

PPGEST - UFF

HOPILOS

Revista de
Estudos Estratégicos e
Relações Internacionais

vol. 5 N. 9 - 2021

ISSN: 2595-699X



HOPLOS

Revista de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais

ISSN 2595-699X

v. 5 n. 9

Jul. – Dez. 2021

Niterói - RJ



A “Hoplos” é a revista discente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST), vinculado ao Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF). Com periodicidade semestral, ela constitui um espaço plural de análise e discussão sobre temas que permeiam Estudos Estratégicos, Relações Internacionais e Ciência Política. Recebendo colaborações em sistema de fluxo contínuo e para a criação de dossiês temáticos, a revista publica artigos acadêmicos e resenhas de obras de edição recente e tem como principal objetivo a divulgação da produção de pós-graduandos/as e pesquisadores/as dessas áreas. Os textos recebidos são analisados em sistema de *blind review* e publicados mediante recomendação do Conselho Editorial.

Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF)

Diretor: Prof. Dr. Vagner Camilo Alves
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Adriano de Freixo
Vice-Coodenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Thiago Rodrigues
Chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – DEI: Prof. Dr. Gabriel Passetti

EQUIPE EDITORIAL:

Editor-chefe: Danilo Sorato
Comitê Editorial: Aline Vasconcelos Athayde, Ivan de Padua, João Gabriel

Pestana Carreiro, Luana Fonseca Roque,
Pedro Henrique Miranda Gomes
Editoria de Redação: Fabiola de Jesus Barros, Isabella Silvano Vieira Alves
Editoria de Comunicação: Karime Ahmad Borrasci Cheaito, Ramon Simões Visentin Schettino
Editoria de Leiaute: Karime Ahmad Borrasci Cheaito
Projeto Gráfico: Viviane de Oliveira
www.vivinhauliveira@gmail.com

CONSELHO EDITORIAL

Adriano de Freixo (UFF)
Américo Alves de Lyra Júnior (UFRR)
Ana Penido (Unesp)
Érica Winand (UFRN)
Fernando Brancoli (UFRJ)
Francine Rossone (UFF)
José Pedro Zúquete (Universidade de Lisboa)
Mônica Leite Lessa (UERJ)
Rafael Rossotto Ioris (University of Denver)
Rodrigo Perla Martins, (FEEVALE-RS)
Sabrina Medeiros (EGN)
Sílvia Nogueira (UEPB)
Suhayla Khalil (FESP-SP)
Suzeley Khalil (UNESP)
Thiago Moreira Rodrigues (UFF)
Williams Gonçalves (UERJ)

CONTATO

Instituto de Estudos Estratégicos - INEST Universidade Federal Fluminense – UFF Campus do Valonguinho – Alameda Barros Terra, S/N – 2º andar. Centro – Niterói – RJ. CEP. 24020-150 E-mail: revistahoplos@gmail.com
ISSN 2595-699X





SUMÁRIO

EDITORIAL

Comitê editorial.....7

ARTIGOS

O CONCEITO DE CENTRO DE GRAVIDADE: SEU EMPREGO COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO NOS EUA E BRASIL

Ricardo Antonio Cazumba.....9

HÁ UM “ELEFANTE NA SALA”? UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES CONTEMPORÂNEAS ENTRE BOLÍVIA E CHILE EM TERMOS GEOPOLÍTICOS

Stephanie Braun Clemente; Ana Carolina Dias Terra.....32

PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES NOS DOCUMENTOS DE DEFESA BRASILEIROS

Angela Nogueira Neves; Julia Lucena de Souza Nishio; Jairo Farias Júnior; Tássio Franchi.....48

OS CONTORNOS EPISTEMOLÓGICOS DA CULTURA ESTRATÉGICA: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA

Carlos Alberto Leite.....70

O PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL COMO UMA QUESTÃO DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

Renata Pavão dos Santos.....92

RESENHAS

A CHINA VENCEU? O DESAFIO CHINÊS À SUPREMACIA AMERICANA

Felipe Augusto Haiermann.....109

NAS TRINCHEIRAS DO OCIDENTE: LIÇÕES SOBRE FASCISMO E ANTIFASCISMO

Sérgio Schargel.....112

**UN PEACEKEEPING DOCTRINE IN A NEW ERA. ADAPTING TO
STABILISATION, PROTECTION AND NEW THREATS**

Victoria Motta de Lamare França.....115

**OS MILITARES E O GOVERNO JAIR BOLSONARO: ENTRE O
ANTICOMUNISMO E A BUSCA PELO PROTAGONISMO**

Rafael Polari de Alverga Kritski.....118

**ESTADO DE EXCEÇÃO: A FORMA JURÍDICA DO
NEOLIBERALISMO**

Pollyana Labre Andrade.....121





EDITORIAL

É com imenso prazer que a Revista Hoplos lança sua nona edição. Como em nossa edição passada, a continuação da pandemia de COVID-19 fez com que todos os trabalhos permanecessem à distância e sem ainda conhecer nossos colegas pessoalmente. Contudo, o avanço da vacinação nos permite olhar para o futuro com mais otimismo e com a esperança de em breve estarmos de corpo presente no ambiente universitário.

No decorrer deste semestre, a Hoplos passou por uma reformulação quase integral de sua equipe, com novos editores-executivos, editores de comunicação, editores de redação e de leioute. Por esse motivo, agradeço em nome dos novos membros ao editor-chefe Danilo Sorato e ao editor-executivo Pedro Henrique Miranda Gomes pela paciência e atenção em ensinar o passo-a-passo de cada função que assumimos. Estendo os agradecimentos aos membros que não puderam permanecer na revista mas que, sem dúvidas, foram essenciais para a continuidade dos nossos objetivos, notadamente: a divulgação do conhecimento científico de qualidade.

Em busca de contribuir para o desenvolvimento da área de Relações Internacionais e Estudos Estratégicos, a atual edição é composta por dez trabalhos, sendo cinco artigos e cinco resenhas. Essas notórias contribuições advieram de pesquisadores e pesquisadoras de diferentes universidades do Brasil, que têm se debruçado sobre os mais diversos assuntos e expandindo o leque de temáticas, debates e diálogos concernentes a nossa área.

Para abrir a seção de artigos com uma pertinente contribuição teórica de Clausewitz, tem-se o trabalho *O Conceito de Centro de Gravidade*, de Ricardo Antonio Cazumba. Após, um artigo que traz uma análise contemporânea de uma das questões que permeiam a América-Latina, intitulado: *Há um “Elefante na Sala”? uma análise das relações contemporâneas entre a Bolívia e Chile em termos geopolíticos*, de Stephanie Braun Clemente e Ana Carolina Dias Terra. Em seguida, um estudo documental na área da Defesa Brasileira denominado *Planejamento Baseado em Capacidades nos Documentos de Defesa Brasileiros*, escrito por Angela Nogueira Neves, em coautoria com Julia Lucena de Souza Nishio, Jairo Farias e Tássio Franchi. O pesquisador Carlos

Alberto Leite contribuiu com um artigo que aprofunda questões teóricas dos Estudos Estratégicos, intitulado *Os Contornos Epistemológicos da Cultura Estratégica: uma abordagem comparativa*. Finalizando os artigos, tem-se a contribuição de Renata Pavão dos Santos, sob o título *O Primeiro Comando da Capital como uma questão de Segurança Internacional*.

A seção das resenhas é constituída por cinco trabalhos que apresentam, sob um olhar crítico, importantes obras para as Relações Internacionais e Estudos Estratégicos, sendo elas: *A China venceu? O desafio chinês à supremacia americana* (Felipe Augusto Haiermann); *Nas trincheiras do Ocidente: lições sobre fascismo e antifascismo* (Sérgio Schangel); *Un peacekeeping doctrine in a New Era. Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats* (Victória Motta de Lamare França); *Os Militares e o Governo Jair Bolsonaro: entre o anticomunismo e a busca pelo protagonismo* (Rafael Polari de Alverga Kritski); e, por fim, *Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo* (Pollyana Labre Andrade)

Boa leitura,
O Comitê Editorial.





**Ricardo Antonio
Cazumba**

Doutorando em Estudos Estratégicos no Programa de Pós-graduação do INEST-UFF, Mestre em Estudos Estratégicos pelo mesmo programa, e licenciado- bacharel em História pela Universidade Santa Úrsula. O Autor é Oficial da reserva do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil e é membro do Grupo de Pesquisa de Estudos da Guerra da Escola Superior de Guerra (ESG), onde foi instrutor no período de 2017-20.

O CONCEITO DE CENTRO DE GRAVIDADE: SEU EMPREGO COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO NOS EUA E NO

BRASIL

THE CONCEPT OF CENTER OF GRAVITY: IT'S USE AS A PLANNING TOOTL IN THE USA AND BRAZIL

RESUMO: O artigo tem por objetivo apresentar como o conceito de Centro de Gravidade (CG), presente na obra Da Guerra, foi incorporado à doutrina militar brasileira, particularmente à Doutrina de Operações Conjuntas, de forma acrítica. O conceito, como é demonstrado, não sofreu o profundo debate necessário antes dessa incorporação, se convertendo em ferramenta de planejamento e empregado em situações operacionais totalmente descoladas de sua destinação original. Para atender esse objetivo, no artigo analisam-se referências originais contidas na obra, buscando-se caracterizar como o autor entendia o conceito e os seus limites. Desenvolve-se, também, um esforço de reconstrução do contexto histórico e social em que o conceito de CG passou a atrair a atenção das forças armadas dos Estados Unidos. No texto são apresentadas as principais tentativas de operacionalização do conceito, indicando-se as concordâncias entre os principais autores e as divergências. O artigo atenta para as consequências do consumo acrítico e descontextualizado de ideias e conceitos militares do centro internacional por países detentores de experiências totalmente distintas.

Palavras-Chave: Clausewitz; Centro de Gravidade; Doutrina.

ABSTRACT: The article aims to present how the concept of Center of Gravity (CG), present in the work Da Guerra, was incorporated into the Brazilian military doctrine, particularly into the Doctrine of Joint Operations in an uncritical way. The concept, as shown, did not undergo the necessary in-depth debate prior to its incorporation, becoming a planning tool in operational situations totally detached from its original destination. To meet this objective, the article analyzes original references contained in the work, seeking to characterize how the author understood the concept. An effort is also being made to reconstruct the historical and social context in which the concept of CG started to attract the attention of the US armed forces. The text presents the main attempts to operationalize the concept, indicating the agreements between the main authors and the divergences. The article pays attention to the consequences of the uncritical and decontextualized consumption of military ideas and concepts from the international center by countries with totally different experiences.

Keywords: Clausewitz; Center of Gravity; Doctrine.

1 Introdução

Alvo de críticas após a Primeira Guerra Mundial e alçado à centralidade do debate sobre a estratégia a partir da segunda metade do século XX, o pensamento de Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz tem, no meio militar, suscitado debates e divergências, particularmente em relação a um de seus conceitos: o de Centro de Gravidade (CG). Dentro de uma interpretação estreita de sua principal obra, que a entende como um “manual para compreender e conduzir a Guerra”, o conceito de CG se tornou atrativo na medida em que se entendia ser capaz de pontar uma maneira eficiente, com menos “atrição”, de enfrentar um inimigo e vencê-lo. Centrado inicialmente nas forças armadas dos Estados Unidos, o conceito foi incorporado por doutrinas militares de outros países e pela doutrina militar brasileira. No caso brasileiro sua incorporação ocorreu de forma acrítica, sem a devida compreensão do seu contexto de elaboração, sendo, inclusive, empregado de forma generalizada e fora de sua prescrição original.

Nesse sentido, considerando as limitações impostas a este artigo, pretende-se apresentar como o conceito de CG se apresenta no texto do “Da Guerra”, como ele foi operacionalizado pelo pensamento militar estadunidense e, no caso brasileiro, como o conceito vem sendo utilizado com profundas limitações e contradições. Para atingir essa propositura, o corpo do texto foi dividido em quatro partes, além dessa introdução e da conclusão. Em um primeiro momento (Seção 2) apresentar-se-á uma perspectiva geral da compreensão do autor sobre o fenômeno a guerra, necessária às devidas considerações que serão feitas sobre o conceito clausewitziano de CG na sequência. Ainda na segunda seção, pretende-se reconstruir o contexto histórico da redescoberta de seu pensamento pelos militares estadunidenses. Na terceira seção, o cerne consiste em esclarecer o que é o CG. Para tal, foram selecionadas algumas das vinte e oito referências ao termo encontradas no texto do “Da Guerra”. A análise dessas seleções possibilitará caracterizar como o autor compreendia o conceito. Na quarta seção apresentar-se-á os principais esforços de instrumentalização do conceito, dedicando-se especial atenção ao seu primeiro emprego no planejamento de uma operação militar pelos estadunidenses. Por último, tratar-se-á como o conceito foi incorporado pela doutrina militar brasileira e os problemas decorrentes da utilização de uma ferramenta epistemológica descontextualizada do pensamento original do autor e, como instrumento de planejamento, distante do contexto dos elaboradores de sua operacionalização.

Como foi explicitado, o objetivo central deste artigo é tratar de aspecto específico presente na principal obra do general prussiano: o conceito de Centro de Gravidade. Não é pretensão apresentar qualquer revisão bibliográfica da produção científica, nacional e

internacional, sobre a obra “Da Guerra”. O texto da principal obra de Clausewitz é fonte primária, como são tratados como fontes primárias os textos selecionados dos principais autores estadunidenses que se aventuraram em converter o conceito de CG em uma ferramenta de planejamento. Da mesma forma, os artigos brasileiros selecionados e apresentados no artigo para análise são entendidos, também, como fontes primárias. Foram escolhidos textos produzidos por militares, não acadêmicos, que trataram do emprego do conceito em operações de Garantia da Lei e da Ordem, com a particularidade de que seus autores participaram das operações de que tratam.

Cabe a consideração que persiste uma verdadeira lacuna na reflexão acadêmica brasileira sobre o conceito de CG, sua incorporação doutrinária e o seu emprego nos planejamentos operacionais.

A análise procedida orientou-se por uma abordagem dialética e pelo método de procedimento histórico.

2 Da Guerra: Críticas e Apropriações

Se existe um nome presente em toda reflexão abrangente sobre o fenômeno da guerra, sem dúvidas esse lugar pertence a Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz. Mais conhecido por sua obra inacabada e póstuma¹ “*Vom Kriege*” (Da guerra), como destaca Gerárd Chaliad, ao prefaciar sua obra “A campanha de 1812 na Rússia” (CLAUSEWITZ, 1994), Clausewitz foi um fabuloso historiador militar, com uma produção numerosa e pouco conhecida pelos militares em geral. A peculiaridade e a qualidade de sua produção em história militar devem-se ao olhar lançado sobre os seus objetos de pesquisa, especificamente os conflitos do século XIX. Em uma época em que a história militar era fundamentalmente descritiva, factual e focada na batalha e no heroico, o general prussiano buscava um entendimento amplo dos conflitos sob a perspectiva dos aspectos políticos, diplomáticos e militares. Seu nome ficou associado ao longo do tempo à máxima presente no livro I do “Da Guerra”, “A Natureza da Guerra”, especificamente no seu capítulo 1, que faz referência à relação intrínseca entre a política e a guerra: “A guerra é uma simples continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 1996, p. 27). Na abertura do capítulo fica evidenciada a distinção do olhar de Clausewitz sobre o fenômeno da guerra em contraste com os pensadores que o precederam e que foram seus

¹Clausewitz morreu em 16 de novembro de 1831. Os manuscritos foram escritos após o término das Guerras Napoleônicas (1803-15), no período de 1816-30. Contudo, o autor não concluiu seu trabalho, o qual foi publicado após sua morte por sua mulher Marie von Clausewitz, entre os anos 1832 e 1834 e em volumes. (STRACHAN, 2008, p. 71).

contemporâneos². A análise do oficial manifesta o emprego de método científico, de método de abordagem. O autor declara como o seu objeto foi tratado, primeiro por seus principais elementos, depois por suas partes constitutivas e por final as conexões internas. Como ele mesmo declara, sua abordagem parte do simples ao complexo. Clausewitz manifesta empregar a abordagem indutiva em seu esforço de reflexão, mas pode-se afirmar que existe um potencial dialético em como trata o fenômeno da guerra, já que trata das relações dinâmicas entre o particular e o geral, entre o que é singular e o geral.

No livro I, Clausewitz (1996, p. 7) apresenta os conceitos fundamentais de seu pensamento. Define a guerra como essencialmente um ato de força, de violência, para dobrar a vontade do inimigo. Identifica que a forma assumida por essa violência e a sua intensidade variam, em função do momento histórico, logo, se determinadas sociedades em uma determinada época restringem essa violência, tal não se deve às características ontológicas do fenômeno guerra, mas sim aos fatores encontrados no ambiente social e histórico em que se encontram inseridos os Estados. A guerra não deve ser entendida como um fato em si mesmo, como um fato isolado (*Ibid.*, p. 12), pois existiriam fatores anteriores a ela. A guerra é política, sob a forma de violência. Como política, atende objetivos políticos, assim, é um instrumento para se alcançar algo. Logo, a guerra deve partir de uma decisão racional, da avaliação dos meios e recursos disponíveis e de sua capacidade de atingir os objetivos políticos.

Entendida a guerra como um choque de vontades, as ações desencadeadas por um dos contentores ocasionarão uma resposta, pois o adversário não é algo inerte, tem vontade própria. A resposta implicará em uma violência maior, buscando-se superar o opositor. Essa ação e reação conduziram a um resultado catastrófico, no qual o objetivo político seria engolido por um escalonamento contínuo da violência. No entanto, para o autor essa guerra, que denomina por Absoluta, é uma abstração. Essa guerra que contrasta com a Guerra Real, existiria quando os objetivos políticos se confundem com a finalidade militar. Isso ocorreria, por exemplo, quando a guerra estabelece como objetivo a aniquilação do inimigo. Nesse caso, a guerra passa a ser alimentada por ela mesma, tornando-se Absoluta (*Ibid.*, p. 25).

Ironicamente, o esforço intelectual promovido pelo general prussiano para compreender o fenômeno da guerra e as ferramentas conceituais que desenvolveu foram posteriormente

²Durante sua vida, Clausewitz teve embate com dois autores militares: freiher Heinrich Dietrich von Bülow (1757-1807) e Antoine-Henri Jomini (1779-1869). O primeiro entendia que a guerra pudesse ser desenvolvida em termos de fórmulas matemáticas e que era possível identificar leis imutáveis da estratégia da guerra. Jomini, por sua vez, compartilhava a ideia de que existiam leis imutáveis da estratégia, e as sistematizou nos famosos “princípios da guerra”, os quais, com algumas variações, estão presentes nas doutrinas das forças armadas contemporâneas.

qualificadas como “escritura filosófica” por Alfred von Schlieffen³ e como “bruma filosófica e política” pelos militares franceses antes da Primeira Grande guerra (ARON, 1986, p. 9).

A obra “Da Guerra” teve baixa penetração no meio militar após a sua publicação. Sua primeira edição, com mil exemplares, por exemplo, viria a se esgotar apenas após 20 anos (*Ibid.*). A obra foi publicada após a sua morte em alemão, língua pouco dominada pelos europeus na época. Seu texto é descoberto pelos militares, particularmente pelos franceses, após as rápidas e efetivas vitórias prussianas nas guerras contra os dinamarqueses (1864), os austríacos (1866) e os franceses (1870), custando aos últimos a perda dos territórios da Alsácia-Lorena. A declaração do Marechal de Campo prussiano Helmuth Karl Bernhard, Graf von Moltke,⁴ de que, além das obras de Homero e da Bíblia, “Da Guerra” era a obra que mais o havia influenciado despertou o interesse dos militares franceses em conhecer o pensador detrás das fantásticas vitórias prussianas (KEEGAN, 1995, p. 37). O próprio Ferdinand Foch⁵ teve acesso ao pensamento do prussiano e afirmou que sua obra indicava a importância do estudo da história militar como um instrumento para se compreender a natureza da guerra (STRACHAN, 2008, p. 20). Todavia, como destaca Shy (2001, p. 246), predominava entre os leitores franceses, ingleses e até alemães, no início do século XX, uma real incompreensão do texto que era considerado de difícil entendimento. Ao mesmo tempo, cabe assinalar que a influência dominante no pensamento militar do final do século XIX e início do XX era jominiana e não clausewitziana (PARET, 1975, p. 31 *apud* SHY, 2001, p. 247). Os leitores do “Da Guerra” rejeitavam a sua proposição que relacionava a guerra à política. Como destaca Paret (2001, p. 290), essa perspectiva manteve-se dominante até a década de 1930. Contudo, quando a Europa se vê envolvida em um conflito de grandes proporções (a Primeira Grande Guerra), mobilizando um número de indivíduos nunca antes visto, resultando em 20 milhões de mortos, a responsabilidade foi atribuída a Clausewitz e não a Jomini.

Um dos mais famosos críticos de Clausewitz e sua obra “Da Guerra” foi Basil Henry Liddell Hart, que em obras como “Estratégia: Aproximação Indireta”, publicada em 1941, e “O Fantasma de Napoleão”, de 1937, identificou em suas ideias a responsabilidade pelo atrito que marcou o combate durante a Primeira Guerra Mundial. É pertinente destacar que essa compreensão tem origem, em parte, em sua dificuldade em compreender a distinção entre os

³Chefe do Estado-Maior alemão no período de 1892-1906. Schlieffen concebeu o famoso plano militar que levou seu nome e que atendia a hipótese provável do Estado Alemão, em um conflito, viesse a enfrentar ingleses e franceses em uma frente ocidental e os russos em uma frente oriental.

⁴Chefe do Estado-Maior do IV Corpo do Exército prussiano. Comandou as operações militares na Guerra dos Ducados (1863-Dinamarca), na Guerra das Sete Semanas (1866-Áustria) e na Guerra Franco-Prussiana (1870).

⁵Ferdinand Foch (1851-1929) foi um general e acadêmico francês. Durante a primeira Guerra foi o Comandante-em-Chefe das forças aliadas no fronte oeste.

conceitos de Guerra Real e de Guerra Absoluta. Liddel Hart conferia ao general a culpabilidade pela crença predominante nas duas primeiras décadas do século XX de que a abordagem direta, o confronto, a concentração de forças e o número eram fatores vitais para a vitória. Entendia que Clausewitz havia rejeitado “[...] a ideia de que há uma maneira engenhosa de desarmar e vencer o inimigo sem grande derramamento de sangue e essa é apropriadamente a tendência da Arte da Guerra” (HART, 1982, p. 73). Em síntese, Liddel Hart defendia uma abordagem indireta das forças militares, privilegiando não a colisão dos exércitos, mas a manobra, a mobilidade e a capacidade (SHY, 2001, p. 251).

Liddel Hart não seria o único crítico do “Da Guerra”, nomes de destaque como Raymon Aron (*Pensar a Guerra*, 1976) e o historiador John Keegan (*Uma história da Guerra*, 1993) desenvolveram distintas críticas que não serão objeto de tratamento nesse artigo. Keegan, por exemplo, questionou o entendimento da guerra como continuação da política, contra-argumentando que Clausewitz ignorou que tratava de um fenômeno cultural, pois a cultura “[...] parece ser determinante de como os seres humanos se comportam [...]” (1995, p. 20). Por outro lado, seus textos seriam estudados no Leste nada menos do que por Lenin. Mais tarde sua obsolescência seria decretada por Stalin e, novamente, reabilitado durante o governo de Krushev.

Apesar de ter vivido um certo ostracismo após a dramática experiência da Primeira Guerra, Clausewitz nunca desapareceu completamente do debate sobre a guerra. Durante a Guerra Fria seu pensamento seria empregado na reflexão sobre o congelamento estratégico⁶ que se estabeleceu. “A intimidação nuclear deu à ameaça de guerra, e não à própria guerra, uma utilidade política e assim pôde ser tratada em termos clausewitzianos” (STRACHAN, 2008, p. 29).

Nos anos 80, os militares estadunidenses descobrem Clausewitz. A tradução do “Da Guerra” por Peter Paret e Michael Howard, em 1976, com comentários de Bernard Brodie, foi fundamental para a difusão de seu conteúdo. Logo surgiriam trabalhos amparados no pensamento do prussiano refletindo sobre a atividade militar estadunidense, particularmente na Ásia, como o *On Strategy: A critical Analysis of Vietnan War*, de Hammer Summer Jr. O pensamento de Clausewitz parecia iluminar a compreensão do “fracasso” estadunidense no Vietnã, particularmente com as interpretações militares que enfatizaram a trindade povo, exército e Estado. Cabe a consideração de que o prussiano fazia amplo uso de metáforas, sendo

⁶ O fato das potências antagonicas (EUA e URSS) deterem armas nucleares e se optassem por seu emprego acabaria conduzindo ao que se denominou por “destruição mútua assegurada” (MAD). Essa constatação levou a uma situação de congelamento estratégico.

esse o caso da trindade, que constitui apenas exemplos das abstrações violência, acaso e racionalidade, não devendo ser entendidas literalmente (MORAN, 2002, p. 27).

Colin Luther Powell⁷, como assinala Strachan (2008, p. 8), foi um dos militares estadunidenses que compartilhou o entendimento de que no “Da Guerra” podia-se encontrar explicações para o fracasso no Vietnã. Powell foi o grande arquiteto da adoção de uma interpretação específica do pensamento do prussiano. Essa interpretação, mais jominiana do que clausewitziana, fundava-se no entendimento de que Clausewitz era defensor do emprego da massa como o caminho para a vitória. As forças militares (meios de superfície, navais e aéreos) deveriam ser empregados de forma concentrada. Essa visão do emprego militar foi aplicada no Iraque e ficou conhecida como Doutrina Powell (1992). Essa concentração deveria ser direcionada para um ponto específico, que os militares estadunidenses haviam identificado nos textos do “Da Guerra”, algo intrigante que indicava a possibilidade da vitória ser atingida com rapidez e com a minimização de perdas por parte do atacante: o Centro de Gravidade (CG) do inimigo. Todavia, a escrita densa e complexa da obra não deixava claro como identificá-lo, o que resultou em distintas interpretações do conceito. Além da dificuldade de compreender o conceito, era necessário instrumentalizá-lo, desenvolver uma forma, uma metodologia de identificação do CG. Os esforços de instrumentalizar o conceito levaram à sua inserção na doutrina, no planejamento militar estadunidense. Posteriormente, o conceito e sua instrumentalização se espalharam pelas forças militares de todo o mundo.

3 O Centro De Gravidade

O que é o Centro de Gravidade (*Schwerpunkt*)? Não se trata de uma questão simples, já que Clausewitz desenvolveu muito pouco o conceito de forma objetiva em sua obra “Da Guerra”. A palavra aparece nas quase mil páginas da versão em português 28 vezes⁸. Em momento algum Clausewitz fornece uma conceituação formal do que viria a ser o CG. A leitura dessas poucas passagens, entretanto, permite sim reconstituir, em linhas gerais, como o autor compreendia o conceito. Contudo, cabe salientar que o prussiano jamais professou que estivesse formulando leis ou ferramentas imutáveis para compreender o fenômeno da guerra, muito menos que tal coisa fosse possível ou tivesse validade científica. Defendia que o planejamento

⁷Foi assistente do secretário de Defesa do EUA em 1983 e secretário de Estado de 2001 a 2005.

⁸Refere-se à tradução realizada por Parent e Howard.

e a condução da guerra pelo comandante dependiam da sua experiência, advinda da prática militar, do estudo da história militar e de sua sensibilidade, que o dotariam de um *Coup d`oeil*⁹.

Foram escolhidas três passagens de sua obra que se acredita poderem auxiliar no delineamento do que Clausewitz entendia como CG. Antes de apresentá-las é fundamental contextualizar a relação do pensamento do militar no âmbito da ciência no século XIX, antecipando que o termo CG não teria sido escolhido por acaso, mas emprestado da física. Segundo Echevarria II (2003, p. 110) é possível que o conceito realmente seja uma analogia do conceito da física mecânica. Quando foi diretor do *Allgemeine Kriegsschule*, Clausewitz conviveu e teria tido contato com as ideias de Paul Erman (1764-1851), físico e professor na instituição.

Na física mecânica, o CG, também denominado por baricentro de um corpo, é o ponto onde pode ser considerada a aplicação da força de gravidade de todo o corpo formado por um conjunto de partículas. O CG compreende o ponto, de um dado objeto, onde uma força aplicada o moverá com eficiência, não ocorrendo dispersão de energia. O conceito, presente em qualquer livro de física estudantil, fornece, por analogia, alguns indícios do que Clausewitz entenderia por CG em sua obra “Da Guerra”. Em primeiro lugar, o CG não seria fonte de força ou um elemento de fraqueza, mas um ponto focal, um ponto de convergência de forças. Pensem em um lutador. A força de seus golpes não depende exclusivamente dos músculos responsáveis pelo movimento de seus membros. A potência de seus golpes depende, fundamentalmente, do correto posicionamento do corpo, do seu perfeito equilíbrio. Esclarecida essa conexão necessária com a física, passar-se-á ao texto do “Da Guerra”.

Uma importante referência ao conceito será encontrada na página 148 da edição em português da editora Martins Fontes, onde Clausewitz tece considerações sobre a batalha de Vauchamps (14 de fevereiro de 1814), na qual as forças francesas, comandadas por Napoleão, enfrentaram as forças do Marechal de Campo Gebhard Leberecht von Blücher, comandante do exército da Silésia (Prússia e Rússia). Essa batalha foi a última da campanha dos seis dias da Sexta Coligação, que Napoleão se sagrou vitorioso, apesar de enfrentar um exército numericamente superior. Após derrotar Blücher, Napoleão manobrou suas forças contra o Príncipe Karl Pilipp von Schwarzenberg, da Áustria (exército da Boêmia). Para Clausewitz, a decisão de Bonaparte de abandonar a perseguição ao exército da Silésia, voltando-se para combater o da Boêmia, consistiu em um erro de avaliação. Mais tarde, um mês

⁹Expressão francesa que pode ser traduzida como vislumbre, ou literalmente como “Golpe do Olhar”. Compreenderia a habilidade desenvolvida pelo comandante, em função de sua experiência e de seu conhecimento da história militar, de avaliar com rapidez o ambiente da batalha e tomar uma decisão.

aproximadamente, ambos os exércitos se recuperariam da derrota, a França seria subjugada e Napoleão exilado em Elba. “Porque Blücher, ainda que mais fraco que Schwarzenberg, era, em conduta, em virtude de seu espírito empreendedor, o adversário mais terrível; era ele que representava, por consequência, o centro de gravidade que arrastava o resto em sua órbita” (CLAUSEWITZ, 1996, p. 149).

Antes de prosseguir, cabe uma importante observação. Na versão para o inglês realizada por Paret e Howard o mesmo trecho sugere uma redação sutilmente diferente, mas de interpretação totalmente distinta. A tradução realizada por Maria Tereza Ramos (Martins Fontes, 1996) conduz à conclusão de que Blücher era o Centro de Gravidade, pois ele o representava. Na tradução de Paret e Howard), tem-se o seguinte texto: “Muito embora Blücher fosse mais fraco do que Schwarzenberg, o seu espírito audacioso o tornou mais importante. *O centro de gravidade estava com ele* e ele deslocou as outras forças em sua direção¹⁰” (tradução nossa, *destaque nosso*, CLAUSEWITZ, 1984, p. 163). Tomando por base as análises realizadas por Echevarria II (2004, p. 6) sobre a mesma passagem do “Da Guerra”, conclui-se pela incorreção constante na tradução de Maria Tereza Ramos. Blücher não representava CG, o CG estava com ele.

O que se pode depreender da supracitada passagem? Ao afirmar que o exército da Silésia era mais fraco do que o da Boêmia, Clausewitz referia-se aos números. As forças comandadas por Blücher compreendiam por volta por volta de 57 mil homens, enquanto que as do príncipe, algo por volta de 150 mil homens (HOLMES, 2006, p. 64). Todavia, como destaca o prussiano, o exército da Silésia era o ator mais importante a ser combatido. A manutenção da perseguição até que o exército e seu comandante fossem destruídos teria forte impacto psicológico na coalisão e teria levado o exército da Boêmia a se retirar. Deve-se perceber que Clausewitz não afirma que o exército de Blücher era o CG, mas que o CG estava com o oficial e as forças que comandava. O autor indicava o caráter centrípeto de um CG, que não deve ser entendido como uma força, mas sim como um elemento no qual diversos fatores convergem. Analisando essa passagem específica, Echevarria II (2004, p. 07) destaca que uma força armada não é uma fonte de poder, mas sim um ponto focal que atrai e cristaliza o poder de distintas fontes. Assim, líderes, capitais e redes de aliança são centros de atração e não poderes em si.

Na página 681 da tradução de Maria Tereza Ramos, Clausewitz indica que se deve pensar o CG de forma sistêmica. Ao analisar o opositor deve-se, em primeiro lugar, identificar

¹⁰“*Even though Bliicher was weaker than Schwarzenberg, his enterprising spirit made him more important. The center of gravity lay with him, and he pulled the other forces in his direction*”.

se ele se comporta como uma única entidade e, caso afirmativo, o que mantém conexo todas as partes.

O centro de gravidade está sempre situado onde a maior massa de matéria está concentrada, e o golpe desferido no centro de gravidade de um corpo é o mais eficaz; o golpe mais poderoso é também aquele que se aplica com o centro de gravidade da potência utilizada. [...] As forças armadas de qualquer beligerante, Estado isolado ou alianças de Estados, tem uma certa unidade, e por consequência uma certa coesão. Estas forças armadas têm pois determinados centros de gravidade, cujos movimento e direção determinam os outros dois pontos, e tais centros de gravidade encontram-se onde estão reunidos os corpos de tropas mais importantes” (CLAUSEWITZ, 1996, p. 682) (destaque nosso).

Reconhecendo-se que o CG deve ser buscado onde há a coesão das partes, entende-se que a existência de mais de um CG seria factível quando não existir essa coesão, quando houver a independência de algum elemento de um dado sistema analisado. Se pensarmos a Segunda Guerra Mundial e a aliança dos japoneses e os alemães, é fácil identificar que a guerra na Europa e a guerra no Pacífico eram distintas, sistemas completamente diferentes. Apesar da existência da aliança, havia pouca coesão entre esses dois sistemas. No contexto de dois teatros de Operação faz todo o sentido pensar na existência de dois CGs.

Nas páginas 884 e 885, Clausewitz reafirma, com alguns exemplos, o que foi apresentado nas passagens anteriores.

Nos Estados agitados por dissensões internas, este centro de gravidade reside em geral na capital; nos pequenos Estados que dependem de maiores ele encontra-se em geral no exército dos seus Aliados; numa Confederação, ele está na unidade dos interesses; numa sublevação nacional, ele é formado pela pessoa do chefe principal e pela opinião pública - e é contra esses pontos que o golpe deve ser dirigido (CLAUSEWITZ, 1996, p. 854-855).

Verifica-se que uma capital é entendida como CG não por ser um centro de poder, mas por seu papel de centro de coesão política, cultural, administrativo, etc. Da mesma forma, em uma coalização o CG será encontrado no que fornece “cimento” aos atores envolvidos.

