'LEARY, 2002).

## 5 Considerações Finais

Podemos observar que a Transformação se mostra como um processo de grande importância ao debate em Estudos Estratégicos. Os resultados obtidos, a exemplo de um combate mais eficiente às ameaças assimétricas e a possibilidade de se precaver e/ou antever as mudanças do futuro, são de imensa importância à países preocupados com sua segurança nacional, com o aumento na eficácia das tropas e com a manutenção de suas vantagens militares. As mais recentes experiências militares dos Estados Unidos, realizadas já a partir do entendimento de Transformação, são exemplos claros da eficácia da Transformação. A Operação Liberdade Duradoura e a Guerra do Iraque de 2003 demonstraram a importância de forças integradas e conjuntas agindo com superioridade informacional e organizacional, fazendo-se valer de *stealth capabilities* (capacidades furtivas) e de armas de precisão. Nesse contexto, os EUA se mostram como o principal teórico e usufruidor do debate sobre Transformação Militar. Na Operação Tempestade do Deserto (*Operation Desert Storm*), por exemplo, foi possível ver a aplicação dos princípios da Transformação Militar no decorrer do conflito. As forças da coalização realizaram operações conjuntas e integradas, focando na velocidade e na mobilidade para derrotar a guarda nacional do Iraque. Os objetivos da missão eram claros e precisos, focando nos pontos de gravidade do governo de Saddam Hussein, como os centros de comando e controle e os centros

de comunicações do país. A força aérea dos Estados Unidos realizou, momentos antes da invasão por terra, seus ataques e bombardeios estratégicos, anulando qualquer possibilidade de resposta por parte das tropas iraquianas, aumentando de maneira efetiva a capacidade militar da coalização de entrar nas cidades e pontos estratégicos do país, avançando quase sem parar por dentro do território invadido.

Outro ponto importante é o fato da Transformação não ser um processo rígido que necessita o seguimento de um manual. As diferentes realidades geográficas, econômicas e políticas podem levar a diferentes entendimentos de Transformação, tendo em vista que as importâncias, objetivos e prioridades dos países variam enormemente. Um exemplo disso é o fato da visão latino-americana de Transformação, exemplificada pela visão de Covarrubias (2010), possuir objetivos completamente diferentes dos objetivos dos Estados Unidos da América, além de um orçamento infinitamente menor. O processo de Transformação latino-americano, então, contemplará ferramentas e capacidades diferentes, de maneira a obter resultados em nos campos contemplados. Vemos isso na necessidade dos Estados Unidos de projetarem poder por todo o globo, em contraste com a necessidade brasileira de proteger as fronteiras nacionais em áreas de difícil acesso e de combater agentes não-estatais transnacionais, como o tráfico internacional de drogas. O documento brasileiro “Concepção de Transformação do Exército 2013-2022”, que é o documento orientador do processo de Transformação do EB, aborda pontos como: dimensão humana; educação e cultura; gestão e inovação, pontos esses que não são abordados nos documentos estadunidenses, mas que são vistos pelo Exército Brasileiro como necessidades a serem contempladas pelo o processo de Transformação Militar.

Por fim, observamos que a Transformação Militar se mostra como um processo de grande importância, pautado em um sólido

debate teórico e em experiências em campo que comprovam a eficácia de seus conceitos e pontos focais. Estados e atores interessados no aumento de sua eficácia no campo de batalha e/ou interessados no que as tecnologias e técnicas do futuro trarão ao meio dos Estados Estratégicos se mostram como interessados em aprender e debater sobre Transformação Militar.

## **Referências**

BOLKCOM, Christopher C. Air Force Transformation: Background and Issues for Congress, 2001.

BRASIL, EXÉRCITO DO. Concepção de Transformação do Exército. Manual Eletrônico. 2013.

BRUNER, Edward F.; BOLKCOM, Christopher; O'ROURKE, Ronald. Special Operations in Forces in Operation Enduring Freedom: Background and Issues for Congress, 2001.

COVARRUBIAS, Jaime. Os Três Pilares de uma Transformação Militar. Military Review, Novembro-Dezembro 2010.

DAVIS, Paul K. Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead?. 2010.

FAUGHN, Anthony W. Interoperability: Is It Achievable?. Program on Information Resources Policy, 2002.

HAMMES, Thomas X. Fourth Generation Warfare Evolves, Fifth Emerges. Military Review, v. 87, n. 3, p. 14, 2007.

KAGAN, Frederick. Finding the target: The transformation of American military policy. Encounter Books, 2007.

MURRAY, Williamson; O'LEARY, Thomas. Military transformation and legacy forces. INSTITUTE FOR DEFENSE ANALYSES ALEXANDRIA VA JOINT ADVANCED WARFIGHTING PROGRAM, 2002.

SLOAN, Elinor C. Modern military strategy: an introduction. Routledge, 2012.

SLOAN, Elinor. Military transformation and modern warfare: a reference handbook. Greenwood Publishing Group, 2008.

# O IMPULSO TECNOLÓGICO-INDUSTRIAL FRANCÊS E A ENTRADA DO BRASIL NA ERA DAS ASAS ROTATIVAS MILITARES: do Esquilo e Panther ao EC 725

*Fernanda das Graças Corrêa*

## **1 Introdução**

Em abril de 1978, nascia a empresa Helicópteros do Brasil S. A. (Helibras), única fabricante de helicópteros da América Latina, na qual 45% pertenciam à empresa francesa Aérospatiale, 22,5% pertenciam à Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais, outros 22,5% pertenciam à Minas Gerais Participações e a Serviços Aerofotogramétricos Cruzeiro do Sul participava com 10%. O governador do estado de Minas Gerais, Aureliano Chaves, desenvolvia uma política de incentivos à criação de polos industriais, o que justifica participação dessas empresas na sociedade (FERREIRA et al 2008).

Laux (2003, p. 21) conta que, nas palavras de Nivaldo, “*o grau acentuado de tecnologias novas e avançadas comparadas com as aeronaves dos vários fabricantes foi um dos valores determinantes que viabilizou a melhor escolha, que foi a Aérospatiale*”. A previsão era de que fossem construídos duzentos helicópteros Esquilo em um prazo de dez anos no Brasil, resultando em um total de quase 60% de índice de nacionalização. Nivaldo Alves da Silva se tornou o primeiro diretor superintendente da Helibras. Laux (2003, p. 21) concluiu que,



No início de 1978, a proposta recebeu o aval definitivo do CDI. Mas, a despeito das qualidades do Esquilo, na opinião unânime dos principais executivos que participaram da constituição do primeiro núcleo da Helibras, a *Aérospatiale* não ganhou apenas com um projeto de helicóptero. Ela ganhou com um projeto de indústria.

Itajubá foi a cidade escolhida no sul de Minas Gerais para abrigar a primeira fábrica da Helibras. De acordo com Ferreira et al. (2008), além de Itajubá estar próxima de São José dos Campos, o centro industrial da aeronáutica brasileira, a cidade mineira já possuía um polo industrial, contando assim com certa qualificação da mão-de-obra. Além disso, os incentivos fiscais e financeiros das prefeituras e dos governos, estadual e federal, a grande oferta de mão de obra qualificada e a facilidade de escoamento da produção através das rodovias se tornaram atrativos para a implantação da nova fábrica.

Em 1977, a Marinha do Brasil procurou a *Aérospatiale* a fim de propor a compra de helicópteros modelo Esquilo. Assim que, a Helibras foi constituída, a Marinha nomeou o então capitão-de-corveta, instrutor de voo, Pedro Augusto Bittencourt Lynch como delegado deste projeto, o qual passou um ano dentro do hangar X-10 do CTA (atual DCTA), na companhia de funcionários franceses da *Aérospatiale* para absorver conhecimentos técnicos do modelo. Lynch relatou o seguinte: *“foi nessa fase que eu cheguei, nomeado delegado da Marinha em uma fábrica que ainda nem existia”* (LAUX, 2003, p. 16). Findada esta primeira etapa, Lynch foi nomeado chefe do departamento de Projetos da Diretoria de Aeronáutica da Marinha e foi o responsável também por receber os helicópteros. De acordo com Laux (2003, p. 16), *“o militar conta que, à medida que chegavam os primeiros caixotes para a montagem dos Esquilo – que já vinham semiprontos da França – ele precisava voar 50 horas em cada um deles”*. Foi quando ele teve a ideia de criar uma prova de avaliação de São José do Campos até

Manaus. As encomendas à empresa francesa resultaram em um total de seis unidades da aeronave. Assim que montou a última aeronave, foi nomeado o comandante do Esquadrão e teve que ser o responsável pela formação dos pilotos. Segundo Laux (2003, p. 17), Lynch relata que tinha “*36 pilotos que não sabiam pilotar, e eu tive que ensinar a todos eles. Dois meses depois, tínhamos 36 pilotos operacionais no equipamento*”.

## **2 A Era das Asas Rotativas na Marinha e no Exército Brasileiros**

O militar relata ainda que para o Esquilo ganhar o respeito da Marinha teve que passar por algumas provas de fogo. A primeira foi passar pela prova do *Pedro*. Em todas as operações militares de decolagem e pouso de aeronave desde um navio aeródromo, tem que haver um helicóptero a cerca de 500 metros dos navios para realizar o resgate dos pilotos caso ocorra algum acidente. O *Pedro* é um termo de Marinha para se referir ao helicóptero que faz o resgate dos pilotos. Foi realizada uma missão de treinamento com o navio aeródromo brasileiro Minas Gerais usando bonecos como pilotos e o Esquilo passou na primeira prova de fogo. Lynch foi então, até o seu comandante e perguntou se ele estava satisfeito com a aeronave. O comandante disse a ele, então, que ainda não tinha certeza da confiabilidade da aeronave à medida que o teste havia sido feito com bonecos. Lynch conta que um dos membros de sua equipe se voluntariou e foi jogado ao mar. O resgate foi realizado pelo Esquilo com sucesso em noventa segundos. Essa era a segunda prova de fogo que o Esquilo havia passado. A terceira prova ocorreu nas missões de apoio de fogo, na qual o Esquilo participou de operações realizadas no Pantanal e mais uma vez, a aeronave comprovou sua confiabilidade.

A Aviação Naval brasileira incentivou a produção de helicópteros do Brasil e se tornou a primeira operadora nacional do helicóptero

Esquilo. Muitos desconfiavam se a Helibras poderia ser uma indústria de asas rotativas de ponta. De acordo com Laux (2003, p. 24),

Independentemente do local escolhido, não foram poucos aqueles que se opuseram, ainda em tese, ao projeto da implantação da sofisticada indústria no Brasil. Autoridades, parte da imprensa, empresas concorrentes cujos projetos não haviam sido escolhidos, apontavam a nova indústria como uma empresa meramente de montagem, descrentes de que um dia a empreitada pudesse vir a dar certo. Sempre havia também aquela história de que as máquinas eram construídas na França para depois serem despachadas semiprontas para o Brasil. Mineiramente falando, a desconfiança era enorme.

Já em 1981, o cronograma de nacionalização das peças do Esquilo teve que ser adiado por a Helibras alegar ao CDI que não conseguiria cumprir a meta de 57%. No ano seguinte, a empresa estipulou a meta de *“que somente em 1991 seriam nacionalizadas as partes nobres do helicóptero, incluindo-se as pás, as caixas de redução e a cabeça do rotor, três componentes tecnologicamente complexos de um helicóptero”* (MERQUIOR, 2013, p. 26). A partir de 1982, a Helibras passou a oferecer serviço pós-venda aos clientes. De acordo Solange Galante (2008, p. 4), *“em 1982, recebida uma notificação de pane ou simples manutenção de rotina, a Helibras providenciava o despacho da peça solicitada para o operador em no máximo em 48 horas, mesmo que fosse um helicóptero no meio da selva”*.

Em 1984, a Força Aérea Brasileira (FAB) encomendou à Helibras a produção de trinta helicópteros Esquilo monoturbina, onze helicópteros biturbina e dez helicópteros Super Puma. Este último modelo teve sua produção iniciada em 1978 pela *Aérospatiale*.

Entre os anos de 1983 e 1985, a Helibras fechou mais dois contratos para o fornecimento de helicópteros para a Marinha do

Brasil. Pela primeira, a empresa brasileira de asas rotativas participava do desenvolvimento e instalação do sistema de armamento para os helicópteros Esquilo.

Em 1986, a Aviação Militar do Exército Brasileiro (AvEx) é recriada pelo então ministro da Guerra, general de Exército Leônidas Pires Gonçalves.<sup>1</sup> Com a criação desta organização militar, mais uma oportunidade de mercado estava se abrindo para a Helibras. Em 1988, a Helibras venceu sua primeira concorrência internacional através do consórcio *Aérospatiale/Helibras/Engesa* para o fornecimento de dezesseis helicópteros Esquilo e 36 helicópteros modelo *Panther* para equipar os pelotões da AvEx.

O *Panther* se configurou como o terceiro modelo de helicóptero que a *Aérospatiale* conseguiu assegurar a venda no Brasil. Este modelo realizou seu primeiro voo em 1984, iniciou sua produção em 1986 e foi projetado pela empresa francesa em duas versões, uma naval e outra para a força terrestre. A versão naval foi projetada e equipada com sistemas específicos para a realização das tarefas navais e missões que empreguem mísseis anti-navio de longo alcance. Diferente do nível de complexidade das pás das hélices do Esquilo, as do Panther podem ser dobradas e removidas com facilidade, o que, comparado ao outro modelo, barateia um pouco o seu custo de produção. De acordo com Solange Galante (2008, p. 4),

Além das aeronaves, este contrato de aquisição da frota inicial da Aviação do Exército incluía também o fornecimento de ferramental especializado para manutenção, suprimentos para os anos iniciais de operação, treinamento de mais de 200 pilotos e mecânicos militares, documentação técnica com atualização permanente, serviços de nacionalização da manutenção e assistência técnica em campo com base operacional nas instalações do AvEx, assistência renovada periodicamente até os dias atuais.

---

1 Em 1941, com a criação do Ministério da Aeronáutica, foram extintas a Escola de Aviação Militar e a Escola de Aviação Naval.

### 3 As Reformulações no Complexo Industrial Francês Aeronáutico

A partir da década de 1970, além de helicópteros, aviões e vetores espaciais, a *Aérospatiale* também passou a produzir mísseis da família *Exocet*. A *Aérospatiale* era uma das empresas que recebiam subsídios da *Direction Générale de L'armement* (DGA), órgão vinculado ao ministério da Defesa francês. De acordo com Regiane de Melo (2013, p. 75),

Esse sistema de produção de armamentos, institucionalizado em torno da DGA, funcionou sem maiores alterações até o final da década de 1980, garantindo grande estabilidade aos produtores e planejamento perene de atividades. O sistema não previa efetiva concorrência. Critérios de segurança de produção e de respeito dos prazos de entrega, assim como de capacitação técnica, eram priorizados em relação aos de custo (o que levou a sobrecustos consideráveis em alguns programas).

Com o fim da Guerra Fria, o discurso pacifista internacional reorientou as alianças estratégicas da França no nível europeu. Além disso, o discurso pacifista que tomou conta da Europa, de acordo com Masson (2014), contestou o papel econômico do Estado e deslegitimou o setor público na manutenção dos subsídios das indústrias de defesa nacionais, orientando as indústrias a se transformarem em sociedades anônimas e a abrirem seus capitais. Regiane de Melo (2013, p. 76) concorda com Masson afirmando que,

O sistema gaullista de produção de armamentos se viu profundamente abalado pela onda neoliberal, que, ao pregar desregulamentação, privatização, abertura do capital das empresas públicas e desengajamento do Estado de atividades de produção, questionava as próprias bases do sistema de produção de armamentos: lugar central do Estado, empresas estatais, prioridade dos objetivos político-estratégicos e compromisso social do Estado com as empresas e seus assalariados.

Além do questionamento europeu sobre o poder do Estado na gestão da Defesa, os altos custos da manutenção da política de armamentos baseada em independência tecnológica e industrial, de acordo com Jean-Francois Coutris (2010, p. 229-242 apud MELO 2013, p. 77), razões internas na própria DGA também explicam as mudanças no sistema gaullista de Defesa, tais como: o sistema estar inteiramente voltado para satisfazer as necessidades de projetos específicos das Forças Armadas francesas, como a dissuasão nuclear. Cumprido o objetivo do projeto, não havia mais propósito para o sistema ter continuidade. O sistema não tinha por objetivo a rentabilidade e a competitividade, o que limitou a capacidade de exportação e o enfraquecimento de muitas empresas. A DGA não se habilitou para produzir grandes sistemas complexos e heterogêneos de defesa, mas sim, permitiu que a iniciativa privada exercesse estas funções. Por último, Coutris acusa a DGA de não incorporar tecnologias oriundas do mundo civil.

Diante deste cenário, pós fim da Guerra Fria, o governo francês buscou reestruturar as empresas de Defesa, vinculadas a DGA, com a finalidade de suprimir as duplicações e promover parcerias industriais na forma de, como já mencionado, sociedades anônimas e capitais abertos. Diversos conglomerados de defesa surgiram nesta época na França, entre eles: a francesa *Mécanique Avion Traction* (Matra) e a *Marconi Space Systems* se fundiram através de *joint venture* e surgiu a *Matra Marconi Space*, a *Thomson CSF* se fundiu com o grupo britânico Racal. Em primeiro de janeiro de 1992, as divisões de helicópteros da *Aérospatiale* se fundiram com a empresa alemã *Daimler Chrysler Aerospace* resultando na *Eurocopter Group*. A *European Aeronautic Defence and Space Company* (EADS) foi o resultado da fusão da francesa *Aérospatiale-Matra* com a alemã *Daimler Chrysler Aerospace AG* (Dasa) e a espanhola *Construcciones Aeronáuticas S.A.* (Casa). De acordo com Regiane de Melo (2013, p. 78),

O conglomerado EADS estruturou-se em torno de quatro grandes filiais: Airbus (aeronáutica), Astrium (espaço), Cassidian (defesa) e Eurocopter (helicópteros). A empresa também passou a ter participações importantes na European Missile Industry [MBDA Missile Systems] (MBDA) (mísseis), Arianespace (espaço), ATR (aeronáutico) e Aerolia (peças de avião), dentre outros. A MBDA foi criada em 2001, reagrupando as atividades na área de mísseis da Aérospatiale e da Matra, francesas, da Aerospace e GEC, britânicas, da italiana Finmeccanica e da alemã Dasa.

A partir da fusão, em 1992 a Helibras passa também a pertencer ao *Eurocopter Group*. De acordo com René Dellagnezze (2008, p. 34),

desde sua criação, em 78, a Helibras já produziu e entregou ao mercado cerca de 500 helicópteros, entre eles 70% do modelo Esquilo. Aproximadamente 10% da produção total é exportada para países latino-americanos, como Argentina, Bolívia, Chile, México, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

A Eurocopter pertencia ao *Grupo EADS*, que controlava também a Airbus e a Airbus Military. Em 2014, o *Grupo EADS* sofreu uma reformulação organizacional e a *Eurocopter* passou a ser *Airbus Helicopters*.

No mesmo ano em que a Helibras se tornou membro do *Eurocopter Group*, a empresa fechou três importantes contratos: o primeiro foi para a aquisição e instalação de sistema de armas nos helicópteros Esquilo e o fornecimento de vinte helicópteros modelo Fennec para o Exército Brasileiro e o terceiro contrato foi a venda do primeiro helicóptero Eurocopter EC135 para o mercado executivo no Brasil.



## 4 O Salto Tecnológico da Helibras e o Programa H-XBR

O H-XBR é um dos programas prioritários da FAB. Em 23 de dezembro de 2008, por meio do Acordo de Cooperação Industrial, a França firmou parceria com o Brasil para o desenvolvimento de cinquenta helicópteros *EC-725 Cougar* com transferência de tecnologia. Este Acordo sob a forma de Consórcio *Eurocopter*-Helibras, tem a ambição de realizar 24 projetos de Cooperação Industrial que associa o desenvolvimento tecnológico ao fortalecimento da indústria de defesa brasileira, especificamente, voltada para a área aeronáutica de asas rotativas. De acordo com informações da Força Aérea Brasileira,

no âmbito do projeto foram adquiridos 50 helicópteros EC725 para atender as demandas das Forças Armadas, numa contratação conjunta pioneira. O Projeto H-XBR configura a mais recente atuação do Governo Federal para alavancar a indústria brasileira na capacitação tecnológica para conceber, desenvolver e produzir aeronaves de asas rotativas. Por meio de um acordo de cooperação industrial a empresa francesa Eurocopter transfere a tecnologia das aeronaves para empresas beneficiárias no Brasil (BRASIL, 2013, on-line)

Todas as Forças Armadas brasileiras são operadoras de versões mais antigas deste modelo, como os helicópteros Puma, Super Puma e Cougar, e, com base na satisfação da Força, desenvolverem este tipo de aeronave inteiramente em território nacional se tornou o pilar do processo de transferência de tecnologia.

O EC 725 é um helicóptero biturbina médio da classe de onze toneladas. Este modelo além de possuir alta reserva de potência, podendo desempenhar alta velocidade com grande alcance, engloba o estado da arte em aviônicos, telas LCD multifunções, sistema de monitoramento do

veículo e sistema de controle automático de voo. Por ter grande volume para carga e acomodações, permite um *layout* diversificado de transporte de até 29 militares, mais os dois pilotos. Desenvolvido pela *Airbus Helicopters*, esta nova linha de helicópteros foi projetada para o desempenho de missões multifacetadas, tais como busca e resgate de combate, transporte tático de longa distância, transporte aeromédico, missões navais e apoio logístico. Este modelo, inclusive, é empregado em operações *offshores* na camada pré-sal.

Em 20 de dezembro de 2010, em discurso em alusão ao recebimento das primeiras três unidades encomendadas à *Eurocopter* entregues as três Forças Armadas brasileiras, o então ministro Jobim afirmou que, “*um primeiro grupo de engenheiros e técnicos já realizou treinamentos na França neste semestre depois de ter participado de uma etapa preliminar para familiarização com o equipamento, totalmente realizada no Brasil*” (BRASIL, 2010, on-line). Estas três unidades foram as únicas das cinquenta encomendadas produzidas na França. As próximas unidades entregues estão sendo produzidas na Helibras com escala gradativa de nacionalização de, no mínimo, 50% até o final do contrato. As empresas que participam deste processo de transferência de tecnologia estão homologadas para fornecer peças tanto para o modelo *EC 725* quanto para outras aeronaves da *Eurocopter* e da Helibras. Até o ano de 2010, esta empresa brasileira funcionava com um total de trezentos funcionários. A partir de 2011, a pretensão era de que este número duplicasse, podendo chegar até a mil funcionários em três anos.

Em Itajubá, município do estado de Minas Gerais, está sendo desenvolvido o segundo polo aeroespacial brasileiro<sup>2</sup> e uma plataforma de exportação de aeronaves de asas rotativas civis e militares para a América

---

2 O primeiro polo é o de São José dos Campos, município do estado de São Paulo.

do Sul, o que atenderá a demanda cada vez maior de aeronaves de asas rotativas e a oferta de serviços e suporte ao cliente.

A *Eurocopter* aumentou a escala de produção e o índice de nacionalização da Helibras. Um dos objetivos do governo de Minas Gerais em incentivar a criação deste segundo pólo é, além de consolidar a implantação deste polo industrial aeronáutico em Minas, produzir helicópteros com tecnologia brasileira e atrair também fornecedores do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Segundo informações da Helibras,

Uma moderna linha de montagem foi implantada na fábrica e investidos R\$420 milhões para a construção de um hangar, além de adequações físicas na empresa, como um novo banco de testes, cabine de pintura e obras relacionadas à expansão (CAIAFA, 2014, p. 44).

Narcio Rodrigues, secretário de estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Minas Gerais, no Seminário sobre *Desenvolvimento do Setor Aeronáutico de Asas Rotativas no Brasil*, em outubro de 2011, afirmou que,

Um helicóptero completamente brasileiro representa um passo gigantesco para que possamos ganhar competitividade e para que o país possa estar num outro patamar no desenvolvimento científico/tecnológico. Este evento marca o nosso compromisso em patrocinar os estudos para viabilização do CTH (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 2011, on-line)

Durante esse seminário, foi assinada a carta de intenções propondo a criação do Centro Tecnológico de Helicópteros (CTH), em Itajubá. O evento foi promovido pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), pela Helibras e pela Universidade Federal de Itajubá

(Unifei). Este Centro tem por principal missão viabilizar a realização de pesquisas que contribuam com o desenvolvimento do polo industrial em Itajubá, estabelecendo parcerias com universidades brasileiras para aumentar a oferta de cursos universitários voltados para mercado de trabalho na área de asas rotativas, na formação de profissionais qualificados para áreas tecnológicas e de engenharia, em especial, em simuladores e no atendimento da demanda de projetos. Operações complexas, como testes em equipamentos, tais como ensaios em pás de rotores, com a construção do CTH, deixariam de ser realizadas no exterior e passariam a ser realizadas em território nacional. O projeto do CTH será custeado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e o Centro será financiado com recursos da Finep e do BNDES. Cerca de 75% da área do Parque Tecnológico pertencem à Unifei.

A responsável pelo gerenciamento de projetos de aquisição, desenvolvimento e modernização de sistemas de defesa para a Força Aérea Brasileira é a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (Copac). Esta Comissão é subordinada ao Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) e sua origem remonta ao projeto do jato A-1, desenvolvido na década de 1980, em uma parceria do Brasil com a Itália. A Copac já conduziu cerca de trezentas iniciativas de *offset* entre seus vários projetos de aquisição ou modernização de material para a Força Aérea Brasileira. Com a finalidade de discutir, avaliar e apontar soluções relacionadas ao andamento dos diversos projetos de *offset* em que a Copac está envolvida, periodicamente, são realizadas as Reuniões de Gerenciamento do Acordo do Projeto H-XBR com a participação de diversas instituições e empresas brasileiras. Ainda sobre esta Comissão, conforme elucida a FAB,

O corpo funcional é formado por militares e civis das áreas de aviação, intendência, engenharia, serviços jurídicos e contabilidade, além de especialistas de aeronáutica. Representantes

da Marinha do Brasil e do Exército também atuam na COPAC, que desenvolve suas atividades em parceria com instituições, como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e os Ministérios das Relações Exteriores (MRE), Ciência e Tecnologia (MCT), e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (BRASIL, 2015, on-line).

Em dezembro de 2011, os então presidentes da Copac, brigadeiro Carlos de Almeida Baptista Junior, e da Helibras, Eduardo Marson Ferreira, assinaram o contrato de suporte logístico para a frota de helicópteros EC 725 das Forças Armadas. O contrato prevê o fornecimento de materiais e a prestação de serviços para dar suporte à operação destas aeronaves, terá duração de cinco anos e o investimento será de R\$ 149 milhões. Conforme esclarece a FAB,

O contrato de suporte logístico foi estruturado, tendo por meta garantir a disponibilidade da frota de helicópteros EC-725 em níveis superiores a 80%. Para tanto foi adotado o conceito logístico do “Time and Material”, pelo qual a empresa contratada fica responsável pelo gerenciamento e guarda, em suas instalações, dos itens reparáveis de propriedade e uso exclusivo da contratante, assim como pela prestação de serviços de inspeções, reparos e assistência técnica, em todo o território nacional, de modo a atender a demanda de operação das Forças Armadas (BRASIL, 2011, on-line).

Em setembro deste ano, a Copac, responsável pelo Projeto H-XBR, assinou o Contrato de Suporte Logístico com a empresa Turbomeca do Brasil, para a manutenção dos motores. Logo depois, a Copac encerrou as negociações deste contrato para a manutenção da célula e respectivos sistemas junto à Helibras.

Em outubro de 2012, a duplicação da fábrica da Helibras foi inaugurada. A nova área ocupa onze mil metros quadrados. Os R\$ 420

milhões mencionados que foram investidos pela empresa em infraestrutura também foram utilizados no treinamento de funcionários brasileiros na *Airbus Helicopter*, na França, e na vinda de técnicos estrangeiros ao Brasil, para acompanharem a implantação da nova linha dos *EC 725* em território nacional. De acordo com Caiafa (2014, p. 44),

Dividida em módulos, as contrapartidas do offset de transferência de tecnologia vêm sendo continuamente entregues, como ficou demonstrado quando a Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC) realizou, durante a 14ª Reunião de Gerenciamento do acordo do Projeto-H-XBR, o reconhecimento da primeira fase da transferência de tecnologia dos helicópteros militares EC 725. O evento, realizado em dezembro de 2013, com a participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), comprovou o grau de investimentos feitos na indústria brasileira por meio do projeto.

Em primeiro de outubro de 2013, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e a Unifei assinaram um contrato, no qual esta receberia verba deste Ministério para verificar o cumprimento dos termos do Acordo de Compensação e Cooperação Industrial do Programa H-XBR e avaliar os impactos dos processos de transferência de tecnologia nas empresas diretamente envolvidas no programa (BRASIL, 2013, p. 6). Dentre os objetivos específicos estabelecidos neste contrato, encontram:

- a) avaliar o impacto na competitividade global das empresas envolvidas de forma direta no Programa, com ênfase, mas não somente, nos aspectos de produtividade e domínio das novas tecnologias absorvidas;
- b) avaliar o impacto nas empresas envolvidas de forma indireta no Programa H-XBR

- c) catalogar todas as empresas afetadas direta ou indiretamente pelo Programa H-XBR.
- d) monitorar um conjunto de indicadores de cada uma destas empresas, de forma a permitir a avaliação dos impactos causados pelo Programa H-XBR na competitividade global destas empresas, respondendo as seguintes questões:
  1. as empresas beneficiárias do projeto continuam a fornecer para o consórcio HB/EC produtos ou serviços relacionados à tecnologia absorvida para as aeronaves objeto do Contrato HXBR?
  2. as empresas beneficiárias do projeto passaram a ser fornecedoras para o consorcio HB/EC de produtos ou serviços de base tecnológica, similares ou relacionados à tecnologia absorvida, para outras aeronaves?
  3. as empresas beneficiárias do Projeto tornaram-se fornecedores de produtos de base tecnológica para a indústria aeronáutica em geral e, em particular, para outros fabricantes de helicópteros?
  4. As empresas beneficiárias do Projeto tornaram-se fornecedores de outros produtos/ serviços com base na tecnologia absorvida oriunda do Projeto HXBR?
- e) verificar continuamente a execução das etapas dos Projetos de Cooperação Industrial.
- g) emitir relatórios técnicos semestrais, com o propósito de fornecer informações que subsidiam ao Reconhecimento de Créditos de Cooperação Industrial.
- h) apoiar a atividade de reconhecimento de Créditos de Cooperação Industrial referentes às etapas executadas dos Créditos de Cooperação Industrial consubstanciados nos Relatórios Técnicos Emitidos.

- i) avaliar no relatório final, do período de 04 (quatro) anos, o conjunto de indicadores à luz do marco teórico de avaliação de política industrial.

Os recursos destinados pelo MDIC para a Unifei neste contrato são da ordem de um milhão de reais, divididos em quatro parcelas durante os quatro anos de duração, que se estende de 2013 a 2016. O contrato estará vigente até 31 de dezembro de 2017, podendo ser prorrogado por termo aditivo, se houver interesse das partes envolvidas.

Em novembro de 2013, a Unifei e a Helibras assinaram também um Memorando de Entendimento para determinar atividades comuns de desenvolvimento e engenharia entre elas, as horas de trabalho a serem executadas pela Universidade em conjunto com outros parceiros da Helibras, no projeto H-BXR, proposto no edital do *Inova Aerodefesa*<sup>3</sup>. A disponibilidade de recursos pelas instituições envolvidas (Finep, BNDES, MD e AEB) no Edital de 2013 foi contemplada na ordem de dois bilhões e novecentos milhões de reais, referentes aos anos de 2013 a 2017. No resultado final da etapa de seleção dos planos de negócios de empresas brasileiras, a Helibras teve planos de negócios aprovados nas quatro linhas temáticas do Edital (aeroespacial, defesa, segurança e materiais especiais).

## 5 Considerações Finais

Conforme é possível denotar, não há um manual que defina o *modus operandi* francês no mercado de defesa brasileiro aeronáutico. Buscou-

---

3 Iniciativa da Finep, BNDES, Ministério da Defesa e Agência Espacial Brasileira para apoiar Planos de Negócios de empresas brasileiras que contemplem temas comprometidos com a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação das cadeias produtivas dos setores Aeroespacial, Defesa e Segurança.



se retratar aqui, a importância da qualificação profissional especializada, a nacionalização de peças e equipamentos, sistemas e programas de modernização, o investimento em infraestrutura, cooperações empresa-governo-universidade e implantação de polos industriais na produção de helicópteros com tecnologia franco-brasileira e no salto qualitativo da Helibras no mercado de defesa nacional.

## **Referências**

BRASIL. Ministério da Defesa. **Discurso do ministro da Defesa no recebimento dos primeiros helicópteros EC-725**. 20 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Força Área Brasileira. **FAB reconhece transferência de tecnologia de helicópteros para indústria nacional**. 12 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Força Área Brasileira. **FAB tem novo responsável por projetos de reequipamento**. 9 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Força Área Brasileira. **Reaparelhamento - Força Aérea assina contrato de suporte logístico para frota de helicópteros EC-725**. 21 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Processo Nº: 52001.001738/2013-19**. Termo de Cooperação Nº 18/2013. 01 out. 2013.

CAIAFA, Roberto. A nova fase do projeto H-X BR. **Avião Revue**, p. 01 mar. 2014.

COMPLEXO pode ser instalado em Itajubá. **Diário do Comércio**, oito de outubro de 2011.

DELLAGNEZZE, René. **200 Anos da Indústria de Defesa no Brasil**. ECS Defesa.

FERREIRA, Marcos José Barbieri et. al. **Indústria Aeronáutica: Segmento de Fabricação de Helicópteros**. Relatório de Acompanhamento Setorial. ABDI, v. 02, out. 2008.

GALANTE, Solange. HELIBRAS – 30 Anos – As Asas Rotativas do Brasil. Revista Flap. 2008.

LAUX, Paulo. **Helibras 35 Anos: a Saga da Única Fabricante de Helicópteros do Brasil**. São Paulo: Convergência, 2003.

LESSA, Antonio Carlos. Os vértices marginais de vocações universais: as relações entre a França e o Brasil de 1945 a nossos dias. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, jul/dez. 2000.

MASSON, Hélène. Indústrias de defesa na França e na Europa: emergência, mutação, perspectivas de evolução. **Revista Brasileira de Estudos Defesa**, v. 1, n. 1, jul./dez.

MELO, Regiane de. **Indústria de Defesa e Desenvolvimento: estudo comparado França-Brasil**. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Instituto Rio Branco, 2013

MERQUIOR, Douglas M. **As Bases para o Surgimento de uma Indústria Aeronáutica Brasileira de Asas Rotativas**. Originalmente apresentada como monografia, Escola Superior de Guerra, 2013. Disponível em: <<http://200.143.206.219/images/Monografias/2013/SILVAJUNIOR.pdf>>. Acesso em 10 set. 2018.

# QUAIS SÃO OS PROJETOS MILITARES PRIORITÁRIOS DO MINISTÉRIO DA DEFESA (2018-2019)?<sup>1</sup>

*Peterson Ferreira da Silva*

## **1 Introdução**

A partir do lançamento, em 2008, da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), o debate abrangendo a modernização das Forças Armadas ganhou novo ímpeto. A discussão sobre política industrial de defesa, no sentido amplo do termo, recebeu atenção na agenda governamental, abrindo espaço para complexos e bilionários projetos militares considerados estratégicos para o país, com destaque para questões como transferência de tecnologia, geração de empregos, índices de nacionalização, margens de autonomia diante de cerceamentos tecnológicos, desenvolvimento nacional, entre outras.

Passados quase dez anos, o Brasil enfrenta uma crise político-econômica que compreende episódios como escândalos de corrupção

---

<sup>1</sup> Este capítulo é um dos subprodutos do projeto de doutorado (desenvolvido com auxílio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, Processo nº 2012/05383-2), defendido, em 2015, no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Trata-se de uma síntese e, ao mesmo tempo, uma atualização de trabalhos desenvolvidos em Silva (2015a, 2015b, 2016a e 2016b). Este artigo, assim como as ideias, dados e informações nele contidos, expressam o pensamento de seu autor, sendo de sua inteira responsabilidade, não representando necessariamente a posição do Ministério da Defesa ou da Escola Superior de Guerra.

(simbolizada pela Operação Lava Jato, iniciada em 2014), o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (2015-2016), a prisão do ex-presidente Lula (2018), uma intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro (2018) e tensões nas relações civis-militares em meios as eleições presidenciais de 2018.

Nesse contexto, torna-se relevante explorar o que está ocorrendo com os projetos militares considerados estratégicos, seus desafios e prioridades no curto prazo, tendo em vista não só os habituais cortes e contingenciamentos orçamentários, mas também os efeitos da crise econômica e da limitação de gastos públicos em vigor desde 2016, com o Novo Regime Fiscal.<sup>2</sup>

Este capítulo, portanto, tem o objetivo de apresentar a questão dos projetos militares considerados estratégicos no âmbito do Ministério da Defesa considerando o período 2018-2019. Para tanto, este trabalho busca responder as seguintes perguntas: qual a origem e o propósito do atual conjunto de projetos considerados estratégicos? Quais são os papéis das Forças Armadas? O Brasil gasta pouco em defesa? E, por fim, como são concebidos e priorizados esses projetos estratégicos? Conforme desenvolvido a seguir, esses empreendimentos podem ser entendidos apenas como a “ponta do *iceberg*” de toda uma amálgama de desafios abarcando o paulatino processo de fortalecimento do Ministério da Defesa, assim como os desafios de delinear politicamente as capacidades militares (e prioridades) das Forças Armadas.

## **2 Qual a Origem do Atual Conjunto de Projetos Considerados Estratégicos?**

Entre 2008 e 2018, a área de defesa nacional passou por significativos incrementos institucionais. Em 2008, foi lançada a primeira

---

2 Mais detalhes em: Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Estratégia Nacional de Defesa (END), sendo considerada o grande marco no debate envolvendo temas de defesa e segurança nacionais no país desde a Constituição de 1988. Embora a END tenha sido precedida por duas edições da Política de Defesa Nacional (PDN) (BRASIL, 1996 e 2005), foi a partir desse documento de 2008 que o tema defesa nacional ganhou maior visibilidade na agenda governamental, assim como diretrizes um pouco mais claras quando comparadas às iniciativas anteriores.

Sinteticamente, a primeira END pode ser vista como resultado do alinhamento entre três conjuntos de fatores: (i) a crise na aviação civil brasileira, ocorrida entre 2006 e 2007; (ii) o papel exercido pelas principais autoridades civis na definição dos rumos da política pública de defesa, sobretudo após 2007; e (iii) o quadro econômico mais favorável, possibilitado, sobretudo, pelo “*boom das commodities*” no mercado internacional.

