

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)
ISSN 2316-4833 (impresso)



Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
v. 15 n. 52 janeiro/abril 2021

CONSELHO EDITORIAL

Gen Bda Marcio de Souza Nunes Ribeiro

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Cel Carlos Eduardo De Franciscis Ramos

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

EDITOR

Prof. Dr. Tássio Franchi

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

ASSESSORIA EDITORIAL

Carlos Shigueki Oki

OKI Serviços de Informação e Imagem

TRADUÇÃO

Oriente-se Produções

REVISORES DE LINGUAGEM

Maj Mônica da Silva Boia

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

1º Ten Raquel Luciano Gomes

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

SERVIÇOS EDITORIAIS

Tikinet Edição

Diagramação

Gabriel Córdova | COMUNICA

Joaquim Olimpio | COMUNICA

CONSELHO CIENTÍFICO

Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa

Universidade de Brasília
Brasília, DF, Brasil.

Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa

Universidad Complutense de Madrid
Madrid, España.

Prof. Dr. Daniel Zirker

University of Waikato
Hamilton, New Zealand.

Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues

Universidade Salgado de Oliveira
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Frank McCann

University of New Hampshire
Durham, NH, United States of America.

Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, SC, Brasil.

Prof. Dr. Hector Luis Saint Pierre

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Franca, SP, Brasil.

Gen Bda Juraci Ferreira Galdino

Centro Tecnológico do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, RS, Brasil.

Prof. Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira

Universidade Federal de Pernambuco
Recife, PE, Brasil.

Prof. Dr. Octavio Amorim Neto

Fundação Getúlio Vargas
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, RS, Brasil.

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Universidade Estadual de Campinas
Campinas, SP, Brasil.

Prof. Dr. Vinicius Mariano de Carvalho

King's College London
London, United Kingdom.

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

Universidade de São Paulo
São Paulo, SP, Brasil.

Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

v. 15 n. 52 janeiro/abril 2021
Rio de Janeiro

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)
ISSN 2316-4833 (impresso)

Coleç. Meira Mattos	Rio de Janeiro	v. 15	n. 52	p. 1-130	jan./abr. 2021
---------------------	----------------	-------	-------	----------	----------------

SOBRE

A Coleção Meira Mattos é uma publicação quadrimestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos, baseada na política de acesso livre à informação.

ENDEREÇO E CONTATO

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

CEP: 22290-270.

Tel: (21) 3873-3868 /Fax: (21) 2275-5895

e-mail: info.cmm@eceme.eb.mil.br

PROPRIEDADE INTELECTUAL

Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição CC-BY.

Os textos publicados não refletem, necessariamente, a opinião da ECEME ou do Exército Brasileiro.

SERVIÇOS EDITORIAIS

Tikinet Edição

IMPRESSÃO

Triunfal Gráfica e Editora

DESIGN GRÁFICO DA CAPA

Elaborado pela Seção de Produção, Divulgação e Catalogação, baseado em arte de Harerama Santos da Costa da Seção de Editoração Eletrônica da ECEME.

TIRAGEM

200 exemplares (Distribuição Gratuita)

AVAILABLE IN ENGLISH / DISPONIBLE EN ESPAÑOL

<<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP):

C691 Coleção Meira Mattos : revista das ciências militares. — Vol. 1, n. 24- .
— Rio de Janeiro : ECEME, 2007-
v. : il. ; 28 cm.

Quadrimestral.

Publicada dos n. 1-14 com o título Padece-me, dos n. 15-23 com os títulos Padece-me e Coleção Meira Mattos.

ISSN 2316-4891 (on-line). — ISSN 2316-4833 (impresso)

1. DEFESA. 2. CIÊNCIAS MILITARES. I. Escola de Comando Estado-Maior do Exército (Brasil).

CDD 355

SUMÁRIO

A necessidade do fortalecimento dos periódicos científicos da área de Defesa	v
<i>Tássio Franchi</i>	
O papel das parcerias estratégicas para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa brasileira os programas FX-2 e Guarani	1
<i>Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves, Lorena Toffano Ferreira</i>	
Inserção da cabotagem no transporte de suprimentos para a 8ª Região Militar	21
<i>Newton Carlos de Oliveira Portella, Luiz Antônio da Silveira Lopes, Orivalde Soares da Silva Junior</i>	
Regimentos e Batalhões, Brigadas e Divisões: organização e denominação das unidades militares ocidentais através dos tempos	39
<i>Fernando Velôzo Gomes Pedrosa</i>	
Geopolítica e ciências afins: considerações teóricas	61
<i>Marco Antonio De Freitas Coutinho</i>	
Bin Laden leu Mao corretamente?	91
<i>Carlos Eduardo Macedo</i>	
A possibilidade de classificação da "guerra ao terror" a partir dos conceitos clássicos de guerra do direito internacional público	111
<i>Mariana Uchôa Arcanjo, Gustavo da Frota Simões</i>	



A necessidade do fortalecimento dos periódicos científicos da área de Defesa

Tássio Franchi 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior
do Exército, Instituto Meira Mattos.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
editor.cmm@eceme.eb.mil.br

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

O ano de 2020 marcou algumas gerações de forma indelével. Crises e instabilidades advindas do receio de populações por suas vidas, ameaçadas por um inimigo praticamente invisível, sobre o qual caberia a ciência encontrar desenvolver as armas e táticas de resposta eficientes; e aos estados nacionais coube a estratégia geral de enfrentamento. Determinados grupos de profissionais considerados essenciais foram mobilizados na linha de frente em uma verdadeira operação de guerra que ainda não chegou ao seu término. As Forças Armadas, como um dos instrumentos estatais assumiram responsabilidades como diversas outras agências estatais.

Os desafios sociais, científicos e econômicos impostos pela pandemia do Covid-19, a partir do primeiro semestre de 2020, foram refletidos nas publicações científicas de todas as áreas do conhecimento. Apesar do público em geral acompanhar principalmente os avanços nas pesquisas aplicadas ao desenvolvimento de tratamentos e vacinas para o Covid-19, o debate sobre a importância do desenvolvimento científico se tornou central em um ano de debates sobre o papel da ciência no mundo. Questionamentos sobre o papel dos estados no controle da pandemia, transparência nas decisões e no indispensável suporte às suas sociedades também foram alvos de análises desenhadas ainda no calor do momento e publicadas em periódicos especializados.

É responsabilidade dos periódicos científicos de todas as áreas garantir autonomia às comunidades científicas e favorecer a compreensão do público em geral sobre os processos e estágios do desenvolvimento científico e social. **Publicar é preciso, mas publicar com qualidade é fundamental!** É função dos periódicos científicos: a difusão livre e validada de resultados de pesquisas; a proposição de novos métodos analíticos; o compartilhamento de dados e resultados de pesquisa; dentre outras atividades que ajudam a sociedade à tomar contato com conhecimentos fundamentais para a evolução das diversas áreas da ciência.

Durante a pandemia temos diversos os exemplos de compartilhamento livre de artigos e dados, que favoreceram o rápido desenvolvimento de soluções ao desafio a Covid-19. O compartilhamento tem sido um catalisador do progresso científico podendo ser replicado em outros temas importantes para nossa sociedade (CROW; TANANBAUM, 2020).

O campo investigação da Defesa brasileira vem sendo construído com base neste compartilhamento científico, por meio do acesso aberto aos artigos. Vários dos periódicos ligados ao colégio de humanidades da CAPES e a área 39 – Ciência Política e Relações Internacionais, onde vários dos programas de pós-graduação das escolas militares (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea) estão ligados, usam sistemas de gerenciamento editorial como o Open Journal System (OJS), que permite esse acesso gratuito aos leitores.

Os periódicos da área ainda têm buscado a indexação em importantes bases de acesso aberto como o Scielo e Redalyc, visando ampliar o compartilhamento dos artigos e fomentar os debates. Podemos ampliar ainda mais o desenvolvimento da área trazendo para debate questões como o compartilhamento dos dados de pesquisa, preservação digital, transparência do processo editorial e na troca de experiências editoriais que favoreçam a construção das publicações vocacionadas para a área de Defesa.

Em 2020 também se iniciaram debates entorno do Novo Qualis-CAPES¹, que deverá classificar todos os periódicos relevantes para cada uma das áreas do conhecimento. Como a Defesa Nacional, à despeito de sua importância cotidiana, não se configurou ainda como uma área descolada das demais é preciso atenção e valorização dos periódicos afetos ao tema. Seja pela indução, pelo investimento, ou ainda pela divulgação.

Esses periódicos muitas vezes publicitam resultados de investigações feitas por civis e militares ligados diretamente às instituições responsáveis por educar os futuros líderes das Forças. Eles colaboram de forma expressiva no debate acadêmico que tem repercussões na propositura de políticas públicas aplicadas pelo Ministério da Defesa e instituições subordinadas. Colaboram para aproximar os temas da defesa nacional da política e da sociedade.

O General inglês Rupert Smith em sua obra *A Utilidade da Força* (2008. p.15) coloca: “(...) os políticos têm todo o direito de esperar que os militares respondam às suas necessidades, mas fazem-no demasiadas vezes sem compreender minimamente os aspectos práticos da questão, e muito menos os conceituais. Para a força continuar a ser utilizada e a ter utilidade, esta situação tem que mudar”. Parte do papel dos periódicos é o de ofertar à sociedade os conhecimentos que possam ajudar na construção deste entendimento da área de defesa.

A Coleção Meira Mattos reitera o convite à comunidade científica e aos periódicos da área para avançarmos juntos na construção de publicações periódicas amplamente difundidas, fidedignas e acessíveis.

1 “O Qualis Periódicos é uma ferramenta para a avaliação de programas de pós-graduação no que se refere aos artigos publicados em periódicos científicos”. Mais informações disponível em: <http://www1.capes.gov.br/perguntas-frequentes>. Acesso em: 21 dez. 2020.

Referências

CROW, M. M.; TANANBAUM, G. We Must Tear Down the Barriers That Impede Scientific Progress. **Scientific American**, New York, NY, Dec. 18, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2WFmSbP>. Acesso em 21 dez. 2020.

SMITH, R. **A Utilidade da Força**: a arte da Guerra no mundo moderno. Lisboa: Edições 70. 2008.

O papel das parcerias estratégicas para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa brasileira: os programas FX-2 e Guarani

The role of strategic partnerships for the development of the Brazilian Defense Industrial Base: FX-2 and Guarani programs

Resumo: A Estratégia Nacional de Defesa (END) trata sobre a necessidade do desenvolvimento tecnológico por meio de parcerias estratégicas, tornando possível o desenvolvimento e a transferência de tecnologia sensível para a Base Industrial de Defesa (BID) brasileira. Certos avanços ainda não podem ser alcançados de forma autônoma pelo Brasil, por isso a necessidade do estabelecimento de parcerias estratégicas, que possuem como principal objetivo o aprofundamento de um relacionamento bilateral. O presente artigo se propõe a analisar dois programas estratégicos brasileiros em andamento no âmbito das Forças Armadas, sendo eles: o projeto F-X2 e o Guarani. Para orientar a análise e atingir os objetivos, utiliza-se o conceito de Grande Estratégia, a Teoria do Poder Estrutural e o Institucionalismo Neoliberal. Como metodologia, faz-se uso de estudos de caso para, posteriormente, apresentar uma ótica geral sobre os benefícios da cooperação em defesa para a BID nacional.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa. Parceria Estratégica. Brasil.

Abstract: The National Defense Strategy (END) conveys the necessity for technological development through strategic partnerships, allowing for development and transference of sensible technology to the Brazilian Defense Industrial Base (BID). Certain advances are still unattainable to Brazil in an autonomous manner, therefore the need for the establishment of strategic partnerships, which possess deeper bilateral relations as the main objective. The present work proposes to analyze two strategic Brazilian programs in progress in the scope of the Armed Forces, being: The Project F-X2, and Guarani. In order to guide the analysis and achieve the objectives, the concept of Great Strategy is used along with the Theory of Structural Power and the Neoliberal Institutionalism. As a methodology, case studies are utilized; to later arrive at the general conclusions on the benefits of the defense cooperation to the national BID.

Keywords: Industrial Defense Base. Strategic Partnership. Brazil.

Fernanda Cristina Nanci Izidro Gonçalves 

Centro Universitário La Salle,
Coordenação de Relações Internacionais.
Nitéroi, RJ, Brasil.
fnanci@gmail.com

Lorena Toffano Ferreira 

Exército Brasileiro, Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
lorenatoffano@hotmail.com

Recebido: 06 abr. 2020

Aprovado: 06 jul. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

A formulação de uma política de defesa robusta, baseada, principalmente, no desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID) surge como condição para superar vulnerabilidades, a fim de garantir autonomia e capacidade de influência em um mundo multipolar. A BID se refere ao conjunto de empresas estatais ou privadas responsáveis pelas etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa (BRASIL, 2019). Desse modo, a BID é uma estrutura complexa composta por distintas instituições que precisam operar de forma coordenada para produzir materiais e serviços necessários às Forças Armadas, englobando Ensino e Pesquisa (instituições de ensino), Pesquisa e Desenvolvimento (centros de P&D), Projetos (empresas de engenharia), Produção (empresas industriais) e Logística (empresas de serviços) (AMARANTE, 2012).

Considerando a relevância da BID para uma melhor formulação e execução da política de defesa no Brasil, a Estratégia Nacional de Defesa (END), elaborada pelo governo brasileiro, é constituída por eixos estruturantes, sendo um deles a reorganização da BID por meio do desenvolvimento de novas capacidades tecnológicas de uso dual – civil e militar. Nesse âmbito, o estabelecimento de parcerias estratégicas que possam proporcionar o desenvolvimento e a transferência de tecnologias que atendam ao interesse nacional se torna um instrumento fundamental (BRASIL, 2012).

Apesar de bastante utilizado na literatura, o conceito de parceria estratégica ainda é pouco definido e frequentemente empregado de forma abrangente e imprecisa. Ao tratar do termo, Vaz (1999) o associa a uma relação privilegiada em nível bilateral para a realização de interesses – importantes para consecução de objetivos internos e/ou externos – dos Estados que a constituem. No caso brasileiro, segundo o autor, as parcerias estratégicas são historicamente construídas com vistas a obter recursos, insumos e explorar oportunidades que estimulem o desenvolvimento nacional. Blanco (2009) define parceria estratégica como a busca pelo aprofundamento e pela formalização de um relacionamento bilateral, com o objetivo de definir ações coordenadas para que interesses fundamentais partilhados sejam atingidos. Já Lessa (1998, p. 31) a define como uma relação bilateral política e econômica prioritária, que gere efeitos recíprocos, uma aproximação seletiva, “que abre a possibilidade para movimentos de adaptação aos nichos de oportunidade e aos constrangimentos internacionais que se apresentam conjunturalmente”. Como se pode notar, portanto, o conceito de parceria estratégica se refere especificamente a um relacionamento bilateral que envolve países dispostos a cooperar em prol de projetos comuns que estimulem o desenvolvimento nacional.

Ao discutir este conceito, Grassi (2019) salienta que as parcerias não se restringem a um campo, por exemplo militar ou tecnológico, podendo envolver outras áreas, mas, no geral, as parcerias são estabelecidas para abarcar alguns assuntos específicos de uma agenda bilateral. Todavia, como destaca a autora, as parcerias iniciadas em um tema específico podem surtir efeito de transbordamento (*spill over*) sobre outras matérias. Assim, parceria estratégica “pode ser resumida como sinônimo de um relacionamento especial, prioritário e necessário” (GRASSI, 2019, p. 631), que se fundamenta sobre relações bilaterais de longo prazo, podendo envolver “um amplo espectro de meios (político-institucionais, diplomáticos, econômico-comerciais, militares, tecnológicos, sociais e/ou culturais)” (GRASSI, 2019, p. 634). No caso deste artigo, foca-se na parceria estratégica firmada pelo governo brasileiro com parceiros no campo tecnológico e militar, refletindo o reconhecimento de que certos

avanços ainda não podem ser alcançados de forma autônoma pelo Brasil. Assim, o objetivo da cooperação com as contrapartes consiste na busca da autonomia estratégica, evitando que ao caminhar sozinho, o governo investisse anos a mais de trabalho e despendesse ainda mais recursos (MELO, 2015).

Buscando promover o desenvolvimento da indústria de defesa, o governo tem, portanto, fomentado a transferência de tecnologia por meio do estabelecimento de parcerias estratégicas. A eficácia deste processo depende de quatro requisitos: (1) deve existir uma entidade detentora da tecnologia e outra entidade capaz de recebê-la; (2) o conhecimento a ser transferido deve ser útil; (3) a metodologia empregada deve favorecer a absorção do conhecimento; e (4) o uso pleno da técnica utilizada deve ser garantido ao receptor (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2012 apud MELO, 2015).

Um exemplo de parceria, é o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), cujo objetivo é desenvolver quatro submarinos convencionais S-BR e o nuclear SN-BR, em conjunto com a empresa francesa DCNS. Tal programa, iniciado em 2008, envolve o maior contrato internacional militar realizado pelo Brasil, cujo propósito é torná-lo um dos poucos países no mundo a desenvolver e construir um submarino que emprega uma das mais complexas tecnologias já desenvolvidas pela humanidade (ROSENDO; LIMA, 2018), aumentando sua capacidade de dissuasão.

Apesar de todos os impactos positivos do PROSUB para a BID brasileira, vale ressaltar que um programa específico por si só não é suficiente para desenvolver a BID nacional, exigindo do Estado uma visão estratégica que planeje de forma mais ampla a sua força de submarinos, incluindo o pensamento de modernização e de construção de outros meios. Reconhecendo a relevância do programa, porém partindo deste princípio, o presente artigo não tem como objeto de estudo o PROSUB, visando dar maior destaque a outros programas estratégicos desenvolvidos pelas demais Forças, considerando a extensa literatura já existente sobre este programa da Marinha.

Sendo assim, reconhecendo a importância fundamental das parcerias estratégicas para o desenvolvimento da BID do Brasil, este artigo tem como objeto de estudo dois projetos estratégicos em andamento nas Forças Armadas do Brasil, sendo eles: o projeto F-X2, em parceria com a Suécia, e o Guarani, em parceria com a Itália. O recorte temporal é definido a partir da década de 2000, mais especificamente de 2006 até os dias atuais, em função de abranger a formalização destes projetos, abordando o processo de transferência de tecnologia.

Considerando este cenário, o artigo tem como objetivo analisar a importância das parcerias estratégicas para o desenvolvimento da BID brasileira, investigando especificamente os antecedentes e desdobramentos dos programas FX-2 e Guarani, refletindo sobre lições que podem ser aprendidas com as cooperações em defesa, em termos de autonomia tecnológica para o país. Busca-se, assim, identificar quais benefícios podem ser proporcionados pelo estabelecimento de parcerias estratégicas. Para orientar a análise, parte-se de um marco teórico do campo das Relações Internacionais, utilizando-se a Teoria do Poder Estrutural, proposta por Susan Strange (1994), e o Institucionalismo Neoliberal, desenvolvido por Axelrod e Keohane (1985). Complementa-se a análise proposta com o conceito de Grande Estratégia, desenvolvido no Brasil por Celso Amorim (2012)¹.

1 Tal conceito possui diferentes definições para autores clássicos e contemporâneos. Neste sentido, destaca-se o autor Liddel Hart (1991) que definiu o termo em questão como o instrumento maior da política de um Estado. Outros autores, como Porter (2013) e Brands (2014), também elaboraram suas percepções sobre a Grande Estratégia. Neste artigo utilizamos o conceito tal como operacionalizado pelo ex-Ministro das Relações Exteriores e da Defesa, Celso Amorim, que o aplicou à articulação da política externa e de defesa brasileira.

A questão que norteia este artigo é: visando o desenvolvimento da BID brasileira, quais benefícios podem ser proporcionados pelo estabelecimento de parcerias estratégicas? Parte-se do pressuposto que por meio de parcerias estratégicas é possível extrair vantagens tecnológicas e econômicas, além de fomentar novos empregos e mão de obra técnica e buscar autonomia no plano tecnológico.

Para realizar esta investigação, este estudo baseia-se em estudos de caso dos programas estratégicos supracitados. Segundo George e Bennett (2005), os estudos de caso permitem avaliar detalhadamente um acontecimento para desenvolver ou testar explicações que possam ser generalizadas e aplicáveis a outros eventos. Nesse sentido, os autores ressaltam que o método de estudo de caso pode combinar a análise de casos isolados com a análise comparativa de um número pequeno de casos, tornando-se uma forma robusta para realizar inferências. Breuning (2007) corrobora esta argumentação, ao afirmar que a comparação de poucos casos permite a análise detalhada de similaridades e diferenças que em uma amostra maior seriam difíceis de serem identificadas, aprofundando a riqueza analítica do estudo. A proposta deste artigo é – por meio da análise dos programas F-X2 e Guarani – compreender a importância do estabelecimento de parcerias estratégicas para o desenvolvimento da BID brasileira, contribuindo para difusão do conhecimento na área.

Além disso, este estudo é de cunho qualitativo e descritivo. Pesquisas com essa característica não pretendem generalizar os resultados de maneira probabilística, podendo ser entendido como um conjunto de práticas interpretativas, que buscam descrever fenômenos, situações e contextos, detalhando como são e se manifestam (SAMPLERI; COLLADO; LUCIO, 1997). No que diz respeito à coleta de dados, são utilizadas como principais fontes trabalhos acadêmicos diversos concernentes ao tema abordado, incluindo artigos, livros e revistas, além de publicações oficiais do governo brasileiro.

O artigo é dividido em quatro seções, além da presente introdução. A primeira seção diz respeito à perspectiva teórica e aos conceitos que guiam a análise. A segunda e terceira seções apresentam os programas estratégicos F-X2 e Guarani, respectivamente. Por fim, a última seção é referente à conclusão e à análise dos resultados.

2 Quadro Teórico

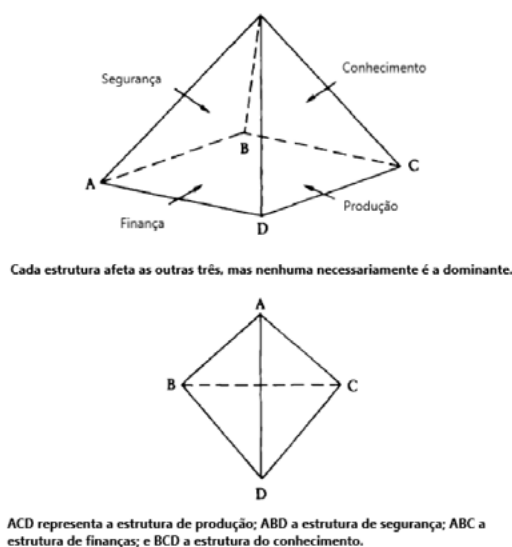
2.1 Teoria do Poder Estrutural: os quatro lados da pirâmide

Susan Strange (1994) considera que nas relações internacionais existem dois principais tipos de poder: o *Poder Relacional* e o *Poder Estrutural*. O primeiro é definido como “*é o poder de A fazer com que B faça algo que de outra forma ele não faria*” (STRANGE, 1994, p. 24, tradução nossa). Por outro lado, o segundo é aquele capaz de exercer influência sobre os demais.

Strange (1994) define quatro estruturas que compõem o Poder Estrutural: *produção, finança, segurança e conhecimento*. Para a autora, em termos gerais, todas as estruturas desse poder, possuem em comum a capacidade de moldar e determinar os rumos da política econômica global, exercendo controle sem o uso da força.

Tais estruturas são representadas de maneira gráfica por meio de uma pirâmide de quatro lados, onde cada lado representa uma estrutura por onde o poder é exercido em situações particulares (Figura 1). Vale ressaltar que ainda que a autora não tenha definido uma hierarquia entre essas estruturas, o conhecimento e a segurança são os que mais importam para este artigo, visto a importância delas para o desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente no que diz respeito à indústria de defesa.

Figura 1 – Representação gráfica da pirâmide de quatro lados do Poder Estrutural



Fonte: Strange (1994, p. 27)

A estrutura de produção se configura em conformidade com o que dá saúde à economia e a condição de trabalho dos indivíduos, como eles se organizam e o que produzem (STRANGE, 1994). Em outras palavras, é a estrutura que baseia quase todas as políticas econômicas, tendo em vista que sociedades organizadas dependem da produção para criação de bem-estar. Existe um elo entre poder e produção: mudanças na relação de poder afetam a produção, assim como mudanças na produção interferem/mudam as relações sociais de poder. Tal afirmativa é comprovada por duas grandes mudanças ocorridas nos últimos tempos: a ascensão do modelo capitalista e a gradual mudança na produção, que antes visava satisfazer o mercado nacional e atualmente busca o mercado global.

A estrutura de finanças, basicamente, é dada a partir da concessão e criação de crédito, além da troca de moedas (STRANGE, 1994). A criação de crédito é partilhada entre governos e bancos. Por outro lado, o sistema monetário é determinado pelas políticas governamentais e pelo mercado. Em termos gerais, tal estrutura diz respeito aos acordos que versam sobre a disponibilidade de crédito e os fatores que determinam os termos de troca das moedas. É produto de um sistema global definido por políticas domésticas, sendo um paradoxo que, ao mesmo tempo que ultrapassa as fronteiras, legitima o Estado nacional. É caracterizado por ser a “força motriz para o desenvolvimento dos Estados no século XIX” (CARPES, 2006, p. 43).

A estrutura de segurança é a definição conforme o ideal realista. Em linhas gerais, é uma estrutura erguida ao redor das instituições do Estado. As relações entre Estados possuem grande importância para esta estrutura da segurança, no que tange o provimento de estabilidade para a economia mundial e, conforme citado por Carpes (2006), à nível sistêmico, é a capacidade de atores estatais serem os únicos a poderem usar legitimamente a força.

Entretanto, a estrutura de segurança também está relacionada aos gastos militares que são capazes de impulsionar o desenvolvimento tecnológico, ampliando as externalidades positivas e gerando efeitos de *spin off*². Conforme evidenciado pela autora (STRANGE, 1987), os Estados Unidos dominam a estrutura de segurança devido aos altos gastos militares, contribuindo para o desenvolvimento de novas tecnologias militares e que mais tarde também poderão ser incorporadas ao meio civil.

Portanto, pode-se notar uma profunda relação entre a estrutura de segurança e a de conhecimento. No que diz respeito à estrutura de conhecimento, vale ressaltar que ela não deve ser analisada a parte das demais, uma vez que elas têm interações mútuas (STRANGE, 1994). A estrutura de conhecimento determina o desenvolvimento da ciência e da tecnologia como fontes importantes de poder. Pautadas nos valores sociais, dá valorização aos recursos materiais. A consolidação do modo de produção capitalista dominante se deu com a I Revolução Industrial, o que passou desde então a valorizar o material e, conseqüentemente, os assuntos promovidos pela ciência e tecnologia (CARPES, 2006).

O conhecimento é detido por um grupo de pessoas específicas e usado como fonte de influência. É um instrumento de dominação, pois aponta “para uma direção, ao criar os fundamentos sobre os quais o restante da sociedade se ordenará” (CARPES, 2006, p. 44). Ele produz inovações tecnológicas, que otimizam a produção no mercado global. Isso se dá por meio da especialização da mão de obra, investida por aparatos estatais e privados.

A importância da ciência e tecnologia nas relações internacionais vai além do sentido de desenvolvimento capitalista, pois está presente nas relações políticas entre Estados. Isto posto, a detenção do conhecimento fomentado por uma forte estrutura de segurança e, conseqüentemente, do aparato tecnológico, é entendido como recurso de poder e dominância. A detenção da estrutura do conhecimento, portanto, é de fundamental importância para o desenvolvimento da indústria de defesa, uma vez que concentra o poder nas mãos daqueles que a detém, sem que, de forma explícita, mostre significativa influência coercitiva sobre os demais.

Em linhas gerais, conhecimento é desenvolver tecnologias, fonte de disputa entre os Estados, e, sobretudo, fonte de poder. Logo, faz-se necessária a manutenção do desenvolvimento da indústria de defesa nacional nas mãos do Estado, por meio do fortalecimento da estrutura de segurança. Isso garante a defesa da soberania nacional e mantém o *status quo*, se não o aumenta. Neste sentido, em um cenário internacional no qual os Estados devem garantir sua segurança e sobrevivência, investir nas estruturas de conhecimento e segurança, desenvolvendo tecnologias sensíveis e a indústria de defesa é elemento central para ampliar a autonomia do país e sua capacidade dissuasória frente aos demais Estados, fortalecendo sua projeção internacional.

2 Spin-off: “efeito de transbordamento ou ‘espirramento’ dos resultados tecnológicos e econômicos desencadeados pelo gasto militar no setor da defesa para o setor civil da economia” (DAGNINO, 2008, p. 46).

2.2 A cooperação sob a ótica do Institucionalismo Neoliberal

Na área de Relações Internacionais existem diversas teorias cujas visões sobre a cooperação variam. Por exemplo, a vertente realista entende que a origem das relações entre os Estados está na natureza humana e como os indivíduos buscam seus próprios interesses e poder, o conflito ocorre com facilidade, assim os laços comunitários são facilmente desfeitos pela busca de vantagens. Já o construtivismo sustenta que a cooperação não deve ser explicada apenas pela lente do interesse político e econômico, uma vez que a mesma surgiu se relacionada a uma natureza normativa que reflete uma preocupação ética e humana. Por outro lado, a visão marxista encara a cooperação como uma ferramenta para maximização da dominação dos Estados que se encontram no centro do mundo capitalista. Tais Estados visam se aproximar para controlar e explorar os países em desenvolvimento (AYLLÓN, 2007).

De acordo com Axelrod e Keohane (1985), autores do Institucionalismo Neoliberal, a cooperação é difícil de ser atingida, dada a realidade política do sistema internacional caracterizada pela anarquia. Entretanto, a política internacional não está associada a um permanente estado de guerra, havendo a possibilidade da cooperação. Desta forma, os autores fazem uma distinção dos termos “cooperação” e “harmonia”, onde o primeiro corresponde ao total alinhamento de interesses e o último está relacionado ao ajuste de comportamento para se atingir a complementaridade de interesses entre os atores envolvidos (AXELROD; KEOHANE, 1985). A ideia presente nestas distinções é a de que é possível cooperar mesmo diante da existência de certos conflitos entre as partes.

Os propósitos e motivações da cooperação variam, podendo estar associados a interesses diplomáticos, desenvolvimentistas, comerciais e humanitários, principalmente. Historicamente, as questões relacionadas à segurança e à defesa sofrem maior influência da anarquia em comparação com as relações político-econômicas, devido ao nível de institucionalização apresentado por estas duas estruturas. Como forma de se compreender os sucessos e os fracassos nas tentativas de cooperação tanto no âmbito político-econômico quanto no âmbito de segurança e defesa, é importante abordar três fatores: a mutualidade de interesses, a sombra do futuro e o número de atores (AXELROD; KEOHANE, 1985).

A *mutualidade de interesses* envolve as percepções dos atores que levam à definição sobre os seus próprios interesses. O processo pelo qual tais interesses são perseguidos e preferências determinadas é fundamental para entender o grau de mutualidade, tanto na área militar quanto na econômica, apesar da última ser aparentemente menos conflituosa. Apesar das questões militares envolverem um maior número de pontos de desacordo, isto não significa que este será o cenário em todos os casos de cooperação em defesa (AXELROD; KEOHANE, 1985). Pode-se dizer que quanto maior for o grau de mutualidade de interesses, maior será a tendência de estabelecimento de parcerias duradouras.

A *sombra do futuro* diz respeito ao que pode vir a acontecer na relação entre os atores envolvidos na cooperação. A perpetuação da mesma envolve a expectativa sobre o futuro, regularidade nas interações, informações sobre as ações dos atores e rápida notificação em caso de mudança de postura (AXELROD; KEOHANE, 1985). Tal aspecto está intimamente ligado à redução das assimetrias de informação.

O *número de atores* afeta a capacidade dos governos em cooperar. A reciprocidade pode ser uma efetiva estratégia na promoção da cooperação. Entretanto, quando há muitos atores envolvidos, as condições de alinhamento dos interesses são dificultadas (AXELROD; KEOHANE, 1985). Ou seja, quanto menos atores, mais fácil será o andamento das negociações.