Sistematizando, as referências ao conceito de CG permitem as seguintes conclusões. A primeira é que o opositor deve ser entendido como um sistema. Todo sistema compreende diversos elementos conectados entre si, em relações de dependência ou interdependência (*Zusammenhang*). No sistema, o CG compreenderia aquilo que lhe fornece coesão, só existindo CG onde há unidade sistêmica (ECHEVARRIA II, 2004, p. 6). A segunda, é que um CG não é um fator de força e tão pouco um fator de fraqueza ou debilidade a ser explorada. O CG é um *ponto focal*. Ele dá coesão ao sistema e tudo converge para ele. A ameaça a ser

enfrentada, entendida como um sistema coeso, como uma unidade, e o CG como um ponto focal, nos remete à conclusão de que o ataque a esses pontos precisa ser restrito ao menor número possível de ações (ECHEVARRIA II, 2004, p. 4). Uma terceira característica a considerar é que no “Da Guerra” não é utilizado “[...] o termo *Quelle* correspondente à *fonte*, mas sim a expressão rastrear o pleno peso (*Gewicht*) da força do inimigo até tão poucos CG quanto possíveis” (ECHEVARRIA II, 2004, p. 5). Assim, não há uma indicação de que Clausewitz cria na existência de vários CGs em um único sistema. Por último, considerando-se a distinção entre Guerras Ilimitadas e Limitadas¹¹, infere-se que o prussiano reconhecia a existência de CG apenas em determinados tipos de guerra, nas quais se tem como objetivo a derrota plena do inimigo, já que “[...] a imensa quantidade de energia e outros recursos que entram nas guerras destinadas a alcançar a vitória decisiva podem fazer emergir os CG e suas áreas de influência” (ECHEVARRIA II, 2004, p. 9). Em outros termos, para Clausewitz nem sempre a identificação de um CG inimigo será possível ou necessária. O tipo de guerra e os objetivos envolvidos definiriam essa possibilidade.

3.1 O conceito permanece relevante?

Inequivocamente, a obra de Clausewitz tem atormentado militares e acadêmicos por razões distintas. Aos acadêmicos refere-se ao debate sobre a contemporaneidade da reflexão realizada pelo prussiano sobre o que é o fenômeno a guerra. Predomina a divergência quanto a capacidade de sua teorização ainda dar conta dos conflitos na atualidade, o que não é objeto desse artigo. No campo militar também reina o dissenso, especificamente sobre a possibilidade de seu pensamento ter emprego no planejamento militar, ou melhor, na condução da guerra. Ironicamente, o autor manifestou que suas ideias não deviam ser compreendidas como fórmulas para fazer a guerra, mas sim como uma tentativa de compreender o fenômeno da guerra (MORAN, 2002, p. 27).

Em se tratando dos críticos do pensamento de Clausewitz, Eikmeier (2017, p. 2-3) propõe uma divisão em dois grupos: os profissionais e os filósofos. Os profissionais é um grupo constituído por militares, que entendem a obra “Da Guerra” como orientada para como fazer a

¹¹Como aponta Duarte (2015, p. 123), ao tratar do pensamento de Clausewitz, uma guerra ilimitada é aquela “[...] em que a animosidade e os efeitos recíprocos de elementos hostis demandam que a vontade de seguir lutando do oponente seja quebrada”. Todo o Estado é mobilizado para destruir plenamente o esforço de guerra do inimigo. Nas Guerras Limitadas os objetivos políticos são bem definidos e claros. O objetivo não é a destruição do inimigo, mas sim “[...] tornar o oponente inseguro sobre o futuro e impressionado pela sua situação de inferioridade. Nesses casos, deve-se ter uma limitação na aplicação de força e esta não deve ser mais que o absolutamente necessário” (ibidem, p. 126).

guerra. Assim, preocupam-se com o conceito de CG e sua aplicabilidade, que entendem ser duvidosa. Argumentam que desde os anos 90 interpretações diversas têm se superposto, muitas pautadas nas metáforas utilizadas na obra e com pouca aplicação da lógica. Esse grupo aponta, corretamente, que além da confusão que envolve o conceito, muito pouco se apresentou em termos de identificação do CG, de metodologias para a sua identificação e sua operacionalização. O segundo grupo, os filósofos, relaciona-se com a obra de Clausewitz enquanto um esforço de compreensão do fenômeno a guerra. Esse último entende que o sistema pensado pelo prussiano era simples, produto da observação das guerras dos séculos XVIII e XIX e, por isso, incapaz de dar conta da atual realidade das relações internacionais contemporâneas. Nesse grupo, William J. Davis, Christopher Paparone e Mary Kaldor seriam seus representantes. Kaldor (1999), por exemplo, defende que Clausewitz teorizou sobre uma determinada realidade que foi superada historicamente. Para ela, a reflexão sobre o fenômeno a guerra foi dominada durante muito tempo pela perspectiva westfaliana, pela ótica de que as relações internacionais são dominadas pelos entes estatais. Todavia, essa realidade teria se modificado profundamente com o fim da Guerra Fria e o fim do bipolarismo. A globalização trouxe à baila novos atores antes não considerados, como organizações criminosas internacionais, grupos paramilitares, etc.

Retornado aos profissionais, pode-se afirmar que suas preocupações são procedentes, pois são diversas as interpretações existentes do conceito e inexistiam esforços de operacionalizá-lo até o final dos anos 80. A adoção do conceito exigia o desenvolvimento de um meio de identificação do CG, o que naturalmente decorreria em uma evolução do conceito como ferramenta de planejamento. Entre os que se dedicaram ao empreendimento destacam-se: John Warden III, Joe Strange, Richard Iron e Dale C. Eikmeier.

4 O CG como uma ferramenta de planejamento

Coube a John Warden III, coronel reformado da Força Aérea dos Estados Unidos, a iniciativa de empregar o conceito de CG em um planejamento militar. Esse emprego só foi possível mediante o desenvolvimento do conceito e da formulação de uma sistemática que possibilitava torná-lo uma ferramenta de planejamento. A obra que cristaliza seu pensamento, “*The Air Campaign: Planning for Combat*” (WARDEN III, 1989), foi escrita durante sua passagem como estudante pela *National War College*. O texto original foi escrito antes do desmoronamento do mundo soviético, logo, a sua atenção estava voltada para um possível enfrentamento no teatro europeu (METS, 1999, p. 55). Warden III teve participação importante

no planejamento estratégico da Guerra do Golfo (ago. de 1990 a set. de 1991), mas ela se deu quase que por mero acaso.

Em linhas gerais, seu pensamento pode ser sistematizado em algumas premissas: 1) o comportamento humano é imprevisível e complexo (complexidade percebida por Clausewitz); 2) os efeitos materiais decorrentes das ações militares podem ser previstos; 3) a superioridade aérea é um requisito para a vitória; 4) a ofensiva é a mais forte cristalização da Guerra Aérea; 5) a vitória é sempre ativada na mente do comando inimigo, logo todas as ações devem ser direcionadas contra esse ponto; e 6) os estadunidenses são sensíveis às baixas amigas e até as inimigas (METS, 1999, p. 58-59). Assim, em função do comportamento imprevisível e errático dos seres humanos, no caso dos inimigos, as ações planejadas devem ser direcionadas contra suas capacidades, pressuposto fundamental para que se compreenda a sua teoria dos “Cinco Anéis”. Para Warden III, as ações militares devem estar alinhadas como os objetivos políticos (mais uma vez, a presença do pensamento do prussiano) e direcionada às capacidades e não para a obtenção de efeitos psicológicos (perspectiva do bombardeio estratégico na Segunda Guerra). Ele pensa o inimigo como um sistema, constituído por cinco níveis, mais precisamente anéis concêntricos, tendo como centro a Liderança, seguida por Sistemas Essenciais, Infraestrutura, População e, por último, as Forças Armadas. Os cinco círculos apresentados pelo autor compreenderiam os atributos do sistema, os quais manifestariam cada um a existência de um ou mais CGs, que deveria ser atingido pelo poder militar. Quanto maior a distância do centro encontrar-se-á mais CGs. Todavia, os CGs mais próximos do centro, em menor número, possuem a capacidade de fazer colapsar o sistema como um todo. Contudo, Warden III não propôs que esses alvos (CGs) identificados fossem batidos de forma segmentada ou sequencial, mas de forma simultânea.

A visão de Warden III condicionou o planejamento das Operações *Desert Shield* e *Desert Storm*, entretanto, cabe a consideração de que à época existiam distintas interpretações do conceito de CG pelas forças. A visão de Warden III representava o enfoque da Força Aérea e pesou na decisão do Gen. Herbert Norman Schwarzkopf Jr que selecionou três CGs: os centros de lideranças e comando e controle, as armas de destruição de massa e a Guarda Republicana¹². A Guarda Republicana foi apresentada pelo Exército como CG, já as armas de destruição em massa eram consenso entre as forças estadunidenses. Para Eikmeier (2017, p. 2), cujas ideias

¹² “O Exército iraquiano era experiente e muito bem equipado. Quando totalmente mobilizado, contava com um milhão de homens, organizados em sessenta divisões, incluindo 12 blindadas e mecanizadas. Sete divisões pertenciam à Guarda Republicana, mais bem equipada e escolhida com base na confiança política” (KEEGAN, 2005, p. 97-98).

também serão apresentadas neste artigo, a pluralidade de CGs redundou em desperdício de energia e no combate desconectado, no qual as forças atuaram de forma independente e não sinérgica.

Posteriormente a Warden III, três outros militares se destacaram em seus esforços em operacionalizar o conceito desenvolvendo sistemáticas para a sua identificação. O primeiro esforço partiu do Dr. Joe Strange, do *USMC War College* e do Coronel Richard Iron, do Exército do Reino Unido. Nas obras *Understanding Centers of Gravity and Critical Vulnerabilities*, publicada em formato livro em 2005 e em *Center of Gravity & Critical Vulnerabilities: building on the Clausewitz Foundation so that we can all speak the same language*, de 1996, desenvolveram, além de uma interpretação singular de CG (fontes primárias de força moral ou física, poder e resistência), os conceitos de Capacidade Crítica (CC - habilidades primárias de um CG, para serem identificadas como tal no contexto de um determinado cenário, situação ou missão), Requisito Crítico (RC - condições, recursos e meios essenciais para que uma capacidade crítica seja totalmente operacional) e Vulnerabilidade Crítica (VC - RC ou seus componentes deficientes, ou vulneráveis à neutralização, interdição ou ataque (dano moral/físico) de forma a alcançar resultados decisivos – quanto menores os recursos e esforço aplicados e quanto menor o risco e custo, melhor)¹³, incorporados pelas forças armadas estadunidense.

Iron e Strange (2004) entendem que em diversas passagens do “Da Guerra”, como no livro 8, ao se referir a Gustavo Adolfo, Charles XII, Frederico o Grande e seus exércitos, e no capítulo 27 do livro 6, ao afirmar que o CG está onde a massa está concentrada, evidencia-se que o prussiano se referia às forças militares opositoras. Assim, entendem que o CG são *fontes* de força, poder e resistência e não pontos focais (STRANGE, 1996), e por isso essas “fontes” devem ser físicas e não abstratas. Para os autores coesão, unidade e interesses políticos não são CG (IRON; STRANGE, 2004, p. 21-23).

Quanto ao seu sistema de identificação, Strange e Iron (2004) baseiam-se em uma espécie de matriz SWOT, na qual se identifica primeiro o CG, dele derivando a Capacidade Crítica, seguida pelo Requisito Crítico e, por fim, a Vulnerabilidade Crítica. A grande crítica ao sistema é que ele não apresenta um caminho claro ou sistemático para a identificação do CG.

¹³“*Center of Gravity-Primary sources of moral or physical strength, power and resistance; Critical Capabilities-Primary abilities which merits a Center of Gravity to be identified as such in the context of a given scenario, situation or mission; Critical Requirements-Essential conditions, resources and means for a critical capability to be fully operative; e Critical Vulnerabilities: Critical requirements or components thereof which are deficient, or vulnerable to neutralization, interdiction or attack (moral/physical harm) in a manner achieving decisive results - the smaller the resources and effort applied and the smaller the risk and cost, the better.*” (STRANGE, 1996).

Todos os demais elementos da matriz são identificados após o primeiro passo: a identificação do CG¹⁴, que deve ser possível graças à experiência do comandante e do estudo da história militar.

Uma segunda sistemática foi proposta por Dale C. Eikmeier, considerada por muitos como a melhor “fórmula” de identificação, apesar das críticas de que seu método se adequa perfeitamente ao nível operacional do planejamento, sendo limitado na análise do ambiente estratégico da guerra. Nas sistemática proposta por Eikmeier, os conceitos propostos por Iron e Strange foram incorporados.

Ao contrário de Iron e Strange, Eikmeier (2017, p. 5-6) defende que o CG constitui parte de um sistema que deve ser compreendido a partir da análise do estado existente, aquele a ser enfrentado (entendido como ambiente estratégico ou operacional que o analista encontra ao iniciar o planejamento). No processo de identificação, a reflexão para onde se pretende ir (quais as mudanças são desejadas no estado existente com as ações militares) também é fundamental. O estado existente modificado pelas ações militares é denominado estado final desejado. Na ameaça a ser enfrentada militarmente buscar-se-á o CG, um ponto focal, que se alimenta de todo o sistema e é uma fonte de força dele.

Em função das distintas interpretações de cada força e da ausência de um método prático que permita identificá-lo, para o autor o conceito veio a se converter em um problema.

Estudantes militares definindo o conceito de Centro de Gravidade são como homens cegos descrevendo elefantes. Eles sabem que a definição existe, mas eles o descrevem de acordo com suas experiências, e invariavelmente, alguém irá definir CG como a vontade do povo (EIKMEIER, 2004, p. 2).

Isto posto, ele propõe que a doutrina do Exército dos EUA e a doutrina conjunta alterem o conceito de CG, baseado em metáforas, para a seguinte proposição: “Uma fonte de poder do sistema para agir”¹⁵ (EIKMEIER, 2004, p. 2, tradução nossa), ou faça com como as forças australianas que adotaram o conceito de CG como “a principal entidade que possui a capacidade intrínseca de alcançar o objetivo” (EIKMEIER, 2017, p. 3). Sua principal crítica ao estado atual do conceito é o fato de fazer inferir que o CG só possa existir em forças militares, excluindo os demais atores que, principalmente, tem tido importância destacada em um mundo global e complexo.

¹⁴Buscando contornar essa dificuldade, a Escola de Guerra Naval (EGN-RJ) tem adotado uma alteração da matriz, que parece ser uma influência do teórico Eikmeier, na qual identifica-se primeiro as CC, de uma delas deduz-se o CG, prosseguindo com o estabelecimento dos RCs e das VCs.

¹⁵“*A system’s source of power to act*”.

Para orientar a identificação do CG, Eikmeier desenvolveu o *método Fins, Modos e Meios*. De forma muito superficial, seu método baseia-se na formulação de uma série de questionamentos que, devidamente respondidos, chega-se ao CG. O primeiro passo é identificar o estado existente e o estado final desejado do sistema (o opositor). Na sequência, identificar quais ações garante que o sistema cumpra seu objetivo (são as CCs e tem a forma de verbos). Por último, listar todos os requisitos necessários às CCs identificadas (substantivos). Por último, identificar os RCs e, entre eles, aquele é capaz de sozinho cumprir o objetivo do sistema.

O autor oferece alguns exemplos em seu artigo *Center of Gravity Analysis* (2004), que tendem a ser polêmicos, do que seria ou não um CG: Forças serão sempre potenciais CGs (conjuntas, aéreas, navais, operações especiais, forças de segurança, guerrilheiros e paramilitares); a vontade do povo, normalmente entendida como um CG intangível é um erro, pois ela é um requisito (se essa vontade se materializar em uma força, esta é o CG); lideranças/personalidade, é apontado como outro equívoco (Churchill foi fundamental para a Inglaterra, mas ele necessitava de uma força para materializar sua vontade); a mobilidade estratégica é mais um exemplo de equívoco (deve-se considerar o FEDEX ou os correios um CG?); a Mídia, apenas um requisito; e as Coalisões são outro exemplo de requisito.

5 O conceito no Brasil

No Brasil, o conceito desembarca como doutrina, como ferramenta de planejamento pronta para uso. Percebe-se que esse foi incorporado sem o debate necessário, sem a devida compreensão do contexto histórico e social em que se processou a recuperação do pensamento de Clausewitz. O conceito de CG encontra-se presente nos principais manuais das três forças e, principalmente, na doutrina de Operações Conjuntas¹⁶. O trabalho do Dr. Joe Strange e do Coronel Richard Iron foi incorporado pelo Ministério da Defesa constando da publicação MD-30-M-01 – volume 2 – “Doutrina de Operações Conjuntas” (2011), e permaneceu na 2ª edição do documento (2020), com a denominação de “Metodologia dos Elementos Críticos” (BRASIL, 2020, p. 223). Na segunda edição do volume 2, a sistemática proposta por Eikmeier é incorporada como uma alternativa. Sinteticamente, nos documentos doutrinários das forças armadas brasileiras o CG é identificado como força ou fonte de força. Admite-se a existência

¹⁶As Forças (Marinha, Exército e Aeronáutica) podem ser empregadas em operações individualmente. Todavia, isso tem se tornado cada vez mais impossível em função das missões que exigem o emprego coordenado das diferentes forças sob um mesmo comando. Essa realidade exigiu a constituição de uma doutrina comum às forças, denominada por Doutrina de Operações Conjuntas. Quando forças nacionais operam com forças de outros países, sob um mesmo comando, diz-se que se realiza uma Operação Combinada.

de diversos CGs, ao menos um para cada nível de planejamento (Estratégico, Operacional e Tático). Nos planejamentos militares voltados para situações de conflito, nos seus diversos níveis, o CG constitui parte integrante e importante do processo, já que as ações planejadas devem estar direcionadas ao CG, ou CGs, identificados do inimigo, bem como as ações de defesa objetivam a proteção do CG ou CGs próprios.

Obviamente, o conceito é estudado no âmbito das escolas militares, estando presente em trabalhos de conclusão de cursos da ECEME (Escola de Estado-Maior do Exército Brasileiro) e da EGN (Escola de Guerra Naval). Todavia, não foi possível identificar a existência de pesquisas realizadas por civis e militares que tratem do emprego do conceito em planejamento de operações estranhas à guerra, algo que tem se tornado presente, como se verá. As pesquisas realizadas por militares contemplam, por exemplo, se Clausewitz ofereceu elementos suficientes para uma compreensão do conceito de CG e se é possível o desenvolvimento de uma sistemática que permita sua identificação (VITURIANO, 2015), promovem revisões bibliográfica sobre as tentativas de instrumentalização do conceito como ferramenta de planejamento (MARINHO, 2019), tratando, basicamente, de obras de militares estadunidenses. No entanto, há uma enorme lacuna no conhecimento quanto aos limites do conceito. Os limites apontados pelo próprio Clausewitz são ignorados.

Não é difícil encontrar textos que tratam do CG em Operações de Garantia da Lei e da Ordem ou em Operações de Paz, por exemplo, dedicando-se a tratar de sua identificação que, na maioria absoluta das vezes, concluem que a população é o CG. Não há indicativos que tenha ocorrido, em algum momento, um debate sobre a adequação do conceito às práticas militares nacionais.

Percebe-se, entretanto, que o conceito foi empregado de forma generalizada além dos planejamentos militares voltados para situações de defesa da pátria. A atuação das forças armadas no Brasil se desenvolve fundamentalmente no campo das tarefas subsidiárias, conforme estabelecido na lei Complementar nº 97, de julho de 1999. Isto posto, o que se tem presenciado é o emprego do conceito em uma miríade de planejamentos, desde Operações de Garantia da Lei e da Ordem, como a Operação São Francisco (abril de 2014), no Complexo da Maré, até em operações de acolhimento de refugiados, como a Operação Acolhida, de recepção e apoio aos imigrantes venezuelanos, iniciada em 2018 e ainda em andamento.

Obviamente, a extrapolação de um conceito criado para o âmbito da guerra desenvolve naturais problemas que podem ser demonstrados na análise do caso da Operação São Francisco. Cabe lembrar que a ativação da Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ocorria dentro

de um contexto em que o Rio de Janeiro sediaria “grandes eventos” como a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos. A GLO atendia à solicitação do governador, que ocorreu após uma série de ataques às Unidades de Polícia Pacificadoras (UPPs) na zona norte da cidade (2014). A escolha da ocupação da Maré é facilmente compreendida mediante uma simples consulta ao mapa da cidade do Rio de Janeiro. Considerando pontos importantes como o Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim e onde se desenvolveriam as competições, conclui-se que o Complexo da Maré se encontra no principal “*hub*” onde se interconectam as principais vias de acesso da cidade – Linha Vermelha, Linha Amarela e Avenida Brasil – que levam a esses mesmos pontos. Em outros termos, a atividade criminosa no Complexo da Maré poderia comprometer o bom funcionamento dos eventos e a imagem do Brasil e do Rio de Janeiro no exterior. Como fica explicitado no Aviso nº 154 – GSIPR/CH/SCAN e na Diretiva Ministerial do MD nº 13, de 15 de maio de 2014, caberia aos militares “preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio e outras ações de GLO no Complexo da Maré” (RELATÓRIO CONJUNTO DAS FORÇAS ARMADAS, 2017), em suma, tratava-se do planejamento de operações de natureza tipicamente policial.

Na busca por compreender como o conceito foi utilizado pelos militares brasileiros no planejamento de operações de não guerra¹⁷, foram selecionados textos produzidos por militares, tratando especificamente do planejamento da operação na Maré. São textos que explicitam que foi efetuado um esforço de identificação do CG. Não fica claro nos textos em questão qual a metodologia empregada em sua identificação, mas evidencia-se como a transposição de um conceito sem seu devido debate e reflexão pode transformá-lo em uma ferramenta totalmente inútil. Os textos consultados apontam que a opinião pública foi identificada como o CG da operação (CAMPOS, 2016; DORIA, 2019, ESCOTO, 2015; XAVIER, 2017).

Antes de tratar da questão propriamente dita, cabe tecer algumas considerações sobre o verdadeiro “contorcionismo” praticado pelas fontes supracitadas, as quais transparecem ser legítimos representantes do pensamento dos militares sobre a participação em questão. As atividades de GLO, previstas aos militares constitucionalmente, já destacadas como de natureza policial, são transfiguradas por uma narrativa que apresenta os fatos que as motivaram como um novo tipo de conflito, que exige uma resposta militar. Dessa forma, questões de segurança pública, passíveis de respostas sob a forma de políticas públicas, são transmutadas em “guerra

¹⁷ “Operação em que as Forças Armadas, embora fazendo uso do Poder Militar, são empregadas em tarefas que não envolvam o combate propriamente dito, exceto em circunstâncias especiais, em que esse poder é usado de forma limitada. Podem ocorrer, inclusive, casos nos quais os militares não exerçam necessariamente o papel principal” (BRASIL, 2007, p. 181-182).

irregular” (CAMPOS, 2016, p. 17), em “conflitos irregulares assimétricos” (ESCOTO, 2015, p. 6), “guerra no meio do povo” (XAVIER, 2017, p. 121), “guerra de três quarteirões” (DORIA, 2019, p. 101). Entender as ações de GLO dentro de um contexto de conflito facilita o emprego da doutrina, mas deforma a realidade. Atividade criminosa distingue-se de guerra. Infere-se que essas leituras consistam em manifestações de uma longa trajetória das forças armadas brasileiras de ações voltadas para dentro, contra “inimigos internos”, o que não cabe aprofundar neste trabalho.

Cabe enfatizar que o conceito de CG, desenvolvido por Clausewitz, foi direcionado a um tipo de guerra específico, no qual o objetivo era a destruição das forças inimigas. Clausewitz não tratava de guerras com objetivos limitados, não cria na existência de CG nesse tipo de conflito. Outro aspecto que não se deve ignorar é o entendimento de que o inimigo deve ser compreendido como um sistema. Entender o inimigo como um sistema conduz à conclusão decorrente de que o CG, independentemente das especificidades das diversas interpretações do conceito, em função de sua centralidade, tem posição predominante no sistema identificado. Pela perspectiva de sistema, como aceitar que o narcotráfico e outros ilícitos conexos no Complexo da Maré constituam um sistema em si? A realidade criminal do complexo não tem íntima conexão com a realidade fora dos limites da comunidade? As organizações criminosas que ali atuam, bem como suas atividades, não estão inseridas dentro de um universo maior? Por si só, esses aspectos indicam a inadequação da aplicação do conceito.

A distorção da aplicação de um conceito gestado para compreender a guerra a uma realidade operacional totalmente distinta, naturalmente conduz ao reconhecimento de que o sucesso de operações de natureza policial de maior duração, que provocam naturais transtornos no cotidiano da população afetada, terá na opinião pública o principal fator de sucesso (MENDES, 2012). Cabe então considerar a validade de uma ferramenta de planejamento que sempre identificará nas operações de GLO o mesmo CG.

6 Considerações Finais

A principal obra de Clausewitz não tinha a pretensão de oferecer formulações sobre como conduzir a guerra. Sua preocupação estava profundamente direcionada para a compreensão do fenômeno a guerra, de sua natureza. O conceito de CG em sua obra não possuía a centralidade que muitos militares vieram a atribuir nos anos 80 e 90. Como se procurou apresentar, a ideia de que era possível fazer desmoronar o esforço inimigo sem grandes perdas

de meios e homens seduziu os militares estadunidenses, que identificaram no texto da obra as ferramentas interpretativas da experiência no Vietnã e de como vencer qualquer inimigo.

Muito do esforço de introdução do conceito de CG na doutrina estadunidense dependia de operacionalizá-lo, torná-lo aplicável no planejamento militar, já que o general prussiano apenas ofereceu exemplificações que deixaram mais dúvidas do que respostas, particularmente sobre como identificar o CG inimigo. Em resposta a essa necessidade, alguns esforços de operacionalizar o conceito foram efetuados, ocorrendo o primeiro emprego do conceito nos planejamentos que antecederam a Guerra do Golfo.

No Brasil, o conceito de CG foi incorporado na doutrina das forças armadas. Entretanto, o conceito, direcionado a um tipo específico de guerra em que o objetivo é a destruição do inimigo, foi transposto para o planejamento das operações de GLO e outras operações de não guerra, com resultado estéril em termos operacionais. O exemplo da incorporação do conceito CG à doutrina militar nacional é demonstrativo de que a apropriação de ferramentas produzidas em outros contextos sociais e históricos não deve ocorrer sem a devida reflexão e identificação de sua adequação ou não à realidade nacional.

Referências

- ARON, A. *Pensar a Guerra, Clausewitz.: a era planetária*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *MD-30-M-01 – Doutrina de Operações Conjunta. Vol. 2. 2ª ed.*: Brasília, DF, 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *MD-35-G-01 – Glossário das Forças Armadas. 4ª ed.*: Brasília, DF, 2007.
- CAMPOS, M. B. Força de Pacificação – Operação São Francisco: Políticas Integradas de Segurança Pública na Cidade do Rio de Janeiro – Complexo Da Maré – Forças Armadas Brasileiras. *Military Review*, p. 12-18, mar/abr 2016.
- CLAUSEWITZ, C. V. *A Campanha de 1812 na Rússia*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.
- CLAUSEWITZ, C. V. *Da Guerra*. Tradução de Maria Tereza Ramos. 2a. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CLAUSEWITZ, C. V. *On War*. Translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1984.

DÓRIA, A. J.G. Operações de garantia da lei e da ordem realizadas no Estado do Rio de Janeiro: Lições aprendidas e modelos de emprego das Forças Armadas. *A Defesa Nacional*. Vol. 106, nº 839, mai./jun. 2019. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQ_OHyk7bwAhWpILkGHXVcCb8QFjABegQIAhAD&url=http%3A%2F%2Febrevistas.eb.mil.br%2FADN%2Farticle%2Fdownload%2F3340%2F2711&usg=AOvVaw1vYETYQGTywGMlzgvz9IIE. Acesso em: 06 mai. 2020.

DUARTE, E. E. Clausewitz, Corberth e o desafio das Guerras Limitadas. *Revista da Escola Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 115 – 144, jul./dez. 2015.

ECHEVARRIA II, A. J. Clausewitz's Center of Gravity: It's Not What We Thought. *Naval War College Review*, Newport, Rhode Island, v. 56 no. 1, p. 108-123, 2003. Disponível em: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apjp/2004/1tri04/echevarria.html>. Acesso em: 23 mar. 2008.

ECHEVARRIA II, A. J. Recolocar no "caminho certo" o conceito de centro de gravidade. *Maxwell Air force Base*, 2004. Disponível em: <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apjp/2004/1tri04/echevarria.html>. Acesso em: 18 fev. 2008.

EIKMEIER, D. C. Center of Gravity Analysis. *Military Review*, july-august 2004.

EIKMEIER, D. C. O Centro de Gravidade Ainda é Relevante Depois de Todos esses Anos? *Military Review*, p. 1-8, dez. 2017.

ESCOTO, Roberto. Guerra Irregular: a Brigada de Infantaria Paraquedista na Pacificação do Complexo da Maré. *Defesanet*, Brasília, 2 set. 2015. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/mout/noticia/20218/GUERRA-IRREGULAR--A-Brigada-de-Infantaria-Paraquedista-na-Pacificacao-do-Complexo-da-Mare/>. Acesso em: 8 mar. 2017.

HOLMES, R. *The Napoleonic Wars Experience*. London: André Deutch, 2006.

IRON, R.; STRANGE, J. *Center Of Gravity: What Clausewitz really Meant*. *Defense Technical Information Center*, 2004. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA520980.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2020.

KALDOR, M. *Old and New Wars: organized violence in a global era*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

KEEGAN, J. *Uma História da Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIDDELL HART, B. H. *As grandes guerras da história*. São Paulo: IBRASA, 1982.

MARINHO, C. P. *O Centro de Gravidade nos conflitos armados: origem, abordagens contemporâneas e suas contribuições para as operações conjuntas*. Trabalho de Conclusão de Curso (pós- graduação) Curso de Estado Maior para Oficiais Superiores, EGN, Rio de Janeiro, 2019.

MENDES, C. A. K. Considerações Sobre a Força de Pacificação Empregada no Rio de Janeiro. *Military Review*, p. 19-27, jun/jul 2012.

METS, D. R. *The Air Campaign: Jon Warden and te Classic Airpower Theorists*. Revised. ed. Alabama: Air University Press, 1999.

MORAN, D. Strategic Theory and the History of War. In: BAYLIS, J., et al. *Strategy in the Contemporary World: an introduction on strategic studies*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 17-44.

PARET, P. Clausewitz. In: PARET, P. *Construtores da Estratégia Moderna: de Maquiavel à era nuclear*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 2001. p. 257-292.

RELATÓRIO Conjunto das Forças Armadas. *brasil.estadao.com.br*, 2017. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/blogs/carnaval-2013/wp-content/uploads/sites/482/2017/12/Relat%C3%B3rio-conjunto-das-For%C3%A7as-Armadas-2.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2021.

SHY, J. Jomini. In: PARET, P. *Construtores da Estratégia Moderna: de Maquiavel à era nuclear*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 2001. p. 201-256.

STRACHAN, H. *Sobre a Guerra de Clausewitz: uma biografia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

STRANGE, J. *Center of Gravity & Critical Vulnerabilities: building on the Clausewitz Foundation so that we can all speak the same language*. 2a. ed. [S.l.]: Marine Corps War College, 1996.

VITURIANO, C.U. *Is it possible to establish a Cartesian methodology to determine the center of gravity?* Canadian Forces College, Toronto, 2015.

WARDEN III, J. A. *The Air Campaign: Planning for Combat*". [S.l.]: Universe, 1989.

XAVIER, P. A. *As Considerações Civis no Processo de Decisão dos Comandantes Níveis Companhia e Pelotão da Força-Tarefa Patriota na Operação São Francisco VI*. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Exército Brasileiro. Rio de Janeiro, 2017.

Recebido em 07 de maio de 2021.

Aceito para publicação em 16 de setembro de 2021.



**Stephanie Braun
Clemente**

Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP).

**Ana Carolina Dias
Terra**

Mestranda em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN), Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP).

HÁ UM “ELEFANTE NA SALA”? UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES CONTEMPORÂNEAS ENTRE BOLÍVIA E CHILE EM TERMOS GEOPOLÍTICOS

IS THERE AN "ELEPHANT IN THE ROOM"? AN ANALYSIS OF CONTEMPORARY RELATIONS BETWEEN BOLIVIA AND CHILE IN GEOPOLITICAL TERMS

RESUMO: O artigo analisa o relacionamento historicamente tenso entre Bolívia e Chile, que desde o pós-Guerra do Pacífico, não mantém relações diplomáticas formais. Tal guerra foi um conflito geopolítico sul-americano na região do deserto do Atacama e gerou sérios desdobramentos na relação entre eles. De tal forma, a pesquisa busca responder à pergunta: Como a Bolívia e o Chile manejam os desdobramentos da questão geopolítica relegada pela Guerra do Pacífico?, considerando a decisão do Tribunal de Haia, favorável ao Chile, em 2018. Como também, mapear a retomada de relações efetivas entre os dois países no ano de 2021. Assim, o artigo pondera os argumentos bolivianos com vistas a negociar a recuperação de sua saída para o mar; e os empregados pelo Chile, com vistas a preservar parte de seu território. Após décadas de relações não amistosas entre os países, estes decidiram retomar suas relações oficiais. Destarte, a despeito de tal avanço, a temática geopolítica permanece sem solução e, devido a sua importância, é perceptível que ainda há um “elefante na sala” pesando no relacionamento.

Palavras-chave: Guerra do Pacífico; Geopolítica; Política Externa; Direito Internacional Marítimo.

ABSTRACT: The article analyzes the historically tense relationship between Bolivia and Chile since the post-Pacific War. This war was a South American geopolitical conflict in the Atacama Desert region and generated serious consequences in their relationship. In such a way, this research aims to answer the following question: How do Bolivia and Chile manage the developments of the geopolitical question relegated by the Pacific War? considering the decision of the Court of The Hague, favorable to Chile, in 2018. As well as mapping the resumption of effective relations between the two countries in 2021, considering the still existing impasse without the Bolivian access to the sea. Thus, it ponders the Bolivian arguments with a view to negotiating the recovery of its exit to the sea; and those employed by Chile, with a view to preserving part of its territory. After decades of unfriendly relations between the countries, they decided to resume their official relations. Thus, despite such progress, the geopolitical issue remains unresolved and, due to its importance, it is noticeable that there is still an “elephant in the room” weighing on the relationship.

Keywords: Pacific War; Geopolitics; Foreign Policy; International Maritime Law.



1 Introdução

O relacionamento entre Bolívia e Chile tem sido, historicamente, tenso. Em 1879 ambos os Estados entraram em conflito no que ficou conhecido como Guerra do Pacífico. Esse conflito geopolítico sul-americano se deu na região do deserto do Atacama e gerou sérios desdobramentos na relação entre os países. Apenas em 1884, com a assinatura do Pacto de Trégua, o conflito foi findado. Porém, mesmo após a assinatura do Tratado de Paz, Amizade e Comércio, de 1904, tais nações não conseguiram voltar a estabelecer relações diplomáticas. Apenas em 2021 tem sido possível vislumbrar os primeiros passos na direção de um retorno do relacionamento diplomático formal, porém, ainda assim, pontos importantes relacionados à geopolítica estão sendo deixados de lado. A problemática boliviana do acesso ao mar – perdido para o Chile no pós-Guerra do Pacífico – nunca foi esquecida, e se mantém como ponto de tensão entre os dois Estados.