## 2.1 O “Caos Aéreo”

Em primeiro lugar, a crise militar desencadeada dentro da Força Aérea Brasileira (FAB) no contexto, sobretudo, dos dois acidentes aéreos ocorridos em setembro de 2006 e em julho de 2007 atraiu especial atenção entre lideranças militares, pois foi percebida como um claro abalo contra os caros pilares da disciplina e da hierarquia no contexto da série de greves e motins de controladores de tráfego aéreo (SUWWAN, 2007). O “caos aéreo” desgastou a imagem do então ministro da Defesa Waldir Pires, o qual foi substituído, em julho de 2007, por Nelson Jobim (PARIZ, 2007).

Foi com o “apagão na aviação” que se abriu mais espaço na agenda pública para discussões e alternativas envolvendo controle do espaço aéreo brasileiro, recursos para a defesa nacional, reorganização das Forças Armadas, da indústria de defesa e definições mais claras sobre o papel do

MD. É possível afirmar que essa agenda de defesa nacional se alinhou aos discursos da época voltados para a busca de uma maior assertividade do Brasil no plano internacional (VILLA; VIANA, 2010).

Por trás de todo o debate estava um Ministério da Defesa em processo de consolidação desde a sua criação, em 1999, e que já possuía em seu histórico, por exemplo, a saída, em 2004, do ministro José Viegas Filho (2003-2004), cujo estopim foi uma polêmica envolvendo o comandante do Exército na época, general Francisco de Albuquerque, e possíveis fotos do jornalista Vladimir Herzog tiradas em 1975 (DUALIBI; SCOLESE, 2004). Assim, conforme salientado por Eliézer Rizzo de Oliveira (2009, p. 73), a fragilidade da estrutura e a atuação do Ministério da Defesa (MD) podem ser entendidas como elementos relevantes para o quadro mais amplo no qual a crise aérea ganhou forma:

O pano de fundo do múltiplo desconforto nas relações entre o poder político e o aparelho militar era a fragilidade da estrutura e atuação do Ministério da Defesa, que não dirigia efetivamente as Forças Armadas nem defendia os interesses destas (em nome da Defesa Nacional) junto ao presidente da República e aos ministros da poderosa área econômica.

## 2.2 Lideranças Civis

O segundo conjunto de fatores por trás da END de 2008 está associado às lideranças civis e sua atuação no setor de defesa brasileiro. Desde sua criação, em 1999, o Ministério da Defesa tem engatinhado rumo a um amadurecimento institucional (ALSINA Jr, 2003; OLIVEIRA, 2005; FUCCILLE, 2006; SAINT-PIERRE; WINAND, 2010; SILVA, 2016b). Esse processo gradual vem ocorrendo em meio a desconfianças e resistências por parte de militares, baixa participação sistemática de civis e

visões de curto prazo de políticos e assessores que vêm e vão no contexto da dança das cadeiras de posições-chaves no Ministério.

Diante de uma nova instabilidade no MD com o auge do colapso aéreo, em 2007, Lula trocou o ministro da Defesa e buscou melhorar sua relação com as Forças Armadas (OLIVEIRA, 2009). De acordo com informações disponibilizadas pela mídia, Nelson Jobim parece ter recebido, desde o início, “carta branca” de Lula para lidar com a crise na aviação civil e para promover as mudanças necessárias no Ministério (SAVARESE; NERY, 2007; PARIZ, 2007). Já em sua posse, Jobim afirmou que havia um “problema de comando” no gerenciamento da crise aérea brasileira, buscando, a partir de então, fortalecer o papel do ministro dentro do MD (GONÇALVES, 2007).

Na ausência de carreiras civis específicas para o Ministério da Defesa e considerando a alta rotatividade de cargos de confiança e de militares da ativa das três Forças ocupando seus principais cargos, é marcante a influência de posicionamentos de figuras como Nelson Jobim (ministro da Defesa, entre 2007 e 2011), Mangabeira Unger (ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos, entre 2007 e 2009) e Luís Inácio Lula da Silva (presidente, entre 2003 e 2010). Lula e Jobim, por exemplo, exerceram papéis decisivos nos anos subsequentes à END no que tange à definição de projetos considerados estratégicos, como no caso da escolha dos caças da FAB (FX/FX-2), bem como na preferência pelos helicópteros (HX-BR) e submarinos franceses (PROSUB) (MONTEIRO, 2009; BRASIL, 2013; SILVA, 2015b).

Portanto, sem um corpo técnico atuante e na falta de processos claros buscando equilibrar, por exemplo, objetivos políticos, capacidades militares e recursos orçamentários, a primeira END, apesar de suas valiosas contribuições para o debate sobre defesa nacional no país, incorporou uma série de ambições sem qualquer consideração orçamentária, tornando o

documento de difícil implementação – mesmo em tempos de crescimento econômico.

### 2.3 O Boom das *Commodities*

Por fim, o terceiro conjunto de fatores é composto pelos desdobramentos do crescimento econômico alcançado pelo Brasil ao longo dos anos 2000. De um modo geral, durante o *boom* das *commodities*, os preços no mercado internacional de produtos como, por exemplo, soja, petróleo e cobre permaneceram em alta, em função especialmente da demanda de países como Índia e China. Isso teve efeitos positivos para vários países da América Latina, como a redução, entre 2000 e 2014, de índices associados à desigualdade e à pobreza (BALAKRISHNAN; TOSCANI, 2018). Paralelamente, no que diz respeito especificamente a países da América do Sul, observou-se também o direcionamento de significativos recursos orçamentários para a modernização das forças armadas de países como Colômbia, Chile e Venezuela, embora tal movimento não tenha se configurado em uma corrida armamentista na região (VILLA; VIGGIANO, 2012).

No que se refere especificamente aos reflexos desse terceiro conjunto de fatores para o Brasil, a alta de produtos primários certamente contribuiu para o bom desempenho da economia nesse período, de modo que o crescimento econômico médio anual brasileiro ficou, entre 2000 e 2011, em 3,7% (ABDALA, 2015). Segundo dados disponibilizados pelo Banco Mundial, os melhores índices de crescimento econômico, considerando o interregno 2000-2016, foram alcançados em 2010 (7,5%) e 2007 (6%), respectivamente (BANCO MUNDIAL, sem data).

Assim como em outros países da América do Sul, no Brasil também se aproveitou a boa fase econômica para se destinar relevantes



recursos orçamentários para a modernização das Forças Armadas nos anos que se seguiram à END 2008, conforme exposto mais adiante. Todavia, a folga orçamentária proporcionada pelos anos de crescimento econômico brasileiro na segunda metade dos anos 2000 não era nem de longe suficiente para abranger as ambições contempladas pela primeira END, incluindo a gama de bilionários e complexos projetos militares vislumbrados nos anos posteriores:

Simplificando ao extremo – mesmo sob o risco de ver o documento transformado em caricatura dele mesmo – eu diria que o documento é completamente anti-econômico, não apenas por propor uma estratégia grandiosa, inalcançável no plano dos recursos disponíveis, mas sobretudo por propor um caminho de realização dessa estratégia que não leva em conta o princípio básico da escassez de recursos, ou se o leva, o faz apenas como uma espécie de gradualismo orçamentário (ALMEIDA, 2009, p. 6).

Resumidamente, esses três conjuntos de fatores ajudam a entender a gênese não só da primeira END como a origem dos atuais projetos militares enxergados como estratégicos. Baseado em uma pretensa visão de “longo prazo/de Estado” para as Forças Armadas, mas sem estruturar e garantir mecanismos orçamentários concretos ao longo dos sucessivos governos, o apanhado de demandas e orientações ganhou contornos desafiadores.

Entre as indicações verificadas ao longo da END de 2008, contrariando o histórico orçamentário do MD, estão, por exemplo: (i) criar condições para a fabricação nacional de caças tripulados avançados; (ii) limitar e reverter a tendência de diminuir a proporção de recrutas e de aumentar a proporção de soldados profissionais (com reforço do serviço militar obrigatório e aumento dos efetivos das três Forças); (iii) instituir um Serviço Civil em todo território nacional; (iv) constituir uma Esquadra

no Norte/Nordeste do país; (v) desenvolver veículos lançadores de satélites geoestacionários e de sensoriamento remoto; (vi) criar um quadro de especialistas civis em Defesa; (vii) transferir a Escola Superior de Guerra para Brasília; (viii) transferir reservas estratégicas, incluindo paraquedistas, para o centro do país; (ix) dedicar especial atenção ao projeto e à fabricação de navios de propósitos múltiplos que possam também servir como navios-aeródromos; e (x) manter e desenvolver a capacidade de projetar e fabricar tanto submarinos de propulsão convencional como de propulsão nuclear (BRASIL, 2008).

Por fim, a END 2008 também estabeleceu que as Forças Armadas submetessem ao MD seus respectivos Planos de Equipamento e de Articulação, os quais deveriam “contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego” (Ibid.). Posteriormente, conforme publicado no Livro Branco de Defesa de 2012 (BRASIL, 2012), esses planos seriam consolidados na primeira versão do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), o qual será abordado mais adiante.

### **3 Projetos Estratégicos Para quê?**

Quando o tema é grandes projetos militares implementados no Brasil, é possível esboçar, apenas para fins didáticos, dois polos de entendimento. De um lado, especialmente considerando os principais atores da cena de políticas públicas distantes da área de defesa, à primeira vista, a discussão sobre esses tipos de projetos pode parecer descolada do cotidiano da maior parte da sociedade e da realidade brasileira como um todo. Em outras palavras, despender cerca de R\$ 31 bilhões em submarinos convencionais e de propulsão nuclear (BRANDT; MACEDO;

AFFONSO, 2017) ou R\$ 2,4 bilhões em lançadores múltiplos de foguetes (GODOY, 2018) pode apresentar-se inicialmente, na visão de alguns, como uma medida nada razoável em um país assolado pelo desemprego, corrupção, desigualdade e violência urbana, bem como por diversos outros problemas em áreas básicas como saúde e educação (CNI, 2018).

Afinal, a percepção majoritária da elite política aparenta ser que o Brasil é um país “pacífico” e sem antagonismos externos (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014), enquanto, paralelamente, áreas correlatas como segurança pública apresentam, por exemplo, casos de delegacias recebendo doações até de papel higiênico (REVISTA EXAME, 2016) e um total nacional de 63.880 mortes violentas intencionais apenas em 2017 (FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018).

De outro lado, no que se refere ao tom predominante observado em discursos de atores tradicionais da área de defesa nacional, é possível constatar ideias-força como, por exemplo, “indústria de defesa gera emprego, renda e desenvolvimento” (BRASIL, 2018a) ou “cada real investido em defesa tem efeito multiplicador de 10 vezes em valor do PIB” (FIESC, 2017). Essa linha de raciocínio geralmente vem acompanhada da demanda por uma maior regularidade e previsibilidade orçamentária na Defesa, no contexto de uma visão de “compatibilizar o orçamento de defesa à envergadura do País no cenário mundial” (BRASIL, 2017a, p. 35) e de uma série de cortes e contingenciamentos que recorrentemente afetam toda a Esplanada – e não apenas o MD (BECK, 2017).

Em outras palavras, visões como essas podem induzir à interpretação de que o cerne das questões da Defesa poderia ser reduzido à mera “vontade política” por parte do governo da ocasião em disponibilizar recursos orçamentários na quantidade e na regularidade requeridas, para que os principais projetos das Forças Armadas, tão “evidentemente” vantajosos para o país segundo seus defensores, não sejam descontinuados

ao longo do tempo. Segundo essa visão, haveria então uma falta de sensibilidade do poder político em relação a prover recursos para a Defesa, ou seja, faltaria uma verdadeira “política de Estado” (BRASIL, 2015).

Portanto, embora o adequado balizamento entre esses dois polos não seja o intuito específico deste capítulo, a tentativa de situar criticamente os principais objetivos desse conjunto de projetos militares no quadro dos papéis exercidos pelas Forças Armadas e diante da realidade brasileira se torna um esforço relevante em termos de pesquisa na medida em que contribui, sobretudo, para o entendimento da atual lógica de priorização desses diferentes projetos.

### 3.1 Quais são os Papéis das Forças Armadas?

Distante das principais tensões e conflitos internacionais, assim como privilegiado por fronteiras consolidadas e um entorno regional relativamente estável, as funções exercidas pelas Forças Armadas têm suscitado polêmicas, especialmente após a END 2008. Ademais, as Forças Armadas, sobretudo o Exército Brasileiro (EB), têm sido empregadas em uma variedade de tarefas, frequentemente preenchendo lacunas deixadas por outros atores da cena das políticas públicas. Assim, é possível observar, nos últimos anos, o EB contribuindo, por exemplo, para: (i) a construção de poços artesianos no Nordeste do país; (ii) o “combate” ao mosquito transmissor da dengue; (iii) a execução de obras em rodovias, aeroportos e no Rio São Francisco; (iv) o apoio à preparação de atletas para as Olimpíadas; (v) a realização de varreduras em presídios; e, sobretudo, (vi) o envolvimento, desde os anos 90, em várias Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), conforme já abordado em trabalho anterior (SILVA 2016b). Apenas entre 2010 e 2017, por exemplo, teriam ocorrido 29 operações desse tipo nos estados e no Distrito Federal, o que o então

ministro da Defesa Raul Jungmann definiu como “banalização” do uso das Forças Armadas (GARCIA, 2017).

Em 2018, o auge atual desse tipo de emprego das fileiras militares foi a intervenção federal na área de segurança pública do estado do Rio de Janeiro (MAZUI; CARAM; CASTILHOS, 2018), seguido do uso das Forças Armadas para conter a grande greve dos caminhoneiros (GARCIA; LIMA, 2018). Com o Exército Brasileiro também sendo utilizado para apoiar o acolhimento de venezuelanos na fronteira de Roraima, fica cada vez mais evidente a trivialização do acionamento das Forças Armadas no país (NUNES, 2018).

Proença Jr. (2011), por exemplo, argumenta que, apesar das diversas possibilidades de utilização das Forças Armadas, as tarefas estruturais seriam, basicamente, três: (i) defesa do território, (ii) participação em missões internacionais e (iii) operações de GLO:

Qualquer política de defesa brasileira digna deste nome expressa uma governança sobre as Forças Armadas e uma proposta de capacidade e uso do sistema de defesa que julga melhor atender, em termos de efeito e custo, às tarefas da defesa do território, da participação em ações internacionais, da garantia da lei e da ordem. As Forças Armadas e só as Forças Armadas podem cumpri-las. Sustentar a capacidade brasileira de dar conta dessas tarefas estruturais ao longo do tempo e a qualquer momento é para que se tem Forças Armadas no Brasil (PROENÇA JR., 2011, p. 347).

No entanto, com base no debate contemporâneo sobre segurança internacional, torna-se necessário levantar algumas ressalvas em relação a uma possível visão estrita dessas três tarefas, pois certamente há outros elementos em jogo até mesmo para viabilizá-las a contento. Afinal, várias incertezas, instabilidades e questões complexas estão exigindo cada vez mais abordagens multidimensionais e compreendendo ações coordenadas

por diversos atores da segurança e defesa nacionais – incluindo forças armadas. As ameaças observadas hoje no plano cibernético e os danos que podem ser provocados a dimensões intangíveis (ex. coesão política) e a infraestruturas críticas, apenas para mencionar alguns exemplos, desafiam a pretensa clareza que a tarefa “defesa do território” pode representar.

Em direção similar, torna-se necessário pontuar que, em qualquer país, o papel das forças armadas na cena internacional é mais amplo do que enviar tropas para missões internacionais, tendo em vista todo o repertório de medidas à disposição dos governos nacionais em termos de cooperação e assistência em diplomacia de defesa (COTTEY; FORSTER, 2004). No caso brasileiro em especial, pode ser ressaltado ainda o papel do país para a estabilidade e a construção de confiança na América do Sul (VILLA, 2017), abarcando, por exemplo, possibilidades de cooperação em produtos de defesa (bens e serviços) e troca de dados/informações sobre o crime organizacional transnacional.

Por fim, no que diz respeito especificamente ao emprego no Brasil das Forças Armadas em atendimento excepcional à segurança pública por meio de “operações de GLO”, tal tarefa tem se apresentado mais como um paliativo recorrente do que como uma utilização episódica – o que talvez transpareça a relevância de uma outra forma de resposta complementar que envolva necessariamente as Forças Armadas, porém levando em consideração mais ações atinentes à dimensão de segurança do que apenas restrita à relação entre defesa nacional e segurança pública.

Não por acaso, os livros brancos mais recentes das principais potências militares ocidentais têm inserido suas forças armadas – sem perder de vista o foco do preparo e do emprego do poder militar – em contextos de medidas mais abrangentes no nível de segurança e de resiliência nacionais, incluindo missões e tarefas como, por exemplo, executar permanentemente ações subsidiárias conforme acordos interministeriais; contribuir em

operações de contraterrorismo; contribuir na prevenção de conflitos, no gerenciamento de crises e na assistência pós-conflito no que se refere a organizações, alianças e parcerias internacionais (ALEMANHA, 2016, p. 92); apoiar a Base Industrial e Tecnológica de Defesa (FRANÇA, 2017, p. 76); contribuir para um melhor entendimento do mundo por meio de inteligência estratégica e da rede de contatos globais na área de defesa (REINO UNIDO, 2015, p. 29); e permitir que outras agências promovam no exterior a influência e os interesses nacionais (EUA, 2018, p. 4).

O grande desafio brasileiro, portanto, aparenta estar muito mais associado ao direcionamento político dos vínculos entre recursos escassos e prioridades, focando no “como” atendê-las sem perder de vista a função precípua das Forças Armadas, isto é, sinteticamente, a efetividade do preparo e do emprego do poder militar.

É justamente nesse enquadramento de ausência de definições políticas claras sobre as prioridades das Forças Armadas que os projetos estratégicos podem ser inseridos. Assim, sem processos adequados e integrados de concepção e de planejamento das principais aquisições militares das três Forças, os projetos estratégicos acabam sendo veiculados na agenda governamental e entre políticos menos pelas contribuições ao incremento do poder militar nacional e mais por fatores como, por exemplo, geração de empregos diretos e indiretos, transferência de tecnologia, contribuição para o desenvolvimento social e econômico, fomento à tecnologia de alto valor agregado e participação de universidades e centros de pesquisa.

### 3.2 O Brasil Gasta Pouco em Defesa?

Nos últimos anos, um ministro após o outro defendeu um aumento do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) alocado para a

Defesa (SILVA, 2016b). Jobim (2007-2011) ventilou a possibilidade de alavancar tais gastos de 1,5% para 2,5% do PIB, no quadro das discussões sobre os recursos oriundos do pré-sal (FRANCO, 2008). Celso Amorim (2011-2014) chegou a afirmar em audiência na Câmara dos Deputados que o objetivo era alcançar, em dez anos, 2% do PIB alocado na Defesa (BRASIL, 2014). Jaques Wagner (2014-2015) também defendeu o aumento do orçamento da pasta (SOUZA, 2015). Raul Jungmann (2016-2018), no contexto do *impeachment* de Dilma Rousseff (2015-2016) e da realização das Olimpíadas no Rio de Janeiro (2016), teria preferido focar na garantia de “recursos permanentes” para a implementação dos projetos estratégicos das Forças Armadas (MONTEIRO, 2016a). No entanto, foi durante a gestão de Aldo Rebelo (2015-2016) que ocorreu a reivindicação mais enfática de 2% do PIB direcionado para a Defesa (MONTEIRO, 2016b), incluindo uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) determinando a aplicação desse percentual mínimo do PIB em defesa nacional, contando com o apoio, por exemplo, da então presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), deputada Jô Moraes, e mais de 200 assinaturas (BRASIL, 2016a; BRASIL, 2016b).

Enfim, é possível afirmar que o Brasil gasta pouco em defesa nacional? O Brasil ocupou em 2017 a oitava posição no *ranking* das maiores economias globais, detendo um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 2.055,506 – atrás de países como França (7º), Índia (6º) e Reino Unido (5º), porém à frente de Itália (9º), Canadá (10º) e Rússia (11º) (BANCO MUNDIAL, 2018).

O país também detém a sexta maior extensão territorial do mundo, atrás de países como China (5º), Estados Unidos (4º) e Canadá (3º) (EUA, sem data [a]), além de 16.886 km de fronteiras terrestres, uma vasta Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e uma área de responsabilidade aérea, em função de acordos internacionais, de quase 22 milhões de km<sup>2</sup>.



Segundo dados levantados por pesquisadores do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), o Brasil obteve, em 2017, o 11º maior gasto militar do planeta, alcançando US\$29,3 bilhões (1,4% do PIB), destacando-se, por exemplo, em relação a países como Itália (12º; US\$ 29,2; 1,5%), Austrália (13º; US\$ 27,5; 2%) e Canadá (14º; US\$ 20,6; 1,3%) (FLEURANT et al., 2018). Entretanto, cabe mencionar que o Brasil apresenta apenas a 79ª posição (0,759) entre os maiores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU, atrás de países como Venezuela (0,761), Bósnia e Herzegovina (0,768), Sri Lanka (0,770) e México (0,774) (ONU, sem data).

No âmbito da dinâmica orçamentária federal, o Ministério da Defesa tem sido contemplado entre os maiores gastos diretos por órgão executor desde a criação, em 2004, do Portal da Transparência, permanecendo, entre 2014-2017, como o sexto maior orçamento da Esplanada. Em 2017, alcançou R\$ 87,9 bilhões, atrás apenas dos ministérios do Desenvolvimento Social (R\$ 97,1 bi.), da Saúde (R\$ 111,9 bi.), da Educação (R\$ 127,4 bi.), da Previdência Social (R\$ 531,2 bi.) e da Fazenda (R\$ 1.232,3 bi.) (BRASIL, sem data).

### 3.3 A Demanda por 2% do PIB Para a Defesa.

Como alguns políticos brasileiros recordam, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) possui como meta para seus membros a alocação, desde 2006, de 2% do PIB em defesa (incluindo gastos com pessoal<sup>3</sup> e pensões tanto de civis quanto de militares, independentemente da natureza do ministério/departamento que efetue tais pagamentos).<sup>4</sup>

---

3 “Personnel expenditure includes military and civilian expenditure and pensions” (OTAN, 2018, p. 12).

4 “Pension payments made directly by the government to retired military and civilian employees of military departments should be included regardless of whether these payments are made from the budget of the MoD or other ministries” (OTAN, 2018, p. 14).

Todavia, esses mesmos políticos geralmente se esquecem de salientar que cada país da OTAN deve dedicar 20% dos seus gastos militares em novos equipamentos.<sup>5</sup>

Nessa direção, dos 28 membros dessa Aliança, somente cinco países têm conseguido cumprir nos últimos anos a meta básica de 2% do PIB: EUA (3,61%), Grécia (2,38%), Reino Unido (2,2%), Estônia (2,16%) e Polônia (2%) (BREMNER, 2017). Já no que se refere aos 20% destinados para equipamento, segundo dados disponibilizados pela própria OTAN, as estimativas para 2018, por exemplo, são de que 15 países atinjam a meta, entre os quais EUA (26,81%), França (23,66%), Reino Unido (21,68%) e Polônia (23,95%) (OTAN, 2018).

Verifica-se, portanto, que as tradicionais potências militares da OTAN possuem as seguintes estimativas com gastos de Pessoal para o ano de 2018: EUA (42,42%), Reino Unido (37,24%), Alemanha (46,97%) e França (46,90%) (Ibid., p. 12).

No que tange à proporção desses gastos no caso brasileiro, segundo informações divulgadas na mídia, o total de gasto do MD em 2016 foi de R\$ 87,6 bilhões (cerca de 1,4% do PIB). Contudo, 73,7% desses recursos são direcionados para pagamento de Pessoal, 13,6% para Custeio e apenas 10,4% para Investimentos (GIELOW; PATU, 2017). De acordo com dados disponibilizados pelo próprio MD, aproximadamente 60% desses pagamentos com Pessoal é destinada somente a inativos (BRASIL, 2017).

O relativamente baixo investimento, ou seja, onde os projetos estratégicos estão situados, tende a ser pressionado nos próximos anos por aumentos graduais do custeio, uma vez que plataformas mais avançadas (ex. aeronaves de caça, submarinos, viaturas blindadas e helicópteros) e seus respectivos equipamentos e armamentos estão atualmente apenas

---

5 “Equipment expenditure includes major equipment expenditure and R&D devoted to major equipment” (OTAN, 2018, p. 12).

iniciando seus respectivos ciclos de vida. Isso significa a perspectiva de crescentes recursos nas próximas décadas voltados para atividades como, por exemplo, manutenção e atualização.

Segundo informações divulgadas em 2018 pelo Ministro da Defesa General Joaquim Silva e Luna, em audiência pública realizada pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), o efetivo das Forças Armadas estava assim distribuído: Exército (222.764), Marinha (76.530) e Força Aérea (65.060), totalizando 347.000 pessoas sendo 193.000 temporários e 154.000 de carreira. Ademais, salienta-se o quantitativo de 386.985 inativos, pensionistas e anistiados. Também é possível observar a relevante concentração de efetivos nas regiões Sudeste (366.083, 48,72%), Sul (123.629, 16,45%), Nordeste (108.330, 14,42%), Centro-Oeste (87.260, 11,61%) e Norte (66.057, 8,79%), em detrimento da prioridade conferida à região amazônica em vários documentos da Defesa – embora seja pertinente sublinhar que a esquadra brasileira se encontra sediada no Rio de Janeiro. Por fim, cabe salientar o número total de 1.428 Organizações Militares brasileiras, sendo 695 no EB, 401 na MB e 332 na FAB (SILVA E LUNA, 2018).

De acordo com dados disponibilizados na mesma supracitada audiência pública, o ministro indicou que o MD necessitaria, para 2019, de R\$ 18,3 bilhões, “sendo R\$ 7,6 bilhões para manutenção e aprestamento, horas de voo, fiscalização de fronteiras, serviço militar, Projeto Antártico e prosseguimento das demais ações do ministério” (BRASIL, 2018b). Outros R\$ 9,2 bilhões seriam utilizados para o cumprimento de obrigações contratuais referentes a projetos estratégicos e, por fim, R\$ 1,5 bilhões “para a capitalização da Emgepron, instalação de estaleiro no Brasil e a construção de quatro corvetas Classe Tamandaré” (Ibid.).

Por conseguinte, em termos absolutos e considerando a extensão do território, das fronteiras e dos problemas brasileiros, o gasto do país em defesa nacional é significativo, oscilando em torno de 1,4% do PIB nos últimos anos, além de situar-se entre os maiores gastos do planeta e um dos mais elevados orçamentos da Esplanada. Entretanto, cerca de 70% desse montante é dedicado para Pessoal (com cerca de 60% para inativos e pensionistas), mantendo os Investimentos na faixa de 10%. Esse panorama, evidentemente, impacta os projetos estratégicos e lança dúvidas sobre aspectos ligados à efetividade das Forças Armadas perante eventuais ameaças, tensões, crises e conflitos no futuro.

#### **4 Como são Concebidos e Priorizados os Projetos Estratégicos (2018-2019)?**

O quadro traçado nas sessões anteriores permite compreender melhor a gama de fatores em jogo, quando se trata do tema projetos considerados estratégicos para o país nesses dez anos (2008-2018), pois a partir da END 2008, cada uma das três Forças (MB, EB e FAB) submeteu ao MD seus respectivos planos de estruturação, articulação e equipamento.

Uma primeira consolidação desses projetos foi divulgada no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), vislumbrando um horizonte de vinte anos (2012-2031) (BRASIL, 2012). A soma, em 2012, desses complexos empreendimentos atingiu R\$ 410 bilhões (CORREA FILHO et al., 2013), demandando cerca de R\$ 20 bilhões/ano em Investimentos durante todo o período 2012-2031 (SILVA, 2015b e 2016b).

Segundo dados divulgados pelo próprio MD, os R\$ 20 bilhões/ano demandados pelo PAED 2012 contrastam com o histórico dos investimentos da pasta, cujos picos, em valores correntes de 2016, ocorreram em 2010 (R\$ 12 bilhões) e em 2012 (R\$ 12,9 bilhões) (BRASIL, 2017b).

A complexidade dos projetos em questão, somada a uma dinâmica orçamentária habitualmente instável (ex. contingenciamentos e cortes), ainda sofre problemas de coordenação de três “sistemas de aquisições” (SILVA, 2015b), isto é, um de cada Força, com seus respectivos escritórios de projetos, regulamentos de ciclos de vida e prioridades.

Consequentemente, uma vez que o MD não controla de forma integrada e desde o início o surgimento dos principais projetos militares brasileiros, esses são formulados e adaptados em diversos níveis, constantemente disputando espaço na agenda política da Defesa Nacional, assim como recursos orçamentários ano após ano (SILVA, 2016a).

Nessa direção, é possível afirmar que a atual lógica de priorização por trás desses projetos estratégicos, especialmente tendo em vista os contingenciamentos e cortes orçamentários ocorridos nos últimos anos, parece ser atender aos compromissos contratuais (nacionais e internacionais) já assinados, buscando manter os investimentos já contratados. Nesse contexto, é possível afirmar que, considerando o período 2018-2019, os projetos estratégicos prioritários são aqueles inseridos no Programa Avançar (sucessor do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC),<sup>6</sup> criado em 2017 pelo governo federal (**Tabela 1**): (i) aquisição de helicópteros de médio porte (H-XBR), encomendados da subsidiária europeia do grupo Airbus no Brasil, a Helibras; (ii) construção de submarinos convencionais no Brasil (no âmbito do PROSUB), envolvendo a estatal francesa Naval Group (ex-DCNS); (iii) construção de submarino de propulsão nuclear (principal objetivo do PROSUB), contando com transferência de tecnologia francesa no que diz respeito ao casco dessa plataforma; (iv) implantação

---

6 O Programa Avançar, assim como o PAC, envolve obras e projetos em diversas áreas, como saúde, educação, transporte, defesa, energia, habitação, entre outras.

de estaleiro e base naval (também na esfera do PROSUB), em Itaguaí-RJ; (v) desenvolvimento de tecnologia de propulsão nuclear/Programa Nuclear da Marinha (PROSUB); (vi) aquisição e desenvolvimento de blindados da família Guarani, encomendados da subsidiária no Brasil da empresa europeia Iveco; (vii) desenvolvimento de Sistema de foguetes Astros 2020, produzido pela empresa brasileira Avibras; (viii) implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), liderado por empresas ligados ao grupo Embraer Defesa e Segurança; (ix) aquisição de aeronaves Gripen NG (Projeto FX-2), envolvendo empresas como Embraer e com transferência de tecnologia da sueca SAAB; (x) desenvolvimento e (xi) aquisição de cargueiro tático militar de 10 a 20 toneladas (Projeto KC-X/KC-390), liderado pela Embraer; e, por fim, (xii) aquisição do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC), no que concerne à participação do MD no projeto que conta também com a empresa brasileira Visiona (Embraer-Telebras) e a francesa Thales Alenia Space.

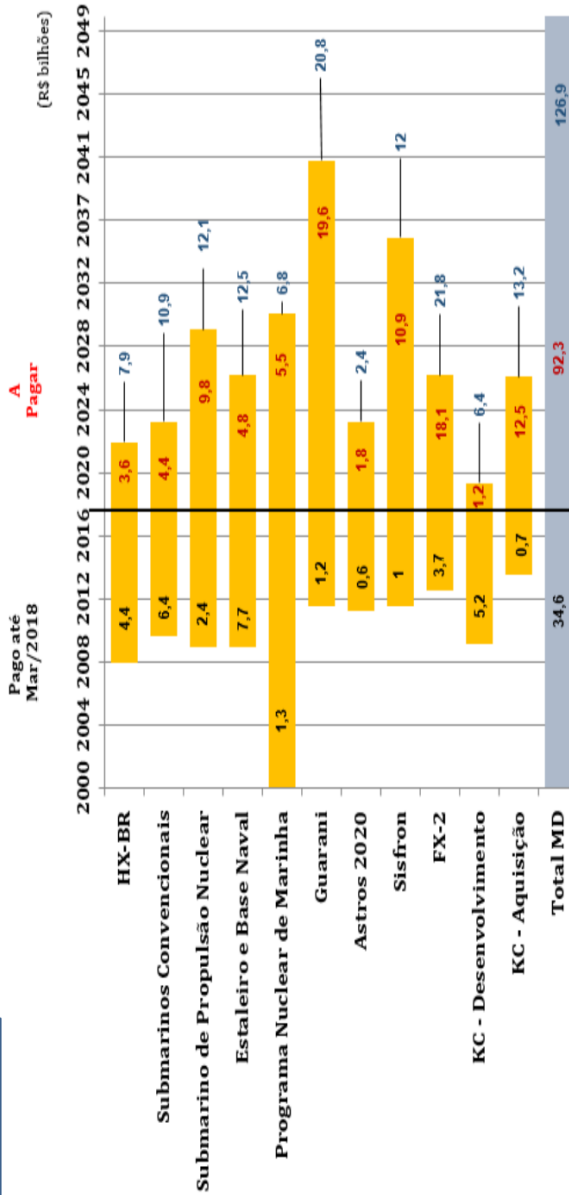
Um sinal de que a inserção desses projetos militares no Programa Avançar não apresenta maiores preocupações com capacidades militares é o fato de a construção de submarinos convencionais estar rotulada como “entrega parcial”, embora o primeiro dos quatro submarinos (“Riachuelo”) esteja previsto para ser lançado ao mar apenas em dezembro de 2018, permanecendo em testes durante um ano e meio antes de ser finalmente entregue à Esquadra em junho de 2020, segundo informações disponibilizadas publicamente pelo próprio comandante da Marinha, almirante Eduardo Bacellar Leal Ferreira (ROSA, 2018). Ademais, somente os projetos elencados no Avançar demandarão nos próximos anos cerca de R\$ 92,3 bilhões (SILVA E LUNA, 2018).

<b>Tabela 1 – Projetos da Defesa Inseridos no Programa Avançar (2018)</b>						
<b>Projeto</b>	<b>Início</b>	<b>Conclusão</b>	<b>Estágio da Execução</b>	<b>Progresso Financeiro</b>	<b>Data de Referência</b>	<b>Investimento (Avançar)/R\$</b>
(i) H-XBR	26/03/2008	31/12/2023	60%	62,34%	31/03/2018	686.958.484,00
(ii) Submarinos Convencionais	01/01/2010	31/12/2023	Entrega Parcial - Início da integração dos equipamentos e sistemas do Submarino SBR-1 “Riachuelo”		31/03/2018	980.640.000,00
(iii) Submarino Nuclear	01/05/2009	31/01/2029	17,90%	19,84%	31/03/2018	862.271.844,00
(iv) Estaleiro e Base Naval	01/05/2009	31/10/2026	60,70%	62,43%	31/03/2018	798.282.000,00
(v) Programa Nuclear da Marinha	01/01/2007	31/12/2030	49%	24,98%	31/03/2018	740.693.059,00
(vi) Guarani	01/01/2012	31/12/2040	Entrega Parcial - Entrega da unidade de número 300 de blindados Guarani para o Comando do Exército		31/03/2018	547.721.521,00
(vii) Astros 2020	01/09/2012	30/12/2023	27,47%	27,47%	31/03/2018	284.276.794,00
(viii) SISFRON	01/01/2012	31/12/2035	8,84%	8,85%	31/03/2018	597.810.217,00
(ix) Gripen/EX-2	01/01/2013	31/12/2026	0%	18,36%	31/03/2018	1.992.825.528,00
(x) KC-390 Desenvolvimento	29/06/2009	31/12/2019	97,70%	93,19%	31/03/2018	879.950.947,00
(xi) KC-390 Aquisição	01/01/2014	20/09/2026	0%	6,44%	31/03/2018	564.966.500,00
(xii) SGDC	01/01/2014	31/12/2017	Concluído - Aquisição do Satélite Geostacionário de Defesa e Comunicações - SGDC (Participação do MD)		31/03/2018	57.603.105,00

\* **Fonte:** Programa Avançar. Disponível em: <<https://avancar.gov.br/avancar-web/>>. Acesso em: 02 out. 2018.

**INVESTIR  
PARA O  
FUTURO**

**Carteira de Projetos Estruturantes (AVANÇAR) da Defesa focados em parcerias estratégicas, transferência de tecnologia, indústria de defesa, mão-de-obra qualificada e geração de empregos diretos e indiretos.**



FORNTE: Audiência Pública com o Ministro da Defesa Joaquim Silva e Luna (apresentação de slides - p. 34). Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), Brasília, 04/07/2018. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2018-arquivos/07-04-debater-temas-de-defesa-nacional-com-o-ministro-da-defesa-general-de-exercito-joaquim-silva-e-luna> >. Acesso em: 27/09/2018.



## 5 Considerações Finais

Este capítulo buscou apresentar a questão dos projetos militares considerados estratégicos no âmbito do Ministério da Defesa. De acordo com o exposto, é possível afirmar que os principais desafios existentes na gestão desses complexos projetos militares são reflexo das dificuldades enfrentadas por um ministério ainda em processo de amadurecimento. Medidas de coordenação, de otimização de processos e de estruturas entre as três Forças ainda são tímidas no MD – o que ajuda a compreender a manutenção da atual proporção do orçamento da Defesa dedicada ao pagamento de Pessoal (aproximadamente 70%, dos quais 60% somente para inativos) e dos baixos Investimentos (cerca de 10%).

Assim, por enquanto, é possível afirmar que a atual lógica de priorização por trás desses projetos estratégicos, especialmente tendo em vista os recorrentes contingenciamentos e cortes orçamentários, parece ser a de manter os investimentos já contratados. Trata-se, evidentemente, de um paliativo para um portfólio complexo, bilionário e com desdobramentos de longo prazo – um desafio de envergadura para as próximas edições da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), ambas previstas em lei para 2020.

### Referências

ABDALA, Vitor. Economia brasileira cresceu a uma taxa média anual de 3,7% entre 2000 e 2011. **Agência Brasil (EBC)**, 11 mar. 2015.

ALEMANHA. **White paper on German security policy and the future of the Bundeswehr.**, 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes. **Meridiano** 47, n. 104, p. 5-9, mar. 2009.

ALSINA Jr., João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.

BALAKRISHNAN, Ravi; TOSCANI, Frederik. Boom de commodities ajudaram a reduzir pobreza e desigualdade na AL. **Valor**, 21 jun. 2018.

BANCO MUNDIAL. World Development Indicators database, **Gross domestic product 2017**.

\_\_\_\_\_. **GDP growth (anual %) - Brazil**.

BECK, Martha. Defesa, Transporte e Educação são as pastas mais afetadas pelo contingenciamento. **O Globo**, 31 mar. 2017.