As barreiras impostas pelo pressuposto de que os Estados são racionais e agem de forma egoísta podem ser vencidas por meio da aproximação entre os governos, incentivados a praticar a reciprocidade em situações de interesses conflituosos e complementares distintos. A condição para o sucesso de tal reciprocidade parte da ideia de que a cooperação mútua produz melhores resultados que a desconfiança (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Diante do exposto, vale ressaltar que as tomadas de decisão são fortemente influenciadas pela percepção que os atores possuem sobre seus próprios problemas, especialmente quando se trata da área de segurança. E, apesar da existência de Estados independentes que visam a manutenção da soberania e poder, é possível buscar a aproximação para que interesses mútuos sejam atingidos nas áreas econômica e militar. Desse modo, mesmo com as realidades de um sistema internacional anárquico, formas benéficas de cooperação podem ser promovidas, aumentando a capacidade de agência dos Estados frente aos desafios das relações internacionais (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Em suma, a vertente institucionalista neoliberal não considera necessária uma total harmonia entre os atores da cooperação, enfatizando a constante necessidade de ajustes de interesses para que ganhos mútuos sejam alcançados. Tal visão se relaciona com o conceito de parceria estratégica apresentado na introdução deste artigo, tendo em vista que torna compreensível o fato de que um relacionamento bilateral pode ser aprofundado de forma racional diante de um cenário que impõe desafios. Tais parcerias possuem como objetivo o alcance de metas compartilhadas ou complementares, gerando melhores consequências que o pessimismo no que tange à capacidade dos governos em cooperar.

2.3 Grande Estratégia: uma política multifacetada

Celso Amorim, enquanto ministro da defesa, destacou que a *Grande Estratégia* adotada pelo Brasil visa contribuir para a manutenção da paz mundial, por meio da conjugação da política externa com a política de defesa. Neste contexto, se insere o objetivo de proteção dos interesses brasileiros, tendo como base a diplomacia e o respaldo permanente da política de defesa, onde o *soft power*³, marcado pela cooperação benéfica com outros países da região ou extra-regionais, será reforçado pelo *hard power*⁴, ao dissuadir ameaças e contribuir para a colaboração com outros países no âmbito militar (AMORIM, 2013).

Desta forma, pode-se dizer que a Grande Estratégia do país se refere a uma política multifacetada desenvolvida a partir dos recursos disponíveis em âmbito doméstico e das oportunidades

3 Soft power: considerada uma forma branda de poder, uma vez que induz os outros atores a agirem em conformidade com determinados conceitos e ideias, sem a necessidade do emprego de capacidades bélicas (NYE, 2002).

4 Hard power: envolve ações concretas como a coerção, indução e dissuasão, mais comumente associado ao poderio militar de um determinado Estado (NYE, 2002).

existentes no plano internacional para defender os interesses do Estado. Como é possível notar, o desenvolvimento de uma grande estratégia envolve a coordenação de diferentes atores e áreas – diplomacia, militar, desenvolvimento – para avançar os interesses e garantir a soberania do país.

Visto o caráter pacifista brasileiro, o ex-ministro aponta a dificuldade no preparo das Forças Armadas frente às possíveis ameaças externas. Assim, estabeleceu dois eixos como desafios para a melhoria delas: i) reorganização e reorientação; e ii) organização da Indústria Nacional de Defesa, observando a importância da política de desenvolvimento. Também, cita a END que define três setores estratégicos que o Brasil buscar obter autonomia tecnológica, a saber: nuclear, cibernético e aeroespacial.

Diante do exposto, pode-se dizer que o conceito abordado, enquanto visão estratégica de inserção internacional, apresenta uma íntima relação com política externa, defesa e desenvolvimento, dado que o mesmo “remete à necessidade de emprego de toda a gama de recursos à disposição do Estado, e não apenas dos recursos militares, para a manutenção de sua segurança” (AMORIM, 2012, p. 133).

Para que a Grande Estratégia brasileira seja efetiva, é necessário o fortalecimento de um Poder Estrutural focado no desenvolvimento tecnológico, intimamente ligado à BID. Entretanto, tal desenvolvimento não pode ser alcançado de forma solitária, devido, principalmente, às suas limitações fiscais. Nesse contexto, a cooperação por meio das parcerias estratégicas estabelecidas com os países detentores de tecnologias sensíveis surge como uma alternativa para o progresso, como será demonstrado por meio da análise das parcerias estratégicas brasileiras no que tange ao desenvolvimento dos programas apresentados nas seções a seguir.

3 A parceria Brasil-Suécia: o Projeto F-X2

No caso brasileiro, a indústria aeronáutica é umas das poucas indústrias de alta densidade tecnológica do país, conseguindo atingir uma posição de destaque no mercado internacional de aeronaves. A empresa líder do setor aeronáutico brasileiro é a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (EMBRAER), cuja própria história se confunde com o desenvolvimento do setor no âmbito nacional.

Entretanto, no final da década de 1990, a FAB encontrava-se com um considerável déficit em sua aviação de caça, muito devido às mudanças no cenário internacional que frearam o desenvolvimento do setor. Nesse contexto de necessidade de renovação da frota brasileira, foi anunciado o programa F-X, em 1997, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), fazendo parte de um programa mais amplo denominado Plano Fênix⁵ (ANDRADE; LIMA, 2018). O projeto FX aconteceria em três fases: (1) recebimento das propostas de oferta; (2) elaboração de uma lista com as melhores opções em termos de custo e benefício, analisando as empresas concorrentes; e (3) contratação da empresa escolhida. Vale mencionar que neste período cogitou-se a criação de um projeto com fabricação local de um novo caça, porém o mesmo foi considerado inviável por possuir altíssimos custos e um longo prazo para finalização (BONACINA *et al*, 2018).

5 Plano Fênix: lançado em 1996, caracterizado por um amplo programa que buscava a modernização da FAB, substituindo os vetores mais obsoletos e aumentando a operacionalidade da força.

No ano 2000, o governo brasileiro anunciou a criação do Programa de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PFCEAB), cujo objetivo era a manutenção da intenção de reaparelhamento da FAB, fornecendo as condições necessárias para a realização de uma licitação internacional envolvendo o programa F-X. Porém, a aquisição foi adiada no início de 2003. O então ministro da defesa do governo Lula (2003-2011), José Viegas Filho, justificou o adiamento baseando-se no fato de que as prioridades dos gastos governamentais estavam voltadas para as áreas sociais, em especial no combate à fome e aos programas sociais (ANDRADE; LIMA, 2018).

Como forma de solucionar a questão concernente à renovação da frota de aeronaves brasileiras, o governo decidiu lançar a proposta de aquisição de aviões usados, como forma de buscar uma solução alternativa. Em 2005, o governo brasileiro, diante de algumas possibilidades, optou por comprar da França 12 aeronaves do modelo *Mirage 2000-5*, reduzindo o custo do projeto F-X de US\$ 700 milhões para menos de US\$ 171 milhões (ANDRADE; LIMA, 2018). Entretanto, neste mesmo ano, o governo anunciou o cancelamento do referido projeto, argumentando que considerava os moldes do programa F-X pouco ambiciosos e problemáticos em alguns aspectos (BONACINA et al., 2018).

Entre as indefinições do programa F-X e o anúncio do F-X2, o contexto interno brasileiro não se apresentava como favorável a grandes aquisições militares. O MD estava passando por tensões políticas, tendo em vista que a aviação civil, ainda vinculada ao órgão, estava apresentando problemas relacionados a acidentes aéreos, atrasos e greves. A conjuntura de crise permitiu ao então ministro da defesa, Nelson Jobim, propor amplas reformas para o setor, com o objetivo de criar um plano estratégico capaz de focar em aquisições de armamentos que possibilitassem o desenvolvimento de tecnologias no âmbito da BID brasileira (ANDRADE; LIMA, 2018).

Em 2006, com a intenção de contribuir para a modernização das Forças Armadas, o presidente Lula divulgou a revitalização do programa F-X, passando a chamá-lo de F-X2, corrigindo as imperfeições do projeto anterior. Desta forma, o F-X2 tinha como exigência a ocorrência de transferência de tecnologia da nação fabricante para o Brasil. Tal exigência fez com que, ao final de uma avaliação feita com 6 empresas, fossem selecionados 3 modelos que poderiam disputar a concorrência, sendo eles: o *Boeing f/a-18 Super Hornet*; *Dassault Rafale*; e o *Saab Gripen NG* (BONACINA et al., 2018). Vale mencionar que um dos motivos para a revitalização do programa F-X se deu ao fato do mesmo ter tido um processo de execução demorado, ficando defasado tecnologicamente. Alguns caças, como o *Mirage 2000* e o *Gripen C/D*, já não estavam mais sendo fabricados.

Neste período de reativação do projeto de reaparelhamento da FAB, a América do Sul estava passando por um grande aumento dos gastos militares e aquisição de armamentos. O amplo crescimento econômico e a melhoria dos indicadores socioeconômicos foram os principais motores para tal cenário. Na política externa, o Brasil passou a adotar uma postura mais assertiva e o aumento dos gastos e a reorganização do setor de defesa, voltou a fazer parte das pautas de políticas públicas do governo brasileiro.

No que tange à concorrência aberta para produção das aeronaves, pode-se dizer que havia uma vantagem política do modelo francês *Rafale*. Um dos motivos dessa vantagem consistia na aproximação com a França no setor de defesa, resultando no acordo de construção dos submarinos convencionais e nucleares – tema da seção anterior – e compra de 50 helicópteros *Eurocopter EC725* para as Forças Armadas. Apesar da vantagem política, do lado militar havia uma forte resis-

tência à escolha do modelo francês, principalmente em função do alto custo e um histórico de problemas contratuais entre o país europeu e a FAB. Em suma, havia certa desconfiança quanto à disposição francesa em transferir integralmente a tecnologia utilizada na fabricação do *Rafale*. Mesmo com os mencionados descontentamentos, a tendência para o firmamento de um acordo com a França no âmbito da F-X2 se manteve inalterada (UBIRATAN, 2014).

Entretanto, na gestão de Dilma Rousseff (2011-2016), após análise das propostas, o governo passou a ter preferência pela oferta da Boeing, pois seria capaz de permitir uma aproximação estratégica com os Estados Unidos. Do ponto de vista dos militares, a vantagem deste modelo era caracterizada por questões operacionais. Porém, havia a desconfiança de que o congresso norte-americano não aceitaria a exportação de armas ou a transferência de tecnologia solicitada no contrato. Posteriormente, o escândalo de espionagem na internet envolvendo documentos sigilosos do governo e estatais brasileiras como a Petrobras, revelado por Edward Snowden, fez com que o Planalto abandonasse a ideia do estabelecimento da parceria estratégica com o país norte-americano (UBIRATAN, 2014).

No final de 2013, após anos de discussão sobre os rumos dos programas F-X e F-X2, o então Ministro da Defesa, Celso Amorim, anunciou que a escolhida na concorrência internacional para a modernização da FAB havia sido a empresa sueca Saab com o seu modelo *Gripen-NG*. De acordo com o ministro, a escolha teve como base estudos e ponderações sobre o desempenho, transferência de tecnologia e custos de aquisição e manutenção (UBIRATAN, 2014).

No dia 24 de outubro de 2014, o contrato *offset* para aquisição das 36 aeronaves *Gripen-NG* – 28 unidades para um piloto e 8 para dois tripulantes – foi assinado, tendo a primeira entrega prevista para 2019 e a última em 2024, com um investimento total estimado em R\$ 13 bilhões. Vale ressaltar que este é o maior contrato da história da empresa sueca e o governo brasileiro terá os recursos para pagamento do projeto supridos por meio de um empréstimo realizado com a agência sueca de crédito às exportações *Swedish Export Credit Corporation* (SEK) (ANDRADE; LIMA, 2018).

Em 2015, cerca de 50 engenheiros e técnicos brasileiros foram até a Suécia para receber treinamento de acordo com as suas funções no programa. Eles foram os primeiros de mais de 350 brasileiros que estarão envolvidos neste intenso programa de transferência de tecnologia até o final da produção dos caças. O acordo firmado entre Brasil e Suécia compreende o maior acordo de transferência de tecnologia já realizado pelo país europeu (BRAZILIAN..., 2019). Além do treinamento dos profissionais brasileiros, a EMBRAER assumirá liderança na fabricação local dos aviões e contará com a participação de outras empresas nacionais como a AEL, Akaer, Atech e SBTA. O envolvimento das empresas brasileiras no programa possibilita o desenvolvimento da capacidade doméstica de projetar e produzir os caças *Gripen-NG* no futuro, significando um importante salto tecnológico para a indústria brasileira. As 36 aeronaves multimissão serão utilizadas pela FAB em atividades de defesa aérea, policiamento, ataque e reconhecimento do espaço aéreo.

De acordo com a proposta da Saab, cerca de 40% dos caças e até 80% de sua estrutura serão produzidos no Brasil. Para tal, em 2016 ocorreu a inauguração da Rede Gripen de Design e Desenvolvimento (GDDN) na fábrica da EMBRAER em Gavião Peixoto, no estado de São Paulo. O GDDN é considerado o centro de desenvolvimento tecnológico da Gripen no Brasil e atualmente emprega cerca de 105 engenheiros brasileiros, podendo alcançar o número de 280 engenheiros ao longo dos anos do programa. Além disso, em 2018 as instalações da Saab Aeronáutica e Montagens

(SAM) foram finalizadas, localizada na cidade de São Bernardo do Campo, no estado de São Paulo. A SAM produzirá segmentos aero estruturais para o *Gripen* brasileiro e, até 2020, toda a aérea de produção estará pronta para começar a trabalhar na produção das peças (BRAZILIAN..., 2019).

Apesar da aparente intenção sueca em de fato realizar a transferência de tecnologia e em internalizar o processo produtivo na indústria brasileira, pode-se dizer que existe uma desvantagem na escolha deste modelo, pois alguns sistemas presentes no *Gripen-NG* são de procedência de outros países, como os Estados Unidos, podendo haver a possibilidade de embargo, uma vez que a SAAB não é a detentora da propriedade intelectual de tais sistemas. Entretanto, diante da interdependência existente no mercado internacional, dificilmente uma empresa é capaz de fabricar em sua totalidade as peças, sistemas, processadores e outras tecnologias que envolvem a produção de materiais com alto nível tecnológico.

Mesmo com a questão da propriedade intelectual e possível embargo no que tange a transferência de alguns sistemas, pode-se dizer que o programa F-X2 engloba um amplo debate sobre a capacitação das empresas nacionais da BID e do consequente aumento científico e tecnológico do Brasil. Dessa forma, a parceria estratégica com a Suécia pode ampliar a cooperação em defesa na América do Sul e aumentar a importância da BID brasileira para o comércio exterior do país. Se tais expectativas forem concretizadas, a Grande Estratégia estará sendo colocada em prática, uma vez que dependerá tanto da articulação entre política externa e defesa quanto da expansão da cooperação com a região (ANDRADE; LIMA, 2018).

Com o desenvolvimento do *Gripen-NG* por meio da parceria estratégica com a Suécia, o Brasil poderá atingir o status de detentor das aeronaves mais avançadas da América Latina. Por meio da transferência tecnológica e internalização da produção o Brasil se tornaria referência em tecnologia militar, sendo capaz de exportar os seus equipamentos para os outros países da região (BONACINA et al., 2018). Em termos gerais, pode-se dizer que o Brasil vem conseguindo, por meio do programa F-X2, atingir o seu principal objetivo, sendo ele o de modernizar a frota de aviões de caça. O acordo de compensação *offset* com a Suécia possuiu um importante significado para a estratégia nacional, uma vez que impulsiona a autonomia e prestígio internacional do país (BONACINA et al., 2018).

Apesar da importância estratégica do programa em questão para o desenvolvimento da BID brasileira, um ponto sensível que pode ser notado neste estudo de caso é o tempo gasto para que fossem finalmente decididos os modelos e fabricante, sendo necessárias 5 gestões presidenciais para que se chegasse a alguma conclusão. Este longo período de indefinição pode ser atribuído a complexidade e diferentes grupos de interesses no âmbito interno e internacional (SILVEIRA et al., 2018). Recentemente, no dia 26 de agosto de 2019, o primeiro modelo do *Gripen-NG* passou pelo seu voo inaugural na Suécia, marcando um importante momento da parceria estratégica entre o Brasil e este país (BRAZILIAN..., 2019).

4 A parceria Brasil- Itália: o Programa Guarani

Desde 1970, o Brasil foi capaz de construir uma importante tradição na indústria de carros de combate, especialmente por meio da fabricação das viaturas blindadas Urutu e Cascavel. Ambas as viaturas foram desenvolvidas pela extinta Engesa, que durante muito tempo expor-

tou modelos de blindados utilizados pelo EB e por outras Forças Armadas ao redor do mundo. Apesar do estímulo às exportações brasileiras de material bélico, impulsionado principalmente pela Guerra entre o Irã e o Iraque (1979-1988), a Engesa decretou falência e encerrou suas atividades em 1993. A concentração da empresa nos mercados do Oriente Médio e África foi um dos fatores responsáveis pelo seu colapso, tendo em vista que os países dessas regiões praticaram cortes nas importações de grandes armas. Como consequência da falência da Engesa, o Brasil perdeu *expertise* no desenvolvimento de veículos blindados (DIAS; SANTOS; RAMOS, 2018).

Desde 1998, o Estado-Maior do Exército percebeu a necessidade de criação de uma nova família de blindados aptos a contribuir na renovação das unidades existentes. Contudo, a atividade de desenvolvimento de veículos blindados no Brasil só foi retomada em 2005, quando o Centro Tecnológico do Exército (CETex) desenvolveu um projeto para atender as necessidades. Em março de 2006, mediante estudos de viabilidade técnica e econômica, conclui-se que novos blindados seriam produzidos por meio da criação do programa Nova Família de Blindados de Rodas (NFBR), tendo como objetivo a recriação da capacidade brasileira em produzir viaturas blindadas em território nacional para as suas Forças Armadas (PINOTTI, 2018).

O programa NFBR é composto por duas subfamílias: a Viatura Blindada Multitarefa Leve de Rodas (VBM-T-LR) e a Viatura Blindada de Transporte de Pessoal Média de Rodas (VBTP-MR). A primeira visa o desenvolvimento de uma viatura blindada multitarefa 4x4. Entretanto, este projeto ainda se encontra em fase inicial de implementação, tendo em vista a realidade orçamentária brasileira que restringe a continuidade do programa. A segunda, chamada de Guarani, tem como objetivo a criação de uma plataforma base de viatura blindada 6x6 de transporte de pessoal, ou seja, é um veículo destinado a transportar um grupo em segurança até a área de combate (PINOTTI, 2018).

No contexto da implementação de parte do programa NFBR, o programa estratégico Guarani foi concebido para modernizar as Organizações Militares de Cavalaria e transformar as de Infantaria Motorizada em Mecanizada. Tal projeto estratégico tem como base as mais recentes tendências e avanços tecnológicos da atualidade. Tendo como premissa a END, o projeto contribui para o desenvolvimento de novas capacidades, tendo em vista que fortalece a indústria brasileira por meio da obtenção de tecnologia de emprego dual.

Após a definição do projeto, o EB lançou o processo de seleção da empresa que produziria o blindado de forma conjunta com a instituição. O processo foi amplo, contando com a participação de diversas empresas do setor. Entretanto, optou-se pela criação de uma parceria estratégica com a empresa italiana FIAT, que designou a sua divisão interna IVECO. Desta forma, o veículo foi projetado de modo que fossem utilizadas as peças disponíveis no mercado de autopeças brasileiro, mantendo assim o blindado barato, de fácil manutenção e estimulando a indústria nacional, por meio de uma gerência técnica com a montadora italiana. No processo de fabricação dos veículos, para que seja garantida a transferência de tecnologia, o EB mantém *full-time* uma equipe de 3 engenheiros que compõem a equipe de absorção de conhecimento (PINOTTI, 2018). Sendo assim, com a presença dos engenheiros na fábrica, o Brasil volta a desenvolver a sua expertise perdida com a falência da Engesa, tomando conhecimento de todas as etapas de produção da viatura e equipamentos a ela acoplados.

A estratégia logística do programa em questão busca a integração com a BID, por meio de parcerias com empresas nacionais que atendem aos requisitos operacionais e sejam capazes de sustentar o programa, desde sua concepção até a manutenção dos meios militares. A parceria estratégica com a IVECO se enquadra como um programa de cooperação no qual ocorre o compartilhamento dos meios e custos, bem como o elevado nível tecnológico.

Inicialmente, o programa previa a aquisição de 2.044 VBTP-MR, porém com a redução orçamentária, houve uma reavaliação do planejamento, estimando-se a aquisição de 1.783 viaturas blindadas, até o ano de 2038. Diante da realidade orçamentária, faz-se necessária a articulação ordenada das atividades para que os objetivos sejam alcançados. A magnitude do Programa Guarani requer uma adequada análise do orçamento do EB, tendo em vista os custos de cada projeto que compõe o programa (SANTOS, 2018).

Os investimentos na nova viatura VBTP-MR justificam-se devido a sua maior mobilidade e poder de fogo. Assim, o Guarani é capaz de reagir de forma eficaz às ameaças presentes no território nacional, sendo possível atuar em uma grande amplitude de ambientes das diversas regiões brasileiras. Tal característica é um fator crucial para a confiança das Forças Armadas brasileiras na viatura.

Em 2012, a IVECO entregou ao EB o primeiro Guarani para que o blindado fosse avaliado pelo Centro de Avaliações do Exército, tendo sido aprovada em todos os quesitos e empregada de forma oficial desde março de 2013. Os resultados do modelo blindado em questão propiciaram a possibilidade do desenvolvimento de novos produtos, como a versão 8x8 com maior proteção blindada e motor mais potente. Esta nova versão começou a ser elaborada em 2015, porém, o Boletim do Exército de 1º de dezembro de 2017 informou a suspensão da mesma por questões orçamentárias (BRASIL, 2017).

A estratégia do programa Guarani buscou a integração com os sistemas existentes nas demais Forças Armadas, tendo em vista a interoperabilidade no transporte da VBTP-MR nas aeronaves C-130 e KC-390 em operações conjuntas. Essa integração se fez presente em outros órgãos públicos quando os Guaranis foram empregados na Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos de 2016, potencializando o sistema de defesa nacional do Brasil (DIAS; SANTOS; RAMOS, 2018).

As atividades presentes no programa contribuem para o fomento da ciência, tecnologia e inovação do país. Com o desenvolvimento de todas as subfamílias, o Guarani trará benefícios para a sociedade brasileira, uma vez que contribui com a dissuasão extra-regional e implanta um efetivo investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Simultaneamente, incorpora novas tecnologias de todos os campos do conhecimento aplicáveis aos conflitos modernos e para o desenvolvimento da BID brasileira (DIAS; SANTOS; RAMOS, 2018).

Apesar de ainda ser cedo para avaliar os resultados da parceria estratégica firmada entre o EB e a empresa italiana, o programa já pode ser considerado bem-sucedido, uma vez que algumas unidades já estão em operação e outras continuam sendo fabricadas. O emprego do Guarani em ações, como as de Garantia da Lei e da Ordem, serve para o aprimoramento do material e teste em situações reais, explicitando suas capacidades, limitações, possibilidades e características (PINOTTI, 2018).

O fato do EB possuir a propriedade intelectual sobre o blindado, com uma equipe de engenheiros trabalhando na fábrica da IVECO para assegurar a transferência de tecnologia, e

uma grande quantidade de blindados encomendados fazem com que as empresas que compõem o projeto, em especial a própria empresa italiana, permaneçam no Brasil, cumprindo o principal objetivo do programa: restaurar a capacidade de produção de blindados no território nacional. Além disso, alguns países sul-americanos e árabes já mostraram interesse em adquirir o Guarani (PINOTTI, 2018).

Segundo o general Cristino (2011), pode-se apontar como pontos positivos do programa: (1) o desenvolvimento do processo industrial do aço balístico nacional; (2) empresa estabelecida no país capacitada a produzir viaturas blindadas e sistemas de armas no estado da arte; (3) prazos e custos menores se comparados a programas similares; (4) internalização do conhecimento no país; (5) fomento a empresas nacionais; e (6) comando e controle do EB. Vale mencionar que uma viatura com características semelhantes custaria 30% a mais no mercado internacional e a simples aquisição no exterior não geraria empregos e tributos no Brasil, bem como não contribuiria para o incremento à BID brasileira (AMARANTE, 2013). Portanto, conclui-se que o programa Guarani, por meio do processo de transferência de tecnologia com a empresa italiana, reforça a capacidade tecnológica brasileira, estando alinhada com a END.

5 Considerações Finais

Diante do desafio de superar vulnerabilidades, a fim de garantir a sua soberania e desenvolvimento em um contexto internacional competitivo, o Brasil remodelou o olhar para a área de defesa, reconhecendo a importância do assunto no âmbito nacional. Tal reconhecimento se traduziu na END (BRASIL, 2012), tendo como um dos eixos estruturantes a BID e sua reorganização para a formulação de uma política de defesa consistente. Neste contexto, o estabelecimento de parcerias estratégicas é de suma importância para que o país adquira a capacidade de dominar tecnologias sensíveis por meio da transferência de conhecimento proporcionado por este tipo de acordo.

Desta forma, o presente artigo se propôs a analisar as parcerias estratégicas na área de defesa do Brasil, no contexto da execução dos programas F-X2 e Guarani, destacando os seus desafios, particularidades e possibilidades. O quadro abaixo (Quadro 1), apresenta de forma resumida a análise apresentada ao longo do artigo, evidenciando os programas, seus objetivos, sua relação com a grande estratégia e como ajudam a incrementar a BID brasileira.

Quadro 1 – Os programas estratégicos

	Programas Estratégicos	
	FX-2	Guarani
Parceiro Estratégico	Suécia	Itália
Objetivo da Parceria	Produção de 36 aeronaves Gripen-NG	Produção de 1.783 viaturas blindadas
Ano de Início	2014	2007

continua

Quadro 1 – Continuação

	Programas Estratégicos	
	FX-2	Guarani
Previsão de Conclusão	2023	2038
Relação com a Grande Estratégia	Elevar o país a um novo patamar aeroespacial	Modernização e retomada da capacidade brasileira de produzir blindados nacionalmente
Previsão de Transferência de Tecnologia	Sim	Sim
Principais Elementos de Incremento da BID	Fabricação local, participação de empresas nacionais e capacitação humana	Tecnologia de emprego dual, utilização de peças nacionais, equipe de absorção de conhecimento e interoperabilidade

Fonte: As autoras (2020)

Retomando os conceitos centrais do trabalho, a teoria do Poder Estrutural, desenvolvida por Strange (1994) evidenciou a importância do investimento nas estruturas de *segurança e conhecimento*, uma vez que por meio delas é possível aumentar a autonomia em setores estratégicos e ampliar a capacidade de projeção internacional do país. Tal teoria se relaciona com os estudos de caso, tendo em vista que as parcerias estratégicas analisadas estão inseridas no contexto de retomada de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da BID nacional, a partir da percepção do déficit brasileiro de meios operacionais e de materiais militares. Ou seja, o domínio das estruturas de segurança e conhecimento contribuem para a capacitação do país no controle da fonte de poder, instrumentalizando-o como um influenciador necessário no progresso da indústria nacional de defesa.

Por meio do Institucionalismo Neoliberal, as contribuições de Axelrod e Keohane (1985) ajudaram a compreender a cooperação em defesa, mesmo em um cenário internacional anárquico. A distinção dos termos “cooperação” e “harmonia” são fundamentais para ideia de que as parcerias estratégicas podem ser aprofundadas a partir da racionalidade e constante ajuste de interesses entre os atores envolvidos. Sendo assim, os acordos estratégicos firmados no âmbito dos programas analisados, representam a capacidade de cooperação em defesa na prática e demonstram que o alcance de metas compartilhadas ou complementares gera bons resultados.

Já a aplicação do conceito de Grande Estratégia justifica-se pela sua capacidade de conexão com a cooperação por meio de uma política externa assertiva, criação de uma consciência voltada para a importância da capacidade de dissuasão, desenvolvimento econômico e busca por autonomia no plano internacional. Partindo do conceito em questão, o Estado brasileiro, como provedor da paz e segurança doméstica, precisa desenvolver mecanismos de defesa para ser capaz de defender seus indivíduos e, principalmente, sua soberania. Portanto, os programas estratégicos F-X2 e Guarani representam importantes iniciativas do Estado brasileiro ao tentar colocar em prática parte de sua Grande Estratégia, tendo a relação entre diplomacia, defesa e desenvolvimento.

Apesar do ainda inicial processo de reestruturação da BID brasileira, pode-se concluir que as parcerias estratégicas assumem um papel fundamental no objetivo de revitalizar e alcançar o progresso nacional, uma vez que o Brasil não teria capacidade financeira e *know-how* para desenvolver certas capacidades de maneira solitária.

Mesmo diante do reconhecimento do caráter estratégico dos programas abordados para o desenvolvimento da BID, saber gerir o conhecimento é fundamental para que o processo de inovação seja mantido e os resultados ampliados. Ou seja, uma visão holística da estrutura de defesa precisa ser adotada, corrigindo distorções que envolvem a desarticulação e a fragmentação dos elementos que a compõe (CUNHA; AMARANTE, 2011). A real percepção da inovação e da necessidade de interligações entre os atores envolvidos no processo cria um ambiente de apoio que desencadeia políticas e ações cada vez mais eficientes em gerar condições que aumentem a produtividade, a competitividade, o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional, visando autonomia em áreas estratégicas para a Defesa Nacional (SCHONS; PRADO FILHO; GALDINO, 2020).

Assim, conclui-se que apesar da relevância destes projetos, que possuem limitações e potencialidades, as capacidades da Indústria de Defesa brasileira devem ser constantemente ampliadas e aperfeiçoadas, garantindo soberania nacional e externalidades positivas. Neste sentido, estudos que abordem de forma mais específica o Sistema Nacional de Inovação do Brasil e a necessidade de mudança da cultura organizacional, com o objetivo de ampliar o potencial de transformação de investimentos em resultados concretos, são de suma importância e se somam ao esforço analítico aqui realizado. Adicionalmente, sugere-se como ferramenta analítica para aprofundar a compreensão dos estudos de caso, o Trilema de Modernização de Defesa, como sugerido por Patrice Franko (2013). Segundo o autor, países intermediários que precisam modernizar as suas Forças Armadas diante de um contexto com limitações orçamentárias e de capacidade industrial tecnológica, como o caso do Brasil, enfrentam o chamado Trilema. Este ocorre quando um país não consegue harmonizar sustentabilidade econômica, autonomia estratégica e inserção na cadeia global de valor. Entretanto, se considerarmos os casos apresentados, podemos perceber que o Brasil vem obtendo relativo sucesso ao lidar com o Trilema, diversificando parceiros estratégicos globais, com vistas à promoção da sustentabilidade econômica e à maior integração na cadeia global de valor, sem abandonar questões que envolvem sua autonomia (FRANKO, 2013). Uma análise mais aprofundada de cada caso a partir destas variáveis pode fomentar interessantes conclusões.

Referências

- AMARANTE, J. C. **Base Industrial de Defesa Brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.
- AMARANTE, J. C. **Processo de obtenção de tecnologia militar**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- AMORIM, C. Defesa Nacional e pensamento estratégico brasileiro. **Política Hoje**, Recife, v. 21, n. 2, p. 330-349, 2012.
- AMORIM, C. Grande estratégia e poder naval em um mundo em fluxo. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 253-267, jul./dez. 2013.
- ANDRADE, I. O.; LIMA, R. C. **Parcerias estratégicas na agenda tecnológica de defesa: o caso Brasil-Suécia**. Brasília, DF: Ipea, 2018.
- AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, Cambridge, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.
- AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 32-41, out. 2007.
- BLANCO, L. F. M. Y. **Parceria estratégica: a linguagem que constitui as relações entre a Rússia e a União Europeia**. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- BONACINA, A.; LOPES, J.; VIEIRA, M.; CASSEL, R. O acordo de compensação offset entre Brasil e Suécia: o Projeto F-x2 e o Gripen Ng. **Revista Perspectiva**, Porto Alegre, v. 11, n. 21, p. 45-64, 2018.
- BRANDS, H. **What good is grand strategy? Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2Cbfiir>. Acesso em: 23 mar. 2020.
- BRASIL. Secretaria Geral do Exército. **Boletim do Exército nº 48/2017**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 1 dez. 2017.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Base Industrial de Defesa (BID)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3ep6til>. Acesso em: 23 mar. 2020.