Após diversos períodos de aproximação e afastamento, as relações diplomáticas entre Bolívia e Chile se sustentam por um pêndulo em que a questão marítima é sempre o ponto de tensão que causa o desequilíbrio. O Tratado de Paz, Amizade e Comércio, de 1904, cedeu, formalmente, todo o litoral boliviano ao Chile, em troca de que a Bolívia tivesse livre acesso ao porto de Arica e pela construção da Ferrovia Arica - La Paz, em decorrência do Pacto de Trégua. De tal forma, a Bolívia se consolidou, após a guerra, como um Estado sem litoral. Assim, o Chile solidificou suas fronteiras marítimas, em detrimento da saída para o mar boliviana. O território boliviano sofreu certa defasagem em termos marítimos e, conseqüentemente, econômicos. Seu status de país mediterrâneo traz danos geográficos e econômicos, como a perda de 158.000 km² de seu território costeiro (SÁ NETO; CAMPOS, 2015); perda das reservas de guano; falta de acesso às riquezas e recursos naturais dos fundos marítimos; entre diversas outras conseqüências.

Tendo tal quadro em vista e, após décadas de relações não amistosas entre os países, estes decidiram retomar suas relações oficiais. A despeito de tal avanço, a temática geopolítica permanece sem solução e, devido a sua importância, é perceptível que ainda há um “elefante na sala” pesando tal relacionamento. A expressão “elefante na sala” se refere aos assuntos ou situações das quais todos sabem da existência, no entanto evita-se abordá-los por serem questões difíceis, polêmicas e que podem gerar tensões. Assim, o presente artigo analisa a questão marítima como sendo um “elefante na sala” no que diz respeito às relações atuais entre Chile e Bolívia. A Bolívia, apesar de ter assinado o Tratado de Paz com o intuito de pôr fim ao conflito que foi prejudicial para seu território, população e economia, nunca se encontrou

satisfeita com as imposições territoriais que a guerra desencadeou, configurando-a como um dos únicos países da América do Sul a não ter saída para o mar. Por sua vez, o Chile não deseja perder sua soberania e jurisdição sobre essa porção de terra e mar territorial. Compreende-se, então, que tal questão geopolítica referente ao acesso ao mar, por ainda permanecer em aberto, pode vir a causar problemas vindouros para os Estados.

De tal forma, a pesquisa traz uma apreciação acerca da relação entre Bolívia e Chile frente à questão exposta, considerando a decisão do Tribunal de Haia, favorável ao Chile, em 2018. Ademais, mapeia a retomada de relações efetivas entre os dois países no ano de 2021, considerando o ainda existente impasse no que tange o acesso boliviano ao mar. Assim, pondera os argumentos bolivianos com vistas a negociar a recuperação de sua saída para o mar e, conseqüentemente, sua soberania; e os empregados pelo Chile, com vistas a preservar parte de seu território. Tal análise é feita com o intuito de compreender como uma questão histórica e pouco abordada ainda se estabelece como um ponto de desequilíbrio entre dois importantes países da América do Sul.

Para tanto o artigo foi dividido em três seções, além da introdução e da conclusão. A primeira seção promove um resgate à história, demonstrando os fatores que levaram à ocorrência da Guerra do Pacífico, bem como seus desdobramentos no pós-guerra. A segunda seção versa sobre a análise do caso boliviano sob as luzes do direito internacional público, mais especificamente do direito internacional marítimo. Por fim, a terceira seção traz, resumidamente, um resgate histórico das diversas tentativas de reaproximação que foram traçadas ao longo de todos esses anos, explicando a razão pela qual ainda assim, a distância predominava no relacionamento entre eles. Além disso, realiza a análise sobre os primeiros passos dados, em 2021, no sentido da retomada do diálogo e das relações diplomáticas formais entre eles, demonstrando que, no momento, ainda há um “elefante na sala”, que interfere na estabilização do relacionamento entre os dois países, uma vez que as assimetrias manifestas não tenham sido assentadas em plenitude.

2 Guerra do Pacífico e seus desdobramentos

A denominada Guerra do Pacífico ou “Guerra dos dez centavos” foi travada entre os anos de 1879 e 1884 (FILIPPI; CHARÃO, 2015) e teve como ponto de partida para o conflito o desejo, por parte da Bolívia, Peru e Chile de controlar o Deserto do Atacama e poder utilizar os ricos recursos minerais presentes em seu subsolo. Diante de tal cenário, em 1879, o conflito se tornou iminente. Mas, já existia um histórico de relações entre os três Estados beligerantes.

Entre os anos de 1864 e 1866, eles lutaram contra a Espanha, saindo vitoriosos e assinando um tratado de assistência que acordava que tal região, geopoliticamente importante, seria domínio comum entre eles. O Deserto do Atacama é rico em recursos minerais, tais como o nitrato de sódio, o salitre, o cobre, a prata e o guano¹ (AMARAL, 2009).

O Chile era o Estado com mais ambições no território e o que tinha mais chances de vencer a guerra. Tal país desejava anexar essa área na costa do Pacífico, de forma a tomar posse dos recursos minerais lá presentes. Ao longo do século XIX, foi aclarado que o nitrato de potássio e o salitre possuíam finalidades importantes como insumos agrícolas e como matéria-prima para as indústrias de munição, o que tornou o território do Deserto do Atacama ainda mais estratégico. De acordo com Amaral (2009), o governo do Chile acreditava que tinha o dever de zelar pela segurança da região, mas que, em troca de tal zelo, poderia explorar livremente tais recursos² e, ainda receber metade dos impostos que as indústrias bolivianas recolhiam no território. Ademais, em 1868, a Companhia Exploradora do Deserto, empresa chilena, começou a explorar os minérios da região e, em pouco tempo, acabou chamando a atenção de britânicos, que passaram a comprá-los e tomar posse de metade de seu capital. Como aponta Dozer (1966):

O Chile atraiu muito, em especial, os capitais ingleses – sobretudo a cidade de Valparaíso, que se tornou um porto mais britânico do que chileno. As exportações de cobre, nitratos, salitre e guano atingiram cifra inéditas, e entre 1845 e 1857, o comércio exterior do Chile triplicou, fazendo de Valparaíso o porto mais movimentado da costa ocidental, abaixo apenas de São Francisco da Califórnia. (DOZER, 1966, p. 330).

Entretanto, a Bolívia e o Peru foram excluídos dos ganhos advindos da exploração do Deserto. Por um lado, a Bolívia não se encontrava satisfeita por ter que dividir os impostos recolhidos por suas empresas com o Chile e, ainda, temia que houvesse uma invasão em seu território costeiro, que já estava sob o controle de mineradoras chilenas. Por outro lado, o Peru celebrou com a Bolívia, em 1873, um contrato confidencial denominado Tratado de Defesa ou “*Tratado de Alianza Defensiva*” (FILIPPI; CHARÃO, 2015, p. 58), que, dentre outros pontos, acordava que os países deveriam proteger os recursos minerais e o Deserto do Atacama, além da ideia de ajuda recíproca em caso de um conflito com o vizinho Chile (FILIPPI; CHARÃO, 2015).

¹O guano é uma espécie de fertilizante natural depositado por aves marinhas.

²O Chile, por ter prestado auxílio para os Estados em suas independências, por meio de ajuda nas batalhas terrestres e marítimas, acreditava ser merecedor disso (FILIPPI; CHARÃO, 2015).

O Estado boliviano e o Chile buscavam tentativas de regularizar suas disputas territoriais e a divisão da exportação do salitre por meio de tratados. Entretanto, o estopim que levou à ocorrência do conflito armado foi justamente advindo de a impossibilidade desses tratados conseguirem incorporar os interesses divergentes dos dois lados envolvidos (FILIPPI; CHARÃO, 2015). Em 1878, quando o governo da Bolívia buscou aumentar a carga tributária cobrada sobre a companhia de exploração de minérios chilena, o país reagiu a isso com protestos, se recusando a pagar as taxas cobradas e ameaçando confiscar sua propriedade. A partir de então, dois mil soldados das forças armadas do Chile ocuparam, em 1879, a região que abarcava a cidade do porto de Antofagasta. Tal movimento fez com que a Bolívia declarasse guerra ao Chile, acionando a ajuda do Peru, por meio do Tratado de Defesa. Formalmente, o governo chileno declarou guerra à Bolívia e ao Peru no dia 5 de abril de 1879 (AMARAL, 2009). O Chile, por sua vez, contou com o apoio britânico ao longo da guerra, como apontam Filippi e Charão (2015):

Autores como Reyes (2009) e Galeano (1970) afirmam que houve por parte da elite chilena, e também do empresariado inglês, um forte apoio à proclamação de guerra contra a Bolívia pela ofensa na tentativa não apenas da cobrança de impostos, como também de tentar tomar as instalações das empresas alojadas em território boliviano (FILIPPI; CHARÃO, 2015, p. 59).

Ao longo da ocorrência da guerra, Amaral (2009) pontua que a batalha de Calama, 1879, foi a primeira vitória consolidada do Chile, por meio da qual deu-se o isolamento marítimo da Bolívia. A autora enfatiza que não houve dificuldades para os chilenos em tal empreitada, isso porque o exército da Bolívia reconhecia que era inferior frente ao do Chile, detentor de uma força bem treinada. Ademais, considerava-se que para uma vitória seria indispensável haver controle sobre o mar, controle este que, sob a perspectiva boliviana, se encontrava com o Chile, já que esse país possuía frota naval bem equipada. Dessa forma, a Bolívia perdeu para o Chile a província do porto de Antofagasta.

Em relação ao Peru, compreende-se que, devido ao fato de o país estar passando por dificuldades econômicas, a dedicação de seu exército e marinha na guerra ficou fragilizada. Assim, as batalhas de Iquique e Angamos enfatizaram as debilidades peruanas, já que após as vitórias do Chile, tais províncias passaram a ser controladas pelo governo chileno, o que também permitiu a invasão ao território peruano. O Peru conseguiu resistir até 1883, quando acabou cedendo e assinou um acordo com o Chile. Esse acordo consolidou que os territórios de Tarapacá, Tacna e Arica seriam de posse do Chile (AMARAL, 2009). O acordo que estabeleceu

o fim da Guerra é chamado de Pacto de Trégua e foi assinado em 1884, estabelecendo que a Bolívia cederia sua costa marítima para o Chile em troca de contrapartidas, como:

a) a construção de uma ferrovia ligando Arica à La Paz; b) garantir, por parte do Chile, a construção de ferrovias em território boliviano; c) a entrega à Bolívia de 300 mil libras esterlinas; e d) o reconhecimento, em favor da Bolívia, do livre trânsito por território e portos chilenos (SÁ NETO; CAMPOS, 2015, p. 93).

Após o conflito, o Tratado de Paz, Amizade e Comércio, de 1904, é realizado, com vistas a estabelecer as fronteiras atuais entre esses três Estados, além de representar o início de uma negociação pacífica para que a Bolívia pudesse reaver seu acesso ao Oceano Pacífico (AMARAL, 2009). O acesso ao mar é de extrema importância para o governo boliviano, afinal, uma das principais consequências da guerra foi a “mediterraneidade da Bolívia” (AMARAL, 2009, p. 7). Tal país era capaz de exercer sua soberania no território do Deserto do Atacama, mas acabou perdendo os recursos minerais presentes naquela região e, principalmente, sua saída para o mar. Esse ponto é crucial para a compreensão do porquê as relações Bolívia-Chile nunca mais conseguiram se recompor e ser as mesmas, afinal sem saída para o mar, a Bolívia viu seu desenvolvimento comercial, de exploração de seus recursos e de integração com outros países da América do Sul, limitado após o conflito. Como aponta Roca (2004), no relacionamento bilateral entre os dois países havia paz, mas não amizade.

O Peru, apesar de não ter saído tão prejudicado quanto a Bolívia, também sofreu perdas consideráveis. O Estado peruano teve seu território reduzido, perdendo, como consequência, províncias que eram estratégicas e que possuíam grande potencial mineral, que eram fontes de sustentação da política e da economia do país. Assim, após a guerra, sua economia se encontrou totalmente abalada, tendo sua produção e comércio diminuídos; tão logo sua moeda passou a enfrentar um quadro de desvalorização, o que também prejudicou os investimentos externos (AMARAL, 2009).

Ademais, em consonância com Amaral (2009), um dos pontos mais relevantes oriundos da Guerra do Pacífico é a questão da cidade portuária de Arica. Tal cidade ficou sob a posse do Chile ao final do conflito, porém, por meio do tratado firmado em 1929 entre Chile e Peru, a região foi incorporada ao território peruano. Mas a grande questão envolvida nesse cenário diz respeito à busca boliviana pela concessão, por parte do Chile, dessa cidade para a Bolívia. Esse território é de extrema relevância para os bolivianos, por possuir acesso ao mar, o que permitiria ao país ter saída para o Pacífico. Assim, o Peru se coloca como dificultador de tal pretensão boliviana. O Peru alega seu direito à soberania em Arica – argumenta que já possuía tal província como parte soberana de seu território antes mesmo da guerra – e à reparação dos

danos que sofreu ao longo dos anos em que os três países guerrearam. De tal forma, é possível compreender como Arica configura um ponto importante para os impasses históricos no relacionamento entre esses países, por ser uma cidade em que as três partes envolvidas desejavam possuir o controle soberano. Como aponta Saavedra (2006), o território é central para a solução do contendo, já que é para onde confluem os interesses e, até mesmo, sentimentos dessas nações.

Após análise cuidadosa dos fatos históricos compreendendo os motivos que levaram Bolívia, Chile e Peru à Guerra do Pacífico, além de seus desdobramentos, cabe observar que o principal ponto de entrave que surge com o fim do período beligerante é o *status* que a Bolívia passa a ocupar, o de país mediterrâneo. Dessa forma, faz-se necessário compreender qual espaço essa classe de países ocupa no entendimento internacional. Assim, na próxima sessão será tratado com mais rigor o aspecto jurídico de tais países, considerando o arcabouço internacional sobre a temática dos países sem saída soberana para o mar.

3 Direito Internacional Marítimo e análise do caso boliviano

Para compreender o aspecto jurídico do *status* mediterrâneo do Estado boliviano e como os desdobramentos da Guerra do Pacífico afetam o país até hoje, especialmente na questão marítima, é necessário primeiro observar a forma como o direito internacional marítimo foi erguido no Sistema Internacional (SI). Além disso, é mandatória a realização de uma análise mais cuidadosa a respeito da forma como os Estados sem litoral são tratados no campo internacional.

Historicamente, os mares são um espaço de grande interação humana, “foi nos mares que a humanidade encontrou o rumo do desenvolvimento e do progresso em todas as suas vertentes” (MAZZUOLI, 2006, p. 845). Logo, a questão marítima passou por profunda elaboração até atingir a plena normatização em termos de utilização e divisão jurídica dos oceanos, assim como diferentes temáticas no campo das Relações Internacionais. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), um esforço proveniente das duas Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Genebra 1958 e 1960, firmou-se em Montego Bay, Jamaica, 1982, em uma expressão multilateral dos atores internacionais. A CNUDM é o maior e principal arcabouço jurídico-normativo no que tange o uso dos mares. A chamada “Constituição do Mar” abrange o universo marítimo como um todo, desde delimitação de fronteiras até sustentabilidade marítima (LIMA, 2014).

É clara a decisão da Convenção em garantir o maior nível de igualdade entre Estados com e sem litoral. Além disso, a carta observa as diferenças em termos econômicos no que diz respeito aos Estados desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. No artigo 69 da CNUDM é tratado de forma específica a questão dos Estados sem litoral e seus direitos. Lê-se Estado sem litoral aquele que não possui uma saída soberana para o mar, ou seja, aquele que não possui uma costa própria. No passado os Estados sem litoral se concentravam em grande medida na Europa e na América do Sul, no entanto, a partir do processo de descolonização esse número aumentou consideravelmente, uma vez que diversos territórios se dividiram e passaram a exercer plena soberania (SARUBBI, 2020, p. 15)

Na leitura de seus parágrafos, entende-se que o artigo 69 busca esclarecer que os países sem litoral possuem o direito de exploração da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Estado costeiro subsequente. A ZEE é a região situada além do Mar Territorial e adjacente a ele. Nesta região o Estado costeiro possui soberania no que concerne exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais vivos e não vivos ali presentes, considerando também o solo e o subsolo marinho (CNUDM, 1982). Assim, o primeiro e o segundo parágrafo do citado artigo apontam que:

- a) Os Estados sem litoral terão o direito a participar, numa base equitativa, no aproveitamento de uma parte apropriada dos excedentes dos recursos vivos das zonas econômicas exclusivas dos Estados costeiros da mesma sub-região ou região, tendo em conta os fatores econômicos e geográficos pertinentes de todos os Estados interessados e de conformidade com as disposições do presente artigo e dos artigos 61 e 62.
- b) Os termos e condições desta participação devem ser estabelecidos pelos Estados interessados por meio de acordos bilaterais, sub-regionais ou regionais [...] (CNUDM, 1982).

Logo, fica claro o entendimento e a posição da Convenção no que diz respeito aos Estados destituídos de uma saída soberana para o mar. Buscando aplicação dos princípios de igualdade e solidariedade, a CNUDM, então, define o direito dos Estados sem litoral em participar, de forma equitativa, dos excedentes dos recursos vivos da ZEE (ALBUQUERQUE; NASCIMENTO, 2002, p.140-141).

O Tratado de Paz, Amizade e Comércio (1904), assinado entre Chile e Bolívia, formalmente cede todo o litoral boliviano ao Chile, como apontado anteriormente, em troca do livre acesso ao porto de Arica e a construção da Ferrovia Arica - La Paz (VALÉRIO, 2015, p. 168) em virtude do Pacto de Trégua (1884), assim tornando a Bolívia de fato um Estado sem litoral. Com a assinatura do Tratado de Paz e Amizade, a Bolívia perde sua saída soberana para

o mar e adquire o “[...] amplo direito de livre trânsito até e desde o mar, com caráter de perpetuidade e não reciprocidade, além de gozar do direito de administrar suas operações aduaneiras nos portos chilenos que lhes sejam convenientes.” (SÁ NETO; CAMPOS, 2015, p. 58).

No entanto, ainda de acordo com Sá Neto e Campos (2015), apesar das proteções jurídicas internacionais a respeito dos Estados sem litoral, os avanços tecnológicos diversificaram os usos e a capacidade de exploração nas diferentes divisões jurídicas do mar. Logo, espaços não contemplados pela CNUDM em termos de ZEE passam a ser considerados com grande potencial de exploração e desenvolvimento econômico. Dessa forma, é possível analisar que países como a Bolívia enfrentam certa defasagem em termos marítimos e econômicos. Seu *status* mediterrâneo traz danos geográficos e econômicos, como a perda de 158.000 km² de seu território costeiro, região onde, alguns anos depois, foi descoberta uma vasta reserva de cobre; a perda das reservas de guano; falta de acesso às riquezas e recursos naturais dos fundos marinhos, em especial minérios e petróleo; altos custos de transporte e de serviços, no que tange acesso aos mercados internacionais, uma vez que as exportações precisam absorver os custos advindos do sistema de transporte integrado com o Chile; perda de competitividade; impossibilidade de exercer atividades industriais voltadas à navegação; entre outros fatores (SÁ NETO; CAMPOS, 2015, p. 60).

Vale ressaltar que, como observado anteriormente, a CNUDM garante tanto o direito ao trânsito quanto direito à exploração aos países sem litoral. No entanto, no caso boliviano em específico, entende-se que há duas vias de garantia desses direitos, pelas quais o país pode se beneficiar mais ou menos. Sá Neto e Campos (2015) apontam uma via multilateral e uma bilateral. Assim, em termos de livre trânsito, a via bilateral – Bolívia e Chile – é mais favorável aos bolivianos, por ser menos limitada ao constituir um direito “[...] não recíproco, irrestrito, imprescritível, tendo caráter de compensação pela cessão de territórios bolivianos” (SÁ NETO; CAMPOS, 2015, p. 62). Já no que concerne a exploração de recursos naturais, a via multilateral, dada pela CNUDM, é mais vantajosa por determinar, como visto anteriormente, no artigo 69, a participação equitativa dos Estados sem litoral (SÁ NETO; CAMPOS, 2015, p. 62).

Assim, mesmo no que pese a normatização feita por meio da CNUDM é possível observar que

[...] a perda do litoral boliviano não representou somente um desmembramento qualitativo, cuja implicação mais importante é a de ter deixado o país costeiro sem comunicação marítima direta com o mundo, mas sim uma diminuição quantitativa da

dotação original de recursos naturais existentes nesse território (SÁ NETO; CAMPOS, 2015, p. 60).

Corroborando com esse argumento, Sarubbi (2020) afirma que ainda existe um longo caminho no que diz respeito às condições legais dos Estados sem litoral, principalmente com relação aos menos desenvolvidos (SARUBBI, 2020, p.34). Tal análise possui por efeito aderência ao caso da Bolívia.

4 Bolívia, Chile e o “Elefante na sala”: da distância à retomada do diálogo

Os tratados de 1884 e 1904 não foram os únicos a abordar a questão polêmica entre os dois países do Cone Sul. Uma série de tentativas e acordos bilaterais e multilaterais foram criados com o intuito de pôr fim às intemperes das relações entre os países. São exemplos a Convenção de Livre Trânsito (1937), a Declaração de Arica (1953), o Tratado de Complementação Econômica (1955), a Resolução 426 da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outros. Os tratados e acordos serviam ao propósito de pacificação das relações no Sul do continente, considerando o histórico beligerante da Guerra do Pacífico. O documento da OEA, especificamente, demonstra também um entendimento de que a problemática marítima se tratava de um interesse hemisférico, logo os demais países também deveriam buscar soluções justas e equitativas (SÁ NETO; CAMPOS, 2015, p. 60). Os autores ainda apontam que só no âmbito da OEA, de 1979 a 1989, pelo menos onze resoluções foram emitidas, todas abordando a questão marítima do Estado boliviano.

Apesar dessa espécie de arcabouço legal proveniente dos tratados e acordos realizados em prol da questão, após diversos períodos de aproximação e afastamento, as relações diplomáticas entre Bolívia e Chile se sustentam em um pêndulo no qual a questão marítima é sempre o ponto de tensão que causa o desequilíbrio. É possível dizer que no século XXI as relações entre os dois países não eram amigáveis. Bolívia, presidida por Evo Morales, e o Chile, presidido por Sebastian Piñera, em 2013, passavam por um período pouco amistoso, com ambos os presidentes tendo realizado diversas declarações ofensivas e degradantes a respeito um do outro. Assim então, escreveram um novo capítulo na história de suas relações bilaterais. Com o distanciamento das relações, Evo Morales e sua equipe reuniram uma série de juristas e especialistas a fim de criar o chamado DIREMAR (Direção de Reivindicação Marítima), no qual buscava-se apresentar diante de um tribunal internacional a necessidade boliviana de uma saída soberana para o mar e o dever do Chile em prosseguir em negociações para chegar ao fim desejado (FILIPPI; CHARÃO, 2015). Para a Bolívia de Morales, a estratégia era a de

reestabelecer o relacionamento bilateral para, assim, resolver a problemática de sua saída para o mar e reconquistar a soberania marítima do país. Tal estratégia é relevante à medida que mobiliza a agenda da política nacional, movimenta a população em torno da temática e é pauta de política externa (AMARAL, 2009).

O DIREMAR foi a base que permitiu a condução do debate até à Corte Internacional de Justiça (CIJ). A Corte, localizada em Haia, foi escolhida para receber e julgar o pleito, que se baseava na ideia de que o Chile seria obrigado a negociar com a Bolívia uma saída soberana para o mar. Tal demanda foi registrada em Haia sob o título “Obrigação de negociar acesso ao Oceano Pacífico (Bolívia v. Chile)”. O documento expressa o desejo boliviano de reafirmar a “[...] obrigação do Chile de negociar, de boa fé e efetivamente [...] a fim de chegar a um acordo que conceda à Bolívia um acesso totalmente soberano ao Oceano Pacífico”³ (CIJ, 2013, p. 10), uma vez que a Bolívia declara seu “[...] inalienável e imprescritível direito sobre o território [...]”⁴ (CIJ, 2013, p. 6), assim como afirma que a solução efetiva para tal disputa marítima deve ser feita “[...] por meios pacíficos e pelo completo exercício da soberania sobre o território [...]”⁵ (*Ibidem*).

O documento de aplicação boliviana ao processo junto à CIJ aponta os 3 principais objetos de disputa e argumentação do caso: a) existência da obrigação chilena; b) não conformidade do Chile com essa obrigação; e c) o dever chileno em cumprir a referida obrigação (CIJ, 2013, p. 10). Da mesma forma, a expressão boliviana na aplicação aponta a impossibilidade de resolução da controvérsia devido diferentes pontos de vista entre os dois países, definindo, assim, o motivo pelo qual a Corte ter sido escolhida: a necessidade de um ator externo auxiliando na solução da questão. A jurisdição que a Corte Internacional de Justiça recebe para julgar o caso tem natureza no artigo XXXI do Tratado Americano de Resolução Pacífica (Pacto de Bogotá) de 1948, o qual tanto Bolívia quanto Chile fazem parte.

É interessante observar que a retomada do pleito boliviano de forma tão incisiva também se dá pelas características personalistas do governo Evo Morales, a partir da ideia da busca por um “inimigo externo”. No entanto, não é possível reduzir a questão apenas a esse mérito. Existe uma ferida aberta na construção nacional boliviana e “uma saída soberana para o Oceano Pacífico representa uma questão de orgulho e de credibilidade nacional para os bolivianos” (VALÉRIO, 2015, p. 164).

³Traduzido do original: “[...] Chile’s obligation to negotiate in good faith and effectively [...] in order to reach an agreement granting Bolivia a fully sovereign access to the Pacific Ocean.”

⁴Traduzido do original: “[...] its inalienable and imprescriptible right over the territory [...]”.

⁵Traduzido do original: “[...] through peaceful means and the full exercise of the sovereignty over such territory [...]”.

Após analisar o caso detalhadamente, a CIJ então compreendeu que nos tratados e acordos passados não havia ficado clara a necessidade do Chile, obrigatoriamente, negociar a questão com a Bolívia (ANDERSON; PEREIRA, 2018). Em seu documento final sobre a questão, a CIJ aponta que os argumentos bolivianos foram levantados sobre provisões como a Carta das Nações Unidas e da OEA, no entanto, no entendimento da Corte, nenhum desses postulados pode ser usado como base legal para determinar a “obrigatoriedade de negociação”, “[...] mesmo que todos os instrumentos, atos e condutas praticados (pelas partes ocorram) cumulativamente”⁶ (CIJ, 2018, p. 7). Assim, determinou-se que o “Chile não assumiu a obrigação de negociar o acesso soberano da Bolívia ao Oceano Pacífico – (logo) outras submissões finais da Bolívia consequentemente rejeitadas – a conclusão do Tribunal não deve impedir o diálogo contínuo e as trocas”⁷ (CIJ, 2018, p. 8). Logo, a Corte identifica que não há obrigatoriedade do Chile negociar com a Bolívia, mas, ao mesmo tempo, sugere a continuação do debate de forma amigável entre as partes.

De acordo com Filippi e Charão (2015), existe uma corrente de pensamento no Chile que argumenta que a Bolívia não deveria ter o direito à saída para o mar reconhecido, afinal este país foi um dos perdedores da Guerra, afirmando ainda que lutar por isso fere o Tratado de 1904, o que reforça a extensão da problemática que o Estado boliviano enfrenta com o Chile. O governo chileno, então, agiu com indiferença à decisão tomada pela CIJ, já o governo boliviano afirmou respeitar a decisão apesar de não concordar e tão pouco abdicar de suas pretensões.

As relações entre os países permaneceram pouco amistosas. E parece haver também um impasse no que se pode entender como a interpretação regional da situação. Afinal, ao passo que a Bolívia defendia a concertação e mediação multilateral, a chancelaria do Chile – apoiada pelo Brasil e pela Argentina – ia contra tal posição (AMARAL, 2009). E ainda, é cabível compreender que organismos internacionais buscam fechar os olhos para a ocorrência de tais impasses regionais. Um exemplo disso reside na declaração da Organização dos Estados Americanos (OEA) acerca das fronteiras supracitadas:

1) Não há disputa de nenhum tipo entre o Chile e a Bolívia. O Tratado de Paz e Amizade de 1904 é completamente efetivo e a fronteira entre os países está definitivamente demarcada; [...] 3) Nesse contexto, a opinião pública e a comunidade internacional devem estar cientes de que todas as matérias referentes aos interesses

⁶Traduzido do original: “[...] even if all instruments, acts and conduct taken cumulatively”.

⁷Traduzido do original: “Chile did not undertake obligation to negotiate Bolivia’s sovereign access to Pacific Ocean – Other final submissions of Bolivia consequently rejected – Court’s finding should not preclude continued dialogue and exchanges”.

recíprocos de Chile e Bolívia pertencem à esfera de suas relações bilaterais (OEA, 2021).

Dadas todas as circunstâncias desafiadoras, por muitos anos as relações diplomáticas entre Bolívia e Chile não foram feitas de forma direta. Os países mantinham seu diálogo por meio de mediações de outras partes. Já no ano de 2021, Bolívia e Chile decidiram retomar o diálogo e dar um pontapé inicial na reativação de seu relacionamento. No entanto, o que se pode observar por meio das notícias veiculadas e diferentes análises feitas é que a nova fase diplomática entre os dois países é marcada pela ausência do tema marítimo. A questão mais sensível na relação entre Bolívia e Chile parece ter ficado de fora dos novos debates iniciados. Para o Chile, a questão é um assunto resolvido, pois, argumenta-se que, após o decidido em Haia, não há mais o que se discutir sobre. Já para a Bolívia a busca por uma saída soberana para o mar continua sendo um fator importante em termos geopolíticos, estratégicos, econômicos, culturais e identitários. Assim, essa pauta apresenta-se como o “elefante na sala” nas relações Bolívia-Chile, sendo essa uma problemática existente, sensível e visível. No entanto, até o presente momento, a diplomacia de ambos os países decidiu a ignorar, ao menos em tal fase inicial, a fim de alavancar outras questões. Mas é necessário se pensar até onde as relações entre os dois países podem seguir ignorando o debate marítimo (VERA, 2021).

Tendo tal quadro em vista, é possível esperar que o caminho ideal a ser seguido pelos países no futuro de suas relações bilaterais deve abarcar, gradualmente, o debate marítimo e, perpassa, assim como coloca Amaral (2009), pela via da integração regional. Segundo a autora, esses Estados teriam maior probabilidade de consolidar avanços positivos no relacionamento ao buscarem a integração física, social e energética entre si. Entretanto, tal integração, em termos tão profundos, não é simples de ser vislumbrada, visto que, no passado, ambos tiveram relações mais próximas, com o compartilhamento de atividades econômico-comerciais em mesmos territórios, o que propiciou a guerra. Sendo assim, a retomada gradual do diálogo, com a busca pela integração em âmbito regional, de forma a não causar maiores constrangimentos entre eles, parece ser o melhor caminho a ser adotado. E ainda, como aponta Amaral (2009), por ser o Chile o principal ator em tal processo de resolução, este possui a função de tentar encontrar uma solução que seja eficaz em realizar o desejo boliviano, país que muito perdeu com a Guerra do Pacífico.

5 Considerações Finais

Após as análises feitas nas seções anteriores, entende-se que Bolívia e Chile construíram, principalmente após sua descolonização, uma relação pendular, horas de aproximação, horas de distanciamento. Em grande medida, as tensões criadas entre os dois países se baseiam nos desdobramentos da Guerra do Pacífico, na qual uma questão muito específica e com fortes repercussões em termos geopolíticos é presente: o acesso boliviano ao mar. Diversas foram as tentativas de tornar as relações entre os dois países mais amigáveis, desde alternativas hemisféricas até acordos bilaterais. O Tratado de Paz, Amizade e Comércio, de 1904, se torna então instrumento formal na busca por um ponto final na questão. Por um lado, ao contrário do esperado, a aspiração boliviana à uma saída soberana para o mar não enfraqueceu. E, por outro lado, estabeleceu-se o entendimento chileno de que a problemática era um assunto encerrado. Nem mesmo a decisão da Corte de Haia, em 2018, determinando a não obrigatoriedade do Chile em negociar uma saída marítima, associada ao incentivo para as partes buscarem outras soluções para a problemática, serviu para arrefecer o ideal boliviano ou então para impulsionar o Chile às negociações. Tal cenário pautou a forma com que os dois vizinhos se relacionaram nos últimos anos. Entre Bolívia e Chile há paz, mas não amizade.

A CNUDM, na tentativa de garantir equidade no Sistema Internacional no que concerne o aspecto marítimo, define de forma clara os direitos dos Estados sem litoral. No entanto, apesar das garantias feitas pela Convenção, há perdas econômicas e geoestratégicas suficientes para um país mediterrâneo, como é o caso da Bolívia, em avaliar seu *status* como prejudicial. Especificamente na análise aqui feita, entende-se que as perdas bolivianas se dão não somente em termos marítimos – exploração e livre passagem – mas também se referem às perdas oriundas da impossibilidade de exploração dos territórios que uma vez pertenceram à Bolívia.

A questão marítima se consagrou como um assunto sensível e complexo nas relações bilaterais Bolívia-Chile. Assim, se torna abstruso vislumbrar, mesmo com a retomada do diálogo direto entre os dois países em 2021, a resolução da problemática; uma vez que justamente um dos principais impasses entre os países foi deixado de fora dos debates. Há um “elefante na sala”, que, futuramente, pode desencadear uma nova onda de impasses e, até mesmo, afastamento entre as duas nações. Como apontado, buscar alternativas multilaterais, regionais ou até mesmo bilaterais para garantir uma negociação direta entre os países se apresenta como uma das melhores soluções para a questão. O aumento da integração entre os países se coloca então como um fator essencial para a resolução da problemática, pois só assim

seria possível estreitar os laços e afastar inimizades. A exclusão da temática marítima dos debates apenas adia uma problemática que forçosamente será tratada em algum dado momento.

Referências

ALBUQUERQUE, Letícia; NASCIMENTO, Januário. Os princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982. *Seqüência*, v. 23, n. 44, p. 129-148, 2002.

AMARAL, Daniela Matos e Campos do. *Chile e Bolívia: uma abordagem das teorias de relações internacionais sobre a busca pelo mar e a realização da pesquisa científica marinha*. 2009. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2009.

ANDERSON, Amanda Maria Barreto; PEREIRA, Bruna Amaral. Bolívia vs. Chile na Corte Internacional de Justiça: Resquícios da Guerra do Pacífico. *Conjuntura Internacional - PUC Minas*. 2018. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/11/07/bolivia-vs-chile-na-corte-internacional-de-justica-resquicios-da-guerra-do-pacifico/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

CIJ. Corte Internacional De Justiça. *Application Instituting Proceedings: Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*. 2013. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/153>. Acesso em: 18 out. 2021.

CIJ. Corte Internacional De Justiça. *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders: Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*. 2018. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/153>. Acesso em: 18 out. 2021.

DOZER, Donald Marquand. *América Latina uma perspectiva histórica*. Porto Alegre: Globo, 1966.