BRANDT, Ricardo; MACEDO, Fausto; AFFONSO, Julia. Odebrecht pagou 40 milhões de euros por contrato de submarinos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional. Brasília, 1996**.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília-DF, 2012.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União (TCU). Secretaria Geral de Controle Externo. Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública. Relatório de auditoria operacional na transferência de tecnologia do programa de desenvolvimento de submarinos

(PROSUB) e do projeto H-XBR (TC: 005.910/2011-0) – Acordão 2952/2013, 2013.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Ministro quer que investimentos em defesa cheguem a 2% do PIB em uma década., *Câmara Notícias*, 06 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. “Política de defesa é política de Estado”, diz ministro Jaques Wagner. *Notícias*, 02 jun. 2015. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Proposta de emenda constitucional eleva recursos da Defesa para 2% do PIB., *Notícias*, 29 mar. 2016(a).

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. PEC eleva recursos para investimentos em ações de Defesa Nacional. **Câmara Notícias**, 09 ago. 2016(b).

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Defesa (PND) – Estratégia Nacional de Defesa (END) (MINUTAS 2016 – Versão sob apreciação do Congresso Nacional – Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Disponibilizadas em 13/03/2017(a).

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Secretaria de Organização Institucional (SEORI). Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças (DEORF). Divisão de Planejamento (DPlan). Execução Orçamentária – Séries Estatísticas (1995-2016). 2017(b).

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência – Comparativo entre órgãos superiores – Execução do orçamento da despesa por órgão. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Sem data.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Vale do Paraíba: indústria de defesa gera emprego, renda e desenvolvimento. *Notícias*, 19 set. 2018(a). São José dos Campos-SP.

\_\_\_\_\_. Projetos da Defesa estão sob risco por falta de recursos, reconhece ministro. Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Brasília, 04/07/2018(b).

BREMMER, Ian. The only 5 countries that meet NATO's defense spending requirements. **TIME**, 24 fev. 2017.

BRUNEAU, Thomas Charles; TOLLEFSON, Scott D. Civil-military relations in Brazil: a reassessment. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 107-138, 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (FIESC). **CADA real investido em defesa tem efeito multiplicador de 10 vezes em valor do PIB**. Florianópolis, 11 abr. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Retratos da Sociedade Brasileira. Indicadores CNI, ano 7, n. 41. Brasília, jan. 2018.

CORREA FILHO, Sérgio Leite Schmitt et al. **Panorama sobre a indústria de defesa e segurança no Brasil**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 38, p. 373-408, set. 2013.

COTTEY, Cottey; FORSTER, Anthony. **Reshaping defence diplomacy: new roles for military cooperation and assistance**. Londres: Oxford University Press, 2004.

DUALIBI, Julia; SCOLESE, Eduardo. Viegas pede demissão e Lula nomeia Alencar para Defesa. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 05 nov. 2004.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). Central Intelligence Agency (CIA). **The World Factbook, Country Comparison – Area (SQ Km)**. Sem data [a].

\_\_\_\_\_. Departamento of Defence. **Summary of the 2018 National Defense Strategy**.

FLEURANT, Aude; WEZEMAN, Pieter D.; WEZEMAN, Siemon T.; TIAN, Nan; KULMOVA, Alexandra. **Trends in World Military Expenditure, 2017**. SIPRI Fact Sheet, May 2018.

FÓRUM DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública – Infográfico 2018**.

FRANÇA. **Defence and National Security Strategic Review**. 2017.

FRANCO, Bernardo Mello. Jobim defende que recursos do pré-sal sejam usados para aumentar orçamento da Defesa. **O Globo**, 25 ago. 2008.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. Campinas, SP: 2006. Originalmente apresentada como teste de doutorado, UNICAMP, 2006.

GARCIA, Gustavo. Ministro diz que há ‘banalização’ do uso das Forças Armadas na segurança pública. **G1**, 29 jun. 2017.

GARCIA, Alexandre; LIMA, Paulo. Temer autoriza uso do Exército para conter greve de caminhoneiros. **Portal R7**, 25 mai. 2018.

GIELOW, Igor; PATU, Gustavo. Em meio à crise, governo Temer aumenta investimento militares em 36%. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 mar. 2017.

GODOY, Roberto. Míssil de precisão entra em fase final. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 mar. 2018.

GONÇALVES, André. Jobim assume Defesa e aponta “problema de comando”. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 jul. 2007.

MAZUI, Guilherme; CARAM, Bernardo; CASTILHOS, Roniara. Temer assina decreto de intervenção federal na segurança do Rio de Janeiro. **G1**, Brasília, 16 fev. 2018.

MONTEIRO, Tânia. Carta de Sarkozy selou decisão de Lula. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 10 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministro da Defesa diz que preocupação é com Olimpíadas. **Exame**, 12 mai. 2016(a).

\_\_\_\_\_. ‘Queremos 2% do PIB obrigatoriamente para Forças Armadas’, diz Aldo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 fev. 2016.

NUNES, Vicente. Exército virou o “posto Ipiranga” do Brasil – Serve para tudo. **Correio Braziliense**, Brasília, fev. 2018.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. **Revista Interesse Nacional**, Ano 2, Edição 5, abril a junho de 2009.

\_\_\_\_\_. **Democracia e Defesa Nacional**: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. São Paulo: Editora Manole, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). United Nations Development Programme. **Human Development Reports. Table 1: Human Development Index and its components.**

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). Communique PR/CP(2018)0921. **Defence Expenditure of NATO countries (2011-2018).**

PARIZ, Tiago. Waldir Pires sai do Ministério da Defesa. **G1**, Brasília 25 ago. 2007.

PROENÇA Jr., Domício. Forças armadas para quê? Para isso. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 333-373, dec. 2011.

ROSA, João Luiz. Submarinos podem atrasar mais se houver novos cortes. **Valor**, São Paulo, 06 set. 2018.

REINO UNIDO. **National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review – a secure and prosperous United Kingdom**, 2015.

REVISTA EXAME. **Falência do RJ leva polícia a receber doações de papel higiênico**, 23 nov. 2016.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; WINAND, Érica. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História** (São Paulo), v. 29, n. 2, p. 3-29, dez. 2010.

SAVARESE, Maurício; NERY, Natuza. Perfil – Juiz e político, Jobim assume defesa com carta branca. **G1**, Brasília 25 ago. 2017.

SILVA E LUNA, Joaquim. Forças Armadas Brasileiras – Audiência Pública com o Ministro da Defesa Joaquim Silva e Luna (apresentação de slides). Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN). Brasília, 04/07/2018.

SILVA, Peterson Ferreira da. Gestão dos projetos estratégicos das Forças Armadas: principais desafios de governança após a Estratégia Nacional de Defesa (Texto para Discussão) In: SEMINÁRIO DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, 5, 2015(a), São Paulo. **Conferências FFLCH**.

\_\_\_\_\_. **A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014):** intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores. São Paulo, SP: 2015. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2015(b).

\_\_\_\_\_. Política Industrial de Defesa brasileira em tempos de crise: os principais desafios para o PAED 2016. **Mundorama**, v. 103, p. 1, 2016(a).

\_\_\_\_\_. Para além da mera discussão sobre a fixação de percentagens do PIB para a Defesa: a necessidade de reforma do arcabouço

brasileiro de aquisições militares. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ENABED), 9, 2016(b), Florianópolis-SC, **Anais**.

SOUZA, André de. Jaques Wagner defende aumento no orçamento do Ministério da Defesa. **O Globo**, 21 mai. 2015.

SUWWAN, Leila. Após motim, governo cede, faz acordo e controladores de voo encerram a greve. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 31 mar. 2007.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 91-114, dec., 2010.

\_\_\_\_\_. Brazilian Hybrid Security in South America. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, 2017.

\_\_\_\_\_. VIGGIANO, Juliana. Trends in South American weapons purchases at the beginning of the new millennium. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 2, p. 28-47, dez., 2012.



**PARTE 2:**  
**TECNOLOGIA, DEFESA E SEGURANÇA**



# DRONES E A GUERRA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: Doutrina, aplicação e o combate ao terrorismo no Iêmen

*Antônio Henrique Lucena Silva  
Marco Tulio Delgobbo Freitas*

## **1 Introdução**

Os veículos aéreos não-tripulados, popularmente conhecidos como drones, têm sido largamente empregados nas guerras, seja pela vigilância, inteligência e levantamento de informações ou para eliminação seletiva de indivíduos ligados ao terrorismo. Nas guerras do Iraque e Afeganistão o seu uso tem sido intensificado. O uso de tecnologia remota em guerras não é recente e tem causado “revoluções” na sua utilização. Alguns observadores de tecnologia militar acreditam que o mundo está vivenciando uma “revolução nos assuntos militares”, um evento considerado raro quando as tecnologias são combinadas para produzir uma transformação fundamental da maneira que a guerra está sendo travada (COHEN, 2013).

Os drones demoraram mais de 30 anos para serem integrados às Forças Armadas Americanas desde a Guerra do Vietnã. UAVs têm sido empregados como um meio de resolver um aparente “paradoxo” estratégico: potências se envolvem em conflitos assimétricos e, apesar de serem muito superiores em poder ou uma força vastamente robusta, podem ser

fragilizadas por um oponente astuto que pode jogar com a sensibilidade da democracia com as baixas do adversário. As estratégias de guerrilha ou terroristas trabalham com a opinião pública a guerra de atrito e utilizam esse contexto como forma de resolução de uma questão política. Os veículos aéreos não-tripulados vieram para dar uma resposta a esse tipo de problema. Remotamente pilotados, eles maximizam a possibilidade de dano ao inimigo enquanto reduzem sensivelmente, ou zeram, as perdas da força que o opera.

A aplicação em massa de drones em guerras têm sido constante. Erradicar o terrorismo e insurgência depende de vontade política e um processo gradual de atrito que requer um investimento considerável de tempo e recursos (KIRAS, 2013). O uso desses veículos tem sido particularmente importante no contexto do Iêmen. A Al-Qaeda na Península Arábica (AQPA) realizou atentados contra os Estados Unidos e, desde o atentado contra o USS Cole em 12 de outubro desde 2000, o grupo foi alvo de ataques. A repressão ao grupo se inicia em dezembro de 2001 e uma intensificação ocorre em 2010 quando o governo iemenita declarou uma guerra aberta contra a organização, além de combater a insurgência xiita no norte e os separatistas do sul. Devido ao seu baixo custo de hora-voo, os VANTs estão sendo empregados no Iêmen para eliminar as lideranças do grupo AQPA no país. Apesar de seu sucesso nos ataques seletivos, o uso desses aviões tem sido criticado pelos efeitos colaterais aos civis. Nesse sentido, cabe a pergunta: quais são as implicações éticas e a efetividade do emprego de drones no combate ao terrorismo? Para buscar responder essa pergunta, o artigo está dividido da seguinte forma: na primeira parte, fazemos uma discussão acerca da revolução nos assuntos militares e os conceitos sobre drones; na segunda, analisamos o contexto das guerras no Iêmen e o emprego de VANTs naquela região; por último, analisamos os aportes sobre a teoria da decapitação. Nas considerações finais, resumimos os benefícios e os problemas na aplicação dessa arma na guerra.

## 2 Revolução nos Assuntos Militares e os Conceitos Sobre Drones

A possibilidade de prever o comportamento do inimigo não é inédita e antecipar-se a ele através de modelos matemáticos, também. Através de uma rápida leitura da literatura dos Estudos Estratégicos e de Segurança Internacional podemos verificar que durante a Guerra Fria, com o advento da bipolaridade baseada na lógica da dissuasão nuclear, se concluiu que ambas as superpotências, EUA e União Soviética, seriam racionais e não buscariam o uso de seus arsenais nucleares em uma possível política militar expansionista.

A partir do efeito “disciplinador” do sistema bipolar, a sua contraparte era um ator racional, ou seja, o entendimento do Outro se tornou necessário. Deste modo, surgiram múltiplas interpretações baseadas em modelos analíticos que procuravam listar diversos comportamentos, desde a cooperação à racionalidade enganosa, e neste ponto surgiu a Teoria de Jogos (JERVIS,1978).

Não somente a Teoria de Jogos, como também a escola behaviorista das Relações Internacionais, apresentaram modelos que tinham o objetivo de prever a ação dos Estados, como, por exemplo, o modelo de Dahl para medir e qualificar o poder dos Estados no Sistema Internacional. Portanto, as ciências exatas sempre desempenharam um papel importante na compreensão das relações entre os Estados, seja em tempo de paz ou de guerra e, não somente na elaboração de metodologias as ciências exatas tem contribuído significativamente, mas como também, nas ciências militares (BROWN,2001)<sup>1</sup>.

---

1 Durante a década de 50, teve início nos Estados Unidos, o que seria chamado de “Segundo grande debate” das Relações Internacionais. Nele, duas escolas entrariam em evidência: os tradicionalistas, aqueles que se apoiavam no enfoque histórico/interpretativo para análise e os behavioristas que tinham o objetivo de elevar o realismo à patamar de ciência através de modelos matemáticos. Neste turbilhão de ideias, os modelos ganharam primazia, como por

A partir desta afirmação, uma questão se destaca: como as ciências auxiliam a construção de uma revolução tecnológica militar?

A nossa primeira pista, que surge para nos guiar no encontro de uma resposta, advém da relação entre duas palavras: inovação – que é a deixa das ciências exatas- e doutrina.

Rosen (1991) alega que quando se pretende promover uma cultura de inovação militar não se deve concentrar somente em fatores financeiros. Segundo o autor, o talento dos militares, o tempo e a informação revelam-se ao longo da história os recursos essenciais para a inovação.

Também, Boot (2006) adverte que a forma de obter vantagem militar não é necessariamente ser o primeiro a produzir novo instrumento ou arma. É, acima de tudo, descobrir a melhor forma de empregar instrumentos ou armas amplamente disponíveis. Pode ser que a tecnologia leve à mudança, mas a forma como essas mudanças tecnológicas são incorporadas ao processo de desenvolvimento de capacidades na doutrina, formação, operações e estratégia determinarão quem alcança a vitória no futuro, tal como no passado. Para sabermos a importância da doutrina para o meio militar, basta apontarmos que partiu de uma evolução doutrinária a demanda por maiores avanços tecnológicos no campo de batalha.

Com a Guerra do Vietnã, o crescente interesse do exército dos EUA em possuir uma doutrina operacional que contemple a batalha ar-terra, aumentou significativamente a troca de informações com a

---

exemplo, o Modelo Sistêmico, no qual, o objetivo era analisar a vida política dos Estados e como resultado, temos a consolidação do uso de sistemas como ferramenta de análise. Outra contribuição significativa foi o Modelo de Dahl. O objetivo desta construção teórica é determinar a forma e o modo de como funcionam os regimes democráticos. Para tanto, foi elaborado o conceito de poliarquia, que permite que a ciência social consolide uma análise mais apurada dos regimes democráticos presentes a partir do estabelecimento de graus de democratização, uma vez que, é possível avaliar e comparar os regimes políticos. *Apud*: VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism**. New York: MacMillan, 1987.

força aérea. Isso demonstra a crescente importância da informação, sua transmissão e compartilhamento.

O desenvolvimento de doutrinas como a estratégia marítima e de Ar-Terra, a arte operacional reviveu seu apogeu desde o século XIX. A arte operacional apareceu pela primeira vez quando a introdução de novas tecnologias provocou o alargamento do campo de batalha, bem como o papel crescente do poder econômico do Estado para colocar em campo e manter suas forças militares. Além disto, os comandantes militares perceberam ser necessário chegar a um entendimento com as dimensões de tempo e espaço diante da movimentação de um numeroso exército.

As operações projetadas pelos militares dos EUA no fim da Guerra Fria eram inerentemente de natureza global, no entanto, a capacidade de lidar com a complexidade deste campo de batalha era maior do que a competência individual de uma única arma. Assim como as corporações estavam operando com um mercado global, as forças armadas norte-americanas foram lidar com os desafios operacionais em uma escala similar e, explorando o mesmo tipo de tecnologia. Em meados da década de 1990, os militares dos EUA estavam colocando estes novos desafios em uma nova perspectiva doutrinária.

A gênese do conceito da Revolução de Assuntos Militares (RAM) é atribuída ao marechal Nikolay V. Ogarkov, chefe do Estado Maior soviético no início de 1980. Ogarkov sugeriu que a revolução técnico-militar em curso foi devido ao desenvolvimento de munições guiadas com precisão, os avanços tecnológicos na área de vigilância e os sistemas de distribuição de informações (HERSPRING,1987). As ideias de Ogarkov encontraram uma grande recepção nos EUA, onde o termo específico RAM foi cunhado por Andrew W. Marshall, diretor do gabinete de aviação do Departamento de Defesa dos EUA. A RAM rapidamente evoluiu para um conceito intelectual da moda para os círculos da política de segurança dos EUA e seus princípios foram expressos em três argumentos principais.

Primeiro, a história militar é caracterizada por transformações das capacidades militares que alteram fundamentalmente a natureza da guerra. O que distingue estas revoluções de curso é a descontinuidade provocada por inovações militares, tecnológicas e técnicas para travar a guerra<sup>2</sup>. Em segundo lugar, as revoluções militares são sociais e não apenas técnico-militar, pois são desenvolvimentos políticos, econômicos e organizacionais mais amplos, que juntos criam condições para uma mudança de paradigma na condução da guerra. Em terceiro lugar, os defensores RAM argumentam que uma revolução estava em andamento, caracterizada por novos sistemas de vigilância e reconhecimento, que iria dissipar a “névoa da guerra” (SERENA, 2011).

O conceito RAM foi acompanhado por um componente normativo tentador: seus defensores argumentaram que os países mais capazes de aproveitar uma RAM e adaptar suas forças armadas, iria colher as vantagens da superioridade militar sobre os seus adversários. A RAM era, ao mesmo tempo, um estudo intelectual descritivo acerca da possibilidade de construir o curso da história militar e uma política prescritiva na tentativa de traçar um rumo para o futuro desenvolvimento do poder militar.

Além disso, a RAM era politicamente atraente no período imediato pós-Guerra Fria, prometendo maior poder de fogo e eficácia

---

2 Segundo Duarte (2012) a RAM possui dois estágios na evolução de suas ideias: O primeiro, durante a Guerra Fria, tendo seu foco nas estruturas de força e doutrinas convencionais em relação à tecnologia militar e o segundo, após a Guerra do Golfo, com os EUA a liderar uma reformulação de suas forças armadas. É importante destacar que o RMA teve início já em 1949, quando foi-se necessário adequar a tecnologia nuclear à estrutura militar. Em 1958 deu-se a primeira versão de RMA soviética, ao combinar a tecnologia dos mísseis com meios de comunicação eletrônica e tecnologia nuclear. Em seguida, em 1960, os soviéticos novamente realizariam sua versão de RMA ao responder o virtual ataque nuclear tático da OTAN com um programa que objetivava infiltração rápida através de veículos blindados para infantaria e de artilharia autopropulsada.



militar a um custo menor e a possibilidade de processar guerras regionais de forma rápida e com o mínimo de baixas.

Em 1994, com a nomeação de William Perry, para secretário da Defesa e o almirante William Owens para Vice-Presidente do *Joint Chiefs of Staff*, a RAM logo se transformou de uma ideia intelectual para uma iniciativa política. Em 1996, foi publicado o documento que estabeleceria a visão doutrinária das forças armadas dos EUA para o pós-Guerra Fria, estabelecendo a RAM como um objetivo a ser seguido. O Joint Vision 2010 enfatizou a RAM como a base para o desenvolvimento contínuo dos militares dos EUA, e estabeleceu o “domínio em amplo espectro”, como o objetivo deste esforço (SERENA, 2011).

Sob a administração Bush, a agenda foi conduzida pelo Secretário de Defesa Donald Rumsfeld cujo objetivo era mudar a forma como o exército dos EUA travavam guerras. Na visão de Rumsfeld, a ênfase foi colocada na organização e mudança doutrinária, “Todas as armas de alta tecnologia do mundo”, argumentou, “ Não irá transformar as forças armadas norte-americanas, a menos que também transformar a maneira como pensar” (RUMSFELD, 2002). Rumsfeld colocou uma proeminência particular nas forças mais leves e móveis - especialmente no Exército -, as operações conjuntas, bem como a importância das forças especiais. Rumsfeld foi instrumental na criação do Escritório de Transformação da Força na Revisão Quadrienal de Defesa de 2001 (QDR).

Entretanto, a RAM não é um conceito salvo de críticas. Um dos pontos levantados pelos críticos é que seu surgimento deriva na incapacidade do pensamento militar ocidental em produzir um conhecimento continuado sobre a guerra e, além disto, os avanços tecnológicos e de técnicas apontados como consequência da RAM, são anteriores a seu marco (DUARTE, 2012).

Em 1849, os cidadãos de Veneza, cansados da ocupação austríaca – acordada anos antes na “Paz de Viena” que deu fim as guerras napoleônicas – rebelaram-se contra seus algozes e proclamaram a República de Veneza. Entretanto, durante o sítio austríaco à cidade, um tenente observou que um dos obstáculos em colocar grandes peças de artilharia e assim, derrotar os italianos, seria a topografia da cidade. Portanto, o tenente Franz Von Uchtaius teve a seguinte ideia: construir balões de ar quente de papel, com 23 pés de diâmetro, no qual, transportaria uma carga de 33 quilos de explosivos. O responsável pela detonação seria um fusível - que em cerca de 30 minutos detonaria o dispositivo- logo, as tropas austríacas teriam o trabalho de lançá-los com o vento sempre a favor e através de um longo fio de cobre com uma bateria colocada em algum edifício, a bomba cairia e explodiria ao atingir o solo. Esta foi a primeira vez na história que um exército realizou um ataque com um vetor remotamente pilotado.

A realidade no campo de batalha atual mostra a necessidade de que se busque cada vez mais a aceleração de processos que visam o desenvolvimento e a aquisição de capacidades militares que respondam as questões impostas pelo confronto. Enquanto no passado as mudanças tecnológicas eram sentidas no espaço de décadas, atualmente, ocorre cada vez mais rápido e com maior amplitude tecnológica. De certo, a evolução tecnológica permitiu uma abertura na gama de opções para sociedade realizar atividades até recentemente impossíveis. No entanto, o surgimento destas novas capacidades impõe uma série de obstáculos ao seu funcionamento adequado e eficaz. É neste momento que se inserem os sistemas aéreos não-tripulados. Nesta seção, descobriremos as características destes modelos, em seguida, trataremos de cada especificidade.

Primeiramente faremos uma demarcação simples quanto à nomenclatura. VANT (Veículo Aéreo Não Tripulado), UAV (*Unmanned Air Vehicle*) e RPA (Aeronave Remotamente Pilotada) tratam-se de

elementos do mesmo objeto: sistemas aéreos não-tripulados, ou seja, UAS (*Unmanned Air System*).

Esses sistemas são controlados em espaços distantes do campo de batalha – como por exemplo, o Centro de Operações Combinadas Aeroespaciais localizadas no Qatar é responsável pelas operações de UAV no Afeganistão - onde um operador, é responsável por realizar a missão que lhe é destinada. Portanto, nesta altura, podemos afirmar que o vetor em si não é um produto da RAM e sim, a sinergia encontrada em todo o sistema, entre operador, aeronave, sistema de comunicação e estação de controle, para o cumprimento da missão que lhe é designada, que vai desde a prospecção de dados sobre posições inimigas à auxílio da artilharia.

Cabe ressaltar que o UAV é resultado da tecnologia de drones – aeronaves controladas por controle remoto – e de mísseis guiados<sup>3</sup>. Com isso, já introduzimos alguns pontos mais básicos em relação ao nome e a composição dos sistemas aéreos não-tripulados. A partir desta etapa trataremos de seu emprego.

Para compreender melhor a importância da aeronave, partiremos da consideração de que, cada operação de UAV é determinado pela configuração da aeronave que possibilita a atender tarefas específicas, ou seja, não há – ainda – um UAV multitarefas.

A utilidade operacional dos UAV é apontada, segundo seus defensores, em cenários designados por “*dull, dirty, dangerous*” (monótonos,

---

3 É necessário destacar que o uso de drones na história militar, tem início em 1940. O ator de Hollywood, Reginald Denny, após ter servido na *Royal Flying Corps*, conseguiu aprovar um projeto junto ao exército dos Estados Unidos, o OQ-2 Radioplane. O projeto era simples e precursor. Consistia em uma aeronave controlada através de sinais radiofônicos, lançada através de uma catapulta; e após a prática de tiro - se fosse o caso - era recuperado, pois ao cair, um paraquedas abria. Foram produzidos ao todo – incluindo suas variantes e atualizações - cerca de 15.000 modelos e inclusive, houve um modelo projetado para uso naval. Em 1952, a empresa de Denny foi adquirida pela Northrop. *Apud*: PARKER, Dana. **Building Victory**: Aircraft Manufacturing in the Los Angeles area in World War II. Califórnia: Cypress, 2013.

sujos e perigosos), ou seja, ambientes em que o fator humano apresenta uma desvantagem por causa de sua limitação, como por exemplo, voos de longa duração e ambientes contaminados por agentes químicos, biológicos ou nucleares. Sendo assim, ao retirar o fator humano das aeronaves, cria-se uma vantagem operacional.

Em linhas gerais, atualmente existem dois grupos de missões executados por UAV: um com ênfase em capacidade de carga e persistência e outro, com enfoque em autonomia, sobrevivência e emprego de armamento. Portanto, o que definirá que tarefa desempenhará cada grupo, será o seu emprego operacional.

Quadro – Classificação de UAVs

Classificação de UAV'S de acordo com o emprego	
Categoria	Descrição
UAVs TUAVs (P)	UAVs táticos lançados através de catapultas
UAVs TUAVs	Usados para reconhecimento com autonomia por cerca de 6/9 hrs
Naval UAVs	UAV's táticos para uso naval, prioritariamente utilizado para reconhecimento.
MALE UAVs	UAV's de médio altitude (10.000/30.000 pés) e longa autonomia (24/48 horas). Usado para reconhecimento.
HALE UAVs	UAV's de alta altitude (acima de 30.000 pés) e longa autonomia (24/48 hrs). Utilizado para reconhecimento.
UCAVs	UAV's de combate. Em linhas gerais, tem a mesma configuração que os HALE, no entanto, são usados para missões de assalto. Em alguns casos, essas aeronaves carregam 230 quilos de explosivos e 4 mísseis do tipo <i>Hellfire</i> . Devido ao peso e a quantidade de equipamentos, a sua autonomia despenca ao ser comparado com as aeronaves do tipo HALE, de 24/48 horas, cai para cerca de 16 horas.

Fonte: AUSTIN, Reg. **Unmanned Aircraft Systems**. John Wiley: West Sussex, 2010.

Como podemos observar, os UAVs táticos e de longa autonomia se distinguem quanto a sua capacidade de carga, equipamentos sensoriais e altitude. Em relação ao UAV tático, o seu emprego é menos complexo que o de longa duração. A vantagem deste reside no fato que uma simples catapulta pode lançá-lo com o objetivo de orientar posições de artilharia e guiar as unidades de infantaria. Um bom exemplo deste tipo de configuração é o *SpyLite Mini UAV System*. Este UAV tático tem a capacidade de desempenhar missões do tipo ISR (*intelligence, surveillance and reconnaissance*).

Em relação aos UAVs de longa duração, estes são o “estado da arte” da história do UAS. Estas aeronaves foram responsáveis pela abertura de um amplo leque de opções para serem utilizados no campo de batalha, dentro os quais, podemos destacar os seguintes:

1. Monitoramento de fronteiras terrestres ou marítimas;
2. Visualização de alvos da C<sup>3</sup> (Cadeia de Comando e Controle e Comunicações);
3. Controle de artilharia;
4. Capacidade de ataque.

Os UCAVs, atualmente, possuem uma configuração que possibilita a realização de bombardeios a alvos inimigos de relevada importância, do tipo C<sup>3</sup>, pois devido a evolução nos PGM (*Precision-guided Munitions*) a eficiência na destruição de alvos tem aumentado bastante ao passar do tempo. Um dos empregos que mais sobressai ao analisar as possíveis tarefas destinadas aos UAVs de emprego militar é o tipo *Unmanned Carrier-Launched Airborne Surveillance and Strike* (UCLASS). Com esta nova plataforma de UAVs será possível estender suas ações, pois, estarão habilitadas missões de abastecimento, guerra eletrônica e de monitoramento marítimo, além, das típicas missões de ISR<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> O *Joint Unmanned Combat Air Systems* foi um programa sob responsabilidade da DARPA (*Defense Advanced Research Projects Agency*) em conjunto com a força aérea e marinha dos Es-

Por último, destaque-se, que há uma ampla opção de tarefas que os UAVs poderão desempenhar no campo de batalha. No entanto, ao alocar mais funções, assim, mais carga e mais equipamento os UAVs correrão o risco de perderem sua vantagem principal: flexibilidade.

Como pudemos observar ao longo do texto, a atual fase da RAM iniciada pelos Estados Unidos possibilitou que um amplo leque de opções fora disponibilizado ao campo de batalha para reduzir o desperdício de recursos ocorridos na “Névoa da Guerra”. No entanto, apesar da RAM não implicar, necessariamente, em obsolescência de sistemas de arma ou táticas anteriores, afeta a primazia operacional em detrimento da nova capacidade. A introdução dos aeródromos não resultou na retirada dos couraçados de serviço. Contudo, foram relegados à funções auxiliares de bombardeamento costeiro. Por exemplo, os sistemas RQ-4 *Global Hawk*, o MQ-1 *Predator* e o MQ-*Reaper* reduziram a necessidades de aeronaves tripuladas em funções de vigilância, reconhecimento e ataques de precisão. Cabe ressaltar que os aviões convencionais ainda operarão com UAVs, embora, em um futuro não tão distante, as aeronaves tripuladas poderão integrar-se ao sistema não-tripulado – sendo a aeronave tripulada uma espécie de “UCAV mãe” ao determinar uma seleção maior de alvos com exatidão e todo esse processo será acompanhado por um UAV de alta capacidade de transmissão de informação - tornando-se cada vez mais complementares.

Paralelamente a essa “revolução”, emergem restrições legais ao emprego desses sistemas em espaço dominado por civis, assim questões

---

tados Unidos. O objetivo era prover uma nova linha de UAV's capazes de realizar missões de ataque incluído as de SEAD (Supressão de Defesas Aéreas Inimigas). O resultado foram duas aeronaves: Boeing X-45 e Northrop Grumman X-47B. Em 2006, na Revisão Quadrienal de Defesa, o programa mudou de foco, passaria-se ter como norte um programa para criar um novo tipo de bombardeiro estratégico de longo alcance. Não obstante, a marinha continuou seus esforços para ter seu próprio UCA'S, sendo assim, o projeto escolhido foi o X-47B Northrop. *Apud.* Acesso em: 29 de abril de 2015.

éticas acerca do aumento da autonomização destes sistemas e do emprego de armamento abordo. Essas questões serão abordadas a seguir tendo como foco o caso iemenita.

### **3 Terrorismo, Insurgência e as Discussões Éticas a Respeito do Uso de Drones: o Caso do Iêmen**

O Iêmen foi dividido entre os Impérios Otomano e Britânico, no início do século XX. O Reino Mutawakkilite do Iêmen foi estabelecido após a Primeira Guerra Mundial, sendo que o Iêmen do Norte se tornou a República Árabe do Iêmen, em 1962, enquanto o Iêmen do Sul continuou a ser um protetorado britânico até 1967. O Presidente Nasser do Egito enviou tropas ao país em uma tentativa de apoiar o novo regime revolucionário em setembro de 1962, em um golpe militar contra o Imã Muhammed Al-Badr. A oposição dos “realistas” ao novo regime era apoiada pela Arábia Saudita, que proveu os defensores da monarquia com dinheiro, armas e bases, enquanto a Jordânia enviou militares para aconselhamento. Os egípcios tinham se comprometido em uma campanha de 3 meses, mas se encontraram em uma situação intratável que perdurou durante muito tempo (BLACK, 2005, p.215).

As operações iniciais ocorreram em outubro e novembro de 1962 e a tentativa de controlar o país inteiro fracassou devido à forte resistência da oposição. Para se resguardar dos ataques dos realistas, o número de tropas egípcias em território iemenita saltou de 15 mil para 36 mil no inverno de 1963. As comparações com o ambiente vietnamita são inevitáveis: os realistas tinham bases na vizinha Arábia Saudita (equivalente ao Vietnã do Norte) e supridos dessa região, fizeram bom uso de terreno e realizaram emboscadas. O Egito, tal como os americanos na Guerra do Vietnã, tinha o controle do ar, que usavam para bombardeios, ataque ao solo e

mobilidade aérea (idem, p.216). Em 1964 as forças egípcias atingiram 50 mil tropas. No ano seguinte, mesmo tento aumentado as tropas para 70 mil homens, as tropas egípcias continuavam tendo problemas para responder a emboscadas que cortavam os seus suprimentos e deixavam muitas de suas posições isoladas e vulneráveis.

Os egípcios tentaram negociar em agosto de 1965: o Presidente Nasser e o Rei Faysal da Arábia Saudita assinaram os acordos de Jeddah em que eles parariam de fornecer ajuda aos seus *protégés* e, em 1966, haviam apenas 20 mil soldados egípcios no Iêmen. No entanto, a dificuldade de relacionamento e a conseqüente falha nas conversações de paz entre os republicanos e os monarquistas prejudicou o reestabelecimento da normalidade na região.

Com a vitória total de Israel contra as forças egípcias no Sinai em junho de 1967, uma pressão pela evacuação do Iêmen aumentou, devido a necessidade que as forças deveriam se concentrar em um futuro conflito com os israelenses (BLACK, 2005, p.216). Os egípcios deixam o país e, ironicamente, os republicanos conseguiram ser mais resilientes no conflito defendendo Sana do cerco do inverno de 1967-1968. O apoio saudita para a paz pôs um fim à guerra, e a formação de um governo de coalizão em 1970. Os estágios da guerra foram muito diferentes do Vietnã do Sul. A unificação do país veio a ocorrer em 22 de maio de 1990 com a junção da República Árabe do Iêmen (Iêmen do Norte) e a República Democrática do Iêmen (ou Iêmen do Sul) formando a República do Iêmen.

A partir de 2001 houve um aumento da repressão no país, como parte da Guerra ao Terror, logo após os atentados de 11 de Setembro contra a Al-Qaeda e os grupos afiliados no país. O recrudescimento aconteceu em janeiro de 2010 quando o governo do Iêmen declarou uma guerra aberta contra a organização fundamentalista islâmica. Os combates contra a Al-Qaeda se intensificaram após a Primavera Árabe e o transcorrer



da Revolução Iemenita em 2011. Os indivíduos protestaram contra o desemprego entre outras questões e exigiram a renúncia do presidente<sup>5</sup> Ali Abdullah Saleh, que estava no cargo desde 1990. O Iêmen é um dos países mais pobres do mundo e, de acordo com fontes oficiais dos serviços de inteligência, se tornou um refúgio para militantes islâmicos da Al-Qaeda.

Convém ressaltar que, desde 2002 com o atentado ao USS Cole, os Estados Unidos passaram a realizar ataques com mísseis de cruzeiro e drones. No ataque desse ano o coordenador do atentado, Anwar al-Awlaki, foi eliminado em um ataque de drone realizado pela CIA, assim como Fahd al-Quso, e era considerado um líder local da organização terrorista no país<sup>6</sup>. Outros ataques vitimaram Said al Shehri, em 2013, número dois da AQPA no Iêmen<sup>7</sup>. Os drones americanos também eliminaram figuras menores da Al-Qaeda como Abdullah Hussein al Waeli e Mohammed Al Ameri como forma de reduzir a presença do grupo na província de Baydah<sup>8</sup>.

Em 2014 o governo do Iêmen, em operação conjunta com os Estados Unidos, realizou uma série de ataques em que 55 membros da AQPA foram mortos cujo alvo foi um campo de treinamento no sul do País<sup>9</sup>. Encrustado no montanhoso terreno de Al-Mahfad, entre as províncias de Abyan, Shabwa e Baydah, o campo de treinamento, além de vários veículos, foram os alvos atingidos em uma série de ataques. A organização tem realizado ataques contra o frágil governo iemenita, desencadeando reações do governo. Vários ataques à AQPA foram feitos

---

5 AL JAZEERA. Thousands in Yemen march against Saleh, 25 de março de 2011. Acesso em 22 de abril de 2015.

6 US Air strike kills top Al-Aida leader in Yemen.

7 Diário Uno. Al Qaeda reconoció la muerte de su número dos en Yemen.

8 Yemeni military launches operation to free Western hostages held by AQAP.

9 ALJAZEERA. Drones kill al-Qaeda suspects in Yemen.

com a campanha de drones norte-americanos e de operações militares do governo do iemenita.

O grupo terrorista que teve o seu líder Osama Bin Laden morto em Abbottabad, em 2 de maio de 2011, no Paquistão, têm no Iêmen um local de fácil instalação devido ao governo central fraco. A AQPA é considerada um dos ramos mais perigosos do grupo, inclusive com várias células ativas ao redor do mundo. Recentemente, essa organização reivindicou o atentado perpetrado em 7 de janeiro de 2015 contra a revista satírica francesa Charlie Hebdo, afirmando ter agido por ordem do seu líder Ayman Al-Zawahiri para “vingar” o Profeta Maomé. Nesse ataque, realizado pelos irmãos Said e Chérif Kouachi armados com fuzis Kalashnikov, na sede do semanário, matou 12 pessoas (incluindo boa parte da equipe do Charlie Hebdo) e dois agentes da polícia nacional francesa<sup>10</sup>.

O presidente do Iêmen, Abdrabush Mansour Hadi, defendeu o uso de drones no país e afirmou que eles “têm ajudado muito a limitar as atividades da Al-Qaeda, apesar de alguns erros”<sup>11</sup>. Os equívocos no uso dessa arma têm provocado reações diversas. Constantemente, surgem denúncias que os aviões não tripulados erram o alvo e atingem civis em seus ataques<sup>12</sup>.

A prática de travar guerras usando drones e assim remover os beligerantes do “campo de batalha” é um processo que Hugh Gusterson (2014) descreveu como “reespacialização da guerra”. As guerras realizadas com drones não estão mais confinadas em uma área específica de conflito; qualquer um, em qualquer lugar é um alvo potencial em um “campo de batalha” global caso eles sejam identificados como uma ameaça à segurança

---

10 Charlie Hebdo shooting: twelve dead at Paris offices of satirical magazine, 7 de janeiro de 2015.

11 Bombardeios americanos no Iêmen deixam 5 supostos membros da Al-Qaeda mortos.

12 Ataque aéreo mata por engano 15 civis no Iêmen.

nacional dos Estados Unidos. Os proponentes do programa de drones dos EUA argumentam que alcance e a precisão dos drones é simplesmente um refinamento da tecnologia e que representa um avanço considerável na guerra aérea tornando possível o comprometimento de um comportamento mais ético e legal na condução do engajamento (STRAWSER, 2010).