BRAZILIAN Gripen Programme – A history of milestones. **SAAB**, [S. l.], 26 sept. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2OlnDmg>. Acesso em: 13 out. 2019.

BREUNING, M. **Foreign policy analysis: a comparative introduction**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

CARPES, M. **A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas**. Domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional. 2006. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

CRISTINO, W. **O Programa Guarani, relatório técnico sobre o carro de combate IVECO**. [S. l.: s. n.], 2011.

CUNHA, M. B.; AMARANTE, J. C. O livro branco e a base científica, tecnológica, industrial e logística de defesa. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 11-32, 2011.

DAGNINO, R. Em que a economia de defesa pode ajudar nas decisões sobre a revitalização da indústria de defesa brasileira? **OIKOS**, Rio de Janeiro, n. 9, ano VII, p. 113-137, 2008.

DIAS, L. L. G. S.; SANTOS, A. C.; RAMOS, C. E. F. A nova Estratégia Nacional de Defesa e o alinhamento do programa estratégico Guarani do Exército Brasileiro. **Revista da Escola Superior de Guerra**, [S. l.], v. 33, n. 69, p. 174-197, 2018.

FRANKO, P. The defense acquisition trilemma: the case of Brazil. In: CONFERENCE OF FORTE DE COPACABANA INTERNATIONAL SECURITY A EUROPEAN-SOUTH AMERICAN DIALOGUE, 10., 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Washington, DC: INSS, 2013.

GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GRASSI, J. Parceria estratégica nas relações internacionais: aportes teóricos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 8, n. 3, p. 616-650, set./dez. 2019.

HART, L. B. H. **Strategy**. New York: Penguin, 1991.

LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Brazilian Journal of International Relations**, Brasília, v. 41, p. 29-41, 1998.

MELO, R. **Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado França-Brasil**. Brasília, DF: Funag, 2015.

NYE, J. S. **Paradoxo do poder americano**. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

PINOTTI, L. A. Avaliando a implementação do programa VBTP-MR Guarani. In: PEDONE, L.; VEDUNG, E. (org.). **Avaliação de políticas públicas**: programas militares complexos. Rio de Janeiro: Luzes, 2018. p. 165-186.

PORTER, P. **Sharing power?** Prospects for a US concert-balance strategy. Carlisle: US War College Press, 2013.

ROSENDO, R. C.; LIMA, Á. M. S. Programa de desenvolvimento de submarinos – avaliação do processo de transferência de tecnologia e nacionalização da produção. In: PEDONE, L.; VEDUNG, E. (org.). **Avaliação de políticas públicas**: programas militares complexos. Rio de Janeiro: Luzes, 2018. p. 19-44.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodología de la Investigación**. Ciudad de Mexico: McGraw Hill, 1997.

SANTOS, A. C. **A governança no setor público e a sua influência sobre a execução do Programa Estratégico do Exército Guarani**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

SCHONS, D. L.; PRADO FILHO, H. V.; GALDINO, J. F. Política Nacional de Inovação: uma questão de crescimento econômico, desenvolvimento e soberania nacional. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 27-50, jan./abr. 2020.

SILVEIRA, C. C.; BOTELHO, D. A.; LIMA, D. F.; MARÇAL, I. S.; CASTRO, S. S.; SILVA, T. R. O Projeto FX-2: uma análise a partir da relação entre a Política Externa e o Planejamento de Defesa Brasileiro. In: CONGRESSO ACADÊMICO SOBRE DEFESA NACIONAL, 15., 2018, Resende. **Anais** [...]. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2018.

STRANGE, S. The persistent myth of lost hegemony. **International Organization**, Cambridge, v. 41, n. 4, p. 551-574, 1987.

STRANGE, S. **States and markets**. 2. ed. New York: Continuum, 1994.

UBIRATAN, E. Como o Gripen NG venceu o Programa F-X2. **Aeromagazine**, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3fEQFZW>. Acesso em: 14 jul. 2020.

VAZ, A. C. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Brazilian Journal of International Relations**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 52-80, jul./dez. 1999.

Inserção da cabotagem no transporte de suprimentos para a 8ª Região Militar

Insertion of cabotage in transportation of supplies for the 8th Military Region

Resumo: A navegação de cabotagem é parcela fundamental para a otimização de redes de transportes de grandes volumes de cargas em longas distâncias, com significativo potencial de expansão tendo em vista a extensão da costa marítima brasileira e a dimensão territorial do Brasil. A redução de custos de transportes e, consequentemente, dos custos logísticos, está diretamente ligado a substituição do atual modo rodoviário pela cabotagem. Neste artigo, foram discriminados dois canais de transportes da cadeia de suprimentos militares destinados à 8ª Região Militar: o interno e o externo. A metodologia aplicada à pesquisa desenvolveu-se com base nos conhecimentos técnicos aplicados ao caso da 8ª RM, comparando os custos de transportes entre os dois modais. Como resultados, verificou-se que com a inserção da cabotagem poderiam ser suprimidas algumas rotas realizadas pelo modo rodoviário, favorecendo a redução de custos de transportes para o Exército Brasileiro na Amazônia Oriental.

Palavras-chave: Cabotagem. Logística Militar. Transportes. Amazônia.

Abstract: Cabotage navigation is a fundamental part of the optimization of transport networks for large volumes of cargo over long distances, with significant potential for expansion in view of an extension of the Brazilian maritime coast and a territorial dimension of Brazil. The reduction in transportation costs and, consequently, the logistic costs, is directly linked to the replacement of the current mode of road transportation by cabotage. In this article, two transportation channels of the military supply chain involved in the 8th Military Region were described: the internal and the external. The methodology applied to the research was developed based on the technical knowledge applied to the case of the 8th RM, comparing transport costs between the two modes. As a result, it was found that with the insertion of cabotage, some routes performed by road can be suppressed, favoring the reduction of transportation costs for the Brazilian Army in the Eastern Amazon.


Keywords: Cabotagem. Logística Militar. Transportes. Amazônia.

Newton Carlos de Oliveira Portella 

Exército Brasileiro, Instituto Militar de Engenharia (IME)
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
newtoncarlos99@gmail.com

Luiz Antônio Silveira Lopes 

Exército Brasileiro, Instituto Militar de Engenharia (IME)
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
laslopes@ime.eb.br

Orivalde Soares da Silva Júnior 

Exército Brasileiro, Instituto Militar de Engenharia (IME)
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
orivalde@ime.eb.br

Recebido: 19 mar. 2020

Aprovado: 22 jun. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

O transporte na Amazônia Oriental é dificultado por uma série de fatores naturais, característicos da região. Além das grandes distâncias a serem percorridas para o transporte, a infraestrutura logística encontra-se defasada em relação às outras regiões brasileiras. A precariedade nas redes rodoviária, hidroviária, aeroportuária e ferroviária caracterizam a região como um verdadeiro desafio para as atividades logísticas. Neste trabalho será dado enfoque ao transporte nos modos rodoviário e aquaviário.

Administrativamente, o Exército Brasileiro divide o território nacional em 12 conjuntos de Estados denominados de Regiões Militares (RM). O apoio logístico é realizado por meio de Organizações Militares (OM) Logísticas vinculadas a cada RM, que são responsáveis por receber, controlar, armazenar e distribuir suprimentos para as OM localizadas na sua área de responsabilidade.

No caso específico da 8ª Região Militar (8ª RM), que apoia grande parte das Organizações Militares presentes na Amazônia Oriental, é imperiosa a execução de uma logística eficaz e efetiva como fator decisivo para a continuidade da atuação e da presença do Exército Brasileiro na região.

Desta maneira, apresenta-se latente o desafio de conceber uma logística na área de abrangência da 8ª RM capaz de ajustar-se à multiplicidade de situações de emprego, com suas nuances e especificidades, conforme prevê o Manual de Campanha EB70-MC-10.238 – Logística Militar Terrestre (BRASIL, 2018a). Dentre as Unidades logísticas subordinadas à 8ª RM, o 8º Depósito de Suprimento (8º D Sup) é o que movimenta maiores volumes financeiros e que realiza a entrega de maior quantidade de materiais aos Batalhões supridos.

A cada tipo de material utilizado pelo Exército é atribuída uma classificação militar conforme a finalidade de emprego. Tais itens de suprimento recebem a classificação de I a X. Os de classe I são itens de subsistência para a tropa, incluindo ração animal e água. Os de classe II são os chamados materiais de intendência como fardamento, equipamentos individuais, barracas, mochilas e utensílios de cozinha; os de classe III são os combustíveis e lubrificantes; os de classe IV referem-se aos materiais de construção incluindo equipamentos; os de classe V são os referentes ao armamento e munição; os de classe VI são os de engenharia e cartografia; os de classe VII são os de tecnologia da informação, comunicações, eletrônica e informática; os de classe VIII os de saúde humana e veterinária; os de classe IX são os de motomecanização, aviação e naval; e os de classe X são os materiais não incluídos nas outras classes (BRASIL 2018a).

Em linhas gerais, o maior volume financeiro dos suprimentos transportados e com maior constância referem-se às classes I, II e V. Foram identificados dois canais de distribuição para essas classes de suprimento:

- O canal interno onde ocorre a distribuição de suprimentos adquiridos centralizadamente pelo 8º Depósito de Suprimento (8º D Sup) para entrega às Organizações Militares (OM) subordinadas à 8ª Região Militar (8ª RM);
- O canal externo, onde ocorre a distribuição de suprimentos adquiridos centralizadamente pelo Comando Logístico e transportados pelo Estabelecimento Central de Transportes (ECT), do Estado do Rio de Janeiro para o 8º D Sup em Belém-PA, com emprego do modo rodoviário.

O ECT é uma Organização Militar do Exército vocacionada para o transporte rodoviário de suprimentos das diversas classes, com sede no Rio de Janeiro – RJ, capaz de transportar cargas a granel, paletizadas, contentorizadas e containerizadas, inclusive cargas perigosas, como é o caso do transporte dos materiais classe V (incluindo explosivos).

Anualmente o ECT realiza oito missões regulares de transporte nacional de suprimentos, conforme o Plano Geral de Transportes (PGT) aprovado pelo Comando Logístico (COLOG). Neste plano há a distribuição dos transportes em quatro eixos: Amazônico, Norte, Nordeste e Sul, que são percorridos a cada semestre.

Os comboios rodoviários do ECT têm composição flexível conforme a demanda e tipos de suprimentos a serem transportados. Segundo Toledo (2018), quando há demandas que extrapolem a capacidade interna do ECT, seus meios podem ser complementados pela 2ª Companhia de Transportes/21º D Sup, localizada em São Paulo-SP e pelo 18º Batalhão de Transportes, localizado em Campo Grande-MS. Meios de outras OM poderão ser adjudicados ao ECT para a realização de missões específicas.

Nessa esteira, o transporte de cabotagem é apresentado como uma opção complementar à distribuição de suprimentos pelo modo rodoviário, sendo dado enfoque aos transportes realizados pelo ECT no eixo Norte, com origem no Rio de Janeiro-RJ e destino o 8º D Sup, em Belém-PA.

Os comboios do ECT com destino a Belém passam pela cidade de Marabá, no entanto por questões administrativas, todo o suprimento deve ser entregue no 8º D Sup, em Belém, para os procedimentos de conferência e distribuição. Após o recebimento, o suprimento destinado a Marabá segue de volta, agora no sentido Belém-Marabá, transportando-se esse suprimento duas vezes (BRASIL, 2017).

Pitz et al. (2017) estudou o problema de transporte na mesma região, utilizando os resultados de escolha dos modais de menor custo e da melhor localização para os possíveis Centros de Distribuição (CD). A contribuição está em inserir o transporte por cabotagem como uma nova opção para o canal externo atualmente feito por caminhões, como uma ampliação das opções de transporte além do modal rodoviário.

O objetivo deste estudo é apresentar a viabilidade para a inserção de uma submodalidade do modal aquaviário, chamada cabotagem, empregando carga containerizada, como alternativa para suprir o canal de distribuição externo, otimizando o transporte do ECT no eixo norte e suprimindo duas rotas rodoviárias no canal interno, Belém-Marabá e Belém-São Luís.

A metodologia empregada para essa pesquisa está na aplicação do conhecimento técnico ao estudo de caso dos transportes de suprimentos do Exército na região da Amazônia Oriental. Por meio de comparações de custos de transportes dos modais rodoviário e do aquaviário por cabotagem, constata-se que a cabotagem se apresenta como uma alternativa para os transportes do eixo norte.

O trabalho segue estruturado em mais cinco seções a partir desta introdução. Na seção 2 foram apresentadas informações sobre a cabotagem com uma breve comparação das capacidades de carga dos comboios aquaviários nos Estados Unidos e o percentual de investimentos no setor de transportes em relação ao PIB nacional, dois importantes programas de incentivos ao modal aquaviário e os obstáculos ao desenvolvimento da cabotagem. Na seção 3 é feita uma ambientação sobre a logística na 8ª RM e algumas revisões bibliográficas nos manuais do Exército e na literatura sobre temas semelhantes ao proposto neste trabalho. A seção 4 apresenta análises de custos para

os transportes da 8ª RM, com uma tabela de gastos com pessoal e com combustível. Também são apresentados os valores de transporte de contêiner por cabotagem para compor o valor da redução mínima de custos. A seção 5 trata da inserção da cabotagem como uma opção de reduzir os custos rodoviários na missão de transporte. Ainda nesta seção, são apresentadas vantagens e desvantagens da cabotagem para o transporte realizado pelo ECT, bem como o levantamento dos custos para sua realização. Por fim, na seção 6 são apresentadas as conclusões.

2 Cabotagem

Segundo a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, o conceito de transporte por cabotagem é definido como aquele realizado entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou essa e as vias navegáveis interiores (BRASIL, 1997).

O Brasil possui um território de dimensões continentais, uma grande costa marítima e uma população de mais de 200 milhões de habitantes majoritariamente concentrados ao longo do litoral, numa faixa de aproximadamente de 200 km da costa. Apesar dessa característica favorável à navegação, a cultura rodoviária vem se destacando no transporte de cargas nacionais, decorrente de um grande incentivo, desde a década de 50, à construção de rodovias em detrimento de outros modos de transportes, entre eles a navegação de cabotagem.

Segundo o Ministério da Infraestrutura (BRASIL, 2018b), o Brasil possui 8,5 mil quilômetros de costa navegável e 21 mil quilômetros de hidrovias economicamente navegáveis. Em 2017, os investimentos que o Governo Federal realizou no setor aquaviário totalizaram 495,69 milhões de reais, sendo que a Confederação Nacional do Transporte estimou que para sanar os gargalos estruturais aquaviários são necessários 280,89 bilhões de reais (CNT, 2018). Ou seja, os investimentos públicos realizados em 2017 não atingiram 0,2% da necessidade de aporte no setor. No Brasil, é comum que as vias economicamente navegáveis tenham baixa eficiência devido à falta de investimentos em novos projetos e na manutenção dos já existentes.

Nos Estados Unidos da América (EUA), que é um país de extensão geográfica semelhante a do Brasil, segundo o *Bureau of Transportation Statistics* (UNITED STATES, 2018) e o *United States Army Corps of Engineers* (UNITED STATES, 2012), a extensão das vias navegáveis é de 40,2 mil quilômetros. Desse valor, cerca de 19,3 mil quilômetros é composto por cursos de águas rasas (profundidade de 2,7 a 4,3 metros) e 33,7 mil quilômetros de canais profundos de mais de mais de 4,7 metros. As informações mostram que os EUA possuem quase o dobro, em extensão, das vias brasileiras economicamente navegáveis e apresenta capacidade de transporte bem maior do que a brasileira. Estes dados ficam explícitos na Tabela 1, elaborada pelo BNDES (2018).

Tabela 1 – Capacidade de carga em hidrovias Brasil-EUA

Rios/hidrovias	Capacidade aproximada dos comboios (t)
Madeira	20.000-24.000
Teles Pires-Tapajós	7.500
Tocantins-Araguaia	2.000-3.000

continua

Tabela 1 – Continuação

Rios/hidroviás	Capacidade aproximada dos comboios (t)
Paraguai-Paraná	19.000-22.000
Paraná-Tietê	2.400-6.000
Alto Mississipi (EUA)	18.000-22.500
Baixo Mississipi (EUA)	36.000-60.000

Fonte: BNDES (2018).

O Rio Mississipi é um dos rios mais longos dos EUA (6.270 Km), e juntamente com o Rio Missouri, formam a maior bacia hidrográfica da América do Norte. Na década de 30 foram construídas várias comportas com a finalidade de manter o nível do canal com uma profundidade de 2,7 metros garantindo o fluxo de embarcações comerciais. O canal do Mississipi tem sua manutenção a cargo do Corpo de Engenheiros do Exército dos EUA, onde no início das obras (1929) foram removidos bancos de areia, fechamento de canais secundários e retirada de rochas (derrocamento).

A região da Amazônia brasileira, foco desta pesquisa, possui rios de grande envergadura e que favorecem a navegação fluvial, no entanto poderiam ter maior capacidade de transporte de cargas se fossem realizadas obras de infraestrutura como retificação de margens, derrocagem de trechos para aumento da profundidade e sinalização para torná-los vias navegáveis seguras e com maior capacidade de carga. Tais obras refletiriam diretamente na diminuição da quantidade de caminhões circulando nas rodovias e na diminuição do custo logístico para o transporte de cargas.

Para um país com dimensões continentais como o Brasil, há necessidade célere de replanejamento da matriz de transporte em direção a modais mais eficientes. Contudo, os investimentos em infraestrutura de transportes com base no PIB apresentam redução, conforme se observa na Tabela 2.

Tabela 2 – Investimentos no setor de transportes (milhões R\$)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
% PIB (CNT)	0,28%	0,27%	0,27%	0,18%	0,20%	0,17%	0,16%	0,14%
PIB anual (IBGE)	4.814.760	5.331.619	5.778.952	5.995.788	6.269.328	6.583.318	6.889.176	7.256.927
Valores investidos	13.481	14.395	15.603	10.792	12.539	11.192	11.023	10.160

Fonte: Os autores, com base em CNT (2020) e IBGE (2020).

As variáveis que influenciam diretamente os planejamentos de transportes são o custo e o tempo, as quais são inversamente proporcionais. De maneira geral, reduzindo-se o tempo em transportes, aumenta-se o custo da operação (em sistemas otimizados). Um adequado planejamento logístico de transportes deve prever graus de liberdade que permitam ao gestor das operações analisar os *trade-offs* do sistema e tomar decisões rápidas e eficientes.

Os custos logísticos, que englobam custos de transporte, de estoque, de armazenagem e administrativos tem se configurado como altos quando se observam os custos de outros países. Comparado aos custos logísticos dos Estados Unidos da América em relação ao PIB, tem-se 8,7% contra 11,5% do brasileiro, onde a maior diferença está na componente custo do transporte, sendo de 4,8% o dos EUA contra 7,1% do brasileiro (BRASIL, 2019a).

Segundo o Banco Mundial (BRASIL, 2019a), a cabotagem mostra-se mais eficiente e comparativamente mais barata que os fretes rodoviários e ferroviários quando a distância percorrida é superior a 1500 Km. Nesse sentido, cabe ressaltar que a distância percorrida no eixo norte do ECT com origem no Rio de Janeiro-RJ e destino em Belém-PA é de aproximadamente 3.172 Km.

2.1 Programas de incentivo ao modal aquaviário

O setor de construção naval brasileiro é um braço importante para o apoio ao crescimento das atividades marítimas no país. Após passar por um longo período sem estímulo nesse setor, o aumento do preço do petróleo e das demandas por embarcações fez com que o governo estabelecesse programas para a retomada do desenvolvimento naval para impulsionar o crescimento das atividades de exploração de petróleo e gás no país.

Em 1999, a Petrobrás lançou o Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo (Prorefam), oferecendo contratos de afretamento para embarcações construídas no Brasil, especializadas no apoio das atividades de exploração de petróleo e gás. A finalidade era de aumentar a demanda do setor e reativar a indústria naval brasileira com aportes financeiros do BNDES ao Fundo da Marinha Mercante (FMM) (DORES; LAGE; PROCESSI, 2012).

Em 2005 a Transpetro, subsidiária da Petrobrás para transporte e armazenamento de produtos, iniciou o Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (Promef), licitando 26 petroleiros a estaleiros nacionais naquele ano, sendo o total de 216 embarcações a previsão para as fases subsequentes do projeto. Além da renovação e expansão da frota da Transpetro para seguir a resolução da ONU sobre a necessidade de navios com casco duplo, que oferecem maior segurança contra vazamento de óleo, o Promef tinha como objetivo estimular que as empresas nacionais do setor retomassem as condições de disputar o mercado interno e externo para construção de navios como ocorreu na década de 70, onde a indústria naval brasileira estava apenas atrás do Japão. Em sua primeira fase, o Promef teve o aporte inicial de 2,5 bilhões de dólares e tornou-se um dos mais importantes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (PETROBRAS, 2008).

Apesar dos grandes investimentos, cabe destacar que no Promef e no Prorefam os objetivos estavam na construção de navios especializados para apoio às atividades de exploração de petróleo e gás, não contemplando com benefícios diretos à navegação de cabotagem.

2.2 Obstáculos ao desenvolvimento da navegação de cabotagem

De acordo com o relatório de Brasil (2019a), foram elencados cinco obstáculos que impedem a participação do setor na matriz de transportes brasileira. O primeiro trata da inexistência de política pública específica de fomento à navegação de cabotagem, onde analisadas as normas legais existentes, principalmente na Lei 9.432/1997, relata não haver iniciativas nos níveis tático e operacional para fomento à cabotagem, mas apenas orientações gerais sem metas ou marcos para acompanhamento do desenvolvimento do setor. Ainda, sobre o Plano Nacional de Logística (PNL), dados informam que em 2018 a cabotagem representava 11% da carga transportada na matriz de transporte brasileira e que não há previsão de alteração desse percentual para 2025.

O segundo obstáculo trata da falta de provimento de informações suficientes para permitir o monitoramento das ações de fomento à navegação de cabotagem de contêiner, uma vez que os sistemas utilizados (Sistema Mercante da Receita Federal, Sistema de Desempenho Portuário e Sistema de Afretamento da Navegação Marítima de Apoio, ambos da Antaq) entre outros, não estão integrados de forma que possibilitem o compartilhamento das informações necessárias ao monitoramento das atividades de cabotagem pelos operadores.

O terceiro trata da falta de isonomia dos preços de combustível (*bunker*) entre a navegação de cabotagem e a de longo curso, onde a venda do combustível para empresas de navegação de longo curso é considerado pela Petrobrás como exportação, portanto livre de impostos e de contribuições como a CIDE, Cofins e ICMS. No entanto, para operadores de cabotagem é considerada venda interna e sujeita a todos os impostos previstos. Os navios estrangeiros, para aproveitar capacidades ociosas de carga, realizam cabotagem nos portos brasileiros favorecidos pelo preço do combustível e prejudicando os operadores nacionais. O serviço de *bunkering* representa de 30% a 50% do custo operacional dos navios para as empresas nacionais, sendo um item relevante na elaboração de políticas públicas.

O quarto destaca que não há fomento à competição entre armadores na navegação de cabotagem de contêiner. O mercado de contêiner está concentrado em apenas três empresas estrangeiras que fazem o transporte de carga *feeder*, que é o transporte entre dois portos brasileiros de produtos estrangeiros mas que ainda é feito por navios estrangeiros, ou seja, a carga que poderia ser transportada pela navegação de cabotagem é mantida pelas empresas de longo curso que praticam preços menores, prejudicando os operadores nacionais.

O quinto e último obstáculo apresentado trata da falta de atuação dos órgãos públicos para a promoção do transporte multimodal de cargas na cabotagem. A Política Nacional de Transportes (PNT) declara a estratégias de aumentar o número de operadores multimodais, mas não contempla ações no nível estratégico e operacional para orientar o fomento a multimodalidade. A cabotagem depende de outros modais, principalmente do rodoviário que por sua capilaridade, tem a capacidade de complementar o último trecho de transporte até o cliente, como a modalidade de entrega porta-a-porta.

Na falta de políticas públicas que estimulem a priorização da navegação de cabotagem, como investimentos em logística integrada, infraestrutura essencial, atualização do arcabouço jurídico e subsídios tributários para o combustível (*bunker*), o Brasil consegue aproveitar apenas metade de seu potencial hidrográfico para essa finalidade.

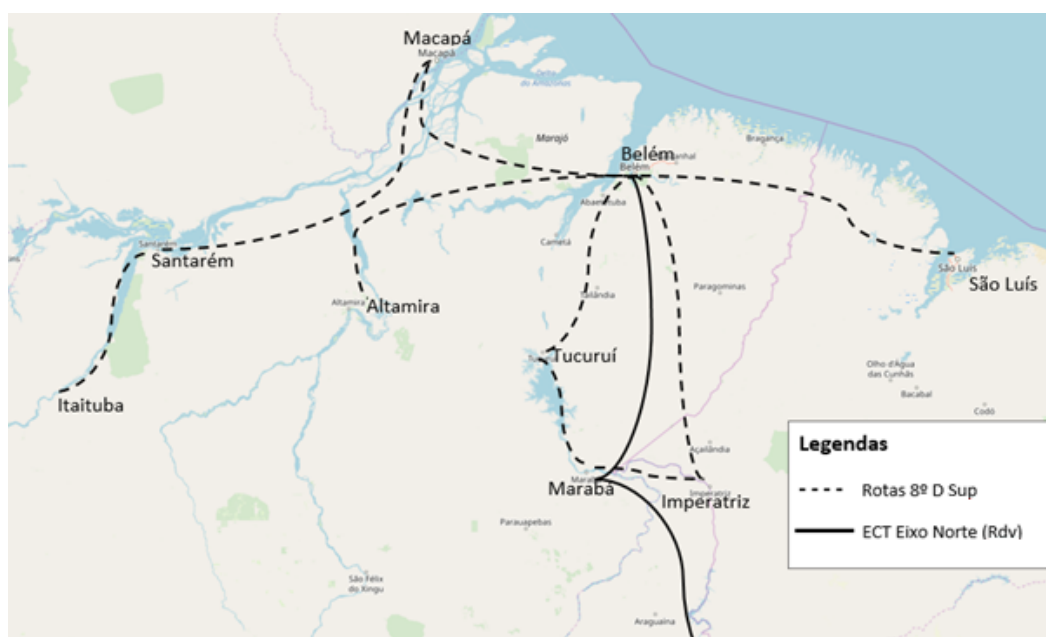
3 Logística militar da 8ª RM

O problema a ser estudado refere-se a escolha dos modos de menor custo da rede de transporte, sem que haja diminuição do nível de serviço prestado pelo Exército. As facilidades são os Centros de Distribuição (CD), também chamados de Órgãos Provedores (OP) na doutrina militar.

O Exército, como Força Terrestre, realiza os transportes de suprimentos empregando seus meios próprios por modal rodoviário, na maioria dos percursos, e por modo fluvial nos casos em que não haja ligação por estradas entre a origem e destino ou quando há restrição impeditiva nas vias rodoviárias. No caso da 8ª RM, atualmente o CD está localizado na cidade de Belém

(8º D Sup) e as principais OM a serem supridas estão nas cidades de Macapá-AP, Altamira-PA, Santarém-PA, Itaituba-PA, Tucuruí-PA, Marabá-PA, Imperatriz-MA e São Luís-MA, sendo as quatro primeiras pelo modo fluvial. A Figura 1 mostra as localidades a serem supridas e as rotas de suprimento utilizadas pelo 8º D Sup e pelo ECT, no eixo norte.

Figura 1 – Principais rotas de distribuição de suprimentos pelo ECT e 8º D Sup



Fonte: Os autores (2019).

A logística militar possui dois aspectos que a diferenciam da logística civil. O primeiro é que deve contar com a estrutura necessária de apoio para os casos de guerra e de não guerra. De forma geral, “cada Força Singular (Marinha, Exército e Aeronáutica) deve possuir os meios de transporte mais adequados às suas atividades específicas, a fim de apoiar as próprias operações” (BRASIL, 2013). O segundo é que o permanente estado de prontidão e o “*know-how*” adquiridos ao longo dos anos na realização do transporte de seus materiais específicos devem ser mantidos, mesmo em detrimento de se fazerem com maior custo logístico, uma vez que em tempos de guerra podem não haver operadores logísticos civis dispostos a transportar material bélico para as áreas de conflito iminente, sob o risco de morte. Nesse mister, a cabotagem deve ser vista como um complemento às rotas rodoviárias executadas pelo ECT, mas não para substituí-la completamente, haja vista a necessidade de manter a expertise na execução dos transportes militares rodoviários para o Comando Militar do Norte.

Diante do exposto, o presente trabalho trará subsídios para o aperfeiçoamento da rede de transportes do Exército Brasileiro, ampliando as habilidades técnicas com a inserção da cabotagem como forma de transporte de materiais em longas distâncias, tornando menos onerosa a distribuição de materiais do ECT para o 8º D Sup.

3.1 Revisão em trabalhos sobre o tema

O artigo de Pitz et al. (2017) que tratou sobre a análise da cadeia de distribuição de suprimentos militares na Amazônia oriental, trouxe uma sugestão de otimização de rotas rodoviárias e fluviais utilizadas para a distribuição de suprimentos na área de responsabilidade da 8ª RM. Pitz et al. (2017) conclui que o 23º Batalhão Logístico de Selva (23º B Log SI), em Marabá-PA, deveria suprir pelo modal rodoviário as cidades de Altamira-PA, Tucuruí-PA, Imperatriz-MA e São Luís-MA. Em concomitância, Belém deveria suprir pelo modal aquaviário (fluvial) as cidades de Macapá-AP, Santarém-PA e Itaituba-PA. Os autores observaram que havia 43,8% e 7,2% de espaços ociosos nos modos de transporte fluvial e rodoviário, respectivamente, mesmo após a aplicação da otimização proposta. Esses percentuais se traduzem em pouca demanda para o transporte de retorno, visto que os itens transportados com origem em Belém têm praticamente destino único, ou seja, as cidades de destino retornam pouquíssimos itens para Belém.

Carvalho e Silva Júnior (2019) verificaram que para diminuir os custos dos transportes, a melhor localização para do Centro de Distribuição que apoiará a região da Amazônia Oriental é na cidade de Marabá-PA, diferente da atual Belém-PA. Os resultados foram obtidos por meio da aplicação do software AIMMS com o objetivo de minimizar custos. Os custos médios de transporte encontrados através do método de cálculo conhecido como p-mediana indicaram que Marabá possui a melhor localização para os transportes rodoviários e que o percurso realizado atualmente através de Belém é 17,96% maior do que o otimizado.

Embora haja uma representativa economia de custos para a realocação da facilidade, é importante ressaltar que deve ser mensurado o custo de oportunidade, tendo em vista que essa mudança acarretará em investimentos financeiros em construção de novas instalações, necessidade de obras na rodovia BR-230 (transamazônica) e adequação da hidrovia do Rio Tocantins, através da dragagem e derrocamento do Pedral do Lourenço.

Desta maneira, tendo em vista a restrição orçamentária e a crise econômica-fiscal na qual o país se encontra, a solução alternativa apresentada seria utilizar o transporte por cabotagem, que otimiza a rede de transportes e mantém as facilidades nos locais já instalados.

Para Portella e Silva Júnior (2019), foi considerado que as condições das estradas existentes que interligam as cidades-origem (Marabá e Belém) às outras cidades-destino onde se encontram as OM apoiadas estivessem em boas condições de trafegabilidade e que as demandas de vários suprimentos pudessem ser atendidas tanto por Marabá quanto por Belém, sem restrições. Para a obtenção dos resultados de otimização foi utilizado o software de modelagem AIMMS, onde foram inseridos os dados de custo do transporte em km/ton, as distâncias entre as cidades e as ofertas e demandas de suprimento anual, sendo o modelo matemático construído de acordo com as características do problema de transporte.