FILIPPI, Eduardo Ernesto; CHARÃO, Carla Carpinim. Chile e Bolívia e o conflito para alcançar o oceano: Guerra do Pacífico e mudanças nas relações entre os dois países. *Revista Conjuntura Austral*. v. 6, n. 27-28, p. 54-75, Dez. 2014 - Mar. 2015.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira. Apresentação. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (orgs.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

ROCA, José Luis. 1904: Un tratado que restableció la Paz pero no la Amistad. In: *Opiniones y Analisis: A Cien Años del Tratado de Paz y Amistad de 1904 entre Bolivia y Chile*. La Paz: Fundación Fundemos, 2004.

SÁ NETO, Clarindo Epaminondas de; CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade. O direito internacional de acesso ao mar: a problemática entre Bolívia e Chile. *Universitas Jus*, v. 26, n. 2, p. 55-64, jul/dez 2015.

SARUBBI, Óscar Cabello. Land locked states in contemporary law of the sea. In: TOLEDO, André de Paiva *et. al.* (Orgs.). *Direito do Mar: reflexões, tendências e perspectivas V. 4*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, p. 15-34, 2020.

SAAVEDRA, Gustavo Fernández. Uma Visão das Relações entre Bolívia, Chile e Peru. *Revista Política Externa*, v. 14, n. 4, p. 27-42, mar/mai. 2006.

VALÉRIO, Marco Aurélio Gumieri. Dia do Mar: a guerra do Salitre e a disputa da Bolívia contra o Chile por uma saída soberana para o Oceano Pacífico. *Cadernos de Direito Actual*, Santiago de Compostela, n. 3, p. 163-172, 2015.

VERA, Angélica. Presidente de Bolivia pide retomar el diálogo con Chile y asegura que demanda marítima es un tema “pendiente”. *La Tercera*. 23 mar. 2021. Disponível em: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/presidente-de-bolivia-pide-retomar-el-dialogo-con-chile-y-asegura-que-demanda-maritima-es-un-tema-pendiente/4WI4JXF5FBCBRLS6EGCWOURKUE/>. Acesso em: 05 ago. 2021.

Recebido em 14 de setembro de 2021.

Aceito para publicação em 22 de outubro de 2021.



Angela Nogueira Neves

Doutora, docente na Escola de Educação Física do Exército e mestranda em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (ESG).

Julia Lucena de Souza Nishio

Bacharel e mestranda em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (ESG).

Jairo Luiz Fremdling Farias Júnior

Mestre, doutorando em Ciências Militares na Escola de Comando e Estado-Maior.

Tássio Franchi

Doutor, docente no programa de pós-graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES NOS DOCUMENTOS DE DEFESA BRASILEIROS CAPABILITY-BASED PLANNING IN BRAZILIAN DEFENSE DOCUMENTS

RESUMO: O planejamento baseado em capacidades (PBC) é uma abordagem de gestão estratégica que se tornou uma opção interessante após o final da Guerra Fria. No Brasil, o PBC tem sua origem na Estratégia Nacional de Defesa de 2012 e os trabalhos mais específicos começaram em 2016, ocorrendo a implantação de um Grupo de Trabalho - PBC em 2020. No Brasil, o Livro Branco de Defesa (LBD), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) são os documentos que formam a dimensão política que precede o PBC. Esse artigo se justifica pela necessidade de identificar pontos de convergência entre a Política de Defesa e o método de planejamento em pauta, analisando a coerência na continuidade das ações. Como estratégia metodológica, foi empregada a análise de conteúdo para leitura sistematizada e seleção de categorias nos três documentos selecionados. A análise dos documentos apontou pontos favoráveis e desfavoráveis nos documentos analisados para subsidiar a implantação do PBC no Brasil.

Palavras-chave: Planejamento; Capacidades; Defesa; Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa.

ABSTRACT: Capability-Based Planning (CBP) is a strategic management approach that became an interesting option after the end of the Cold War. In Brazil, the CBP has its origins in the 2012 National Defense Strategy and more specific work began in 2016, with the implementation of a Working Group - PBC in 2020. In Brazil, the Defense White Paper (DWP), the National Policy on Defense (NPD) and the National Defense Strategy (NDE) are the documents that form the political dimension that precedes the CBP. This paper is justified by the need to identify points of convergence between the Defense Policy and the management method in question, analyzing the coherence in the continuity of actions. As a methodological approach, content analysis was used for systematic reading and category selection in the three selected documents. The analysis of the documents pointed out favorable and unfavorable points in the documents analyzed to support the implementation of the CBP in Brazil.

Keywords: Planning; Capabilities; Defense; National Defense Policy; National Defense Strategy.



1 Introdução

A mudança ocorrida no cenário geopolítico mundial com o fim da Guerra Fria em 1991 acarretou, entre outras mudanças, uma necessidade de reformulação das estratégias de defesa, a fim de adequá-las a nova realidade mundial (TALIAFERRO, 2001; WOHLFORTH, 1994).

Já não fazia mais sentido pensar a Defesa Nacional para riscos específicos, uma vez que após o 1991 e, especialmente após 2001, vivia-se em um mundo no qual as principais ameaças eram difíceis de antever. Era necessário articular a defesa dos países de forma a ser capaz de responder não a uma ameaça específica, mas sim executar as mais variadas missões, em distintos cenários com recursos desenvolvidos de antemão para uma rápida resposta.

Nesse cenário, surge uma nova abordagem metodológica de gestão estratégica, o *Capability-Based Planning* - ou Planejamento Baseado em capacidades (PBC). Essa proposta de planejamento foi difundida em meados do ano 2000, em documento proposto pelo *The Technical Cooperation Program* (TTCP), do qual fazem parte Austrália, Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido. O programa foi responsável por definir os princípios básicos do PBC, oferecendo ainda um modelo de trabalho (TAYLOR, 2013).

No Brasil, as bases preliminares do PBC têm sua origem na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, na qual se definiu que a estrutura do potencial estratégico do Brasil seria desenvolvida a partir de capacidades. Em 2017, foi publicado o documento “Cenários de Defesa 2020 – 2039”, originário de reuniões do Ministério da Defesa (MD). O documento foi proposto de forma a contribuir para o planejamento estratégico do MD e de forma a subsidiar a redação dos documentos da Defesa Nacional, publicados de forma quadrienal - sendo a próxima edição de 2020: a Política Nacional de Defesa (PND) e a END. O Grupo de Trabalho do PBC foi oficialmente instituído em 13 de fevereiro de 2020, com publicação da composição e forma de trabalho no Diário Oficial da União.

Considerando que:

O nível político é o responsável pela materialização das orientações governamentais, estabelecendo diretrizes matriciais, disponibilizando recursos e aprovando as opções de desenvolvimento do Ministério da Defesa, obtidas do processamento final da Metodologia do PBC.

A partir das diretrizes do nível político, o Ministério da Defesa, com a participação das Forças Singulares, é responsável pela construção dos insumos. O insumo contém as Possibilidades de Atuação (PA) do poder militar, em um espaço temporal de médio a longo prazo, a concepção de emprego conjunto das Forças Singulares para cada Possibilidade de Atuação considerada, e as Prioridades de Defesa, definidas pelo nível político (SILVA, 2019, p. 25).

O presente artigo busca analisar como os três grandes documentos de Defesa do Brasil (o Livro Branco de Defesa Nacional, a PND e a END), apontam para a continuidade da incorporação do PBC como método de gestão estratégica no país, buscando identificar, preceitos e orientações que legitimam os trabalhos do GT-PBC Brasil.

Tendo em vista que os documentos analisados formam a dimensão política que precede o PBC, esse trabalho se justifica pela necessidade de identificar pontos de convergência entre a Política de Defesa Nacional e o método de planejamento em pauta, de forma a haver coerência na continuidade das ações. Lacunas ou fragilidades encontradas serão apontadas de forma a permitir reflexão acerca do processo de planejamento estratégico de Defesa a partir do PBC no Brasil.

2 Planejamento Baseado em Capacidades: Conceitos Centrais

O PBC é um método de gestão estratégica. É baseado na análise das capacidades que provavelmente serão necessárias para as Forças Armadas exercerem em um conjunto de cenários de longo e médio prazo, sem desconsiderar a questão orçamentária (DAVIS, 2002).

Capacidades podem ser definidas como “a habilidade ou recursos para completar tarefas e alcançar os resultados desejados” (CHIM; NUNES-VAZ; PRANDONILI, 2010, p.81). Nas Forças Armadas brasileiras estas capacidades assim são descritas: Doutrina, Organização, Adestramento, Meios, Equipamentos, Pessoal e Infraestrutura, gerando o acrônimo DOAMEPI.

Doutrina versa sobre os documentos diretivos e princípios fundamentais de emprego - o que fazer, como fazer, em qual intensidade fazer - de militares, sendo baseada na experiência e *expertise*. A organização diz respeito a como as Forças Armadas alocam seus recursos para atingir determinado objetivo ou cumprir a missão, sendo a vertente funcional e espacial dos elementos de força. Pessoal se refere ao componente humano das Forças Armadas, sendo ele civil ou militar, necessário para cumprir a tarefa. A educação tem uma perspectiva ampliada, articulando objetivos de aprendizagem e currículos aprovados e suas políticas, procedimentos e padrões associados na formação do militar. O adestramento se distingue de forma importante da educação, pois o primeiro se limita a preparar para atuar de acordo com sua especialidade ocupacional ou função doutrinária atribuída. Material e equipamento são os recursos não humanos necessários para equipar, operar, manter e apoiar atividades militares. Instalações são os recursos físicos, especificamente áreas de treinamento, armazenamento, baias de manutenção ou qualquer outro tipo de propriedade imobiliária necessária para o emprego daquela determinada capacidade (TALIAFERRO et al, 2019).

As capacidades são basicamente definidas por duas grandes orientações: os cenários de defesa – que se articulam com os documentos de Defesa – e na *mission area framework*, ou seja, a definição de partições em um grande objetivo de Defesa, possibilitando a determinação de capacidades.

É baseado no DOAMEPI que as capacidades são avaliadas. São analisados e julgados de forma independente, considerando sobretudo que cada elemento do DOAMEPI tem uma ação integrada com os demais. Não é uma tarefa exatamente fácil. Todavia, esse processo permite julgar as capacidades como suficientes (atendendo a cada elemento do DOAMEPI de forma satisfatória), quase suficientes (com um ou mais elementos do DOAMEPI avaliado como insuficiente ou faltante) ou insatisfatória (com um ou mais elementos do DOAMEPI avaliado como faltante).

É importante não desconsiderar que o PBC trata do planejamento da Defesa Nacional para o futuro. Entretanto, não desconsidera as perspectivas atuais orçamentárias, os cenários correntemente desenhados, a PND e END, os conceitos que regem a gestão da Defesa Nacional do país, pois é no momento atual que tal planejamento será aprovado ou rejeitado. No escopo de sua concepção, o PBC pode ser visto como um planejamento de futuro, com os pés no presente.

Nesse sentido, a construção do PBC é tomada a partir da decisão do líder sênior sobre como organizar, treinar, equipar, e fornecer recursos e capacidades para os elementos em apoios aos objetivos da política, de acordo também, com o limite de financiamento estipulado para as atividades e operações das Forças Armadas. Como já mencionado, o desenvolvimento da força deve focar no futuro, para que seja possível o planejamento de investir e construir uma força estruturada pelos recursos de defesa, gerenciamento de recursos humanos e logística (TALIAFERRO et al, 2019, DAVIS, 2002).

A decisão sobre o planejamento do futuro está sujeito à escolha da liderança do projeto, neste caso, do PBC. Caso existam muitos problemas no curto prazo, a liderança poderá focar no PBC para corrigir as lacunas de capacidade o mais rápido possível. Logo, se o futuro próximo demonstrar ser seguro, o líder do projeto poderá avaliar a força atual em um horizonte de planejamento à longo prazo. O processo mais relevante do PBC, é que o projeto seja concluído com certa antecedência, para que o orçamento seja alinhado ao plano. Portanto, o PBC necessariamente deve mirar nos próximos dois anos futuros. Fica à encargo do Ministério da Defesa (MD) propor mudanças quanto a apresentação orçamentária do PBC antes de

completar as tarefas necessárias para o início a aplicação do planejamento do orçamento (DAVIS, 2002, TALIAFERRO et al, 2019, WALKER, FORSTER, 2005).

Deve-se destacar, que existem cinco pré-requisitos necessários para a implementação do PBC, sendo eles: a liderança, uma cultura conjunta e uma equipe de planejamento com alta capacidade analítica, orientação política estratégica, cenários, conceitos, e avaliação de risco, estabelecida através de uma matriz de risco. Por fim, o PBC é considerado como um processo analítico baseado em duas etapas. A primeira dela diz respeito aos elementos de força capazes de realizar tarefas e produzir efeitos sob um conjunto específico de padrões e condições. Caso não haja essa capacidade, existirá uma lacuna. Já a segunda etapa, considera a forma de fechar ou mitigar lacunas de capacidades dentro dos parâmetros fornecidos pela política estratégica e restrições fiscais conhecidas. Nesse sentido, os requisitos de capacidades podem ser derivados de análises de orientação de política estratégica, cenários e conceitos. Para tal, faz-se necessário comparar a capacidade de um elemento de força com seus requisitos para que sejam revelados quaisquer potenciais lacunas. Logo, tais lacunas podem ser mitigadas através da reorganização, e do aumento ou diminuição das capacidades, quando necessárias (DAVIS, 2002, TALIAFERRO et al, 2019, WALKER, FORSTER, 2005).

3 Planejamento Baseado em Capacidades no Contexto Brasileiro

No Brasil, as bases preliminares do PBC têm sua origem na END de 2012, na qual se definiu que a estrutura do potencial estratégico do Brasil seria desenvolvida a partir de capacidades para o monitoramento e controle dos domínios terrestre, aéreo e naval (OLIVEIRA, 2018).

Os trabalhos em torno do PBC começaram de forma mais sistematizada a partir de 2016, quando uma série de reuniões entre os componentes do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), as chefias do Exército, Marinha e Aeronáutica e os órgãos relacionados à doutrina, pesquisa e estudo das Forças Armadas ocorreram. Esse trabalho foi sistematizado, dando origem a um relatório entregue em 2017 ao MD, com o propósito de servir de base para a implementação do PBC no Ministério (CORREA, 2020).

De forma coerente com a nova vertente de planejamento em adoção, o MD publicou em 2017 o documento Cenário de Defesa 2020-2039 – que então deixa de ter foco o desenho das necessidades baseado nas possíveis ameaças para adotar um modelo voltado à organização de capacidades frente aos cenários de atuação diversos e as capacidades necessárias para prover respostas adequadas. O documento de 2017 foi concebido objetivando direcionar a redação das

novas versões (2020 – 2024) da PND, END, Estratégias Setoriais de Defesa, Plano Estratégico de Defesa e planejamento Estratégico das Forças Armadas (CORREA, 2020).

Todavia, apenas em 2020 através de portaria publicada no Diário Oficial da União (nº 31, de 13 de fevereiro de 2020, seção 1, página 16) o MD instituiu o Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades (GT-PBC), compreendendo o MD, a Escola Superior de Guerra (ESG) e as Forças Armadas.

O documento determinou que o GT-PBC fosse composto por até cinco representantes da administração central do MD - sendo um desses integrantes escolhido como chefe de assessoria do PBC (APBC) e líder do GT-PBC, por até dois representantes da Escola Superior de Guerra (ESG) e por até três representantes do Comando das forças singulares. Ao coordenador do GT-PBC ainda coube a possibilidade de convidar excepcionalmente outros representantes dos órgãos e entidades envolvidas no trabalho, dependendo dos assuntos a serem tratados (BRASIL, 2020c). Ao GT-PBC, a portaria incumbiu a execução de três ações:

I - analisar e propor melhorias no Guia do PBC, ora em elaboração; II - desenvolver a Metodologia do PBC no Setor de Defesa; e III - elaborar o Plano de Obtenção de Capacidades, como produto final da implantação da Metodologia do PBC no Setor de Defesa (BRASIL, 2020c, p. 13).

Mais tarde, ainda em 2020, foi instituído o no âmbito do GT-PBC o Subgrupo de Simulação (SG-Sml/PBC), com a função de analisar e propor soluções de simulação para o PBC (BRASIL, 2020e). Da mesma forma que o GT-PBC, determinou-se que o SG-Sml/PBC fosse composto por representantes da administração central do MD, do APBC, das Forças Armadas, sendo um membro de cada. Ao todo, seis ações foram incubidas ao SG-Sml/PBC:

I - analisar sistemas de simulação porventura existentes no MD e nas Forças Armadas (FA) que possam vir a contribuir com a simulação para o PBC;
 II - avaliar a possibilidade de interação de sistemas de jogos de guerra ora em utilização na Escola de Guerra Naval (EGN), na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR) para fins de simulação do PBC;
 III - estudar maneiras de utilização de simulação no âmbito do PBC, propondo soluções com requisitos e funcionalidades no nível operacional, podendo até serem utilizadas singularmente no nível tático, bem como estimando custos, prazos e riscos. As referidas soluções deverão conter o grau de participação das três Forças, com relação a pessoal e recursos ao longo do desenvolvimento e implantação;
 IV - participar das reuniões, discussões e demais atividades do SG-Sml/PBC com a finalidade de apresentar as propostas de soluções para as ações citadas nos incisos I, II e III;
 V - executar as atividades definidas pelo coordenador do SG-Sml/PBC, respeitando o cronograma de atividades a ser proposto;
 VI - elaborar minuta dos documentos, de acordo com o cronograma a ser proposto pelo coordenador do subgrupo (BRASIL, 2020e, p. 13).

Meses mais tarde, foi instituído o Subgrupo de Automação (SG-Aut/PBC) no GT-PBC. O subgrupo foi criado com o propósito de “analisar e propor soluções para a automação do PBC, com vistas a garantir acompanhamento, controle, rastreabilidade e gerenciamento de risco em todos os processos e subprocessos do planejamento” (BRASIL, 2020d, pág. 25). A composição segue as mesmas diretrizes do subgrupo anteriormente criado, assim como as regras gerais de funcionamento. As ações que cabem ao SG-Aut/PBC são:

- I - analisar sistemas de automação existentes no mercado que possam vir a atender a necessidade do PBC;
- II - avaliar as condições técnicas e competências existentes nos setores de desenvolvimento de sistemas do MD e das Forças para avaliar possibilidade de solução interna e eficaz de menor custo;
- III - estudar maneiras de automatizar, tanto quanto possível, os processos, as fases e as etapas do PBC, tendo como base a metodologia descrita no Guia do PBC, ora em desenvolvimento, propondo soluções que contenham requisitos, funcionalidades, estimativa de custos, prazos e riscos, bem como o grau de participação das três Forças, com relação a pessoal e recursos ao longo do desenvolvimento e implantação;
- IV - participar das reuniões, discussões e demais atividades do SG-Aut/PBC com a finalidade de apresentar as propostas de soluções para as ações citadas nos incisos I, II e III;
- V - executar as atividades definidas pelo coordenador do SG-Aut/PBC, respeitando o cronograma de atividades a ser proposto; e
- VI - elaborar minuta dos documentos, de acordo com o cronograma a ser proposto pelo coordenador do subgrupo (BRASIL/MD, 2020b, p. 25).

Os resultados do GT-PBC ainda não foram oficialmente divulgados, mas informações acerca da evolução dos trabalhos vêm sendo divulgadas em palestras e eventos científicos. Em um desses eventos, Oliveira (2018) apresentou as capacidades identificadas pelo GT-PBC, comparando-as com aquelas descritas na END vigente (BRASIL, 2016). Enquanto a versão anterior da END (BRASIL/MD, 2016) determinava sete capacidades a serem desenvolvidas nas Forças Armadas - proteção; dissuasão; pronta resposta; coordenação e controle; mobilidade estratégica; gestão da informação; mobilidade estratégica; e mobilização – o GT-PBC determinou oito capacidades, sendo duas delas comuns – projeção e pronta resposta - e outras seis distintas – projeção de poder; enfrentamento; sustentação; comando e controle; superioridade de informações; e apoio às ações do Estado (OLIVEIRA, 2018). O autor ainda sintetizou o método correntemente empregado para a construção do PBC no Brasil.

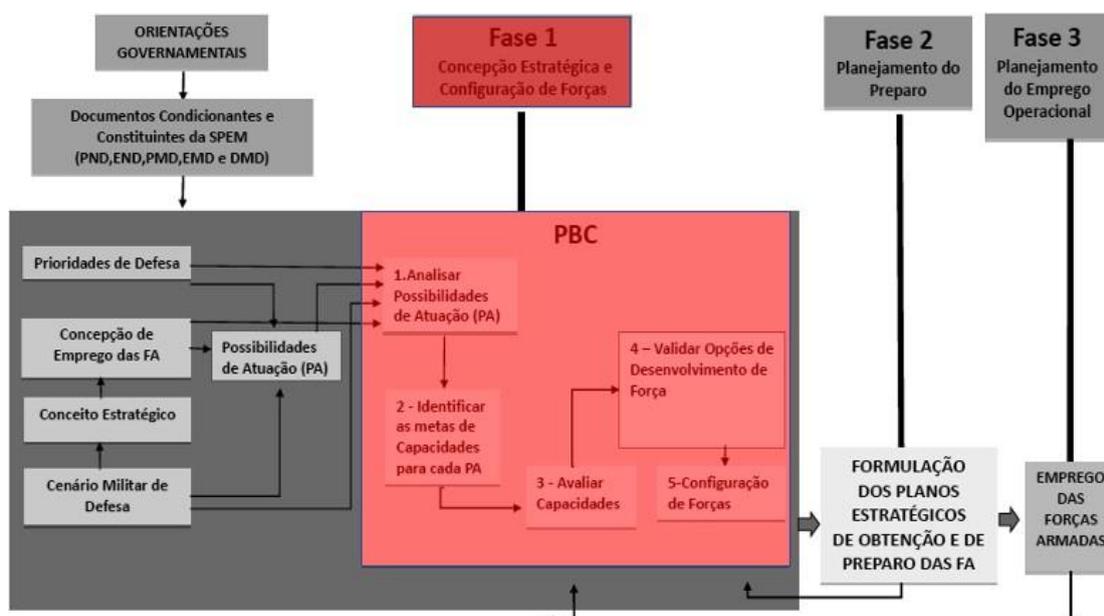
Na descrição, cabia ao GT-PBC especificamente, nessa sequência temporal: a análise das possibilidades de atuação, a determinação das metas de capacidades e sua integração, a validação e proposta de priorização e um plano exequível de desenvolvimento de capacidades, tendo como contexto o cenário militar de defesa prospectivo, as limitações e possibilidades

financeiras, tecnológicas e industriais e as possibilidades de atuação da Defesa (OLIVEIRA, 2018).

Por fim, vale ressaltar que a atual versão da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) - MD51-M-01 - (Ministério da Defesa, 2018) traz em seu último tópico considerações das interações entre a SPEM e o PBC. O SPEM tem por finalidade definir e organizar as atividades relacionadas com o preparo e emprego das Forças Armadas para a Defesa, abrangendo três níveis: o nacional, o setorial e o subsetorial. Se articula tanto com o PBC quanto com o Sistema de Planejamento de Defesa (SISPED).

O PBC foi inserido na primeira fase do SPEM - Concepção Estratégica e Configuração de Forças – na qual se realiza estudos e análises conjunturais, conforme representado na figura 1:

Figura 1 – Fases da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM)



Todavia, apesar de colocar o PBC em perspectiva, o SPEM é pouco preciso na definição das capacidades militares. Sua atual redação destaca:

O tema “capacidades” ... constantes da END estão, em grande parte, intrinsecamente, ligados às questões de configuração de forças. Analisando-se o relacionamento entre estratégia e planejamento de força, configura-se como objetivo deste último a criação de estrutura de uma força futura, que tenha a dimensão e a composição adequadas (combinação de forças), de modo a garantir a consecução das metas de segurança nacional, em face da conjuntura e das disponibilidades orçamentárias (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018, p. 31).

Ademais, parece carecer de perspectivas de planejamento a médio e longo prazo – essenciais ao PBC, já que o mesmo trata de planejamento a longo prazo e não ao pronto-emprego – e o ordenamento de capacidades militares – dada a divergência entre a END e o GT-PBC – para possibilitar a organização de atuação no nível setorial e subsetorial. Para que o *output* gerado pelo GT-PBC tenha alguma chance de sucesso é imprescindível uma harmonização de objetivos, linguagens, interesses e sobretudo de apoio e coerência de cada nível organizacional da Defesa no Brasil.

4 Métodos

A presente pesquisa foi conduzida sob o delineamento de pesquisa documental, valendo-se dos documentos institucionais para geração de respostas aos objetivos da pesquisa (GIL, 2017).

4.1 Fontes

Os três documentos selecionados para análise - o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a PND e END – foram obtidos de forma digital, a partir de sites oficiais, a saber:

LBDN: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf

PND/END: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf

Acessar os documentos a partir dos sites oficiais foi a estratégia empregada para garantir a confiabilidade e autenticidade da fonte pesquisa, requisito de qualidade para este tipo de pesquisa (CELLARD, 2008).

4.2 Análise das fontes

Para a análise das fontes, foi escolhida a técnica de Análise de Conteúdo. A Análise de Conteúdo “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2002, pág. 38). A intenção da Análise de Conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não) (BARDIN, 1977). Essa técnica se faz pertinente, pois permite identificar

a presença ou ausência de características de conteúdos relacionados ao PBC. As etapas de análise estão organizadas em três fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na fase de pré-análise, foi feita a organização do material selecionado para investigação, seguida pela leitura flutuante dos textos e pela elaboração de indicadores de significado. Nessa fase também foram identificadas as evidências para responder as cinco perguntas essenciais de uma pesquisa documental: quem escreve o material; para quem é escrito; quando é escrito; por que é escrito e como é escrito.

A fase de exploração do material consistiu na fase de construção de operações de codificação, na qual foram feitos recortes do material nos textos em unidades de registro (palavras, frases, parágrafos) comparáveis e com o mesmo conteúdo semântico. Em seguida, as unidades foram agrupadas em categorias iniciais, cuja formulação seguiram os princípios de pertinência da mensagem (não distorção); exclusão mútua (entre categorias); homogeneidade (dentro das categorias) e da objetividade (clareza e compreensão). Por fim, nessa etapa as categorias iniciais foram analisadas para serem agrupadas em categorias intermediárias comuns, que por sua vez, foram agrupadas em categorias finais.

5 Resultados

Os três documentos em análise foram escritos por membros constituintes do MD, sejam consultores para esta tarefa específica, sejam funcionários civis e militares de carreira. Os documentos analisados foram enviados para apreciação do Congresso Nacional em 2020 e validados para configurarem como os documentos políticos de Defesa Nacional. Configura-se como o estabelecimento e descrição das:

Diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise. Também foi desenvolvida para atender às necessidades de equipamento dos Comandos Militares, reorganizando a indústria de defesa para que as tecnologias mais avançadas estejam sob domínio nacional (BRASIL, 2020, s/p).

São documentos oficiais, dirigidos tanto ao público militar quanto civil, escritos em linguagem formal, porém acessível, sem utilização de jargões militares.

5.1 Categorias Finais

5.1.1 Capacidade

Nos documentos, as capacidades da Defesa Nacional são tratadas desde a introdução. São destinadas a dar suporte tanto para ações diplomáticas quanto aquelas de expressão militar.

Orientado pelo processo de reestruturação das relações de poder entre os Estados, como resultado do esgotamento da ordem mundial perdurada até a Guerra Fria. A edição do LBDN de 2020 (BRASIL/MD 2020a), elucidou a relevância contínua que o Brasil necessita manter, em consonância ao que se refere à Defesa. Nesse sentido, entre os afazeres da Defesa Nacional do país, tem-se como vetor o resguardo da Soberania Nacional, assim como, proporcionar a preservação da integridade territorial, a execução dos objetivos nacionais e a proteção da sua população.

Diante disso, o LBDN destaca para a necessidade de investimentos na construção e manutenção das capacidades nacionais de Defesa, para que essas, sejam efetivas em propiciar uma apropriada efetividade da Defesa Nacional. Quanto as capacidades, portanto, determina-se que as Forças Armadas estejam adequadamente organizadas e condicionadas em permanente estado de prontidão, para que sejam empregadas de acordo com a Constituição.

Na PND/END (BRASIL/MD, 2020b), o Poder Nacional se configura como a capacidade da nação para alcançar e manter seus objetivos, sendo organizada em cinco dimensões: psicossocial, política, militar, científico-tecnológica e econômica. Determina ainda que a defesa do país é indissociável de suas capacidades instaladas.

De acordo com o segundo Objetivo de Defesa Nacional, o Estado prover capacidades de defesa

Refere-se a proporcionar às Forças Armadas as capacidades necessárias para realizar a vigilância, o controle e a defesa do território, das águas jurisdicionais e dos espaços aéreo e exterior brasileiros e prover a segurança das linhas de comunicação marítimas de interesse, por meio da dotação do setor de defesa de recursos orçamentários condizentes com a estatura político-estratégica do Brasil, com a devida regularidade e continuidade, e com o suporte das infraestruturas críticas, tais como transporte, energia e comunicação, entre outros (BRASIL/MD, 2020b, p.24).

O LBDN, no campo regional, evidencia uma possibilidade de aprimoramento da cooperação no âmbito da Defesa com os Estados fronteiriços, promovendo o desenvolvimento de um nível conveniente de Segurança Regional no Cone Sul. Considerando a estrutura atual multipolar, nas situações em que haja o predomínio do conflito sobre a cooperação, provavelmente existirá um ambiente estratégico baseado nos mecanismos de coordenação

multilateral enfraquecido. Todavia, a sobreposição da cooperação em relação ao conflito, influenciará no fortalecimento dos órgãos multilaterais.

Diante dessa perspectiva, o LBDN esclarece que o Brasil deverá colaborar no fortalecimento da multipolaridade por meio de um caráter cooperativo, o qual corresponde à sua conduta histórica de defesa da integridade normativa internacional. Portanto, vale destacar uma das formas de lidar com as novas ameaças através da cooperação com outros atores: a crescente presença das Forças Armadas brasileiras em missões de paz das Nações Unidas no contexto internacional, como uma maneira de lidar com ressurgência da violência armada, assim como auxiliar países em situações de pós-conflito.

Diante do conteúdo analisado, pode-se notar que, diferentemente da END, o LBDN possui um escopo muito abrangente e pouco específico quanto às suas capacidades, sobretudo nas capacidades específicas das Forças Armadas. As três forças devem contribuir para o esforço nacional de Defesa, mantendo-se atualizadas, compatíveis com as finalidades político-estratégica do Brasil. A PND/END descreve as Capacidades Nacionais de Defesa, a saber: capacidade de proteção; capacidade de pronta-resposta; capacidade de dissuasão; capacidade de coordenação e controle; capacidade de gestão da Informação, capacidade de logística; capacidade de mobilidade estratégica, capacidade de mobilização; e capacidade de desenvolvimento tecnológico de Defesa (PND/END, 2020).

Capacidade de dissuasão é a primeira postura estratégica para a defesa dos interesses nacionais, sendo também descrita por este documento como a disponibilidade e prontidão dos meios militares – sejam eles equipamentos e pessoal capacitado. Capacidade de proteção versa sobre oferecer respostas em situações excepcionais, preservando-se as funções vitais do Estado. Esta está mais fortemente associada à capacidade de pronta-resposta, constituída por variados elementos do Poder Nacional, que se destina a prevenir o agravamento e encerrar uma situação de crise o mais breve possível.

Capacidade de logística, a capacidade de mobilidade estratégica e a capacidade de mobilização podem ser compreendidas como capacidades intimamente interligadas utilizando-se dos recursos da logística militar, logística nacional e logística de transporte, respectivamente, para que possam prover condições de realização de ações estratégicas. Por fim, a capacidade de desenvolvimento tecnológico de Defesa provém das condições para desenvolvimento e modernização dos produtos e sistema de Defesa (BRASIL/MD, 2020b).

A PND e a END determinam que as forças singulares devem se estruturar, organizacionalmente e operacionalmente, em torno de capacidades. Cada força, a partir das

Capacidades Nacionais de Defesa supracitadas, devem determinar as Capacidades Militares de Defesa, que deverão ser integradas e consolidadas de forma a subsidiar o preparo e emprego dos militares. As Capacidades Militares de Defesa, definidas por cada força seriam então consolidadas pelo MD, com a determinação de políticas específicas para sua promoção, em uma clara alusão ao processo de concepção do PBC.

Os conjuntos de Capacidades Militares de Defesa serão sistematizados e dimensionados na Política e na Estratégia Militares de Defesa e, por fim, refletidos no Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa - PAED, o qual contemplará, além da articulação do Setor de Defesa no território nacional, o delineamento dos equipamentos necessários ao cumprimento das atribuições das Forças Armadas. Tal processo favorece o incremento da interoperabilidade entre elas e da capacidade de defesa, permitindo o atendimento às necessidades específicas das Forças e contribuindo para a racionalização das atividades de planejamento estratégico.

Por sua vez, a execução dos projetos visando à obtenção de ambos os conjuntos de capacidades será, em princípio, de responsabilidade de cada Força Singular (BRASIL/MD, 2020b, p. 46).

A END também define capacidades para cada uma das forças singulares, compartimentando sua ação.

[Na Marinha] as capacidades para controlar áreas marítimas, negar o uso do mar e projetar o Poder Naval terão por foco incrementar a segurança e a habilitação para defender as infraestruturas críticas marítimas, os arquipélagos e as ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras ou onde houver interesses nacionais, assim como responder prontamente a qualquer ameaça às vias marítimas de comércio.

[...]

Força Terrestre deverá, entre outras capacidades, ter condições de neutralizar concentrações de forças hostis junto à fronteira terrestre e contribuir para a defesa do litoral e para a defesa antiaérea no território nacional. [...] A capacidade de se fazer presente se dará pela mobilidade de seus meios, em especial de suas brigadas leves, mecanizadas e blindadas, apoiada na capacidade nacional de Mobilidade Estratégica. [...] O Exército deverá, também, ter a capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força Expedicionária.

[...]

As Capacidades Militares de projeção estratégica de poder, superioridade nos ambientes aéreos e espaciais, comando e controle, superioridade nas informações, sustentação logística, proteção da força e interoperabilidade deverão estar associadas às intrínsecas características da Força Aérea: alcance, flexibilidade e versatilidade, mobilidade, penetração, pronta-resposta e velocidade (BRASIL/MD, 2020b, p. 47-55).

Como mencionamos, o LBDN trata de forma pouco definida quais seriam as capacidades de defesa, mencionando apenas a Marinha Brasileira com maior particularidade, em que:

A Marinha conta, atualmente, com um efetivo de cerca de 80 mil militares. Planeja reduzi-lo para 69 mil, gradualmente, até 2030, de forma a se adequar a um cenário prospectivo nacional mais próximo à realidade. Porém, atenta às Ações Estratégicas da Estratégia Nacional de Defesa, com prioridade ao atendimento do

Plano de Articulação e de Equipamento da Defesa (PAED), em especial, aos programas Nuclear da Marinha (PNM), de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e de Construção das Corvetas Classe Tamandaré (BRASIL/MD, 2020a, p.63, **grifo nosso**).