Os críticos do programa argumentam que os veículos aéreos não-tripulados acarretaram uma onda de execuções extra-judiciais e permitiram uma expansão implacável das operações militares americanas em regiões que incluem o Afeganistão, Paquistão, Líbia, Iêmen e a Somália. Grande parte do debate tem focado se os drones são uma arma que pode ser reconciliada com as leis humanitárias internacionais (LHI). Por enquanto, não há consenso na literatura a respeito dessa questão (RYAN, 2014). A visão dos proponentes dos drones têm sido cada vez mais aceita, particularmente nos Estados Unidos, acompanhada de algumas preocupações sobre a secreciedade do programa e os detalhes específicos de casos considerados *high-profile*.

Corroborando com essa impressão, o relatório de Philip Alston (2010) sobre os drones argumenta que, da perspectiva das LHI, um míssil disparado por essa aeronave não é diferente de outras armas comumente utilizadas, incluindo a arma disparada por um soldado, um helicóptero ou caças. Por outro lado, Ryan (2014, p.208) argumenta que, mesmo os drones se assemelhem com outras armas – helicópteros e mísseis de longo alcance -, essas armas não levaram ao mesmo tipo de reivindicações que os drones. A reespecialização do campo de batalha, ou melhor seria a “desespacialização”, foi encorajada pelo uso dessas aeronaves o que causou uma mudança de perspectiva em torno do lugar que os beligerantes devem ter no campo de batalha.

Nas leis humanitárias internacionais o campo de batalha é um espaço separado da esfera civil onde os representantes militares das

partes beligerantes assumem identidades de combatentes e os privilégios e custo que acompanham essa “identidade”. Historicamente, a criação e manutenção desses espaços distintos foi essencial para a existência de regras de limitação sob condições de conflito (idem). Essas regras de moderação de comportamento entre um e outro (como, por exemplo, permitir o tratamento humano de feridos e a prática de prisioneiros) e limitar a inclusão de civis nas hostilidades.

A guerra aérea tem sempre tensionado os mecanismos das LHI por limitar a guerra. As campanhas de bombardeio de larga-escala durante a Segunda Guerra Mundial revelaram uma propensão dos ataques aéreos em expandir a zona de conflito para além dos campos de batalha que eram, comparativamente menores, em guerras anteriores. Esse problema não passou despercebido. Posteriormente, a “proporcionalidade” dos bombardeios durante a guerra foi trabalhada e questionada por Robert McNamara (BLIGHT & LANG, 2005). Como os bombardeiros careciam de precisão e confiabilidade para distinguir os alvos civis dos militares e o seu uso amplo gerou resultados indiscriminados, apesar da sua importância ter crescido durante a guerra. Eles eram tolerados, aos olhos do comando aliado e de seus apoiadores que, devidos às circunstâncias excepcionais no combate contra o fascismo, nazismo e o imperialismo japonês. Em outras palavras, o espaço do campo de batalha é distinto dos outros espaços e continua conceitualmente e moralmente significativa, mesmo quando os beligerantes frequentemente “rompem” as fronteiras dos espaços (RYAN, 2014, p. 209).

Os drones, em comparação com as campanhas de bombardeio de guerras anteriores, apresentam um avanço devido a sua eficácia e precisão. No entanto, Ryan (idem) considera que esses aviões minam a premissa que o campo de batalha é um lugar específico mutualmente ocupado por beligerantes, os drones representariam não um avanço tecnológico

consistente com as leis humanitárias internacionais, mas uma ruptura com as guerras convencionais limitadas, mesmo que os precursores dessa “quebra” estavam claros das tecnologias das armas anteriores. A rápida e incessante disseminação da guerra global ao terror, eliminação seletiva de alvos, e os “*signature strikes*”<sup>13</sup> e o desprezo dos Estados Unidos demonstram pela Convenção de Genebra a respeito dos direitos dos prisioneiros de guerra e feridos são um sintoma da ruptura com a noção de guerra limitada como prevê as LHI.

As Convenções de Haia de 1907 representam o primeiro grande intento nas LHI para separar expressamente os espaços civis dos combatentes. Algumas das convenções proibiam os combatentes de situar instalações militares deliberadamente em áreas civis ou atingir residências, assim como respeitar as instalações do inimigo dedicadas à ciência e de propósito caridoso. Esses esforços iniciais para delinear a esfera de combate e a civil foram, contudo, colocadas sobre significativa pressão pelos rápidos avanços da tecnologia militar durante as duas guerras mundiais. Como Sandoz, Swinarski e Zimmermann (1987) observam, essas regulações iniciais foram feitas em um tempo em que as hostilidades estavam confinadas a uma área perto do *front*.

De acordo com Shane Riza (2013), leis são úteis para justificar cursos de ação passados ou desejados no futuro, mas é um baixo elemento de predição ou do que deveria ser feito. Ainda de acordo com o autor, essas questões são verdadeiras por duas razões: as normas refletem o seu tempo e possuem uma defasagem com os eventos atuais e, segundo, porque depende de precedentes em cima de elementos morais, éticos, pirâmides legais, e frequentemente não refletem os padrões de comportamentos aceitos antes de serem testados nas cortes, corpos internacionais, ou, na era

---

13 Tipo de ataque realizado não pelo os que os alvos são, mas pelo seu comportamento suspeito de terrorismo.

da informação, pela opinião pública. Dessa forma, Riza (idem) afirma que “apenas as leis não são necessárias” e o debate moral em torno das armas é necessário.

#### **4 Aportes Sobre Doutrina e a Estratégia de Decapitação**

Nos dias de hoje, há uma crença de que a vitória no combate é assegurada a partir do uso extensivo da tecnologia, a partir do enfoque de que mais moderno ou melhor a tecnologia, maior a chance de vitória. A “promessa tecnológica”, parte do pressuposto de que apenas basta a tecnologia do produto e afastam-se as preocupações com a tecnologia de processo e a capacitação de pessoal.

No entanto, a questão que se apresenta não se trata apenas de saber os limites do artefato e sim, compreender como se pretende usá-lo ou como se luta com seu auxílio, para tanto é necessário que sejam formulados procedimentos capazes de relacionar pessoal, combatentes e comando para aplicar tal arma com eficiência no campo de batalha.

Nesta seção exploraremos o papel da doutrina na utilização do UAVs. Portanto, é necessário discutirmos inicialmente o que é uma doutrina, qual seu objetivo e destacar quais serão os conceitos que nortearão este trabalho. Por fim, apresentaremos a estratégia de decapitação como resultado da doutrina estadunidense do uso de UAVs.

O objetivo da doutrina é estabelecer parâmetros para o uso de determinada ferramenta ou instrumento no meio militar. É nela que reside a responsabilidade de explorar a introdução de um novo instrumento no campo de batalha, pois aquele que obtiver uma maior eficiência em tal tarefa, vai, finalmente, conquistar tal objetivo. Para Høiback (2011), a doutrina é uma ferramenta composta por uma “trindade doutrinária”: educação, comando e mudança.

1. Educação: Conhecimento essencial, reunião do conhecimento que todos dentro de um determinado ramo do serviço militar deverá possuir;
2. Comando (rationale): Reforçar a coesão militar e facilitar a coordenação. Ao mesmo tempo, reduz a necessidade dos comandantes militares para emitir instruções detalhadas;
3. Mudança: A doutrina, influencia um largo espectro de atividades.

Sendo assim, a partir de agora, por doutrina, entende-se o conceito desenvolvido por Poirier e Laurent (1987, p.67). Os autores descrevem que

[...] a doutrina procede de uma escolha calculada dentro da pluralidade de teorias existentes [...] extrai dessas uma representação e uma concepção privilegiadas da ação [...] exige ser local e não global, adaptada a um dado quadro nacional ou técnico [...] tem uma finalidade prática: os princípios dirigentes, uma vez formulados, servem de guia na elaboração das decisões práticas a tomar [...] em de certa forma, verificável no terreno: o dizer das armas deve confirmá-la ou invalidá-la, ou seja, a doutrina não deve mais definir somente o emprego das armas, deve primeiro dizer que armas escolher[...] (POIRIER; LAURENT 1987, p.67)

Em relação às dimensões de sua abrangência, Posen (1984, p. 37) admite que “A doutrina contemporânea deixa de ser unilateral, centrada em uma só dimensão operacional, para abranger todas as dimensões da estratégia”. Por fim, uma doutrina operacional estabelece um parâmetro, dentro qual há um militar que planeja a operação e outro que executa a operação, e que irá definir onde e como será utilizado o emprego da força.

Ao analisar o emprego de UAVs no combate ao terrorismo, a estratégia que mais se destaca é a decapitação. Pois, este método reúne em

uma única ação, benefícios que geralmente são apontados por políticos. Seus custos são infinitamente menores que os benefícios, como por exemplo, a decapitação através de UAVs não oferece risco de baixas entre seus soldados.

Como vimos ao longo do texto, uma das principais consequências da RAM foi a evolução das munições guiadas e precisas. A decapitação é uma estratégia resultante desta evolução. Segundo Pape (1997) este procedimento foi amplamente testado no Iraque em 2003 e o seu objetivo é atacar o “Calcanhar de Aquiles” moderno, que em linhas gerais, são o sistema de comunicação e controle de um estado, independente de sua força militar ou de sua capacidade industrial-militar. A ideia central é interpretar o inimigo como se fosse um grande corpo, se atacar o cérebro – os líderes militares e os líderes civis – o corpo padece descontrolado, ou seja, o estado inimigo não resiste e é derrotado.

Característica presente em políticas contraterroristas de países como Israel e o próprio Estados Unidos, seu objetivo é matar ou capturar o líder, ou líderes, de um determinado grupo terrorista. A vantagem da decapitação é apresentada a partir da seguinte argumentação: a morte ou captura de membros altamente qualificados de uma organização terrorista, provoca o desvio de tempo e de recursos –já limitados- para a proteção de seus líderes, assim, a segmentação da liderança destes grupos reduz sua capacidade operacional. Seu objetivo tem a intenção de perturbar a rotina organizacional da organização terrorista e dissuadir outros prováveis líderes a assumir o poder. Assim sendo, a decapitação será responsável pela criação de um tumulto intraorganizacional que poderá levar a organização a seu colapso. Nesta parte analisaremos seus aspectos negativos e positivos.

Em linhas gerais, os críticos a este método analisam as consequências do ataque ao grupo em um intervalo de dois anos. A crítica a esta expediente parte do pressuposto de que a decapitação é



contraproducente pois, quando o líder morre e o grupo colapsa, há a proliferação de outros grupos, podendo, por sua vez, serem mais radicais do que o grupo original e por fim, apontam que a estratégia não aumenta a probabilidade de um colapso organizacional além da taxa de desgaste de longo prazo de uma organização terrorista<sup>14</sup>.

Ao analisar a estratégia da decapitação percebe-se que esta é baseada em três premissas: o papel do líder, a hierarquia e os recursos. Primeiramente, devemos observar que neste modelo, o líder fornece base para a força e coesão de um grupo através de uma agenda de criação e manutenção de sucesso. A sua legitimidade é produto do reconhecimento e da devoção de seus fiéis<sup>15</sup>.

Em seguida, destacaremos o papel da hierarquia. Como defende Pedazuhr (2006), a estratégia da decapitação parte do axioma de que organizações terroristas são estruturadas a partir de uma hierarquia centralizada na figura do líder, tornando-as mais suscetíveis a decapitação.

---

14 Um dos pontos destacados por Jordan (2009) afirma que, o grupo terrorista pode ter sua sobrevivência ampliada após o ataque e; que quanto mais antigo, mais religioso e separatista o grupo for, mais resiliente é. Já Langdon (2012) afirma que a liderança de um grupo pode mudar ou não ser seriamente desafiada sem necessariamente ameaçar a sobrevivência do mesmo e, ao contrário do que se pensa, grupos fortemente hierarquizados são mais resilientes. Outro crítico a este método, Pape (1997), diz que o alvo na liderança não é eficaz por 3 razões:

1. É difícil matar pessoas individualmente;
2. A morte de um líder não é garantia de mudanças políticas desejadas;
3. A sucessão sempre é imprevisível.

15 Segundo Weber (1981) o carisma está presente juntamente com outros dois métodos de dominação. O primeiro, dominação legal, ocorre quando qualquer direito possa vir a ser criado com a finalidade de demandar a obediência por parte da sociedade. Esta dominação está assentada na figura da burocracia. Em seguida, Weber discorre sobre a dominação tradicional, que é moldada a partir da existência da fidelidade tradicional, como por exemplo, o patriarcalismo. Já a dominação carismática, presente quando a autoridade goza de uma devoção afetiva por parte de seus seguidores, ou fiéis. A fonte de sua legitimação é através de “crenças” ou melhor, por sua visão universalista. Destaca-se que a obediência se dá ao reconhecimento, principalmente, de suas qualidades pessoais. Não obstante, Weber caracteriza tal dominação como autoritária e imperativa, entretanto, é instável por ser ligada unicamente a devoção afetiva ao dominador.

A distribuição de informações, logística, inteligência e recrutamento, passa necessariamente pela figura do chefe, sendo assim, ao matá-lo ou capturá-lo, o grupo colapsa.

Em terceiro lugar, avaliaremos a questão dos recursos. O líder, como afirmamos, é responsável por prover que o grupo seja capaz de fornecer incentivos suficientes para atrair membros e induzi-los a cometer atos de violência. Segundo, Ibañez (2006), a Teoria de Mobilização de Recursos, a decisão de iniciar ou persistir uma campanha de protesto ou de subversão, não se reduz unicamente nas oportunidades oferecidas pela conjuntura sócio-política sem, sobretudo, possuir capacidades ou recursos de que os ativistas dispõem para levar a cabo suas motivações. No caso de organizações terroristas, esses recursos são econômicos, bélicos e tecnológicos. Um dos pontos destacados por esta teoria é que o acesso a ditos recursos está condicionado pelas propriedades políticas e econômicas da conjuntura social. Ao avaliar estas premissas podemos dizer que o sucesso da decapitação depende exclusivamente de uma figura carismática habitualmente relacionada com o fanatismo religioso. A seguir, avaliaremos quais são os aspectos positivos apontados pelos apoiadores deste método.

Ao analisar a estratégia da decapitação, devemos ter como norte que a mesma não é a “bala de prata” do contraterrorismo e que, para ter algum efeito, é necessário ter – no mínimo – dois pré-requisitos:

1. Os líderes da organização terrorista devem ser importantes para o sucesso da operação terrorista;
2. A sucessão da liderança deve ser difícil, pois se houver facilidade em substituir o líder, os benefícios do custo da segmentação não ultrapassarão os custos.

Deste modo, podemos considerar que a figura do líder é a peça central para a viabilização da estratégia. Para entender sua importância, propomos um maior destaque no entendimento deste elemento.

Segundo Price (2012) existem características fundamentais nas organizações terroristas que fazem com que o líder tenha um papel de influência e com isso agrava a dificuldade em sucedê-lo. A natureza clandestina dos grupos terroristas auxilia no aumento da dependência dos líderes, complica a sucessão da liderança e afeta negativamente a aprendizagem organizacional, performance, cultura, elaboração de decisões e habilidades. Além disto, ainda existe a preocupação da organização em não institucionalizar seus processos provocado pelo temor do líder de ser retirado do poder pelo seu grupo, assim, há um processo de centralização do poder em torno do líder, no qual, para evitar a concorrência interna, este passa ser uma fonte de informação única.

Ao analisar o perfil do líder, simbolicamente, podemos afirmar que esta figura vai além dos interesses próprios ao apelar a valores e emoções de seus seguidores. O líder objetiva criar uma mudança significativa no comportamento e no sistema de crença e valores de seus seguidores, além de encorajar o sacrifício pessoal para conquistar o objetivo em benefício do grupo. No outro lado, as organizações terroristas, demandam deste perfil pois estes são mais eficientes em organizações ideológicas, principalmente, no que tange a atribuição de visões intangíveis ao sucesso do grupo e caso estes objetivos forem de difícil compreensão, mais será complicado em substituir o líder. Portanto, os esforços dos seguidores serão direcionados em torno da implementação de objetivos ideológicos e de valores. Quando estes efeitos são direcionados em torno da criação de um bem social, os seguidores serão mais dependentes da visão de seus líderes e de sua concepção.

Por último, analisaremos possíveis consequências do emprego da estratégia da decapitação. Ao estudar o padrão de resposta contraterrorista

israelense a partir de setembro de 2000, Hafez e Hatfield (2006), descreveram ao menos quatro hipóteses que certamente auxiliarão o nosso entendimento final sobre este método e suas consequências:

1. Ataques seletivos servem para desestimular e aumentar o custo da militância e deter a militância operacional de planejar mais ataques, assim, cai o nível de violência;
2. Ataques seletivos produzem mais violência ao crescer o ódio da militância;
3. Ataques seletivos priva as organizações militares de bons comandantes e a força é obrigada a desviar recursos para então protegê-los e assim, desviam da realização de ataques e de recrutamento; assim o número e os índices de sucesso caem com o tempo;
4. A decapitação somente é ineficiente, entretanto quando é combinada com incursões militares a possibilidade de sucesso aumenta, pois ambos atingem os recursos e o pessoal.

Resumidamente, a primeira hipótese trata da produção de dissuasão. Nela reside a ideia de que a repressão impõe à militância uma punição coletiva que aumentará os custos, logo, desestimulará o engajamento. A segunda hipótese, trata sobretudo da questão da publicidade. Ao interpretar o ataque como um ato “traíçoeiro e ilegítimo” a militância pode angariar mais apoio e até mesmo, surgir uma outra liderança capaz de empreender ataques retaliatórios, assim, a decapitação produzirá um efeito contrário.

Em relação a terceira hipótese, observa-se que a consequência incidirá sobre os recursos. A ideia é de que com o aumento da repressão, a capacidade de mobilização de recursos, cairá. A repressão ao impor uma perturbação no cotidiano da organização através de toques de recolher e buscar, dificulta a comunicação e a coordenação de novos ataques, deste

modo, os recursos serão alocados para garantir a segurança da liderança restante, provocando a queda da qualidade dos recursos e com o tempo o nível da violência tende a cair.

A quarta hipótese propõe a questão sobre os custos. Através de uma campanha combinada entre tropas terrestres e o emprego do poder aéreo, seja por UAVs ou aviões com munição guiada, objetiva-se ao aumento dos custos através da repressão do fluxo de recursos disponíveis, entretanto, os custos políticos de tal estratégia poderão aumentar caso o número de baixas de seus soldados durante a campanha seja alto, sendo assim, possivelmente resultará em fracasso.

Como podemos observar, a estratégia de decapitação é controversa. No entanto, um dos pontos mais centrais que giram em torno deste debate é a taxa de mortalidade de uma organização terrorista. A autora Jordan (2009) argumenta que o método em si não acelera a taxa de mortalidade destas organizações e que dos 298 casos estudados, somente 17 % das organizações apresentaram uma inatividade de 2 anos após o último ataque e que as organizações de inspiração religiosa a taxa de resiliência à decapitação supera os 96%. Entretanto, ao responder a autora, Bryan Price (2012) argumenta que, ao longo prazo, a estratégia funciona e o índice de acerto passa dos 30% o que evidencia a superação do marco de 2 anos para a verificação da mortalidade de um grupo terrorista. Outro ponto importante que o autor aborda é a questão ideológica como pré-requisito de avaliação de sucesso da estratégia. Segundo Price (2012), identificar um grupo através da ideologia pode ser uma tarefa difícil. Para tanto, o autor utiliza a argumentação de Marta Crenshaw (1988) no qual afirma, que as influências culturais podem ser fortes, mas não tanto quanto as influências ideológicas. Os grupos não precisam ter apenas uma teoria, ou seja, a ideologia poderá sofrer mudanças durante o ciclo de vida da organização.

## 5 Considerações Finais

Os drones têm sido uma realidade na guerra contemporânea e no combate ao terrorismo. O seu uso está cada vez mais presente nos conflitos, seja para vigilância ou armados para atacar alvos. Nas campanhas do Afeganistão, Iraque, e para atingir indivíduos na Somália e, no nosso caso, o Iêmen, os drones se mostraram uma arma formidável por reduzir a exposição da tripulação ao fogo inimigo e cumprir os objetivos da missão. A indústria de defesa do Brasil, França, Reino Unido, Israel, da China entre outros têm projetos de aeronaves remotamente pilotadas para serem empregadas por seus exércitos, forças aéreas e marinhas. Um outro grande contingente de países está incorporando a arma nos seus arsenais. Isso demonstra que o seu uso só tende a aumentar no decorrer do tempo.

Por um lado, esses veículos aéreos possibilitaram uma redução de custos na operação de aeronaves e reduziram sensivelmente a exposição ao risco dos combatentes. Em contrapartida, os drones suscitaram o debate sobre o seu emprego e as consequências de seu uso indiscriminado. Os efeitos colaterais, como a morte de civis, têm sido bastante discutidos na mídia e o uso desses aviões tanto no Paquistão como no Iêmen são muito impopulares. Além da discussão da morte de inocentes, os aparelhos desencadearam, na literatura, uma discussão a respeito da “reespacialização” da guerra. A dificuldade de dissociar o espaço civil do militar, onde ocorrem os combates, assim como as execuções extra-judiciais, geraram dúvidas sobre como seria a melhor forma de empregar os benefícios que a arma proporciona minimizando os danos não pretendidos.

Os estudos a respeito da doutrina da decapitação mostraram que o emprego dos drones no contraterrorismo tem sido frutífera para eliminar as lideranças de grupos, como a Al-Qaeda na Península Arábica, baseada no solo iemenita. Argumenta-se que a retirada de circulação de

líderes terroristas poupa a vida de inocentes que seriam vítimas de um possível ataque perpetrado ou ideologizado por esses indivíduos. Além disso, este método é atrativo principalmente para os políticos, pois o benefício, não sofrer baixas e a precisão do ataque, supera os custos, financeiros ao comparar com uma missão que envolva o emprego de tropas, principalmente, as forças especiais.

As armas têm evoluído para aumentar a eficácia e a precisão dos ataques e como forma de enfraquecer o indivíduo. O debate sobre a moralidade ou os dilemas éticos do seu emprego não é recente. A invenção do avião por Santos Dumont revelou, para os planejadores militares, a possibilidade de atacar o adversário além do front. A discussão subsequente envolveu a utilização desse meio para atacar cidades ou se ele “humanizaria” a guerra ao retirar combates dos campos lamacentos. Os drones são uma evolução do avião e seu emprego na guerra têm provocado um amplo debate. Como toda nova arma que é introduzida desencadeia novos dilemas, com os aviões remotamente pilotados não seria diferente. Ao que parece, as análises sobre os benefícios e problemas dos drones ainda enfrentarão uma ampla discussão dessa questão que ainda permanece em aberto.

## **Referências**

ALSTON, Philip. **Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions**. Genebra: UNHRC, 2010.

AUSTIN, Reg. **Unmanned Aircraft Systems**. John Wiley: West Sussex, 2010.

BOOT, Max. **War made new: Technology, Warfare, and the course of History, 1500 to today**. London: Gotham Books, 2006.

BLACK, Jeremy. **Introduction to Global Military History: 1775 to the present day.** Nova Iorque: Routledge, 2005.

BLIGHT, James; LANG, Janet. **The Fog of War: Lessons from the life of Robert S. McNamara.** Nova Iorque: Rowan & Littlefield Publishers, 2005.

BROWN, Chris. **Understanding International Relations.** Londres: Palgrave MacMillan, 2001.

COHEN, Eliot. Technology and Warfare. In: BAYLIS, James; WIRTZ, James J.; GRAY, Colin S. **Strategy in the Contemporary World.** Hampshire: Oxford University Press, 2013.

CRENSHAW, Marta. The Subjective Reality of the Terrorist: Ideological and Psychological Factors in Terrorism. In: SLATER, Robert O., STOHL, Michael. **Current Perspectives in International Terrorism.** Hampshire: Macmillan, 1988.

DUARTE, E. **Conduta da guerra na era digital e suas implicações para o Brasil: uma análise de conceitos, políticas e práticas de defesa.** Brasília: Ipea, 2012.

HAFEZ, Mohammed M.; HATFIELD, Joseph M. Do Targeted Assassinations Work? A Multivariate Analysis of Israeli Counter-Terrorism Effectiveness during Al Aqsa Uprising. **Studies in Conflict & Terrorism**, v.29, nº4, 2006.

HERSPRING, Dale R. Nikolay Ogarkov and the scientific- technical Revolution in soviet military affairs. **Comparative Strategy**, v. 06, nº01, 1987.

HØIBACK, Harald. What is doctrine? **Journal of Strategic Studies**, v.34, nº6, 2011.



IBAÑEZ, Luiz de la Corte. **La Lógica del Terrorismo**. Madrid: Alianza Editorial, 2006.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. **World Politics**, v. 30, nº02, 1978.

JENNA, Jordan. When Heads Roll: Assessing the Effectiveness of Leadership Decapitation. **Security Studies**, v. 18, nº04, 2009.

LANGDON, Lisa. Targeting Top Terrorists: How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism. **International Security**, v. 36, nº04, 2012.

KIRAS, James D. Irregular Warfare: Terrorism and Insurgency. In: BAYLIS, James; WIRTZ, James J.; GRAY, Colin S. **Strategy in the Contemporary World**. Hampshire: Oxford University Press, 2013.

GUSTERSON, Hugh. Toward an Anthropology of Drones: Remaking Space, Time and Valor in Combat. In: EVANGELISTA, Matthew & SHUE, Henry. **The American Way of Bombing**: Changing Ethical and legal norms. From flying fortresses to drones. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

PAPE, Robert. The Limits of Precision-Guided Air Power. **Security Studies**, nº 2, 1997.

\_\_\_\_\_. **Bombing to Win**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

PARKER, Dana. **Building Victory**: Aircraft Manufacturing in the Los Angeles area in World War II. California: Cypress, 2013.

PEDAHZUR, Amir; PERLIGER, Arie. The Changing Nature of Suicide Attacks – A social network perspective. **Social Forces**, v.84, nº4, 2006.

POIRIER, Lucien. **Le chantier stratégique**. Paris: Économica, Bibliothèque stratégique, 1987.

POSEN, Barry R. **The sources of military doctrine**: France, Britain and Germany. Cornell: Cornell University, 1984.

PRICE, Brian C. Targeting Top Terrorist: How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism. **International Security**, v. 36, n°04, 2012.

STRAWSER, Bradley Jay. Moral Predators: The Duty to Employ Uninhabited Aerial Vehicles. **Journal of Military Ethics**, 2010, p.342-368.

SANDOZ, Yves; SWINARSKI, Christophe; ZIMMERMANN, Bruno. Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Geneva: M. Nijhoff, 1987.

RIZA, M. Shane. **Killing without heart: limits on robotic warfare in the age of persistent conflict**. Washington: Potomac Books, 2013.

ROSEN, Stephen. **Winning the Next War**. New York: Cornell University, 1991.

RUMSFELD, Donald. Transforming the military. **Foreign Affairs**, vol. 81, n°3, 2002.

RYAN, Klem. What's wrong with drones? The Battlefield in International Humanitarian Law. In: EVANGELISTA, Matthew & SHUE, Henry. **The American Way of Bombing**: Changing Ethical and legal norms. From flying fortresses to drones. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

SERENA, Chad. **A revolution in military adaptation.** Washington DC: Georgetown University Press, 2011.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism.** New York: MacMillan, 1987.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia.** Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1981



# O PAPEL ESTRATÉGICO DO EMPREGO DE VANTS EM OPERAÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA, DEFESA CIVIL E DEFESA NACIONAL

*Aaron Campos Marcelino*

## **1 Introdução**

Veículos Aéreos Não-Tripulados (VANTs) ou sistemas de VANTs (SisVANTs) são matérias de emprego estratégicos que podem ser adaptados para uso civil, o que cumpre o requisito de dualidade proposto pela Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2012). Embora alguns sejam operados pela Força Aérea brasileira, tais equipamentos também podem ser operacionalizados pela segurança pública e defesa civil, os quais, como veremos neste capítulo, auxiliam as operações rotineiras destes agentes.

Independentemente de quem os opera, os VANTs contribuem na logística das operações, e principalmente na preservação da vida.

Portanto, este capítulo faz um mapeamento do emprego desta tecnologia em operações de segurança pública, defesa civil e defesa nacional no Brasil, ao mesmo tempo que busca-se analisar para quais funções tal equipamento foi designado. O presente capítulo é de cunho qualitativo, de abordagem descritiva para com a análise dos dados.

## 2 O Caráter Estratégico dos VANTs e SisVANTs e o Emprego de VANTs no Brasil

O interesse sobre esta tecnologia de VANTs tem crescido ao longo do tempo. Ferreira (2016, p. 422) demonstra que o seu mercado moveu aproximadamente US\$ 5,7 bilhões em 2013 e pode crescer até US\$ 10 bilhões até 2020. Ainda que maior parte deste mercado concentre suas receitas nos EUA e em Israel (FERREIRA, 2016), é possível para o Brasil crescer dentro deste mercado com os devidos investimentos neste setor.

No entanto, por que é tão visado o domínio desta tecnologia, e o que a torna estratégica? Para elucidar estes questionamentos é importante fazer uma breve explanação das chamadas funções DDD<sup>1</sup> propostas por Austin (2010). Estas são respectivamente *dull* (enfadonhas ou tediosas), *dirty* (sujas), e *dangerous* (perigosas).

O primeiro “D” engloba atividades que demandam muitas horas de supervisão, o que pode se tornar tedioso e cansativo para os operadores. Isso gera desconcentração e conseqüentemente diminui o desempenho da operação. VANTs que dispõem de uma boa capacidade de transmissão de imagem e vídeos de boa qualidade, que possuam câmeras termais ou escaneamento de radar, podem obter melhor desempenho para esta função.

O segundo “D”, voltado para atividades “sujas”, trata-se da implementação de VANTs para monitoramento de ambientes de contaminação nuclear ou química, ou de áreas incendiadas, principalmente incêndios florestais. Ao empregar VANTs não há qualquer tipo de risco voltado à saúde (ou até de vida) dos profissionais responsáveis por executar este tipo de operações em campo.

---

1 Tais funções são aplicáveis tanto para usos civis como militares.

Por fim, o último “D” diz respeito as atividades consideradas “perigosas”, cujo risco de vida é maior, como por exemplo, missões de reconhecimento em áreas com inimigos fortemente armados, ou até em operações na esfera civil, como o controle de incêndios florestais (AUSTIN, 2010). Tanto para as Forças Armadas quanto para organizações de segurança pública, o emprego de VANTs para o reconhecimento de áreas perigosas, a exemplo de regiões fronteira ou áreas urbanas que sofrem com o tráfico de drogas, facilita a logística das missões, como também diminui o risco de vida para militares ou agentes da segurança pública.

Sintetizando, o maior emprego do uso de VANTs pode promover: (1) uma maior logística para as operações; (2) menor custo operacional; (3) não exposição ao risco em certas operações para os agentes.

A seguir, o Quadro 1 compila dados oriundos de notícias de jornais, revistas, artigos em periódicos, bem como sites oficiais do governo, FFAA e agências de segurança pública e civil, em busca de operações em que VANTs foram implementados e para qual designação. O escopo temporal de análise é de 2006 (ano do primeiro registro encontrado nesta pesquisa) até outubro de 2017.

Quadro 1 - Emprego de VANTs nas Forças Armadas, Agências de Segurança Pública e Defesa Civil.

Ano	VANT / Instituição / Descrição da Operação
2006	<b>VANT: Carcará I / Empregado pelo Corpo de Fuzileiros Navais – Marinha do Brasil.</b> Utilizado na obtenção de imagens aéreas numa área específica do complexo naval na Ilha do Governador, no Rio de Janeiro.
Jan. 2011	<b>VANT: Lanu III / Empregado pelas agências envolvidas (agência não especificada).</b> Operação Serrana: produção de imagens a fim de auxiliar no resgate de vítimas de deslizamentos na região, que mataram oficialmente mais de 900 pessoas.
Ago. 2011	<b>VANT: RQ 450 / Empregado pelo Esquadrão Hórus – FAB.</b> Operação Ágata 1: localização de pista de pouso clandestina por parte do VANT, posteriormente bombeada por caças da Força Aérea Brasileira (FAB).
Set. 2011	<b>VANT: RQ 450 / Empregado pelo Esquadrão Hórus – FAB.</b> Operação Ágata 2: Obtenção de informações em áreas fronteiriças de RS, SC, PR e MS. Em parceria com órgãos federais e estaduais, a FAB apreendeu 2 toneladas de maconha, 650 kg de explosivos, oito armas e 510 kg de agrotóxicos em 3.550 km das áreas de fronteira. O emprego do VANT foi de grande importância nesta operação.
Out. 2011	<b>VANT: Heron / Empregado pela Polícia Federal.</b> Obtenção de informações e inteligência. As operações registraram três possíveis rotas utilizadas por traficantes e contrabandistas. O equipamento também captou movimento e embarcações com cigarros contrabandeados navegando pelo lago de Itaipu, e duas lanchas suspeitas de levarem drogas e contrabando.



Ano	VANT / Instituição / Descrição da Operação
Jun. 2012	<b>VANT: RQ 450 / Empregado pelo Esquadrão Hórus - FAB.</b> Rio + 20: monitoramento do espaço aéreo urbano.
Ago. 2012	<b>VANT: Não especificado / Empregado pelas Forças Armadas (Força Singular não especificada).</b> Operação Ágata 5: emprego não especificado, mas é mencionado que o equipamento foi utilizado na operação.
Out. 2012	<b>VANT: Não especificado / Empregado pelas Forças Armadas (Força Singular não especificada).</b> Operação Ágata 6: emprego em operações de fronteira.
Out 2012	<b>VANT: Lanu III /Empregado pelo Departamento Geral de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro (DGDEC/ RJ)</b> Captação de imagens precisas de áreas em risco iminente de escorregamento de terra, na Serra da Glória, em Valença, na Região do Vale do Paraíba.
Jun. 2014 Jul. 2014	<b>VANT: RQ-450 e RQ-900, e Heron / Empregados respectivamente pelo Esquadrão Hórus - FAB e PF.</b> Copa do Mundo: monitoramento e mapeamento de estádios e do cenário urbano.
Dez. 2015	<b>VANT: Não especificado / Empregado pelo Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro.</b> Operação Verão 2016: Ainda que em fase de testes, o VANT apresenta um caráter inovador ao estar equipado com uma boia salva-vidas: após a localização de algum banhista com risco de afogamento, o VANT solta a boia para evitar que a pessoa se afogue enquanto espera pelo resgate do salva-vidas.
Mar. 2016	<b>VANT: Não especificado / Empregado pela Divisão de Homicídios da Polícia Civil do Rio de Janeiro</b> Ainda que em fase experimental, o VANT foi utilizado na localização de um traficante conhecido como “Garrafão”, acusado de matar um agente da Secretaria de Administração Penitenciária (Seap).

Ano	VANT / Instituição / Descrição da Operação
Jul. 2016	<p><b>VANT: Não especificado / Empregado pelo Corpo de Bombeiros de Barra das Garças/MT.</b></p> <p>Localização e identificação de incêndios florestais, de maneira que permite avaliar a sua proporção e elaborar estratégias para apagar o incêndio.</p>
Ago. 2016	<p><b>VANT: Não especificado / Empregado pela Polícia Rodoviária Federal.</b></p> <p>Localização e identificação de um balão não tripulado, na Serra do Mar, em Morretes/PR.</p>
Ago. 2016	<p><b>VANT: FT-100 / Empregado pela Companhia de Precursores Paraquedista do Exército Brasileiro.</b></p> <p>Jogos Olímpicos: missões de vigilância, reconhecimento de área, monitoramento de pontos específicos para detecção de possíveis alvos e levantamento de informações.</p>
Jan. 2017	<p><b>VANT: Não especificado / Empregado pelo 15º Batalhão da Polícia Militar de Duque de Caxias.</b></p> <p>Ainda que em fase de testes, foi implementado para obter imagens sobre o posicionamento e movimentação de bandidos, onde se escondem e o tipo de armas que as quadrilhas têm posse, em favelas do município Duque de Caixas, RJ. Também foi utilizado na repressão de bailes funk não autorizados e promovidos por traficantes.</p>
Fev. 2017	<p><b>VANT: Phantom 3 ou 4 / Empregado pelo Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro.</b></p> <p>Utilizado na prevenção e afogamentos em praias do Rio de Janeiro. É utilizado de maneira similar ao seu emprego na Operação Verão 2016.</p>
Jun. 2017	<p><b>VANT: Inspire 1 e Phantom 4 /Empregado pelo Corpo de Bombeiros de Mato Grosso do Sul</b></p> <p>Mapeamento da extensão de um incêndio que atingiu uma loja de borrachas no centro de Campo Grande/MS.</p>

Ano	VANT / Instituição / Descrição da Operação
Jun. 2017	<p><b>VANT: Não especificado / Empregado pela Polícia Militar Ambiental de São Paulo.</b></p> <p>Utilizado de maneira complementar às atividades de policiamento ambiental do Helicóptero Águia 32, utilizado pelo Comando de Policiamento Ambiental da Polícia Militar de São Paulo. O VANT tem permitido maximizar o emprego do helicóptero.</p>
Jul. 2017 Ago. 2017	<p><b>VANT: Não especificado / Empregado pela Cipe<sup>2</sup>/Mata Atlântica (CAEMA).</b></p> <p>Levantamento de informações sobre as áreas de conflito sob operações de reintegração de posse, identificação de alvos e comportamentos agressivos de grupos de pessoas, no sul da Bahia. Importante para preservar a integridade física dos envolvidos.</p>
Ago. 2017	<p><b>VANT: Não especificado / Empregado pela Cipe/ Caatinga</b></p> <p>Identificação de uma plantação de maconha entre os distritos de Ilha Redonda, Pedra Branca e Ibó, na Bahia.</p>
Ago. 2017	<p><b>VANT: Não especificado / Empregado pela COE<sup>3</sup> da Polícia Civil da Bahia.</b></p> <p>Operação COA (Conhecer, Operar e Aproximar): mapeamento de ruas, casas, comércios em bairros e localidades com presença do tráfico de drogas em Salvador, BA. Também utilizado para o rastreamento de traficantes, possíveis rotas de fuga, possibilitando o melhor posicionamento das viaturas durante as operações.</p>

2 Companhia Independente de Policiamento Especializado

3 Coordenadoria de Operações Especiais.

Ano	VANT / Instituição / Descrição da Operação
Ago. 2017	<p><b>VANT: Phantom 4 / Empregado pela Guarda Civil de Potirendaba.</b></p> <p>Monitoramento do município de Potirendaba, interior de São Paulo. O VANT já auxiliou em 10 ocorrências desde sua implementação, incluindo a localização de uma motocicleta furtada escondida dentro de uma residência.</p>
Ago. 2017	<p><b>VANT: Não especificado / Empregado pela Guarda Municipal (GM) de Santa Bárbara d'Oeste/SP.</b></p> <p>Patrulhamento preventivo, mapeamento de áreas para detectar queimadas, desmatamentos, descartes irregulares e abandono de veículos roubados. Auxiliou na apreensão de aproximadamente 5kg de maconha e encaminhamento de duas pessoas à Polícia Civil, suspeitas de tráfico de drogas.</p>
set. 2017	<p><b>VANT: Phantom 4 / Empregado pelo Corpo de Bombeiros Militar.</b></p> <p>Utilizado no acompanhamento de operações dos corpos de bombeiros de Santa Catarina. Fundamental utilizado na localização e mapeamento de incêndios florestais. Também foi utilizado no Bairro Getúlio Vargas no município Curitiba, onde um incêndio atingiu uma pequena madeira. O emprego do VANT permitiu uma visão privilegiada que facilitou o combate às chamas.</p>
set. 2017	<p><b>VANT: Inspire 2 / Empregado pela Polícia Militar do Rio de Janeiro.</b></p> <p>Evento <i>Rock in Rio</i>: realização de estudos técnicos – monitoramento dos principais acessos, mapeamento e geoprocessamento em 3D de toda área do evento, a fim de prover informações para melhor posicionamento de policiamento.</p>

Ano	VANT / Instituição / Descrição da Operação
Out. 2017	<b>VANT: Phantom 4 / Empregado pela Polícia Civil do Amazonas.</b> Monitoramento permanente do comércio e das denominadas regiões vermelhas, com altos índices de criminalidade em Manaus.
Observações de operacionalização por parte das Forças Armadas	10
Observações de operacionalização por parte da Segurança Pública	19
Observações em operações de Defesa Civil	4
Número de modelos não especificados	13
<b>Total de observações encontradas</b>	<b>33</b>

Fonte: Elaboração própria.