Como resultados, Portella e Silva Júnior (2019) indicaram as rotas rodoviárias e fluvial de menor custo de transporte para atendimento integral das demandas em cada cidade. Nesta distribuição, o Órgão Provedor em Belém (8º D Sup) supre apenas a cidade de Macapá por meio do modo fluvial. O resultado mostrou-se coerente visto que a única rota viável de ligação só poderia ser estabelecida por meio fluvial e não havia ligação entre Marabá e Macapá a não ser passando por Belém. Para o Órgão Provedor em Marabá, foram escolhidas todas as rotas rodoviárias para entrega

do suprimento, o que também se mostra coerente visto que este OP se localiza em uma posição central e mais eixada com os todas as cidades de destino, à exceção de Macapá.

Para a análise do caso do 8º D Sup, a única restrição é que as missões tenham a duração de no máximo 5 dias úteis e que ocorram durante uma mesma semana. Devendo os motoristas e as viaturas estarem de volta a Belém até a sexta-feira, para que haja um período de descanso e manutenção das viaturas para as próximas missões, conforme o cronograma de viagem na Tabela 3.

Tabela 3 – Cronograma de atividades de viagem e descarga

Dia	Atividades
D	Saída do comboio de Belém/PA; chegada em Tucuruí/PA; descarga do material e pernoite.
D+1	Saída do comboio de Tucuruí/PA; chegada em Marabá/PA; descarga do material e pernoite.
D+2	Continuidade dos os trabalhos de descarga de material em Marabá/PA e pernoite.
D+3	Saída do comboio de Marabá/PA; chegada em Imperatriz/MA; descarga do material e pernoite.
D+4	Saída do comboio de Imperatriz/MA; chegada em Belém/PA (8º D Sup)

Fonte: Centro de Operações de Suprimento (COS) – 8º D Sup (BRASIL, 2019b).

4 Análise de custos

Para o cálculo de economia logística, com a contratação de empresa terceirizada para a realização da cabotagem no transporte de material do ECT ao 8º D Sup, foram coletados dados com o 8º Depósito de Suprimento (BRASIL, 2019b) e com o Estabelecimento Central de Transporte (ECT, 2019), que resultaram nas seguintes Tabelas de 4 a 7.

Tabela 4 – Total gasto com pessoal no trecho rodoviário (Belém-São Luís)

Graduação	Qntd	Dias na missão	Soldo (por militar)	Soldo (total)	Parcela do soldo (soldo/30 dias)	Gratificação (2%)	Total gasto (R\$)
Sten	1	2	6.169	6169	411,26	246,76	658,03
Cabo	1	2	2.627	2627	175,13	105,08	280,21
Soldado	2	2	956	1912	127,46	76,48	203,95
Total economizado por missão no trecho. parcial (I)							1.142,19

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do 8º D Sup (BRASIL, 2019B), ECT (2019) e Brasil (2016).

E com relação ao trecho rodoviário entre os municípios de Marabá-PA e Belém-PA, seriam economizados, conforme apresenta a Tabela 5.

Tabela 5 – Total gasto com pessoal no trecho rodoviário (Belém-Marabá)

Posto/Graduação	Qntd	Dias na missão	Soldo (por militar)	Soldo (total)	Parcela do soldo (soldo/30 dias)	Gratificação (2%)	Total gasto (R\$)
Cap	1	2	9.135,00	9.135,00	609,00	365,40	974,40

continua

Tabela 1 – Continuação

Posto/ Graduação	Qntd	Dias na missão	Soldo (por militar)	Soldo (total)	Parcela do soldo (soldo/30 dias)	Gratificação (2%)	Total gasto (R\$)
2º Ten	1	2	7.490,00	7.490,00	499,33	299,60	798,93
1º Sgt	1	2	5.483,00	5.483,00	365,53	219,32	584,85
3º Sgt	2	2	3.825,00	7.650,00	510,00	306,00	816,00
Cabo	9	2	2.627,00	23.643,00	1.576,20	945,72	2.521,92
Soldado	14	2	956,00	13.384,00	892,26	535,36	1.427,63
Total economizado parcial (II)							7.123,73

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do 8º D Sup (BRASIL, 2019B), ECT (2019) e Brasil (2016).

Por fim, os gastos que poderão ser suprimidos com a economia de combustível estão expressos na Tabela 6.

Tabela 6 – Total gasto com combustível por trecho

Trecho	Qntd de viaturas	Consumo Km/l	Km total	Gasto (R\$)
Belém-São Luis	2 viaturas pesadas	2,3	1614	1.403,48
Belém-Marabá	12 viaturas pesadas	2,3	1464	7.638,26
Belém-Marabá	2 viaturas leves	8	1464	366,00
Total economizado parcial (III)				9.407,74

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do 8º D Sup (BRASIL, 2019B) e ECT (2019)

Tendo em vista que a estimativa obtida pelo ECT de custo para transporte de um contêiner de 40 pés por rodovia é de R\$ 37.317,64, foi realizada uma pesquisa de processos licitatórios Marinha do Brasil, de contratação de empresas para cabotagem, e obtendo-se os dados de dois processos licitatórios que contrataram o transporte multi-modal através do sistema “porta-a-porta” e com utilização da cabotagem, constantes na Tabela 7.

Tabela 7 – Transporte porta-a-porta com cabotagem por trecho e container

Ata de Realização do Pregão Eletrônico	Tamanho Contêiner	Qntd	Origem	Destino	Valor total (R\$)	Valor Individual (R\$)
Nº 00012/2017	40'	25	Rio de Janeiro	Manaus	699.998,69	27.999,95
Nº 00013/2017	40'	3	Rio de Janeiro	Belém	112.499,93	37.499,98
Nº 00013/2017	40'	1	Rio de Janeiro	Salvador	25.700,00	25.700,00
Nº 00013/2017	40'	3	Rio de Janeiro	Manaus	81.000,00	27.000,00

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do site ComprasNet.gov (2019)¹.

4.1 Emprego da cabotagem para o canal externo

Como resultado, foi verificado que houve uma economia inicial com o uso da cabotagem para a distribuição do suprimento pelo canal externo. A análise foi feita da seguinte forma:

1 Disponível em: <<https://bit.ly/2CykAo2>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

- 1) Um comboio rodoviário do ECT para o Eixo Norte (Belém) é composto de 12 carretas e mais duas viaturas de apoio. Cada carreta pode transportar equivalente a um contêiner de 40 pés. O custo individual deste transporte do Exército é de R\$ 37.317,64 e o total de R\$ 447.811,68.
- 2) Levantou-se pregões eletrônicos de licitações da Marinha do Brasil com os custos para transporte de contêineres de 40 pés, com origem no Rio de Janeiro e destino em Belém, sendo este de R\$ 37.499,98 para 1 contêiner de 40 pés. O custo total por cabotagem através deste contrato ficaria em R\$ 449.999,76 para 12 contêineres.

Com a utilização da cabotagem, foram verificadas que poderiam ser suprimidas as rotas de ida e volta no trecho de Belém-Marabá e a de ida e volta no trecho Belém-São Luís, resultando numa redução de custos mínimos de R\$ 17.673,66 (Tabelas 4, 5 e 6), além de outros custos indiretos que não foram contabilizados, como por exemplo: pessoal empregado para manutenção de viaturas, aquisição de materiais para a manutenção, diminuição da perda por depreciação da viatura, diminuição das emissões de gases de efeito estufa, entre outras, conforme apresenta a Figura 2.

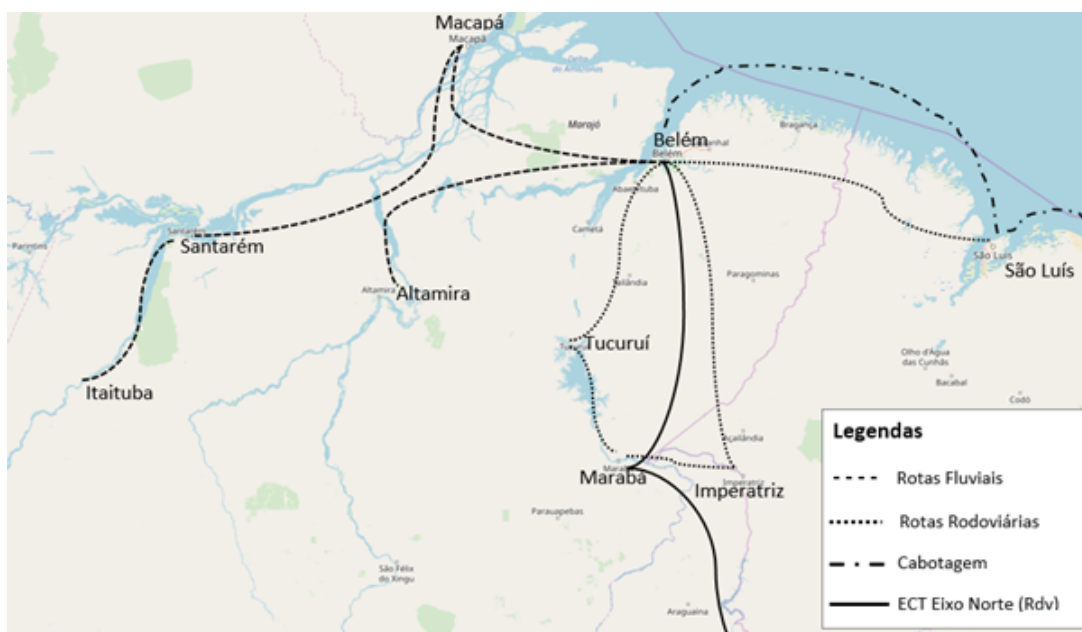


Figura 2 – Rotas de distribuição de suprimentos pelo ECT e cabotagem

Fonte: Os autores (2019).

5 Inserção da cabotagem na 8ª RM

As navegações de interior e a de cabotagem representam uma opção para investimentos sustentáveis em infraestrutura capaz de reduzir o custo médio de transporte da carga nacional, o que acarretaria uma redução dos custos logísticos. Cruz (2007) conclui que a cabotagem é cerca de 20% mais econômico do que os outros modais de transporte, reforçando que é uma alternativa viável de transporte para minimizar os impactos do modo rodoviário sobre o sistema de transporte do país.

Concomitante a isto, segundo Pitz et al. (2017), a distribuição de cargas estratégicas do Exército Brasileiro no “Eixo Norte” realiza a movimentação em duplicidade em um trecho de aproximadamente 1400 km.

O Eixo Norte é a designação da rota realizada pelo ECT, com origem no Rio de Janeiro e com destino às cidades de Juiz de Fora, Brasília e Belém.

Os sistemas de transportes militares são complexos e sujeitos às variações das demandas internas do Exército e das variações climáticas, com elevada imprevisibilidade e dinamismo. Assegurar um nível de serviço adequado, otimizando os recursos disponíveis e contribuindo para a rentabilidade e boa gestão dos recursos públicos são objetivos fundamentais da administração de transportes. Para que ocorra, é necessário haver um planejamento adequado e capacidade de adaptação às mudanças sem perda da rentabilidade da operação. No caso do Exército Brasileiro, com maior eficiência na utilização de recursos financeiros disponibilizados.

Desta maneira, a opção pela utilização da cabotagem para o transporte do “Eixo Norte” ao invés do rodoviário, é atrativa por diversos aspectos. A Tabela 8 mostra as vantagens e desvantagens da utilização da cabotagem pelo Exército para esse suprimento.

Tabela 8 – Vantagens e desvantagens da cabotagem

Vantagens	Desvantagens
Diminuição de custos de transporte; Remanejamento de pessoal contratado;	Processo burocrático para contratação Atribuição nova sem expertise anterior
Aquisição de <i>Know-How</i> nesta modalidade de transporte para diminuir a dependência do modal rodoviário;	Diminuição do controle sobre o material
Diminuição do custo de manutenção de viaturas;	Aumento da incerteza do prazo de entrega e possível ruptura do fluxo logístico
Aumento da eficiência do Estabelecimento Central do Exército (ECT);	Dependência de orçamento da União para as contratações dos serviços terceirizados
Ampliar as opções de uso de modal para o ECT. Unitização da carga no contêiner	

Fonte: Os autores (2019).

A utilização da cabotagem é promissora como forma de minimizar custos e tornar o transporte mais eficiente para Exército Brasileiro. Este setor necessita que sejam eliminados diversos gargalos operacionais, institucionais e de regulamentação para o seu pleno desenvolvimento. Os principais entraves são: a burocracia exigida para trâmite de cargas dentro do país (equiparada com a burocracia para uma exportação e importação); a infraestrutura de embarcações; os altos impostos que incidem sobre o combustível; a falta de integração modal, o custo da praticagem e o custo da tripulação.

Embora haja muitos desafios para serem transpostos, a cabotagem é uma alternativa para o transporte de cargas de longas distâncias, e como é observado na Tabela 9, cresce em ritmo sustentável nesta última década.

Tabela 9 – Desenvolvimento da cabotagem no Brasil.

(Milhões de ton)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total transportado cabotagem	138.985	141.560	147.565	149.197	150.377	156.601	163.141	79.900
Diferença percentual do ano anterior	-	1,85%	4,24%	1,11%	0,79%	4,14%	4,18%	*

Fonte: Elaboração própria, com base em anuário da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2019).

6 Conclusões

A região amazônica é provida de uma vasta malha hidroviária que pode ser melhor utilizada, seja para a navegação de interior, seja para a cabotagem. O modal hidroviário é o mais indicado para transporte de grandes volumes em longas distâncias por oferecer menores custos em comparação ao modo rodoviário.

Embora a existência dessa ampla malha e, mesmo sendo um consenso na literatura científica, não é o que se observa na região amazônica, uma vez que o potencial das hidrovias não vem sendo plenamente utilizado por falta de infraestruturas.

As possibilidades de otimização para o sistema de transportes da região são muitas, contudo, a restrição orçamentária impede a realização de obras vultuosas, necessárias para a sua implementação.

Para diminuir os custos dos transportes sem necessitar aguardar investimentos por parte do Governo Federal, a utilização da cabotagem para distribuição de suprimentos no nível estratégico torna-se uma das opções viáveis para o Exército Brasileiro e, também, relativamente fácil de incluir.

Por fim, como oportunidade de estudos futuros, sugere-se a análise sobre a integração entre as regiões hidrográficas componentes da Amazônia Legal (CMA e CMN) e o incentivo à sua consolidação, haja vista que com a centralização dos transportes de cabotagem, poderão ocorrer a redução dos custos logísticos de transporte do Exército Brasileiro nesses Comandos Militares de Área.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Anuário**. Brasília, DF: Antaq, 2019. Disponível em: web.antaq.gov.br/Anuario/. Acesso em: 23 ago. 2019.

BNDES. **Navegação interior brasileira**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 47, p. [437]-482, mar. 2018. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15380>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 9 jan. 1997. Disponível em: <https://bit.ly/2Z5vKbx>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Manual de transporte para uso nas Forças Armadas**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2013.

BRASIL. Exército. 8º Depósito de Suprimento. **Centro de Operações de Suprimentos: Dados do Transporte modal rodoviário**. Belém: 8º Depósito de Suprimento, 2019b. Informações recebidas por <newtoncarlos99@gmail.com> em 16 ago. 2019.

BRASIL. Exército. **Portaria nº 927, de 1º de agosto de 2016**. Estabelece as condições para o pagamento, no âmbito do Exército Brasileiro, da gratificação de representação de que trata a Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, regulamentada pelo Decreto nº 8.733, de 2 de maio de 2016. Brasília, DF: Secretaria Geral do Exército, 2016.

BRASIL. Exército. **Estudo inicial para a implantação do entreposto logístico em Marabá (HUB Logístico)**. Marabá: 23º Batalhão Logístico de Selva, 20 nov. 2017. 4 p.

BRASIL. Exército. **Manual de campanha: logística militar terrestre**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2018a. EB70-MC-10.238.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Síntese – Setor Aquaviário**. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura, 27 set. 2018b. Disponível em: <https://bit.ly/2Z8C7L4>. Acesso em: 23 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria 023.297/2018-2**. Acórdão 1383/2019 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2019a. Relator: Bruno Dantas, 12 jun. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3fYpRng>. Acesso em : 17 abr. 2020.

CARVALHO, Y. M.; SILVA JÚNIOR, O. S. Otimização da rede de transporte de suprimentos do Exército Brasileiro na região da Amazônia Oriental. In: SIMPÓSIO DE PESQUISA OPERACIONAL E LOGÍSTICA DA MARINHA, 19., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Centro de Análises de Sistemas Navais, 2019.

CNT. **O transporte move o Brasil**: propostas da CNT aos candidatos. Brasília, DF: CNT, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3dBQEo9>. Acesso em: 23 ago. 2019.

CNT. **Investimento em transporte como proporção do PIB cai pelo terceiro ano consecutivo**: Boletim Economia em Foco. Brasília, DF: CNT, 2020. Disponível em: <https://cdn.cnt.org.br/diretorioVirtualPrd/27a8aaa2-f440-4656-be30-e7eecb8b55e3.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

CRUZ, T. R. P. V. **Causas e consequências da limitação da cabotagem no transporte de carga pela costa brasileira**: uma avaliação hierárquica no trecho Manaus-Santos. 2007. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Publicação T.DM-005A/2007.

DORES, P. B.; LAGE, E. S.; PROCESSI, L. D. **A retomada da indústria naval brasileira**. Brasília, DF: BNDES, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3eqpJwy>. Acesso em: 10 jun. 2020.

ECT. Centro de Operações de Transportes. Entrevista concedida a Newton Carlos de Oliveira Portella. Estabelecimento Central de Transportes, Rio de Janeiro, 10 jun. 2019.

IBGE. **Sistema de Contas Nacionais Trimestrais – SCNT**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas>. Acesso em: 13 set. 2020.

PITZ, I. B.; FIACO, R. M. D.; DINIZ, M. V.; LOPES, L. A. S. Análise da cadeia de distribuição de suprimentos militares na amazônia oriental. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA EM TRANSPORTE DA ANPET, 31., Recife, 2017. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpet, 2017.

PORTELLA, N. C. O.; SILVA JÚNIOR, O. S. Transporte multimodal na Amazônia Oriental brasileira, caso da 8ª Região Militar. *In*: SIMPÓSIO DE PESQUISA OPERACIONAL E LOGÍSTICA DA MARINHA, 19., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Centro de Análises de Sistemas Navais, 2019.

TOLEDO, C. A. A. **Organizações Militares Executoras de Transporte (OMET) do exército brasileiro**: capacidades, limitações e integração da execução do transporte nacional frente ao aumento das demandas do exército brasileiro. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

PETROBRAS. **Uma nova frota naval**. Rio de Janeiro, 12 set. 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3hXbIsi>. Acesso em: 10 jun. 2020.

UNITED STATES. US Army Corps of Engineers. **Navigation**. Washington, DC: USACE, 6 jan. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2NmVAm2>. Acesso em: 23 ago. 2019.

UNITED STATES. Department of Transportation. Bureau of Transportation Statistics. **National Transportation Statistics**. Washington, DC: Bureau of Transportation Statistics, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3ex6LEu>. Acesso em: 23 ago. 2019.



Regimentos e Batalhões, Brigadas e Divisões: organização e denominação das unidades militares ocidentais através dos tempos¹


Regiments and Battalions, Brigades and Divisions: organization and denomination of Western military units throughout history

Resumo: O propósito deste trabalho é examinar as origens das denominações e organização das unidades militares no mundo ocidental, bem como das suas subunidades e das grandes unidades que as enquadram. O artigo examina, inicialmente, as origens da organização e denominação das unidades militares ocidentais a partir da criação dos exércitos profissionais no início da Idade Moderna. Em seguida, discute a consolidação dos regimentos e batalhões, a partir do modelo espanhol dos terços e esquadrões de infantaria, e sua evolução para os modelos neerlandês, de Maurício de Nassau, e sueco, de Gustavo Adolfo. Prossegue, discutindo a aplicação desses modelos às unidades de cavalaria e artilharia, e a formação de grandes unidades dos níveis da brigada e da divisão. Finalmente, apresenta o modelo militar ocidental que se consolidou no século XX.

Palavras-chave: Linguagem Militar. Termos Militares. Unidades Militares. Conceitos Militares.

Abstract: The purpose of this paper is to examine the origins of the denominations and organization of military units in the western world, as well as their composing subunits and the larger units that comprise them. The article initially examines the origins of the organization and denomination of Western military units from the creation of professional armies in the early Modern Age. Then, it discusses the consolidation of regiments and battalions, based on the Spanish model of infantry Tercios and Escuadrones, and its evolution into the Dutch model, by Maurice of Nassau, and the Swedish one, by Gustavus Adolphus. It goes on to discuss the application of these models to cavalry and artillery units, and the formation of large units at the brigade and division levels. Finally, it presents the western military model that was consolidated in the 20th century.

Keywords: Military Language. Military Terms. Military Units. Military Concepts.

Fernando Velôzo Gomes Pedrosa 
Exército Brasileiro, Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
velozopedrosa@yahoo.com.br

Recebido: 4 jun. 2020

Aprovado: 23 jul. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1. O autor registra seu agradecimento ao Dr. Adler Homero Fonseca de Castro, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), pelo gentil e preciso assessoramento prestado quanto a aspectos técnicos de armamentos e fortificações.

1 Introdução

O termo “unidade militar” pode ser entendido como um grupamento de forças com uma missão específica de combate ou apoio, enquadrado por uma organização militar mais abrangente. As unidades militares existentes nos exércitos ocidentais modernos são denominadas companhias, esquadrões, baterias, regimentos, batalhões, brigadas e divisões. Mas entende-se que há um escalonamento das formações militares, de acordo com suas dimensões, poder de combate e capacidade de operar com autonomia. De acordo com este entendimento, uma “unidade” é uma formação militar de uma única arma (infantaria, cavalaria, artilharia etc.) ou atividade (logística, ações comandos, operações psicológicas etc.), composta por várias centenas de soldados – em geral, de 500 a 1.000 oficiais e praças – e comandada por um coronel ou tenente-coronel. A “unidade” é, por sua vez, composta por diversas “subunidades”, chamadas companhias, esquadrões ou baterias (dependendo da arma ou especialidade a que pertencem), compostas por cerca de 100 a 200 homens (dependendo de sua natureza) e comandadas por um capitão.

Embora uma “unidade” militar tenha vida própria, certo nível de autonomia administrativa, sua própria bandeira, história e tradições, ela não tem capacidade de operar de forma autônoma, pois carece da multiplicidade de capacidades que só pode ser obtida em estruturas maiores e dotadas de combinação de armas de combate, apoio ao combate e apoio logístico. Este nível de combinação ocorre no nível das “grandes unidades”, que reúnem “unidades” de diversas armas¹ e especialidades, em combinações adequadas ao emprego em operações autônomas. As “grandes unidades” são comandadas por oficiais gerais e podem ser “brigadas” ou “divisões”.

A proposta deste artigo é compreender como surgiram e se consolidaram os modelos de organização e as denominações das unidades militares no mundo ocidental desde o início da Idade Moderna até o século XX. A primeira seção examina as origens da organização das unidades militares ocidentais, a partir do seu primeiro tipo de formação, a companhia medieval. A segunda seção discute o surgimento e a consolidação das unidades militares dos níveis de regimento e batalhão, a partir do modelo espanhol dos terços e esquadrões de infantaria, e sua evolução para os modelos neerlandês, de Maurício de Nassau, e sueco, de Gustavo Adolfo. A terceira seção discute a aplicação desses modelos às unidades de cavalaria e artilharia. A quarta seção traça as origens da formação de grandes unidades dos níveis da brigada e da divisão. A quinta e última seção apresenta o modelo militar ocidental que se consolidou no século XX, em função das experiências das duas guerras mundiais e da Guerra Fria. A conclusão comprova a consolidação de um modelo militar ocidental, caracterizado por uma tipologia compartilhada de armas, unidades e grandes unidades militares, e por uma terminologia comum para designar as unidades militares, a despeito da existência de algumas divergências pontuais. Também constata a crescente complexidade e sofisticação das estruturas organizacionais das forças militares ocidentais, desde sua criação no século XVI, até o final do século XX.

1 Especialidade militar das tropas combatentes de um exército. Podem ser armas de combate aproximado – infantaria e cavalaria e/ou blindados – e armas de apoio ao combate – artilharia, engenharia e comunicações. Os exércitos também possuem unidades de apoio logístico – suprimento, manutenção, transporte, saúde.

2 A companhia medieval

Os primeiros exércitos permanentes europeus surgiram no início da Idade Moderna, a partir de formações militares de origem medieval, as “companhias”. Na Idade Média, o termo “companhia” era empregado para designar um grupo de companheiros em armas liderados por um “capitão” (o cabeça do grupo). O capitão era um homem de certa importância local ou experiência militar, que era comissionado por alguma autoridade superior para recrutar uma companhia de soldados em uma região mais ou menos definida (MCNEILL, 1984, p. 107). Cabia-lhe reunir e liderar a companhia, bem como o privilégio de nomear seus principais auxiliares e desenhar a bandeira que a identificava (PARKER, 2004, p. 29-30). A bandeira era conduzida por um porta-bandeira ou “alferes”, que era o segundo oficial da companhia e eventual substituto do capitão. A Companhia era a unidade básica dos exércitos europeus desde o século XIV (PARKER, 2004, p. 10), mas até o início da Idade Moderna, o termo “companhia” era muito vago. Não tinha um significado preciso em termos de efetivo ou composição da tropa. Podia referir-se a tropas de infantaria ou de cavalaria indistintamente, e reunir muitas centenas ou apenas uns poucos soldados; podia incluir aleatoriamente cavaleiros, escudeiros, homens-de-armas e arqueiros e besteiros.²

3 Regimentos e Batalhões

Até as primeiras décadas do século XVI, não havia qualquer escalão militar acima das “companhias”, e estas subordinavam-se diretamente ao chefe do exército (MCNEILL, 1984, p. 107-108). As companhias de cavalaria tinham efetivos muito menores que as de infantaria, tendo em vista o custo de aquisição e cuidados com as montarias, bem como a perda de importância das forças montadas no final da Idade Média. Ao longo do século XVI, os efetivos de uma companhia de infantaria europeia variava de 150 a 300 homens, enquanto as companhias de cavalaria reuniam cerca de 60 a 80 cavaleiros ou menos.

Ao longo dos séculos XVI e XVII, surgiram expressões como “regimento”, “terço”, “batalhão” e “esquadrão”, para se referirem a unidades militares que reuniam diversas companhias. O uso da palavra “regimento” no sentido de unidade de um exército teria sido registrado pela primeira vez na França na década de 1550, e indicava uma unidade colocada sob o comando de um coronel (RÉGIMENT, c2012). Os modernos exércitos permanentes europeus surgiram durante o processo de consolidação dos Estados ao longo do século XV e XVI, como forma de afirmar a autoridade real diante das ameaças e dos desafios representados pelos senhores feudais, protegidos pelas muralhas de seus castelos e contando com pequenos exércitos privados. Em 1444, Carlos VII da França criou as primeiras forças regulares de um Estado da Europa Ocidental, as *compagnies d'ordonnance*, a fim de reprimir os ataques e saques dos bandos armados de mercenários desempregados. Mas ao contrário da prática medieval de contratar capitães mercenários que se encarregariam do recrutamento e do pagamento dos soldados, a Coroa se reservava o direito de nomear todos os capitães, definir o número de soldados e seu local de aquartelamento. Todos os oficiais e soldados seriam pagos pela Coroa, caracterizando uma força permanente e profissional (HOWARD,

2 Sobre a variedade de efetivos de uma “companhia” de soldados na Idade Média, ver Ayton (2017).

1997, p. 30-31). O êxito desse modelo permitiu que, no começo do século XVII, companhias de ordenanças fossem reunidas sob o comando – ou “regimento” – de um coronel. Este modelo de origem francesa difundiu-se na maioria dos países europeus, bem como o nome de “regimento” para designar unidades comandadas por um coronel e compostas por várias companhias.

Mas a Espanha precedera a França na organização de unidades de infantaria de grande porte. Até o início do século XVI, as companhias só eram reunidas, de maneira improvisada, para a realização de expedições ou campanhas militares. Mas, em 1536, o Imperador Carlos V expediu uma ordenança que dava organização regular ao exército espanhol na Itália. Na ocasião, foram organizados três *Tercios* de tropas espanholas, cada um reunindo certo número de companhias e comandado por um mestre-de-campo – grau hierárquico correspondente a coronel de infantaria (ESPAÑA, 2017).

Ao longo da história europeia, os efetivos dos regimentos de infantaria variaram de algumas centenas a mais de três mil homens. Os regimentos de cavalaria sempre tiveram efetivos menores que os de infantaria, tendo em vista os custos de aquisição e manutenção de grande número de animais. O menor efetivo dos regimentos de cavalaria também resultava do fato de que, à força do homem montado, somavam-se a velocidade, a força e o porte de um animal de cerca de 500 quilos. De uma maneira geral, desde a Idade Moderna até a introdução de veículos motorizados, os regimentos de cavalaria eram compostos por algumas centenas de cavaleiros, raramente chegando a mil homens. Esta diferença de efetivos entre as unidades de infantaria e as de cavalaria era recorrente em todos os exércitos ocidentais e se reproduziu quando a arma de cavalaria adotou os veículos blindados e carros de combate³ no começo do século XX. Neste caso, veículos de grande poder de fogo podiam ser operados por pequenas guarnições de homens, mas com enorme poder letal.

Entre os séculos XVI e XVII, os efetivos dos terços espanhóis e dos regimentos de infantaria europeus eram bastante flexíveis. Idealmente, cada uma de suas companhias deveria ter entre 200 e 300 homens, entre mosqueteiros/arcabuzeiros e piqueiros.⁴ Assim, o efetivo de um terço ou regimento de infantaria organizado com 10 companhias deveria ser de cerca de 2.000 a 3.000 homens. Na prática, os efetivos eram menores. Os três terços espanhóis empregados nos Países Baixos em maio de 1571, organizados com 10 e 11 companhias, tinham efetivos médios de 1.611 homens (PARKER, 2004, p. 233-235).

O terço espanhol, assim como o regimento, era uma unidade mais administrativa do que tática (PARKER, 2004, p. 10). Cuidava do recrutamento, instrução, pagamento, disciplina etc. Para o combate, o terço (ou regimento) formava uma unidade tática compacta, que combinava armas de estocada (piques)⁵ e de fogo (arcabuzes e mosquetes),⁶ sob o comando do sargento-

3 Veículo pesadamente blindado, dotado de lagartas e armado com canhão de grosso calibre e metralhadoras.

4 Soldados armados com piques.

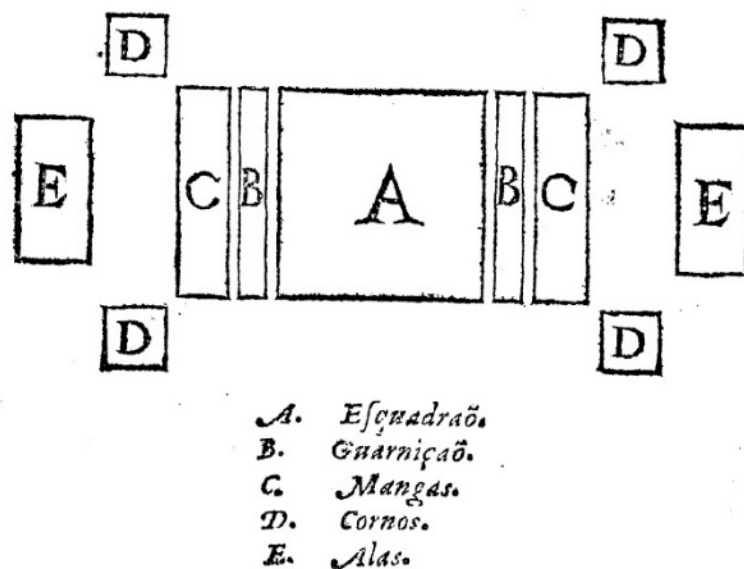
5 O pique era uma lança longa usada pela infantaria desde o final da Idade Média até o início do século XVIII. Seu comprimento variava muito, dependendo do lugar e da época. Em 1536, o capitão espanhol Diego de Salazar anotou que o pique media nove “codos” – cerca de 4,5 metros (SALAZAR, 1590, p. 21v).