Sob qualquer hipótese, a Marinha possui quatro tarefas essenciais do Poder Naval que devem ser cumpridas: negar o acesso do mar ao inimigo, salvaguardar áreas marítimas, projetar poder sobre terra e colaborar para a dissuasão. Além disso, a força naval dispõe de diferentes categorias de navios, onde suas funções se diferenciam. Como descrito:

Sua ala aérea embarcada e capitaneada por um navio-aeródromo, possui as características de **mobilidade, permanência, flexibilidade e versatilidade que a habilitam a cumprir um amplo espectro de missões, desde as humanitárias e de paz, até as típicas de manobra de crise ou conflito**. Para o cumprimento de sua missão de cooperar com a defesa da soberania, da integridade territorial e dos interesses marítimos do País, a Força precisa dispor de submarinos, **cuja excepcional mobilidade garante a defesa avançada da fronteira marítima mais distante**. A Força Naval de superfície contará tanto com navios de médio e grande portes, **capazes de operar e de permanecer por longo tempo em alto-mar, como com navios de porte menor, dedicados a patrulhar o litoral e os principais rios navegáveis brasileiros** (BRASIL/MD, 2020a, p. 63-64, **grifo nosso**).

Buscando assegurar a prontidão e resguardar a soberania, bem como os interesses nacionais, internamente, e no exterior, a Marinha do Brasil necessita manter forças em condições de emprego imediato – Força de Emprego Rápido. As forças devem ser empregadas em operações e ações de guerra naval, tanto nos momentos de paz, como em períodos de crise ou guerra. Logo, os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, detêm capacidade de realizar operações de evacuação de não combatentes, missões de paz e humanitárias, propondo-se a projetar uma tropa anfíbia, mesmo com crescente hostilidade ou do tipo de tarefa a ser realizada.

Na PND/END, a interoperabilidade aparece mais claramente ao mencionar o Exército e a necessidade de apoio da Marinha e Força Aérea no cumprimento de suas missões. A Marinha por sua vez, é estimulada a agir juntamente com os Fuzileiros Navais e a Aviação Naval - está contando com o apoio da Força Aérea.

Outro ponto destes documentos que fragiliza o PBC é que sua redação deixa aberta a possibilidade de entendimento de Capacidades Militares de Defesa como reduzidas a equipamento e recursos, excluindo o material humano. A posição colocada neste documento orientador fragiliza a gestão pelo PBC, pois o mesmo ignora, dessa forma, as capacidades do DOAMEPI. Esse entendimento é propiciado pela proposição de que “os conjuntos de Capacidades Militares de Defesa serão sistematizados e dimensionados na Política e na

Estratégia Militares de Defesa e, por fim, refletidos no Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa – PAED” (BRASIL/MD, 2020b, p.46).

O PAED, conforme foi preconizado na END, é mencionado no LBDN como uma forma de consolidar os projetos estratégicos das Forças Armadas para atenderem as demandas de articulação e de ferramentas fundamentais para a execução de sua destinação constitucional. Os objetivos da PAED, assim como os de articulação no Território Nacional e as ferramentas das forças singulares, precisam dispor de recursos financeiros específicos para serem concretizados. Nesse sentido, pode-se inferir que o PAED necessita passar por constantes revisões para viabilizar a reavaliação dos projetos a partir dos financiamentos oriundos do PBC, de acordo com a conjuntura nacional vigente.

Por outro lado, as capacidades da Defesa Nacional, por estes documentos políticos, serão aprimoradas e ampliadas a partir do estreitamento de laços com outras nações, investimento técnico-científico, incremento da Base Industrial de Defesa (BID), incentivo à pesquisa em escolas das Forças Armadas e de instituições civis parceiras, contínuo adestramento e educação dos militares, sejam eles oficiais, praças ou temporários. Os trechos abaixo ilustram esse ponto:

Brasil também prioriza o relacionamento com os países detentores de maiores capacidades tecnológicas, buscando-se o estreitamento de relações o incremento de ações de interesse para fim de aumento da nossa capacidade de Defesa (BRASIL/MD, 2020b, p.12).

Os setores governamental e industrial e o meio acadêmico, voltados para a ciência, tecnologia e inovação - CT&I, devem ser priorizados e integrados de modo a contribuir para assegurar que o atendimento às necessidades de produtos de defesa seja apoiado em tecnologias críticas sob domínio nacional (BRASIL/MD, 2020b, p.34).

(...) necessidade de contínuo aperfeiçoamento das técnicas e da doutrina de emprego das Forças, de forma singular e conjunta, com foco na interoperabilidade; o adequado aparelhamento das Forças Armadas, empregando-se tecnologias modernas e equipamentos eficientes e em quantidade compatível com a magnitude das atribuições cometidas; e a dotação de recursos humanos adequados às peculiaridades da profissão militar, permanentemente qualificados, preparados e motivados (BRASIL/MD, 2020b, p.24).

5.1.2 Ameaças

Ao longo dos documentos, são apontadas e descritas ameaças externas e internas ao Estado brasileiro, em consonância com a concepção básica que orienta o PBC de conduzir o planejamento não almejando riscos específicos, mas para ameaças à soberania e aos interesses nacionais.

O LBDN aborda novas ameaças advindas com o novo cenário mundial, mas não apresenta uma alusão explícita a cada uma delas. As preocupações explícitas no Livro Branco, condizentes as ameaças, estão associadas então, nas questões advindas com a problemática mundial das drogas, o tráfico internacional de armas, da importância de proteger a biodiversidade, da possibilidade de ocorrência de ataques cibernéticos, de eventuais tensões ocasionadas pela gradativa escassez de recursos, das pandemias, do terrorismo internacional, da pirataria e outros. Tais problemáticas explicitam a crescente mudança nas temáticas relacionadas à Defesa Nacional, que por si só, manifestam a ultrapassagem da visão tradicional de ameaças.

Por ter sido capaz de ampliar o escopo dos avanços tecnológicos e na movimentação de pessoas, a globalização também contribuiu para aberturas econômicas e comerciais, propiciando a disseminação de ameaças de naturezas distintas. Destacam-se então, as crises financeiras, sociais, energéticas e ambientais, as quais podem influenciar na inconstância da paz e da segurança do sistema internacional. Posteriormente, é apenas demonstrado alguns instrumentos empregados pelo Estado brasileiro ao combate dessas ameaças, mas que possivelmente podem se enquadrar nas capacidades.

A END identifica ainda como ameaças os impactos provocados por mudanças climáticas; impactos provocados por pandemias; instabilidades políticas e sociais onde haja cidadãos, representações diplomáticas e empresas brasileiras; dependência externa para aquisição de equipamento de defesa.

5.1.3 Riscos

A END descreve riscos específicos aos quais a Defesa Nacional deve se ocupar. O PBC é uma abordagem metodológica de gestão estratégica não orientada a riscos fundamentais. Na END se identifica, de forma politicamente adequada, potenciais “inimigos”.

A América do sul, o Atlântico Sul, a Antártida e os países africanos (...) detêm significativas reservas de recursos naturais em um mundo já cioso da escassez desses ativos. Tal cenário poderá ensejar a ocorrência de conflitos nos quais prevaleça o uso da força ou o seu respaldo para a imposição de sanções políticas e econômicas. **Potências externas** têm incrementado sua presença e influência nessas áreas. No Atlântico Sul, declarado pela Assembleia Geral das Nações Unidas como Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - Zopacas, percebe-se o **crescimento de ilícitos transnacionais, pesca predatória, crimes ambientais e a presença de países que dela não fazem parte** e que, no entanto, possuem interesses na região (BRASIL/MD, 2020b, p. 17, **grifo nosso**).

Todavia, essa presença da categoria risco pode não ser tão contraditória como a princípio se anuncia (pois o PBC é um tipo de planejamento estratégico que não se orienta a riscos). Nesta categoria, identifica-se que os riscos foram delineados para apontar regiões de maior vulnerabilidade para a Defesa Nacional – e então, podendo ser orientadores para cenários futuros. Uma análise do risco na nação por si, por assim dizer. A Amazônia Azul e o Atlântico Sul são duas regiões destacadas como de especial atenção:

A enorme extensão territorial da Amazônia brasileira, sua baixa densidade demográfica e as dificuldades de mobilidade na região, bem como seus recursos minerais, seu potencial hidroenergético e a valiosa biodiversidade que abriga, exigem a efetiva presença do Estado, com vistas à sua defesa e à sua integração com as demais regiões do País.

[...]

Amazônia Azul®, ecossistemas de área comparável à Amazônia territorial brasileira e de vital relevância para o País, na medida em que incorpora elevado potencial de recursos vivos e não vivos, entre estes, as maiores reservas de petróleo e gás do Brasil (BRASIL/MD, 2020b, p.14).

Outro risco desse tipo descrito versa sobre o perfil demográfico e econômico brasileiro, com concentração

notadamente próximas ao litoral, [o que] gera vazios demográficos e baixos níveis de atividades econômicas em algumas regiões no interior do país que representam um desafio para a integração e coesão nacionais (...) para a própria concepção de Segurança e Defesa Nacionais (BRASIL/MD 2020b, p.13).

Por fim, na END, destaca-se o risco identificado no cenário virtual – de informações e de comunicações, ao qual se orienta aos acessos indesejados, que causam bloqueio de informações, que podem levar à cessão de atividades vitais da Defesa Nacional (BRASIL/MD, 2020b).

5.1.4 Projetos estratégicos (ou *Mission Areas*)

Em relação aos projetos estratégicos – ou seja, aquelas prioridades estabelecidas no planejamento de gestão a fim de organizar a defesa nacional em longo prazo – o END esclarece que:

(...) é vital para o País possuir condições de diversificar sua matriz de transporte, sua matriz energética e obter a autossuficiência das tecnologias necessárias para o pleno aproveitamento do seu potencial nuclear, hidrelétrico, solar, eólico e fóssil, dentre outros (Brasil, 2020b, p.13).

Determina ainda o que seria interessante para cada força. Para Marinha, domínio tecnológico de operação de sistemas autônomos e/ou remotamente operados para embarcações

de superfícies e submarinos. A este último em particular, cabe a continuidade do projeto PROSUB. Para o Exército, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira – SISFRON, o Sistema de Mísseis e Foguetes, o Sistema de Defesa Antiaérea, o Sistema de Defesa Cibernética e a Mecanização do Exército seriam áreas aos quais os projetos estratégicos da força deverão priorizar. Já para a Força Aérea: o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro - SISDABRA e o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB seriam as áreas chaves de investimento. Dessa forma, o END retira do PBC a maior autonomia para a escolha de projetos em longo prazo, uma vez que os descreve a justifica sua pertinência na esfera política que precede o PBC.

Ainda nesse sentido, o END identifica três setores estratégicos para a Defesa nacional: cibernético, nuclear e espacial, o que por sua vez, abre oportunidades para concepção de novos projetos específicos.

Já no LBDN, de acordo com o planejamento da PAED, a qual possui o investimento integrado à estrutura programática orçamentária dos montantes Planos Plurianuais da União (PPA). O LBDN estabelece que o setor produtivo de defesa apresente os seguintes aspectos:

Necessidade de grande escala produtiva; altos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento; longo prazo de maturação dos projetos; curto ciclo de vida de materiais; e existência de um mercado fortemente influenciado pelas compras governamentais e pelas exportações, com a presença de atores altamente competitivos (BRASIL, 2020a, p. 134).

A tecnologia, a inovação e a infraestrutura de ciência voltada para a produção e disponibilização tecnológica militar que define a BID, para as três forças singulares, é muito mais ampla que a indústria de defesa. A proposta é que os setores de atividades de ensino e pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento e avaliação, serviços, projeto, logística e fabricação, devem operar concomitantemente e integrada com componentes militares. Nos últimos anos, foram estabelecidos programas e atividades de integração entre o MD e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI), com o intuito de priorizar projetos que representam inovações tecnológicas significativas que sejam indutoras de desenvolvimento da BID, resultante do fortalecimento da cooperação entre civis, militares e a academia.

Como resultado desses esforços, destacam-se: o Sistema de Comunicações Militares por Satélite – SISCOMIS, sendo a principal ferramenta de comunicações estratégicas para a interoperabilidade entre as Forças Armadas; a aquisição de Helicópteros (Projeto H-XBR), de responsabilidade do MD sob a coordenação do Comando da Aeronáutica; e Ampliação da

Capacidade do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), com o avanço da interoperabilidade de dados com as entidades federais, estaduais e municipais, robustecendo e solidificando a política de integração nacional para a Amazônia brasileira.

6 Considerações Finais

As evidências apontam que os documentos políticos analisados, que são as “entradas” iniciais do PBC não impedem per se o andamento do PBC, mas tolhem, em certa medida a liberdade do GT-PBC, uma vez que os documento político definem, a priori, especialmente, quais são as capacidades e quais são os projetos estratégicos de cada Forças Armadas.

À primeira vista, uma pequena contradição versa sobre a descrição de riscos, presente na PND/END, uma vez que o PBC é uma forma de gestão de planejamento baseado em ameaças com vistas ao futuro, e não em riscos imediatos. Todavia, como destacado, esses riscos trazidos mais se assemelham a uma análise para um cenário futuro. Isso pode ser ainda efeito da recente transição do país para esse planejamento. Outro ponto frágil é a possibilidade de entendimento de Capacidades Militares de Defesa como reduzidas a equipamento e recursos, excluindo o material humano cujo aprimoramento fica ao PAED. A capacitação dos efetivos aparece de forma minimizada em trechos dos documentos, que cita o desenvolvimento da BID, da continuidade do adestramento e educação da tropa e da continuidade do serviço militar obrigatório como elementos de desenvolvimento de capacidade.

A diretiva nesses documentos analisados é de que cada força singular Forças Armadas deve estabelecer suas Capacidades Militares de Defesa, podendo levar a um entendimento de que cada força deve ter o “seu PBC”. Esse entendimento existe inclusive documentado na literatura (CORRÊA, 2020; SANTOS, 2014). Os documentos não trazem de forma clara como será possível uma interoperabilidade efetiva das Forças Armadas e se cada uma irá pensar no PBC de forma separada. Os impactos dessa posição se dão de forma mais efetiva na questão orçamentária. Uma vez estabelecida de forma distinta as capacidades, ficam reduzidas as possibilidades de realizar aquisições conjuntas de material, planejar treinamentos básicos comuns e exercícios de adestramentos. Desta forma, se reduz a flexibilidade de adiar/reduzir/acelerar o desenvolvimento dos planos estratégicos de cada força Forças Armadas. Entende-se assim, que cada força possuir um PBC não é a forma mais eficiente do país adquirir capacidades de forma integrada, pela série de argumentos expostos anteriormente.

Ao ler os documentos e pensar na composição e requisitos do PBC, conclui-se que este será um processo trabalhoso no Brasil, pois necessitará de uma atuação mais combinada entre

as Forças Armadas (possivelmente, via MD) - não apenas no terreno, mas também nas questões doutrinárias e orçamentárias. Seria importante garantir ao GT-PBC maior flexibilidade para a determinação de cenários a partir das ameaças para planejamento das aéreas de atuação a longo prazo, a garantia de recursos orçamentários para execução dos objetivos postados a longo prazo. Notadamente, os documentos analisados não são explícitos a estes pontos, levando ao GT-PBC a dois caminhos: a proposição de um documento político, voltado à gestão que os ampare, ou uma adaptação da metodologia do PBC, seja a partir do TTCP para a realidade local, tentando manter seus componentes essenciais.

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1997.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: MD, 2020a.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa - Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: MD, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa - Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b.

BRASIL. Portaria n 94 -GM-MD, de 20 de dezembro de 2018. Aprova a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) no âmbito do Ministério da Defesa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 21 de dezembro de 2018.

BRASIL. Portaria n 646 -GM-MD, de 11 de fevereiro de 2020. Institui no âmbito do Ministério da Defesa, o Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades (GT-PBC). *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 13 de fevereiro de 2020, 2020c.

BRASIL. Portaria n 2182 -EMFA-MD, de 13 de agosto de 2020. Institui no âmbito do Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades (GTPBC) do Ministério da Defesa (MD), o Subgrupo de Automação (SG-Aut/PBC), com a finalidade de analisar e propor soluções para a automação do PBC, com vistas a garantir acompanhamento, controle, rastreabilidade e gerenciamento de risco em todos os processos e subprocessos do planejamento. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 13 de agosto de 2020, 2020d.

BRASIL. Portaria n 2182 -EMFA-MD, de 18 de junho de 2020. Institui no âmbito do Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades (GTPBC) do Ministério da Defesa

(MD), o Subgrupo de Simulação (SG-Sml/PBC), com a finalidade de analisar e propor soluções de simulação para o PBC. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 18 de junho de 2020, 2020e.

CELLARD, André. A Análise Documental. In: POUPART, Jean-Pierre. et al. (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316

CHIM, Leung; NUNES-VAZ, Rick; PRANDOLINI, Robert. Capability-based planning for Australia's national security. *Security Challenges*. Vol. 6, n. 3, 2010, pp. 79-96.

CORRÊA, Fernanda das Graças. Planejamento Baseado em Capacidades e Transformação da Defesa: desafios e oportunidades do Exército Brasileiro. *Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Artigos Estratégicos*. Vol. 8, n. 1, 2020, pp. 27-54.

DAVIS, Paul K. *Analytic architecture for capabilities-based planning, missionsystem analysis, and transformation*. Santa Monica, CA: Rand National Defense Research Institute, 2002

FURCOLIN, Felipe et al. Planejamento baseado em capacidades operacionais: da defesa à segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Vol. 7, n. 2, 2013, PP 182-199.

GIL, Antonio Carlos et al. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Roberto Koncke Fiuza de. *Planejamento Baseado em Capacidades*. [S.I] 2018. Disponível em https://www.esg.br/Avisos/1o-segad-seminario-de-gestao-e-aquisicao-de-defesa/02EMCFA_CAlteFiuza_AssEspPlanejamentoporCapacidade_MD.pptx. Acesso em 28 de outubro de 2020.

SANTOS, Christiano Alves Ferreira. *Planejamento de força baseado em capacidades. Adequado para a Marinha do Brasil?* 2014. 135f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra naval, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.repositorio.mar.mil.br/bitstream/ripcmb/451333/1/0000042b.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020

SILVA, Charles Domingues. Planejamento Baseado em Capacidades e suas perspectivas para o Exército Brasileiro. *Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Artigos Estratégicos*. Vol. 7, n. 2, 2019, pp. 21-29.

TALIAFERRO, Aaron C. et al. *Defense Governance and Management: Improving the Defense Management Capabilities of Foreign Defense Institutions A Guide to Capability-Based Planning (CBP)*. Report. Institute for Defense Analyses, 2019.

TALIAFERRO, Jeffrey W. Security seeking under anarchy: Defensive realism revisited. *International security*. Vol. 25, n. 3, 2001, pp. 128-161.

TAYLOR, Ben. TTCP *Technical Report- Analysis Support to Strategic Planning*. [S.I.] 2013. Disponível em: https://candid.drdc-rddc.gc.ca/cowdocs/cow1_e.html. Acessado em 23 ago. 2021.

WALKER, Stephen K; FOSTER, Scott T. *Capabilities-based planning-how it is intended to work and challenges to its successful implementation*. Carlisle Barracks: Army War College, 2005.

WOHLFORTH, William C. Realism and the End of the Cold War. *International Security*. Vol. 19, n. 3, 1994, pp. 91-129.

Recebido em 27 de agosto de 2021.

Aceito para publicação em 06 de dezembro de 2021.



Carlos Alberto Leite

Graduado em Direito (UERJ), Mestre em Políticas Públicas em Direitos Humanos (UFRJ), atualmente, doutorando em Estudos Estratégicos de Defesa e Segurança (UFF), e autor do livro: Direito Internacional dos Refugiados e Políticas Públicas no Rio de Janeiro (2020).

OS CONTORNOS EPISTEMOLÓGICOS DA CULTURA ESTRATÉGICA: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA THE EPISTEMOLOGICAL CONTOURS OF STRATEGIC CULTURE: A COMPARATIVE APPROACH

RESUMO: O presente artigo tem como base o conceito de cultura estratégica proposto por Snyder em 1977. A partir de sua visão, vários autores vêm contribuindo para a compreensão e sobretudo para o alargamento das bases interpretativas da cultura estratégica. Os objetivos aspiram a identificar as várias abordagens conceituais da cultura estratégica e apresentar, sumariamente, em perspectiva comparada, a cultura estratégica de China, Estados Unidos da América (EUA), um grupo de países nórdicos, República Federal da Alemanha (RFA) e Brasil, mesmo em breves linhas gerais, dada a complexidade da temática e suas implicações conceituais, portanto, inviável de esgotar-se neste espaço de reflexão. A metodologia se ampara em uma pesquisa teórica com abordagem qualitativa, pesquisas exploratória e explicativa, quanto aos procedimentos técnicos se utilizou uma pesquisa bibliográfica, com aplicação do método comparativo. Os resultados apontam para a inconcretude de um único conceito que amarre objetivamente o campo teórico da cultura estratégica. As conclusões apontam para o fato de que a cultura estratégica brasileira *vis-à-vis* as demais Unidades Políticas ainda é uma grande incógnita.

Palavras-chave: Cultura Estratégica; Perspectiva Comparada; Questões Pendentes.

ABSTRACT: This article is based on the concept of strategic culture proposed by Snyder in 1977. Based on his vision, several authors have contributed to the understanding and above all the broadening of the interpretative bases of strategic culture. The objectives aim to identify the various conceptual approaches to strategic culture and briefly present, in a comparative perspective, the strategic culture of China, the United States of America (USA), a group of Nordic countries, Federal Republic of Germany (RFA) and Brazil, even in brief general lines, given the complexity of the theme and its conceptual implications, therefore, it is not feasible to be exhausted in this space for reflection. The methodology is based on a theoretical research with a qualitative approach, exploratory and explanatory research, as for the technical procedures, a bibliographical research was used, with the application of the comparative method. The results point to the inconsistency of a single concept that objectively binds the theoretical field of strategic culture. The conclusions point to the fact that the Brazilian strategic culture *vis-à-vis* the other Political Units is still a great unknown.

Keywords: Strategic Culture; Comparative Perspective; Outstanding Issues.



1 Introdução

Ab initio, impende destacar que os Estudos Estratégicos se referem aos fenômenos relativos à Defesa Nacional e à Segurança Internacional, desse modo, exigem conhecimentos interdependentes os quais não podem, a não ser analiticamente falando, ser discutidos e teorizados sem que um lado não dialogue com o outro, portanto, há um leque de temas que dão substância e reforçam o campo teórico dos estudos estratégicos, leiam-se: a Defesa Nacional e a Segurança Internacional (FIGUEIREDO, 2015).

Nesse rumo, a Defesa Nacional totaliza 47 (quarenta e sete) temas e a Segurança Internacional compreende 24 (vinte e quatro) temáticas¹, dos quais se identifica a *Cultura Estratégica* – objeto de reflexão deste breve ensaio – que, pela essência do seu campo epistemológico, se ampara nos dois eixos dos estudos estratégicos: Defesa Nacional e Segurança Internacional.

Snyder em 1977 foi o pioneiro que internalizou a temática da Cultura Estratégica nos Estudos Estratégicos em um período histórico em que as principais potências da guerra fria – Estados Unidos da América (EUA) e a extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) – se digladiavam entre si em busca da hegemonia do poder atômico, com rebatimentos para o mundo, quer dizer, de um lado se apresentavam forças e Unidades Políticas a favor dos EUA, no outro polo se encontravam aparatos militares em movimentos harmonizados com Moscou.

A partir de então surgiram visões acadêmicas que agregaram conceitos, tipologias à conceituação primária proposta por Snyder, portanto, nomes como Lantis, Howlett, Luttwak, Scobell, Johnston, Lock, entre outros, foram convergindo à temática da cultura estratégica.

Será analisada, *en passant*, a cultura estratégica de: China, EUA, um grupo de países nórdicos, República Federal da Alemanha e Brasil no sentido de comparar a cultura estratégica brasileira *vis-à-vis* às demais.

Portanto, a base do artigo seguirá a seguinte estrutura: gênese da cultura estratégica; cultura estratégica comparada; questões pendentes e considerações finais.

2 A Gênese da Cultura Estratégica

Com base nos parâmetros conceituais dos tratados de guerra de Tucídides, de Sun Tzu, de Maquiavel e de Clausewitz, para Lantis (2006), a ideia de cultura estratégica evoluiu de um

¹Ver Quadros 1 e 2, Cf. Figueiredo (2015).

locus centrado na fenomenologia da guerra à análise dos fatores culturais e psicossociológicos na estruturação e organização de objetivos estratégicos de defesa para o estudo dos valores e padrões securitários da comunidade total de um ente estatal e para a compreensão do papel de uma cultura nos processos de concepção e execução de uma política externa.

Nesse caminho, o papel da cultura nos processos decisórios das organizações no que diz respeito à Defesa, Segurança e Política Externa, ganha visibilidade na esfera dos Estudos Estratégicos, com base no conceito de cultura estratégica. Na realidade, visa-se a compreender em que dimensão os interesses nacionais na condução de objetivos do poder sofrem influência por ação dos fatores socioculturais, imbricados com fatores geo-históricos, geoestratégicos, e com elementos da cultura política de um Estado Nacional, em contraposição ao fato de que os princípios da estratégia são absolutos e universais (ROMANA, 2016).

Na obra *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Almond e Verba (1963) estudaram as atitudes individuais e coletivas sobre os sistemas políticos e particularidades político-ideológicas dos Estados e suas comunidades, disso resulta que os valores culturais podem condicionar a atividade dos cidadãos, com implicações na estabilidade e funcionamento dos sistemas políticos. A forma como os poderes políticos conduzem a ação estratégica externa e o uso da força traduz em grande medida a complexidade da cultura política (MEIRINHO, 2010).

Snyder introduz no *mainstream* dos estudos estratégicos o conceito de cultura estratégica, desse modo, no seu relatório *The Soviet Strategic Culture: Implications for limited nuclear operations* a cultura estratégica

pode ser definida como a soma total de ideias, respostas emocionais condicionadas e padrões de comportamento habitual que os membros de uma comunidade estratégica nacional adquiriram por meio de instrução ou imitação e compartilham entre si no que diz respeito à estratégia nuclear (SNYDER, 1977, p. 8)².

O conceito de Snyder, calcado nesse *somatório de ideias, percepções e crenças* que guiam e circunscrevem o pensamento sobre questões estratégicas nacionais, influencia o modo como estas questões são formuladas e articulam o vocabulário e os parâmetros perceptuais do debate estratégico (MARQUES, 2007).

Portanto, a cultura estratégica contempla os valores, símbolos e padrões culturais que modelam a posição dos povos, e em especial das suas elites, em relação à defesa e à forma

²Versão original: “can be defined as the sum total of ideas, conditioned emotional responses, and patterns of habitual behavior that members of a national strategic community have acquired through instruction or imitation and share with each other with regard to nuclear strategy”.

como é garantida a segurança nacional: instrumentos adotados, mobilização da sociedade, posição do Estado na hierarquia da ordem internacional e capacidades de afirmação de uma estratégia nacional (LANTIS; HOWLETT, 2007).

Snyder (1977 apud LANTIS; HOWLETT, 2007) argumenta que o pensamento e o comportamento estratégico soviético têm origem em uma cultura específica, dado que a teoria da escolha racional³ é insuficiente a explicar o processo de tomada de decisão da liderança russa. Conclui que os decisores soviéticos não são *estrategos*, mas burocratas que tomam decisões em um quadro organizacional impregnado por fatores culturais idiossincráticos, não possuindo os mesmos códigos dos *estrategos* norte-americanos. O autor propõe que o planejamento estratégico dos EUA face à URSS incluía a avaliação dos fatores culturais na tomada de decisão dos militares russos.

Nesse sentido, Snyder trouxe o argumento da cultura política para os estudos de segurança modernos para desenvolver uma teoria de cultura estratégica a interpretar a estratégia militar soviética. Mas o fato é que estudiosos argumentaram que estilos nacionais, com ‘raízes profundas em um fluxo particular de experiência histórica’, caracterizaram a formulação de estratégias nucleares em países como os EUA e a extinta URSS durante a Guerra Fria.

Para Romana (2016), o conceito de cultura estratégica é tributário dos estudos sobre cultura nacional e da análise sobre os processos de tomada de decisão estratégica aplicados à cenarização de segurança e defesa, que, finda a Segunda Guerra Mundial, ganharam peso com as formulações teóricas dos cientistas sociais.

Johnston (1995) procedeu a uma revisão teórica dos estudiosos da cultura estratégica e classificou-os em “três gerações”: a primeira, com Jack Snyder; a segunda, *exempli gratia*, com Bradley Klein⁴; e a terceira, na qual Johnston se inclui, testou o conceito com rigor metodológico, tratando a cultura estratégica como variável independente e o comportamento como variável dependente. Ele entende a cultura estratégica como um sistema de símbolos que compreende duas partes: a primeira diz respeito à atitude dos povos face à guerra, à identificação da natureza do adversário e às características da ameaça que ele coloca; a segunda parte se refere à influência que a cultura tem nas opções estratégicas: ofensivas ou

³Cf. Ward (2002) surge entre as décadas de 1950 e 1960 nos EUA a analisar o comportamento dos indivíduos a partir de métodos empíricos. A escolha racional parte do pressuposto básico que as pessoas têm auto-interesses. A abordagem visa a explicar os motivos que levam indivíduos a tomarem determinadas ações.

⁴Surgiu em meados da década de 1980 e diferenciou cultura estratégica e comportamento, bem como o que os líderes pensam ou dizem o que estão fazendo (doutrina declarativa) e os motivos mais profundos para o que na realidade fazem (doutrina secreta).

defensivas.

Mas enquanto as escolas de primeira e terceira geração argumentam sobre o como – ou se – a cultura influencia a ação, a escola de segunda geração centra-se na forma como a cultura estratégica é produzida. O seu enfoque é a análise das disjunções entre o discurso estratégico – cultural, as doutrinas operacionais e as ações dos Estados e como o discurso das elites é empregado a criar, moldar e reforçar a doutrina (LOCK, 2010).

Independente do debate contido nas três escolas geracionais, Booth (1990, p. 121) vê a cultura estratégica como “o conjunto das tradições, valores, atitudes, padrões de comportamento, hábitos, símbolos, êxitos e métodos nacionais de adaptação [...] e de resolução de problemas”, no que diz respeito à decisão política de ameaça de emprego da força ou do seu uso efetivo, ou seja, representa “o âmago da identidade e da auto-imagem nacional” (Kupchan, 1994, p. 5-6). Já Black (2012) a entende como um *conjunto de atitudes, crenças e comportamentos* que influenciam a política de poder de um país.

A controvérsia é que o modelo de estudo empírico produzido por Iver Neumann e Henrikki Heikka (2005) aponta erros na utilização da metáfora das *gerações* de Johnston, como a epistemologia positivista na qual se baseavam a primeira e a terceira gerações, e a falta de especificidade da segunda geração. Concluíram que precisavam de um conceito de cultura que viabilizasse a análise de problemas específicos, assim, a mudança conceitual proposta para o conceito de cultura foi seguir a teoria da prática e conceituar a cultura como dinâmica interação entre discurso e prática. Eles propuseram uma definição de cultura estratégica como uma interconexão dinâmica entre a Grande Estratégia e a prática (as doutrinas militares, as relações entre civis e militares e a aquisição de armamentos).

Nessas balizas, a Grande Estratégia resulta da confluência da interação militar (dimensão vertical) com fatores exógenos (dimensão horizontal) relacionados com o jogo da política internacional, de modo que tem como pano de fundo um conceito estratégico nacional que abarca três dimensões: ontológica (memória estratégica e pensamento estratégico); sistêmica-funcional (cultura política, cultura geopolítica e cultura estratégica); e operativa (comunicação estratégica, discurso estratégico e processo de tomada de decisão, política externa, segurança e defesa) (LUTTWAK, 1987).

Johnston (1995 apud SCOBELL, 2004) sublinha que a cultura estratégica é o conjunto de comportamentos que emanam de experiências comuns e das narrativas que modelam a identidade coletiva e as relações com outros povos, cujos comportamentos determinam os fins apropriados para atingimento dos objetivos de segurança.

Nesse rumo, a cultura de um povo se conecta diretamente com a sua identidade – o conjunto de significados que os atores atribuem a si próprios em relação aos outros. O *modus vivendi* – pensar, fazer, comportar-se – imbrica-se com a *cultura* e a *identidade*, portanto, tem relevo nos estudos de estratégia e de segurança. O papel da cultura e identidade, como componentes básicos nos estudos internacionais, tem sido percebido com frequência por teóricos que se debruçam sobre a cultura estratégica (JOHNSTON, 1995; BOOTH, 1979).

Para Gray (2013, p. 89), “a cultura estratégica é o somatório das ideias e comportamentos, incontornável para qualquer um de nós, pois todos somos culturalmente educados e programados”. Para o autor, ela tem como raízes (fatores de primeira ordem) a geografia e a experiência histórica; como formas (fatores de segunda ordem) os conceitos, os recursos empregados e os comportamentos (costumes); e como manifestações (fatores de terceira ordem) os impactos sociais, políticos, econômicos, tecnológicos e militares.

Coutau-Bégarie (2010) assevera que existe um consenso sobre a influência da geografia e da história como fatores constituintes da cultura estratégica, porém, combinando-se esses fatores. No tocante à influência da história, esta deve ser entendida de duas formas: *lato sensu* (história da sociedade em geral); e em *stricto sensu* (história militar).

Ou seja, a cultura estratégica como produto de uma situação geográfica ou geopolítica representa uma faceta verdadeira, pois, ao contrário, suas vulnerabilidades condicionariam, mais do que qualquer outro fator, sua história, em particular a história militar, portanto, a influência da geografia deve ser entrelaçada com a da História.

A cultura contribui a determinar, mas não é por si só determinante da cultura estratégica. Ainda que influenciadora, a cultura não deve ser vista como determinante no processo de tomada de decisão estratégica, não é um paradigma explicativo e imutável aplicável ao comportamento de todos os Estados, tal como a tradição não o é da realidade. Não obstante, quando a noção de cultura é associada a conceitos como estratégia ou doutrina, identificam-se técnicas comuns como o estratagema, tornando-se crucial compreender a forma como a cultura é produzida e pode influenciar o processo decisório de natureza estratégica (GRAY, 2013).

No plano estatal vigem três níveis que se articulam na projeção da cultura estratégica: os elementos básicos gestados a partir de variáveis geográficas, étnico-culturais, e históricas; as características socioeconômicas e a sua estrutura política; e a natureza contemporânea da interação entre as instituições políticas e militares (Jones, 1990), de modo que a cultura estratégica deve ser vista como um *bolo de três camadas* – na base a cultura política, no meio

a cultura estratégica, e no topo a cultura de relacionamento institucional entre civis e militares, mas que os Estados poderão apresentar distintas culturas estratégicas (SCOBELL, 2003).

Em outra perspectiva há três dimensões: macro, formado pela geografia, características etnoculturais e história; intermediário, constituído pelas estruturas políticas, econômicas e sociais; e micro, formado pela missão da instituição militar e pelas relações da sociedade civil com a instituição castrense, isto é, a mobilização da sociedade à volta de valores nacionais e de soberania (JONES, 1990).

Portanto, percebe-se que não vigora um consenso universal sobre um conceito e entendimento da importância da cultura estratégica na caracterização da ação estratégica dos Estados, no entanto, considerar-se-á como uma relação dialética entre história, geografia, tecnologia, sistema e prática, e o fato de que a ignorância cultural e o desprezo pela estratégia possam auferir reflexos desastrosos (GRAY, 2013).