### 3 Considerações Finais

Analisando o Quadro 1 vemos vários exemplos de operacionalização de VANTs com base nas funções DDD propostas por Austin (2010). Devido a ampla consideração constitucional de segurança pública, são abarcadas operações de policiamento, de combates a incêndios e de resgate (por parte dos bombeiros militares).

Há casos de operações interagências potencializados pelo emprego de VANTs. No caso de atividades de policiamento, constatamos emprego do equipamento nas Operações Ágata 5 e 7, e durante a Copa do Mundo de 2014, cuja articulação se deu pelas FFAA, PF e PRF (em algumas operações). De maneira geral, o equipamento é empregado em missões de mapeamento de áreas, vigilância fronteiriça e de espaços urbanos durante

grandes eventos, rastreamento de rotas utilizadas por traficantes de drogas e de demais mercadorias ilícitas.

Deve-se destacar o uso de VANTs RQ-450 e RQ-900 por parte do Esquadrão Hórus da FAB; do VANT Heron por parte da PF; e do VANT FT-100, pelo Exército Brasileiro. O seu emprego potencializou o desempenho das missões, diminuindo os seus custos quando comparados ao emprego de uma aeronave tripulada, e colocando os militares e agentes fora de perigo.

Também destacam-se casos de cooperação entre agências de segurança pública, como a Operação Território da Paz, de articulação entre a Polícia Civil e a Brigada Militar; em operações de localização de plantações de drogas, a exemplo da articulação entre Cipe/Caatinga, Grupamento Aéreo da Polícia Militar (Graer), 20º Batalhão de Polícia Militar (BPM) e 45ª Companhia Independente de Polícia Militar (CIPM). Constata-se que o emprego de VANTs permite uma melhor capacidade de visualização de áreas consideradas perigosas ou de difícil acesso. Isso permite às forças policiais a realizarem melhor planejamento de posicionamento de efetivo, facilitando suas operações de apreensão e de prisão de criminosos, e de patrulhamento preventivo.

Por fim, os dados aqui apresentados mostram que o emprego de VANTs nas supracitadas operações auxiliou positivamente as missões, preservando a vida dos agentes e potencializando o desempenho em operações de defesa nacional, segurança pública e defesa civil.

## **Referências**

ALVES, Francisco Edson. Batalhão de Duque de Caxias é o primeiro do estado a usar drones em operações. *Jornal o Dia*, 30 de janeiro de 2017.

ARAÚJO, Luís. Bombeiros de Barra do Garças usam drone para auxiliar combate ao fogo - Notícias - mt.gov.br. Sesp-MT. 22 de julho de 2016.

A TARDE. Com auxílio de drone, polícia encontra plantação com 200 mil pés de maconha. Jornal A Tarde. 08 de ago. de 2017.

AUSTIN, Reg. **Unmanned Aircraft Systems: UAVS Design, Development and Deployment**. WILEY, Reino Unido, 2010.

BASSO, Marjorie. Com avião não-tripulado, FAB apreende 2 t de drogas na fronteira. Poder Aéreo - Forças Aéreas e Indústria Aeronáutica, Notícia publicada em 26 de set. de 2011. BRASIL, Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa, 2ª edição. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_, Ministério da Defesa. Operação **Ágata 5 apreende 11,7 mil kg de explosivos e 300 kg de maconha**.

\_\_\_\_\_, Força Aérea do. “VANT produz um resultado extraordinário”, diz Vice-Presidente Michel Temer. CEROLIM, Felipe. Bombeiros adotam drone equipado com boia salva-vidas. O Globo, 26 de dezembro de 2016.

COELHO, Henrique. Imagens mostram suspeitos apedrejando drone da polícia no RJ. Portal G1. 01 de abril de 2016.

CORPO DE BOMBEIROS MILITARES DO RIO DE JANEIRO. Corpo de Bombeiros do RJ é referência no uso de drones em atendimentos de emergência. 2016.

DEFESANET. FT Sistemas - VANTs apoiam as Forças Armadas na segurança dos Jogos Olímpicos. Site EPEX. 20 de ago. de 2016.

FERNANDES, Alex. Corpo de Bombeiros Militar utiliza DRONE, pela 1ª vez, em ocorrência de grande vulto. CBMMS. 21 de jun. de 2017.

FERREIRA, Marcos J. B. **Mapeamento da Base Industrial de Defesa**. Brasília: ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GRANDA, Alana. Bombeiros usam drone para prevenção e salvamento em praias do Rio. Agência Brasil. 02 de Fevereiro de 2017.

MOTTA, Débora. Aeronave sem piloto é utilizada em missão para evitar soterramentos em Valença. FAPERJ, 25 de out. de 2012.

PADILHA, L. Santos Lab apresentou Vant Carcará em navio francês. Defesa Aérea & Naval. 02 de fevereiro de 2016.

PILOTO POLICIAL. Conflitos Agrários – PM utiliza drones em reintegrações de posse no extremo sul baiano. Piloto Policial. 17 de ago. de 2017.

\_\_\_\_\_. Corpo de Bombeiros utiliza drone para auxiliar equipes no combate a incêndio em Curitiba. Piloto Policial. 21 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Helicóptero e drone foram utilizados pela PM da Bahia em operação de erradicação da maconha. Piloto Policial. 10 ago. 2017

\_\_\_\_\_. Corpo de Bombeiros de Santa Catarina utiliza drone em simulado de combate a incêndio florestal. Piloto Policial. 7 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Polícia Civil do Amazonas recebe equipamentos e drones e cria Núcleo de Aeronaves Remotamente Pilotadas. Piloto Policial. 8 set. 2017.

\_\_\_\_\_. PM do RJ cria Núcleo de Aeronaves Remotamente Pilotadas sob a coordenação do GAM e utiliza drone no Rock in Rio. Piloto Policial. 25 set. 2017.



\_\_\_\_\_. Guarda usa drone para patrulhar Santa Bárbara. Piloto Policial. 08 de set. de 2017.

\_\_\_\_\_. Polícia civil vai usar drones para monitoramento e investigação de crimes em Manaus. Piloto Policial. 17 de out. de 2017.

\_\_\_\_\_. Vants da FAB apoiam apreensão de 2 toneladas de maconha na fronteira. Piloto Policial. 29 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Análise: O mercado de VANT finalmente atingiu o pico de expectativa? Piloto Policial. 17 abr. 2017a. \_\_\_\_\_. Com auxílio de drone, PRF identifica balão caído na Serra do Mar em Morretes (PR). Piloto Policial. 15 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. A 1ª missão operacional com emprego de VANT pela SSP/PA. Piloto Policial. 19 ago. 2010.

POLICIA CIVIL RS. Polícia Civil e Brigada Militar realizam operação conjunta em Território de Paz na Capital. 16 de julho de 2013.

SANTOS, Alexandre. Polícia usa drones contra o tráfico de drogas. Jornal A Tarde. 04 de ago. de 2017.



# ZONAS LIVRE DE CONTROLE DE TRÁFEGO: Impactos para a Segurança e Defesa Nacionais

*Bruno Ferraz Nobre  
Humberto Lourenção*

## **1 Introdução**

A análise das zonas livre de controle de tráfego merece alcançar uma visão mais racional, lançando um olhar sob a perspectiva da securitização, observando a sua suposta posição como ameaça à defesa e à segurança nacional. Anseia-se, portanto, pela quebra de paradigmas, à luz da soberania nacional.

Falar em zonas livre de controle de tráfico, analisando seus impactos para a segurança e defesa nacionais, mostra-se uma tarefa desafiadora, na medida em que trazer um novo olhar para um campo eminentemente público requer ousadia e, ao mesmo tempo, parcimônia.

Nesse contexto, tentar-se-á, com essa pesquisa, analisar as normas e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, bem como o Código Brasileiro de Aeronáutica e as leis nacionais vigentes, no que se referem à segurança e defesa nacionais com fito na soberania do Estado brasileiro.

Pretende-se ampliar o ângulo de visão nessa temática, analisando elementos essenciais voltados ao controle do espaço aéreo, para, assim,

parametrizar, de forma mais clara e objetiva, a dimensão dessas áreas de controle.

A contribuição à qual se dispõe é exatamente mostrar a realidade das operações aéreas nas áreas descobertas de controle de tráfego aéreo, seus impactos, efeitos, consequências sociais e operacionais, auxiliando, de certa forma, o desenvolvimento do programa de defesa aeroespacial.

Buscar-se-á descrever a estrutura e o funcionamento dos órgãos competentes para que, de alguma forma, tenha-se um panorama mais atual do funcionamento do transporte aéreo no Brasil, compreendendo um pouco mais sobre a legislação aérea, regulamentos de tráfego aéreo e suas vicissitudes no âmbito nacional e internacional.

Nesse cenário, são consolidados importantes valores basilares, que sustentam o Estado democrático de direito, a exemplo da liberdade, igualdade e segurança. Tentar-se-á, de forma mais centrada, ater-se às áreas onde não há a prestação do serviço de tráfego aéreo, caracterizando sobremaneira a *faute du service*, ou seja, a falta do serviço. Dessa forma, tratar-se-á dos impactos que essas áreas livres de controle de tráfego refletem para a segurança e defesa nacionais.

## **2 Controle de Tráfego**

É sabido que o serviço de controle de tráfego aéreo caracteriza-se, em essência, pela comunicação entre o operador de tráfego aéreo e o piloto da aeronave, por meio de recursos de comunicação, possibilitando que suas necessidades sejam atendidas (JÚNIOR, 2011).

O principal objetivo desse sistema complexo e plural de gerenciamento do tráfego aéreo, apoiado em tecnologia de ponta, é garantir voos seguros, regulares e eficazes. Para isso, conta-se com as telecomunicações aeronáuticas, gerenciamento e planejamento do tráfego

aéreo, vigilância do espaço aéreo, meteorologia aeronáutica e busca e salvamento.

Conforme dados do DECEA (2018), o Brasil detém hoje 22 milhões de quilômetros quadrados sob sua responsabilidade, espaços aéreos sob sua jurisdição e controle. Contemporaneamente todos os atos relativos à segurança aérea e ao controle do espaço aéreo foram delegados ao Comando da Aeronáutica, competência lastreada pela Lei Complementar 97/99 e pelas leis 7.565/86 e 11.182/2005. No entanto, o número de centros de controle, responsáveis em prestar os serviços de controle aéreo, continua sendo insuficiente, dado o tamanho da área a ser controlada.

O provimento deste serviço, no País, está baseado nas normas e nos métodos recomendados pela Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), a fim de manter o Brasil no patamar de segurança desejado para a navegação aérea e garantir a prestação de um serviço eficiente a todas as aeronaves que utilizam o nosso espaço aéreo, garantindo assim a máxima segurança no âmbito do tráfego aéreo nacional (ANAC, 2018).

Como bem elucida o art. 11 do CBA, “o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima do seu território e mar territorial”, assim como deve-se observar a previsão expressa do art. 8º, § 6º da lei 11.182/2005, o qual prevê a prestação do serviço de controle aéreo pela União através do Comando da Aeronáutica.

A União, através do Departamento de Controle do Espaço Aéreo – DECEA, prestará o serviço de controle do tráfego aéreo (*Air Traffic Control*) - em inglês, ou ATC, esse, por sua vez, contará com o apoio múltiplo dos órgãos regionais de serviço de tráfego aéreo, destacando entre eles os Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo (CINDACTA), cujo objetivo consiste em primar pelo fluxo seguro do tráfego aéreo. Hoje contamos com 4 CINDACTA divididos entre as principais regiões do país. O DECEA conta ainda com o Sistema de

controle do espaço aéreo brasileiro (SISCEAB), conjunto de órgãos e instalações, destinado ao apoio às atividades aéreas (DECEA, 2018).

O Gerenciamento de Tráfego Aéreo não é uma atividade única. Ramifica-se em três segmentos especializados: o gerenciamento do espaço aéreo, o gerenciamento de fluxo de tráfego aéreo e o serviço de tráfego aéreo. Cada um desses segmentos possui atribuições específicas de aumentar a capacidade, eficiência e flexibilidade das operações aeronáuticas (DECEA, 2018).

Com o intuito de organizar o espaço aéreo, dividiu-se este em controlado, não controlado e condicionado. No espaço aéreo controlado, todos os movimentos aéreos são controlados por um órgão de tráfego aéreo, no qual os pilotos são orientados a cumprir manobras preestabelecidas, com o objetivo de garantir a segurança dos voos das aeronaves. Esses espaços são denominados de aerovias (AWY), áreas de controle (TMA) e zonas de controle (CTR) (DECEA, 2010).

Nesse mesmo trilha, no espaço aéreo não-controlado, as aeronaves voam em ambiente parcialmente conhecido e sujeitas às regras do ar, porém não estão disponíveis a elas o serviço de controle do espaço aéreo, estando limitadas à prestação dos serviços de informação de voo e de alerta (DECEA, 2010).

Importante observar, no entanto, que, em áreas onde apenas são disponibilizados o serviço de informação e alerta (AIS), denominadas de regiões de informação de voo (FIR), as aeronaves que voam nesse setor não estarão sobre o controle de tráfego. Elas seguem apenas as regras do ar, previstas para aeronaves que voam nesses espaços não controlados, as quais deverão praticar a chamada coordenação, caracterizando um “controle” entre as próprias aeronaves que voam no setor sob a frequência (FCA) 123,45 MHz, denominada de frequência/coordenação entre aeronaves. Assim, todas as aeronaves que voam nesse setor deverão observar as regras

do ar, dispostas para os voos praticados nesses setores, com o fito de amenizar a falta do controle aéreo (JÚNIOR, 2011).

Nesse compasso, parece instalar-se uma cultura no cotidiano da aviação no Brasil, em especial para aqueles que voam rotineiramente nessas aéreas onde a prestação de serviço de controle é escassa, o pensamento de que estão “livres para voar”, lançando aos quatro ventos a sua sorte, no quesito segurança de voo.

Notadamente, todos que dividirem aquele espaço aéreo livre de controle de tráfego, necessariamente, terão que contar com a consciência coletiva de todos os outros pilotos que ali passarem, para que assim procedam com a coordenação de voo, passando na sequência a “controlarem”, juntos, suas manobras e aproximações a fim de evitarem abalroamentos.

Necessária se faz uma análise criteriosa para se discutirem possibilidades que venham a amparar de forma mais eficaz o fluxo desses voos. É nesse sentido que se acredita contribuir essa pesquisa com os planos de segurança nacional.

Na esteira desse raciocínio, Plínio de Oliveira Lima Júnior (2011) afirma que, em se tratando de voos visuais (VFR) diurnos ou noturnos realizados em zona de tráfego de aeródromo controlados, esses só serão considerados controlados caso preencham os requisitos de existência de notificação de voo prévia e que a aeronave mantenha escuta permanente junto ao órgão de controle, mantendo comunicação bilateral com o órgão de controle de tráfego aéreo competente.

Em outras palavras, o voo visual (VFR) não será controlado, “[...] recebendo dos órgãos ATS tão somente os serviços de informação de voo e alerta” (DECEA, 2010). Tal previsão também poderá ser amparada pelo art. 14 destinado ao tráfego aéreo do Código Brasileiro de Aeronáutica, mais precisamente, no § 2º: “É livre o tráfego de

aeronave dedicada a serviços aéreos privados, mediante prévias sobre o voo planejado” (CBA).

Nesse sentido e por tudo até aqui já exposto, ainda que de forma sucinta, observa-se que o panorama no qual se encontra inserido o serviço de tráfego aéreo brasileiro requer atenção, tendo em vista que o seu primordial objetivo é a segurança aérea, segurança nacional e defesa da soberania do Estado brasileiro, bem como a garantia de voos regulares, fluxo contínuo e eficazes.

Observa-se que o serviço de controle de tráfego aéreo prestado pela União através dos seus órgãos especializados, no exercício das operações aéreas, caracteriza atividade essencial ao bom desempenho e ao fluxo contínuo e seguro do tráfego aéreo.

Nesse compasso, tendo o Estado tomado para si a prestação exclusiva no que tange ao controle de tráfego aéreo no país, e com a ampliação de garantias constitucionais fundamentais, com o advento da constituição de 1988, é salutar atentar-se para áreas ocultas relativas ao controle de tráfego aéreo.

É de rigor, portanto, estabelecer uma análise crítica no que diz respeito à ausência de cobertura do serviço em baila, tendo em vista que a competência constitucional da União não é realizada plenamente, tendo em vista a existência dessas áreas desprovidas de serviço de controle de tráfego aéreo.

### **3 Do Direito**

Inicialmente, vale destacar que, como fonte do Direito Aeronáutico Brasileiro, tem-se a própria Constituição Federal de 1988, o Código Brasileiro de Aeronáutica, o Sistema de Varsóvia, o Código de Defesa do Consumidor, Código Civil, a Convenção de Montreal, a



Convenção de Roma, o Protocolo de Montreal de 1978 e os tratados dos quais o Brasil seja signatário.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a competência privativa da União para legislar sobre direito aeronáutico, art. 21 C.F. e para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária.

O art. 1º do CBA prevê como fontes diretas os tratados, convenções e atos internacionais: “O Direito Regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar”.

Conforme disposição legal, prevista, no art. 14 do CBA (Código Brasileiro de Aeronáutica), “no tráfego de aeronaves no espaço aéreo brasileiro, observam-se as disposições estabelecidas nos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte”. Nesse diapasão, em conformidade com o disposto no art. 12 da Convenção de Chicago, recepcionado pelo Decreto nº 21.713 de 27 de agosto de 1946, observa-se que:

Cada um dos Estados contratantes se compromete a tomar as medidas necessárias para assegurar que todas aeronaves que voem sobre seu território ou manobrem dentro dele, e todas as aeronaves que levem o distintivo de sua nacionalidade, onde quer que se encontre, observem as regras e regulamentos que regem os voos e manobras de aeronaves. Cada um dos Estados contratantes se compromete a manter seus próprios regulamentos, tanto quanto possível, semelhantes aos que venham a ser estabelecidos em virtude desta convenção. Cada um dos Estados contratantes se compromete a processar todos os infratores dos regulamentos em vigor.

Diante desses termos, observa-se o compromisso do Estado Brasileiro em seguir as determinações internacionais sobre tudo que

envolva regras, procedimentos e regulamentos que garantam a plena segurança e controle do espaço aéreo.

Considera-se, assim, o Direito Aeronáutico como um conjunto de normas jurídicas sobre a matéria aeronáutica. Como bem aponta Marco Fábio Morsello, (2006, p. 51), ao citar a definição de Videla Escalada, o direito aeronáutico, “é o conjunto de princípios e regras, de Direito Público e Privado, de ordem interna e internacional, que regem as instituições e relações jurídicas nascidas da atividade aeronáutica, ou por ela modificadas”.

Ressalta-se, ainda, a previsão do art. 178 do CBA, no sentido de que “os proprietários ou operadores de aeronaves destinadas a serviços aéreos privados, sem fins comerciais, não necessitam de autorização para suas atividades aéreas”.

Destarte, as aeronaves privadas sem fins comerciais, dentro das zonas livre de controle de tráfego, são autorizadas a voar livremente, sendo responsabilidade do piloto a bordo da aeronave observar as regras do ar e manter-se em alerta ao tráfego de aeronaves no setor. Nesse ambiente, o tráfego de aeronaves não é completamente conhecido, as informações disponíveis são limitadas e imprecisas (DECEA, 2010).

Nesse ínterim, é importante frisar os principais tratados relativos ao setor aéreo: a Convenção de Varsóvia de 1929; a Convenção de Roma de 1933 e 1952 e o Protocolo de Haia de 1955, o qual deu nova redação à Convenção de Varsóvia de 1929.

O Protocolo de Haia foi posteriormente ratificado pelo Brasil, sendo promulgado o Decreto número 56.463/65, visando a atualização das disposições, tendo em vista o avanço sofrido pela aviação em todo o mundo.

Seguiu-se, assim, a Convenção da Guatemala de 1961; o Protocolo de Montreal de 1975 e a Convenção de Montreal de 1999, a

qual determinou a responsabilidade objetiva e ilimitada do transportador, sendo responsável também pela unificação de certas regras relativas ao transporte aéreo internacional, com o apoio da OACI (FREITAS, 2003).

Criado em 19 de dezembro de 1986 pela Lei 7.565, o Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) vem regulamentar o compromisso firmado pelo Brasil nos tratados dos quais é parte, conforme orientação do próprio art. 1º, *caput* e §§ 1º e 2º da mencionada lei, “o Direito Regulado pelos Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar”. Esse código, mais completo e seguindo os acordos e convenções internacionais, substituiu o já extinto, Código Brasileiro do Ar. O Código Brasileiro de Aeronáutica é legislação específica que objetiva regular a atividade aérea como um todo (MORSELLO, 2006).

Nesse sentido, tenta-se regulamentar os procedimentos, buscando uma padronização internacional de algumas normas relativas às operações aeroviárias, garantindo-se mais segurança nas atividades, assim como preservar a soberania dos Estados, delimitando as competências para o uso do espaço aéreo (OLIVEIRA, 2011).

O tratado, sem dúvida, representa o melhor caminho a ser trilhado, como instrumento, a ser utilizado pelos Estados que almejam reciprocidade nas suas relações, fazendo gerar direitos e obrigações, objetivando vantagens, seja no setor econômico, quanto técnico. A partir da contribuição de Thiago Borges (2011), o conceito de tratado funda-se no art. 2º, I, *a*, da Convenção de Viena de 1969:

“Tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

Assim, pode-se dizer que por tratado entende-se o acordo formal firmado entre Estados, sujeitos de direito internacional público, com o propósito de gerar direitos e obrigações na ordem jurídica.

Ademais, diante da necessidade de uniformização das regras do ar, nascia, por meio da Convenção de Chicago de 07 de dezembro de 1944, a qual entraria em vigor em 04 de Abril de 1947, a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI – ou ICAO, em inglês), agência especializada das Nações Unidas com a função de coordenar e regular o transporte aéreo internacional. No Brasil, fora ratificada pelo Decreto número 21.713 de 27 de agosto de 1946 (BORGES, 2011).

Com fulcro no art. 11 da Lei 7.565/86, “o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre o espaço aéreo acima de seu território e mar territorial”. Nota-se a previsão expressa da soberania do Estado sobre o seu espaço aéreo, previsão essa já discutida desde o século XX (PACHECO, 2006).

No Brasil, conforme a colaboração de Thiago Borges (2006), foi com a Convenção de Varsóvia que o transporte aéreo teve suas regras unificadas. Assinada em 1929, foi ratificada pelo Brasil em 1931, sendo promulgada pelo Decreto 20.704 de 1931, ao longo do tempo veio sofrendo algumas alterações, não havendo até o momento nenhum registro de veto.

#### **4 Impactos Para a Segurança e Defesa Nacionais**

É conhecido que diversas aeronaves ingressam no território brasileiro, contrabandeando drogas ilícitas, armas, eletrônicos, cigarros e diversos outros produtos não declarados aos órgãos competentes. A principal rota de impacto dessas ações tem como origem países como o Paraguai, a Bolívia, o Peru e a Colômbia (RIBEIRO; CORRÊA, 2017).

A geografia do território brasileiro contribui para que tenhamos pontos vulneráveis, que ameaçam a segurança e a defesa da soberania nacional. Devido ao relevo sinuoso da geografia nacional, nossos radares não conseguem fazer uma leitura completa e precisa de todas as áreas, fato que favorece a entrada de aeronaves não identificadas no território brasileiro. Voando baixo, essas aeronaves se tornam praticamente indetectáveis aos radares, criando-se uma prática difícil de ser extirpada da nossa realidade (PARO, 2012).

Em áreas sem o controle de tráfego e voando aviões de atividade privada, sem registro para atividades comerciais, fica ainda mais difícil se ter um controle real da movimentação dessas aeronaves em território nacional. O que impacta diretamente na segurança e defesa do Estado brasileiro.

Vejamos o conceito descrito pela Estratégia de Defesa Nacional (2012, p. 15) quanto à segurança e defesa nacional:

Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais; Defesa é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Partindo-se, assim, dessa observação, percebe-se a importância da temática para a área de estudos de segurança e defesa nacional, visto que os serviços aéreos são de competência regulatória e fiscalizatória da União, assim como a de legislar sobre direito aeronáutico, incluindo toda a exploração das atividades do espaço aéreo, que englobam o controle de tráfego de todo o espaço aéreo brasileiro.

Nota-se que, na doutrina pátria, muito se discute sobre as políticas de defesa, alguns entendem tratar-se de uma política de Estado e outros, como Gunther Rudzit e Casarões (2015, p. 34), entendem ser uma política de Governo:

A política de defesa no Brasil pode e deve ser concebida como política de governo, por duas razões fundamentais: em primeiro lugar, é através dela que se dá o controle civil sobre os meios militares. Isto é fundamental, dada a história recente brasileira, uma vez que reforça nosso princípio democrático. Em segundo lugar, submeter a política de defesa à lógica de governo permite que se realizem eventuais mudanças, correções de rumo e adaptações frente a novas realidades políticas e estratégicas, tanto internas quanto externas. É a interpretação governamental sobre os imperativos de defesa que constitui, no limite, a definição do chamado interesse nacional.

Por outro lado, há quem defenda a política nacional de defesa como uma política de Estado e não de governo, como aponta Carlos Wellington de Almeida (2010, p. 223):

A defesa nacional deve constituir uma política de Estado e não uma política de governo. Deve haver um arranjo político subjacente à estrutura de defesa nacional, que, ao reunir militares e civis, partidos políticos e sociedade, permita sua condução acima das simples rivalidades, possibilitando participação ativa na definição de prioridades, alocação de recursos e elaboração do orçamento.

Os debates seguem acirrados, no entanto, o que mais se busca é a real efetivação das medidas em prol da preservação da soberania nacional. Um importante passo para o movimento securitizador entre as esferas política e militar foi a Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada

pelo Decreto de Lei no 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Formulada pelo trabalho conjunto entre o Ministério da Defesa e a Secretaria de Assuntos Estratégicos, a END versa sobre as prioridades no âmbito do pensamento de defesa nacional, assim como as diretrizes para orientar a estratégia brasileira para lidar com essas prioridades (BRASIL, 2012)

Quando o assunto é segurança nacional, deve existir uma ameaça real ou que, ao menos, apresente-se como uma ameaça ao Estado, ao seu povo, ao seu governo ou território. Cada Estado deve observar e analisar dentro das políticas públicas suas ameaças e ou vulnerabilidades, para então se posicionar quanto ao discurso da securitização, a ser adotado (RUDZIT, 2010).

Observa-se que é da própria natureza da gestão governamental a preocupação com a soberania do Estado. Nesse passo, percebe-se como são de extrema relevância a pesquisa e o debate de temas como o tratado nesse artigo. A segurança e a defesa nacionais vêm sendo objetivo de diversos estudos acadêmicos, sendo em sua maioria composta por obras dissertativas de natureza crítica, na busca incessante pela compreensão desse fenômeno.

## **5 Conclusão**

Diante de tudo, até aqui exposto, espera-se que um olhar crítico seja lançado sobre as zonas livre de controle de tráfego, que de alguma forma possa-se minimizar os impactos negativos desencadeados, nessas áreas, para a segurança e defesa nacionais, dentro da perspectiva de que, diminuindo as nossas vulnerabilidades, poder-se-á reduzir as nossas ameaças.

É justamente a partir dessa análise que o presente artigo destaca sua importância para os estudos de segurança e defesa nacionais, lançando um olhar crítico a essas áreas sem controle de tráfego e com uma cobertura radar, não totalmente eficiente.

Trata-se de serviço indispensável ao regular funcionamento de um país, seja em seu aspecto comercial, econômico, financeiro, pautado sob os princípios da prevenção, precaução e segurança, contribuindo, de alguma forma, para o amplo desenvolvimento econômico e social do país.

Em franca convergência com as informações até aqui mencionadas, é salutar observar a importância dessa pesquisa para toda a sociedade, no intuito de descortinar e despertar para a necessidade de se reformularem algumas práticas, conceitos e regulamentos para o bem da segurança aérea, contribuindo para o seu desenvolvimento.

Nem de longe a intenção desse artigo é esgotar os posicionamentos e perspectivas sobre o assunto, entretanto, espera-se que reflexões sobre o tema sejam cada vez mais estimuladas, pois só assim acredita-se que possamos contribuir para o fomento a segurança da aviação em todas vertentes, indispensáveis ao mecanismo de desenvolvimento do nosso país.

## **Referências**

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 16, n. 01, p. 220-250, 2010.

BORGES, Thiago Carvalho. **Curso de direito internacional público e direito comunitário**. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. **OACI**.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

\_\_\_\_\_. **Código Brasileiro de Aeronáutica**. 5. ed. Coord. Emilio Sabatovski, Iara P. Fontoura. Karla Knih. Curitiba: Juruá, 2009.



\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Manual ICA 100-12: Regras de Ar e Serviço Aéreo, de 09 de abril de 2009**.

CENTRO DE INVESTIGAÇÃO E PREVENÇÃO DE ACIDENTES AERONÁUTICOS (CENIPA). **Atividades**.

DEPARTAMENTO DE CONTROLE DO ESPAÇO AÉREO (DECEA). **Missão**.

\_\_\_\_\_. **Estrutura**.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, Funcionalidades, 2010**.

JÚNIOR, Plínio de Oliveira Lima. **Regulamentos de Tráfego Aéreo: Voo Visual**. 18. ed. São Paulo: Asa, 2011.

MORSELLO, Marco Fábio. **Responsabilidade Civil no Transporte Aéreo**. São Paulo: Atlas, 2006.

PARO, Denise. Aviões de traficantes driblam radares em território brasileiro. **Gazeta do Povo, Curitiba, 4 jan. 2012**.

PACHECO, José da Silva. **Comentários ao Código Brasileiro de Aeronáutica**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RIBEIRO, Aline; CORRÊA, Hudson. **A guerra perdida contra o tráfico na fronteira com o Paraguai**. ÉPOCA, Rio de Janeiro, 12 jul. 2017.

RUDZIT, Gunther. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 01, p. 5-24, 2010.

\_\_\_\_\_; CASARÕES, Guilherme. Política de defesa é uma política de governo. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 01, p. 33-52, jan./jun. 2015.

UNITED NATIONS. International Civil Aviation Organization (ICAO).

PARTE 3:

DESAFIOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL



# DA BACIA AMAZÔNICA À AMAZÔNIA AZUL: A Evolução do Pensamento Geopolítico Marítimo Brasileiro Entre os Séculos XX e XXI

*Ana Carolina de Oliveira Assis*

## **1 Introdução**

Quais foram as perspectivas apresentadas na Geopolítica Marítima brasileira no século XX e início do século XXI? Mais de 80 anos nos separam do notável trabalho “Projeção Continental do Brasil” de Mário Travassos (1935), o qual marcou o início dos escritos geopolíticos sistematizados no Brasil. Ao longo desse recorte temporal, os estudos do mar na Geopolítica brasileira avançaram de acordo com o contexto histórico e com as perspectivas teóricas de cada autor.

O objetivo deste capítulo é apresentar uma revisão sistemática da literatura que trata das questões geopolíticas marítimas brasileiras. Organizado em ordem cronológica, expõem-se de forma sintética as contribuições dos autores brasileiros sobre as dinâmicas afins ao mar. Uma revisão de literatura, para além de levantar e resumir as perspectivas dos autores, demonstra-se relevante, pois, busca clarear na mente dos estudiosos os principais pontos considerados na literatura e evitar que questões importantes sejam negligenciadas em suas pesquisas (DACOMBE, 2017).

O capítulo é subdividido em três partes. Na primeira seção são expostas as questões relativas à geopolítica marítima brasileira na primeira

metade do século XX com as contribuições dos autores Mário Travassos e Golbery do Couto e Silva. Já a segunda parte trata do pensamento civil e militar a partir dos anos 1970 com contribuições de autores como Meira Mattos, Therezinha de Castro, Paulo Moreira da Silva e Mário César Flores. Por fim, na última sessão aborda-se o pensamento geopolítico do século XXI e as contribuições dos autores nas duas primeiras décadas do milênio para então seguir-se às considerações finais.

## **2 Geopolítica Marítima do Brasil na Primeira Metade do Século XX**

Como ponto de partida, um dos nomes mais influentes no pensamento geopolítico brasileiro pode ser relacionado com o do Marechal Mário Travassos. Militar partícipe da Força Expedicionária Brasileira na Segunda Guerra Mundial e idealizador da Academia Militar das Agulhas Negras, Travassos é considerado como um dos pioneiros nos escritos de Geopolítica no Brasil, tendo suas análises utilizadas como fontes de inspiração para gerações posteriores, como, por exemplo, os Generais Golbery do Couto e Carlos de Meira Mattos (MATTOS, 2002; ALBUQUERQUE, 2015).

Das suas obras, a mais marcante para o pensamento geopolítico brasileiro é intitulada “Projeção Continental do Brasil” e teve sua primeira edição divulgada em 1935. Essa obra evidencia as principais problemáticas do contexto histórico no qual estava inserida e proporcionava guias de ação política (interna e externa) para o Brasil encarar tais situações (TRAVASSOS, 1935).

Nessa conjuntura, o Brasil estava diante de um cenário de instabilidade na Bolívia – interna e principalmente com o Paraguai em relação à Guerra do Chaco - e com as rivalidades com a Argentina – a qual buscava além da ampliação e manutenção da superioridade naval

na América do Sul, maior influência econômica e geopolítica na região (BANDEIRA, 2010).

Para prover subsídios para superar as adversidades dessa situação, o Marechal propõe uma análise das dinâmicas geopolíticas da América do Sul com base nos Antagonismos Geográficos do subcontinente. O primeiro antagonismo refere-se às dinâmicas do Pacífico versus o Atlântico. E em segundo momento, inserida na vertente Atlântica, o autor analisa os antagonismos entre a Bacia Amazônica em comparação com a Bacia do Prata (TRAVASSOS, 1935).

No que tange à geopolítica marítima brasileira, o autor reconhece que o Brasil apresenta situação vantajosa na América do Sul, uma vez que é situado na costa atlântica, a qual é mais dinâmica e de geografia favorável. Além disso, apresenta vantagens oferecidas pelo território, pela grande oferta de vias fluviais e bacias hidrográficas presentes na região (TRAVASSOS, 1935).

Para tirar proveito dessas vantagens em prol do desenvolvimento do país, ao mesmo tempo em que preocupa-se com a segurança e defesa nacional nas questões da rivalidade com a Argentina e a instabilidade no planalto boliviano, o autor recomenda a valorização das vias fluviais na Bacia Amazônica, como também investimentos em políticas de comunicação e de presença do Brasil ao longo do centro do seu território e na região amazônica – o que além de contribuir para uma melhor distribuição do desenvolvimento, neutralizaria a influência argentina nesses locais (Ibidem).

Como dito anteriormente, Mário Travassos foi fonte de inspiração para outros autores posteriores, um deles é o General Golbery do Couto e Silva. Também militar de carreira, Golbery é apontado no cenário nacional como um dos geopolíticos mais influentes no Brasil. Sua principal obra “Geopolítica do Brasil” de 1967 é referência obrigatória dos

cursos de Geopolítica e também se preocupa com as questões do mar nas dinâmicas geográficas e políticas do país.

Inserido no contexto da Guerra Fria, e atento à dinâmica global da disputa entre as zonas de influência do Ocidente e Oriente, Golbery imprime na sua leitura geoestratégica do Brasil as preocupações com a defesa no mundo Ocidental (COUTO; SILVA, 1967).

O autor elabora uma abordagem geopolítica brasileira em três níveis: o interno; Da vizinhança latina americana; E o mundial. Para Golbery, cada uma desses níveis contém desafios e objetivos nacionais particulares, entretanto, vamos focar na questão de como o mar foi inserido em suas análises. Ao salientar as características geográficas brasileiras, o autor considera que o Brasil possui como propriedades principais a grande disponibilidade de recursos e uma extensa linha litorânea. Segundo o autor, esses recursos nacionais somados com políticas de interiorização e povoamento da Hileia brasileira gerariam o desenvolvimento da economia e integração nacional (COUTO; SILVA, 1967).

Segundo Golbery do Couto e Silva, as áreas de prioridade para a defesa nacional do Brasil são: o Atlântico Sul, devida à sua extensa faixa litorânea; como também a região compreendida pela vizinhança latino-americana. Para explicar os desafios e objetivos geopolíticos e de defesa nacional principalmente em relação ao mar, o autor elabora a Teoria dos Hemiciclos (Ibidem).