6 Os arcabuzes foram as primeiras armas de fogo portáteis, criadas na segunda metade do século XV. Eram armas longas, acionadas por uma mecha em brasa. Os mosquetes foram uma evolução dos arcabuzes, surgida no começo do século XVI. Os mosquetes eram mais longos e mais pesados do que os arcabuzes, e tinham maior poder de penetração em armaduras (CHASE, 2008, p. 61).

-mor,⁷ que deveria ser um oficial bastante experiente. Esta unidade era chamada esquadrão, mas em alguns países, como a França, era chamado de batalhão (Cf. ALCAZAR Y ZUÑIGA, 1703; PAVE, 1548). Cabia ao sargento-mor o cálculo das fileiras e colunas, a formação do esquadrão ou batalhão e sua condução em combate.

As Figuras 1 e 2, extraídas do livro *Arte militar*, publicado em 1612 pelo português Luis Mendes de Vasconcelos, mostram, esquematicamente, uma força de infantaria disposta “em batalha”. Na Figura 1, pode-se ver um esquadrão (A) formado em dispositivo quadrangular ao centro da “batalha”. O esquadrão, composto exclusivamente por piqueiros, é ladeado por “guarnições” (B) e “mangas” (C) de mosqueteiros, e “alas” de cavalaria (E). Nos ângulos do dispositivo, posicionam-se quatro “cornos”, também compostos por mosqueteiros (D). A Figura 2 mostra um terço de 3.000 homens formado em batalha. Ao centro do dispositivo, vê-se o esquadrão de piqueiros (p), tendo cornos de mosqueteiros nos quatro ângulos (o). No centro do esquadrão veem-se as bandeiras (b), correspondentes às 10 companhias do terço. Idealmente, um esquadrão ou batalhão de infantaria deveria ter de 800 a 1.000 homens (ALCAZAR Y ZUÑIGA, 1703, p. 4), mas os manuais militares da época apresentavam orientações para a formação de esquadrões que podiam variar de 100 a 10.000 homens (Cf. CARRION PARDO, 1595; VASCONCELOS, 1612).

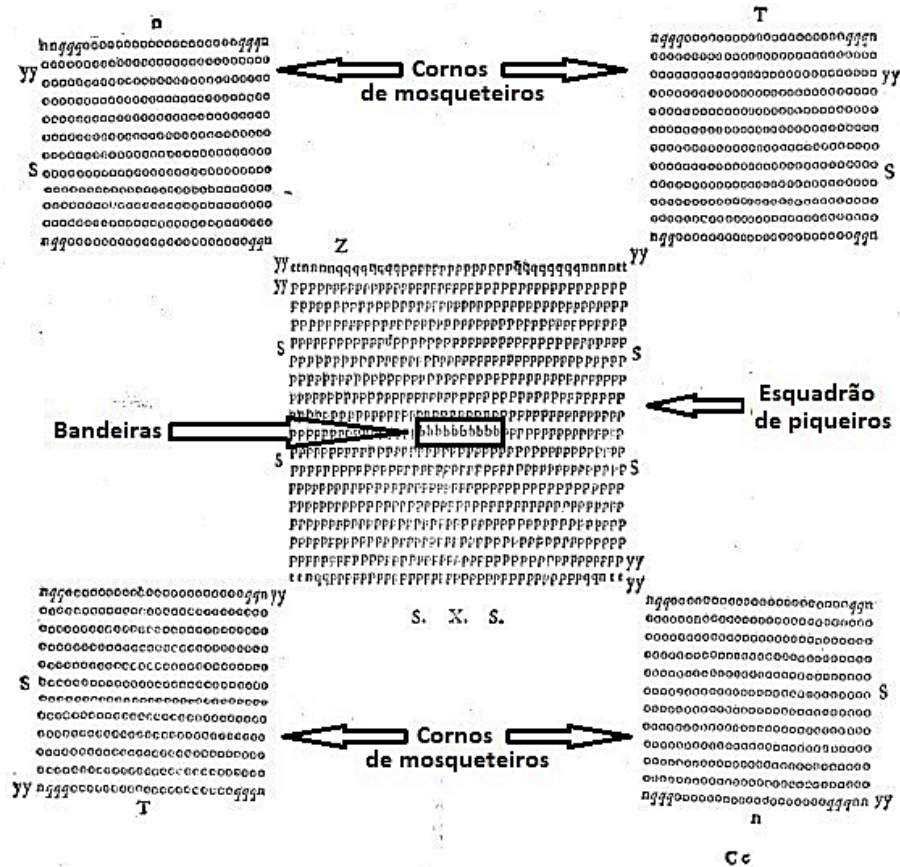
Figura 1 – Força de infantaria do século XVII disposta para o combate.



Fonte: Vasconcelos (1612, p. 109).

7 O título ou grau hierárquico de “sargento-mor” consolidou-se mais tarde em sua forma abreviada como “major”, e não tem correspondência com a atual figura do sergeant major dos exércitos de tradição anglo-americana. O sargento-mor era um oficial superior subordinado diretamente ao coronel comandante do regimento, enquanto o sergeant major é um praça da categoria dos sargentos.

Figura 2 – Terço de 3.000 homens formado em batalha.



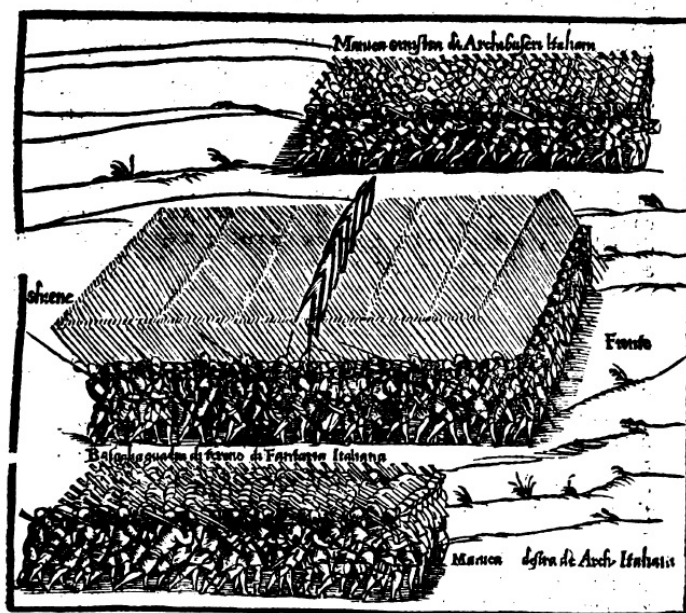
Fonte: Vasconcelos (1612, p. 150-151), com legendas explicativas minhas.

A palavra esquadrão tem origem italiana – *squadrone* –, com o sentido de uma grande *squadra* – grupo de soldados formados em quadrilátero. Seu significado mais conhecido, e que se consolidou com o passar do tempo na terminologia militar ocidental, é o de uma subunidade de um regimento de cavalaria. Mas nos séculos XVI e XVII, significava uma tropa de infantaria formada em dispositivo quadrado e armada com piques, destinada a resistir ao choque do inimigo, como as antigas falanges gregas (SQUADRA, c2004-2008; SQUADRONE, c2004-2008). O termo batalhão também vem do idioma italiano – *battaglione* – e originalmente indicava uma unidade composta por diversas *battaglia*, que era um dos nomes dados às companhias na Itália do início da Idade Moderna (BATTAGLIONE, c2004-2008). A imprecisão conceitual e multiplicidade vocabular é uma característica do período de surgimento e consolidação das instituições militares modernas. Na literatura militar da época, observa-se a tendência ao uso indistinto dos termos regimento, batalhão e esquadrão para se referir a uma unidade de infantaria comandada por um coronel e composta por várias companhias. E, dependendo do país ou região da Europa, a “companhia” podia ser chamada “bandeira” ou “batalha”.⁸

⁸ Como ilustração desta imprecisão, ver Feio (2018).

Ao longo do século XVI e início do XVII, assim como o terço ou regimento, a companhia tinha funções predominantemente administrativas. O esquadrão de infantaria e seus órgãos acessórios – mangas, cornos etc. – eram as unidades táticas e principais atores das ações de combate. Quando um terço ou regimento tomava o dispositivo de combate, os piqueiros de todas as companhias eram reunidos para formar o esquadrão, enquanto os arcabuzeiros e mosqueteiros eram empregados para formar os cornos e mangas, independentemente de suas companhias. O papel principal era desempenhado pelo sargento-mor. Cabia-lhe analisar o terreno, o inimigo e o número de homens disponíveis em sua unidade, a fim de escolher a formação mais adequada e calcular o número de fileiras e colunas de cada um dos elementos de sua “batalha”, bem como dirigir a tomada do dispositivo e a condução do combate. Nesta tarefa, era auxiliado pelos capitães das companhias e seus sargentos. A experiência militar e a capacidade de calcular rapidamente o número de fileiras e colunas era o principal atributo do sargento-mor. Para o cálculo do dispositivo, o sargento-mor podia usar uma série de fórmulas matemáticas, mas também lançar mão de tabelas disponíveis nos principais tratados militares da época (Cf. FEIO, 2018; VALLE, [1521]).⁹ A mistura de companhias na organização de uma batalha de infantaria pode ser observada na Figura 3. Nela, vê-se um regimento italiano composto por oito companhias, identificadas pelas oito bandeiras desfraldadas no centro do compacto batalhão de piqueiros, que avança ladeado por duas mangas de arcabuzeiros.

Figura 3 – Regimento do século XVI em formação de combate com um batalhão de piqueiros e duas mangas de arcabuzeiros.

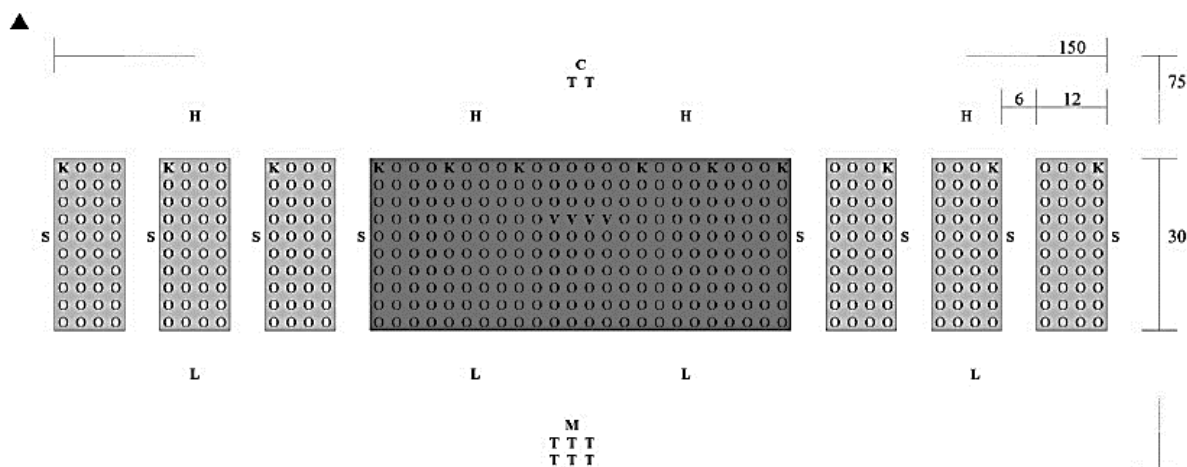


Fonte: Ferretti (1568, p. 73).

⁹ Sobre o papel central do sargento-mor como a alma que move o esquadrão, ver Alcazar y Zuñiga (1703, p. 6); sobre o papel dos capitães das companhias como meros auxiliares do sargento-mor na constituição do esquadrão, ver Melo (1744, p. 275-277). As fórmulas e tabelas de cálculo de fileiras e colunas dos esquadrões podem ser encontradas, entre outros títulos, em Melo (1744), Carrion Pardo (1595) e Vasconcelos (1612).

Ao longo do século XVII, o aperfeiçoamento das armas de fogo permitiu que as unidades de infantaria europeias aumentassem a proporção das armas de fogo em relação aos piques, favorecendo a redução dos efetivos dos regimentos e terços de infantaria. Durante a Guerra dos 80 Anos contra a Espanha (1568-1648), Maurício de Nassau, Príncipe de Orange,¹⁰ reformou a infantaria neerlandesa entre 1585 e 1620, a fim de adotar unidades de combate de cerca de 500 homens, chamadas “divisões” ou “meios-regimentos”. Cada regimento neerlandês deveria ser subdividido em dois “meios-regimentos” (PUYPE, 1997, p. 69-112). A razão entre piqueiros e arcabuzeiros/mosqueteiros no meio-regimento foi equalizada em 240 de cada. Para obter o máximo de vantagem do poder de fogo dos arcabuzes e mosquetes, o dispositivo de combate dos meios-regimentos neerlandeses passou a ser mais largo e menos profundo, com apenas 10 fileiras, em vez das dezenas de fileiras que chegavam a ser necessárias para compor um esquadrão espanhol. Três a quatro desses meios-regimentos eram reunidos para formar uma “brigada” de 1.500 a 2.000 homens, que combatia de forma articulada e mais flexível do que os enormes “esquadrões” maciços de 1.000 a 3.000 homens da infantaria espanhola (GROOT, 2017). A Figura 4 mostra o dispositivo de combate de um meio-regimento de infantaria neerlandês de 500 homens formado em 10 fileiras. O bloco mais escuro indica os 240 piqueiros; os mais claros indicam os 240 mosqueteiros e arcabuzeiros. Ao centro do bloco de piqueiros, veem-se as bandeiras (V) das quatro companhias que compõem o meio-regimento. O coronel (C) e os capitães das companhias (H) posicionam-se à frente da tropa. Os tenentes das companhias (L) e o segundo em comando (tenente-coronel ou sargento-mor) (M) formam à retaguarda.

Figura 4 – Dispositivo de combate de um meio-regimento de infantaria neerlandês.



Fonte: Groot (2017, p. 17).

10 Não deve ser confundido com seu primo mais jovem, o Conde João Maurício de Nassau-Siegen, que governou o Brasil holandês entre 1637 e 1644.

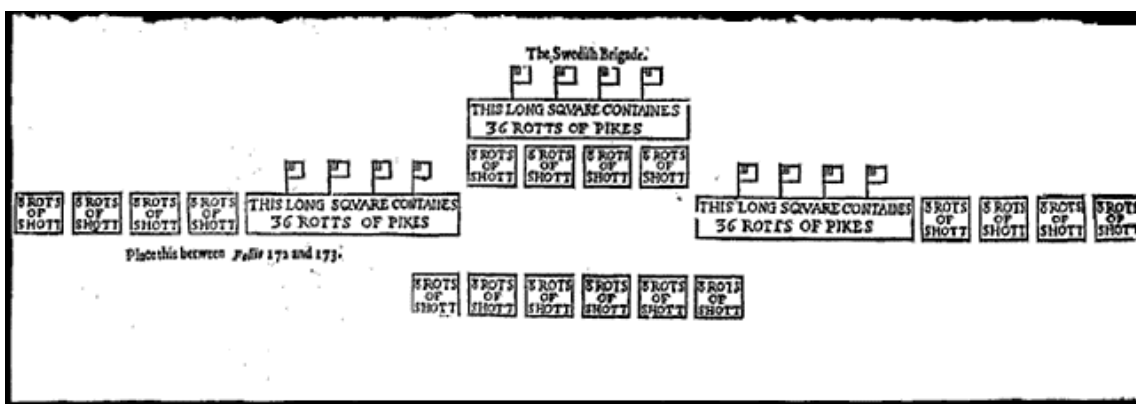
Os desafios militares representados pela Guerra do 30 Anos (1618-1648), levaram outras potências europeias a acompanhar e aperfeiçoar o modelo neerlandês. Na Suécia, o Rei Gustavo Adolfo (r. 1611-1632) introduziu uma série de aperfeiçoamentos que deram ao Exército Sueco feições completamente diferentes do modelo espanhol, que ainda era hegemônico na Europa. A primeira delas foi o estabelecimento de um sistema de conscrição rigorosamente executado, o que permitiu um fluxo permanente de soldados para as fileiras dos seus regimentos (BRZEZINSKI, 1991).

A unidade básica do Exército de Gustavo Adolfo era o Regimento de Infantaria. Segundo a organização estabelecida por ele em 1621, um regimento de infantaria deveria ter o efetivo de 1.156 homens, organizados em oito companhias de 142 soldados. O aumento do volume de fogo das armas leves permitiu-lhe diminuir o número de piqueiros em relação aos mosqueteiros. Até 1620, a infantaria espanhola tinha uma razão de 3:2 entre piqueiros e arcabuzeiros. Nos exércitos espanhol e holandês de 1620, a razão entre piqueiros e mosqueteiros havia diminuído para 1:1. Gustavo Adolfo reduziu-a para 3:4 (GROOT, 2017, p. 36). O regimento teria um total de 432 piqueiros e 576 mosqueteiros em suas fileiras (BRZEZINSKI, 1991, p. 8). Mas, como os regimentos e companhias eram organizações predominantemente administrativas, para o combate, os suecos organizavam grupamentos de forças temporários – os esquadrões e as brigadas de três a quatro esquadrões. Os esquadrões suecos, organizados com 504 soldados, eram semelhantes aos meios-regimentos neerlandeses concebidos por Maurício de Nassau (THE SWEDISH..., 1632). Em tese, cada regimento poderia formar dois esquadrões, se estivesse com seu efetivo completo. Por isto, a formação de uma brigada de três esquadrões exigia a reunião de pelo menos dois regimentos.

A maior letalidade dos novos mosquetes também permitiu que as formações de infantaria fossem ainda menos profundas. O exército de Gustavo Adolfo passou a adotar a profundidade de seis fileiras, no lugar das 10 do exército neerlandês. Para o combate, cada esquadrão de infantaria desdobrava-se em um bloco de piqueiros e quatro “pelotões” de mosqueteiros, todos com seis fileiras de profundidade. O bloco de piqueiros era composto por 216 homens formados em 36 filas (*rotts*). Cada um dos quatro “pelotões” de 48 mosqueteiros formava em oito filas. Os mosqueteiros restantes do esquadrão eram reunidos à sua retaguarda ou à retaguarda de brigada, também formados em dois pelotões, como uma reserva de fogo, a ser empregada a critério do comandante do esquadrão ou da brigada (BARRIFFE, 1661 apud BLACKMORE, 2012, p. 70-71). A Figura 5 mostra a formação de uma brigada sueca, organizada com três esquadrões de infantaria, todos compostos por quatro companhias, que podem ser identificadas pelas quatro bandeiras reunidas em cada bloco de piqueiros. O esquadrão central está formado com os pelotões de mosqueteiros à retaguarda do bloco de piqueiros. Os esquadrões das alas direita e esquerda formam com os blocos de piqueiros em posição mais central, protegidos pelos pelotões de mosqueteiros, de se colocam em posições externas. À retaguarda do dispositivo da brigada, veem-se seis pelotões de mosqueteiros, dois oriundos de cada esquadrão.

Em relação às armas de fogo de infantaria, Gustavo Adolfo diminuiu o calibre dos mosquetes, a fim de torná-los mais leves e dispensar as forquilhas de apoio. O aligeiramento dos mosquetes permitiu aos suecos abandonar os arcabuzes, padronizando as armas de fogo da infantaria. Para facilitar e agilizar o carregamento das armas e aumentar a cadência de tiro dos mosqueteiros, o Rei sueco introduziu o cartucho de papel, que trazia a bala e a carga de pólvora no mesmo invólucro (FULLER, 1998, p. 98).

Figura 5 – Formação de uma brigada sueca, organizada com três esquadrões de infantaria.



Fonte: Blackmore (2012, p. 71).

A despeito dos evidentes desenvolvimentos militares ocorridos no século XVII nos Países Baixos e na Suécia, vê-se que as organizações militares básicas dos exércitos europeus seguiam sendo o regimento e a companhia, consolidados no século XVI. Da mesma forma, suas funções continuavam sendo basicamente administrativas. Regimentos e suas companhias forneciam os homens e estrutura de comando para a constituição das unidades táticas que eram formadas para o combate. Não havia sequer um nome de uso comum para essa unidade tática – podia ser chamada de esquadrão, batalhão, meio-regimento ou divisão. Observa-se também o surgimento do “pelotão”, como a subunidade tática de um esquadrão ou batalhão. No seu surgimento, o pelotão não correspondia necessariamente a uma companhia e tampouco era uma de suas subdivisões. Era um agrupamento de algumas dezenas de homens, formados para fazer fogo de mosquete em salvas (BLACKMORE, 2012, p. 70).

O final do século XVII assistiu a adoção generalizada dos fuzis de pederneira¹¹ e das baionetas pelos exércitos europeus. Isto resultou no abandono dos piques e na padronização do armamento das unidades de infantaria (MCNEILL, 1984, p. 141-142). No início do século XVIII as unidades de infantaria dos exércitos europeus estavam armadas com fuzis de pederneira dotados de baionetas, o que simplificava seu emprego tático e lhes permitia defender-se da ação da cavalaria, empregando formações em quadrado, nas quais todos os soldados eram capazes de fazer fogo de fuzis e empregar suas baionetas como armas de estocada.

O século XVIII também assistiu à padronização das unidades e subunidades dos exércitos. Como observou um escritor militar coetâneo, a organização geral dos exércitos europeus era “quase universalmente a mesma – companhias, batalhões, regimentos, brigadas, divisões, alas, linhas” (DUNDAS, 1788, p. 55). Na infantaria, consolidara-se o regimento como unidade básica dos exércitos. Mesmo o exército espanhol seguiu a tendência geral europeia após o encerramento ruinoso da Guerra dos 80 Anos em 1648 e o declínio do modelo dos seus *tercios* e esquadrões. Em

11 A palavra “fuzil” designava a peça de aço com ranhuras que, percutida por uma peça de sílex (ou pederneira), produzia faíscas para a deflagração da pólvora. Nas línguas latinas, o termo fuzil acabou servindo para designar o mosquete de pederneira e, por extensão, as armas de fogo longas de emprego militar.

1714 a Coroa espanhola transformou seus terços de infantaria em regimentos, subdivididos em batalhões e estes em companhias (MARTÍNEZ DE MERLO, 2017, p. 185).

Conforme o modelo militar europeu do século XVIII, o regimento de infantaria empregava o batalhão como sua unidade tática de combate. Seguiu havendo, entretanto, certa indefinição entre os termos regimento e batalhão. Regimentos com efetivos reduzidos formavam apenas um batalhão. Regimentos de efetivos maiores eram organizados em múltiplos batalhões. Os regimentos eram constituídos por um número variável de companhias, que não eram suas subunidades táticas. Em combate, as companhias formavam uma ou mais subunidades táticas denominadas pelotões, constituídas por algumas dezenas de homens. Este é o modelo encontrado nos regulamentos militares dos principais países ocidentais do período (Cf. ESPAÑA, 1768, p. 2; UNITED STATES, 1779, p. 8; FRANCE, 1776, p. 85-87; UNITED KINGDOM, 1795, p. 82; SCHAUMBOURG LIPPE, 1794, p. 2-3).

4 Cavalaria e Artilharia

As unidades de cavalaria haviam passado por um processo semelhante de organização e padronização. No início da Idade Moderna, a cavalaria europeia era uma reserva da aristocracia, e organizava-se em unidades bem menores do que as de infantaria. Até o início do século XVII, a unidade básica da cavalaria europeia era companhia. Para emprego em combate, a cavalaria formava uma unidade tática chamada de esquadrão pelos franceses e de batalhão pelos espanhóis e seus seguidores. Esse esquadrão ou batalhão não tinha constituição fixa, podendo ser organizado com os efetivos de uma ou mais companhias de cavalaria – algo entre 75 e 200 cavaleiros (PRIORATO, [166-]). Em meados do século XVII, as companhias de cavalaria passaram a ser reunidas em regimentos, primeiro pelos franceses e logo pelos espanhóis (PARKER, 2004, p. 16-17, p. 235). O declínio do modelo militar espanhol fez com que se consolidasse o termo esquadrão para as subunidades táticas dos regimentos de cavalaria. Segundo esse modelo, cada esquadrão seria formado pela reunião de duas companhias, de maneira que um regimento de cavalaria composto por oito companhias poderia desdobrar quatro esquadrões em combate. Assim, da mesma forma como acontecia na infantaria, o regimento de cavalaria organizava-se para o combate compondo suas subunidades táticas com os efetivos fornecidos por suas companhias, cujas funções eram basicamente administrativas. Mas diferentemente da infantaria, na qual as companhias transformavam-se em pelotões de combate, cada um comandado por seu capitão, as companhias de cavalaria eram amalgamadas numa subunidade maior – o esquadrão – que era comandado pelo capitão mais antigo.

A organização da artilharia em unidades passou por um processo mais lento. No início da Idade Moderna, a artilharia era considerada mais um ofício mecânico do que uma atividade militar. Normalmente, o comandante da artilharia era um nobre ou um soldado experiente, mas, até o século XVI, os artilheiros e bombardeiros eram artífices civis contratados pelos exércitos em campanha. O transporte dos canhões e sua palamenta¹² também ficava a cargo de civis contratados como carreteiros e condutores de bestas de carga. Até o começo do século XVII, a artilharia era

12 Conjunto dos petrechos necessários ao serviço de uma boca-de-fogo.

majoritariamente destinada ao ataque e à defesa de posições fortificadas. Os canhões e suas carretas eram muito pesados, e sua movimentação no campo de batalha era quase impossível (MANUCY, 1949, p. 7-8).

Durante a Guerra dos 30 Anos, Gustavo Adolfo criou uma artilharia de campanha¹³ mais leve e móvel, dotada de canhões mais curtos e carretas mais leves, capazes de serem manobradas no campo de batalha. Também organizou a artilharia em três tipos: de sítio, dotada de canhões pesados; de campanha, mais móvel, equipada com canhões mais leves; e regimental, equipada com canhões pequenos, entregues aos regimentos de infantaria (FULLER, 1998, p. 98-99). Durante o reinado de Luís XIV (r. 1643-1715), o ministro da guerra Marquês de Louvois promoveu uma ampla reforma do Exército Francês, que incluiu a organização de um Regimento de Artilharia em 1671 (MANUCY, 1949, p. 8). Esta teria sido a primeira unidade de artilharia com caráter militar. Outros países seguiram o modelo francês, organizando companhias e regimentos de artilharia (DUNCAN, 1879; ESPAÑA, 1710).

Desde a Idade Média, os mestres artilheiros reuniam “baterias” de canhões, ou seja, conjuntos de peças de artilharia empregadas para “bater” muralhas de fortificações ou outros tipos de alvos. Inicialmente, o número de canhões de uma bateria era bastante variável, e dependia da disponibilidade de canhões e do alvo a ser batido. Com o decorrer do tempo, as baterias passaram a ser compostas por seis a doze bocas de fogo. Após a criação de unidades de artilharia, as baterias passaram a ser guarnecidas e operadas por companhias de artilheiros e bombardeiros. Mas não havia uma correspondência direta entre uma bateria e uma companhia de artilharia. Uma bateria de muitas bocas de fogo poderia exigir o efetivo de mais de uma companhia para sua operação. De forma inversa, uma mesma companhia poderia guarnecer mais de uma bateria de poucas peças. Baterias mistas de canhões, morteiros e obuseiros poderiam exigir pessoal de diferentes companhias especializadas – companhia de artilheiros, que operava canhões, e companhia de bombardeiros, que operava obuseiros e morteiros.¹⁴ Somente ao longo do século XIX, o termo bateria foi substituindo o termo companhia para designar as subunidades dos regimentos de artilharia.

Os regimentos de artilharia também foram subdivididos em unidades táticas de emprego do mesmo nível dos batalhões de infantaria. O Exército Francês usava o termo “grupo” para designar as unidades táticas dos regimentos de artilharia. Um grupo de artilharia reunia certo número de baterias sob o comando de um oficial superior. No Exército Britânico, o Real Regimento de Artilharia foi subdividido em dois batalhões em 1757. Em 1859, estas unidades táticas passaram a ser chamadas de “brigadas” (DUNCAN, 1879, p. 169-171). Mas designar como “brigada” uma unidade do nível de batalhão causava alguma confusão. Por isto, em 1938, as unidades táticas da artilharia britânicas do nível de batalhão passaram a ser chamadas “regimentos”. Ou seja o regimento administrativo de artilharia britânico é subdividido em diversas unidades táticas também chamadas regimentos.

13 A artilharia de campanha destina-se a apoiar, pelo fogo, as unidades de combate aproximado (infantaria e cavalaria). Difere da artilharia de posição, que guarnece fortes e fortalezas, e da artilharia de sítio, destinada ao assédio e derrocamento de fortificações.

14 Os canhões são peças de artilharia cujos tubos são longos e disparam projéteis de alta velocidade em trajetória tensa. Os obuseiros têm tubo mais curto e disparam projéteis de baixa velocidade em trajetória parabólica, para atingir o alvo em curva descendente abrupta. Os morteiros são peças de artilharia de tubo bastante curto, destinados a lançar bombas e granadas em trajetórias muito curvas, maiores do que 45°.

As Guerras Napoleônicas ofereceram o ambiente adequado para a consolidação de um modelo militar ocidental. Neste modelo, a infantaria era organizada em unidades de linha (ou pesadas), destinadas ao combate em ordem unida, e unidades de infantaria ligeira, que eram empregadas em ordem dispersa para ações de escaramuça e esclarecimento da frente. Normalmente, a infantaria de linha era organizada em regimentos de múltiplos batalhões, enquanto as unidades ligeiras – caçadores, atiradores e rifleiros¹⁵ – eram organizadas em batalhões independentes. Os regimentos de infantaria tinham efetivos previstos que variavam de 1.500 a 4.000 homens, enquanto os efetivos tabelares dos batalhões variavam de 500 a 1.000 homens. Deve-se ressaltar, entretanto, que estes efetivos raramente eram alcançados. Na cavalaria, havia regimentos de cavalaria pesada e ligeira, com denominações pitorescas mas pouco precisas em termos de suas funções – hussardos, ulanos, couraceiros, dragões, caçadores a cavalo etc. Independentemente da sua especialidade ou denominação, os regimentos de cavalaria eram subdivididos em esquadrões, cada um constituído pela reunião de duas companhias. Os efetivos teóricos dos regimentos maiores podiam chegar a mais de mil homens, mas os efetivos reais, em geral, ficavam em torno dos 500 cavaleiros, organizados em dois a quatro esquadrões. Na maioria dos exércitos europeus, a artilharia era organizada em regimentos, mas era empregada por baterias, compostas por cerca de 60 a 120 homens, organizados em uma ou duas companhias, que guarneciam e operavam cerca de seis a 12 bocas de fogo (MCNAB, 2009).

5 Brigadas e Divisões

A palavra “brigada” passou a integrar o vocabulário militar de forma permanente a partir da sua adoção por Maurício de Nassau para designar uma formação de infantaria composta por três ou quatro meio-regimentos de infantaria. Desde sua criação, a brigada caracteriza-se por certa superposição com o escalão regimento. Segundo a organização concebida por Nassau, a brigada era uma unidade tática temporária que concorria com o regimento. Como cada regimento neerlandês era composto por dois meio-regimentos, era necessário reunir dois regimentos para compor uma brigada. Caso os regimentos estivessem muito desfalcados, seria necessário usar os efetivos de mais regimentos. Por outro lado, a brigada não era composta por regimentos, mas por suas unidades táticas – os meio-regimentos. Em geral, a brigada era comandada pelo coronel com maior precedência militar dentre os comandantes dos regimentos reunidos para a compor (BRZEZINSKI, 1991). Esta superposição reflete-se até hoje no nível hierárquico dos oficiais que comandam as brigadas no mundo ocidental. Dependendo do país, o comando das brigadas pode ser exercido por um general-de-brigada¹⁶ ou por um coronel.