Por outro lado, para Romana, o conceito analítico de cultura estratégica somente é operativo caso demonstre sua utilidade

como um elemento enformador de um '*strategic behaviour*'; i.e. a existência de um modelo ideal de cultura estratégica necessita de ser testado, estabelecendo a ligação entre símbolos e as atitudes nacionais e a mobilização coletiva à volta da concretização dos objetivos estratégicos nacionais (ROMANA, 2013, p. 45).

Gray (2016)⁵ considera seis pontos gerais que contribuem para o avanço do entendimento da cultura estratégica: o comportamento estratégico não pode estar além da cultura; a adversidade não pode cancelar a cultura; ela é um guia de ação; expressa vantagem comparativa; pode ser disfuncional; e culturas estratégicas podem ser categorizadas de forma variada.

Dito isso, as fontes da cultura estratégica são: geografia, clima, recursos, história e experiência, estrutura política, a natureza das organizações envolvidas na defesa, mitos e símbolos, textos-chave que informam os atores sobre a ação estratégica apropriada e normas transnacionais, mudança geracional e o papel da tecnologia.

Na década de 1990, a influência do construtivismo⁶ despertou um interesse renovado em aprofundar o trabalho teórico sobre cultura estratégica. Alguns escritores buscaram produzir uma estrutura teórica que suplantasse o neorealismo, mas o programa de pesquisa

⁵Ver p.188 e seguintes.

⁶A teoria construtivista das RI surgiu no final da década de 80, desenvolveu-se nos debates das ciências sociais sobre o papel das ideias e valores nos estudos dos eventos sociais. O foco é que não se vive em um mundo estático, portanto, os agentes podem mudá-lo na medida em que o mundo é socialmente construído.

construtivista dedica atenção especial à identificação da formação resultante de processos organizacionais, história, tradição e cultura (LANTIS; HOWLETT, 2007).

A escola construtivista emerge como a teoria que dá coerência à operacionalização do conceito de cultura estratégica, incidindo a sua tese no impacto das ideias, da linguagem, do discurso social e da cultura na determinação da forma como os Estados, ou certos indivíduos e elites, definem os interesses e as identidades dos seus Estados na condução da Política Externa (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 2003).

Gerações de estudos têm procurado produzir maior compreensão da relação entre cultura e comportamento do Estado. Os estudos culturais estratégicos forneceram descrições ricas de culturas e identidades específicas e os pesquisadores reconheceram ligações importantes entre os diferentes determinantes da ‘política estratégica’. Os estudos também receberam o aporte teórico de outras disciplinas, como antropologia, história, sociologia e psicologia. Além disso, influenciados pelo construtivismo, os estudiosos exploraram as formas como a cultura estratégica é moldada e pode evoluir com o tempo. Como resultado, a produção científica sobre cultura oferece mais do que uma explicação de último recurso (LANTIS; HOWLETT, 2007).

As áreas que merecem mais atenção incluem o desenvolvimento de uma definição comum de cultura estratégica criada, mantida e transmitida às novas gerações; a questão da universalidade da cultura estratégica; e o refinamento das ligações entre as várias fontes de ‘política estratégica’. Mas o fato é que os teóricos visaram a encontrar uma definição comum, assim, dadas décadas de estudos sobre determinantes culturais, poder-se-ia supor que a cultura estratégica se tornou uma variável independente aceita nas análises do comportamento do Estado: mas não o foi. A definição de Snyder de cultura estratégica deu o rumo para décadas de pesquisa. Hoje os estudiosos admitem que há culturas estratégicas distintas, porém as definições ainda confundem a linha entre formação de preferências, valores e comportamentos de estado. O construtivismo impulsionou o trabalho sobre cultura estratégica, no entanto, a busca por uma definição comum permanece indefinida (LANTIS; HOWLETT, 2007).

Apesar de críticas, o trabalho de Johnston ofereceu um meio a desenvolver um programa de pesquisa progressiva sobre cultura estratégica, caracterizando-o como um meio ideacional que limita as escolhas de comportamento. Ele enquadra a cultura estratégica como suposições compartilhadas e regras de decisão que positivam ordem nas concepções individuais e de grupo de sua relação com seu ambiente socio-organizacional ou mesmo

político. Embora percebeu que subculturas estratégicas poderiam existir, também considerou que vigora uma cultura normalmente dominante cujos detentores estão interessados em preservar o *status quo* (LANTIS; HOWLETT, 2007).

Os últimos trabalhos sobre cultura estratégica focam mais na conceituação de variáveis independentes, como princípios culturais estratégicos, e variáveis dependentes em decisões específicas de política de segurança (LANTIS; HOWLETT, 2007).

Identificar a cultura estratégica como um conjunto de premissas e regras de decisão compartilhadas levanta a questão de como elas são mantidas e por quem. A maioria dos estudiosos prefere descrições de culturas políticas e estratégicas como “propriedade de coletividades, em vez de simplesmente dos indivíduos que as constituem” (Duffied, 1999 apud LANTIS; HOWLETT, 2007). Caso a cultura política se manifeste em dimensões cognitivas, avaliativas e expressivas, é concebível que os atores que carregam esses valores possam ser identificados. Mas vários líderes políticos e instituições focam na interpretação histórica e no desenvolvimento do caminho da política externa. Isso estimula a coalizão e os esforços de construção de consenso por parte de atores políticos específicos (LANTIS; HOWLETT, 2007).

Por seu turno, as elites costumam ser as provedoras da narrativa histórica comum. A maioria dos estudiosos concorda que as elites são fundamentais na definição dos objetivos da política externa e no escopo e direção da reestruturação da política *vis-à-vis* a novos desafios. Da mesma forma, há uma visão de que as elites são cognitivamente predispostas a manter o *status quo*. Mas o trabalho de Berger (1998) sobre o discurso político sugere que a cultura estratégica é mais bem caracterizada como uma “realidade negociada” entre as elites. Os líderes respeitam convicções profundamente arraigadas, como multilateralismo e responsabilidade histórica, mas o passado de muitos países aponta que os líderes escolheram quando e onde ignorar reivindicações de tradições culturais estratégicas; eles decidiam quando e onde ir conscientemente além dos limites anteriores de aceitabilidade no comportamento estratégico. Os estudos contemporâneos pontuam que o comportamento da elite pode ser mais consistente com a afirmação de que os líderes são “usuários estratégicos da cultura” que “redefinem os limites do possível” nos principais discursos de política externa e de segurança (LANTIS; HOWLETT, 2007).

Brecher (s. d. apud BRIGHI, 2008), no processo de elaboração da política externa, considera os fatores culturais como interface entre o ambiente psicológico e a formulação da decisão com efeito. Atualmente, é assumido nos estudos sobre a tomada de decisão em

política externa que o comportamento dos autores e agentes da política externa é fortemente influenciado por valores e padrões culturais que, tal qual em relação à percepção das questões de defesa e de segurança, comportam elementos ontológicos estruturantes de uma “identidade estratégica”, isto é, de uma leitura e de um posicionamento dos interesses e objetivos nacionais na ordem externa que assenta nos pilares de uma cultura estratégica.

Portanto, a cultura estratégica tornou-se fulcral como instrumento analítico nas seguintes áreas: tomada de decisão política, segurança e defesa, geopolítica e geoestratégia, *intelligence* estratégica e da cultura organizacional (ROMANA, 2016).

3 Cultura Estratégica Comparada

3.1 República Popular da China (RPC)

A cultura desempenha um papel importante na formação do comportamento estratégico na China. Os estudiosos identificaram duas vertentes dominantes da cultura estratégica chinesa hoje – o focado na *realpolitik* e a vertente confucionista-menenciana, uma orientação filosófica empregada para o discurso idealizado. Scobell (2004) pondera que essas duas vertentes são interligadas a formar um *culto chinês da defesa*. Os líderes chineses enfatizam constantemente o compromisso da China com o confucionismo ao afirmar que a paz é preciosa e concluem que a China nunca foi um estado agressivo ou expansionista. Johnston (1995 apud LANTIS; HOWLETT, 2007) considera como uma visão de mundo de superioridade relativamente complacente.

A afirmação de que a China persegue uma cultura estratégica puramente defensiva tem estado sob ataque interno, dada a dinâmica de segurança contemporânea, porém, Scobell (2002 apud LANTIS; HOWLETT, 2007) conclui que os líderes chineses presumem que qualquer guerra e ação militar defensiva que eles travem são justas, *mesmo quando são ofensivas por natureza*.

Zhang Tiejun (s. d. apud CARRIÇO, 2016, n. p.) realça que a cultura estratégica chinesa sempre teve como objetivo ao longo de mais de dois milênios “a defesa do *heartland* econômico, político, social e cultural da China”. Para os estrategistas militares, a cultura estratégica militar tem quatro pilares: defesa da integridade territorial nacional; exploração da ‘propensão das coisas’ a alcançar os objetivos; a guerra como processo científico, na qual a vitória pode ser alcançada antecipada e totalmente, com o menor dos custos possíveis; e por meio do segredo e recurso como estratagemas é crível vencer um adversário mais poderoso.

Nessa visão, entende-se que a cultura estratégica chinesa se caracteriza por um caminho de passado, presente e futuro, pois eles sabem o que querem, independentemente de quaisquer óbices, o que, em certo sentido, dissolve a retórica pacifista, uma vez que admitem a vitória, portanto, a possibilidade de travar batalhas, se assim for necessário, e no momento certo, quando tiverem a envergadura para tal desiderato.

Como corolário, é crível admitir que a cultura estratégica chinesa tenha natureza de longo prazo, haja vista que nos anos 70 do século XX a China procedeu a um processo de recuperação econômica motivado por um conjunto de mudanças promovido em 1976, como pontuam Nolan e Ash (1995), o que resultou na segunda maior potência do século XXI, portanto, reflexo de sua persistente cultura estratégica prospectiva.

3.2 Estados Unidos da América (EUA)

Os EUA têm uma cultura estratégica caracterizada por uma ausência de pensamento estratégico estruturado, fruto da crença de que as *boas causas* podem triunfar, bem como a América só luta por princípios, portanto, a ilusão da onipotência e a capacidade a mobilizar aliados em torno das grandes causas não estimulam a evolução de uma visão de longo prazo no sentido de conceber a guerra para objetivos distantes (GRAY, 1986).

Desse modo, os EUA são melhores no planejamento da guerra do que na Estratégia (GRAY, 1986).

Outra faceta da cultura estratégica americana corresponde ao fato de que seus líderes enxergam os conflitos armados dos quais participam como cruzadas contra o mal, portanto, vigora um *Ethos* que configura a sua cultura estratégica em oposição, por exemplo, ao Cronos chinês (MAHNKEN, 2006).

Para Lantis e Howlett (2007), vários princípios básicos definiram a cultura estratégica dos EUA durante a Guerra Fria, incluindo a liderança americana na Aliança Ocidental (OTAN), com preferência pela ação multilateral, dissuasão nuclear e uma crença compartilhada na utilidade da força militar para atingir os objetivos de segurança. Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 aos EUA e a declaração de guerra ao terrorismo do governo Bush foram uma conversão fulcral na cultura estratégica. Novas orientações da cultura estratégica incluem uma reafirmação positiva do domínio americano nos assuntos de segurança internacional, com prioridade na segurança interna, uma nova doutrina de prevenção que inclui a disposição para o uso da força militar no sentido de alcançar os objetivos de segurança e uma preferência por ação unilateral a mitigar as restrições externas

ao comportamento americano.

Apesar dessa metamorfose, as novas orientações da cultura estratégica demonstraram a continuidade no apoio americano à democracia e à liberdade (Lantis, 2005 apud LANTIS; HOWLETT, 2007). Mas para Pecequilo:

Desde os primeiros dias da República, os Estados Unidos têm buscado o seu lugar no mundo, amparados por muitas tradições e princípios que nasceram no século XVIII e que definem seu perfil como nação. Embora renovados e revisados em diferentes contextos, estes elementos, como a crença no poder do experimento liberal democrático, o sentido de missão e destino, [...] e o excepcionalismo dos interesses e escolhas americanas e sua relação com a estabilidade e prosperidade da ordem global, são relativamente os mesmos, ajudando o país a estabelecer suas prioridades no sistema internacional e em seu próprio continente (1999, resumo, grifo nosso).

À vista do exposto, pode-se considerar que as bases da cultura estratégica americana advêm de sua fundação como Estado e Nação, portanto, em um horizonte de longo prazo.

3.3 Região Nórdica: Dinamarca, Finlândia, Suécia e Noruega

As culturas estratégicas de Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia sofreram influência da proximidade com as grandes potências durante a Guerra Fria (e nas eras anteriores). Análises da Suécia e Dinamarca evidenciam duas formas de cultura estratégica. No caso da Suécia, o primeiro formato enfatiza forças militares profissionais e tecnologicamente avançadas, enquanto o segundo gira em torno de noções de um exército popular baseado no recrutamento e envolvimento democrático dos cidadãos (LANTIS; HOWLETT, 2007).

Portanto, o primeiro modelo sueco é incompatível com o adotado pelo Brasil na medida em que faltam o profissionalismo completo à base de um Serviço Militar Profissional e uma condição tecnológica de países de primeiro mundo, no entanto, o segundo modelo encontra semelhanças no brasileiro, porquanto da obrigatoriedade do Serviço Militar.

No que diz respeito à Dinamarca, as duas formas são: *cosmopolitismo* e *defensismo*, o primeiro enfatiza a neutralidade, os meios alternativos não militares de resolução de conflitos e a importância das instituições internacionais: a antiga Liga das Nações e as Nações Unidas (LANTIS; HOWLETT, 2007).

Desse modo, vigora uma convergência com o modelo de cultura estratégica adotado pelo Brasil, pois o artigo 4º da CF pontua: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] IV – não-intervenção; [...] VII –

solução pacífica dos conflitos; [...]” (BRASIL, 1988, n. p.), ou seja, o princípio da não intervenção proíbe o Estado de imiscuir-se no funcionamento de Poderes Públicos estrangeiros, portanto, identifica-se o respeito às competências nacionais exclusivas, não admitindo interferência nos assuntos internos de outros países (BASTOS; MARTINS, 2001).

Por sua vez, o princípio da solução pacífica dos conflitos está positivado no Preâmbulo da Constituição de 1988:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar [...] uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, [...], *com a solução pacífica das controvérsias* [...] (BRASIL, 1988, n. p., grifo nosso).

Portanto, a menção ao Preâmbulo da Carta Federal se traduz em um indicador da importância que a sociedade consagra à solução pacífica das controvérsias na ordem internacional.

De igual modo, em contraste, o defensismo enfatiza a importância da preparação militar à luz do provérbio romano – “Se queres a paz, prepara-te para a guerra” – e da importância das organizações militares regionais, como a OTAN, na defesa e na dissuasão (Graeger; Leira, 2005; Heikka, 2005 apud LANTIS; HOWLETT, 2007).

Nesses contornos analíticos, com os poucos meios para defesa de que o Brasil dispõe, à proporção que o aporte de recursos do PIB à Defesa Nacional gira apenas em torno de 1,5%, não se pode considerar que o País se enquadra *in totum* nesse modelo, pois não vige a preparação completa à guerra, até pelo sistema de conscrição obrigatória e não no modelo profissional.

3.4 República Federal da Alemanha (RFA)

A cultura estratégica alemã é fruto das circunstâncias geopolíticas e da memória histórica. Uma narrativa histórica profundamente arraigada na Alemanha Ocidental agregou atitudes pacifistas e antimilitaristas com um sentimento de culpa de guerra. Esses valores foram interiorizados às instituições políticas e ao discurso da elite durante a Guerra Fria, mas, com a queda do Muro de Berlim, a unificação alemã e o colapso da URSS, os líderes ponderaram a relutância em considerar o uso da força militar. O debate acadêmico centrou-se nas implicações da *normalização* da política externa e da segurança alemã na década de 1990, enquanto o discurso político mudou a ênfase das restrições constitucionais às responsabilidades de ação (Lantis; Howlett, 2007). Embora, atualmente, a Alemanha continua sendo uma potência disposta a considerar o uso da força em operações multilaterais

endossadas pela comunidade internacional (Lantis, 2002 apud LANTIS; HOWLETT, 2007).

Entretanto, no dia 9 de junho de 2021, foi publicado o livro *The Responsibility to Defend: Rethinking Germany's Strategic Culture* de Giegerich e Terhalle, que trata da análise atual da cultura estratégica alemã. Os autores argumentam que a cultura estratégica vigente é inadequada, pois informa uma política de segurança que não atende aos desafios estratégicos contemporâneos, de modo que põe em perigo os aliados europeus de Berlim, a ordem ocidental e a própria Alemanha. Eles concluem:

A Alemanha deve abraçar sua responsabilidade histórica de defender os valores liberais ocidentais e a ordem ocidental que os sustenta. *Em vez de rejeitar o uso da força militar, a Alemanha deveria casar seu compromisso com os valores liberais a uma compreensão do papel do poder – incluindo o poder militar – nos assuntos internacionais* (GIEGERICH; TERHALLE, 2021, p. 24, grifo nosso)⁷.

Os pontos importantes sobre as críticas da atual cultura estratégica se assentam nas seguintes preocupações⁸:

[...], em nível social, *uma proporção notável do discurso atual da Alemanha sobre a política de segurança, especialmente no domínio público, permanece caracterizada por uma falta de seriedade fundamental* (GIEGERICH; TERHALLE, 2021, p. 14, grifo nosso).

Portanto, o diagnóstico acima encontra convergência com a realidade brasileira à medida que o “domínio público nacional”, isto é, as elites e a opinião pública não levam a sério a Política de Defesa Nacional, ensejando dificuldades a moldar minimamente uma cultura estratégica *nossa*.

Os autores prosseguem:

[...], Embora muitos alemães possam considerar a abordagem de seu país à política de segurança – *marcada por uma aversão reflexiva à aparente belicosidade* – mais avançada do que a de seus aliados, *uma descrição mais precisa seria “imatura”* (GIEGERICH; TERHALLE, 2021, p. 24, grifo nosso)⁹.

O discurso acima encontra eco com o (sub)pensamento brasileiro na medida em que inexistente um diálogo consistente entre Forças Armadas, Governo e Sociedade – a Trindade

⁷Versão original: *Germany must embrace its historic responsibility to uphold Western liberal values and the Western order that underpins them. Rather than rejecting the use of military force, Germany should marry its commitment to liberal values to an understanding of the role of power – including military power – in international affairs.*

⁸Versão original: [...], *on a societal level a notable proportion of Germany's current discourse about security policy, especially in the public domain, remains characterised by a fundamental unseriousness.*

⁹Versão original: [...], *While many Germans might consider their country's approach to security policy – marked by a reflexive aversion to perceived bellicosity – more advanced than that of their allies, a more accurate description would be “immature”.*

Clausewitziana – sobre as grandes questões estratégicas, portanto, prevalece um enorme vácuo na construção de uma cultura estratégica nacional, mormente na atual conjuntura.

3.5 Brasil

Ab origine, grosso modo, na América Latina, os Estados nasceram sem grandes capacidades para travar a guerra interestatal, de modo que a guerra contra um *outro muito diferente* nunca teve importância na formação da consciência e do imaginário político das vigas mestras que poderiam conformar as raízes de uma cultura estratégica latino-americana. No caso brasileiro, em linhas gerais, apontam-se dois extremos: por um lado, segundo Cabral (2004) e Costa (2009), simboliza o “Ocidente profundo”, ou seja, o País que representa a utopia da terra sem fronteiras, sem linhas étnicas e religiosas, onde todos vivem na mais profunda liberdade e harmonia, a radicalização da filosofia original da civilização ocidental; no outro polo, conforme Costa, vige a personificação do “Ocidente bárbaro”, com 10% dos homicídios mundiais (em uma população que não chega a 3%), com fraturas sociais que impedem a frutificação do “Ocidente profundo” e inviabiliza a realização do destino do País e a construção de uma cultura estratégica autóctone pacífica e integradora (DA CUNHA; APPEL; DE QUEIROZ, 2019).

Ademais, a relação do país com o mundo e as formas com que o Estado reage a eventos externos foram profundamente moldadas pela história e geografia, nesse ponto, afloram cinco pontos fundamentais à compreensão da formação das percepções das elites brasileiras – percepções deles mesmos, da sua nação e o papel do Estado no mundo:

- i) o Brasil não é totalmente parte da América Latina;
- ii) a dimensão insular e a localização moldaram sua relação com as grandes potências e vizinhos;
- iii) as principais instituições culturais evoluíram tardiamente em comparação com a América espanhola;
- iv) um forte nacionalismo moldou o seu desenvolvimento no século XX; e
- v) uma pujante homogeneidade interna formou a percepção que os nacionais têm de si mesmo (EAKIN, 2014).

No que se refere ao fato de que o Brasil não é integralmente parte da América Latina, justifica-se a narrativa à proporção que em boa parte de quase todo século XIX o Estado brasileiro se enxergava civilizado e influenciado pela cultura europeia de modo a exaltar suas características quando comparado aos anárquicos vizinhos hispano-americanos

(SANTOS, 2004).

Nesse entendimento, no século XX, a introdução de a cultura norte-americana no Brasil deu-se por meio de uma sólida orientação do governo americano, mormente ao considerar-se a parceria entre o Presidente Roosevelt com o milionário Rockefeller, na década de 1940. Assim, a Política da Boa Vizinhança de Roosevelt, com Rockefeller como chefe do *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*, traduziu-se como instrumento de um plano de americanização (TOTA, 2000).

Portanto, corrobora-se a tese de que o Brasil não se vê como parte integrante da América Latina, uma vez que já no século XIX recebeu fluxos de influência da cultura europeia e, no século seguinte, foi a vez de os EUA injetarem, por concordância nossa, seu *american way of life* no *modus vivendi* brasileiro, notadamente à luz da Doutrina Monroe de 1823.

Como corolário da liderança americana do *soft power* em toda América Latina, particularmente aqui no Brasil, *verbi gratia*, o gigante latino-americano recebeu apoio durante o vinteno revolucionário (1964-1985) e até hoje os EUA mantêm um enorme guarda-chuva que o “protege”, atualmente, da penetração socialista do *Madurismo* e de seu principal aliado na América Latina (Cuba), e, por extensão, dos “longos braços” de Moscou, como ocorreu na recente crise entre Venezuela, com apoio da Rússia, e Brasil, com a proteção dos “braços fortes” dos EUA, em 2019, que poderia tomar outros rumos na América do Sul, com impactos nefastos e indesejáveis para o Brasil¹⁰.

Portanto, não há uma construção genuína de uma cultura estratégica nacional, posto que o País permanece constantemente refém do grande “parceiro” americano a solucionar seus problemas internos¹¹– porque quer, diga-se de passagem –, anulando, por via de consequência, esse provável *somatório de ideias, percepções e crenças* que poderia e deveria guiar o pensamento brasileiro para questões estratégicas, *exempli gratia*: a construção de um sólido e consistente aparato de Defesa Nacional.

Mas como as opções estratégicas, legítimas ou não, variam conforme a cultura estratégica de cada Estado, vigoram aproximações de alguns princípios ou valores complementares entre os principais *stakeholders* nacionais com projeção internacional: o *universalismo e a autonomia* (SENHORAS, 2012).

¹⁰Ver também: LISSARDY, Gerardo. Crise na Venezuela: “Intervenção militar teria consequências devastadoras”, diz diplomata russo. *BBC News Brasil*. Maio 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48262309>. Acesso em: 06 set. 2021.

¹¹Evidente que há outras causas que se adicionam a essa, passando pela cultura e identidades brasileiras.

O componente estratégico do universalismo retrata o compartilhamento de valores de abertura, pacifismo em relação a outros países e atores, e rejeição a alinhamentos automáticos que comprometam a mudança de ações futuras, consubstanciando os resultados das características plurais de caráter geográfico, étnico e cultural do país que aspira a projetar-se na dimensão de um regional player ou como um global player (Lafer, 2004 apud SENHORAS, 2012).

A autonomia se escora em princípios que visam a construir opções para o atingimento de interesses de um país que se ampara na continentalidade e possibilidades de tornar-se potência, espelhando uma característica de um Estado-Nação, ainda em conformação, que tenta evitar arranjos que possam limitar as alternativas de sua ação futura (Fonseca Jr, 1998; Vigevani; Oliveira, 2005 apud SENHORAS, 2012).

Ipsa facto, a construção e sobretudo a aplicação do conceito de cultura estratégica no Estado ainda demandarão muito tempo de maturação que dependerá das forças sociais e políticas, na medida em que a democracia brasileira está em processo de construção que, rotineiramente, sofre pressões de toda natureza de modo a provocar amplitudes sistólicas e diastólicas na política nacional, portanto, mitigando a consolidação do universalismo e autonomia, como o processo de desconstrução a que se assistiu em 2021.

4 Questões pendentes

Na visão de Lantis e Howlett (2007) persistem problemas contínuos e questões futuras, pois permanecem diferenças na definição da Cultura Estratégica, ademais, identificar a cultura estratégica como um conjunto de premissas e regras de decisão compartilhadas

levanta a questão de como elas são mantidas e por quem. As elites costumam ser as provedoras da narrativa histórica comum, as instituições políticas, incluindo partidos e coalizões domésticas, podem ter um impacto no comportamento da política externa do estado.

Ou seja, embora o conceito de cultura estratégica não agregue a precisão exata do seu lugar no mapa dos Estudos Estratégicos, apesar do seu contributo para um constructo analítico, possui ainda um caráter puramente provisório, tentativo e pragmático (MOREIRA, 2012).

Sob o prisma de continuidade ou mudanças, o foco da maioria dos estudos de cultura estratégica está na continuidade do comportamento do Estado, no entanto, a última geração de estudos culturais aponta para a possibilidade de mudança ao longo do tempo, pois pelo menos dois fatores cruciais podem causar mudança da cultura estratégica: choques externos e

dissonância da cultura estratégica. Por outro prisma, uma das questões mais complexas que permeiam as gerações está relacionada a que tipos de atores têm maior probabilidade de ter culturas estratégicas definidas: estados, organizações regionais, civilizações, e grupos não-estatais, como redes terroristas (LANTIS; HOWLETT, 2007).

Ou seja, destaca-se no século XXI a presença constante de atores não-estatais na moldura de guerras irregulares, portanto, resta saber se esse universo pode ter uma dada cultura estratégica específica a que se referem os autores acima. Acredita-se que é cedo para chegar-se a uma conclusão à medida que esses grupos são representados por mercenários de várias nacionalidades. Ademais, à luz do conceito que Snyder (1977) concede à cultura estratégica, o ponto crucial é saber qual a crença que os grupos não-estatais – à busca de remuneração – têm, exceto a desestabilização do *status quo*.

5 Considerações finais

Em que pese o conceito de cultura estratégica ter sido introduzido no debate acadêmico no final dos anos 70 do século XX, ainda persistem lacunas na compreensão do seu campo epistemológico, nesse prumo, demarcam-se os seguintes pontos em uma tentativa de síntese:

i) *Primus*: não há um consenso universal sobre um conceito e entendimento da importância da cultura estratégica na caracterização da ação estratégica dos Estados, no entanto, o pensamento de Snyder é básico para compreensão e tentativas de interpretá-lo, segundo a conveniência e interesses nacionais de cada Estado; e

ii) *Secundus*: a relação dialética entre história, geografia, tecnologia, sistema e prática, proposta por Gray, é um ponto-chave que amplifica a interpretação do entendimento de Snyder.

Na perspectiva comparativa entre as Unidades Políticas escolhidas, têm-se:

i) *Primus*: o pensamento estratégico chinês se escora em um horizonte de longo prazo, portanto, eles sabem o que querem e como alcançá-lo, independente de quaisquer obstáculos que se lhes apresentem pela trajetória de seus povos, ou seja, querem ser o *número 1* como potência global;

ii) *Secundus*: os EUA mantêm a todo custo o *american way of life* com base nos valores da liberdade e democracia, mas, por outro lado, lutam para se manterem no topo, não mais isolados, pois a China é a grande sombra do século XXI que se lhes aproxima e sabem que um dia, possivelmente não mais que 50 anos, a *cultura estratégica chinesa* ultrapassará a

cultura estratégica americana;

iii) *Tertius*: as culturas estratégicas de Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia sofreram influência da proximidade com as grandes potências durante a Guerra Fria, cuja dependência as mantém longe dos grandes atritos internacionais até os dias de hoje, portanto, continuam à margem do sistema internacional;

iv) *Quartus*: a RFA sofre críticas em função de sua cultura estratégica não atender mais aos interesses nacionais, portanto, resta saber e acompanhar aonde a Alemanha chegará com o novo modelo de cultura que deverá construir; e

v) *Quintus*: o segundo modelo de cultura estratégica sueco aproxima-se do Brasil à base do recrutamento de suas Forças Militares, enquanto a Dinamarca também exerce aproximações com a cultura estratégica brasileira na medida em que se cerca de opções não bélicas com escopo de evitar conflitos. De qualquer forma, a cultura brasileira é distante das chinesa e americana, e caso a Alemanha acelere o processo de reconstrução de sua cultura, igualmente, distanciar-se-á cada vez mais da cultura brasileira.

Ad conclusum, no Brasil ainda vige a personificação do “Ocidente bárbaro” uma vez que persistem dúvidas em descobrir em pleno século XXI qual o “somatório de ideias, percepções e crenças que guiam e circunscrevem o pensamento nacional”, bem como resta saber como e quem manterá a cultura estratégica nacional sob o paradigma de “um conjunto de premissas e regras de decisão compartilhadas”.

Referências

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2001.

BLACK, J. *War and Cultural Turn*. Cambridge: Polity Press, 2012.

BOOTH, Ken. The Concept of Strategic Culture Affirmed. In: JACOBSEN, Carl G. (ed.). *Strategic Power: USA/ USSR*. London: Macmillan, 1990.

BOOTH, Ken. *Strategy and Ethnocentrism*. New York, 1979.

BRIGHI, Elisabetta. Implementation Hill, Christopher and Behaviour. In: SMITH, S. et al. (Coord.) *Foreign Policy: theories, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 117-136.

CARRIÇO, Alexandre. *A Cultura Estratégica da China: Evolução na Continuidade*. Proelium X (10) (2016), 57-88. Disponível em: file:///C:/Users/FUNCIO~1/AppData/Local/Temp/8914-Texto%20do%20Trabalho-25365-1-10-20160329-1.pdf. Acesso em: 25 jul.2021.

COUTAU – BÉGARIE, Hervé. *Tratado de estratégia*. Trad. Brigitte Bentolila de Assis Manso et al.. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval (2010).

DA CUNHA, Guilherme Lopes; APPEL, Tiago Nasser; DE QUEIROZ, Fábio Albergaria. Identidade e Cultura Estratégica no Brasil contemporâneo. *Revista Intellector*. Ano XV Volume XVI, Nº 32, Julho/dezembro 2019. Rio de Janeiro.

DOUGHERTY, James; PFALZGRAFF, R. *Relações Internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva, 2003.

EAKIN, Marshall C. Espaço, lugar, identidade...e tempo: História, Geografia, e as origens da cultura estratégica brasileira. *Revista Expedições: Teoria da História & Historiografia* V. 5, N.1, Janeiro - Julho de 2014.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Estudos estratégicos como área de conhecimento científico. *Rev. Bra. Est. Def.* v. 2, no 2, jul./dez. 2015, p. 107-128. ISSN 2358-3932.

GIEGERICH, Bastian; TERHALLE, Maximilian. *The Responsibility to Defend: Rethinking Germany's Strategic Culture* (2021). Routledge. Disponível em: <https://www.routledge.com/The-Responsibility-to-Defend-Rethinking-Germanys-Strategic-Culture/Giegerich-Terhalle/p/book/9781032122731#>. Acesso em: 26 jul. 2021.

GRAY, Colin S. (2013). *Perspectives on strategy*. Oxford: Oxford University Press.

GRAY, Colin S. *Modern strategy*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

GRAY, Colin S. *Estratégia Moderna*. Trad. Geraldo Alves Portilho Júnior. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2016.

JOHNSTON, Alainstar. *Cultural realism: strategic culture and grand strategy in Chinese history*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

JONES, David. Soviet strategic culture. In: JACOBSEN, Carl G. (ed.). *Strategic power: USA/URRS*. London: S.T. Martin's Press, 1990.

KUPCHAN, Charles (1994). *The Vulnerability of Empire*. Ithaca: Cornell University Press.

LANTIS, Jeffrey S. *Strategic Culture: from Clausewitz to constructivism*. USA: Defense Threat Reduction Agency, Oct. 2006.

LANTIS, Jeffrey S; HOWLETT, Darryl. Strategic Culture. In: BAYLIS, John; et al.. *Strategy in the contemporary: an introduction to strategic studies*. 2 nd ed. Oxford: Oxford University Press. 2007. p. 82 - 100.

LISSARDY, Gerardo. Crise na Venezuela: “Intervenção militar teria consequências devastadoras”, diz diplomata russo. *BBC News Brasil*. Maio 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48262309>. Acesso em: 06 set. 2021.

LOCK, Edward (2010). Refining Strategic Culture: Return of the Second Generation. *Review of International Studies* nº3, pp. 685 –708.

LUTTWAK, Edward N. *Strategy: the logic of war and peace*. London: Harvard University Press, 1987.

MAHNKEN, Thomas G. *Unites States Strategic Culture*. USA: Defense Threat Reduction Agency, nov. 2006.

MARQUES, Adriana Aparecida. *Amazônia: pensamento e presença militar*. 2007. 233f. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2007.

MEIRINHO, Manuel. *Cidadania e participação política: temas e perspectivas de análise*. Lisboa: ISCSP, 2010.

MOREIRA, Adriano. *Ciência Política*. Coimbra: Almedina, 2012.

NEUMANN, Iver B; HEIKKA, Henrikki. Grand Strategy, Strategic Culture, Practice: The Social Roots of Nordic Defence. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic international Studies Association*, v.10, n.1, 2005.

NOLAN, P.; ASH, R. *China's economy on the eve of reform*. The China quarterly, London, n. 144, p. 980-998, Dec. 1995.

PECEQUILO, C. S. *Continuidade ou Mudança: a Política Externa dos Estados Unidos*. Tese

de doutorado apresentada ao FFLCH, USP, São Paulo, 1999.

ROMANA, Heitor. O conceito de cultura estratégica: notas sobre a China. In: LARA, Antônio de Sousa (Coord.) *A Crise e o futuro*. Lisboa: Pedro Ferreira, Artes Gráficas, 2013. p. 43-50.

ROMANA, Heitor Barras. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, v. 22, n.1, p. 13 – 32, jan/abril 2016.

SANTOS, L. C. V. G. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: UNESP, 2004.

SCOBELL, Andrew. *China and strategic culture*. Honolulu: University Press of the Pacific, 2004.

SCOBELL, Andrew (2003). *China's Military and the Use of Force: Beyond the Great Wall and the Long March*. Cambridge: Cambridge University Press.

SENHORAS, Eloi Martins. *Cultura estratégica e projeção brasileira nas relações internacionais*. Federal University of Roraima, Brazil. Jun 2012.

SNYDER, Jack L. (1977). *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*. Santa Monica: RAND. Disponível em <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2005/R2154.pdf>. Acesso: em 14 de jun. 2021.

TOTA, A. P. O. *Imperialismo Sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

WARD, Hugh. Rational choice. In: MARSH, David; STORKER, Gerry. *Theory and methods in Political Science*. 2. ed. Basingstoke et al.: Palgrave Macmillan, 2002. p. 65-89.

Recebido em 13 de outubro de 2021.

Aceito para publicação em 16 de novembro de 2021.