Segundo a Teoria dos Hemiciclos, as linhas de defesa do Brasil no contexto regional e mundial são divididas em duas: Hemiciclo interior e o exterior. O Hemiciclo interior constitui a linha de defesa imediata do país. Essa região abarca um raio médio de 10 mil km a partir do centro brasileiro. Inseridos nele estão presentes a América do Sul, parte da América do Norte, Antártica, Atlântico Sul e os países africanos lindeiros a esse oceano. Como guias de ação para essa região, o autor coloca a vigilância



como crucial devido ao caráter “ameaçador” do hemisfério exterior - região que engloba a eurásia e de onde poderiam surgir as ameaças do Oriente para o Ocidente, e em consequência, ao Brasil (COUTO e SILVA, 1967).

Em relação à geopolítica dos mares, Golbery demonstra que é vital para o Brasil manter a defesa da sua costa, uma vez que possui uma extensa fronteira marítima vulnerável ao transbordamento de investidas comunistas na África. As ações recomendadas pelo autor para reverter essa situação foram: incentivos ao desenvolvimento econômico; Integração nacional e regional; Alinhamento militar e diplomático com os Estados Unidos; E ampliar as relações com países africanos (Ibidem).

### **3 Pensamento Geopolítico Marítimo Militar e Civil na Segunda Metade do Século XX**

A ênfase na importância do mar e da fronteira marítima com a África para Geopolítica do Brasil não foi encerrada com Golbery, outro autor que continuou a destaca-la foi o General Carlos de Meira Mattos. No entanto, esse autor utiliza uma abordagem distinta para tratar dessas questões.

Meira Mattos tornou-se conhecido na escola geopolítica brasileira através do seu projeto de potência mundial para o Brasil. Dentro da análise do desenvolvimento brasileiro até os anos 2000, o autor elabora um panorama da geoestratégia brasileira. Segundo sua perspectiva, a estratégia do Brasil estaria inserida em duas áreas: A do continente americano e a do Atlântico Sul (MATTOS, 1960).

A nova abordagem sobre a fronteira marítima elaborada pelo autor relaciona a mudança de percepção que o Brasil teria para a região com o processo de descolonização africana e a criação de vários Estados no continente. Meira Mattos considera a África a linha de defesa imediata

brasileira, que com o avanço tecnológico do período diminuiu de forma expressiva as distâncias e pode significar que caso algum país inimigo ao Brasil alcance a costa oeste africana, possa instalar mísseis e assim, atingir o país (MATTOS, 1975).

O que o autor traz de novidade em relação a Golbery é a análise da relação entre desenvolvimento tecnológico e segurança em assuntos relacionados ao mar para o desenvolvimento econômico nacional. Diferentemente do geopolítico anterior, Meira Mattos não observa a fronteira marítima apenas como fonte de ameaças externas, mas também ressalta a importância de estabelecer o limite das águas jurisdicionais e valorizar o potencial da região para contribuir no projeto de desenvolvimento do país (MATTOS, 1975; 1980).

Contemporâneos à Meira Mattos, podem ser citados também os militares da Marinha como fontes de estudos sobre a geopolítica brasileira. Destacam-se aqui Paulo Moreira da Silva e Mário Cesar Flores. O Almirante Paulo Moreira da Silva tornou-se reconhecido nos estudos sobre o mar brasileiro, pois, assim como Meira Mattos, o autor optou por abordar as vantagens estratégicas do Mar para o desenvolvimento nacional. Um dos seus estudos de destaque relaciona a importância estratégica do mar com o potencial de pesca, os transportes marítimos, e com as fontes de riquezas naturais (como minerais, gás e petróleo) na costa brasileira, o que deve ser aproveitado pelo país, a exemplo do projeto Cabo Frio (SILVA, 1970).

Já Mário Cesar Flores, destaca-se na literatura geopolítica sobre o mar devido à sua análise das ações do Poder Naval brasileiro para consecução dos objetivos nacionais tanto internamente como no âmbito das relações internacionais. Segundo o autor, o Brasil, devido à sua posição como potência secundária na hierarquia de poder internacional, teria como objetivos estratégicos no mar as atividades de segurança da costa litorânea e aproveitamento dos recursos marítimos (FLORES, 1972).

Ainda segundo Mário César Flores, as falhas do passado na conformação do Poder Marítimo brasileiro ainda persistiam, a exemplo da confusa legislação sobre elementos desse Poder. Devido a tal fator, o autor recomenda a coordenação na legislação dos elementos do Poder Marítimo e incentivo nessa área, como também a reforma e consolidação de uma Marinha de Guerra capaz de desenvolver as atividades particulares à estratégia indireta no cenário internacional (Ibidem).

Para encerrar as discussões geopolíticas sobre o mar no século XX, optou-se por uma autora civil, a Therezinha de Castro. Conferencista da Escola Superior de Guerra, a geógrafa dedicou-se a elaborar prognósticos e recomendações sobre o Atlântico Sul. Seus trabalhos de maiores destaques, a Teoria da Defrontação e a tese da Triangulação Insular no Atlântico Sul, defendem que o Brasil deveria se guiar pelo equador terrestre e pela convenção do International Hydrographic Bureau (Mar austral na verdade seria um prolongamento do Atlântico, do Índico e do Pacífico) e reivindicar sua presença na Antártica, além da importância estratégica das ilhas presentes no Atlântico Sul (CASTRO, 1999).

Segundo Therezinha, a defesa da América do Sul baseia-se principalmente na vertente marítima e uma vez que não existem barreiras que bloqueiem a passagem entre tais oceanos e a Antártica, é de suma importância que o Brasil salvguarde os vasos de comunicação interoceânicos presentes em tal região, os quais são corredores vitais de circulação para fins pacíficos e militares (Ibidem).

A autora aponta que o Brasil pela extensão da sua costa, por sua ligação geo-história com o mar e por se encontrar na zona de estrangulamento do Atlântico, necessita de grande e poderoso desenvolvimento marítimo para fundamentar sua expansão econômica e comercial, e garantir uma liberdade desafogada de movimentos no seu tráfego através dos mares. Além disso, a autora ressalta que o Brasil possui

posição geoestratégica vantajosa que permite a construção de portos, bases e a navegação de grandes embarcações em regiões interiores - inserem-se também nessa discussão aspectos comerciais, pesqueiros e energéticos no cálculo da importância estratégica do mar (CASTRO, 1999).

Tais questões levaram a uma distinta abordagem sobre a utilização do Poder Naval. Segundo a autora, o Poder Naval deve ser pensado no Brasil de modo a garantir além da segurança da costa, a garantia do acesso aos recursos nacionais. Isso se mostra claro com o requerimento de vários países a buscar afirmar a soberania até 200 milhas náuticas com direito a exploração dos recursos na área (Ibidem).

Inserida também no contexto de Guerra Fria, a autora afirma que o Brasil é primordial para a defesa do ocidente, juntamente com seus vizinhos. Nesse aspecto Therezinha concorda com o pensamento de Meira Mattos (1980) de que nenhuma marinha sozinha teria poder suficiente para conter as investidas soviéticas do Atlântico Sul e que a defesa da região só seria garantida por meio de alianças militares. Pensando nisso, pode ser atribuída à autora a criação de um arranjo político e militar com outros países sul-atlânticos, a exemplo da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), instituição pensada pelo Brasil para reduzir a sua dependência das vias marítimas para o comércio exterior e incentivar a criação de uma identidade sul-atlântica (CASTRO, 1999).

#### **4 Geopolítica Marítima do Brasil no Século XXI**

Com o fim da Guerra Fria e a passagem para um novo século, as dinâmicas de segurança e defesa no Atlântico Sul foram alteradas. Anteriormente, essas dinâmicas giravam em torno do foco em um inimigo comum: barrar as investidas comunistas na região. No novo cenário, mesmo com baixa probabilidade de conflitos armados, as fontes de preocupação

no sub oceano foram ampliadas, a exemplo da questão do narcotráfico, das organizações criminosas transnacionais, tráfico de pessoas e armas, da pirataria, como também da presença de potências extra regionais no Atlântico Sul (DIÉGUES, 2010; AGUILAR, 2013; ASSIS, 2016).

Na literatura sobre a Geopolítica Marítima no século XXI, nota-se a crescente presença de autores no Brasil, entre eles: CAROLI, 2010; DIÉGUES, 2010; GUERRA, 2010; PENHA, 2011; COSTA, 2012; 2015; MIGON, SANTOS, 2012; PENNA FILHO, 2013; Entre outros. Devido à limitação de espaço, focaremos aqui nas ideias gerais impressas pelos autores sobre a geopolítica marítima brasileira, deixando algumas referências no fim do capítulo para eventuais consultas.

Em comparação com os pensadores do século XX, no novo século, os escritos geopolíticos apresentam uma característica mais descritiva. Ou seja, os autores realizam diagnósticos da relevância geográfica do mar, principalmente das águas jurisdicionais brasileiras e do Atlântico Sul, e expõem o que o Estado têm feito em termos normativos e práticos, entretanto não apresentam guias de ação política, limitando-se a algumas recomendações. Nos trabalhos desse milênio, o foco maior dos estudos geopolíticos marítimos é na defesa dos interesses políticos, estratégicos e socioeconômicos que podem ser extraídos do mar (PENHA, 2011; RUCKS, 2014, COSTA, 2015; MARRONI e SILVA, 2015).

Esse maior foco nas questões político-estratégicas e econômicas pode ser atribuído à acontecimentos relevantes no cenário brasileiro. Um exemplo deles é a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do mar em 1994, o que reafirma o processo de definição da soberania do Brasil sobre suas águas jurisdicionais e Plataforma Continental. Outro acontecimento relevante foi a descoberta de petróleo nos campos do Pré-Sal e a viabilidade da autossuficiência em petróleo no começo dos anos 2000 (RUCKS, 2014; COSTA, 2015).

Além disso, um importante conceito estratégico foi elaborado pelo Almirante Roberto de Guimarães Carvalho, o de “Amazônia Azul”. Através desse conceito o até então comandante da Marinha imprime a importância econômica e militar das águas jurisdicionais brasileiras, cuja relevância é tão grande quanto a do território da Amazônia continental (BAKKER, 2014).

Para os autores, o Brasil está avançando em termos normativos, tecnológicos e científicos para defesa da soberania e exploração dos recursos no mar, entretanto, ainda está um pouco atrasado em relação aos países mais desenvolvidos.

## **5 Considerações Finais**

Por fim, pode-se concluir que nos estudos geopolíticos marítimos do Brasil, os temas e argumentos foram alterados conforme o contexto histórico no qual estavam inseridos. Inicialmente, o pensamento de Mário Travassos, baseado nos antagonismos entre bacias oceânicas e nas dinâmicas políticas e econômicas da rivalidade com a Argentina, demonstra-se como uma abordagem voltada ao aspecto fluvial voltado para o subcontinente sul-americano. Em seguida, com a Guerra Fria, o pensamento geopolítico marítimo passou a abranger a defesa hemisférica, especialmente do Atlântico Sul com Golbery do Couto e Silva.

Já nos anos mais próximos ao fim da Guerra Fria, as questões da geopolítica marítima focaram em aspectos que até então eram negligenciadas, a exemplo das novas tecnologias e do potencial dos recursos materiais da nossa costa (pesca, petróleo e minerais) para auxiliar no desenvolvimento nacional. Finalmente, no pós Guerra Fria, as chamadas “novas ameaças” foram incorporadas nas análises geopolíticas, além disso, houve maior ênfase na questão dos recursos energéticos e minerais, como

também na salvaguarda desses recursos e defesa das fronteiras e águas jurisdicionais a partir do conceito estratégico de Amazônia Azul.

## Referências

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. 80 Anos da projeção continental do Brasil, de Mário Travassos. **Geography Department University of Sao Paulo**, [s.l.], v. 29, p.59-78, 17 jun. 2015. Universidade de Sao Paulo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBiUSP.

ASSIS, Ana Carolina de Oliveira. **Amazônia Azul: O Patrimônio da Geopolítica Brasileira no Mar?**. 65 p. Monografia (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. “Atlântico Sul: As relações do Brasil com os países africanos no campo da Segurança e Defesa”. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**.v.2, n.4, Jul-Dez, 2013. P. 49-71

BAKKER, Mucio Piragibe Ribeiro de. “A Amazônia Azul: O Mar e seus Recursos e a Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar”. **Revista Marítima Brasileira**. Serviço de Documentação Geral da Marinha - v. 134, n. 04/06, abr./jun. 2014. P. 9-28.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. 669 p.

CAROLI, Luiz Henrique. “A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI”. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, nº 9, 2010. P. 117-157

CASTRO, Therezinha de. **Geopolítica: Princípios, Meios e Fins**. Biblioteca do Exército Editora: Rio de Janeiro, 1999.

COSTA, Wanderley Messias da. “Projeção do Brasil no Atlântico Sul: Geopolítica e Estratégia”. **Revista USP**, São Paulo, nº 95, 2012. P. 11-22.

**COSTA, Wanderley Messias da.** “Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia”. *Confins [Online]*, 22 | 2014.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

DACOMBE, Rod. Systematic Reviews in Political Science: What Can the Approach Contribute to Political Research? **Political Studies Review**, [s.l.], v. 16, n. 2, p.148-157, 2 fev. 2017. SAGE Publications.

DIÉGUES, Fernando Manoel Fontes. “O Atlântico Sul na Perspectiva Brasileira de Segurança e Defesa”. **Revista Marítima Brasileira**. Serviço de Documentação Geral da Marinha - v.130, n.07/09, jul./set. 2010. P. 23-32.

FLORES, Mário César. **Panorama do Poder Marítimo Brasileiro**. Biblioteca do Exército: Rio de Janeiro, 1972.

GUERRA, Wilson Barbosa. “O Brasil e a Segurança do Atlântico Sul”. **Seminário Internacional sobre O Futuro da Comunidade Transatlântica**, Instituto da Defesa Nacional, 2010. P. 67-76.

MARRONI, Etienne Villela; SILVA, André Luiz Reis da. “Geopolítica do Brasil para o Atlântico Sul: uma revisão de literatura a partir da política pública nacional para o mar”. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, p.145-177, jul./dez. 2015.

MATTOS, Carlos de Meira. **Projeção Mundial do Brasil**, São Paulo: Leal, 1960.

\_\_\_\_\_. **Brasil: Geopolítica e Destino**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975



\_\_\_\_\_. **A Geopolítica e as Projeções do Poder**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.

\_\_\_\_\_, **Atlântico Sul: Sua Importância Estratégica**. Rio de Janeiro: A Defesa Nacional, n. 688, 1980.

\_\_\_\_\_. **Geopolítica e Modernidade: a geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira; SANTOS, Carlos Alexandre Geovanini dos. “África & Brasil: Parceria para o Desenvolvimento”. **Seminário brasileiro de Estudos Estratégicos internacionais SEBREEI: Integração Regional e Cooperação Sul-Sul no Século XXI**. Porto Alegre, 2012. P. 35-46.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: Ed. EDUFBA, 2011.

PENNA FILHO, Pio. **Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI**. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Brasília, 2013

RUCKS, Jessilka Tessaro Rucks. “A Geopolítica do Atlântico Sul: A Importância da ZOPACAS para o Brasil”. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 147-158. ISBN 978-85-63800-17-6.

SILVA, Paulo Moreira. **O Desafio do Mar**. Rio de Janeiro: Editora Sabiá, 1970.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1947.



# A ASCENSÃO DA TURQUIA COMO POTÊNCIA REGIONAL: Entre a Ambição e as Limitações

*Vladimir Monteiro dos Santos*

## **1 Introdução**

Em 10 de maio de 2010, correu o mundo a notícia do histórico acordo sobre o programa nuclear iraniano, costurado pelas diplomacias brasileira e turca. Independentemente do conteúdo ou dos resultados dessa tratativa, casou espanto, aos círculos tradicionais de poder, o fato de dois Estados fora do locus da política internacional terem sido os *masterminds* da manobra. Mas, o protagonismo deles não era fortuito. Na esteira do surgimento de uma ordem multipolar, eles deslançaram sua emergência, projetando-se em suas respectivas vizinhanças e reivindicando mais espaço nos fóruns multilaterais. Para a Turquia, em especial, a ocasião simbolizava um dos ápices dessa trajetória, confirmando seu lugar de potência regional e de *player* mundial.

O presente trabalho propõe analisar essa suposta ascensão, desenvolvendo a hipótese de que Ancara ainda se encontra distante desse resultado devido a uma série de constrangimentos. Para demonstrar a validade da proposição, a primeira parte do artigo se dedica a retratar o contexto global em que a dinâmica se desenrolou, dando ênfase às mudanças estruturais sofridas pelo sistema internacional. Em seguida, será abordado o ambiente interno, com foco na eleição do AK Partisi (Partido

da Justiça e do Desenvolvimento) e a implicação desse acontecimento para a política externa do país. Então, será feita uma breve conceituação de potência regional, a partir da formulação concebida por Detlef Nolte, para, depois, analisar o caso turco sob esse prisma. Por fim, com base nessa mesma perspectiva, buscar-se-á contestar o status ambicionado por Ancara, apontando as fragilidades.

## **2 Do Momento Unipolar à Multipolaridade**

O ativismo da Turquia operou-se numa arena internacional em transição. A derrocada da União Soviética e, respectivamente, o fim da Guerra Fria coroaram os Estados Unidos como a única grande potência (KANAT, 2014). Nunca antes na história da humanidade, um único ente político havia conquistado a primazia em todas as dimensões que é possível radicar ao conceito de poder – os norte-americanos tinham a maior economia do planeta, uma vantagem militar esmagadora, uma posição dominante nas instituições internacionais e uma influência ideológica-cultural de longo alcance. (WALT, 2006). Ou seja, entrava em cena a unipolaridade. A realidade dessa configuração parecia tão convincente que, para seus defensores, ainda que não fosse eterna, ela prevaleceria por um longo período:

O aspecto mais impressionante do mundo pós-Guerra Fria é sua unipolaridade. Sem dúvida, a multipolaridade virá em algum momento. Talvez em uma geração ou mais, haverá superpotências co-iguais aos EUA, e o mundo irá, em estrutura, se assemelhar, ao período pré-Primeira Guerra. Mas nós não chegamos lá ainda. Nem iremos por décadas. Agora é o momento unipolar. (KRAUTHAMMER, 1991, p. 23-24).

E qualquer que fosse o argumento dos críticos, não se podia negar que a fonte da paz e prosperidade experimentada então

residia na *pax americana*, cujo provedor se tornara imprescindível ao funcionamento do sistema: afinal, os EUA era um crucial balanceador extraregional na Ásia e na Europa, o catalisador por trás dos esforços para combater agressões e resolver pacificamente disputas de longa data, e a locomotiva por trás da liberalização da economia mundial (KUPCHAN, 1998).

Contudo, para as opiniões menos otimistas, a supremacia norte-americana seria efêmera e representava senão uma ilusão, de modo que o momento unipolar abriria caminho à multipolaridade entre 2000 e 2010 (LAYNE, 1993). De fato, o limiar do século XXI, está assistindo à terceira mudança de grandes potências da era moderna, também chamada de a ascensão do resto. Graças ao crescimento econômico robusto de alguns países, a distribuição de poder atravessa uma transformação, irradiando-se do polo estadunidense e, ao mesmo tempo, semeando o mundo pós-americano. À medida que se tornam mais fortes e ricas, as nações em emergência se posicionam mais desafiadoras ao *status quo*, e algumas vezes contrariando as potências já estabelecidas (ZAKARIA, 2011). É sob esse pano de fundo sistêmico que ocorre a ascensão da Turquia.

### **3 Mudanças na Seara Doméstica da Turquia**

Na seara doméstica, a força propulsora por trás do engajamento turco em seu entorno adveio da chegada do AK Partisi (Partido da Justiça e do Desenvolvimento ou AKP) ao poder, nas eleições gerais de 2002. A agremiação imprimiu mudanças radicais no curso da política externa do país, cuja base conceitual passou a ser a doutrina *strategic depth* elaborada pelo conselheiro do primeiro-ministro e posterior chanceler Ahmet Davutoglu (TASPINAR, 2008). Sob a ótica dessa tese, a localização

geográfica e a bagagem histórico-civilizacional da Turquia lhe conferem um potencial excepcional (WALKER, 2007): por situar-se no centro da massa continental Afro-eurasiática, o país incorpora uma miríade de identidades regionais, o que lhe fornece a capacidade de manobrar em diversas áreas de influência simultaneamente (DAVUTOGLU, 2008). Complementa tal dádiva geográfica os laços culturais e históricos que compartilha com os povos dos Balcãs e do Oriente Médio. Ante a condições tão singulares, Ancara deveria abandonar o aspecto coadjuvante que caracterizou sua atuação externa ao longo da Guerra Fria e assumir uma postura mais ativa, digna de um Estado pivô (SÖZEN, 2010). E, na definição de Davutoglu (2008, p.79) tal papel corresponde a nenhum outro senão ao de “provedor de estabilidade e segurança não apenas para si mas também para as regiões vizinhas”.

Embora se possa deduzir que a reorientação apregoada por essa doutrina impeliaria os turcos a se afastarem da Europa e dos Estados Unidos, sua principal pretensão consiste em contrabalançar as dependências do país com o Ocidente através da diversificação de parcerias. Portanto, ao equilibrar suas alianças, Ancara se sustentaria como um ator desfrutando de autonomia e influência no cenário internacional e local (WALKER, 2007). Em termos concretos, essa transformação se evidenciou, sobretudo, nas relações com o Oriente Médio: enquanto, tradicionalmente, a alienação e o preconceitos marcaram a política externa kemalista para os Estados árabes (ALTUNISIK; MARTIN, 2011), o governo do AKP rompeu com esse paradigma ao atribuir à Turquia protagonismo diplomático, político, cultural e econômico na região. Dito de outra maneira, em vez de negligenciar o mundo mulçumano ao seu redor, o Estado turco deveria abraçar o legado do Império Otomano e exercer a função natural de superpotência regional que esse histórico lhe reserva (TASPINAR, 2008)

## 4 Como Definir Uma Potência Regional?

De fato, a última década testemunhou um alargamento da atuação turca não apenas no Oriente Médio, mas também na Ásia Central, no Cáucaso e nos Balcãs. Mas, em que medida, esse processo realmente atesta a elevação da Turquia à condição de potência regional? A fim de encontrar respostas à indagação, analisarei seu ativismo sob o prisma do referencial analítico desenvolvido por Nolte (2010) a respeito do tema.

A partir de uma revisão literária, Nolte (2010) propõe que, para se enquadrar nessa categoria, um Estado precisa: (1) articular a imagem de líder de uma região geográfica, econômica e política-ideacionalmente delimitada; (2) apresentar recursos materiais, organizacionais e ideológicos para projeção regional; e (3) ter grande influência nos assuntos regionais. Em complemento a essa tríade, espera-se também que ele (a) esteja econômica, política e culturalmente interconectado com a região; (b) influencie de modo significativo a delimitação geopolítica e a construção político-ideacional da região; (c) exerça essa influência através de arranjos regionais de governança; (d) defina e articule uma identidade regional comum; (e) provenha bens coletivos; (f) defina a agenda de segurança de maneira significativa; (g) desfrute do reconhecimento por sua posição de Estados fora e dentro da região; e (h) participe dos fóruns inter-regionais e globais onde não apenas defende seus interesses mas inclusive se coloca como representante de sua região.

## 5 A Ascensão de Uma Potência

Tendo em conta a formulação acima, agora ela será aplicada ao objeto de estudo deste trabalho. No tocante ao primeiro aspecto, nota-se que o *strategic depth* constrói um discurso de liderança e uma auto-

percepção de proeminência, visto que situa a Turquia no núcleo das diversas áreas às quais ela está geograficamente entrelaçada e a incumbe de um papel central nesses sub-sistemas. Nas palavras de seu idealizador é possível divisar certo imperativo do qual sua pátria não pode se esquivar e que, até certa medida, evoca uma espécie de destino manifesto:

[Em razão de suas] múltiplas identidades, a Turquia tem o dever de seguir uma política externa integrada e multidimensional. A combinação única de nossa história e geografia traz com isso um senso de responsabilidade. [Portanto] contribuir ativamente [...] à paz e segurança em todas essas áreas é uma obrigação (DAVUTOGLU apud GRIGORIAS, 2010, s/p).

Essas mesmas ideias permeiam a retórica partidária da sigla governista, cujo 4º Congresso Ordinário, realizado em 2012, estabeleceu como meta tornar a República Turca “uma grande nação, uma grande potência” até 2023, ano do centenário de sua fundação (FRADKIN; LIBBY, 2013). Nas mesmas linhas de Davutoglu, o então premiê, Recep Tayyip Erdogan reitera o destino à dominação:

Na marcha histórica de nossa sagrada nação, o Partido AK sinaliza o nascimento de uma nova potência global e a missão por uma nova ordem mundial. Esse é o centenário de nossa saída do Oriente Médio, o que quer que nós tenhamos perdidos entre 1911 e 1923, sejam quais foram as terras das quais nós nos retiramos, de 2011 a 2023, nós iremos novamente encontrar nossos irmãos nessas terras. (FRADKIN, LIBBY, 2013, s/p)

De um modo geral, o AKP considera ser dever nato de Ancara, em razão de questões morais e históricas, chefiar os Estados adjacentes e proteger os muçulmanos. Conforme essa interpretação, os turcos servem



de *big brother* (irmão mais velho) a seus correligionários: ou seja, dão o exemplo, punem quando necessário e ajudam os mais francos (BRYANT; HATAY, 2013). Uma série de ações – às vezes tomadas a contragosto de seus parceiros de longa data, Estados Unidos e União Europeia – endossam essa imagem, tal como as críticas severas do então primeiro-ministro Erdogan ao presidente de Israel, Shimon Perez, durante um painel em Davos. A atitude do premiê ganhou a admiração de muitos pelo Oriente Médio, a ponto de sírios e iemenitas irem às ruas carregando retratos dele e o prefeito de Teerã declará-lo cidadão honorário da cidade, além das congratulações recebidas do Hamas e do presidente iraniano Mahmoud Ahmadinejad; a condenação ao ataque israelense à flotilha Mavi Marmara, que tentava quebrar o bloqueio marítimo à Gaza para levar ajuda humanitária aos moradores da área; o convite oficial para Khalid Mishal, um comandante do Hamas residente em Damasco, visitar Ancara, logo após a vitória do grupo radical nas eleições legislativas palestinas; o auxílio a grupos sunitas extremistas no conflito sírio. (GÜRZEL, 2014; FRADKIN, LIBBY, 2013, STEINVORTH, 2009).

Ao que concerne às capacidades, a suposta emergência da Turquia, na última década, se ancorou no crescimento de seu poder, cujo alicerce, por sua vez, foi a expansão de dois indicadores. O primeiro deles se refere ao produto interno bruto (PIB), que contabiliza a produção total de bens e serviços de um país. Deve-se considera-lo uma variável em política externa, porque quanto maior ele for, mais recursos à disposição para patrocinar ativismos fora das fronteiras nacionais. Portanto, não é coincidência alguma que a tentativa turca de ser líder tenha ocorrido no mesmo período de dinamismo econômico: no limiar do novo milênio, o PIB dobrou de tamanho (HATIPLOGU; PALMER, 2016), com uma média anual de crescimento de 6,8% entre 2001 e 2007. Outros dados apontam a performance pujante da economia: o volume de comércio

subiu de US\$ 72,4 bi, em 2002, para US\$ 334 bi, em 2008 e o montante de investimento direto estrangeiro alcançou a cifra de US\$ 20 bilhões em 2006, o maior em toda história republicana até então (GRIGORIADIS, 2014).

O segundo índice se trata do CINC (Composite Index of National Capabilities), cuja trajetória seguiu a mesma tendência do PIB. Fora da esfera econômica, a construção de capacidades militares se sintonizou à aspiração de hegemonia, o que induziu a uma reorientação dos investimentos das forças armadas. Consta-se a mudança pela natureza dos gastos e dos equipamentos adquiridos: na década passada, uma parcela maior do orçamento foi reservada a de itens intensivos em capital e que permitem projeção de poder, a exemplo de jatos de caças, helicópteros (HABPITLOGU, PALMER, 2016).

Quanto ao terceiro atributo, fica evidente a determinação de Ancara em ser um ator preponderante a partir de seu envolvimento nas querelas regionais. Um dos principais passos nesse sentido se concretizou com os encontros sob sua iniciativa Extended Neighbouring Countries of Iraq. Ao propor as reuniões, a diplomacia turca visava influenciar o curso da reconstrução iraquiana pós-invasão conforme seus interesses, haja visto que defendia, baseada nos princípios de segurança comum, retirar o assunto da tutela exclusiva dos EUA e trata-lo como da alçada da comunidade internacional e que, portanto, deveria ser gerido dentro das estruturas das Nações Unidas com a participação das potências regionais (ÖNER, 2013).

Seguindo a mesma perspectiva, o governo do AKP não hesitou em projetar o país como mediador regional, a exemplo de sua atuação na busca por um acordo de paz à animosidade sírio-israelita. Quando da oficialização das conversações, em maio de 2008, Damasco e Tel Aviv reconheceram que o processo se operava sob auspícios turcos (BRONNER, 2008) –

acredita-se que Erdogan tenha se engajado pessoalmente (ALTUNISIK, 2008). Embora não tenham desembocado num resultado concreto, os bons ofícios de Ancara robusteceram suas credenciais diplomáticas, uma vez que os dois Estados não mantinham contato desde 2000 – nesse ano, uma tentativa de normalização falhou – tampouco a Síria tinha relações amistosas com a administração Bush ou com outras potências regionais, a saber Egito e Arábia Saudita (STRATTON, 2008).

Obviamente, se os dirigentes turcos queriam que a incumbência que eles imputaram a sua nação fosse levada a sério, não poderiam se furtar de se imiscuir num dos temas mais delicados no seu entorno, o conflito Israel-Palestina. Favorece essa ambição o fato de o país ser visto como um ator neutro por ambos os contestantes e com o qual os dois conservam bons vínculos. No desempenho da função de facilitador, Ancara tem contribuído de maneira construtiva seja participando de comissões de inquérito e de averiguação de fatos; provendo canais de comunicação entre as partes, por meio dos quais transmite mensagens e explica a racionalidade do comportamento do outro lado; proporcionando locais para encontros; ou realizando *lobby* em favor de ações particulares sobre os EUA, a União Europeia, o Quarteto e os Estados árabes com a finalidade de fazer as negociações progredirem (GÜRKAYNAK, 2007).

Ainda assim, seu envolvimento não se concentra somente no campo diplomático, pelo contrário tem sido multifacetado, sobretudo no que diz respeito à cooperação – talvez almejando substanciar sua posição como *player*: de um lado, leva a cabo ações de prevenção estrutural, entre as quais Industry for Peace Initiative, capitaneada pela TOBB (União Turca das Câmeras e Bolsas de Mercadorias). Concebida no âmbito do Fórum de Ancara, que reúne representantes das câmeras de comércio dos três envolvidos, a proposta se baseia na premissa de que diálogo entre o setor privado é positivo na construção da confiança e pretende estabelecer a

Zona Industrial de Erez na faixa de Gaza, com o intuito de criar empregos para os palestinos; de outro, colabora no processo de fortalecimento das instituições políticas da Palestina, conforme ilustra o envio de especialistas para auxiliar as reformas locais de caráter administrativo e constitucional (ALTUNISIK, 2008).

Por fim, não se pode deixar de registrar seu papel em momentos de crises: quando o Hamas sequestrou o soldado israelense Gilad Shalit, a Turquia engatou em negociações com a organização extremistas para libertá-lo. Da mesma forma, no caso das escavações feitas pela Prefeitura de Jerusalém nas proximidades do Domo da Rocha, buscou aplacar a ira dos muçulmanos com o despacho de um grupo de profissionais para investigar as obras (AYTÜRK, 2011).

## **6 Uma potência não tão grande**

Diante das evidências apresentadas acima, a ascensão turca parece, à primeira vista, um fato consumado. Entretanto, o fenômeno contém uma série de fragilidades. Primeiro, Ancara se depara com resistência em sua pretensão de liderança. Embora as críticas ao Estado de Israel ou a demonstração de simpatia a facções consideradas párias pelo establishment ocidental tenham de fato contribuído positivamente a sua imagem, vigora ainda no Oriente Médio certa desconfiança de suas intenções, baseada na ideia de que Turquia não é muçumana o suficiente; que representa o cavalo de Troia das políticas imperiais do Ocidente, incumbida de explorar os recursos da região; e que, na condição herdeiro do Império Otomano, segue o legado imperial de seu precursor em uma nova outra forma. Explicam essa percepção as trajetórias históricas distintas: enquanto os turcos abraçaram o secularismo à la francesa, os Estados árabes optaram pelo nacionalismo e o socialismo em rejeição,

num contexto pós-colonial, ao modelo político europeu (BRYANT, HATAY, 2013; HURSOY, 2011).

Um problema similar se repete em relação à Ásia Central, com a qual a Turquia se sente interligada por fatores linguísticos e culturais, afinal, ali se localiza a terra de origem dos povos turcomanos (BALCER, 2012; ÇAMAN, AKYURT, 2011). Tão logo a URSS se esfacelou, as repúblicas recém-independentes da área conquistaram uma importância de dimensão estratégica para Ancara e, a fim de assegurar influência, não hesitou em estreitar os laços via cooperação em diversos campos (ÇAMAN; AKYURT, 2011) – tamanho era o entusiasmo, que se sugeriu uma união entre esses Estados, mas a ideia foi rechaçada devido ao conteúdo étnico e religioso (FULLER, 1992). Com o paradigma introduzido pelo AKP à política externa, o pan-turquismo ganhou um novo ímpeto, culminando com a fundação, em 2009, do Cooperation Council of Turkic Speaking States, cuja sede fica em Istambul. Não se deve, porém, tomar a iniciativa por um completo êxito: primeiro, ela não obteve aceitação unânime, já que nem o Turcomenistão nem o Uzbequistão ingressaram na organização (BALCER, 2012)<sup>1</sup>. Segundo, há, entre as classes sociais da Ásia Central, uma percepção de que a penetração ideológica turca serve a propósitos imperialistas e uma rejeição a essa identidade supranacional pois se enxerga nela uma interferência nos assuntos domésticos desses entes, incisivamente vocalizada pelo presidente do Uzbequistão: “A Turquia quer nos transformar em turcomanos. Nós somos uzbeques, não turcomanos” (FEDORENKO, 2016, p.).

---

1 A ausência do Uzbequistão põe em cheque qualquer iniciativa cooperativa de Ancara em razão de seu peso econômico e demográfico. O país abriga a segunda mais numerosa população de origem turcomana, depois da Turquia, e possui a segunda maior economia da Ásia Central (BALCER, 2012).

Se a interconectividade cultural da Turquia com as regiões adjacentes e sua imagem de líder são questionáveis, um prognóstico não muito diferente se aplica ao que diz respeito à integração de sua economia com as dos vizinhos. A despeito da intensificação do comércio com eles, sua âncora continua no Ocidente, especificamente na União Europeia. Não à toa, Cagaptay (2013) credita a sua emergência econômica recente a sua habilidade de harmonizar suas conexões tradicionais aos mercados europeus com as relações junto a outros Estados membros da OCDE (Organização para a Cooperação Econômica). Em específico, a EU é não apenas o principal receptor de suas exportações, mas também o fornecedor número um de suas importações. A título de ilustração, em 2014, 43,5% dos produtos turcos vendidos para fora tiveram como destino o bloco europeu, correspondendo a US\$ 68,5 bi; enquanto 22,5% e 6,2% desse fluxo foi, respectivamente, para o Oriente Médio e Norte da África, num total de US\$ 35,3 bi e US\$ 9,7 bi<sup>2</sup>. Inclusive, o comércio com a Ásia Central permanece em patamares baixos: as transações somaram apenas US\$ 6,5 bi, em 2010. Portanto, não surpreende que as antigas repúblicas socialistas sequer apareçam na lista dos seus vinte maiores parceiros comerciais (WHEELER, 2013). Tampouco, uma avaliação sobre a entrada e saída de Investimento Direto Estrangeiro (IED) irá mostrar uma tendência muito inversa. Particularmente, apesar de ter chegado ao valor de US\$ 4,7 bi, o volume de IED para a esfera turcomana se mantém aquém das expectativas: com exceção do Turcomenistão, os turcos não constam entre os três primeiros investidores daquela área, ficando atrás de China e Rússia<sup>3</sup>. No sentido contrário, entre 2005 e 2015, 70%<sup>4</sup>, em

---

2 INVEST IN TURKEY. Foreign Trade.

3 ASIA DEVELOPMENT INSTITUTE BANK. Connecting Central Asia with Economic Centers.

4 DELEGATION OF THE EUROPEAN UNION TO TURKEY. Bilateral Trade and Investment Overview.

média, do IED recebido por empresas turcas adveio da UE – em 2014, o país recebeu US\$ 12,5 bi em IED<sup>5</sup>, do qual 62%, ou seja, cerca de US\$ 7,5 bilhões procederam da União Europeia.

Outro ponto que também lança dúvidas sob a suposta primazia regional de Ancara reside na pouca efetividade (ou até mesmo ausência) dos mecanismos institucionais através dos quais pode exercer influência ou prover bens coletivos. Nesse sentido, a criação do Turkic Council, representa um de seus principais esforços em estabelecer um arranjo de governança. Contudo, o projeto não circunscreveu as antigas repúblicas soviéticas exclusiva e prioritariamente à órbita turca. Algumas delas participam de estruturas securitárias e econômicas capitaneada pelo Kremlin. Em resumo, a *realpolitik* triunfa sobre a identidade compartilhada (ATLI, 2015).

Tratando-se do Oriente Médio, a situação é decerto mais deficiente, porque em vez de lançar iniciativas de institucionalização próprias, o governo do AKP optou por se inserir em arquiteturas já tradicionais, o que se ilustra pela sua aproximação com o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG). O pontapé desse processo se deu, em setembro de 2008, com a assinatura de um Memorando de Entendimento entre os dois lados, semeando o caminho para um diálogo estratégico (BIROL, 2011). Às monarquias do Golfo, a Turquia pode ser um potencial parceiro não apenas no combate ao terrorismo, mas também na contenção da influência de Teerã no Iraque e de sua crescente força militar (MARTIN, 2009).

Ademais, outro fator que afeta sua frente intergovernamental é a presença de atores mais poderoso, como já aludido, os quais são melhor providos em termos de recursos, portanto mais capacitados

---

5 INVEST IN TURKEY. FDI in Turkey

em proporcionar estabilidade, ordem, etc. Em específico, através da Organização para Cooperação de Xangai (OCX) ou da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, China e Rússia, respectivamente, oferecem amparo à Ásia Central no combate à tríade extremismo, terrorismo e separatismo. E num cenário marcado pela crescente volatilidade desses países, decorrente da corrupção, pobreza e ameaça islâmica, Moscou e Pequim são opções mais confiáveis do que Ancara na manutenção da estabilidade local (KAZANTSEV, 2016). No âmbito econômico, as duas superpotências também oferecem alternativas atraentes. O Quirguistão e o Cazaquistão estão amarrados normativamente à tutela russa por meio da União Econômica da Eurásia. Com o Cinturão Econômico da Rota da Seda, o governo comunista realiza investimentos bilionários na infraestrutura da região a fim de aprofundar a interdependência da área com a economia chinesa.