Até a Guerra dos Sete Anos, os exércitos europeus não tinham qualquer formação militar superior à brigada. Os exércitos marchavam em uma ou duas colunas densas, e os regimentos e brigadas eram disposto para a batalha em uma ou duas linhas. A formação das linhas de batalha implicava no movimento lateral das forças, à medida que a coluna chegava ao campo de batalha, o

15 Os atiradores e rifleiros eram tropas de infantaria usadas como atiradores de elite em combate disperso. Os rifleiros eram dotados de rifles, ou seja, fuzis ou carabinas de cano raiado, mais precisos do que os fuzis de cano liso.

16 Nos países de tradição militar anglo-germânica, “brigadeiro-general” ou, simplesmente, “brigadeiro”.

que era uma operação demorada e difícil de ser controlada. Em 1760, o marechal francês Victor-François de Broglie publicou sua *Instruction pour l'Armée du Roi*, na qual estabelecia a organização do exército em diversas “divisões”, que marchariam de forma independente por caminhos paralelos, abreviando o tempo de chegada ao campo de batalha e a tomada de dispositivo. Cada divisão deveria ser composta por quatro brigadas, e cada ala de cavalaria também formaria uma divisão (DE BROGLIE, 1760). Essa medida foi concebida para agilizar a tomada do dispositivo, mas, uma vez no campo de batalha, as divisões eram dissolvidas e o combate era conduzido de forma tradicional em linhas (TELP, 2005, p. 19). Finalmente, durante as Guerras da Revolução Francesa (1792-1801), o Ministro da Guerra Lazare Carnot formalizou a criação das divisões como grandes unidades de combate (SCHNEID, 2015). Foram organizadas divisões de infantaria e de cavalaria, constituídas por brigadas ou regimentos das armas correspondentes. Cada divisão contava com algumas baterias de artilharia, para prover seu próprio apoio de fogo, e era comandada por um general-de-divisão.¹⁷ O sistema divisionário dava grande flexibilidade de emprego ao comandante do exército, permitindo-lhe marchar em múltiplas colunas, cada uma com seus próprios meios de apoio de fogo e transporte. O emprego de divisões também permitia maior descentralização das ações de combate, principalmente em exércitos de grandes efetivos.

6 A Organização Militar Ocidental no século XX

A organização divisionária e regimental era um modelo adotado pela maioria dos exércitos ocidentais na primeira metade do século XX. Em linhas gerais, os exércitos eram compostos por divisões de infantaria e divisões de cavalaria, que eram reunidas em “corpos de exército”, para emprego em operações de grande vulto. As tropas de infantaria eram organizada em unidades de dois níveis: o regimento e o batalhão. Os regimentos de infantaria eram comandado por um coronel, e compunham-se de três a quatro batalhões, cada um comandado por um major. Os efetivos dos regimentos de infantaria eram de cerca de 3.000 a 4.000 homens. Ao longo do século XIX, o regimento passara a ser uma unidade tática com autonomia administrativa, tendo os batalhões como suas unidades táticas de combate. No começo do século XX, os batalhões eram organizados com três a quatro companhias comandadas por capitães. Os exércitos também contavam com batalhões de infantaria autônomos – não subordinados a regimentos. Esses batalhões independentes eram normalmente unidades de infantaria ligeira (caçadores), comandados por tenentes-coronéis. A cavalaria estava organizada em regimentos, cujas subunidades eram seus esquadrões, comandados por capitães. De forma semelhante à infantaria, os regimentos de artilharia eram compostos por duas a três unidades táticas chamadas “grupos”, “batalhões” ou “brigadas”, dependendo de cada exército. Estas unidades, por sua vez, eram compostas por duas a quatro baterias de quatro a seis bocas-de-fogo.

Esta era a organização “continental”, pois diferia do “sistema regimental britânico” consolidado com as reformas Caldwell-Childers nas décadas de 1870 e 1880. No sistema britânico, o regimento era uma unidade meramente administrativa e territorial, encarregado de recrutar e treinar seu pessoal. Era também uma instituição simbólica, encarregada de promover o espírito

¹⁷ Nos países de tradição militar anglo-germânica, o comando das divisões foi atribuído a um “major-general”.

de corpo que garantia o moral da tropa e sustentava os homens em combate. Em geral, cada regimento de infantaria britânico era constituído por dois batalhões, um dos quais era destinado ao serviço nas colônias ou em operações de guerra e o outro permanecia em sua sede, para prover a defesa do território metropolitano e para servir como depósito de pessoal para o reacompanhamento do batalhão desdobrado no exterior. Para emprego em operações, os batalhões eram subordinados a brigadas e divisões, mas era muito raro que dois batalhões do mesmo regimento integrassem a mesma brigada. Ou seja, no sistema regimental britânico – vigente até o presente –, o regimento de infantaria não é desdobrado no teatro de guerra e não faz parte da cadeia de comando das forças em operações. O sistema regimental britânico torna-se mais confuso no que diz respeito às unidades de cavalaria, artilharia e engenharia. Na cavalaria, o regimento é a unidade administrativa, mas também é a unidade tática equivalente ao batalhão. Assim, cada regimento administrativo de cavalaria possui um único regimento tático, normalmente com o mesmo nome. No que se refere às armas de artilharia e engenharia, o Exército Britânico tem apenas um regimento administrativo de cada arma – o *Royal Regiment of Artillery* e o *Corps of Royal Engineers* –, aos quais todos os regimentos táticos de artilharia e engenharia estão subordinados (FRENCH, 2008).

Durante a Primeira Guerra Mundial, nos principais exércitos envolvidos no conflito, as divisões de infantaria eram organizadas com duas ou três brigadas de infantaria, cada uma composta por cerca de 4.000 a 6.000 homens. Nos exércitos europeus continentais e no norte-americano, cada brigada era composta por dois regimentos; cada um desses regimentos era composto por três ou quatro batalhões de 800 a mil homens. No Exército Britânico, os batalhões subordinavam-se diretamente às brigadas, sem um escalão regimental intermediário. Além das unidades de infantaria – regimentos e batalhões –, as divisões de infantaria contavam com unidades de apoio ao combate – artilharia, engenharia e elementos de comunicações – e de apoio logístico, como colunas de suprimentos e elementos de apoio médico (BANKS, 2013, p. 34-37, p. 190). Essa estrutura de apoio permitia à divisão operar de forma autônoma, e fazia dela a “grande unidade” básica dos exércitos. Deve-se observar que as brigadas também eram “grandes unidades”, pois reuniam certo número de unidades – regimentos ou batalhões –, mas todas da mesma arma, e não contavam com unidades de apoio ao combate. A brigada não era, portanto, uma grande unidade autônoma e capaz de ser empregada de forma independente. Dependia da divisão para receber apoio de fogo, de engenharia e logístico.

Deve-se observar que, na organização continental, a cadeia de comando nas divisões de infantaria era mais longa do que no modelo britânico. Nos principais exércitos continentais, havia dois escalões de comando entre a divisão e o batalhão – a brigada e o regimento. Na organização britânica, havia apenas a brigada. A organização continental era quaternária (ou quadrangular), ou seja, cada divisão tinha quatro regimentos. Na organização britânica, a divisão era ternária (ou triangular), pois era organizada com três brigadas, mas estas eram quaternárias, ou seja, cada uma tinha quatro batalhões, o que resultava nos mesmos 12 batalhões das divisões continentais.

No período entreguerras mundiais, os principais exércitos ocidentais encurtaram a extensão da cadeia de comando, suprimindo o escalão brigada nas suas divisões de infantaria. A exceção era o Exército Britânico, cujas brigadas faziam as vezes dos regimentos. Ao mesmo tempo foi introduzida a organização ternária, na qual cada divisão de infantaria passou a ter três regimentos de três batalhões. As divisões de infantaria passaram a ser mais “leves”, com nove batalhões em lugar dos

12 da Primeira Guerra Mundial (Cf. FRANCE, 1967; MITCHAM JR., 2007; PALMER, 2014; WILSON, 1998). A perda do papel desempenhado pela cavalaria, diante do fogo das metralhadoras e da artilharia, levou ao quase completo desaparecimento das divisões de cavalaria nos principais exércitos ocidentais ou sua substituição por divisões blindadas e mecanizadas. Durante a Segunda Guerra Mundial, o Exército dos Estados Unidos mantinha nominalmente apenas duas divisões de cavalaria, sendo uma delas equipada como infantaria. A outra foi extinta em 1944, e seu pessoal utilizado para compor unidades de serviços (WILSON, 1998, p. 191). No início da Guerra, o Exército Alemão tinha apenas uma divisão de cavalaria, que foi transformada em divisão blindada no inverno de 1941-42 (UNITED STATES, 1943). No mesmo período, a ordem de batalha do Exército Britânico tampouco incluía divisões de cavalaria. As correspondentes francesas foram sendo mecanizada e desapareceram após a Guerra. O desenvolvimento dos veículos blindados durante a Grande Guerra, por sua vez, fez surgirem as divisões blindadas e mecanizadas. Estas, dotadas majoritariamente com viaturas blindadas leves, aquelas, mais fortes em carros de combate. A Segunda Guerra Mundial também viu surgirem as divisões aerotransportadas¹⁸ ou paraquedistas.

A organização das divisões blindadas diferia bastante em cada um dos exércitos envolvidos no conflito. Mas, em linhas gerais, eram organizadas com três a seis batalhões de carros de combate, cada um com cerca de 50 carros, três a seis batalhões de infantaria motorizada ou mecanizada, três a quatro grupos (ou batalhões) de artilharia, um regimento ou batalhão de reconhecimento mecanizado, um batalhão de engenharia, além de elementos de comunicações, de defesa antiaérea e de apoio logístico. Os batalhões de infantaria mecanizada transportavam suas tropas em veículos blindados, enquanto os motorizados faziam-no em caminhões convencionais. A artilharia das divisões blindadas deveria ser dotada de canhões ou obuseiros autopropulsados, montados em veículos blindados. Cada divisão também podia ser dotada com um batalhão ou companhia de canhões anticarro, mas estes elementos podiam estar integrados aos batalhões de infantaria (Cf. FORCZYK, 2016; GRIFFITH, 2008; WILSON, 1998). A complexidade e variedade de organização das divisões blindadas decorria do seu caráter ainda experimental e das distintas características técnicas dos equipamentos com os quais suas unidades eram dotadas: proteção blindada, velocidade e poder de fogo dos carros de combate e demais veículos blindados; meios de comunicações móveis; tipo, calibre e mobilidade do material de artilharia e do armamento anticarro etc.

As divisões aerotransportadas tinham uma organização geral semelhante às de infantaria regular, apesar de serem dotadas de equipamentos mais ligeiros. Eram compostas por três regimentos de três batalhões e unidades de apoio ao combate e logístico.

O modelo divisionário de cadeia de comando encurtada consolidou-se após a Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, o Exército dos Estados Unidos fez experimentos com uma cadeia de comando divisionária ainda mais curta, eliminando o escalão regimento. Este modelo, chamado de divisão “pentômica”, foi concebido em meados da década de 1950, para o possível cenário de uma guerra atômica na Europa (BACEVICH, 1986). Para operar num campo de batalha caótico e com sérias dificuldades de comando e controle, a divisão “pentômica” seria organizada com cinco “grupos de batalha”, um batalhão de carros de combate e um esquadrão de reconhecimento meca-

18 Uso a palavra “aerotransportada” por ser a tradução mais precisa do termo inglês airborne, mas, na terminologia militar brasileira, usa-se o termo “aeroterrestre”.

nizado, apoiados por cinco batalhões de artilharia e baterias de canhões pesados e foguetes capazes de disparar projéteis nucleares táticos, além de outros elementos de apoio ao combate e logístico. O “grupo de batalha” era uma espécie de super batalhão, composto por cinco companhias de fuzileiros, uma companhia de morteiros pesados e uma companhia de comando e serviços. Seu efetivo era de cerca de 1.360 homens, bem acima do efetivo normal de um batalhão, mas bem menor do que o de um regimento da Segunda Guerra Mundial. O efetivo da divisão de infantaria “pentômica” era de 13.748 homens, não muito menor do que a divisão de infantaria da Guerra da Coréia (1950-1953), com 15.973 homens (WILSON, 1998). Mas a divisão “pentômica” foi abandonada no início da década de 1960, e as divisões americanas passaram a ser organizadas com três comandos de brigadas e nove a dez batalhões, além dos elementos de apoio. Para o combate, a divisão organizava suas brigadas, atribuindo-lhes certo número de batalhões e unidades de apoio (WILSON, 1998, p. 291-316). Este modelo foi o que predominou até o final do século XX.

Na década de 1950, o Exército Francês também introduziu importantes mudanças na estrutura de suas divisões. Em 1955, começou a implantar a divisão *Javelot*, que suprimia a brigada como escalão intermediário entre a divisão e o regimento. O modelo *Javelot* foi adotado nas divisões blindadas, paraquedistas e de infantaria motorizada e mecanizada. Nessa nova organização, os regimentos foram reduzidos para apenas quatro a seis companhias de manobra, mais outras companhias de apoio e reconhecimento. Este modelo eliminava o escalão batalhão entre o regimento e as companhias. Os regimentos franceses passam a funcionar como um único super batalhão, semelhante ao “grupo de batalha” da divisão “pentômica” americana. A divisão *Javelot* era composta por quatro a cinco regimentos de manobra, um regimento de artilharia, um regimento blindado de reconhecimento e outras unidades de apoio (JACKSON, 2005). Em consequência da nova estrutura dos regimentos, estas divisões tiveram seus efetivos reduzidos para cerca de 7.000 homens, ou seja, cerca de metade do efetivo de uma divisão da Segunda Guerra Mundial. O modelo *Javelot* foi concebido para ser empregado em caso de uma guerra atômica na Europa, mas funcionou muito bem na Expedição a Suez em 1956 e em operações contra forças irregulares na Guerra da Argélia (1954 e 1962). Um modelo semelhante foi finalmente adotado pelo exército francês em 1977 (Cf. BEAUGENDRE, 1976; OLIVEIRA, 1979).

7 Conclusão

O período examinado traça o percurso de criação e consolidação de um modelo militar ocidental, caracterizado por uma tipologia compartilhada de armas, unidades militares, suas subunidades e as grandes unidades que as enquadram e por uma terminologia comum para designar as unidades militares, a despeito de algumas divergências pontuais, decorrentes das experiências históricas de cada país. Também permite constatar a crescente complexidade e sofisticação das estruturas organizacionais das forças militares ocidentais, desde sua criação no século XVI, até o final do século XX. Começando com blocos maciços de soldados armados com piques e protegidos por blocos de mosqueteiros, os exércitos ocidentais chegaram ao final do século XX com grandes unidades compostas por tipos variados de unidades de combate, apoio ao combate e apoio logístico. Esta complexidade organizacional decorre não apenas do desenvolvimento tecnológico dos armamentos e equipamentos militares, mas também de aperfeiçoamentos puramente organizacionais.

Referências

1. Fontes documentais

ALCAZAR Y ZUÑIGA, M. **Arte de esquadronar y ejercicios de la Infanteria**. Madrid: Juan Garcia Infanzon, 1703.

CARRION PARDO, J. **Tratado como se deven formar los quatro esquadrones, en que milita nuestra nación española**: en que se hallaran cosas muy curiosas tocantes a al origen de las Armas. Lisboa: Antonio Alvarez, 1595.

DE BROGLIE, V.-F. **Instruction pour l'Armée du Roi, commandée par Mr. le Maréchal Duc de Broglie**. Francfort: Freres van Duren, 1760.

DUNDAS, D. **Principles of military movements**: chiefly applied to Infantry. London: T. Caldwell, 1788.

ESPAÑA. **Reglamento, y ordenanzas para la mas acertada, y puntual direccion de mi Artilleria de España, y el mejor servicio de todas sus Provincias, y particularmente del nuevo Regimiento de Artilleria que he mandado formar, y al presente sirve em mis Exercitos, y Plazas de España**. Madrid: Imprenta de Diego Martinez Abad, 1710.

ESPAÑA. **Ordenanzas de S. M. para el regimen, disciplina, subordinacion y servicio de sus Ejercitos**. Madrid: Oficina de Antonio Marín, 1768. t. 1.

ESPAÑA. Anexo XIII: Ordenanza de Génova (15 de noviembre de 1536). **Revista de Historia Militar**, Madrid, ano 61, n. 1, p. 300-311, 2017. Número extraordinário. Anexo 7.

FERRETTI, Francesco. **Della Osservanza Militare** del Capitan Francesco Ferretti d'Ancona, cauallieri di S. Stefano, Libri Due. Venetia: Appresso Camillo, & Rutili Borgominerij Fratelli, 1568.

FRANCE. **Ordonnance du Roy pour regler l'exercice de ses troupes d'Infanterie**. Toulon: Imprimerie de J. L. R. Mallard, 1776.

MELO, M. A. Regimento da Guerra (1570). In: SOUSA, A. C. (comp.). **Provas da historia genealogica da Casa Real Portuguesa** [...]. Lisboa: Regia Officina de Sylviana, e da Academia Real, 1744. t. 3, p. 252-304.

PAVE, R. B. **Instructions sur le faict de la Guerre**. Paris: Michel Vascosan & Galiot du Pré, 1548.

PRIORATO, G. G. **Maneio da cavallaria, escrito pello Conde Galeão Gualdo Priorato, com annotaçõens de Dom João Mascarenhas Conde do Sabugal do Conso de Guerra d'El Rei Dom Affonso 6º.** [S. l.]: [s. n.], [166-]. Manuscrito.

SALAZAR, D. **Tratado de Re Militari.** Brusselas: Casa de Roger Velpius, 1590.

SCHAUMBOURG LIPPE, C. **Regulamento para o exercicio, e disciplina dos regimentos de infantaria dos exercitos de Sua Magestade Fidelissima [...].** Lisboa: Regia Officina Typografica, 1794.

VALLE, G. B. D. **Il Vallo.** [Napoli]: [s. n.], [1521].

VASCONCELOS, L. M. **Arte militar, dividida em tres partes.** Termo D'Alenquer: Vicente Alvarez, 1612.

THE SWEDISH discipline: religious, civile, and military [...]. London: Iohn Dawson for Nath: Butter and Nich: Bourne, 1632.

UNITED KINGDOM. **Rules and Regulations for the formations, field-exercise, and movements of His Majesty's Forces.** 2. ed. [London]: War-Office, 1795.

UNITED STATES. **Regulations for the order and discipline of the troops of the United States.** Philadelphia: Styner and Cist, 1779. pt. 1.

UNITED STATES. Military Intelligence Service. **Order of battle of the German Army:** April 1943. Washington, DC: Military Intelligence Service, 1943.

2. Referências bibliográficas

AYTON, A. The military careerist in fourteenth-century England. **Journal of Medieval History**, Abingdon, UK, v. 43, n. 1, p. 4-43, 2017.

BACEVICH, A. J. **The Pentomic Era: the US Army between Korea and Vietnam.** Washington, DC: National Defense University Press, 1986.

BANKS, A. **A military atlas of the First World War: a map history of the war of 1914-18 on land, at sea and in the air.** Commentary by Alan Palmer. Barnsley, UK: Pen & Sword Military, 2013.

BATTAGLIONE. In: PLANIGIANI, O.; BONOMI, F. (org.). **Vocabolario etimologico della lingua italiana.** [S. l.]: [s. n.], c2004-2008. Disponível em: <https://www.etimo.it/?pag=hom>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BEAUGENDRE, M. A. P. Exército francês: a reorganização de 1976. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, Ano 68, n. 694, p. 123-149, 1981.

BLACKMORE, D. J. **'Destructive and formidable'**: British infantry firepower, 1642-1765. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia) – Nottingham Trent University, Nottingham, UK, 2012.

BRZEZINSKI, R. **The army of Gustavus Adolphus (1)**: infantry. Illustrated by Richard Hook. Oxford, UK: Osprey Publishing, 1991. (Osprey Military, 235).

CHASE, K. **Firearms**: a global history to 1700. New York: Cambridge University Press, 2008.

DUNCAN, F. **History of The Royal Regiment of Artillery**. 3. ed. London: John Murray, 1879. v. 1.

FEIO, G. C. **A guerra no Renascimento**: o ensino e a aprendizagem militares em Portugal e no Império: de D. Manoel I a Felipe II. Lisboa: A Esfera dos Livros, 2018.

FORCZYK, R. A. **Tank warfare on the Eastern Front, 1943-1945**: Red Steamroller. Barnsley: Pen & Sword, 2016.

FRANCE. Ministère des Armées. **Guerre 1939-1945**: les grandes unités françaises: historiques succincts: 1939-1940: divisions. Paris: Imprimerie Nationale, 1967. v. 2.

FRENCH, D. **Military identities**: the regimental system, the British Army, and the British People, c. 1870-2000. New York: Oxford University Press, 2008.

FULLER, J. F. C. **Armament and History**: the influence of armament on History from the dawn of classical warfare to the end of the Second World War. New York: Da Capo, 1998.

GRIFFITH, P. **World War II desert tactics**. Illustrated by Adam Hook. Oxford, UK: Osprey Publishing, 2008.

GROOT, B. **Dutch armies of the 80 Years' War 1568–1648 (1)**: infantry. Illustrated by Gerry Embleton. Oxford, UK: Osprey Publishing, 2017. (Men-at-Arms, 510).

HOWARD, M. **A guerra na história da Europa**. Tradução de Jorge Pinheiro. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1997.

JACKSON, P. D. **French ground forces organizational development for counterrevolutionary warfare between 1945 and 1962**. 2005. Tese (Mestrado em Arte e Ciência Militar) – US Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, KS, 2005.

MANUCY, A. **Artillery through the ages: a short illustrated history of cannon, emphasizing types used in America.** Washington, DC: United States Government Printing Office, 1949.

MARTÍNEZ DE MERLO, J. La organización de los ejércitos en los Austrias. **Revista de Historia Militar**, Madrid, ano 61, n. 1, p. 135-186, 2017. Número extraordinário.

MCNAB, C. (ed.). **Armies of the Napoleonic Wars: an illustrated history.** Oxford, UK: Osprey Publishing, 2009.

MCNEILL, W. H. **The pursuit of power: technology, armed force, and society since A.D. 1000.** Chicago, IL: University of Chicago Press, 1984.

MITCHAM JR., S. W. **German order of battle: 1st – 290th infantry divisions in WWII.** Mechanicsburg, PA: Stackpole Books, 2007. v. 1.

OLIVEIRA, H. J. C. As comunicações na “Divisão 77”. **Revista Militar Brasileira**, Brasília, DF, ano 65, v. 115, n. 3, p. 3-32, 1979.

PALMER, R. Units & formations 1930-1956: divisions: infantry. **British Military History**, Barnstaple, 2 jan. 2014. Disponível em: <https://www.britishmilitaryhistory.co.uk/docs-units-formations-divisions-infantry>. Acesso em: 22 abr. 2020.

PARKER, G. **The Army of Flanders and the Spanish Road 1567-1659.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004.

PUYPE, J. P. Victory at Nieuwpoort, 2 July 1600. In: HOEVEN, M. (ed.). **Exercise of arms: warfare in the Netherlands, 1568-1648.** Leiden: Brill Academic Publishers, 1997. p. 69-112.

RÉGIMENT. In: CENTRE NATIONAL DE RESSOURCES TEXTUELLES ET LEXICALES. **Ortolang: Outils et Ressources pour un Traitement Optimisé de la LANGue: portail lexical: etymologie.** Nancy: CNRTL, c2012. Disponível em: <https://www.cnrtl.fr/etymologie/r%C3%A9giment>. Acesso em: 4 nov. 2019.

SCHNEID, F. C. The French Army. In: SCHNEID, F. C. (ed.). **European armies of the French Revolution, 1789–1802.** Norman, OK: University of Oklahoma Press, 2015. p. 13-35.

SQUADRA. In: PIANIGIANI, O.; BONOMI, F. **Vocabolario Etimologico della Lingua Italiana.** [S. l.]: [s. n.], c2004-2008. Disponível em: <https://www.etimo.it/?pag=hom>. Acesso em: 18 nov. 2019.

SQUADRONE. In: PIANIGIANI, O.; BONOMI, F. **Vocabolario Etimologico della Lingua Italiana.** [S. l.]: [s. n.], c2004-2008. Disponível em: <https://www.etimo.it/?pag=hom>. Acesso em: 18 nov. 2019.

TELP, C. **The evolution of operational art, 1740-1813**: from Frederick the Great to Napoleon. Abingdon, UK: Frank Cass, 2005.

WILSON, J. B. **Maneuver and firepower**: the evolution of divisions and separated brigades. Washington, DC: US Army Center for Military History, 1998.

Geopolítica e ciências afins: considerações teóricas

Geopolitics and related sciences: theoretical considerations

Resumo: O termo Geopolítica ficou estigmatizado após o fim da Segunda Guerra Mundial, e isso se deveu ao fato desta ciência ter sido a base teórica empregada para justificar as ações expansionistas empreendidas pela Alemanha Nazista. Mas a importância da Geopolítica fez com que ela fosse progressivamente resgatada de preconceitos, o que é facilmente medido nos dias de hoje, particularmente pela constante presença do vocábulo nos discursos dos principais estadistas mundiais. Observa-se, entretanto, que os trabalhos de pesquisa realizados no campo das teorias geopolíticas acabam restritos às principais linhas de pensamento clássicas e contemporâneas, sem se debruçar de forma mais detalhada sobre o embasamento teórico relacionado às demais ciências que se acham imbricadas com a Geopolítica, e que com ela constantemente dialogam. O presente estudo busca apresentar uma revisão bibliográfica mais abrangente, abordando também conceitos teóricos de diversas ciências, e que sejam de interesse da Geopolítica. Desta forma, o autor pretende contribuir para uma maior conscientização sobre o caráter multidisciplinar da Geopolítica e, eventualmente, inspirar o desenvolvimento de novos trabalhos acadêmicos nessa área.

Palavras-chave: Geopolítica. Ciência Política. Ciências Econômicas. Estratégia. Geografia.

Abstract: The term geopolitics became stigmatized after the end of World War II, and this occurred since this science was the theoretical basis used to justify the expansionist actions undertaken by Nazi Germany. But the importance of geopolitics has progressively rescued it from prejudices, which is easily measured today, particularly by the constant presence of the word in the speeches of the world's leading statesmen. It is observed, however, that the research work carried out in the field of the geopolitical theory ends up restricted to the main lines of classical and contemporary thought, without going into more detail on the theoretical basis related to the other sciences that are interwoven with geopolitics, and which constantly dialogue with it. This study seeks to present a more comprehensive bibliographic review, addressing also theoretical concepts of various sciences, and which are of interest of geopolitics. In this way, the author intends to contribute with some conclusions aimed at a greater awareness about the multidisciplinary character of geopolitics and, eventually, inspire the development of new academic works in this area.

Keywords: Geopolitics. Political Science. Economic Sciences. Strategy. Geography.

Marco Antonio De Freitas Coutinho 

Exército Brasileiro.

Brasília, DF, Brasil.

coutinho.marco@eb.mil.br

Recebido: 15 mar. 2020

Aprovado: 11 jul. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Após o fim da Segunda Guerra Mundial o termo Geopolítica acabou ficando bastante estigmatizado, em função de ter sido a base doutrinária para a ação expansionista levada a cabo pela Alemanha Nazista. O Conceito de Lebensraum (espaço vital), que esteve muitas vezes no discurso de Adolf Hitler, foi estabelecido ainda no Século XIX por Friedrich Ratzel (FLINT, 2006, p. 20), um dos precursores do que viria a se tornar o pensamento geopolítico.

Uma percepção preconceituosa contra a Geopolítica acabou se estabelecendo e contaminando as discussões sobre o tema no meio acadêmico mundial, atitude que ficou bem clara nas palavras de Josué de Castro, considerado um dos maiores sociólogos do Brasil:

Não me contamina com os tabus. Venci o tabu da fome. Tive coragem de pôr, como título de meu livro, Geopolítica da Fome, sabendo que “geopolítica” é uma palavra nazista, forjada pelos nazistas, divulgada pela escola de Karl Haushofer para justificar a expansão do Terceiro Reich no mundo (BRASIL, 2007, p. 167).

Mas na prática, as teorias geopolíticas conseguiram manter sua importância no jogo político global, e balizaram o comportamento das superpotências durante toda a Guerra Fria. Segundo Flint (2006, p. 18), as ideias de Mackinder e de Spykman formaram a base intelectual para o estabelecimento de estratégias que permitiram vencer Guerra Fria sem que se viesse a correr o risco de um confronto nuclear.

A importância inquestionável da Geopolítica fez com que ela fosse progressivamente resgatada de preconceitos, o que é facilmente medido pela constante presença do vocábulo nos discursos dos principais estadistas mundiais.

O Presidente Trump, por exemplo, correlacionou cooperação energética dos EUA com a Índia como uma “importante ferramenta geopolítica” para ambos os países (READOUT..., 2017). O Presidente Putin havia classificado o colapso da União Soviética como sendo a “catástrofe geopolítica do século” (PUTIN, 2005). Num discurso proferido no parlamento alemão, a Chanceler Angela Merkel condenou a ofensiva militar da Turquia contra os Curdos na Síria, classificando-a como “um drama humanitário com grandes consequências geopolíticas” (MERKEL, 2019). O Presidente chinês Xi Jinping, referindo-se à guerra comercial entre a China e os EUA, declarou que “as tensões estão altas nas frentes geopolítica e ideológica” (XIN; ZHENG, 2019). No Brasil, o Ministro Paulo Guedes declarou que a disputa pela implantação das redes 5G “cria um problema geopolítico numa situação que era exclusivamente econômica” (GUEDES apud SUSPEITA..., 2020).

Também no meio acadêmico se vem observando um progressivo ressurgimento de pesquisas na área da teoria geopolítica. Segundo Dodds (2019), o tema havia literalmente saído de circulação da vida política e popular americana entre os anos de 1945 e 1970, período em que houve pouco ou nenhum interesse pela disciplina.

Ironicamente, ainda segundo Dodds (2019), ao tempo em que o termo geopolítica estava perdendo sua credibilidade acadêmica em países como os Estados Unidos, o Japão, a Grã-

Bretanha e outras partes da Europa, verificava-se que a estratégia americana para a Guerra Fria se tornava cada vez mais orientada pelas ideias geopolíticas.

A partir da queda da União Soviética, entretanto, alguns acadêmicos passaram sugerir outras formas de empregar a geopolítica para compreender esse mundo em transformação, tal como a elaboração de estudos focados na segurança humana, no meio ambiente e no papel de atores não-estatais no âmbito da geopolítica global.

Sob esses novos enfoques, a geopolítica continua tendo seu lugar nas discussões sobre migrações, terrorismo, meio-ambiente, comércio internacional, energia, relações internacionais e defesa, assim como em outras áreas onde os fatores geográficos continuam influenciando as decisões políticas. Até mesmo na recente questão envolvendo a pandemia da COVID-19, se busca avaliar a dimensão e as consequências geopolíticas advindas dessa ameaça global.

Neste sentido, parece importante desenvolver trabalhos de pesquisa no campo da teoria geopolítica, assim como se debruçar de forma mais detalhada sobre o embasamento teórico das demais ciências que se acham profundamente imbricadas com a Geopolítica, e que com ela constantemente dialogam.

Com base nisso, o objetivo do presente estudo será apresentar uma revisão bibliográfica dos principais conceitos teóricos diretamente envolvidos com a Geopolítica. Neste esforço, foi estabelecido um roteiro que abrange as principais áreas que guardam estreita ligação com a disciplina, sem esquecer de valorizar as correntes de pensamento genuinamente brasileiras.

Para materializar o desenvolvimento do objetivo proposto, o estudo se inicia com uma revisão sobre a teoria geopolítica e da forma como ela se desenvolveu até os dias atuais, inclusive naquilo que foi publicado no âmbito do pensamento genuinamente nacional. A partir deste sobrevoos, passaremos a discorrer sobre conceitos extraídos da ciência política, da estratégia, da geografia e das ciências econômicas, explorando alguns pontos que se mostram intimamente relacionados com a teoria geopolítica.