Renata Pavão dos Santos

Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá; Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Amapá. Pós-Graduada em Direito Tributário e Aduaneiro pela Puc-Minas Ead. Pós-Graduada em Estudos Culturais e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Amapá. Mestranda em Estudos de Fronteira pela Universidade Federal do Amapá. Atualmente exerce o cargo de Chefe de Gabinete da Fundação Municipal de Cultura de Macapá.

O PRIMEIRO COMANDO DA CAPITAL COMO UMA QUESTÃO DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

THE CAPITAL'S FIRST COMMAND AS A MATTER OF INTERNATIONAL SECURITY

RESUMO: O objetivo deste trabalho é analisar a organização criminosa brasileira, de origem paulistana, Primeiro Comando da Capital como uma ameaça à Segurança Internacional, com base na hipótese de que a organização passa por um processo de internacionalização, ou seja, cria ramificações em solo estrangeiro, e que suas ações podem, de acordo com a teoria da Escola de Copenhague, a partir do entendimento do teórico Barry Buzan, pôr em risco o Sistema Internacional. Para isso, são abordados conceitos referentes a organizações criminosas, o histórico e a estrutura do Primeiro Comando Capital, sua atuação fora das fronteiras brasileiras e uma abordagem levando em conta a diferenciação de Segurança Pública e Segurança Nacional como um fator para a análise principal deste artigo. A metodologia utilizada é explicativa, se dando através da análise bibliográfica e documental. Por fim, são feitas considerações a respeito da temática, toda a abordagem realizada e a conclusão voltada para uma confirmação parcial da hipótese levantada.

Palavras-chave: Primeiro Comando da Capital; Internacionalização; Segurança Internacional.

ABSTRACT: The objective of this work is to analyze the Brazilian criminal organization, of São Paulo origin, Primeiro Comando da Capital as a threat to International Security, based on the hypothesis that the organization undergoes an internationalization process, that is, it creates ramifications on foreign soil, and that their actions can, according to the Copenhagen School theory, from the understanding of the theorist Barry Buzan, endanger the International System. For that, concepts related to criminal organizations, the history and structure of the First Capital Command, its performance outside Brazilian borders and an approach taking into account the differentiation of Public Security and National Security as a factor for the main analysis of this article are addressed. The methodology used is explanatory, taking place through bibliographic and documentary analysis. Finally, considerations are made regarding the theme, the whole approach taken and the conclusion aimed at a partial confirmation of the hypothesis raised.

Keywords: Primeiro Comando da Capital; Internationalization; International Security.



1 Introdução

O Brasil, até aqui, não precisou se preocupar com grupos terroristas, pelo menos não com os que são apresentado nos canais de mídia e que provocam atentados, o país tem se mantido longe de conflitos que possam o pôr na mira desse tipo de situação. No entanto, no que tange a ameaças à segurança, o problema se encontra no âmbito interno do Estado, com os altos índices de criminalidade, chegando a ter mais mortes em decorrência do crime, do que as guerras no Oriente Médio. Um dos grandes fatores para esses elevados índices de criminalidade é a existência de organizações criminosas.

Evidentemente, estes grupos não nasceram do nada, tiveram como fator decorrente um processo histórico cheio de erros. Neste processo, encontram-se falhas do Estado em proporcionar direitos fundamentais para seus cidadãos, os quais sem saúde, educação, lazer, alimentação ou perspectiva de uma vida mais digna acabaram caindo no mundo da criminalidade.

Como se já não bastasse esses fatores, leva-se em conta ainda que dentro dos presídios brasileiros a situação não é das melhores, entrando lá, os indivíduos têm mais chances de continuarem no mundo do crime do que sair. Além disso, apenas o mínimo de dignidade humana é fornecido nestes locais, que costumam estar com celas superlotadas. Foi nesse contexto, que surgiu, na década de 90, a principal organização criminosa brasileira, o Primeiro Comando da Capital (PCC) e que se encontra presente por todo território.

Considerando a hipótese de que esse grupo criminoso passa por um processo de internacionalização, e que, de acordo com a teoria da Escola de Copenhague na perspectiva de Barry Buzan, suas ações tendem a pôr em ameaça o Sistema Internacional, sendo o objetivo deste trabalho, analisar se Primeiro Comando da Capital, por meio de suas ações, põe em risco a segurança em um nível mundial.

Inicialmente são levantadas considerações a respeito das organizações criminosas e dos crimes de caráter transnacional. Posteriormente, se apresenta o histórico do PCC e sua estrutura, para na sequência mostrar como tem se dado sua internacionalização e conseqüentemente os riscos para a Segurança Internacional que isso acarreta, abordando também os estudos recentes a respeito dos termos Segurança Pública e Segurança Nacional, que muitas vezes se confundem. Para isso, usa-se da revisão bibliográfica, a partir do método explicativo, tendo como base livros, artigos e jornais.

Vale mencionar que os estudos a respeito do Primeiro Comando Capital ainda são consideravelmente poucos no país, além do mais, por questões de segurança, boa parte das

investigações se mantêm em sigilo. Os jornais brasileiros têm uma grande gama de notícias e reportagens, principalmente que relatam a atuação do PCC em outros países, essas fontes, quando aqui utilizadas, têm apenas a intenção de apresentar a informação essencial que foi extraída, sem concordar necessariamente com a opinião destes editoriais.

2 O Primeiro Comando da Capital, o crime organizado e a legislação brasileira

Para entender o tamanho e a complexidade do Primeiro Comando da Capital (PCC) ou Partido do Crime, e até mesmo analisá-lo como uma ameaça ou não ao sistema internacional, é essencial saber a sua história, sua estrutura, caracterização e como a lei brasileira encara o grupo. O PCC nasceu na Casa de Custódia e Tratamento de Taubaté (CCT) em São Paulo como um time de futebol dentro do presídio, mas era apenas uma fachada para conseguir, através das brigas advindas com as partidas, eliminar dois detentos que eram líderes locais e assumirem o posto, o que aconteceu em 31 de agosto de 1993 e, dois anos mais tarde, ascenderam como líderes do Carandiru. Os fundadores originais da organização eram: Isaías Moreira Nascimento (Isaías Esquisito); Misael Aparecido da Silva (Misa); José Epifânio Pereira (Zé Cachorro); Wander Eduardo Ferreira (Du Cara Gorda ou Wandão); José Márcio Felício (Geleião ou Cavalo Branco); César Augusto Roriz Silva (Cesinha, Exu ou Exuzinho); Ademar dos Santos (Da Fé) e Antônio Carlos dos Santos (Bicho Feio) (TOGNOLLI; CHRISTINO, 2017).

Após sua consolidação no CCT, o grupo começou a travar uma luta por direitos e instalações mais adequadas para os presidiários, além de levantarem questões sociais. O Estado foi omissivo e demorou para aceitar a existência da organização, que se expandiu pelo território nacional através da transferência de presos, mandando sempre um fundador para outro presídio, com o intuito de que quando ali chegasse, criasse uma ramificação do PCC (DIAS, 2009).

Em 2001, através de uma ação coordenada entre os presídios que já possuíam células do Partido do Crime, o grupo se expôs em uma megarrebelião que foi transmitida pela televisão, conforme Tognolli e Christino (2017, s.p.):

Por causa de sua relevância dentro do sistema prisional, os líderes do PCC passaram a ser ouvidos por serem passíveis de negociação e começaram a influenciar o sistema. Com todo esse poder em mãos, seria natural que fissuras acontecessem e disputas pela liderança comessem a ocorrer. Até porque uma sociedade de criminosos não é necessariamente pacífica. Entre 1998 e 1999 começaram a aparecer os primeiros conflitos nesse sentido. Presos hierarquicamente abaixo de Geleião e Cesinha passam a ambicionar o trono da liderança. No início só questionavam a possibilidade de o PCC dar certo. Quando viram que havia se consolidado, o prêmio da liderança passou a ser atrativo.

Em 2006, outra série de ações do PCC deflagraram um caos na segurança pública de São Paulo como relata Adorno e Salla (2007, p. 7):

[...] 439 pessoas foram mortas por armas de fogo, no Estado de São Paulo [...]. Essas mortes foram acompanhadas de ondas de violência, como rebelião em 73 presídios do Estado, agressões e ataques contra agentes públicos; sobretudo policiais e agentes penitenciários; contra civis; contra prédios privados, como bancos, e públicos, como postos policiais; além de incêndio de veículos de transporte públicos, como ônibus. O mais surpreendente foi a paralisação temporária das atividades na maior cidade do país, São Paulo, contribuindo, com impressionante rapidez, para exacerbar sentimentos de medo e insegurança, que há muito se encontram disseminados entre seus habitantes.

A essa altura, a organização já era bem estruturada e os integrantes já possuíam suas funções definidas. O mais interessante a respeito dessas ações coordenadas foi a eficácia em se comunicarem mesmo de dentro dos presídios, onde não usavam apenas celulares, possuíam uma central telefônica que funcionava da seguinte maneira: Sueli Maria Resende, que era conhecida como Mãezona, recebia ligações dos presos em um telefone fixo e as conectava a outra linha na qual havia uma pessoa de confiança da facção para quem as informações a respeito das ações do grupo seriam repassadas. Assim, o PCC conseguia administrar todos os presídios de São Paulo e o grupo se encontrava muito à frente do Estado (TOGNOLLI, CHRISTINO, 2017).

A Lei brasileira de número 12.850 de 2013 versa a respeito das organizações criminosas no país e tem como base a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. De acordo com a norma:

Art. 1º [...] § 1º Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com o objetivo de obter direta ou indiretamente vantagens de qualquer natureza, mediante prática de infrações penais, cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional [...] (BRASIL, 2013).

Apesar desse instituto apresentar o conceito direto, ele ainda é raso para o tamanho do fenômeno que são estes grupos. Para Albanese (2011), é importante entender o contexto em que surge um grupo criminoso, visto que a etnia, a geografia e a natureza das atividades são fatores que influenciam na atuação de uma organização e, para o autor, é importante também entender que crime organizado não pode ser confundido com terrorismo, conforme explica:

O terrorismo envolve crimes destinados a intimidar ou coagir civis ou um governo, afim de alcançar objetivos políticos ou sociais. Os exemplos incluem a tomada de reféns, a fim de garantir a liberdade para aqueles que são encarcerados injustamente ou atos de violência praticados em retribuição por injustiças passadas. Em todos os

casos, um ato de terrorismo tem um objetivo político, diferente do lucro que está por trás do crime organizado. O crime organizado pode envolver violência, coerção, civis e governos, mas o objetivo do crime organizado é lucro ou corrupção (necessário para manter um empreendimento ilegal sem interferência do governo) (ALBANESE, 2011, p. 06, tradução nossa).¹

De fato, o terrorismo não é o objetivo do PCC. José Márcio, que comandou o PCC – o único fundador ainda vivo e atualmente, alvo do grupo – possuía a intenção de praticar atentados como explodir a Bolsa de Valores, um dos motivos pelo qual foi destituído do comando, que se encontra nas mãos de Willians Herbas Camacho, conhecido como Marcola (FELTRAN, 2018).

Camacho, que se encontra preso na Penitenciária Federal de Brasília, é um componente importante do grupo e que merece atenção especial, embora não tenha sido um dos criadores e sua reputação advém de assalto a bancos, alguns o consideram um intelectual, devido ao seu gosto literário. Conseguiu chegar à liderança dando a polícia informações a respeito dos fundadores Dionísio César e José Márcio, fazendo com que esses fossem transferidos e ficassem afastados do grupo, passando a responsabilidade de comandar o PCC para ele (TOGNOLLI; CHRISTINO, 2017).

Em entrevista dada ao jornal O Globo, realizada em 2011, Marcola culpou o desmazelo do governo com as camadas mais pobres da sociedade como o motivo para o surgimento da criminalidade. Afirmou que a solução para o problema envolveria um gasto exorbitante de dinheiro, uma mudança na área educacional e urbanística e uma modificação na estrutura política do Brasil, o que para ele não é possível. Disse ainda que o fundamental seria enquadrar os “barões do pó”, ou seja, políticos envolvidos no tráfico, dentre os quais garantiu que até um ex-presidente do Paraguai estava envolvido (FINI, 2019).

Um dos fatores que sustentam esse tipo de crime é que, geralmente, as ações estão de alguma forma relacionadas com grupos hegemônicos da sociedade e a corrupção por parte de agentes públicos, Cepik e Borba (2011, p. 379) explicam:

O desenvolvimento da atividade criminosa irresistivelmente de corromper, coagir e seduzir (fraude, força e fidelidade) para apoiar a rede do grupo organizado para além do grupo de indivíduos diretamente engajados em suas atividades finalísticas. A necessidade de lavar a receita ilegal gera, por si só, outra necessidade de criar negócios legais, que por sua vez, se reproduzem por conta própria e servem de referência para

¹Traduzido pela autora, no original a seguir: “Terrorism involves crimes designed to intimidate or coerce civilians or a government in order to achieve political or social objectives. Examples would include hostage-taking in order to secure freedom for those seen as imprisoned unjustly or acts of violence done in retribution for perceived past injustices. In every case, an act of terrorism has a political objective, unlike the profit motive that lies behind organized crime. Organized crime can involve violence, coercion, civilian, and governments, but the objective in organized crime is profit or corruption (needed to maintain an illegal enterprise without government interference)”.

outras atividades ilícitas. Para manter esses estabelecimentos resguardados da fiscalização do Estado, transborda-se parte do excedente para o sistema de justiça criminal, que, além de conivência, pode proporcionar um canal privilegiado para obtenção ilegal de mercadorias e serviços. Ao obter contato nas polícias, no judiciário, no sistema financeiro e na política local, e ao demandar os serviços de advogados, contadores, químicos e outros técnicos, as organizações criminosas irradiam sua influência social e dificultam a determinação dos segmentos sociais que as compõem. Para além do estereótipo criminosa, portanto há um amplo espectro de atividades que se situa no híbrido entre o legal e o ilegal, entre o culto e o revelado, entre o público e o privado. É nessa região cinzenta que o crime organizado incorpora fatias da elite política e econômica, ou difícil precisar, a elite política e econômica incorpora parcialmente o crime organizado.

De fato, a estrutura que o PCC apresenta não conseguiria se manter sem os elementos apontados por Cepik e Borba. De acordo com Fini (2019, s.p):

Com o objetivo de conseguir dinheiro para financiar o grupo, os membros do PCC exigem que os “irmãos” (sócios) paguem uma taxa mensal de cinquenta reais, se estiverem detidos, e de mil reais, se estiverem em liberdade. O dinheiro é usado para comprar armas e drogas, além de financiar ações de resgate de presos ligados ao grupo. Para se tornar membro do PCC, o criminoso precisa ser apresentado por um outro que já faça parte da organização e ser “batizado” tendo como padrinhos 3 “irmãos”. Um irmão só pode batizar outro membro 120 dias após ele próprio ter sido batizado, e o novo “irmão” tem de cumprir um estatuto de dezesseis itens, redigido pelos fundadores e atualizado por Marcos Camacho.

Dentre o estatuto do PCC, vale observar algumas de suas normas, que, de acordo com o El País² (GORTÁZAR; ALESSI, 2020), o lema do item dois que é “lutar sempre pela paz, justiça, liberdade, igualdade e união, visando sempre o crescimento da organização, respeitando sempre a ética do crime”. No item três é previsto o direito de expressarem e respeitarem a opinião de todos, sempre lembrando que existe uma hierarquia. O item seis ainda dispõe que não são aceitos no grupo “estupradores, pedófilos, caguetas, aqueles que extorquem, invejam, e caluniam, e os que não respeitam a ética do crime” além de prever a ajuda mútua para os que enfrentam problemas financeiros, dentre outros.

Os advogados possuem um papel importante de acordo com Feltran (2018, p.72):

[...] levar recados a outras penitenciárias, dinheiros e celulares para os presídios, mas, sobretudo, negociar a partir dos repertórios legais ou ilegais as progressões de pena, as liberações e os acertos financeiros com policiais, promotores, delegados e mesmo juízes, em nome do preso ou da facção.

Existe também na estrutura do PCC a Sintonia e a Quebrada. A primeira são células do grupo que estão interligadas desde o âmbito regional ao internacional, sendo que as decisões

²Fundado em 1975 na Espanha, o jornal é global, tendo escritório em vários países e é de propriedade do grupo PRISA. Para mais informações: <https://brasil.elpais.com>.

mais importantes são tomadas pelas Sintonias que ficam em São Paulo e as que estão em outros países são mais importantes que as que estão espalhadas pelo resto do território nacional. Já a segunda é a forma que o grupo se refere a periferia (MANSO; DIAS, 2018).

No que tange a isso, é interessante a aplicabilidade que a lei nacional apresenta, se estendendo a outros países quando os crimes iniciados no Brasil tenham efeitos neste, e até mesmo, a aplicação a organizações terroristas. O PCC conseguir se expandir e se tornar a principal organização criminosa brasileira bem de baixo dos olhos do Estado brasileiro é a prova mais concreta do desmazelo com os presídios e penitenciárias, da ineficácia da legislação. O Brasil se apresenta como um Estado falho tanto na prevenção ao crime, quanto na punição.

Para um problema que vem desde as últimas décadas do século passado, a legislação atual se apresenta de forma tardia, ainda mais considerando os princípios do ordenamento jurídico brasileiro, como a irretroatividade da lei, na qual a lei retroage apenas se for benéfica ao réu. Para Greco (2016), a lei de 2013 trouxe um aspecto mais global para as organizações criminosas, prevendo a transnacionalização do crime organizado e a existência de figuras típicas.

É importante frisar que o crime organizado não é necessariamente um crime transnacional, visto que não existe um consenso na literatura a respeito da definição de crime transnacional, até porque nem tudo que é crime em um país, é necessariamente em outro. No entanto, a Organização das Nações Unidas (ONU) através da sua Convenção Contra o Crime Organizado Transnacional realizada em 2000, a qual foi incorporada no ordenamento brasileiro através do Decreto nº 5.015 de 12 de março de 2004, considerou em seu item três:

[...] 2. Para efeitos do parágrafo 1 do presente Artigo, a infração será de caráter transnacional se:

- a) For cometida em mais de um Estado;
- b) For cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planeamento, direção e controle tenham lugar em outro Estado.
- c) For cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou
- d) For cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado (BRASIL, 2004).

Dentre as ilicitudes praticadas por esses grupos criminosos estão o tráfico de armas, de drogas, de pessoas, de animais, exemplos de crimes que transcendem a fronteiras. De acordo com Reichel e Albanese (2014), a globalização sem dúvida, facilita essa prática de crimes transnacionais tornando-as mais emergentes em virtude dos avanços tecnológicos que facilitam os fluxos de pessoas, capitais e ilícitos.

A Interpol, que lida na prática contra a atuação transnacional do crime organizado, o encara como algo que sofre fácil mutação, que consegue encontrar as dificuldades e necessidades do momento, fazendo com que sempre haja um terreno estável de atuação.

Para fins deste artigo, considera-se organização criminosa como um grupo de pessoas, que surgem a partir de várias condições, dependendo da região, e cometem crimes em escala nacional podendo se internacionalizar, visando a obtenção do lucro, de forma extremamente organizada e hierarquizada, elementos esses que caracterizam o Primeiro Comando da Capital.

3 A atuação do Primeiro Comando da Capital além das fronteiras brasileiras

Quando se fala em internacionalização do Primeiro Comando da Capital, não se remete apenas ao conceito de transnacionalidade do crime, embora este seja a base, mas também à implantação de células, de domínios territoriais pelo grupo em outros países. Para entender esse processo vale atentar para alguns pontos. O primeiro deles é que, ao se espalhar pelo território nacional, o PCC associou-se a outras organizações, um exemplo é o Comando Vermelho (CV) no Rio de Janeiro, e fez inimigos em outros, como o grupo amazonense, Família do Norte (FN), e no sul, com o Primeiro Grupo Catarinense (PGS).

Outro ponto a se entender é que o tráfico de drogas no Brasil, de acordo com Manso e Dias (2018) compreendeu dois mundos, os atacadistas que eram responsáveis por trazer a droga de outros países da América Latina, e os varejistas, que faziam a venda direta aos usuários. Fernandinho Beira-Mar tornou-se o maior atacadista de drogas no país e possuía muitos contatos no exterior. Foi através de Beira-Mar que era integrante do CV e, após sua prisão, que o PCC conseguiu se tornar o maior fornecedor de drogas do Brasil, vendendo para outras organizações e criando rixas com aquelas que se recusavam a ficarem seus dependentes.

Então primeiro o PCC se preocupou em conquistar o mercado nacional e se consolidar no Brasil, posteriormente, a organização começou a almejar territórios internacionais. Nesse processo de expansão internacional, os estados fronteiriços brasileiros seriam a chave. Para maximizar sua atuação na Bolívia, a organização usou de uma estratégia que tinha como base o presídio.

Como explica Oliveira e Kruger (2018) em Corumbá, município pertencente ao Mato Grosso do Sul e que faz fronteira com a Bolívia, havia detentos que eram originários da Bolívia. Com a chegada do PCC na cadeia, por meio de transferências de presos escolhidos pelo próprio Comando, foi criada uma nova célula e, conseqüentemente, ocorreu o batizado de bolivianos, integrando-os, assim, à organização. Durante muito tempo, existiram gangues em Corumbá

que, claro, não se comparavam em tamanho e objetivos de uma única célula do PCC. Através da influência exercida no presídio, o PCC conseguia fazer com que os integrantes das gangues quisessem fazer parte do grupo, a dimensão do PCC encantava os bandidos de rua. Assim, a organização conseguiu levar o PCC do presídio para a rua, e da rua, para o outro lado da fronteira.

Feltran (2018, p. 17) considera a respeito do assunto:

Há pelo menos uma década o Primeiro Comando da Capital preocupa a Interpol e o FBI, além do Departamento de Narcóticos dos Estados Unidos [...] Integrantes da facção fazem negócios legais e ilegais em ao menos quatro continentes, tendo em suas redes gente das mais diversas origens étnicas, nacionais e sociais. A fronteira com o Paraguai, onde Jorge Raffat foi emboscado em 2016, é apenas um dos pontos relevantes desse mercado.

Jorge Raffat era o maior traficante de drogas da fronteira entre Paraguai e Brasil, contava com homens armados e treinados na Holanda para sua segurança. No entanto, foi morto pelo PCC e CV nas disputas pelo local. O país é considerado estratégico pela localização geográfica, pouca fiscalização e pouca ocupação territorial. Mais tarde, as duas organizações romperam o acordo, o que originou as rebeliões nos presídios brasileiros no início de 2017 nas quais foram mortos 160 detentos.

O jornal O Estado de São Paulo (HISAYASU, 2012), publicou em sua plataforma virtual um infográfico intitulado “Domínios do Crime: 10 anos dos ataques do PCC” no qual afirmou que, de acordo com o Ministério Público Estadual de São Paulo, a organização já possuía células em quatro países, sendo eles Argentina, Peru, Colômbia e Venezuela. Afirmou ainda que em investigações foram descobertas contas bancárias na China e nos Estados Unidos que eram utilizadas pelo grupo, e que já possuía atuação internacional em outros continentes, conforme a figura abaixo:

Figura 1 – Internacionalização do Primeiro Comando da Capital

Fonte: Hisayasu (2012).

De acordo com *BBC News Brasil*³, através de conversas telefônicas de integrantes do PCC que foram grampeadas, o MPE/SP entendeu que o grupo já trafica drogas para o continente europeu a partir de portos brasileiros (ODILLA, 2018). O portal *Sputiniks*⁴ *Brasil* também apresentou dados a respeito do assunto, com foco maior na presença do grupo na Amazônia, que afirmam estar no radar do PCC e que as disputas pela região geram elevados índices de homicídio no Norte e Nordeste. Abordam a existência de uma aproximação entre o grupo e a Família de Coari (FDC), organização criminosa local que recruta piratas que costumavam atacar qualquer carga de entorpecentes que passe pela "zona de guerrilha", como se define um trecho do Médio Solimões entre os municípios de Tefé e Codajás e que tem Coari como ponto central (ARAÚJO, 2018).

³Subsidiária a empresa britânica British Broadcasting Corporation, iniciou seus trabalhos em português em 1930. Atualmente possui funcionários brasileiros em Londres, São Paulo, Brasília e Washington. Para mais informações: https://www.bbc.com/portuguese/institucional/090120_expediente_tc2.

⁴É uma agência de notícias russa que nasceu em 2014, fundado pela Empresa Federal Estatal Agência Internacional de Notícias Rossiya Segodnya, com escritório em várias cidades globais, sendo um deles no Rio de Janeiro. Tem foco em geopolítica e economia. Para mais informações: https://br.sputniknews.com/docs/about/quem_somos.html.

Figura 2 – As Rotas do Tráfico na Amazônia



Fonte: Araújo (2018).

O processo de internacionalização do PCC acontece abrangendo amplamente a fronteira brasileira, o que é de fácil entendimento, visto que dado ao seu tamanho, se torna praticamente inviável guarnecê-la totalmente, principalmente na região da Amazônia.

4 A internacionalização do Primeiro Comando da Capital na perspectiva da Escola de Copenhague

De acordo com Waltz (1979 apud TANNO, 2003) dentro das Relações Internacionais, o termo Segurança Internacional teve um entendimento contínuo voltado para a guerra pelo menos até as últimas décadas do século XX. Isso porque, a teoria predominante, a Realista, entendia que os Estados possuíam apenas interesses neles mesmos e em aumentar o seu poder no Sistema Internacional.

Antes de mais nada, é importante entender que o Realismo tem alguns princípios universais, embora tenha uma certa diversidade, conforme explica Nogueira e Messari (2005, p. 23):

A centralidade do *Estado*, que tem por objetivo central sua *sobrevivência*, a função do *poder* para garantir essa sobrevivência, seja de maneira independente – no que seria

caracterizada a *autoajuda* – seja por meio de alianças, e a resultante anarquia internacional.

No entanto, “[...] a incapacidade do realismo em prever o fim da Guerra Fria fortaleceu seus críticos. Rapidamente, tais questionamentos alcançaram os estudos de segurança internacional incentivando a formulação de novas propostas teóricas”, como afirma Tanno (2003, p. 48). Uma destas novas propostas vem a ser conhecida como a Escola de Copenhague, criada em 1985, por Barry Buzan, com o objetivo de promover os estudos para paz.

De acordo com Tanno (2003, p. 50),

a perspectiva teórica formulada pela Escola de Copenhague pode ser caracterizada como abrangente, por sustentar que as ameaças à segurança se originam não apenas da esfera militar, mas também das esferas política, econômica, ambiental e societal.

Ou seja, a guerra e questões militares não eram os únicos motivos que colocariam a segurança internacional em risco, mas outros problemas advindos de outras esferas também poderiam pôr.

A teoria traz para os estudos de segurança as seguintes contribuições de acordo com Emmers (2007, p. 123-124 apud WERNER, 2009, p. 172):

a) a ampliação da participação dos atores para além dos planos políticos e das burocracias, incluindo as instituições internacionais, atores não estatais, a sociedade civil, bem como os indivíduos; b) os Estados e governos não são mais os únicos objetos de referência a sofrerem ameaças; c) as preocupações com a segurança devem ser articuladas a uma ameaça efetiva, vinculando o conceito de segurança com a questão da sobrevivência; d) o ato de securitização só estará completo se a audiência (opinião pública, políticos, militares, outras elites) for convencida, legitimando o processo; e) a securitização legitima a utilização das medidas extraordinárias que transpõem os balizamentos para além das regras normalmente estabelecidas

Sendo assim, após a Guerra Fria as ameaças mudaram de foco. Os problemas ambientais por exemplo, que surgem em uma determinada localidade e afetam outra, a exemplo disso se tem o acidente nuclear de Chernobyl, as crises econômicas que são capazes de derrubar economias bem distantes das que as originaram, como ocorreu em 2008 com os Estados Unidos. E o mesmo vale para as organizações criminosas, que tem a capacidade de influenciar negativamente a vida das pessoas distantes de suas fronteiras originais.

Para Cepik e Borba (2011), em uma metáfora a vida de um parasita, as organizações criminosas não querem destruir a estrutura social, apenas se aproveitar desta estrutura, não se torna uma ameaça de fato a soberania de um país ou a segurança internacional. Conforme Tokatlian, (1994, p. 7 apud CEPIK E BORBA, 2011, p. 386):

[...] a soberania está fora do vocabulário do crime organizado, que vê a sociedade em termos de seus próprios interesses materiais e corporativos. O crime organizado é essencialmente uma força conservadora, de manutenção e reprodução da ordem existente - ainda que a corrompa.

No entanto, a Interpol⁵ possui outro entendimento (2017, p. 02, tradução nossa):

Os efeitos do crime transnacional moderno são de longo alcance, ameaçando a segurança das pessoas, a segurança dos estados e a economia global, ao mesmo tempo em que desacreditam o Estado de Direito e a confiança dos cidadãos na capacidade da polícia de fornecer proteção.

A Segurança Internacional, para seu entendimento, também pode ser associada ao princípio da dignidade da pessoa humana. A partir do momento que envolve agressões aos direitos humanos, como o tráfico de pessoas e a exploração sexual por exemplo, em uma escala mundial, tal conduta já se caracteriza como uma ameaça ao conjunto de princípios e leis de uma ordem internacional.

No caso do PCC, a morte de Raffat no Paraguai, que desencadeou uma rixa com o CV fora das fronteiras brasileiras gerou uma atrocidade de acontecimentos nos presídios brasileiros, que talvez seja, o mais próximo de ameaça ao Sistema Internacional que o grupo já conseguiu realizar, e ainda sim, não se pode afirmar que situações como essas coloquem o mundo todo em risco, se delimitam apenas à uma região específica. Mas é considerável que direitos fundamentais foram agredidos em países diferentes e que, com o tempo, situações como essas tendem a ficar mais frequentes caso o grupo tenha interesse em se tornar o maior cartel de drogas da América Latina.

Pode se considerar, então, que a organização colocaria em ameaça o Sistema Internacional através de níveis, sendo que no primeiro nível se encontrariam os crimes como o tráfico, criação de células em presídio, assaltos. No segundo nível de ameaça, o desenvolvimento de rixas. No terceiro, mas não necessariamente o último nível, aconteceriam situações como as ocorridas em Fortaleza no Ceará, em que o grupo usou explosivos em viadutos com o intuito de isolar bairros da cidade, além de promoverem mais de cento e cinquenta ataques em janeiro de 2019 como resposta a um rigor maior na entrada de celulares no presídio, no entanto, esse nível teria que ser em um território que fossem mais além, onde o domínio ainda é inviável, como os outros continentes.

⁵Traduzido pela autora, no original a seguir : “The detrimental effects of modern transnational crime are far-reaching, threatening people’s safety, states’ security, and the global economy, all while discrediting the rule of law and citizens’ confidence in law enforcement’s ability to provide protection.”

Nesse ponto, torna-se imprescindível, para evitar o uso incorreto de conceitos, o entendimento exato de Segurança Pública e Segurança Nacional. Conforme Augusto e Rodrigues (2016) após os atentados terroristas contra os Estados Unidos ocorridos em 2001, uma corrente que defende um Estado mais presente no desenvolvimento dos indivíduos, ou seja, que invista na garantia de seus direitos, tende a ser uma maneira de superar futuramente problemas relacionados a terrorismo e que afetem o Sistema Internacional. Tal posicionamento, por mera curiosidade, remete ao pensamento de Marcola para o fim da criminalidade no Brasil conforme foi aqui apresentado. Ainda de acordo com os autores (2016, p. 64):

Segurança pública – entendida como atributo estatal de manutenção da ordem pública e defesa da propriedade privada e estatal – e *defesa da segurança nacional* – entendida como prerrogativa soberana do Estado e condição para sua sobrevivência no plano das relações internacionais.

Embora de maneira ofensiva, as atividades realizadas pelo PCC fora do Estado brasileiro ainda não são o suficiente para serem interpretadas como um problema de caráter mundial. Elas ficam localizadas em uma região, ou seja, a América Latina, que é marcada pelo tráfico e altos índices de violência interna. Para se expandirem exponencialmente a ponto de se tornar um risco internacional, o grupo precisaria ter uma capacidade de adaptação absurda, e teria como obstáculos organizações de outros continentes.

5 Considerações Finais

Apresentados os conceitos de organização criminosa e a crime transnacional, fica evidente que além do Primeiro Comando da Capital já ser uma organização criminosa transnacional, boa parte dos seus outros crimes, como o tráfico de drogas, também já podem ser considerados transnacionais por afetarem outros países do globo.

Pelo histórico aqui apresentado, ficou claro que o PCC é um organismo que surge com pretensões de lutar pelos direitos dos presos e dominar o crime no Brasil, mas sempre tendo um objetivo financeiro, se perpetuando de maneira sistemática pelo território e sabendo aproveitar as oportunidades através de estratégias perspicazes, nem sempre se preocupando com o tempo mas com a eficácia, exemplo disso o meio pelo qual se transnacionalizou para a Bolívia, e que possui uma capacidade maior do que a do Estado em manter a ordem, pelo menos, dentro dos parâmetros do que seria a ordem no mundo do crime.

A hipótese aqui levantada não se confirma totalmente. De fato, o PCC está em processo de internacionalização, mas se coloca muito mais como uma ameaça regional, ou seja, nos

limites da América Latina, do que como uma ameaça ao Sistema Internacional. No entanto, tal ameaça tende a aumentar se um trabalho mais árduo nas fronteiras brasileiras e, principalmente, dentro dos presídios não forem feitos – seria necessário um plano de defesa nacional a ser posto em prática. Boa parte da sociedade não consegue perceber o crime organizado como um problema tão abrangente a ponto de o encararem como uma ameaça ao Sistema Internacional, tão pouco o conseguem ver na sua verdadeira dimensão.

É pertinente repetir que os poucos estudos a respeito do Primeiro Comando da Capital dificultam não só o entendimento do fenômeno como também a elaboração das diretrizes para lidar com o problema. Dentre os próprios integrantes, se perdem informações sobre o grupo e a possibilidade de políticos estarem envolvidos com a organização também elevam os obstáculos.

Referências

ADORNO, Sérgio; SALLA, Fernando. Criminalidade organizada nas prisões e os ataques do PCC. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 7-29, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142007000300002>. Acesso em: 03 jun. 2020.

ALBANESE, Jay S. *Organized crime in our times*. 6th ed. Massachusetts: Elsevier, 2011.

ARAÚJO, Thiago. Narcosul, o cartel do PCC que cresce na Amazônia e pode ser o 1º transnacional. *Sputnik News*. 2018. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/20180919/narcosul-pcc-trafico-12245895.html>. Acesso em: 05 jun. 2020.

AUGUSTO, Acácio; RODRIGUES, Thiago. Liberdade e securitizações: manifestações de rua, mediadas de segurança e expansão dos monitoramentos. In: Adriano de Freixo. (Org.). *Manifestações no Brasil: as ruas em disputa*. 1 ed. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016, p. 57-84.

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 03 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Institui a Lei de organizações Criminosas. *Diário Oficial da União*. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12850.htm. Acesso em: 03 jun. 2020.

CEPIK, Marco; BORBA, Pedro. Crime organizado, estado e segurança internacional. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 375-405, Jul/Dez 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/yc9kXFhYxqNPJXDJHNPPBNB/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

DIAS, Camila. Da guerra à gestão: trajetória do Primeiro Comando da Capital (PCC) nas prisões de São Paulo. *Revista Percurso: Sociedade, Natureza e Cultura*, v. 2, n. 10, p. 79-96, 2009. Disponível em: http://www.espen.pr.gov.br/sites/espen/arquivos_restritos/files/migrados/File/RevPercurso.pdf. Acesso em: 05 jun. 2020.