Tomando em conta que Nolte condiciona o status de potência regional a, dentre outras coisas, à capacidade de uma unidade em determinar a agenda securitária local, a situação de Ancara, nesse quesito, se revela débil, mormente quando examinada sob a ótica da Teoria do Complexo Regional de Segurança (RSCT, em inglês), desenvolvida por Barry Buzzan e Ole Wæver (2003). Na leitura desses estudiosos, sua localização geográfica impossibilita a Turquia de engendrar um processo de securitização em qualquer direção que deseja liderar. Em outras palavras, por estar situado às margens de outros complexos, ela ocupa a posição de *insulator* (“isolador”). Poder-se-ia então argumentar que o protagonismo regional característico de sua política externa na última década confronta essa perspectiva, haja visto que Estados nessa categoria tendem a apresentar um comportamento passivo e absorver as energias dos RSC’s distantes. Para Buzzan e Wæver, isso não representa de modo algum um paradoxo, pelo contrário, apenas endossa a condição turca, tendo em conta que o país



não consegue criar uma zona de coesão entre as estruturas de segurança no seu redor.

## 7 Considerações Finais

Afinal de contas, a Turquia despertou? Com base nos argumentos elencados acima, não há dúvidas que ela conseguiu se alavancar de coadjuvante e mero expectador a *player*. Graças ao caráter multidimensional e multivetorial que adquiriu, sua política externa se abriu a novos horizontes e descobriu novos nichos de projeção de poder. No entanto, tal dinâmica não a transformou em uma potência regional, pois entre o desejo de ser e o pleno alcance desse estágio, se interpõem obstáculos tais quais contestações, capacidades deficientes, concorrentes mais poderosos etc. Ou seja, enquanto atende algumas das condições apresentada pelo referencial analítico adotado neste trabalho, falha em outros aspectos cruciais. E a julgar pelo conjunto de contrapontos explicitado, nem mesmo a longo prazo é possível visualizar essa ambição se tornando real. Não importa para que lado mire sua liderança, Ancara enfrentará um ônus maior do que pode arcar, portanto existem mais chances de estacionar no seu atual percurso ou voltar a ser o que foi. Em suma, a experiência turca ensina que surtos de grandiosidade não sustentam *aventurismos* transnacionais.

## Referências

ALTUNISIK, Meliha. The Possibilities and Limits of Turkey's Soft Power in the Middle East. **Insight Turkey**, v. 10, n. 02, p. 41-54, 2008.

\_\_\_\_\_; MARTIN, Lenore. Making Sense of Turkish Foreign Policy in the Middle East under AKP. **Turkish Studies**, v. 12, n. 04, p.3569-587, dez. 2011.

AKYURT, Ali; ÇAMAN, Efe. Caucasus and Central Asia in Turkish Foreign Policy: the Time Has Come for a New Regional Policy. **Alternatives Turkish Journal of International Relations**, v. 10, n. 02-03, p. 67-86, 2011.

ATLI, Altay. Turkic Council and Limits to Ethnic Unity in Eurasia. **Asia Times**. 2016.

AYTÜRK, Ilker. The Coming of an Ice Age? Turkish-Israeli Relations since 2002. **Turkish Studies**, v. 12, n. 04, p.675-687, dez. 2011.

BALCER, Adam. Between Energy and Soft Pan-Turkism: Turkey and the Turkic Republics. **Turkish Policy Quarterly**, v. 11, n. 02, p. 151-162, 2012.

BIROL, Baskan. Turkey-GCC Relations: Is There a Future? **Insight Turkey**, v. 13, n. 01, p. 159-, 2011.

BRONNER, Ethan. Israel and Syria negotiate as Turkey mediates. **New York Times**, New York, 21 mai. 2008.

BRYANT, Rebecca; HATAY, Mete. **Soft Politics and Hard Choices: an Assessment of Turkey's New Regional Diplomacy**.

BUZZAN, Barry; W, Ole. **Regions and Powers: the Structures of International Security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

CAGAPTAY. **Hamas Visits Ankara: AKP Shits Turkey's Role in the Middle East**.

DOVUTOGLU, Ahmet. Turkey's Foreign Policy Vision: an Assessment of 2007. **Insight Turkey**, v. 10, n. 01, p. 77-96, 2008.

FEDORENKO, Vladimir. **Turkey as Viewed from Central Asia**.

FRADKIN, Hillel; LIBBY, Lewis. Erdogan's Grand Vision: Rise and Decline. **Worlds Affairs**, v. 175, n. 06, mar-abr. 2013.

GRIGORIADIS, Ioannis. Turkey's Foreign Policy Activism: Vision Continuity and Reality Checks. **Southeast European and Black Sea Studies**, v. 14, n. 02, p. 159-173, 2014.

\_\_\_\_\_. **The Davutoglu Doctrine and Turkish Foreign Policy.**

GÜRKAYNAK, Esra. Turkey as a Third Party in the Israeli-Palestinian Conflict: Assessment and Reflections. **Perceptions**, v. 12, n. 01, 2007.

HATIPOGLU, Emre; PALMER, Glenn. Contextualizing Change in Turkish Foreign Policy: the Promise of the Two-Good Theory. **Cambridge Reviews of International Affairs**, v. 29, n. 1, p. 231-250, 2016.

HURSOY, Siret. Changing Dimensions of Turkey's Foreign Policy. **International Studies**, v. 48, n. 2, p. 139-164, 2011.

KANAT, Kilic. Theorizing the Transformation of Turkey Foreign Policy. **Insight Turkey**, v. 26, n. 1, p. 65-84, 2014.

KAZANTSEV, Andrey. **Fragile Central Asia.**

KUPCHAN, Charles. After Pax Americana: Begin Powers, Regional Integration and the Sources of the Multipolarity. **International Security**, v. 23, n. 2, p. 40-17, 1998.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment: Post-Cold War American Foreign Policy. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1991.

LAYNE, Christopher. The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Raise? **International Security**, v. 17, n. 4, p. 5-51, 1993.

MARTIN, Lenore. Turkey and Gulf Cooperation Council Security. **Turkish Studies**, v. 10, n. 1, p. 75-93, 2009.

NOLTE, Detlef. How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. **Review of International Studies**, v. 36, n. 4, p. 881, 901, 2010.

ÖNER, Selcen. Continuities and Changes in Turkish Foreign and Security Policy in the Twenty-First Century and the EU. In: CANAN-SOKULLU, Ebru (ed.). **Debating Security in Turkey: Challenges and Changes in the Twenty-First Century**. Plymouth: Lexington Books, 2013.

SÖZEN, Ahmet. A Paradigm Shift in Turkish Foreign Policy. **Turkish Studies**, v. 11, n. 1, p. 103-123, mar. 2010.

STRATTON, Allegra. Assad Confirms Turkish meditation with Israel. **The Guardian**, London, 24 abr. 2018.

TASPINAR, Ömer. **Turkey's Middle East Policies: between Neo-Ottomanism and Kemalism**.

ZAKARIA, Fareed. **The Post-America World**. New York: W. W. Norton & Company, 2011.

WALKER, Joshua. Learning Strategic Depth: Implications of Turkey's New Foreign Policy Doctrine. **Insight Turkey**. v. 9, n. 2, p. 32-47, 2007.

WALT, Sphen. **Taming American Power: the Global Response to U.S. Primacy**. New York: W. W. Norton & Company, 2006.

WHEELER, Thomas. **Turkey's Role and Interests in Central Asia**

YALVAÇ, Faruk. Strategic Depth or Hegemonic Depth? A Critical Realist Analysis of Turkey's Position in the World System. **International Relations**, v. 26, n. 2, 165-189, 2012.

# O ESTADO ISLÂMICO SOB A ÓTICA DA MÁQUINA DE GUERRA

*Valéria de Moura Sousa*

## **1 Introdução**

O Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS, em inglês) é um ator que ganhou notoriedade devido à sua capacidade de expansão e controle de territórios, além da violência frequentemente utilizada. O grupo beneficiou-se de um cenário de instabilidade no Oriente Médio, amplificado pela Primavera Árabe e pela guerra contra o regime de Bashar al-Assad, na Síria. No entanto, suas origens datam do início da década de 2000, após a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em sua tentativa de exportar a democracia, de forma a combater o terrorismo.

Ao analisar a natureza deste ator, estão presentes características tanto de um Estado, como de um ator não-estatal. O controle de territórios possibilitou ao grupo a exploração de atividades locais e a geração de receita, o que contribuiu para o estabelecimento de uma burocracia capaz de prover serviços à população. Por outro lado, o ISIS preservou características de insurgentes, principalmente na maneira pela qual conduz suas batalhas. Nota-se então pressupostos de hierarquização e de horizontalização das relações entre os membros do grupo.

Levando em consideração sua essência híbrida, este trabalho buscará avaliar a atuação do Estado Islâmico com o auxílio dos conceitos de máquina de guerra e zona autônoma temporária (TAZ), os quais

contemplam fundamentos de ação para uma guerrilha. Será feita uma revisão dos conceitos de máquina de guerra e TAZ, nas perspectivas de Deleuze e Guattari (1997) e Bey (2001), respectivamente. Concluída esta etapa, serão estudados o contexto em que surgiu o ISIS, e sua atuação de acordo com os conceitos revisados. Por fim, o trabalho apresentará as conclusões, de modo a demonstrar a presença de atributos tanto de uma máquina de guerra e da TAZ, como características de sua forma concorrente – o aparelho de Estado.

## **2 A Máquina de Guerra e a Zona Autônoma Temporária (TAZ): Bases Para a Ação da Guerrilha**

Deleuze e Guattari (1997) apresentam um elemento que coexiste com o Estado e a ele se opõe: a máquina de guerra. Esta é exterior ao Estado, o aparelho de captura, e está sempre buscando fugir dele, por meio de sua dinâmica própria. Os autores buscam explicar essa característica de exterioridade com o auxílio de fontes como a mitologia e os jogos de xadrez e go.

Deleuze e Guattari (1997) se utilizam das figuras mitológicas analisadas por Georges Dumézil para expor os elementos que compõem o Estado e a máquina de guerra. Como elementos principais do aparelho de Estado, têm-se os polos: do déspota ou rei-mago, comparado ao deus Varuna; e do legislador ou sacerdote-jurista, ilustrado pelo deus Mitra. Ambos funcionam de forma articulada para fazer com que surja um Estado e que este posteriormente se mantenha como um estrato que, para Oneto (1990), se trata de uma zona de interioridade com um centro definido. Ainda segundo o autor, tais polos permitem a formação de um aparelho que detenha as condições para dominar, utilizando-se de leis e ameaças.

Para Deleuze e Guattari (1997), neste aparelho que dispõe de soberania política ou dominação não está incluída a guerra, no sentido de que o Estado emprega internamente um tipo de violência diferente dela, quando atua por meio de policiais e carcereiros, por exemplo. Além disso, o Estado também possui um exército, o qual compreende apenas “uma integração jurídica da guerra e a organização de uma função militar”, sendo então uma peça do aparelho estatal (DELEUZE E GUATTARI, 1997, p.2). O exército não deve ser confundido com a máquina de guerra, pois esta é irreduzível ao Estado.

Como elemento de oposição ao aparelho de captura representado pelo Estado<sup>1</sup>, Deleuze e Guattari (1997) apresentam a máquina de guerra, equivalente ao deus guerreiro Indra. Ela apresenta um caráter efêmero, que atua sem preparação prévia e de forma autônoma, e constitui-se, segundo os autores, uma potência contra a soberania. De acordo com Oneto (1990), a máquina de guerra não se constitui como uma via alternativa ao Estado, uma vez que sua natureza é distinta deste.

Deleuze e Guattari (1997) apontam diferenças entre as estruturas do Estado e da máquina de guerra, comparando-as às regras de jogos como xadrez e go. Leva-se em consideração os movimentos das peças, suas relações e o espaço do jogo. Os autores identificam o xadrez como um jogo comparável às dinâmicas do Estado: as peças têm funções específicas e propriedades intrínsecas que determinam seus movimentos. Além disso, as relações de poder entre as peças resultam na interioridade do jogo, ou seja, está presente a hierarquia própria da estrutura do aparelho de Estado. O espaço em que se joga é fechado, com o objetivo de mover-se de um ponto a outro e ocupar um maior espaço com menos peças.

---

1 O processo de captura, conforme Deleuze e Guattari (1997), refere-se ao modo pelo qual o Estado atua. Para os autores, tal processo não envolve combate, e pressupõe ligação ou incorporação de elementos.

Em contraste, no go os peões não têm funções predefinidas nem atributos intrínsecos, o que lhes permite atuar de acordo com a situação em que se encontram: de tais características deriva-se sua exterioridade. As peças podem exercer diferentes funções, que são influenciadas de acordo com as características do ambiente: há maior liberdade e possibilidade de movimentos – cuja direção é definida simultaneamente aos deslocamentos – em face à rigidez com a qual se movem as peças do xadrez. O espaço deste jogo é aberto, o que permite um movimento perpétuo, sem ponto de partida ou chegada. Além disso, Deleuze e Guattari (1997) apontam que enquanto o xadrez é uma guerra institucionalizada, com front e retaguarda, nas partidas de go há uma guerra sem linha de combate, nas quais se evita o confronto direto.

Dessa forma, os autores identificam a presença das características do go na máquina de guerra. Nota-se então a desterritorialização das peças do jogo, cujos movimentos são livres, em contraste ao processo de fixação promovido pelo Estado, de caráter estratificado, que busca perpetuar seus domínios. Nesse jogo, o ataque dos peões pode irromper a partir de qualquer ponto, os quais não buscam a sedentarização em um espaço delimitado. Dessa forma, a desterritorialização relaciona-se com o nomadismo: a “máquina de guerra é a invenção dos nômades” (DELEUZE E GUATTARI, 1997, p. 22) e, segundo Hur (2012), a máquina se configura como um bando à margem do Estado. Além disso, como está em constante movimento oposto ao Estado, ela possui a capacidade de mutação, que garante sua sobrevivência.

Pode-se afirmar que a máquina de guerra é algo que antecede o Estado. Trata-se de mais um indício de sua exterioridade. Oneto (1990) ressalta que a oposição entre bandos e a forma do Estado é evidenciada pela etnologia. Ao citar Pierre Clastres, Deleuze e Guattari (1997) afirmam que sociedades primitivas, embora formassem um corpo social liderado por



um chefe, buscavam evitar a unificação política por meio de um Estado, valendo-se da guerra para tal. Assim, não é o Estado que combate a guerra, mas esta guerra que o combate. Segundo os autores,

Clastres considera que, nas sociedades primitivas, a guerra é o mecanismo mais seguro contra a formação do Estado: é que a guerra mantém a dispersão e a segmentaridade dos grupos, e o guerreiro é ele mesmo tomado num processo de acumulação de suas façanhas que o conduz a uma solidão e a uma morte prestigiosas, porém sem poder. Clastres pode então invocar o Direito natural, revertendo sua proposição principal: assim como Hobbes viu nitidamente que o Estado existia contra a guerra, a guerra existe contra o Estado, e o torna impossível. Disto não se conclui que a guerra seja um estado de natureza, mas, ao contrário, que ela é o modo de um estado social que conjura e impede a formação do Estado (DELEUZE E GUATTARI, 1997, pp. 5-6).

Outro fato derivado do nomadismo é que os grupos que compõem a máquina de guerra possuem uma ciência própria, uma lógica que difere daquela do Estado. De acordo com Oneto (1990), as ciências oficiais devem servir aos propósitos do Estado, e este, em contrapartida, as apoia. Nota-se que tais ciências buscam apresentar resultados com exatidão e, segundo o autor, ao interpretar a realidade de forma sólida e mensurável, elas favorecem a delimitação de espaços para ocupação do Estado. Além disso, por ser uma ciência teorematizada, existe uma racionalidade pressuposta, a qual aborda os problemas apenas como obstáculos que devem ser superados. Para Hur (2012), esta ciência busca elaborar modelos padrões que sirvam de base para a ação.

Já as ciências nômades, ou menores, são saberes locais que, como afirma Hur (2012), podem servir de fundamento para a máquina de guerra. A realidade, segundo a interpretação de tais ciências, não é algo

fixo, pois é constituída por fluxos, pelos quais se dá a ocupação disforme dos territórios. Em contraste ao modelo teoremático das ciências oficiais, o autor afirma que as ciências nômade possuem um teor problemático, pois sua natureza é questionadora e não buscam elaborar respostas padronizadas para todos os tipos de problemas. É notável o aspecto experimental nestas ciências, visto na capacidade que a máquina de guerra deve ter para se adaptar às diferentes situações.

O conceito de zona autônoma temporária (TAZ), elaborado por Hakim Bey, parte dos pressupostos que compõem a máquina de guerra. O autor define a TAZ como uma rebelião que não se envolve em combate direto com o Estado, e também possui caráter efêmero, já que se utiliza da tática de desfazer-se em um ponto para ressurgir posteriormente em outro, para evitar que o Estado a destrua – esta atuação implica na vantagem da invisibilidade, pois não deixa rastros e ressurgir de forma imprevisível. Conforme o autor, o estabelecimento desta zona é conveniente em momentos em que um Estado, mesmo onipresente e na posse de todos seus poderes, encontra-se repleto de rachaduras e fendas.

O nomadismo também é abordado pelo conceito da TAZ e, segundo Bey (2001), é uma fonte positiva para o surgimento da referida zona. Da mesma forma que a máquina de guerra, a TAZ é constituída por bandos, definidos como grupos abertos que atuam de forma horizontalizada e irregular; ou seja, agem de forma oposta à hierarquia preconizada pelo Estado. Dessa forma, a TAZ se constitui sob a forma de um rizoma, o qual, segundo Morais (2004), permite-lhe ser retomado após ser rompido. Além disso, para autor, o rizoma dispõe de uma capacidade de conexão que possibilita a ligação de um ponto a qualquer outro.

A capacidade de ressurgimento da TAZ relaciona-se à sua capacidade de desterritorialização, derivada do nomadismo, também presente no conceito de máquina de guerra. Segundo Bey (2001), apesar

da ocupação de todos os territórios no mapa por diversos Estados que reclamam soberania sobre espaços delimitados – ou seja, o fechamento do mapa –, isso não se constitui como obstáculo à formação da TAZ, uma vez que a desterritorialização pressupõe a ocupação irregular do espaço. Como o objetivo da zona, da mesma forma que a máquina de guerra, é escapar do controle do aparelho de Estado, ela é irreduzível a ele, pois tal controle só é possível sobre aquilo que tal aparelho consegue interiorizar. Ambos os conceitos não se limitam apenas à ocupação territorial, e também levam em consideração o campo das ideias.

A irreduzibilidade da zona autônoma temporária também é explicada a partir da diferenciação entre revolução e levante. Para Bey (2001), levantes não são apenas revoluções que falharam. A revolução resultará no retorno de um Estado que retomará a lógica de opressão e, conseqüentemente, abandonará os ideais revolucionários. Dessa forma, o levante é uma experiência temporária que, como argumenta Morais (2004), merece atenção pelo fato de permitir que se tenha a percepção de que algo mudou. Portanto, a TAZ opta por manter sua autonomia frente ao Estado.

Na sua discussão do conceito de zona autônoma temporária, Bey (2001) aborda o papel das redes de informação na tentativa de resistência à incorporação da TAZ pelo Estado. O autor divide tais redes em *net*, *web* e *contra-net*. A *net* abrange as transferências de dados e informações, cujo acesso pode ser restrito ou aberto a todos. Nota-se que no segundo caso está presente o aspecto horizontal da internet: surge então a *web*. Se os dados são trocados na *web* de forma clandestina e ilegal, o espaço em que esta atividade ocorre é denominado de *contra-net*, que é utilizada para sustentar a existência da TAZ. Pois, para o autor, a localização da zona é temporária e real no tempo, no espaço, e também precisa se estabelecer dentro da *web*.

Vale ressaltar que para Bey (2001), o uso da *web* não pressupõe necessariamente o uso de tecnologia da computação, já que um sistema de correios pode se constituir como uma rede de informação, devendo sua estrutura ser horizontalizada e aberta. Por outro lado, o conceito de *net* envolve o uso de computadores que, embora não sejam imprescindíveis para o surgimento da TAZ, são capazes de otimizar seu potencial e aumentar sua complexidade e significância.

A *web*, segundo Bey (2001), pode servir tanto de espaço para criação da TAZ, como de fonte de apoio logístico a ela. Dessa forma, o autor argumenta que a *web* constitui-se como um sistema de suporte, que pode compensar as desvantagens da falta de liberdade com duração e de uma localização estável, quando ela provê informações e permite o melhor aproveitamento do tempo e do espaço compactados em dados no campo virtual. A *web* também é um meio pelo qual a TAZ pode se defender ou desaparecer, além de ser o espaço de divulgação de seus valores. Nas palavras de Bey (2001),

(...) se a TAZ é um acampamento nômade, então a *web* ajuda a criar épicos, canções, genealogias e lendas da tribo. Ela fornece as trilhas de assalto e as rotas secretas que compõem o fluxo da economia tribal. Ela até mesmo contém alguns dos caminhos que as tribos seguirão só no futuro, alguns dos sonhos que eles viverão como sinais e presságios (BEY, p. 12, 2001).

Além disso, as perspectivas para o uso da *web* pela TAZ relacionam-se à capacidade de ressurgimento da zona em diversos pontos, em momentos posteriores. Para o autor, não é possível que a *net* oficial consiga conter a *web* ou a *contra-net*, dada a dificuldade de impedir o livre fluxo de informações.

Bey (2001) argumenta que a emergência da TAZ como uma tática radical depende de três condições. A primeira refere-se à liberação

psicológica, que pressupõe a compreensão dos indivíduos sobre as formas pelas quais são oprimidos e sobre ideias de caráter repressor. O autor afirma que a autonomia da TAZ só será possível se seus integrantes considerarem-se livres. A segunda condição diz respeito à expansão da *contra-net*, a qual deve ser usada como uma arma para a consolidação da TAZ, sendo necessária a incorporação do aspecto virtual ao aspecto físico. A última condição apontada pelo autor é que o Estado se desfça e se petrifique, dando lugar a um abismo de poder.

A guerrilha segue uma linha de atuação que converge com os princípios dos conceitos de máquina de guerra e zona autônoma temporária. Hur (2012) compara a lógica da guerrilha com a do partido político, no sentido de que ambos são instituições políticas, cuja estrutura lógica tem como objetivo ordenar experiências coletivas e compartilhadas, por meio de certo grau de formalização. O autor aponta que enquanto o partido apresenta uma estrutura hierárquica e autorizada pelo Estado a participar na disputa política, as guerrilhas buscam o poder valendo-se de formas criminalizadas por ele.

De acordo com Hur (2012), a via alternativa da guerrilha busca preservar sua autonomia frente ao Estado, rejeitando a luta política por meio institucional e optando por travar uma guerra irregular. Estão presentes os aspectos de desterritorialização e descontinuidade em relação às instituições estatais, que evidenciam o caráter da exteriorização da máquina de guerra, uma vez que as guerrilhas buscam evitar a incorporação pelo aparelho de captura.

A guerrilha difere do partido no que diz respeito à forma e espaço de atuação e estrutura interna. O partido, segundo Hur (2012), baseia-se em uma estrutura permanente, orientada pela hierarquia e por sua burocracia interna na tomada de decisão. Para o autor, o partido é uma instituição que, por operar com a autorização do Estado e com ele

compartilhar linhas comuns, reproduz e legitima a lógica do aparelho estatal, podendo ser considerados mini-Estados. Já a guerrilha é uma organização que atua de forma horizontalizada, o que flexibiliza suas possibilidades de ação. Hur (2012) aponta que os guerrilheiros atuam horizontalmente ao buscar estabelecer alianças com a população. Os partidos políticos, por outro lado, relacionam-se com o povo apenas em função da delegação e representação e, na disputa política, buscam apenas influenciar as massas para ocupar um lugar nos círculos de poder.

A partir da análise da estrutura do partido, Hur (2012) mostra que esta instituição atua de forma sedentarizada e verticalizada, dependendo de discussões e negociações para a tomada da ação política. Há uma forma fixa de comportamento a ser adotada em situações previstas e preestabelecidas. Em contrapartida, a tomada de ação pelos guerrilheiros depende do contexto em que se encontra: sua atuação, segundo o autor, é questão de vida ou morte, e a necessidade de reinventar-se está sempre presente. Além disso, outro contraste apontado pelo autor é que o partido atua no âmbito do plenário, enquanto a guerrilha atua em espaços abertos, urbanos ou naturais, de forma clandestina, sempre evitando conflitos diretos com as forças estatais. Percebe-se então aspectos do nomadismo no comportamento das guerrilhas, como a experimentação e a desterritorialização.

As guerrilhas, por sua vez, correm o risco de tornar-se uma instituição incorporada pelo Estado, pois, para Hur (2012), a guerrilha não é uma imagem oposta do Estado. O autor afirma que três condições contribuem para a reprodução da lógica de Estado em uma guerrilha: “(...) quando o desejo deixa de ser revolucionário e se fixa nos estratos, quando há a inversão do poder do desejo para o desejo de poder, ou quando há um grande sentimento de persecutoriedade (...)” (HUR, 2012, p. 61). Nota-se que a busca incondicional pela manutenção no poder contribui para que o movimento guerrilheiro seja capturado pela lógica do Estado.

### 3 Surgimento do Estado Islâmico e Sua Atuação Como Máquina de Guerra/TAZ

No contexto em que foi possível o desenvolvimento do Estado Islâmico, está presente a influência de fatores que datam da ramificação do Islamismo em suas correntes sunitas e xiitas, as quais, segundo Barata (2007), divergiam quanto ao direito de sucessão do Profeta Maomé no califado<sup>2</sup>. De acordo com a Munóz *apud* Barata (2007), esta divisão teve um caráter principalmente político, que depois estabeleceria suas particularidades religiosas. Essas vertentes disputam a defesa do “verdadeiro Islã”, que legitima a busca por seus objetivos políticos. A autora aponta que os sunitas se tornaram politicamente dominantes após essa divisão, e tal preponderância, em alguns países do Oriente Médio, ainda pôde ser observada até recentemente, como foi o caso no Iraque.

O Império Turco Otomano, conforme Oliveira (2014), governou o território do Iraque desde o século XIV até 1920, quando tornou-se um Mandado da Inglaterra. Durante a época do império e o controle britânico, segundo a autora, a minoria sunita do Iraque concentrou o poder político e militar. Posteriormente, esta concentração também é vista após 1968, quando o Partido Ba'ath assume o poder por meio de um golpe. Dessa forma, os sunitas estabeleceram privilégios relacionados a status, propriedade e posição em detrimento de outros grupos – principalmente a maioria xiita, excluída do poder desde a criação do Estado.

Com a invasão do Iraque pelos Estados Unidos em 2003, o cenário de participação política torna-se favorável aos xiitas. Segundo Oliveira (2014), o governo de Saddam Hussein, líder sunita que perseguia

---

2 Barata (2007) afirma que os sunitas defendiam que o sucessor do Profeta (o califa, chefe religioso e político) deveriam ser os veneráveis anciãos da tribo do Profeta. Já para os xiitas, segundo a autora, o direito de sucessão deveria pertencer a Ali – genro e primo-irmão do Profeta – e seus descendentes.

a população xiita, foi derrubado, com o argumento de desenvolver a democracia no país para combater o terrorismo. Assim, a predominância política da minoria sunita foi substituída pela ascensão da maioria xiita ao poder, por meio de autoridades interinas estabelecidas pelos EUA. Esta inversão, de acordo com a autora, alimentou ressentimentos na população sunita, que temia um tratamento revanchista por parte dos xiitas, os quais conviveram durante muito tempo sob um Estado opressor. Por outro lado, os xiitas eram relutantes em relação às tentativas de integração dos sunitas ao poder, receando o retorno aos tempos de repressão. Era visível, portanto, a satisfação dos xiitas com a ocupação externa, embora se opusessem à participação norte-americana no governo interino.

Neste cenário de desconfiança, foi possível o surgimento de grupos insurgentes, cuja maioria, segundo Oliveira (2014), tinha orientação sunita. Entre os grupos sunitas, encontrava-se o Jama Jama`at al-Tawhid wa al-Jihad (JTWJ), precursor do Estado Islâmico. O grupo, liderado por Abu Musab al-Zarqawi, já estava estabelecido no Iraque em 2003 e, como aponta Damin (2015), desempenhou papel fundamental na insurgência contra a ocupação estrangeira. O autor afirma que o JTWJ foi o responsável por três grandes ataques terroristas na cidade de Bagdá, e tiveram como alvos a embaixada da Jordânia, instalações da ONU e uma mesquita xiita. Os insurgentes detonaram carros-bomba nestes atentados, e esta prática repetiu-se em atentados seguintes. Nota-se que estes três atentados atribuem ao JTWJ características previstas pelo conceito de TAZ, uma vez que esta zona visa atacar as estruturas de controle, entre elas as ideias. No entanto, em momentos posteriores, o grupo também empregou ataques a alvos civis.

De acordo com Damin (2015), Zarkawi deixou claro seu posicionamento anti-xiita, e em seu discurso extremista, expõe a ideia de que os muçulmanos só seriam superiores quando judeus, cristãos e



xiitas fossem exterminados. Além disso, segundo Lister (2014), entre os alvos também estariam a comunidade internacional e a Jordânia. Dessa forma, durante o período da ocupação do Iraque, Lister (2014) afirma que Zarkawi visava combater as forças externas e, ao mesmo tempo, incitar um conflito sectário. Tais ataques criariam um contexto de desordem, do qual o JTJW poderia se utilizar para projetar-se como defensor da comunidade sunita, bem como estabelecer um Estado regido pelo Islã.

Em 2004, o JTJW tornou-se aliado da Al-Qaeda, sendo renomeado como Al-Qaeda no Iraque (AQI). Como mostra Damin (2015), um dos fatores que contribuíram para a formação desta aliança foi a percepção comum de que deveria ser estabelecido um califado que governasse os muçulmanos. Entre 2004 e 2006, a AQI aliou-se a mais grupos insurgentes e intensificou seus ataques, com destaque para o atentado à Grande Mesquita de Samarra, de orientação xiita, o qual fez com que xiitas contra-atacassem mesquitas sunitas. Dessa forma, Zarkawi teve seu objetivo de criar instabilidade alcançado. Como vimos, cenários caóticos são favoráveis à atuação de máquinas de guerra ou zonas temporárias autônomas, que não visam um confronto direto com o Estado ao utilizarem-se de táticas de guerrilha.

Após a morte de Zarkawi em 2006, os grupos que formavam a AQI declararam a intenção de estabelecer um Estado Islâmico do Iraque (ISI), liderado por Al-Baghdadi. Damin (2015) afirma que o ISI, devido a sua interpretação rígida do Islã e a sua atuação violenta, enfrentou a oposição não só dos xiitas, como também dos sunitas. Além disso, líderes da Al-Qaeda, segundo Calfat (2015), não concordavam com a concentração de ataques a alvos civis, o que contribuiu para o surgimento de tensões entre os grupos, que posteriormente se desvincularam em 2014. Assim, o ISI foi combatido não só pelas tropas norte-americanas – reforçadas por um acréscimo de tropas, denominado “*The Surge*” – como também pela

resistência sunita aliada a elas, conhecida como *Sunni Awakening*. Para Damin (2015), esta aliança possibilitou a diminuição da violência sectária, após o estabelecimento de um governo relativamente estável.

No entanto, a estabilidade no Iraque dependia da presença das tropas norte-americanas no país. As instituições e a força de segurança iraquiana, segundo Oliveira (2014) ainda não estavam consolidadas à época da retirada das tropas estrangeiras, além da continuidade da hostilidade entre os grupos sectários. Com o fim da ocupação externa em 2011, Damin (2015) considera que o primeiro-ministro Maliki adotou medidas autoritárias ao excluir sunitas e curdos da participação política e militar, bem como reprimir manifestações sunitas. Como resultado, houve aumento da violência sectária, e a perda de legitimidade do governo torna-se uma oportunidade para o retorno de grupos terroristas. O ISI buscou reorganizar sua estrutura, e atacou penitenciárias para libertar seus membros. Nesse período, as mesmas práticas de explosões com carros-bomba e ataque a oficiais foram utilizadas.

Além disso, Damin (2015) aponta que o contexto regional favoreceu a revitalização do ISI. A Primavera Árabe criou um vácuo de poder no Oriente Médio, e o grupo expandiu suas atividades para a Síria, atuando agora sob o nome de Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS). É visível não só a capacidade de aproveitar-se de contextos de instabilidade, como também as características de nomadismo e desterritorialização previstas pela máquina de guerra e pela TAZ, uma vez que o grupo foi capaz de ocupar territórios de forma irregular, por meio de movimentos livres que não podem ser contidos por fronteiras.

O ISIS conseguiu consolidar sua autoridade nas cidades que ocupa. Segundo Damin (2015), este controle permite que o grupo seja capaz de financiar suas estruturas burocrática e militar, por meio da exploração de atividades locais, bem como pela cobrança de impostos. Sob

as perspectivas da TAZ, esta atuação do ISIS vai de encontro à ideia de levante: a substituição das autoridades do Estado pelos membros da TAZ, para Bey (2001), pode resultar na volta das medidas opressoras do Estado. Por outro lado, durante sua tentativa de expansão do califado, auxiliada pelo contexto de instabilidade no Oriente Médio, o grupo mantém o aspecto de desterritorialização.

Nota-se que o ISIS possui uma capacidade de recrutamento expressiva, ao atrair não só residentes dos países do Oriente Médio, como também de países ocidentais. Seu contingente, de acordo com Calfat (2015), foi estimado pela Agência Central de Inteligência Norte-Americana em aproximadamente 31.000 combatentes no Iraque e na Síria, dos quais quase um terço são estrangeiros. Saltman e Winter (2014) apontam a importância do uso da Internet pelo ISIS para fins de recrutamento. Para os autores, a eficiência com que o grupo se utiliza de mídias sociais é sem precedentes. O grupo inovou no uso da *web* em quatro pontos: propaganda centralizada, disseminação global de ameaças, desenvolvimento de códigos e aplicativos, e mensagens descentralizadas. Os autores argumentam que a Internet não deve ser considerada a causa da radicalização, pois seu papel é catalisador no processo de expansão dos ideais, ao proporcionar fácil acesso a materiais de doutrinação e socialização. Nota-se então uma convergência a respeito do papel da Internet sob a ótica da TAZ, que, para Bey (2001), embora não seja imprescindível para o estabelecimento da zona, é um importante facilitador de sua expansão, ao propagar seus ideais.

#### **4 Conclusão**

É possível concluir que o Estado Islâmico possui um caráter híbrido: enquanto sua forma de combate pressupõe características da

tática de guerrilha, que remontam à máquina de guerra e à zona autônoma temporária, o controle de territórios entre 2014 e 2017 e o estabelecimento de uma autoridade tornou o grupo semelhante ao aparelho de Estado, dada sua capacidade de cobrar impostos e explorar atividades em tais territórios. Apesar da suposta sedentarização após investir no controle de cidades no Iraque e na Síria, o ISIS se manteve capaz de preservar algumas características da máquina de guerra e da TAZ. Pressupostos do nomadismo continuam a ser observados, visto que o grupo foi capaz de atrair recrutas de diversas nações – que vão além da região do Oriente Médio – e de formar um bando com relações horizontais e irregulares. Além disso, também é notável a capacidade de desterritorialização, uma vez que o grupo avançou irregularmente sobre territórios, principalmente cidades.

Portanto, o controle de territórios não implicou uma verticalização das relações entre os membros do grupo. Isso é visto na maneira pela qual o grupo conduziu seus ataques. Krieg *apud* Barfi (2016) aponta que os comandantes táticos do ISIS possuem ampla margem de manobra para improvisar, e a descentralização em sua estrutura militar permite que os combatentes iniciem operações sem a necessidade de autorização de superiores. Além disso, o ISIS possui uma alta capacidade de se adaptar aos contextos de batalha, sendo capaz de incorporar a experiência militar de oficiais que atuaram no regime de Saddam Hussein à condução da guerra insurgente.

O ISIS, da forma pressuposta pelos conceitos de máquina de guerra e zona autônoma temporária, buscou incessantemente escapar ao controle do aparelho de Estado xiita estabelecido com auxílio da ocupação externa no Iraque. Para tal, o grupo aproveitou-se de ressentimentos presentes entre as populações sunita e xiita, de forma a criar um contexto de instabilidade que lhe permitisse ser visto como protetor dos sunitas

e verdadeiro defensor do Islã. Tal percepção legitimaria sua atuação, e o grupo atuaria como uma guerrilha, ao buscar o apoio da população em um combate que evita o confronto direto com as forças estatais. Por outro lado, ao levar em consideração o controle de territórios e uma atuação que desempenha tarefas estatais, o ISIS estaria evoluindo para um Estado pós-revolucionário, cuja tendência, para Bey (2001), seria a retomada da repressão do aparelho estatal anterior à revolução.

## Referências

BARATA, Maria João. A oposição Sunismo/Xiismo enquanto fonte de tensão e conflito no Médio Oriente contemporâneo. Seminário de Geopolítica da Paz e dos Conflitos. Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra Coimbra, 2007.

BARFI, Barak. The Military Doctrine of the Islamic State and the Limits of Ba'athist Influence. **Ctc Sentinel**, New York, v. 9, n. 2, p.18-22, fev. 2016.

BEY, Hakim. Zona autônoma temporária. São Paulo: Conrad, 2001

CALFAT, Natalia Nahas. O Estado Islâmico Do Iraque E Do Levante: fundamentos políticos à violência política. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 6, n. 31, p. 6-20, 2015.

DAMIN, Cláudio Júnior. Surgimento e trajetória do Estado Islâmico. **Boletim Meridiano** 47, v. 16, n. 148, p. 26-33, 2015.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. Mil Platôs: capitalismo e esquizofrenia, vol. 5. Tradução: Peter Pál Pelbart e Janice Caiafa. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1997.

HUR, Domenico Uhng. Cartografias da luta armada: a guerrilha como máquina de guerra. **Mnemosine**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p.51-69, 2012.

LISTER, Charles. Profiling the Islamic State. Washington: Brookings Institution, 2014.

OLIVEIRA, Thaís Soares. **A exportação de democracia e a qualidade do novo regime: um estudo de caso do Iraque**. 2014. 89 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ONETO, Paulo Domenech. A nomadologia de Deleuze-Guattari. **Lugar Comum**, Rio de Janeiro, n. 23/24, p.147-161, 1990.