Assim, se pretende apresentar uma complementaridade entre o pensamento geopolítico e outras áreas teóricas, permitindo estabelecer uma visão mais abrangente sobre um tema que se mantém tão atual, e desta forma contribuir com uma maior conscientização sobre o caráter multidisciplinar da Geopolítica e, eventualmente, inspirar a discussão do assunto em meios acadêmicos mais ampliados.

2 As teorias geopolíticas

O termo Geopolítica foi empregado pela primeira vez pelo Professor Rudolf Kjellén, em 1899. Entretanto, Kjellén não escondia o fato de que havia desenvolvido tal neologismo para melhor caracterizar conceitos já apresentados anteriormente, e a melhor comprovação disso está em sua afirmação de que “o termo geopolítica significa originalmente o mesmo que a geografia política de Ratzel” (apud BACKHEUSER, 1952, p. 51).

Por sua vez, as ideias de Friedrich Ratzel tiveram grande influência nos estágios iniciais do desenvolvimento da ciência geopolítica, tendo sido pioneiro no estudo entre as relações de poder entre o Estado e o espaço geográfico: “Chega-se à conclusão de que o que resta fazer para trazer

toda a geografia política a um alto prestígio, consiste em realizar pesquisas comparadas das relações entre o Estado e o solo” (apud BACKHEUSER, 1952, p. 24).

Nas suas famosas “sete leis do crescimento do Estado”, Ratzel defendia a tese de que a ligação do estado com o solo evoluiria ao longo dos estágios da sua evolução histórica, e que o crescimento deste depende de condições econômicas e da incorporação de novos espaços. Seria, portanto, tarefa do Estado assegurar a proteção de seu espaço através da política territorial (RATZEL apud BECKER, 2012, p. 122).

Entretanto, segundo a Professora Bertha Becker (2012), a concepção organicista de Ratzel não se restringiria a comparar o Estado a um ser vivo, mas sim, demonstrar que Estado e Nação se confundem em um só ator, representando algo natural, indivisível. Kjällén, por seu turno, buscou aprofundar a discussão sobre diversos conceitos inicialmente trazidos por Ratzel, explorando particularmente a ideia de que o Estado necessitaria de espaços crescentes, pensamento que acabou servindo de base teórica para as políticas expansionistas da Alemanha Nazista, o que trouxe uma imagem extremamente negativa para a ciência geopolítica, particularmente nos anos em que se seguiram à Segunda Guerra Mundial.

Por outro lado, a importância da combinação entre a ciência geográfica e das ciências sociais para o estudo da geopolítica também já havia sido destacada por Halford John Mackinder (1919, p. 38, tradução nossa), considerado também um pioneiro das referências teóricas nesta área, quando declarou que “a influência das condições geográficas sobre as atividades humanas dependeu, no entanto, não apenas das realidades de hoje, como são ou deveriam ser, mas cada vez mais daquilo que os homens imaginavam a seu respeito”.

Mas qual seria, portanto, a definição mais adequada para a Geopolítica? Responder a essa questão não se mostra uma tarefa simples.

Uma referência obrigatória é a obra *Bausteine zur Geopolitik*, capitaneada pelo teórico alemão Karl Ernst Haushofer, onde foi apresentada uma definição considerada clássica da Geopolítica, destacando nela o caráter determinista do espaço geográfico sobre os processos políticos:

A geopolítica é a ciência do condicionamento dos processos políticos pela terra. Baseia-se no amplo fundamento da geografia, especialmente da geografia política, como a ciência dos organismos e espaços políticos, assim como de sua estrutura. A essência das regiões, tal como é compreendida do ponto de vista geográfico, fornece o quadro para a geopolítica, no âmbito do qual o curso dos processos políticos deve prosseguir para que possam ser bem-sucedidos ao longo prazo (HAUSHOFER et al. apud FLINT, 2006, p. 22, tradução nossa).

Citando o geógrafo e geopolítico francês Yves Lacoste, Bonfim (2005, p. 26) procurou destacar a complexidade da Geopolítica e sua peculiaridade em relação à geografia física:

Contrariamente às afirmações de certos grandes teóricos, uma situação geopolítica não é determinada, no essencial, por tal dado de geografia física, mas ela resulta da combinação de fatores bem mais numerosos, demográficos, econômicos, culturais, políticos, cada qual deles devendo ser visto na sua configuração espacial particular.

Por outro lado, Flint (2006, p. 25) procura também definir a geopolítica, mas coloca em dúvida o seu caráter científico, destacando que:

Constituíam o estudo, que alguns consideravam como ciência, de explicar e prever o comportamento estratégico dos Estados. Os Estados eram os agentes exclusivos da geopolítica. Este era o entendimento no período da “geopolítica clássica”, que discutimos anteriormente. Mas a compreensão contemporânea da geopolítica é muito diferente; de fato, as definições poderiam classificar toda a política como sendo parte da geopolítica, em um amplo entendimento de que nenhum conflito pode ser separado de seu espaço geográfico.

Por sua vez, Immanuel Wallerstein (2006, p. 93, tradução nossa), conhecido sociólogo e cientista político norte-americano, definiu geopolítica de forma bem mais sucinta no glossário de sua obra *World-systems analysis: an introduction*: “Geopolítica. Um termo do século XIX que se refere ao arranjo espacial e manipulações do poder dentro do sistema interestatal”.

Finalmente, mas não menos importante, Henry Kissinger (1979, p. 914, tradução nossa) afirmou que “por Geopolítica eu quero me referir a uma abordagem que foca nas exigências do equilíbrio”.

Na edição atualizada e revisada da obra *Geopolitics: a very short introduction*, Dodds (2019, p. 41) considera que a geopolítica envolveria três características principais. Em primeiro lugar estaria seu aspecto mais conhecido, qual seja o de tratar das questões de poder sobre o espaço e o território. Em segundo lugar, a Geopolítica permitiria ainda a criação de modelos geográficos para dar sentido aos assuntos mundiais. Como exemplos de tais modelos, bastante comuns quando nos deparamos com análises ditas geopolíticas, Dodds (2019) apresenta os conceitos de “esfera de influência”, “blocos”, “quintal”, “vizinhança”, “proximidade” e outros similares. Em terceiro lugar, Dodds (2019) ressalta que as análises geopolíticas podem ser orientadas para o futuro, permitindo a elaboração de estratégias nacionais e oferecendo perspectivas sobre o comportamento provável dos Estados, uma vez que seus interesses são bastante estáveis, pelo menos a curto e médio prazos.

Os Estados têm mesmo algumas preocupações imutáveis, tais como de garantir recursos, proteger o seu território e gerir as suas populações, todas elas com reflexos diretos em seu comportamento no âmbito do sistema internacional. É importante destacar que os conceitos mais clássicos de geopolítica focam no inter-relacionamento entre os interesses territoriais e do poder dos Estados com os ambientes geográficos, estes últimos trazendo consigo um importante fator determinístico para qualquer análise a ser realizada, moldando as escolhas políticas dos líderes mundiais.

Por outro lado, os conceitos mais atualizados, ditos críticos, focam nas interações entre as esferas humanas e físicas, sendo que o peso do ambiente geográfico é considerado mais fluido e sujeito à interpretação no contexto das análises realizadas no âmbito da geopolítica. Um aspecto muito interessante foi destacado por Gray e Sloan (2013), ao apontar que as correntes críticas analisam a Geopolítica sob quatro diferentes pontos de vista: Formal, Prático, Popular e Estrutural. A Tabela 1 apresenta um resumo destes diferentes pontos de vista:

Tabela 1 – Visões críticas da geopolítica.

PONTO DE VISTA	DEFINIÇÃO	OBJETO DE INVESTIGAÇÃO	PROBLEMATIZAÇÃO
Geopolítica Formal	É a geopolítica dos geopolíticos	Elaboração da Teoria Geopolítica	Elaboração de modelos teóricos
Geopolítica Prática	É a geopolítica dos diplomatas	Execução do dia a dia da política internacional (“ <i>Realpolitik</i> ”)	Realização das análises geopolíticas, formulação de estratégias da política internacional e sua execução
Geopolítica Popular	É a geopolítica dos políticos, da imprensa e da população em geral	Estabelecimento de uma linguagem comum para os problemas complexos da política internacional, com foco na mídia e na população em geral	Formação de identidades nacionais e construção de imagens para a opinião pública
Geopolítica Estrutural	É a geopolítica multidisciplinar	Mapeamento dos processos geográficos, políticos, históricos, sociais e econômicos que afetam o sistema internacional contemporâneo	Elaboração de tendências e cenários com base em uma visão multidisciplinar

Fontes: Com base em Gray e Sloan (2013) e Coutinho (2020, p. 10).

Observamos na Tabela 1 que aos geopolíticos cabe o importante papel de sistematizar o estudo da ciência geopolítica, propondo modelos teóricos para explicar a realidade. Mas o que fica bastante claro é o fato de que a geopolítica não pode ser considerada um monopólio dos geopolíticos (COUTINHO, 2020, p. 11).

Dodds (2019) destaca, por sua vez, que as correntes críticas e o clássicas convergem para um ponto em que ambas concordam que os fatores geográficos devem ser sempre considerados. Mas o que as colocam em margens opostas é a forma como, onde, para quem e por qual motivo os fatores geográficos importam.

Para o desenvolvimento do presente trabalho podemos considerar uma definição bastante equilibrada da geopolítica, na qual ela pode ser entendida como o estudo (ou ciência) que visa analisar a influência da combinação de uma ampla gama de condições verificadas num ambiente geográfico sobre os processos políticos levados a cabo por atores estatais e não-estatais.

Feita esta abordagem conceitual, podemos considerar que as teorias geopolíticas se aglutinam basicamente em três escolas de pensamento:

- A Escola Determinista, que pregava uma preponderância do determinismo geográfico sobre o destino das nações. Compreende as Teorias do Poder Marítimo e Terrestre. Esta linha teve como expoentes Karl Ernst Haushofer, Alfred Taylor Mahan e Halford Mackinder;
- A Escola Possibilista (francesa), que enfatizava o potencial do homem em conduzir as possibilidades apresentadas pelo meio geográfico, ressaltando que a relação entre homem e geografia é mediada pelo fator político (TEIXEIRA JÚNIOR, 2017, p. 35). Seu expoente de maior destaque foi Vidal de La Blanche; e

- A Escola Integralizada, que surgiu como uma crítica ao pensamento que se estudava até então, buscando combinar as ideias das Escolas Determinista e Possibilista. A ideia central é a de que “o possibilismo age, mas não raro, em função de um determinismo” (BONFIM, 2005, p. 29). A Escola Integralizada compreende muitas vertentes críticas, mas vamos citar apenas duas: a Teoria das Fímbrias, cujo expoente principal foi Nicholas Spykman, e mais recentemente, a Teoria do Sistema-Mundo (*World-System*), cujos princípios foram apresentados por Flint e Taylor (2018) na obra *Political geography: world economy, nation-state and locality*.

Passaremos a estudar em maiores detalhes as principais e mais representativas teorias geopolíticas, que como já citado anteriormente, são: a Teoria do Poder Marítimo, a Teoria do Poder Terrestre, a Teoria das Fímbrias (ou do *Rimland*) e a Teoria do Sistema-Mundo. Estas teorias não esgotam as tentativas de explicação científica para o entendimento da relação entre os fatores geográficos e a política internacional, mas permitem identificar como se processou a evolução da geopolítica ao longo dos anos, assim como permite que se estabeleça uma base de conhecimento necessário ao entendimento do que se busca estudar no presente trabalho.

A Teoria do Poder Marítimo foi proposta por Alfred Taylor Mahan (1840-1914). Almirante da Marinha dos EUA, ele apresentou suas principais ideias no livro *The influence of sea power upon history* (MAHAN, 1987). Amparado em estudos sobre a evolução histórica de países como Portugal, Inglaterra, França e Holanda, ele argumentava em defesa da superioridade no mar para o sucesso militar e a vitória política dos Estados (TEIXEIRA JÚNIOR, 2017, p. 52-55). As ideias de Mahan inspiraram muitos geopolíticos a pensar numa relação matemática entre os coeficientes de maritimidade e continentalidade, a fim de avaliar se um Estado detinha as condições para se converter numa potência marítima. Segundo Dodds (2019, p. 27), Mahan recomendava que a obtenção do poder naval era o fator mais importante para determinar o poder geopolítico de uma nação.

A Teoria do Poder Marítimo ainda encontra abrigo, nos dias de hoje, numa vertente crítica denominada Atlantismo, que seria uma “geoideologia” praticada por alguns países ocidentais do hemisfério norte, e que se fundamenta pelos princípios da individualidade, liberdade e democracia (REGIANI, 2020, p. 48).

No que se refere à Teoria do Poder Terrestre, coube ao britânico Halford Mackinder (1919, p. 98) a elaboração das bases para o estudo dessa vertente da Geopolítica, apresentando os conceitos de “*World-Island*” (Ilha do Mundo), “*Heartland*” (Coração do Mundo) ou “*Pivot Area*” (Área Pivotal), “*Inner Crescent*” (Crescente Interno) e “*Outer Crescent*” (Crescente Externo).

É também importante compreender o conceito de “*Inner Crescent*”, que se constituía numa área terrestre que circundava o território definido como “*Heartland*”, sendo esta última uma zona de passagem entre o centro do continente eurasiático e os extremos da Europa e Ásia. Ali seriam realizadas as disputas entre as potências terrestres e marítimas. Essa região, acrescentada pelo continente americano, seria delimitada por Spykman (1938) como estando centrada entre as latitudes de 25° e 60° do hemisfério norte¹.

1 “The political activity of the world is, and will continue to be, centered between 25° and 60° north latitude” (SPYKMAN, 1938, p. 42)

Segundo Melo (apud TEIXEIRA JÚNIOR, 2017, p. 64), Mackinder teria desenvolvido uma concepção histórico-geográfica própria, e que destacava a constante luta pela supremacia entre o poder marítimo e o poder terrestre. Nessa oposição entre o oceanismo e o continentalismo, Mackinder considerava que a inventividade humana e a tecnologia (eficientes meios de comunicação e de transporte terrestre) derrubariam as barreiras que limitavam a mobilidade nos ambientes continentais, fazendo a balança pender em favor das potências terrestres.

Segundo Regiani (2020, p. 49), uma vertente atual da teoria do Poder Terrestre seria o Eurasianismo, que teria como pilares a autoridade, a hierarquia e o nacionalismo, e prevaleceria em alguns nos países da Eurásia, particularmente na Federação da Rússia. O Eurasianismo seria uma ideologia que tentaria englobar todo um conjunto de valores e identidades comuns a uma postura mais conservadora e continentalista.

Já a Teoria da Fímbrias constituiu uma crítica realizada por Nicholas Spykman (1938) ao pensamento de Mackinder, e que trouxe novos e importantes elementos para o estudo da Geopolítica. Segundo ele, “a geografia não determina, mas ela condiciona” (SPYKMAN, 1938, p. 30). Seu objetivo principal era propor um modelo teórico que pudesse servir de base para uma estratégia global para os EUA, considerando a condição do referido país estar localizado fora da “Ilha do Mundo”. Neste sentido, ele propôs uma projeção do poder estadunidense pelo “*Rimland*”, que se constituía basicamente na região do “*Inner Crescent*” da teoria de Mackinder (1919), acrescentado das Américas. Ele sugeriu que os EUA constituíssem sistemas de alianças regionais, que impediriam o controle da Ilha do Mundo pela potência terrestre dominante, qualquer que fosse. Para isso, seria também essencial que os EUA se convertessem em uma potência anfíbia (terrestre e marítima).

Fruto dessa teoria, as potências ocidentais estabeleceram suas estratégias para o enfrentamento da Guerra Fria, balizando a formação das alianças militares estabelecidas no período (TEIXEIRA JÚNIOR, 2017, p. 87), particularmente a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que se mostrou extremamente bem-sucedida para o atingimento dos objetivos estabelecidos.

Finalmente, passaremos a destacar, dentre as correntes mais recentes, a Teoria do Sistema-Mundo, que acrescenta um peso considerável aos fatores sociológicos e econômicos no âmbito da geopolítica. Na verdade, a construção Teoria do Sistema-Mundo por Flint e Taylor (2018) resultou da aplicação, no campo da Geopolítica, da Análise do Sistema-Mundo, cujas ideias centrais foram apresentadas por Wallerstein (2006) na obra *World-systems analysis: an introduction*.

Desde a década de 1970, o cientista político e sociólogo norte-americano Immanuel Wallerstein vinha se dedicando a estabelecer uma metodologia de análise que viabilizasse uma melhor compreensão sobre os processos que levaram ao desenvolvimento do mundo moderno. Esse trabalho o levou a desenvolver a chamada “Análise do Sistema-Mundo”, que se tornou referência e veio a ser amplamente utilizada no âmbito das ciências sociais e da história (WALLERSTEIN, 2006). Também passou a constituir uma referência nas discussões sobre globalização.

O modelo tornou-se bastante útil devido à sua definição única do que se entende por “sociedade” em termos geográficos e históricos amplos (“*longue durée*”), considerando a evolução da humanidade como um todo, e não apenas com foco em países individuais, resultantes de eventos isolados (“*big events*”) ou da ação de personalidades históricas específicas (“*great men*”) (WALLERSTEIN, 2006, p. 13).

O resultado é uma abordagem geográfica política que é capaz de situar eventos da atualidade em um contexto muito mais amplo e multidisciplinar (tais como as atuais tensões entre os EUA e a China, discussões sobre Mudanças Climáticas ou mesmo reflexos da pandemia da COVID-19).

3 O pensamento geopolítico brasileiro

É importante fazer referência ao pensamento geopolítico brasileiro, que se mostrou bastante ativo ao longo dos anos. O Brasil desenvolveu, a partir da década de 30 do século XX, sua própria escola de pensamento geopolítico.

Tendo se debruçado sobre esse tema, Vesentini (2009) reuniu argumentos que buscam comprovar a efetiva existência de uma Escola Geopolítica Brasileira no referido período. O primeiro de seus argumentos aponta para o fato de que os autores representativos desta época dialogam entre si e se complementaram, mesmo considerando que eventualmente tenham discordado em determinados pontos específicos. Em segundo lugar, ele considera que os geopolíticos brasileiros daquele período contribuíram diretamente para a formulação de um projeto geopolítico para o Brasil, ponto que desenvolveremos mais à frente.

Entretanto, as origens do pensamento geopolítico brasileiro podem ser identificadas já a partir de nosso processo de independência. Segundo Becker (2012, p. 130), “a Geopolítica do Brasil deve ser compreendida, historicamente, a partir da constituição do Estado nacional após a Independência e do seu papel essencial e crescente na formação de um país-continente cuja organização econômica, social e política foi forjada sob o domínio colonial”.

Podemos constatar que essa visão já havia encontrado forte respaldo na atuação acadêmica e política de estadistas como José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838), Francisco Adolpho Varnhagen (1816-1878) e João Pandiá Calógeras (1870-1934), na medida em que estes expressaram claramente em suas obras a influência de fatores geográficos (humanos ou fisiográficos) sobre a ação política do Estado brasileiro, o que já poderia, por si só, constituir uma linha de pensamento de caráter geopolítico em sua essência (COUTINHO, 2020, p. 19).

Inicialmente discorreremos sobre os expoentes da vertente clássica que aflorou no período acima mencionado, dentre os quais se destacam o Professor Everardo Backheuser, o Marechal Mário Travassos, o General Golbery do Couto e Silva, o General Meira Mattos e a Professora Therezinha de Castro.

Segundo Lima *et al.* (2017, p. 3), ainda na década de 1930 o Professor Backheuser, apresentou suas primeiras ideias sobre uma teoria geopolítica genuinamente brasileira, por meio da obra *Problemas do Brasil: geopolítica* (1932), na qual ele definia a Geopolítica como “a política feita em decorrência das condições geográficas” e apontava como grande preocupação a manutenção da unidade nacional.

Neste sentido, ele teria elaborado um estudo que apontava como principais ameaças à unidade nacional do Brasil a grande extensão territorial do país, a distribuição desigual de território pelos entes federados, o espírito regionalista da população e a localização periférica da Capital Federal. Como medidas a serem adotadas para contrapor as ameaças por ele identificadas, ele pregava: a mudança da capital para o interior; o fortalecimento do poder central (com retorno

à Monarquia); uma nova divisão territorial para os entes federados; e a criação dos territórios federais nas regiões de fronteira mais inacessíveis, de forma a permitir sua defesa e desenvolvimento.

Uma outra visão teria sido trazida por intermédio de Travassos (1931), particularmente na sua obra *Aspectos geográficos sul-americanos*. Mário Travassos explorou diversos aspectos inéditos na nossa literatura, particularmente no que se refere à integração do Brasil no contexto interamericano. As principais questões levantadas por ele foram a emergência de potências rivais e imperialistas (Argentina e EUA), a vulnerabilidade política de vizinhos sul-americanos e a falta de uma estratégia nacional do Brasil em face dos desafios apontados (HAGE, 2013, p. 98). Este talvez tenha sido o ponto de partida para a elaboração de um projeto geoestratégico nacional, somente levado a cabo pelos governos militares pós-1964.

Bonfim (2005, p. 98) acrescenta que Mário Travassos apresentou projetos para efetivar uma política de transportes baseados num modelo que atualmente muito bem poderia se denominar “corredores de exportação”, visando à integração viária com países vizinhos e proporcionando uma ligação multimodal entre os Oceanos Atlântico e o Pacífico.

Segundo Becker (2012, p. 132), a obra de Travassos focalizava a necessidade de efetiva ocupação do interior ainda não desbravado, numa verdadeira “marcha para o oeste”, especialmente ao longo de dois eixos, um em direção à Bolívia e o outro direcionado para a ocupação da Amazônia.

Um outro expoente do pensamento geopolítico nacional foi o General Golbery do Couto e Silva, cujas propostas e ações efetivamente influenciaram estratégias executadas desde o governo do Presidente Juscelino Kubistchek, com seu Plano de Metas, assim como de diversos governos do período do Regime Militar (BONFIM, 2005, p. 99). Golbery definia Geopolítica como “a fundamentação geográfica de linhas de ação políticas, quando não, por iniciativa, a proposição de diretrizes políticas formuladas à luz dos fatores geográficos, em particular de uma análise calcada, sobretudo, nos conceitos básicos de espaço e posição” (apud BONFIM, 2005, p. 25).

É na obra do General Golbery onde podemos encontrar as bases doutrinárias de um projeto geopolítico genuinamente brasileiro, trazendo “uma visão ampliada da Geopolítica em termos de preocupação com teorias realistas sobre a natureza do Estado e o papel da política e do poder, em torno do tema central do conceito de Segurança Nacional” (BECKER, 2012, p. 133).

O pensamento de Golbery trouxe para a Geopolítica Brasileira uma visão menos regionalizada e mais global (SILVA, 1981, p. 199). Dentre suas principais ideias se destacava a necessidade de um pragmatismo para a política externa brasileira no período da Guerra Fria, e que colocou o país ao lado das ex-colônias portuguesas na África em seus processos de independência, mesmo que estivessem à época alinhadas ao bloco soviético, contrariando as posições dos EUA. Segundo Golbery, a projeção do Brasil na África Meridional era fundamental para o interesse nacional e dependia do estreitamento das relações com os países africanos de língua portuguesa, preterindo qualquer postura baseada em algum viés ideológico.

Outra grande estudiosa da geopolítica brasileira foi a Professora Therezinha de Castro, com diversas obras publicadas, nas quais discorreu não apenas sobre a Geopolítica aplicada aos temas de interesse nacional, mas também à discussão sobre a própria teoria geopolítica. Therezinha de Castro apresentou diversos conceitos importantes no campo da Geopolítica. Para ela, a Geografia Política deveria ser considerada “termo último, senão definitivo” da história política,

refletindo espacialmente a evolução do Estado ao longo do tempo (CASTRO, 1981). O Estado, para Therezinha, deveria ser considerado primordialmente uma criação de segurança coletiva, que existiria para a defesa dos interesses nacionais. Therezinha considerava que a Geopolítica se baseava num tripé formado pela política, história e geografia, e afirmando que:

Tem esta [a Geopolítica] por objetivo principal o aproveitamento racional de todos os ramos da Geografia no planejamento das atividades do Estado, visando a resultados imediatos ou remotos. Consequentemente, a Geopolítica pode ser considerada como um estudo dos precedentes históricos em função dos ambientes geográficos; os resultados deste estudo levam a conclusões práticas aplicáveis ou não à atualidade (CASTRO, 1981, p.10).

No que se refere à Geopolítica aplicada aos interesses nacionais, a Professora Therezinha de Castro defendeu estratégias para presença ativa no Atlântico Sul, na África Meridional, na Antártica e uma política de estreitamento de relações com os países do Cone Sul, numa antevisão do que viria a se tornar o Mercosul.

Finalmente, não se poderia deixar de lembrar do trabalho do General Meira Mattos, que também se dedicou tanto à teoria geopolítica, quanto à sua aplicação para a realidade brasileira. Ele definiu Geopolítica como sendo “a arte de aplicar a política nos espaços geográficos” (BONFIM, 2005, p. 25), e que se mostra um conceito bastante alinhado à Escola Possibilista. Meira Mattos foi um incentivador incansável da ocupação, inclusive militar, da Amazônia brasileira, e de sua incorporação definitiva ao esforço de desenvolvimento nacional.

Observa-se uma certa continuidade na formulação do pensamento geopolítico brasileiro nesse período. Desde nosso processo de independência, uma verdadeira “manobra geopolítica” foi sendo progressivamente forjada para integração e segurança do território nacional (BECKER, 2012, p. 137).

Inicialmente tendo como carro-chefe a mudança da capital para o interior, como propunham José Bonifácio e Varnhagen, passando por uma estratégia baseada no trinômio integração, desenvolvimento e segurança, que começou a ser forjada pelas mãos de Calógeras, ainda na República Velha (COUTINHO, 2020, p. 19), passando pelo Plano de Metas do governo Kubistchek, e chegando à Doutrina de Segurança Nacional e aos Planos Nacionais de Desenvolvimento implementados durante os governos militares, um projeto geopolítico nacional embasado em pensamentos clássicos da geopolítica foi sendo desenvolvido, e pode ser caracterizado por alguns parâmetros básicos, referentes à aplicação do poder ao território.

Tais parâmetros básicos foram destacados pela Professora Bertha Becker: a estruturação e reforço progressivo de uma base ecumênica nacional, articulando-a solidamente de norte a sul; o impulsionamento de uma onda colonizadora direcionada ao núcleo central; e a incorporação da Amazônia (BECKER, 2012, p. 137).

Vesentini (2009) aponta para o fato de que o modelo de projeto geopolítico progressivamente desenvolvido pela escola geopolítica clássica nacional, e aplicado pelos governos militares, não teria se mostrado ajustado ao mundo pós-guerra fria, às novas tecnologias da era 3ª Revolução Industrial e à crise econômica decorrente da explosão da dívida externa, sendo que este último fato

teve grande impacto negativo, uma vez que teria estancado as essenciais fontes externas de recursos para seu financiamento.

Neste mesmo sentido, Costa e Théry (2012, p. 257) destacam que os processos de transformação política verificados a partir da década de 1980, acelerados pela chamada abertura democrática conduzida nos governos Geisel e Figueiredo, culminaram com a promulgação da Constituição de 1988 e da eleição direta para a presidência em 1989, caracterizando uma mudança de regime. Ainda segundo Costa e Théry (2012), essas mudanças estabeleceram as condições para que um novo grupo de pesquisadores passasse a estudar a geopolítica nacional sob um prisma acadêmico e de forma relativamente autônoma em relação ao Estado.

Dentre os autores que se destacaram a partir de então, podemos citar os Professores Wanderley Messias da Costa, Shiguenoli Miyamoto, Bertha Becker e José William Vesentini, todos eles trazendo uma visão mais crítica em relação ao pensamento clássico que caracterizou as gerações anteriores, o que veio a representar uma ruptura na linha de pensamento até então existente, passando a buscar uma conciliação entre a geopolítica e as práticas contemporâneas da geografia humana e das ciências Políticas.

Mais recentemente, a comunidade acadêmica nacional vem discutindo o renascimento das teorias geopolíticas genuinamente brasileiras. A principal delas seria o Meridionalismo, cujos princípios básicos foram apresentados por André Roberto Martin, Geólogo e Professor da Universidade de São Paulo.

O Meridionalismo corresponderia, no plano da ideologia, à aceitação da condição de meridionalidade do Brasil, ou seja, a utilização desta característica geográfica como trunfo no contexto internacional global, buscando estreitamento de alianças com outros países do hemisfério sul, tais como Índia, África do Sul e Austrália (REGIANI, 2020, p. 52).

Segundo a Professora Bertha Becker (2012, p. 117), o importante será balizar a construção de uma nova Geopolítica brasileira dentro de um contexto em que se leve em consideração as transformações vividas em escala planetária, para as quais as ciências, de uma forma geral, devem procurar retomar a capacidade de acompanhar os movimentos da sociedade e das novas estruturas de poder, a fim de propor soluções para o futuro.

Os fenômenos da globalização e crescente complexidade do mundo na nova era tecnológica que se inicia (4ª Revolução Industrial), devem levar a uma busca de novos paradigmas para a ciência, subsidiando o desenvolvimento de um processo de rompimento das barreiras construídas ao longo dos anos entre as disciplinas, pois segundo ela:

A busca de novos paradigmas da ciência e o rompimento das barreiras entre as disciplinas – a transdisciplinaridade – parecem hoje tornar-se uma exigência, e o rompimento de barreira entre a Geografia e a Geopolítica numa perspectiva crítica, integrado à natureza holística e estratégica do espaço, pode representar um passo importante nesse caminho, pois que o poder e o espaço e suas relações são, sem dúvida, problemáticas contemporâneas significativas (BECKER, 2012, p. 117).

É neste sentido que passaremos a revisar alguns conceitos de outras disciplinas, e que se mostram importantes para o objetivo do presente estudo.

4 A ciência política

Antes de passar a definir o que é Ciência Política, parece conveniente relembrar o significado de Política. Trata-se de termo originário da palavra grega “*polis*”, que se refere às Cidades-estados gregas da antiguidade, organizadas conforme um modo de vida no qual a liberdade era um atributo dos cidadãos.

A “*Polis*” era a comunidade de iguais que, mediante regras, permitia uma harmoniosa vida em sociedade, potencialmente melhor do que uma vida em isolamento. Sob esse enfoque deve ser entendida a expressão “o homem é por natureza um animal político” (Aristóteles apud ROSS, 2005, p. 250, tradução nossa). Esse modelo de organização social tornou-se a base da civilização ocidental.

De acordo com Dryzek, Honig e Phillips (2006, p. 15, tradução nossa): “Política, portanto, essencialmente diz respeito sobre como reconciliar e agregar interesses individuais, e tem lugar sob um supostamente neutro conjunto de regras constitucionais”. A política, em sentido estrito, envolve um conjunto de processos formais e informais que se expressam por meio de relações de poder, inclusive no que se refere à resolução de conflitos (RUA, 2005, p. 1).

Darcy Azambuja, por meio de sua *Teoria geral do Estado*, considera Nicolau Maquiavel como o principal precursor da Ciência Política, pois “lança os fundamentos da política como arte de governar os Estados, ou mais certamente, como arte de atingir, exercer e conservar o poder” (apud SILVA, 2014, p. 38).

A Ciência Política, segundo a Professora Maria das Graças Rua (2005, p. 1), constitui um ramo científico que estuda os sistemas políticos, as instituições, os processos e os comportamentos políticos. A Ciência Política se interessaria, basicamente, pelos fenômenos relacionados ao seu principal objeto de estudo: o Estado. Rua (2005, p. 1, grifo nosso), contudo, alerta para o fato de que a maioria dos cientistas políticos apresenta um entendimento no qual o seu escopo seria mais abrangente, compreendendo não apenas as relações envolvendo o Estado, mas as relações de poder na sua totalidade, destacando que:

A Ciência Política abrange diversos campos, como a teoria política, os sistemas políticos e ideológicos, a economia política, a **geopolítica**, a análise de políticas públicas, a política comparada, as relações internacionais, as instituições políticas, os processos políticos (como o processo legislativo, o processo de tomada de decisões, os processos de mudança política, etc.) e os comportamentos políticos (como o comportamento eleitoral, os movimentos sociais, etc.).