FELTRAN, Gabriel. *Irmãos: uma história do PCC*. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FINI, Carlos. *Marcola - Como um Menino de Rua se Tornou o Poderoso Chefão Brasileiro*. Edição Kindle. 2019.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal: parte especial, volume III*. 13. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2016.

GORTÁZAR, Naiara Galarraga; ALESSI, Gil. PCC, a Irmandade dos Criminosos. *El País*, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/especiais/2020/pcc-a-irmandade-dos-criminosos-no-brasil/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

HISAYASU, Alexandre. Domínios do Crime: 10 anos dos ataques do PCC. *O Estado de São Paulo*, 2012. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/poder-geografico>. Acesso em: 08 jun. 2020.

INTERPOL. *Global Strategy on Organized and Emerging Crime*. 2017. Disponível em: <https://www.interpol.int/Crimes/Organized-crime>. Acesso em: 03 jun. 2020.

MANSO, Bruno; DIAS, Camila. *A guerra - a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2018. Edição Kindle.

ODILLA, Fernanda. PCC “batiza” estrangeiros no grupo de olho na expansão do tráfico de drogas na Europa. *BBC News Brasil*, 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44857777>. Acesso em: 06 jun. 2020.

OLIVEIRA, Giovanni França; KRUGER, Caroline. As relações de reciprocidade e dívidas morais entre o presídio e a rua: A expansão e transnacionalização do Primeiro Comando da Capital (PCC) na fronteira Brasil-Bolívia. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 11, n. 1, p. 28-52, Jan/Abr 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/17617/10791>. Acesso em: 10 jun. 2020.

REICHEL, Philip; ALBANESE, Jay. *The Handbook of Transnational Crime and Justice*. 2th ed. California: Sage Publications, 2014.

SOUZA, Felipe. Ceará sob ataque: como facções locais e nacionais se juntaram para dominar o crime no Estado. *BBC News Brasil*, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46789403>. Acesso em: 01 jun. 2020.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, Jun 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/cmMZVcmhLFZdMgVzB9k6dNw/?lang=pt>. Acesso em: 01 jun. 2020.

TOGNOLLI, Claudio; CHRISTINO, Marcio. *Laços de Sangue: A História Secreta do PCC*. 1. ed. São Paulo: Matrix, 2017. Edição Kindle.

WERNER, Guilherme Cunha. *O Crime Organizado Transnacional e as Redes Criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas*. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-04092009-163835/publico/GUILHERME_CUNHA_WERNER.pdf. Acesso em: 09 jun. 2020.

Recebido em 15 de junho de 2020.

Aceito para publicação em 23 de dezembro de 2021.



Felipe Augusto Heiermann

Mestrando em Relações Internacionais, na linha de pesquisa de Política Internacional, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Direito Internacional pela Escola Brasileira de Direito (EBRADI). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com período de formação na Université Lumière Lyon II (França) e Sciences Po (França).

MAHBUBANI, Kishore. A China venceu? O desafio chinês à supremacia americana. Rio de Janeiro: Intrínseca. 2021. ISBN: 978-65-5560-252-4

Kishore Mahbubani é internacionalmente reconhecido como um dos principais intelectuais da atualidade em assuntos asiáticos. Diplomata de Cingapura na ONU por mais de 10 anos, lançou em 2020 o livro *A China Venceu? O desafio chinês à supremacia americana*. Neste livro, apresenta-se uma valiosa contribuição para se analisar o atual contexto internacional, especialmente a disputa geopolítica entre os EUA e a China.

No capítulo introdutório, o autor indica que a tese central do livro é que os EUA estão cometendo um grande erro ao entrar na disputa geopolítica com a China sem uma estratégia abrangente e global. Segundo o autor, aos EUA falta a consciência de que o mundo mudou e que sua posição internacional deve ser repensada.

No segundo capítulo, o autor discorre acerca do erro estratégico da China, que foi se afastar do eleitorado norte-americano, especialmente do empresariado, sem pensar nas consequências. O autor destaca que as possíveis razões que contribuíram para esse afastamento foram a relativa autonomia dos chefes das províncias e cidades chinesas, o excesso de confiança que a China sentiu no pós crise de 2008 e a fraca liderança política central na China nos anos 2000. Segundo o autor, a China deveria abandonar sua mentalidade de Reino Médio e decidir se abrir para o mundo em termos de maior envolvimento econômico.

No terceiro capítulo, Mahbubani faz uma análise similar para o caso americano. Os EUA teriam errado ao entrar nessa disputa geopolítica contra a China sem elaborar uma estratégia ampla e de longo prazo. Ao contrário do período da Guerra Fria, na atual disputa geopolítica é a China, e não os EUA, que está assumindo a liderança na construção de uma nova ordem multipolar. O autor destaca que os EUA sofrem diversos problemas internos, especialmente de ordem política, econômica e cultural, que podem favorecer a

vitória da China nessa disputa. No entanto, os EUA ainda possuem uma poderosa arma: o dólar norte-americano. Além desses problemas internos, o autor destaca que os EUA, assim como a antiga URSS, sofrem de um problema estrutural mais profundo: supor que os EUA seriam invulneráveis e inalcançáveis.

No quarto capítulo, o autor discorre acerca do eventual expansionismo chinês. Para Mahbubani, nos seus mais de 2 mil anos de história, a China não possui traços expansionistas (MAHBUBANI, 2021, p. 96). O país asiático foi a maior potência mundial do ano 1 a 1820, e, se fosse militarista, teria se expandido como fizeram as potências europeias. Por fim, para Kishore, o que os americanos chamam de expansionismo chinês é, na verdade, a obsessão da China em assegurar as suas fronteiras e integridade territorial.

No quinto capítulo, discute-se a eventual possibilidade de os EUA reverter a posição. O autor destaca que os EUA estão se comportando como a antiga URSS, e a China como os EUA. Nesse ínterim, a rigidez e a inflexibilidade na tomada de decisões americanas se tornaram estruturalmente arraigadas o que impede que os EUA mudem a direção das suas decisões políticas (MAHBUBANI, 2021, p. 122). Os EUA deveriam, assim, reavaliar seu militarismo. O autor destaca que a resolução da atual disputa geopolítica não será por meios militares, mas sim diplomáticos, o que evidencia que os EUA estariam no caminho errado.

No sexto capítulo, discorre-se acerca da eventual necessidade da China se tornar uma democracia e se isso beneficiaria os EUA. Para o autor, a longa história e cultura chinesa explicam seu sistema político. A centralização política seria benéfica para evitar o caos e a desintegração da China, a exemplo do que ocorreu no Século das Lamentações. Kishore ainda argumenta que o forte controle central da China pelo Partido Comunista Chinês (PCC) gera três "bens públicos globais". O primeiro seria a estabilidade e a racionalidade da atuação chinesa no mundo. Em segundo, a China torna-se um agente racional ao responder aos desafios internacionais contemporâneos. O terceiro "bem público global" é emergir como uma potência status quo e não como uma potência "revolucionária" como outrora foram os EUA e a URSS (MAHBUBANI, 2021, p. 161).

No sétimo capítulo do livro o autor argumenta que o maior obstáculo para a melhora das relações entre os EUA e a China é a presunção de superioridade dos norte-americanos. Trata-se de uma suposição com fortes bases históricas e que se baseia na ideia de que os EUA oferecem a melhor qualidade de vida aos seus cidadãos. Para o autor, contudo, trata-se de uma crença equivocada, uma vez que os EUA enfrentam uma série de problemas internos como o aumento da desigualdade e a queda na renda da classe média.

A posição dos demais países do globo é discutida no oitavo capítulo. Para o autor, ao contrário do que ocorreu na Guerra Fria onde muitos países acompanharam e apoiaram a posição dos EUA, na atual disputa geopolítica, é pouco provável que o mesmo aconteça. Assim, na análise dos casos da União Europeia (UE), Japão, Índia, ASEAN e Rússia, o autor salienta que cada ator buscará a defesa dos seus próprios interesses.

Em sua conclusão, Kishore Mahbubani destaca que diversos fatores internos e estruturais contribuíram para que ambos países se enxergassem como inimigos. O autor argumenta que, embora apresentem discordâncias, EUA e China possuem objetivos similares de longo prazo, como a questão ambiental, a melhora de vida das suas populações e a luta contra o terrorismo.

A obra *A China venceu? O desafio chinês à supremacia americana* é lançado em momento auspicioso. Cumprindo com seu objetivo de realizar uma análise estratégica sobre a atual disputa geopolítica entre as duas potências, a obra beneficia estudiosos e pesquisadores sobre o tema. Além disso, a longa experiência de Kishore como diplomata e sua capacidade de análise contribuem bastante para o debate.

Recebido em 03 de Setembro de 2021.

Aceito para publicação em 23 de Setembro de 2021.



Sergio Schargel

Doutorando em Ciência Política pela UFF. Mestre em Letras pela PUC-Rio. Sua pesquisa é focada na relação entre literatura e política, tangenciando temas como teoria política, literatura política, antissemitismo e a obra de Sylvia Serafim Thibau. Vencedor do Prêmio ABRALIC de melhor dissertação no biênio 2019-2021.

FRESU, Gianni. Nas trincheiras do Ocidente: lições sobre fascismo e antifascismo. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2017. ISBN: 978-85-7798-228-8

Ainda que muito se tenha publicado sobre fascismo como conceito genérico, sobre Nazismo ou sobre a recessão democrática global, fazia falta, na literatura recente em português, um livro sobre o Fascismo italiano. E, principalmente, sobre o antifascismo italiano. Nas trincheiras do Ocidente, de Gianni Fresu, publicado em 2017, supre parcialmente essa lacuna. Fresu, professor de filosofia política da Universidade Federal de Uberlândia, italiano, veio para o Brasil em 2014 como professor visitante da Universidade Estadual de São Paulo (UNESP). Como revela o autor (FRESU, 2017, p. 05), este livro é consequência direta desta experiência, na qual lecionou, junto com Marcos Del Roio – que assina o prefácio – uma disciplina sobre Fascismo e antifascismo.

A obra de Fresu é fundamental por traçar uma genealogia do Fascismo, passando por todos os seus ciclos: progressista (1915-1921), liberal (1921-1926), autoritário (1926-1933), imperial (1933-1943) e nazifascista (1943-1945). E mostrar, no processo, como o Fascismo se reinventou conforme passou por esses ciclos, mas manteve traços em comum por todos esses anos. Da mesma forma, apresenta todas as falhas e acertos do movimento antifascista – tanto em sentido amplo, como uma oposição formal ao Fascismo, como em estrito, como os Partigianos – desde o erro estratégico da III Internacional em tomar social-democracia e fascismo como sinônimos, até a frente ampla que se formou durante a dominação Nazista.

Entretanto, se a obra de Fresu é essencial para se compreender tanto o Fascismo quanto os fascismos, o autor recorre a um argumento problemático tradicional da corrente historiográfica: destacar que o Fascismo é uma manifestação exclusiva da Itália de 1920 a 1940. É um argumento delicado, porém compreensível: revela apreensão em alargar o termo para além de uma experiência idiossincrática específica. De certa forma, Fresu está correto, o Fascismo italiano é único. Mas também o são outros movimentos e ideologias,

como o comunismo chinês e o comunismo russo. Ou mesmo as centenas de democracias, dado que o sistema democrático brasileiro é distinto do estadunidense, o francês do inglês, e assim por diante. Em outras palavras, seria preciso adicionar infinitas nomenclaturas se fôssemos tomar cada conceito como limitado a uma experiência específica, como lembra Robert Paxton em *Anatomia do fascismo*. Assim, seja fascismo ou outro conceito, é imprescindível a existência de um conceito genérico para classificar movimentos de extrema-direita que mesclam simultaneamente reacionarismo, autoritarismo, populismo e nacionalismo. Nesse sentido, o Fascismo deu início a um modo inédito de se fazer política, mas na prática é um rótulo para um aglutinado de características que existiriam sob qualquer outro nome.

O primeiro capítulo apresenta, como o próprio nome diz, um quadro histórico geral. Em outras palavras, o cenário sobre o protofascismo, o contexto que permitiu a ascensão de Mussolini e a formação de seu movimento desde 1915. Fresu (2017) busca apontar, com preocupação historiográfica, como o caldo da cultura política italiana da época, bem como a estrutura social semifeudal, forneceu elementos-chave à criação do movimento. Um cenário ideal não apenas para o surgimento do Fascismo, mas também para o crescimento de um movimento anarquista forte do qual, inclusive, o pai de Mussolini era integrante e do qual surgiria o Partido Socialista Italiano (PSI) (FRESU, 2017, p. 36).

Seguindo a linha do tempo, o segundo capítulo traz o segundo ciclo do Fascismo: a ascensão ao poder. Nele, Fresu (2017) analisa o período da Marcha Sobre Roma ao efetivo processo golpista do Fascismo, entre 1924 e 1926. Os demais capítulos prosseguem sequencialmente sobre os demais ciclos do Fascismo, colocando no bojo o antifascismo conforme este ganha proporcional relevância. Assim, Fresu descortina seu principal argumento: o Fascismo não foi uma coincidência, um “parêntese na História italiana”, como dizia Benedetto Croce, mas fruto de uma crise da hegemonia da classe média aliado com um caldo cultural autoritário (FRESU, 2017, p. 231). E, assim, mesmo com as semelhanças, movimentos contemporâneos não podem ser tomados como equivalentes absolutos.

Todavia, um dos pontos fundamentais do trabalho de Fresu (2017, p. 37) é rechaçar, ao longo de suas quase 250 páginas, a tese de Benedetto Croce de que o Fascismo foi um parêntese na história italiana. Uma ideia que encontra eco nas palavras de literatos como Thomas Mann e de toda uma corrente de interpretação do nazifascismo, como Fresu lembra, que os interpretava como uma doença moral da Europa. Fresu (2017) mostra que, na verdade, ele tem “origem nos limites do processo de unificação nacional, o chamado Risorgimento, na debilidade das suas classes dirigentes, na utilização permanente do transformismo como meio de

consolidação do poder” (FRESU, 2017, p. 37).

Pois o que Fresu lembra é que para compreender os movimentos antidemocráticos contemporâneos é imprescindível olhar para seus semelhantes do passado. Ainda que as diferenças sejam perceptíveis e os antidemocráticos atuais não devam ser tomados como semelhantes absolutos de equivalentes de décadas atrás. Pois uma cultura política autoritária está sempre disposta a fornecer o caldo necessário para uma ruptura institucional. É curioso, ainda que compreensível, que Fresu busque limitar o fascismo à sua experiência italiana, dado que a impressão que fica, ao ler o seu livro e em especial a conclusão, é que as trincheiras do Ocidente estão mais ativas do que nunca antes.

Recebido em 10 de Outubro de 2021.

Aceito para publicação em 09 de Novembro de 2021.



**Victoria Motta de
Lamare França**

Mestranda em Relações
Internacionais (IRI/PUC-
Rio). Graduada em
Relações Internacionais
(IRI/PUC-Rio). Diretora
de Ensino e Pesquisa
(Debates Pós-Coloniais e
Decoloniais/UFRJ) e
Pesquisadora
CCOPAB/REBRAPAZ.

**DE CONING, Cedric; AOI, Chiyuki; KALRSRUD, John (Eds.). UN
Peacekeeping Doctrine in a New Era. Adapting to Stabilisation,
Protection and New Threats. Londres: Taylor & Francis, 2017. ISSN:
9781138226753**

Desde 2004, a Organização das Nações Unidas (ONU) enfrenta um novo contexto de segurança internacional, com o Conselho de Segurança (CSNU) já tendo autorizado quatro Operações de Paz de “estabilização” inspiradas nas experiências da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Apesar de não existir uma doutrina que defina os parâmetros desse tipo de engajamento, essas missões vêm mudando a abordagem da ONU para uma “virada robusta”. Dessa forma, essas mudanças contrariam os princípios doutrinários basilares das Operações de Paz (imparcialidade, consentimento do Estado anfitrião e uso mínimo da força), já que há uma maior disposição para o emprego da força, o apoio a governos anfitriões e o uso de novos sistemas de armas e táticas, incluindo forças especiais e de inteligência.

Nesse sentido, Cedric de Coning, Chiyuki Aoi e John Karlsrud organizaram em UN Peacekeeping Doctrine in a New Era uma obra pioneira, que demonstra as potencialidades e desafios dessa nova era de Operações de Paz, focando em uma reavaliação da doutrina existente com base em uma análise dos mandatos e atividades operacionais das principais missões contemporâneas da ONU. Para tal, eles partem da combinação entre estudos de caso de missões e reflexões sobre política externa de países-chave para as Operações de Paz. Dividido em três partes, o livro explora posicionamentos doutrinários, a realidade das práticas no terreno e novos debates a partir da contribuição de especialistas. Os organizadores argumentam que é necessário revisar as ações da ONU nos níveis estratégico, operacional e tático para responder aos novos desafios das Operações de Paz.

O debate doutrinário proposto na primeira parte é realizado com a representação de países que ocupam o assento permanente no CSNU e os principais contribuintes com tropas, refletindo como eles influenciam a formação dos mandatos e das ações no terreno. Os autores, dessa forma,

apontam uma Divisão Internacional do Trabalho nas Operações de Paz que consolida o Sul Global como principal contribuinte de tropas e polícia, enquanto o Norte participa financeiramente e com tecnologia, o que dificulta a coordenação das tropas no terreno. Os Estados Unidos são considerados o principal colaborador financeiro, já a França e o Reino Unido atuam fortemente no campo doutrinário incluindo as missões de estabilização e, por fim, a China e a Rússia consideram essas missões uma temática mais política do que militar e/ou operacional. Ademais, a posição dos países do Sul Global em relação à “virada robusta” é variada. Enquanto países africanos geralmente são favoráveis, porque receiam um spill over de conflitos e/ou ameaças, os Estados americanos e asiáticos preferem abordagens mais tradicionais, com mandatos e regras de engajamento mais definidas.

Na segunda parte da obra, os organizadores identificam a necessidade de reestruturar as estratégias de respostas da ONU, propondo uma tipologia de análise que foca na revisão dos princípios e atividades centrais das Operações de Paz, reorganizando os conceitos já estabelecidos nos documentos doutrinários das Nações Unidas. Nessa proposta, considera-se também as novas tendências de missões focadas em proteção de governos e contra insurgência.

Assim, defende-se uma diretriz inequívoca para os peacekeepers no terreno, sobre como usar a força e como agir em situações nas quais o consentimento pode ser um fator ambíguo. Ainda, considera-se que a perda da parcialidade inerente ao apoio aos governos anfitriões pode levar a ataques a funcionários da ONU e ao questionamento sobre a presença e as atividades no terreno. Para os autores, uma Operação de Paz deve estabilizar um país, isto é, criar condições políticas e de segurança suficientes para o autogoverno, o que difere da realidade, já que esses governos dependem cada vez mais da ONU.

A vontade política dos países discutidos na primeira seção do livro identifica que esse debate está longe de acabar. Desse modo, uma revisão como a proposta pelos organizadores ambiciona resolver alguns distanciamentos entre a realidade e o mundo ideal, sem ofuscar os princípios que guiaram a criação da própria doutrina. Será que a ONU deve realmente seguir o caminho para Operações de Paz com maior uso da força? Os custos dessa decisão de fato protegem mais civis? Quem efetivamente arcará mais com esses custos? O livro ofusca esse tipo de debate, apesar de os autores e organizadores já trabalharem esses assuntos em outras obras.

Por fim, a terceira parte do livro considera temas emergentes. As novas tendências das Operações de Paz abrem espaço para novos desafios e possibilidades, tanto em relação ao potencial marítimo como às ferramentas tecnológicas sendo utilizados em uma missão. É

preciso, portanto, rever o papel dessas temáticas na medida em que as Operações de Paz da ONU entram no século XXI com novas ambições e capacidades.

O livro conclui reconhecendo que as tendências de estabilização em Operações de Paz da ONU estão cada vez mais se institucionalizando, apesar da ausência de um entendimento coletivo sobre o que isso significa para as ações realizadas no terreno. Assim, o ponto de maior destaque em *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era* está relacionado à análise ampla, desde o posicionamento de países-chave para as Operações de Paz, passando por uma proposta própria para reavaliar como essas missões podem ser realizadas até a reorganização das ações no terreno a partir das tendências atuais. A proposição de uma diretriz de ação bem definida se baseia na reformulação dos princípios e práticas que guiam as Operações de Paz, a fim de atender aos novos desafios propostos, isto é, formalizando-os.

Em um momento em que há uma necessidade urgente e um esforço contínuo para revisar os princípios das Operações de Paz, os organizadores propõem um novo modelo de análise para esclarecer como a ONU e seus países membros devem trabalhar para promover uma paz duradoura nos países afetados por conflitos. Ao reconhecer as limitações e as relações de poder em jogo na construção da paz, a obra se destaca porque sintetiza aspectos doutrinários e do terreno relativos à estabilização dentro e fora da ONU.

Assim, o livro representa uma fonte a ser considerada quando se trata de discussões doutrinárias e práticas em uma nova era de Operações de Paz. Mais do que respostas, contudo, o livro nos convida a algumas perguntas. Como os principais países contribuintes com tropas influenciarão as próximas doutrinas de Operações de Paz frente ao protagonismo dos membros permanentes? Qual é o futuro da doutrina de “estabilização”, tendo em vista, por exemplo, questões como as novas restrições orçamentárias que desafiam o andamento dessas missões e a falta de consenso doutrinária na ONU? Quais desafios à legitimidade e operacionalidade das Operações de Paz as novas tecnologias e abordagens apresentam para a realização dos mandatos? Perguntas como essas cumprem o papel de refletir sobre quão centrais serão as Operações de Paz e a própria ONU na busca por paz e segurança internacionais nas próximas décadas.

Recebido em 16 de Setembro de 2021.

Aceito para publicação em 07 de Outubro de 2021.



Rafael Polari de Alverga Kritski

Doutorando e mestre em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF). Cientista social pela mesma instituição. Professor de Sociologia da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (SEEDUC-RJ). Coordenador executivo do Laboratório de Estudos Republicanos (LER).

FREIXO, Adriano de. Os militares e o governo Jair Bolsonaro: entre o anticomunismo e a busca pelo protagonismo. Copenhagen / Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2020. ISBN 978-87-93530-91-1

A participação das Forças Armadas na política brasileira tem sido tema de reflexão de forma crescente nos últimos anos. Entre as décadas de 1990 e 2000, à exceção dos estudiosos com dedicação específica aos militares, o tema saiu da agenda, como se a transição à nova república tivesse encerrado o tópico. Contudo, eventos recentes demonstram participação cada vez mais ativa dos fardados na vida política.

A MINUSTAH recolocou os militares em evidência, assim como as operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e a política de “pacificação” no Rio de Janeiro. Posteriormente, a instauração da Comissão Nacional da Verdade foi acompanhada por posicionamentos públicos de figuras das Forças Armadas.

Em 2016, a iminência de um golpe de Estado com novas características levou à preocupação sobre como as Forças Armadas se posicionariam. Depois da aparente neutralidade durante o impeachment de Dilma Rousseff, abordada por Adriano de Freixo em textos anteriores, os militares serviram de esteio para o governo Temer, que contava com ampla rejeição. A presença de militares em postos do governo tornou-se usual, bem como benesses para os fardados, com privilégios e direitos específicos, como a exclusão no projeto de reforma da previdência (FREIXO, 2020, p. 19-20).

Todavia, foi durante as eleições de 2018 que a atenção à participação das Forças Armadas na política voltou redobrada. Naquele pleito, se engajaram em torno da chapa de Jair Bolsonaro e, posteriormente, um número recorde de militares da ativa passou a compor as fileiras do governo em esferas variadas e em áreas inéditas.

Neste cenário, Freixo levanta a pergunta de seu ensaio: por que os altos círculos das Forças Armadas apoiaram o ex-capitão? O autor identifica três pontos que auxiliam na compreensão do fenômeno: renovação e solidificação da ideologia anticomunista nos quartéis; desejo de retomar protagonismo

político e tratamento diferenciado; e, conseqüentemente, o atendimento de demandas corporativas (FREIXO, 2020, p. 6-7).

O anticomunismo é uma construção histórica no interior das Forças Armadas brasileiras, como uma elaboração justificatória para a eliminação de dissidências e revoltas ao longo do século XX. Apesar das mudanças nas Forças Armadas a partir da transição, a educação militar seguiu como um espaço intocado pelo controle civil. Não houve rupturas com o processo formativo dos novos militares, o qual reforçou e reforça visões edificantes sobre o período ditatorial e o papel das Forças Armadas como mantenedoras da ordem:

As escolas militares são importantes espaços de socialização e transmissão dos valores institucionais aos futuros oficiais. Esse processo se dá não somente pelas disciplinas que compõem os currículos das academias, mas também pela convivência com os professores e oficiais pertencentes a gerações anteriores, que, na prática, funcionam como responsáveis pela moldagem e consolidação da identidade institucional dos jovens cadetes (FREIXO, 2020, p. 13).

Hoje, essa ideologia ganha nova roupagem. Há uma apropriação de ideólogos do neoconservadorismo estadunidense, sobretudo em seu aspecto conspiratório sob as consignas de guerra cultural, marxismo cultural, gramscismo, a exemplo do livro recordista de vendas “A revolução gramscista no Ocidente”, do general de brigada Sérgio de Avellar Coutinho. Estas ideias se espalharam nos meios militares e mais além.

Para responder aos segundo e terceiro pontos de Freixo, precisamos retornar à transição democrática. A constituição de 88 colocou a possibilidade do controle civil sobre militares. Contudo, também deu margem para sua atuação na segurança pública. Esse tema é de extrema relevância, pois as operações GLO condensavam os três eixos levantados por Freixo (2020, p. 6-7): o desvio de finalidade das Forças Armadas para a segurança pública dava condição para a reconstrução de um inimigo interno a ser combatido, fortalecendo o aspecto ideológico; recolocou os militares no cotidiano da vida pública, dando margem para seu desejo de protagonismo; e justificou sua demanda por equipamentos, armamentos e financiamento tecnológico.

Freixo (2020, p. 21) identifica essa aproximação entre o Bolsonaro e o oficialato das forças armadas como um desdobramento lógico da passagem dos militares à atividade política aberta durante o governo Temer. Os fiadores da candidatura se tornaram figuras-chave no governo Bolsonaro. Muitos desses militares são figuras que comandaram a MINUSTAH.

Forma-se um governo preenchido por militares, muitos ainda na ativa. De maneira geral, o chamamento por sua participação ainda maior era resposta às sucessivas crises

governamentais, explorando a avaliação – então positiva – das Forças Armadas em pesquisas de opinião e recompondo seu governo, loteando cargos para os fardados.

É difícil mensurar o quanto os militares têm seu projeto próprio de poder e instrumentalizam o governo para atingirem seus objetivos e o quanto estão organicamente ligados a Bolsonaro. O fato é que nos momentos de tensão intra-poderes, tanto do Executivo com o Congresso, mas principalmente com o Supremo Tribunal Federal, militares da reserva e da ativa – de dentro e de fora do governo – se manifestaram em apoio às ameaças do presidente contra os dois poderes. Freixo (2020, p. 33) identifica que

O flerte constante com o autoritarismo, a crença nas Forças Armadas como “poder moderador”, o revisionismo histórico em relação ao golpe de 1964 e ao período ditatorial, somados ao anticomunismo extemporâneo, todos são indicadores relevantes e significativos de que os pontos de convergência entre a pretensamente moderada “ala militar” e o núcleo ideológico mais radicalizado do bolsonarismo [...] são bem mais intensos.

Freixo visualiza uma encruzilhada para as Forças Armadas. Pesquisas de opinião pública recentes indicam queda da confiança na instituição, assim como uma visão majoritariamente negativa sobre a participação de militares no governo. Ainda, há o receio de que a bolsonarização das camadas inferiores das Forças Armadas acarrete em quebra de hierarquia em caso de ruptura. Por fim, há a bolsonarização das polícias militares estaduais, especialmente delicada pela relação do círculo próximo do presidente com grupos paramilitares. Para Freixo, as forças armadas sairão desgastadas e com níveis imprevisíveis de fraturas internas (FREIXO, 2020, p. 40).

Enfim, o ensaio é uma contribuição relevante para o debate sobre a participação das Forças Armadas na política brasileira. Destacadamente, a inserção da relação entre Bolsonaro, bolsonarismo e Forças Armadas num contexto histórico mais amplo da construção dos militares brasileiros é fundamental para romper com a visão comum que enxerga a ascensão de Jair Bolsonaro como fenômeno estranho e imprevisível – cuja complementaridade é a idealização das Forças Armadas como instituição íntegra corrompida por alguns sujeitos. Assim, Freixo rompe com a dicotomia simplória entre militares “legalistas” e “golpistas”, reprodução da velha oposição entre “moderados” e “linha-dura”.

Recebido em 23 de Setembro de 2021.

Aceito para publicação em 07 de Outubro de 2021.



Pollyana Labre Andrade

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em História (PPGH-UFF); Mestre em História (PPGHUFF); Integra o Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo (Niep-Marx).

VALIM, Rafael. Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo, Contracorrente, 2018. ISBN: 978-85-69220-29-9

Um dos conceitos-chave para entender os diversos processos políticos que vêm ocorrendo com as democracias no século XXI é o de estado de exceção. É a partir dele que Rafael Valim pretende entender o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016 em seu breve livro “Estado de Exceção: a forma jurídica do neoliberalismo”.

Logo como ponto de partida, o autor revela as dificuldades em se trabalhar com o conceito estado de exceção visto que, enquanto terminologia e teoria, este se apresenta como inacabado dada a polissemia de seu uso. Tendo em vista esse obstáculo, são apresentadas as diferentes abordagens propostas por François Sant-Bonnet e Giorgio Agamben. Para Valim, as duas abordagens não se anulariam. Enquanto Sant-Bonnet parte do campo da linguagem, Agamben gira seu esforço para uma compreensão totalizante do estado de exceção.

Valim lembra que o estado de exceção não é fruto de um regime absolutista, mas sim herdeiro da tradição democrática revolucionária; se apresenta como fragmentos de poder (paralelo ou não) dentro de um Estado de Direito. O estado de exceção, desta forma, é um mecanismo de suspensão da soberania popular, elemento crucial da democracia. Como colocaria Agamben (apud Valim, 2018, p. 19), “a exceção é o absolutismo da contemporaneidade”.

Se este é um processo de sequestro da soberania popular, é natural se perguntar quem assume o lugar de soberano. Sem delongas, Valim apresenta o soberano ao qual o Estado se submete dentro da exceção, o mercado. Mais especificamente, o capital financeiro.

A concentração de renda é um dos elementos apontados por Valim como evidência desse fenômeno. A necessidade do controle do Estado para o avanço do neoliberalismo pode parecer incoerente. Todavia, lembra o autor, que o mercado não prescinde do Estado. Este deve ser máximo em favor da economia e diminuto com relação à política. Desta forma, demonstra-se que o estado de exceção é indispensável para o neoliberalismo.

Todos esses elementos apresentados por Valim demonstram o esforço do autor em sintetizar o debate sobre estado de exceção, tornando o seu texto muito útil como introdução à temática. Se cabe uma crítica ao texto até esse ponto, esta seria a respeito da circunscrição dos mecanismos de estado de exceção ao momento neoliberal. Isso porque, partindo das evidências apresentadas pelo próprio autor, é possível identificar momentos de exceção em estados de diferentes orientações (keynesiana ou neo-desenvolvimentista, por exemplo). Nesse sentido, a reflexão mais acertada seria entender o estado de exceção não só como imprescindível ao neoliberalismo, mas como ao capitalismo de modo geral.

Valim parte para uma análise do caso brasileiro, assumindo a premissa que a democracia brasileira ainda não alcançou a maturidade e que haveria uma certa tendência ao autoritarismo inato à população.

Ao abordar o golpe de 2016, este estaria travestido de uma aparência de legalidade; um golpe institucional. Lembra que, ainda que a razão alegada para o impedimento da presidente tenha sido de crime de responsabilidade, resultante das chamadas pedaladas fiscais, o processo de judicialização da política como ferramenta de desvalidação do governo já vinha acontecendo desde 2014 com a instauração da Operação Lava-jato.

Lembrando os vazamentos seletivos, prisões cautelares de empresários, conduções coercitivas e o grande circo midiático, o autor mostra que a perseguição implacável ao ex-presidente Lula é uma síntese da parcialidade recheada de irregularidades da operação. Hoje sabe-se que a consequência eleitoral da prisão de Lula em 2018 é a vitória de Bolsonaro. Assim, como também foram tornadas públicas as ilegalidades da Lava-jato.

O golpe de 2016, como recorte de análise, reforça a hipótese de consubstancialidade entre estado de exceção e neoliberalismo. A destituição da presidente Dilma Rousseff é seguida por ataques a direitos que inclusive estavam previstos na Constituição de 1988. Essas políticas de austeridade não foram inventadas, logicamente, no momento do impeachment, vinham de longe sendo pautadas. O golpe, apenas, acelerou suas implementações.

Cabe aqui um apontamento crítico sobre a escolha narrativa do autor. Nela o estado de exceção é capitaneado pelo sistema jurídico contra políticos do Partido dos Trabalhadores (PT) De fato, o processo de impeachment e a operação Lava-jato formaram um conjunto de medidas caracterizáveis como estado de exceção. Porém, os governos do PT lançaram mão em diversos momentos de ferramentas que abriram parcelas de estado de exceção dentro do Estado de Direito brasileiro. Lei antiterrorismo, uso de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), UPPs, repressão a manifestações, prisões arbitrárias de manifestantes, como foi o caso do 23 do Rio

de Janeiro em 2014.

O estado de exceção há muito vem sendo empregado no Brasil como forma de repressão a grupos ou indivíduos divergentes. O golpe de 2016 é apenas um capítulo desta história com mais nuances do que nos faz crer o autor. Escapa à Valim, assim como escapou a Agamben, que o estado de exceção em especial em países subdesenvolvidos é um *modus operandi*.

Para finalizar, Valim convida a pensar formas de solucionar o atual estado das coisas. Resume-se em três pontos as propostas apresentadas: recuperar o sentido de coletividade e solidariedade da política, pensar a economia a serviço das pessoas e reformular o direito.

Como já foi dito, o livro de Valim é uma peça introdutória sobre o conceito de estado de exceção muito valorosa. Entretanto, obra acadêmica e militância política não podem, nem devem, ser apartadas. Considerando possíveis reformulações pessoais, é importante citar que atualmente Valim constrói uma alternativa política lado a lado com aqueles que articularam e se beneficiaram do golpe de 2016, caso de Raul Jungmann e Sergio Etchegoyen no Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa (IREE). O estado de exceção como ferramenta fundamental de controle não pode ser um problema apenas quando não se está do lado do soberano que a invoca. Tampouco a análise do conceito de estado de exceção na prática deve ir além de uma fotografia da conjuntura. Uma reformulação séria do direito deve passar por uma autorreflexão onde seus formuladores possam aprender com os erros do passado.

Recebido em 16 de Setembro de 2021.

Aceito para publicação em 13 de Outubro de 2021.



HOPLOS

Revista de
Estudos Estratégicos e
Relações Internacionais

PPGEST-UFF