SALTMAN, Erin; WINTER, Charlie. Islamic State: The Changing Face of Modern Jihadism. Londres: Quilliam Foundation, 2014.

PARTE 4:

A ATUALIDADE DO PENSAMENTO  
ESTRATÉGICO





# TRIUNFO COMO MIRAGEM – OS EQUÍVOCOS EM TORNO DO CONCEITO DE VITÓRIA E SEU DEBATE<sup>1</sup> (1990-2017)

*Sandro Teixeira Moita*

## **1 Introdução**

O conceito de vitória nos conflitos modernos tem atravessado uma profunda crise, mais ligada aos desafios impostos pelos conflitos surgidos entre os anos de 1990 e 2017, com a suposta emergência de novidades nos campos de batalha: recursos tecnológicos não disponíveis anteriormente, a interligação com a rede mundial de computadores e ainda, grupos insurgentes que estariam operando diferentemente das guerrilhas dos séculos XIX e XX.

Como diante de tal cenário, em guerras nas quais grandes potências militares se envolveram nos anos de 1990 a 2017 com resultados inconclusivos para elas na melhor parte dos casos, ou insucessos flagrantes onde, a despeito de um poder militar massivo, foram incapazes de bater adversários mais frágeis, sem os recursos tecnológicos possuídos por estes

---

1 Para fins de esclarecimento, o presente trabalho tem o entendimento de tratar vitória como manifestação político-estratégica. Quando se tratar de outros níveis da guerra como o tático ou o operacional, ocorrerá a identificação de maneira a clarificar, como “vitória tática” ou “vitória militar”.

Estados, produziu um sério debate em torno da natureza da guerra e da estratégia (MARTEL, 2011).

De fato, embora alguns possam acreditar que na verdade existiria uma crise da teoria militar, sobre como conduzir operações, isso cai ao exame da literatura e dos depoimentos disponíveis. O que fica claro, no período cronológico que este trabalho busca tratar, é que há uma crise da prática da Estratégia, não do pensamento estratégico nem de seus conceitos, mas simplesmente uma série de distorções, realizadas por líderes políticos e militares, que decidiram pelo uso da força por parte do Estado sem examinar em alguns casos, condicionantes básicas das áreas onde se deram tal uso, como cultura, tradições ou mesmo os impactos geopolíticos que uma ação militar desencadearia. Ao que parece, tais elementos nem foram levados em conta no processo que precede e autoriza o uso da força. Isto leva a realidades como as vividas pela Alemanha nas duas guerras mundiais e os Estados Unidos no mundo contemporâneo, apenas para citar dois exemplos, nos quais há o gozo de uma capacidade tático-operacional sem paralelo frente a outros Estados, mas isto caminha junto a uma incapacidade estratégica (BARTHOLOMES, 2008).

Naturalmente, no meio disto há o conceito de vitória, que vem sofrendo duros ataques, sendo tratado como algo inalcançável, utópico, ou, quando possível, é tido como desassociado dos campos de batalha, independente da vitória militar – tratando-se de percepções e ideias (JOHNSON; TIERNEY, 2006). Assim, causa certo desconforto tal entendimento, se levada em conta uma perspectiva guiada pela teoria da Estratégia, em especial quanto ao pensamento de Carl von Clausewitz (1780-1831), para quem a guerra é algo de natureza política, logo, não podendo ser pensada fora desta dimensão – a guerra é um instrumento da política e feita com objetivos políticos (CLAUSEWITZ, 1984).

Desta maneira, o choque acima registrado apenas demonstra uma das formas como o conceito de vitória tem sido trabalhado no período que o trabalho busca cobrir. E, tal como o exemplo demonstrou, os choques entre pensadores ligados aos campos das Relações Internacionais e da Segurança com aqueles ligados aos campos da Defesa e da Estratégia têm produzido distorções e equívocos, ao se trabalharem temas conexos aos conflitos contemporâneos, o que somente expõe o raciocínio que abre este trabalho – o da crise da prática da estratégia (STRACHAN, 2005).

## **2 A Miragem**

Essa crise, como já dito, se dá pelas ações de líderes políticos e militares, e tem servido, inclusive, para gerar equívocos a respeito da natureza da vitória em conflitos que envolvam potências democráticas. Há uma série de fatores ligados à dinâmica interna de tais países, e que são decisivos para que se possa entender a má articulação de força militar pelos Estados: eleições, pressões internas quanto ao envio ou repatrio de tropas ou mesmo formas de mudar a atenção da opinião pública de crises políticas ou problemas econômicos que estejam afetando a vida da população. Portanto, uma intervenção militar articulada em torno da ideia de uma vitória, ajuda a criar ou recuperar taxas de popularidade e fornecer prestígio a governos. Mas, para tal, o conceito de vitória, por mais paradoxal que soe tal afirmação, não pode ser claro ou objetivo. Quem o define é a liderança político-militar do Estado em questão, afinal, se uma definição objetiva e clara existisse, isso não só daria à sociedade condições de debate quanto ao emprego da força, como também retiraria das mãos da liderança política certa liberdade de ação, implicando numa observação e fiscalização maior por parte da população (MARTEL, 2011).

Tal ambiguidade serve a propósitos diversos. E a ausência de um conceito bem definido ajuda mais a defender governos que fazem o mau uso da força militar do que, essencialmente, criar novas formas de pensar no campo estratégico. Isso ajuda a encobrir erros tais como planejamentos equivocados com preconceitos ou desconhecimento sobre povos, culturas e áreas de operações; incompreensão das complexidades da situação, que podem levar a perda de apoio interno e externo; violência no pós-guerra e paralisação do processo decisório, que pode gerar uma tragédia na política externa, cujas consequências podem ser muito duras para um Estado e especialmente para líderes políticos, já que um insucesso na guerra muitas vezes põe fim às suas carreiras (MANDEL, 2007).

Essa ambiguidade também é alimentada pelas múltiplas maneiras utilizadas pelos militares em seu linguajar: “a agressão foi derrotada”, “a capacidade inimiga de lutar foi enfraquecida”, “o status quo foi restaurado”. Tais expressões, embora sedutoras, não revelam tanto quanto se imagina e muitas vezes são usadas em defesa das ações militares em torno de objetivos políticos inatingíveis (MANDEL, 2007)

Outra razão que complica uma possível “visão” da vitória é que, para muitos autores e praticantes da estratégia, políticos e militares – devido ao envolvimento das potências ocidentais em conflitos no período de 1990 e 2017 em que muitas vezes o inimigo surgiu na forma de grupos guerrilheiros, atores não estatais motivados por razões que variavam desde a liberação nacional a questões religiosas, ligadas à imposição de um credo único para uma região ou mesmo para o globo – motivaram entendimentos a partir dos quais não será possível mais demarcar o triunfo sobre tais inimigos como foi feito com a Alemanha nazista, na Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Seria difícil demarcar na atualidade como um Estado conseguiu atingir seus objetivos usando da força, mesmo que se defendendo de uma agressão, como foi o caso dos Aliados naquela guerra (MANDEL, 2007)

Outro dado que complica a questão do estudo da vitória é também o fato de que poucas são as vezes em que um Estado consegue atingir seus objetivos antes do conflito. Uma vez iniciada a guerra, as realidades são alteradas, em alguns casos de maneiras profundas, o que acaba por mudar todo o esforço do Estado envolvido, que tem de lidar com uma série de problemas não considerados ou previstos, desde o trato da população de áreas ocupadas por suas forças militares no bojo da campanha contra o inimigo até questões de reconstrução de cidades. Esses problemas surgem da questão que os objetivos podem permanecer estáticos ou muito fluidos, e isto leva muitas vezes ao fim dos conflitos sem que os Estados ou outros atores tenham obtido aquilo que os levou a guerrear, no ambiente de incerteza e fricção que caracteriza um conflito, na acepção clausewitziana (MCMMASTER, 2008a).

No espírito da citação que abre esta seção, outros componentes tornam ainda mais complexo o debate do conceito de vitória: (1) o estabelecimento de uma métrica “custo-benefício”, essencialmente desenvolvida por assessores ou políticos; (2) a inerente subjetividade da própria noção de vitória, clara para uns e não para outros, no que pode-se estar tratando de vencedores ou vencidos, e; (3) uma tipologia da vitória, lançada como proposta por alguns autores, sem concordância entre si, mas com visões próprias da construção de um triunfo, e que concorrem para facilitar um pouco um árido debate. Embora aparentemente teórico, esse debate se trata de uma forma de avaliar e analisar as ações de um Estado no uso da força, revelando sua natureza prática, dado que, em todos os casos que podem ser utilizados, envolvem perdas humanas e materiais, danos a cidades e consequências de média ou longa duração (MCMMASTER, 2008b).

A métrica “custo-benefício”, embora aparentemente facilitadora, pois aparenta ter um caráter direto e conciso, prevê que é possível

estabelecer uma noção de vitória, julgando o esforço através de uma conta que envolve o gasto financeiro e as perdas humanas para dizer se um ator foi vitorioso ou não. Essa flexibilidade pressupõe certos elementos mais importantes que outros, em uma forma de considerar a guerra como atividade mais próxima do comércio ou da administração de empresas, quando ela é melhor caracterizada como uma coisa singular, com uma natureza própria. Além disto, o uso desta métrica implicaria em sério problema se for escolhido o julgamento de casos históricos onde um vencedor teve claramente mais perdas materiais e humanas do que o vencido, como na Frente Oriental da Segunda Guerra Mundial, onde a vitoriosa União Soviética teve muito mais baixas e perdas que a derrotada Alemanha nazista (MANDEL, 2007).

A falha da métrica acima tratada reside em muito por causa de outro ponto levantado: o da subjetividade da vitória. Complexo como pode ser, um exame acurado pode facilitar a entender como um triunfo é construído e se manifesta, de forma inescapável, visto que sucessos militares não necessariamente se traduzem em triunfos político-estratégicos, influenciando o reino das percepções. Isso não deve ser desprezado no campo das Relações Internacionais, em especial quanto ao prestígio e à imagem dos Estados e demais atores envolvidos em um conflito.

Essa subjetividade inerente deve ser também percebida quanto às interpretações legadas pelo tempo, sejam elas ditadas pelos sucessos obtidos pela força militar nos campos de batalha ou ainda em perspectiva, levando em conta como se processaram as consequências do conflito. Em ambas, há uma questão que surge rapidamente: do ponto de vista de que ator? Isto é importante pois guarda relação com elementos vitais, raízes fincadas no próprio conceito de vitória e que devem ser consideradas no trato de tal subjetividade: o tempo e a percepção (MANDEL, 2007).

A questão do tempo se apresenta pelas diversas miríades por ela apresentada no estudo de como se deu a vitória. Não há exatamente um único período considerado como chave para o fim de uma guerra, seja ele de curta ou longa duração. Se considerados casos como o da Alemanha nas duas guerras mundiais, a vitória dos Aliados sobre esta na Primeira Guerra Mundial perde um pouco de seu estofamento, uma vez que os alemães tiveram condições de voltar aos campos de batalha para tentar mudar o resultado daquele conflito vinte anos depois. O caso apenas ilustra os riscos que uma liderança política deve pesar na hora de fazer a paz, balanceado a tentação de terminar um conflito o quanto antes, o que pode fazer reemergir um inimigo ou ainda, desejando fazer com que este inimigo não se levante mais, acabe por prolongar uma guerra de maneira que os objetivos se tornam inalcançáveis.

Quanto à percepção, trata-se de algo mais complexo que o tempo, pois lida-se com algo que não é regido por um consenso ou mesmo significado. A percepção de um conflito, e, ainda mais a sua vitória, é algo totalmente diverso mesmo entre os beligerantes, e a natureza da luta e dos atores envolvidos tende a produzir diferentes perspectivas. Isto pode se dar porque, para alguns analistas, quem importa no estudo são os atores diretamente envolvidos no conflito e suas percepções. Para outros analistas, há que se alargar isto, colocando outros atores ou mesmo a comunidade internacional. Há ainda quem julgue a existência da vitória através das percepções das populações dos atores envolvidos, tanto de vencedores quanto de vencidos.

Ainda neste raciocínio, cabe tratar ainda de como as percepções se processam no caso de atores que não são Estados. Para estes, a lógica da guerra é diversa, e na qual muitas vezes estão impedidos de realizar uma ação como um Estado, de parar a guerra, aceitar as condições de vencedores, reconhecendo a derrota militar. Para um ator não-estatal,

reconhecer a derrota é muitas vezes abrir mão da própria existência, algo além do aceitável. Por isto, grupos guerrilheiros e outros tipos de atores não-estatais buscam evitar o choque com o poder militar de um Estado ao máximo, ao mesmo tempo em que o desgastam. Dada sua incapacidade, frente aos recursos que um país pode mobilizar, só resta ao ator não-estatal criar uma narrativa que consiga influenciar as percepções de maneira a mostrar que, a despeito de uma derrota militar, tal grupo é capaz de obter uma “vitória política” e, portanto, garantir sua sobrevivência (MANDEL, 2007). Mesmo Estados podem adotar tal conduta, como foi o caso do Vietnã do Norte e o grupo patrocinado por este, durante o conflito com os Estados Unidos pelo Vietnã do Sul (1964-1973): sofrendo muito mais baixas humanas e perdas materiais que os americanos, os vietnamitas sempre tiveram claro seu objetivo na guerra – liberação nacional e reunificação.

Ainda a considerar no reino das percepções, estão as questões das noções culturais de vitória, onde ela assume papéis diferentes, se comparadas. Em culturas onde o uso da força com propósitos político-militares seja mais corriqueiro, portanto, fortemente ligadas aos regimes de hegemonia e dominação, a vitória é o meio para manifestação destes, através da manifestação ofensiva no estabelecimento de um controle. Em outras culturas, menos acostumadas a recorrência da força, a vitória é percebida como uma maneira de, em casos extremos, sobrevivência, e em situações menos drásticas, de manutenção de soberania e afastamento de interferências estrangeiras, preservando seus costumes e modo de vida.

Também deve se notar, quanto às percepções de vitória, o fato de que o período de 1990 a 2017 observou poucos conflitos nos quais se caracterizam facilmente vencedores e vencidos no campo de batalha e quanto a objetivos político-estratégicos alcançados. A maior parte dos conflitos se caracteriza por um enfrentamento entre Estados e atores não-



estatais, onde os primeiros muitas vezes atuam com excelência operacional no campo militar, batendo um inimigo rapidamente, sem, no entanto, destruí-lo completamente. Exemplos são variados e apenas para ilustrar, um caso: a primeira fase da campanha liderada pelos Estados Unidos no Afeganistão, dentro da chamada “Guerra Global ao Terrorismo”, entre outubro de 2001 e meados de 2002, no qual forças americanas, com apoio de tropas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) impuseram perdas severas aos grupos terroristas Al Qaeda e Talibã.

Mas o sucesso tático não se traduz diretamente nos níveis político-estratégicos, e isto tem sido a tônica de tais enfrentamentos entre Estados e atores não-estatais. A excelência operacional ainda tem contribuído para criar outro problema grave quanto à percepção de sucesso: a chamada “doença da vitória”. Triunfos militares espetaculares em conflitos tendem a cristalizar ideias nas lideranças castrenses e nos altos níveis dos governos de que suas Forças Armadas são capazes de vencer quaisquer conflitos nos quais determinado país se envolva, e isto leva à desconsideração de aspectos diversos, que vão desde a geopolítica regional até mesmo a cultura local (KARCHER, 2003).

Essa “doença” tem alguns “sintomas”. O primeiro é a arrogância, na qual, embebedos no sucesso da última guerra, as lideranças militares e políticas enxergam que, como foram capazes de vencer um inimigo, serão capazes de bater outros que surjam, permanecendo estacionadas na celebração de sua proeza militar, o que constrói a noção esposada da invencibilidade do estamento militar de um Estado. Ao julgar que sua força é invencível, as lideranças começam a subestimar potenciais inimigos (KARCHER, 2003). Se há uma coisa curiosa que a História mostra, é o fato de que sempre que uma força militar foi tachada de “invencível”, sofreu fragorosas derrotas, fracassos que afetaram severamente o prestígio de um Estado, quando não mesmo sua própria existência.

Complacência é outro “sintoma”. Com a invencibilidade das forças militares assumida por suas lideranças, se deixa de lidar com questões básicas da segurança internacional ou mesmo do próprio desenvolvimento das Forças Armadas como o desenvolvimento de novas doutrinas, aquisição de equipamentos, melhora dos efetivos disponíveis e mobilizados. Ainda, não há inimigo capaz de interferir em planos e campanhas, pois os militares, dominados pela complacência, simplesmente não enxergam que o inimigo seja capaz de se opor à força militar daquele Estado. Nisto, as capacidades de inimigo são subestimadas, e análises sobre suas forças, equipamentos, formas de agir e cursos de ação são desprezadas ou descartadas (KARCHER, 2003). Muitas vezes as coisas acabam por se resumir a um espírito de “se funcionou antes, por que não funcionaria agora?”, o que leva a desastres militares, causados em muito pela arrogância e complacência.

Na dimensão das percepções, cabe, para além de todo o espectro já demonstrado acima, uma vastidão de nuances nelas incorporadas. A mensuração de como o público reage a uma crise ou conflito pode se dar por dois modelos analíticos complementares, que são a avaliação de pontos e o ajuste de resultados (JOHNSON; TIERNEY, 2003). Neles diversos atributos são postos de maneira a estabelecer como as percepções sobre um conflito se manifestam e ainda, a despeito dos fatos e dos paradigmas político-militares, como sucessos militares podem ser percebidos como derrotas, ou inversamente, como fracassos podem, com o tempo ou através de outras medidas, como propaganda, memória coletiva, política e tradições, se tornarem sucessos ou mesmo vitórias (JOHNSON; TIERNEY, 2006).

Há diversos exemplos para explicar os dois modelos, e para que o trabalho possa continuar seu fluxo lógico, aqui se usam dois casos. A experiência da Itália na Primeira Guerra Mundial ajuda a explicar a

primeira possibilidade: embora junto aos Aliados e vencedora da guerra, o país não atingiu seus objetivos políticos e logo a participação no conflito foi encarada pela população como desastrosa, e uma derrota – razões que ajudam a entender porque apenas quatro anos depois o Fascismo toma o controle do Estado italiano. Já para a segunda possibilidade, a retirada britânica em Dunquerque, na Bélgica, é um bom exemplo: tropas da Força Expedicionária Britânica ficaram cercadas pela manobra alemã, que basicamente dividiu os exércitos aliados na invasão dos Países Baixos e da França, em maio de 1940. Foi então realizada uma evacuação que previa o resgate de 50 mil soldados. Ao final da operação, mais de 338 mil soldados britânicos, franceses e belgas tinham sido resgatados, o que rapidamente foi caracterizado pela propaganda de guerra aliada como uma vitória, e assim ficou marcado na memória coletiva britânica, a despeito do comentário do primeiro-ministro Churchill de que as guerras não são vencidas com evacuações (JOHNSON; TIERNEY, 2006).

### **3 Equívocos Conceituais**

Controvérsias a respeito do debate conceitual sobre vitória são amplificadas pela questão das percepções, gerando equívocos que têm orbitado em torno do conceito. As teorias psicológicas ajudam a entender como as percepções constroem o caminho de tais equívocos, já que, normalmente, se manifestam como: leitura seletiva, ilusões e reforço cognitivo. A leitura seletiva surge quando se dá a ignorância de informações que contradizem ideias preexistentes. As ilusões se alimentam de supostos resultados positivos desejados, em lugar do realmente acontece. E o reforço cognitivo se processa mediante a busca de dados que reforcem as crenças existentes e ignorem novas realidades que possam por ventura surgir. Tais comportamentos já indicariam o caminho do fracasso em uma vida de

um cidadão comum, imagine assumidos por lideranças políticas em um conflito e como as consequências podem ser funestas (MANDEL, 2007).

Os equívocos, que surgem em meio aos comportamentos apontados acima, são diversos. Informativos, militares, políticos, econômicos, sociais e diplomáticos são alguns deles. É importante apontar que eles recaem sobre os vencedores, por mais irônico que isto possa parecer. Sem se prepararem para o pós-triunfo no campo de batalha, responsabilidades acabam por se tornarem fardos que o vencedor deve carregar e resolver as crises decorrentes disto, sob pena de perder, no plano político, o que foi obtido pela força militar a duro custo (MARTEL, 2008).

Equívocos de ordem informacional ocorrem quando o vencedor concede um peso superestimado a este domínio, partindo da assumpção de que a questão tecnológica pode ajudar a controlar um Estado vencido, e antecipar movimentos que surjam no decorrer de uma ocupação. A tecnologia acaba por tornar-se uma panaceia que seria capaz de resolver problemas estratégicos, ao ponto de que o vencedor pode crer ser apto a penetrar, desorganizar e mesmo neutralizar ou destruir redes inimigas, insurgentes sem levar em conta a capacidade de proteger sua própria rede de informações.

Desconsiderando o fato de que a questão tecnológica, em especial nos termos da chamada “guerra cibernética” tem se tornado cada vez mais acessível a Estados e atores não-estatais, um vencedor pode lançar um potente ataque com recursos cibernéticos, sem perceber que eles podem ser copiados, adaptados e utilizados contra o próprio vencedor ou seus aliados, dado o fato de que, graças à interligação da rede mundial de computadores, ataques são fáceis de serem lançados, mas dificilmente são contidos apenas em seus alvos originais.

A facilidade de acesso a novas tecnologias, bem como o barateamento de seu custo tem permitido a diversos países lançar

campanhas de desinformação por meio da rede mundial de computadores, podendo estar aliadas a ações desenvolvidas por grupos de mídia ligados ao ator que lança o ataque, sendo ele um Estado ou não. Saber utilizar tal recurso pesa tanto quanto o uso de armas convencionais. Embora a sedutora aparência de um ataque cibernético, em especial quanto a não produção de perdas, possa fazer com muitos políticos se decidam por usá-los em vez de formas mais convencionais de ofensiva, as reações desencadeadas podem ser extremamente danosas ao esforço do vencedor (MANDEL, 2007).

Os equívocos de natureza militar já foram tratados em parte acima. A questão da “invencibilidade” e a “doença da vitória” são algumas das manifestações destes equívocos. Elas aprofundam a ideia de que é possível com sucessos táticos resolver problemas estratégicos, transformar questões políticas por mera aplicação da força, como se a superioridade militar fosse capaz de ser traduzida em outras linguagens que não a força em si. Doutrinas acabam criando problemas de natureza política, como no caso da ofensiva americana durante a primeira fase da Segunda Guerra do Golfo (2003-2011). Por meio da aplicação massiva de seu poder de fogo contra o Iraque, naquilo que foi denominado de “choque e pavor”, os EUA destruíram praticamente toda a infraestrutura do país, e não permitiu uma negociação na qual os Estados Unidos pudessem sair do conflito como desejavam, rapidamente. Ao invés disso, as forças americanas permaneceram no Iraque realizando uma ocupação com muito desgaste, tanto pela insurgência que se estabeleceu, e cuja atuação provocou baixas humanas e perdas materiais.

A ocupação do Iraque pelas Forças Armadas dos Estados Unidos, em especial as tropas do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais, se elenca em outro tipo de equívoco militar: o de uma suposta flexibilidade possuída pelas forças militares, lidando com problemas diversos, fora de

sua esfera tradicional de atuação, como operações ofensivas ou de paz. Ao entender que os militares deveriam exercer o papel de atuar de maneira não coercitiva, a liderança política acaba por colocar um pesado fardo para o qual as Forças Armadas não estão aptas a lidar, e uma vez colocadas neste posto, as cobranças quanto à população da área ocupada são várias: mediação de conflitos, promoção de segurança, manutenção da ordem, aproximação com os civis e construção de uma sociedade (MANDEL, 2007). Os soldados acabam em posições diversas: de delegado de polícia a diplomata, tendo que resolver até mesmo como as padarias locais irão distribuir o pão. Treinados para a guerra, é lógico concluir que os militares não executarão tais múltiplas tarefas com a efetividade desejada tanto pela população quanto pelo seu próprio governo.

Equívocos de ordem política são diversos. Um de natureza proeminente é o do vencedor estabelecer uma relação casual entre seu sucesso militar e a possibilidade de mudança de regime político na sociedade vencida, desconsiderando totalmente como a política se organiza, e a influência da cultura e tradições na organização do Estado vencido. A desconfiança dos cidadãos do Estado vencido é outra componente que afeta seriamente qualquer esforço do vencedor, na tentativa de estabelecer um governo. Isso se alia ainda as grandes expectativas que surgem com o final do conflito. Progresso econômico, empregos, transformação política e estabilidade são algumas dessas expectativas, que, dependendo de como o vencedor proceda no trato com o vencido, não necessariamente serão atendidas.

Os anseios dos cidadãos do país vencido se ligam com outro equívoco político: uma vez derrotado o Estado vencido e ocupado, o vencedor acredita ser capaz de construir ou reconstruir instituições com rapidez, transferindo responsabilidades em pouco tempo, para organizações que, na maior parte dos casos, não estão aptas a atender as

necessidades básicas da sociedade e criam um ambiente de frustração que pode ser muito bem aproveitado por grupos insurgentes ou a serviço de outros Estados, de maneira a desgastar o vencedor diante da comunidade internacional. Considere-se também a corrupção, presente em todas as sociedades que passam pelo choque da guerra e da reconstrução, e que se fazendo presente no sistema político incipiente, acaba por contaminar a percepção popular a respeito do governo recém-instalado, e o deslegitima, tornando-o alvo de violência por parte de grupos insurgentes (MANDEL, 2007). Transferências aceleradas de poder e responsabilidade foram feitas pelos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão, o que causou sérios problemas ao seu próprio esforço de guerra, uma vez que os estados constituídos nestes países são frágeis e incapazes de atender as necessidades da população. Tal crença contrariou experiências americanas como a ocupação da Alemanha no pós-Segunda Guerra Mundial, no qual a transferência de poderes e responsabilidades foi feita de maneira dividida em fases, com algumas levando décadas, resultando em um país estável.

A economia também observa como os equívocos se processam. Neste campo, algo muito comum é a subestimação, por parte do vencedor, dos custos do pós-guerra. Reconstrução material e o estabelecimento das instituições envolvem muitas vezes gastos além do projetado, e ligando-se com os equívocos de ordem política, as lideranças do Estado vencedor tendem a crer que tal processo será rápido, desconsiderando que existe a necessidade para além do financeiro, em especial material e pessoal especializado. Tal pressa é também decorrente das pressões do público doméstico do vencedor, que não terá a compreensão de ver gastos públicos de monta iguais ou até mesmo superiores ao do esforço de guerra em prol da reconstrução do vencido.

Neste campo, há uma percepção, muitas vezes equivocada, de que o vencedor colherá benefícios econômicos substanciais advindos da

vitória. Os “espólios” prometidos podem ser um dos motivos que fez estourar o conflito, e lideranças políticas tendem a superestimá-los, ao passo que subestimam os custos da guerra e reconstrução. O acesso às riquezas prometidas pela vitória não é fácil, e na guerra contemporânea, uma ação espoliadora pode promover uma reação da comunidade internacional e os custos associados ao fim da guerra e a construção da paz podem facilmente consumir os tão desejados “espólios”, aliados a problemas no comércio internacional bem como razões internas do Estado vencido que afetem a distribuição dos recursos e sua utilização. Aqui a corrupção pode promover um real estrago, desviando recursos e mantendo a população sem acesso a necessidades básicas, o que impede a real construção de uma paz duradoura (MANDEL, 2007, p. 486). A ofensiva americana sobre o Iraque na Segunda Guerra do Golfo ilustra bem isto. A liderança política dos Estados Unidos acreditava que o retorno da vitória sobre aquele país promoveria ganhos econômicos sem paralelo. Entretanto, o gasto de reconstrução empenhado pelos Estados Unidos já passa de bilhões de dólares, e parte dos trilhões gastos com a guerra foi perdido nos esforços de reconstrução mediante corrupção e ineficiência.

Há equívocos também no campo social, que se manifestam de maneira grave. Um deles é o fato do vencedor crer, em especial potências ocidentais, na possibilidade de mudanças sociais que se sigam a um triunfo militar, com a adoção de novos valores sociais sobrepondo-se a valores tradicionais, o desaparecimento de ressentimentos entre grupos populacionais ou etnias que compõem a população do país vencido bem como o retorno de massas de refugiados geradas pela guerra. Tal ignorância é comum em tais potências, e parte em muito das ilusões identificadas pelo trabalho.

Isto se junta a outra ignorância típica: o desconsiderar da desorganização social quando de uma ocupação e pior, o caos social que,



se o vencedor não realizar uma ocupação que leve em conta as diversas dinâmicas impostas pelo conflito, como ressentimentos entre grupos sociais, a dificuldade da sociedade vencida em lidar com a derrota, o trato com o ocupante e as dificuldades do estabelecimento de uma nova ordem social. Ações de Estados e atores não estatais podem complicar ainda mais o complexo quadro, em especial se atuando juntos contra o esforço do vencedor de estabilizar a situação social, promovendo sério passo na direção da paz (MANDEL, 2007, p. 486-7). Um bom exemplo disto se dá com o estudo da atuação de Israel no sul do Líbano entre 1982 e 2000, quando o país retirou suas tropas do vizinho. A atuação da Síria na promoção de um grupo insurgente local, o *Hizbullah*, ajudou a tornar ainda mais complexa a situação da sociedade libanesa e tornou a ocupação israelense insustentável pelos elevados custos políticos e econômicos envolvidos.

Por fim, os equívocos de ordem diplomática ajudam a fechar o quadro estabelecido por este ponto do trabalho. A crença de que a resolução de um conflito pode influenciar outros ou ser usada de modelo é um equívoco praticado por vencedores ao longo do período. As garantias que o vencedor pode fornecer para que o arranjo da paz possa ser mantido acaba por se tornar uma incógnita no cenário internacional, dada a falta de valores globais no que tange à segurança internacional. E há ainda a reação de outros Estados de que o vencedor possa estar se valendo do processo para securitizar uma determinada agenda e promover intervenções futuras em torno de um determinado tema (ALBERT; BUZAN, 2011). Uma forma de ver isto foi a atitude dos Estados Unidos em crer que suas operações no Iraque desencorajariam Irã, Síria e Coreia de Norte de atuar de maneira a afetar interesses norte-americanos, quando na verdade, estes países aceleraram seus esforços para resistir a pressões dos Estados Unidos.

Parte dos equívocos diplomáticos também residem na ideia de que os tratados e institutos que põe fim a um conflito serão mantidos através

da atuação do vencedor na arena internacional, buscando construir um consenso positivo em meio a comunidade internacional, desconsiderando a fragilidade dos governos vencidos, que podem ser substituídos por outras lideranças. Estas, desgostosas com a derrota, procuram fragilizar ou implodir o compromisso firmado com o vencedor, contando para isto com a insatisfação popular ou mesmo o apoio de outros Estados ou atores não-estatais que simpatizem com a população vencida por razões de ordem política, cultural, étnica ou mesmo religiosa. A própria realidade da situação internacional pode mudar drasticamente em um curto prazo de tempo, o que acaba por fazer com o próprio vencedor não se preocupe mais em afirmar o compromisso firmado (MANDEL, 2007).

#### **4 Conclusão: a Falta de Diálogo Estratégico**

O horizonte de definições do conceito de vitória é algo que segue sendo construído, em parte por causa da crise da prática da estratégia, identificada por este trabalho. O debate tem rendido algumas produções que devem ser notadas para que haja um consenso em torno do conceito. O trabalho teve como finalidade o de elencar alguns dos problemas que orbitam em torno do conceito, e que impedem a apreciação dele levando em conta as questões político-estratégicas para um emprego de força militar adequado às realidades de um Estado, com objetivos que possam ser claros a despeito das dificuldades impostas pela própria natureza da guerra.

Tais apontamentos mostram como se dá a crise na prática da estratégia apontada pelo trabalho, e considerada uma hipótese para que o debate sobre o conceito de vitória tenha primeiro que identificar as fragilidades e equívocos que causam dificuldade na articulação conceitual. No contexto atual dos conflitos, ao invés da utilização do pensamento

estratégico com viés reflexivo, são preferidas fórmulas deterministas que têm a finalidade de identificar o sucesso através de métricas que não exprimem os componentes de uma vitória no nível político-estratégico (LARSEN, 2014). Estas fórmulas desconsideram as realidades históricas, as intenções das lideranças de vencedores e vencidos, aspectos econômicos, culturais e sociais, contribuindo para as ilusões armadas que produziram insucessos e que, ao invés de triunfos romanos, parecem-se mais a malfada e trágica expedição ateniense a Siracusa (415-413 a.C.), fornecedora de exemplo para os problemas ilustrados por este trabalho e tão cheia de paralelos com as ações das potências ocidentais entre 1990 e 2017, que na ânsia de atingir a vitória, acabam por observá-la como mera ilusão, lidando com uma realidade de fracassos político-estratégicos.

## **Referências**

ALBERT, M.; BUZAN, B. Securitization, sectors and functional differentiation. **Security Dialogue**, v. 42, n. 4-5, p. 413-425. 2011.

BARTHOLOMEES, J. B. Theory of Victory. **Parameters**, v. de Verão, p. 25-36. 2008.

BETTS, R. K. **Is Strategy and Illusion? International Security**. v. 25, n. 2, p. 5-50. 2000.

BIDDLE, S. **Military Power – Explaining Victory and Defeat in Modern Battle**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

CLAUSEWITZ, C. V. **On War**. 2ª Ed. Tradução para o inglês de Michael Howard e Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1984.

GRAUER, R; HOROWITZ, M. C. What Determines Military Victory – Testing the Modern System. **Security Studies**, v. 21, n. 1, p. 83-112, 2012.

GRAY, C. S. **Defining and Achieving Decisive Victory**. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College Publications Office, 2002.

JOHNSON, D. D. P.; TIERNEY, D. Essence of Victory – Winning and Losing International Crises. **Security Studies**, v. 13, n. 2, p. 350-381, 2003.

\_\_\_\_\_. **Failing to Win – Perceptions of Victory and Defeat in International Politics**. Londres: Harvard University Press, 2006.

KARCHER, T. M. **Understanding the “Victory Disease,” from the Little Bighorn, to Mogadishu, to the Future**. Trabalho de Conclusão de Curso. Fort Leavenworth: School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, 2003.

LARSEN, K. K. **Substitute for Victory – Performance Measurements in Vietnam, the Gulf War, and Afghanistan**. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade de Copenhague, 2014.

LOO, B. F. W. Decisive Battle, Victory and the Revolution in Military Affairs. **The Journal of Strategic Studies**. v. 32, n. 2, p. 189-211, 2009.

LUTTWAK, E. On the Meaning of Victory. **The Washington Quarterly**, v. 5, n. 4, p. 17-24, 1982.

MANDEL, R. **The Meaning of Military Victory**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2006.

\_\_\_\_\_. Reassessing Victory in Warfare. **Armed Forces & Society**, v. 33, n. 4, p. 461-495, 2007.

MARTEL, W. **Victory in War – Foundations of Modern Military Policy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Formulating Victory and Implications for Policy. **Orbis**, v. 52, n. 4, 2008, p. 613-626.

\_\_\_\_\_. Victory in scholarship on strategy and war. **Cambridge Review of International Affairs**, v. 24, n. 3, p. 513-536, 2011.

MCMASTER, H. R. On War: Lessons to be Learned. **Survival: Global Politics and Strategy**, v. 50, n. 1, 2008a, p. 19-30.

\_\_\_\_\_. Learning from Contemporary Conflicts to Prepare for Future War. **Orbis**, v. 52, n. 4, p. 564-584. 2008b.

STRACHAN, H. The Lost Meaning of Strategy. **Survival: Global Politics and Strategy**, v. 47, n. 3, p. 33-54, 2005.



## Sobre os autores

**Aaron Campos Marcelino:** Bacharel em Relações Internacionais (UFPB) e mestrando no Programa de Pós-Graduação de Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI/UFPB). Membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB).

**Ana Carolina de Oliveira Assis:** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFPE). Mestre em Ciência Política (UFPE) Graduada no curso de Relações Internacionais (UFPB). Membro do Grupo de Pesquisa O Brasil e as Américas (UFPE) e do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB).

**Antônio Henrique Lucena Silva:** Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (2015). Professor da Faculdade Damas e Faculdade Estácio (Recife). Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB).

**Augusto Wagner Menezes Teixeira Jr:** Doutor em Ciência Política (UFPE) e pós-doutor em Ciências Militares (ECEME). Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB). Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx). Pesquisador do INCT-INEU. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB).

**Bruno Ferraz Nobre:** Especialização em Gestão de Manutenção em Aeronaves pela Universidade Estácio de Sá (em andamento). Especialização em Criminologia, Política Criminal e Segurança Pública pela LFG/Anhanguera - Uniderp (2014). Graduação em Direito pela Faculdade Baiana de Direito (2012).

**Fernanda das Graças Corrêa:** Pós-doutorado em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército Brasileiro. Doutorado em Ciência Política na área de concentração Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense. Atualmente, é Assessora na Assessoria de Planejamento Estratégico da empresa pública Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. – AMAZUL cedida à Escola Superior de Guerra.

### **Humberto Lourenção**

Professor Associado III da Academia da Força Aérea (AFA). Professor de Ciência Política do Programa de Mestrado em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Pós-doutorado em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME, 2015). Research Fellow na National Defense University (NDU, 2013). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, 2007).

**Marco Tulio Delgobbo Freitas:** Graduação em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2004) e mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (2008).

**Marco Túlio Souto Maior Duarte:** Graduando do Curso de Relações Internacionais (UFPB). Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq). Membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI).



**Marcos Alan S.V. Ferreira:** Doutor em Ciência Política (UNICAMP). Professor do Departamento de Relações Internacionais e dos Programas de Pós-Graduação em “Ciência Política e Relações Internacionais” e “Gestão Pública e Cooperação Internacional”. Pesquisador da British Academy (2018-2019), vinculado à Universidade de Manchester (Newton Grant).

**Peterson Ferreira da Silva:** Doutor em Relações Internacionais (IRI-USP) e professor do campus Brasília da Escola Superior de Guerra (ESG). Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx, 2016-2018).

**Sandro Teixeira Moita:** Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Professor de História Militar, Estratégia e Geopolítica na mesma instituição.

**Valéria de Moura Sousa:** Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB). Bacharel em Relações Internacionais (UFPB). Membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB)

**Vladimir Monteiro dos Santos:** Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB). Bacharel em Relações Internacionais (UFS).

EU

Este livro foi diagramado pela Editora da UFPB em 2019.  
Impresso em papel Offset 75 g/m<sup>2</sup>  
e capa em papel Supremo 250 g/m<sup>2</sup>.