Segundo Morgenthau (1997, p. 3) a história do pensamento no âmbito da Ciência Política é caracterizada pelo embate entre duas escolas, que possuem diferentes concepções a respeito do homem, da sociedade e da política, em si.

Uma delas se baseia na crença de que uma ordem política, moral e racional, derivada de princípios universais abstratos, deve ser buscada aqui e agora. Essa escola consideraria que as deficiências verificadas na ordem social se devem, dentre outros fatores, à obsolescência das instituições sociais e ao comportamento egoísta de determinados grupos. Morgenthau (1997) se refere aqui à escola de pensamento relacionada ao idealismo e às teorias críticas e liberais.

Sobre a linha de pensamento liberal, Andrew Moravcsik considera que os indivíduos e grupos sociais, por meio das representações democráticas, são indutores da orientação do Estado em face do sistema internacional: “Demandas de indivíduos e grupos nesta sociedade, da forma como são transmitidas por meio das instituições representativas domésticas, definem as ‘preferências do Estado’ – qual sejam, os fundamentais e substantivos propósitos sociais, que dão aos Estados uma participação subjetiva nas questões internacionais que eles enfrentam” (REUS-SMIT; SNIDAL, 2008, p. 234, tradução nossa).

No segundo caso, Morgenthau (1997, p. 3) se refere à escola realista, da qual ele mesmo se constitui num dos principais teóricos. Essa escola acreditaria que o mundo, imperfeito sob o ponto de vista da racionalidade, é resultado da ação de forças inerentes à natureza humana. Esse ramo do pensamento político defende, portanto, que o progresso do mundo somente pode ser alcançado mediante uma busca pelo controle das referidas forças da natureza humana, e não contra elas.

Morgenthau (1997) considera que, sendo o mundo caracterizado por interesses em constante oposição, gerando conflitos, os princípios morais não poderiam ser completamente atendidos em todas as situações, mas sim trabalhados no âmbito das negociações entre interesses divergentes. Nas palavras de Morgenthau (1997, p. 4, tradução nossa): “Apela-se para precedentes históricos, mais do que a princípios abstratos, e busca-se a realização do mal menor, ao invés do bem absoluto”.

O confronto entre as diferentes visões de mundo defendidas pelas correntes idealista e realista nos leva, sem sombra de dúvida, à discussão de questões filosóficas e éticas. Neste sentido, a Escola Superior de Guerra considera que existe uma ligação muito próxima entre as ações políticas e as exigências éticas, mas observa que devem coexistir nas sociedades uma ética individual e uma ética política:

É um equívoco, porém, imaginar ser possível transplantar para o universo da Política, em todas as suas dimensões, os mesmos princípios éticos que devem reger os comportamentos pessoais. Devem coexistir a ética individual e a ética política. A primeira é uma ética de convicções, a segunda, uma ética de responsabilidade (BRASIL, 2014, p. 51).

Um aspecto importante a ser destacado no âmbito da ciência política é o estudo do Estado Nacional e o seu papel como ator territorial da política internacional.

Os Estados nacionais soberanos seriam entes resultantes de um processo de consolidação das relações políticas globais, verificado a partir da Guerra dos Trinta Anos e da chamada Paz de Vestfália (1648). Particularmente após a segunda metade do século XIX, o processo de construção dos Estados nacionais sofreu um enorme impulso. Foi o período caracterizado pela independência das colônias europeias nas Américas.

Segundo Adelman *et al.* (2015, p. 608), os teóricos iluministas já enfatizavam a importância das Nações, definidas como sendo povos que compartilhavam um passado, um território, uma cultura e tradições comuns. Portanto, seria de se esperar que os Estados surgidos nos processos de independência colonial fossem construídos com o propósito de conformar as instituições soberanas que governariam Nações, as quais habitavam tradicionalmente determinados territórios. Neste sentido surge uma definição clássica, na qual Estado é a Nação politicamente organizada, fundamentada em três elementos básicos: Homem, Terra e Instituições (BRASIL, 2014, p.

34, p. 37). Na mesma linha, o jurista Francisco Rezek (apud CASTRO, 2012, p. 107) apresenta a seguinte definição:

O Estado, personalidade originária de direito internacional público, ostenta três elementos conjugados: uma base territorial, uma comunidade humana estabelecida sobre essa área, e uma forma de governo não subordinada a qualquer autoridade exterior.

A ideia de que a Nação organizada empreenderia a busca pela sua conformação num Estado seria, então, a sequência lógica que balizaria os processos de independência. Mas, conforme ressaltam Adelman *et al.* (2015, p. 608), a prática mostrou que o processo funcionou de forma diversa, pois o que se observou na América Latina a partir do século XIX e, posteriormente, na África e Ásia, foi o fato de que a formação dos Estados foi conduzida pela ação e interesse das elites locais, e não em decorrência do amadurecimento político das Nações envolvidas. Como regra geral, as Nações somente foram construídas após a formação dos Estados, por meio das instituições criadas ou do arcabouço legal estabelecido.

As identidades nacionais foram sendo moldadas gradualmente pela administração central do Estado e o nacionalismo surgiu justamente em decorrência da necessidade de afirmação das identidades nacionais. Segundo Castro (2012, p. 103), “a força do nacionalismo é, sobretudo, produto do culturalismo estatal, inicialmente de cunho romântico e, posteriormente, de âmbito realista-materialista”.

Ainda segundo Castro (2012, p. 110), os elementos constitutivos de um Estado Nacional são a territorialidade delimitada e reconhecida, a população permanente, um governo aceito e, principalmente, a capacidade de exercer o poder soberano. A soberania é, nesse contexto, uma prerrogativa baseada em reconhecimento interno e externo, garantindo ao Estado determinados privilégios de personalidade jurídica, que lhe conferem legitimidade e legalidade para adoção de atos domésticos e internacionais. No campo multilateral, a admissão como membro da Organização das Nações Unidas (ONU) representa a consagração da existência de um Estado Nacional, e que cujos requisitos são os constantes do Artigo 4 da Carta das Nações Unidas:

1. A admissão como Membro das Nações Unidas fica aberta a todos os estados amantes da paz que aceitarem as obrigações contidas na presente Carta e que, a juízo da organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações.
2. A admissão de qualquer destes estados como Membros das Nações Unidas será efetuada por decisão da Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança (BRASIL, [2001]).

A nível de soberania exercida por um Estado decorre do poder por ele acumulado, e que pode resultar em iniciativas políticas que eventualmente alimentam uma espiral conflituosa na esfera internacional, decorrentes de questões ideológicas, religiosas, ambientais, comerciais, fronteiriças e outras, que podem ser solucionadas pela via diplomática, mas que em alguns casos podem chegar até mesmo ao nível de conflito armado. A manutenção da base físico-territorial e o

nacionalismo teriam, segundo Castro (2012, p. 139), papel importante na casualidade e nas explicações das beligerâncias entre Estados.

O General Golbery do Couto e Silva (1981, p. 5-15) destacava em sua obra *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & geopolítica do Brasil* uma outra característica do Estado. Segundo ele, cada época histórica traria consigo parâmetros específicos de permeabilidade física, de difusão de ideias, de intercâmbio de bens, de mobilidade de pessoas e grupos sociais, afetando o que ele chamou de “ações efetivas de comando e controle”, resultando numa periódica tendência de centralização ou descentralização política, por ele denominadas com sendo “sístoles e diástoles na vida dos Estados”, e que essa seria uma tendência característica dos Estados modernos, e não somente do Brasil (SILVA, 1981, p. 5-15).

Segundo ele, no caso nacional esse fenômeno seria facilmente observável ao longo da nossa história, apontando como momentos de centralização: o Primeiro Reinado, a maioria de D. Pedro II, a Revolução de 1930, o Estado Novo e a Revolução de 1964, dentre outros. Por outro lado, apontava eventos que caracterizam os ciclos de descentralização: a Confederação do Equador, a Revolução Farroupilha, a Revolta da Armada, a Política dos Governadores, a Revolução Constitucionalista de São Paulo e a deposição de Getúlio Vargas em 1945.

Uma outra característica importante dos Estados foi apontada por Max Weber (apud DRYZEK; HONIG; PHILLIPS, 2006, p. 386), ao afirmar que eles são detentores do monopólio legítimo do uso da violência sobre um determinado território. Este conceito é considerado essencial para a aplicação de políticas públicas voltadas ao controle social e à manutenção da ordem pública, no nível interno, e para a defesa contra ameaças externas, no nível do sistema internacional.

Isto nos leva ao último ponto a ser explorado no âmbito da Ciência Política, que é a questão do Poder do Estado, que deve ser entendido como um conceito mais amplo e complexo do que o puro e simples uso da força.

A busca de um conhecimento (*logos*) sobre a natureza do poder (*kratos*), visando a sua compreensão crítica, deu origem a um ramo do conhecimento denominado cratologia, que segundo Castro (2012, p. 163), constitui o estudo científico do poder e suas dinâmicas relacionadas à atuação do Estado, particularmente no campo internacional.

Dentre inúmeras definições de poder, Thales de Castro ressalta algumas delas. Inicialmente cita a que foi apresentada por Rosati na sua obra *The politics of the United States foreign policy* (apud CASTRO, 2012, p. 169): “capacidade de influenciar o ambiente circundante na maneira como se assim prefere e determina”. Também destaca o conceito apresentado por Rosen e Jones na obra *The logic of international relations*, este mais direcionado ao poder no âmbito do sistema internacional: “A habilidade de um ator na arena internacional em empregar recursos e meios tangíveis e intangíveis, de forma a influenciar os resultados de eventos internacionais para sua própria satisfação” (CASTRO, 2012, p. 169).

Morgenthau (1997, p. 31, tradução nossa), por outro lado, afirmou que “a política internacional, como toda a política, é uma disputa pelo poder”, e que embora governantes e os povos possam de maneira geral ansiar por liberdade, prosperidade e segurança, o poder acaba por se constituir num objetivo imediato. Ainda segundo ele, o poder político constitui uma relação psicológica entre quem o exercita e quem sofre seus impactos, que devem ser avaliados sob três aspectos: expectativa dos benefícios, temor das desvantagens e respeito pelo ser humano e instituições.

Considerando os fluxos de poder entre os atores envolvidos, há que se considerar que na busca da solução de conflitos podem ser realizadas adequações de interesses, eventualmente resultando em ganhos mútuos, a depender da estratégia empregada (CASTRO, 2012, p. 164). Como vimos, o Estado é detentor monopolista dos meios legítimos de coerção, não só para evitar a violência e a anarquia entre seus cidadãos, mas, principalmente, para dotar o Governo dos meios destinados à garantia da ordem instituída, seja no campo interno, quanto no externo.

O Poder do Estado constitui, neste sentido, um segmento politicamente institucionalizado do Poder Nacional, este último tendo sido definido pela Escola Superior de Guerra como sendo a “capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a vontade nacional” (BRASIL, 2014, p. 34). Neste sentido, o conceito de Poder Nacional realça o papel do homem em sua composição, destacando sua tríplice condição de origem da sua legitimidade, de seu agente principal e de destinatário final dos resultados assim obtidos, tudo conforme nos lembra o parágrafo único do Art. 1º da nossa Constituição Federal: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, [2016]).

Voltando ao campo internacional, Morgenthau (1997, p. 33) considera que o poder das armas, como meio de ameaça ou dissuasão, constitui o mais importante fator material para constituir o poder político de uma Nação. Mas a força militar não é o único componente do Poder Nacional, e nem pode constituir um fim em si mesma, e sim um meio para produção de efeitos. Conforme destaca a doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG), o propósito último do uso do Poder não deve ser simplesmente o de superar obstáculos, mas o de alcançar objetivos (BRASIL, 2014, p. 35).

O valor do Poder Nacional, portanto, é o resultante de um efeito sinérgico entre suas diversas expressões constituintes, e terá sempre um aspecto de relatividade em relação aos óbices que possam interpor ao atingimento dos objetivos nacionais. Thales de Castro (2012, p. 170) procura explorar o aspecto de relatividade do Poder Nacional por meio de uma comparação com os cânones clássicos das ciências contábeis, ao afirmar que “um ativo de poder representa um crédito, um exigível de um terceiro ator internacional como parte da moeda de troca do jogo de favores e de influências [...]”. Por outro lado, ele afirma que “um passivo de poder significa, por seu turno, um endividamento material ou imaterial; uma necessidade de resposta ao exigível de terceiro(s)” (CASTRO, 2012, p. 170).

Uma outra visão sobre a questão do poder foi trazida por Joseph Nye Jr. (2004), ao considerar que, dependendo da capacidade de um Estado de atrair e persuadir outros atores do sistema internacional, um “Poder Suave” (Soft Power) poderia estar sendo exercido de forma ao atendimento efetivo dos interesses nacionais. Essa seria uma habilidade a ser desenvolvida no contexto das relações internacionais, e cuja essência seria a capacidade de moldar as preferências dos outros Estados (NYE JR., 2004, p. 5).

Segundo Nye Jr. (2004, p. 14), as fontes do poder suave seriam baseadas em três recursos principais: a cultura do país, baseada em valores que possam ser considerados universais; os seus valores políticos democráticos exercidos internamente; e a legitimidade e a coerência da sua política externa.

A aplicação do poder sobre os espaços geográficos constitui um aspecto central das teorias geopolíticas. Mas a forma como o poder nacional poderá ser exercido dependerá das capacidades disponíveis pelos Estados e das estratégias estabelecidas pelos seus governos.

5 A estratégia

Após a abordagem realizada no campo da Ciência Política, parece também oportuno dedicar um pouco mais de atenção à Estratégia, que foi popularizada no mundo ocidental ainda no século XIX, particularmente pelas obras de Jomini (2004) e Clausewitz (2013), militares que estiveram diretamente envolvidos nas guerras Napoleônicas. Jomini foi o primeiro a estabelecer a ideia de que estratégia é mais do que uma ação, constituindo uma arte, daí o nome de sua obra *The art of war* (JOMINI, 2004). A partir daí, a Estratégia acabou por ficar conhecida como a “arte dos generais”. Inicialmente restrita ao campo de batalha, seu significado foi sendo ampliado ao longo do tempo. Na verdade, Clausewitz foi o primeiro estudioso da Estratégia a apontar para o fato de que a guerra era uma extrema, mas natural, extensão da política. Coube a ele a autoria da famosa frase: “A Guerra é nada mais do que a continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 2013, p. 38, tradução nossa).

Partindo dessa noção estritamente militar, o significado do vocábulo passou a ser empregado de forma mais abrangente, particularmente no sentido de apontar o caminho a ser seguido para se atingir os objetivos fixados pela política. Neste sentido, a estratégia também deve se ocupar da identificação dos meios e do tempo necessários para que os objetivos políticos sejam alcançados, assim como dos óbices que eventualmente possam se interpor ao roteiro escolhido.

É possível afirmar que a estratégia constitui uma ferramenta da política, uma vez que o gestor público, quando captura o anseio popular, estabelece metas e assinala rumos para implementá-las, está de fato atuando estrategicamente. Pensando no nível macro, a estratégia pode continuar a ser definida como “arte”, mas agora também dos políticos, e não apenas dos generais. De fato, o exercício da política se fundamenta em qualidades intuitivas muito particulares, que constituem um diferencial, na verdade um atributo essencial, para os grandes estadistas. A política ascende à estratégia, na medida em que somente ela pode definir os objetivos, respondendo à pergunta “o que fazer?”, de forma a somente assim orientar a aplicação do poder. Definidos os objetivos é que a estratégia passa a buscar responder à pergunta do “como fazer?”. Política e estratégia relacionam-se intimamente, mas em níveis diferentes, pois a estratégia sempre deverá estar subordinada à política.

De fato, todos os conceitos modernos de estratégia definem com clareza sua subordinação à Política, mesmo durante a eclosão de conflitos armados. Isso permite evitar a possibilidade de que o “fim” venha a subordinar-se ao “meio”, decorrente da preponderância do emprego da expressão militar do poder por ocasião da deflagração de uma guerra. O grande objetivo de qualquer conflito armado é alcançar a paz, um objetivo político, e que não pode ser traduzido simplesmente pelo ato de conquistar a vitória militar.

Desta forma, chega-se ao conceito de Estratégia, e que seria “a arte de preparar e aplicar o poder para, superando óbices de toda ordem, alcançar os objetivos fixados pela política”

(BRASIL, 2004, p. 1-4). Para aplicar o poder, a Estratégia deve estar calcada em ações concretas que, segundo a doutrina da ESG (BRASIL, 2004), são denominadas “Ações Estratégicas”. Estas podem ser executadas tanto em áreas geográficas, quanto nos diferentes segmentos da atividade humana. Neste sentido surge a necessidade de sua adjetivação, para facilitar a compreensão do seu real sentido e dos níveis a que se refere, como por exemplo: estratégia nacional, estratégia regional, estratégia de desenvolvimento, estratégia de defesa, estratégia comercial etc. Creio mesmo ser mais adequado se referir a uma “estratégia geopolítica”, ao invés de empregar o termo “Geoestratégia”, pois esse último termo dá margem a interpretações de que se trataria de uma outra ciência. Cada uma das adjetivações que se deseje empregar deve representar um conjunto de ações direcionadas, de forma coordenada, para que se atinjam os objetivos nacionais estabelecidos. Somente assim se pode evitar uma indesejável competição por recursos, sempre escassos em qualquer sociedade humana, assim como o dispêndio divergente de esforços.

Por sua vez, Johanson (2019, p. 5-8) considera que a estratégia constitui um método empregado para permitir a visualização de um futuro desejado no presente. Segundo ele, a estratégia lida com as questões mais importantes nos níveis elevados de um governo, abordando a formulação, implementação e realização de objetivos do Estado. Por conseguinte, a visão estratégica deve permitir realizar uma perfeita distinção entre as questões críticas e as exigências mais relacionadas aos pormenores administrativos de uma máquina pública. Johanson (2019) destaca ainda que a Governança Estratégica constitui um elemento essencial, que emerge da crescente interdependência, seja nos níveis global, nacional e local, devendo considerar os pontos fortes internos e as oportunidades identificadas no ambiente externo.

Segundo Lonsdale (2007, p. 5), a obtenção de um fim desejado, a um custo compensador e num tempo razoável, e que seria o propósito de se estabelecer uma estratégia, nem sempre é um roteiro simples de se ver concretizado. Sempre haverá vencedores e perdedores nos conflitos de interesses, mesmo quando ambos estiverem munidos de estratégias ricamente elaboradas. Não existem fórmulas para o sucesso de uma estratégia, pois cada contexto é único e, portanto, irá requer uma calibragem peculiar e exclusiva de tipos e intensidades de ações. O sucesso de uma estratégia irá depender, muitas vezes, de fatores externos e não controlados diretamente por aqueles que a estão elaborando e implementando.

A estreita ligação entre planejamento estratégico e as análises geopolíticas foi uma das características mais marcantes do projeto geopolítico nacional implementado durante os governos militares do ciclo pós-1964, e que pode ser claramente observado no modelo de formulação de um conceito estratégico nacional, apoiado por um plano de pesquisa geopolítica, conforme proposto pelo General Golbery do Couto e Silva (1981, p. 251-266) em sua obra *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & geopolítica do Brasil*.

Muitos acadêmicos consideram que a Estratégia não se constitui em ciência, devendo permanecer nos dias de hoje como a definia Jomini (2004) nos primórdios de seu estudo: ainda uma arte, mas essencial para a implementação de objetivos estabelecidos pelos Estados e grandes corporações, num mundo caracterizado por cada vez maiores níveis de complexidade, gerando oportunidades e ameaças que precisam ser consideradas e processadas pelos atores do sistema internacional.

6 A geografia

Segundo Flint (2006, p. 1-2), os geógrafos examinam o mundo por meio de uma perspectiva espacial, oferecendo novos pontos de vista sobre outras disciplinas. O foco do estudo da ciência geográfica estaria direcionado às características que tornam os lugares peculiares, tais como clima, vegetação, riquezas minerais, fontes de energia, aspectos fisiográficos, tipos de solo, assim como tudo o que diz respeito à organização espacial das atividades humanas.

Mas Dodds (2019) acrescenta que a Geografia não se limita apenas aos mapas, estes constituindo-se simplesmente uma representação gráfica do “estado da natureza”. A ciência geográfica não poderia nem mesmo ser considerada apenas uma forma tridimensional de representação da realidade. Mesmo sabendo que altura e profundidade e volume são importantes, Dodds considera que ela também envolve relacionamentos e escalas, o que lhe confere maior importância e complexidade.

A geografia, como a sua etimologia sugere, pode ser considerada como a “escrita da terra”. Uma atividade que destaca o poder dos agentes e organizações para descrever o espaço, para ocupar o espaço, para organizar o espaço, e para criar lugares investidos com visões e projetos particulares. A geografia era e é parte integrante da construção da nação e da criação do estado territorial moderno (DODDS, 2019, p. 33, tradução nossa).

Neste mesmo sentido, Teixeira Júnior (2017, p. 24-27) destaca que o estudo da ciência geográfica lança uma luz sobre as relações entre as sociedades, o espaço e o poder em suas múltiplas expressões, possuindo uma sensibilidade própria para estudar os fenômenos concernentes à relação espaço-homem-território. Neste sentido, a ciência geográfica se dividiria em duas grandes vertentes: a geografia física e a geografia humana.

O desenvolvimento dessas duas vertentes no âmbito da ciência geográfica levou ao estabelecimento de uma controvérsia filosófica que resultou em grandes embates entre escolas de pensamento em diversas áreas. A problemática que deu origem ao referido debate foi a seguinte: o ambiente físico exerce influência determinante na atividade humana e no desenvolvimento dos Estados?

Esta discussão filosófica também foi travada no âmbito da geopolítica, dando origem às Escolas Determinista, Possibilista, e Integralizada, conforme já tratamos anteriormente.

As principais subdisciplinas da geografia humana são a cultural, econômica, política e social (FLINT; TAYLOR, 2018, p. 1). Destaca-se para fins do presente estudo, a geografia política. Segundo Short (1993, p. 1-2), o objeto principal da geografia, qual seja, o estudo das relações das pessoas com a natureza, o espaço e os lugares, não pode ser tratada sem o estabelecimento de considerações políticas. Um dos focos principais do estudo da geografia política é justamente o Estado-Nação, este sendo analisado, particularmente, com base em três aspectos:

- as relações do povo com o ambiente;
- as relações do Estado com o ambiente; e
- as relações do povo com o Estado.

No que se refere às relações do Estado com o ambiente, Becker (2008, p. 128) considera que a territorialidade e gestão do território constituem duas faces de um só processo de organização política do espaço contemporâneo.

Para ela, a territorialidade incluiria a apropriação de um espaço, implicando na construção de uma noção de limite, manifestando a intenção de poder sobre uma porção precisa do espaço. Por outro lado, a gestão do território seria uma prática estratégica de caráter científico-tecnológico que dirige, no tempo, a coerência de múltiplas decisões e ações para atingir uma finalidade. A gestão, portanto, seria de caráter eminentemente estratégico, seguindo princípios de finalidade econômica e de aplicação do poder, e não apenas de intenção.

Nestas condições, Flint e Taylor (2018, p. 1) consideram que a geografia política é uma pequena subdisciplina com um tema extremamente abrangente: as relações entre espaço e poder. Ainda segundo eles, a geografia política necessita de um embasamento teórico para permitir que se estabeleça uma forte coerência para esta subdisciplina, e na visão do autor, tal suporte teórico somente pode ser fornecido no âmbito da Geopolítica por meio da “Teoria do Sistema-Mundo”, uma vez que ela é a única que permite um estudo integrado entre as relações de tempo, espaço e poder, particularmente nestes tempos globalizados em que vivemos.

Aspectos sociológicos também são importantes para o estudo da geografia política. Short (1993, p. 2) considera que no processo de formação da Nação é normalmente gerada uma série de crenças envolvendo o povo e seu ambiente natal, que ele denomina de “Ideologia Ambiental da Nação”. Tais crenças podem contribuir para a criação de uma identidade nacional e o nacionalismo, o que muitas vezes é positivo para o interesse do Estado, e até mesmo por ele incentivado. Entretanto, distorções e excessos podem contribuir para a geração de conflitos. Neste sentido, Sigmund Freud (apud GADDIS, 1997, p. 75, tradução nossa) já havia identificado alguns problemas decorrentes dessas crenças, ao afirmar que:

São precisamente as comunidades que vivem em territórios contíguos, e que se relacionam de alguma forma entre si, as que se engajam na criação de feudos e se ridicularizam mutuamente [...] o narcisismo das pequenas diferenças [...] uma conveniente e inofensiva exteriorização da inclinação para a agressão, por meio da qual a coesão entre os membros da comunidade se torna mais fácil.

As referidas crenças podem, também, conformar outros tipos comportamentos típicos de uma identidade nacional. Povos que estabelecem ao longo do tempo uma relação mais próxima com o mar, segundo Mackinder (1919, p. 38) acabam estabelecendo um comportamento coletivo que foi por ele denominado “*seaman’s point of view*”. Este seria o caso dos portugueses, britânicos, holandeses e japoneses, característica que em muito contribuiu para o desenvolvimento de seus respectivos países como potências marítimas. Por outro lado, Mackinder (1919, p. 90) considera que os povos que ao longo dos tempos estiveram mais vocacionados para as lides terrestres acabaram desenvolvendo o que ele chamou de “*landsman’s point of view*”, sendo este o caso dos russos, chineses e nós mesmos, os brasileiros.

De fato, desde Joaquim Bonifácio de Andrada, passando por Tiradentes e até Juscelino Kubitschek, o sonho de realizar a transferência da capital do Brasil para o interior foi sempre alimentado ao longo das gerações, quase sempre sob considerações relativas à integração nacional, mas também constituindo um sintoma de que o “ponto de vista do homem da terra” estava firmemente associado à identidade nacional (COUTINHO, 2020, p. 20).

Encerrando o sobrevoo pela ciência geográfica, fica clara a importância da disciplina para o objeto do presente estudo, por nos permitir um melhor entendimento sobre o ambiente cada vez mais complexo e interdependente que caracteriza o sistema internacional, seja nos seus aspectos físicos, humanos ou políticos.

7 As ciências econômicas

A economia política constitui um importante campo de estudo, tanto das ciências econômicas, quanto das relações internacionais (por meio da economia política internacional), e tem como foco o estudo das relações sociais de produção, circulação e distribuição de bens materiais que visam atender as necessidades humanas, identificando as leis que regem tais relações.

Becker (2018, p. 120), afirma que a Geopolítica se torna incompreensível sem a consideração da moldagem do planeta pelos vetores científico-tecnológicos e econômicos, destacando que o domínio da tecnologia pelas corporações econômico-financeiras transnacionais progressivamente começa a pôr em xeque o poder dos Estados.

A evolução tecnológica baseada na informação e no conhecimento não daria origem apenas a novas técnicas de produção, mas sim a formas completamente novas de geração de riqueza, afetando diretamente a organização social no contexto dessa reestruturação do sistema econômico.

Ainda segundo Becker, enquanto a produção capitalista dá origem a um imperativo de acumulação, o sistema de Estados-Nação passa a dar origem a um imperativo de sobrevivência nacional, o que justifica o grande interesse despertado, no meio geopolítico atual, para os temas econômicos.

Neste contexto, passa a ser necessário o entendimento dos novos conceitos que procuram retratar a configuração do sistema internacional, particularmente sobre o significado das noções de núcleo e periferia no âmbito de um ambiente econômico global em transformação. De fato, não são de hoje as tentativas de definir o mundo moderno em termos de núcleo (ou seja, as regiões ricas do mundo: América do Norte, Europa Ocidental e Ásia-Pacífico) e periferia (as terras onde se localizam os países em desenvolvimento, basicamente no hemisfério sul).

Wallerstein (2006), ao desenvolver a sua “Análise do Sistema-Mundo”, também defendeu a tese de que os processos da economia mundial sempre operam em um formato de três níveis: núcleo, semiperiferia e periferia (FLINT; TAYLOR, 2018, p. 18). Mas na sua visão, os significados dos termos “núcleo” e “periferia” são completamente distintos do entendimento que normalmente se mantinha até então. Tais conceitos buscam estabelecer uma referência para diagnosticar a forma como processos econômicos complexos afetam diferentemente os atores do sistema internacional, e não dizem respeito diretamente à localização de áreas, regiões ou Estados.

A definição espacial de núcleo e periferia, na visão de Wallerstein (2006), decorre da predominância de processos econômicos núcleo (“processos núcleo”) que operam numa determinada área, região ou Estado em particular. Do mesmo modo, nas zonas periféricas, regiões ou Estados passam a ser definidos como aqueles em que os processos econômicos periféricos (“processos periféricos”) predominam. Segundo Flint e Taylor, esta não é apenas uma questão semântica, mas relaciona-se diretamente com a forma como a estrutura espacial é modelada por meio de processos econômicos e tecnológicos. O espaço em si pode não ser nem núcleo nem periferia em relação à sua localização em face da superfície do globo terrestre (FLINT; TAYLOR, 2018, p. 20).

Em termos genéricos, os processos núcleo consistem em relações econômicas globais que incorporam ganhos relativamente elevados, tecnologia avançada e um modelo diversificado de produção, enquanto os processos periféricos envolvem ganhos relativamente baixos, tecnologia mais rudimentar e uma estrutura produtiva simples. Os processos não são caracterizados por um produto específico, que podem migrar das cadeias produtivas do núcleo para a periferia em decorrência de uma evolução tecnológica ou outros fatores econômicos (FLINT; TAYLOR, 2018, p. 21).

As commodities e os produtos industrializados simples normalmente resultam de processos periféricos, e possuem seu valor definido pela livre concorrência do mercado. Os produtos tecnológicos mais avançados são normalmente protegidos por patentes, gerando o que Wallerstein (2006) classificava como “quase monopólio”. Estes são os produtos que resultam de processos núcleo. Os processos núcleo tendem a se agrupar em um número mais reduzido de Estados e a constituir a maior parte da atividade de produção deles. Os processos periféricos tendem a uma maior dispersão, abrangendo muitos Estados, onde constituem a maior parte da atividade produtiva (WALLERSTEIN, 2006, p. 28).

Entretanto, observa-se que alguns Estados apresentam uma mistura de processos núcleo e periféricos. Wallerstein (2006) os classificava como sendo Estados semiperiféricos. Ainda segundo Wallerstein (2006), os Estados semiperiféricos são os que se encontram numa posição relativa mais difícil. Sob pressão dos Estados núcleo e pressionando os Estados periféricos, sua preocupação permanente é evitar que regredam para a periferia, canalizando todo seu esforço para avançar para o núcleo.

Ao longo da história, a ascensão dos Estados Unidos, da Alemanha e do Japão à categoria de núcleo resultou do domínio de “processos núcleo”. Isto também vem se observando com relação à China na atualidade. O Brasil, por outro lado, pode ser considerado um país semiperiférico.

Estes conceitos relativos aos processos econômicos globais nos ajudam a explicar o outro aspecto central na Teoria do Sistema-Mundo: os Ciclos de Kondratiev. O modelo dos referidos ciclos econômicos foi apresentado pelo economista russo Nikolai Dmitrievich Kondratiev, que nos anos 1920 elaborou um estudo para identificar causas econômicas da Primeira Guerra Mundial. Na sua pesquisa, acabou por também identificar um padrão econômico que se repetia muito antes da conflagração do referido conflito mundial. Esse fenômeno foi por ele então denominado “longos ciclos econômicos em um contexto histórico” (BARNETT, 1998, p. 105).

Segundo essa visão, a evolução dos processos econômicos “núcleo-periferia” normalmente seria caracterizada pelo fato de que os países e indústrias detentoras do “quase monopólio” acumulam enormes quantidades de capital. A medida em que as tecnologias vão se disseminando, mais e mais empresas entram no mercado do “quase monopólio”, iniciando um processo de superprodução (oferta maior do que a procura), com maior concorrência de preços e redução crescente das margens de lucro. Em algum momento, um acúmulo de produtos não vendidos resulta numa redução na capacidade de produção futura.

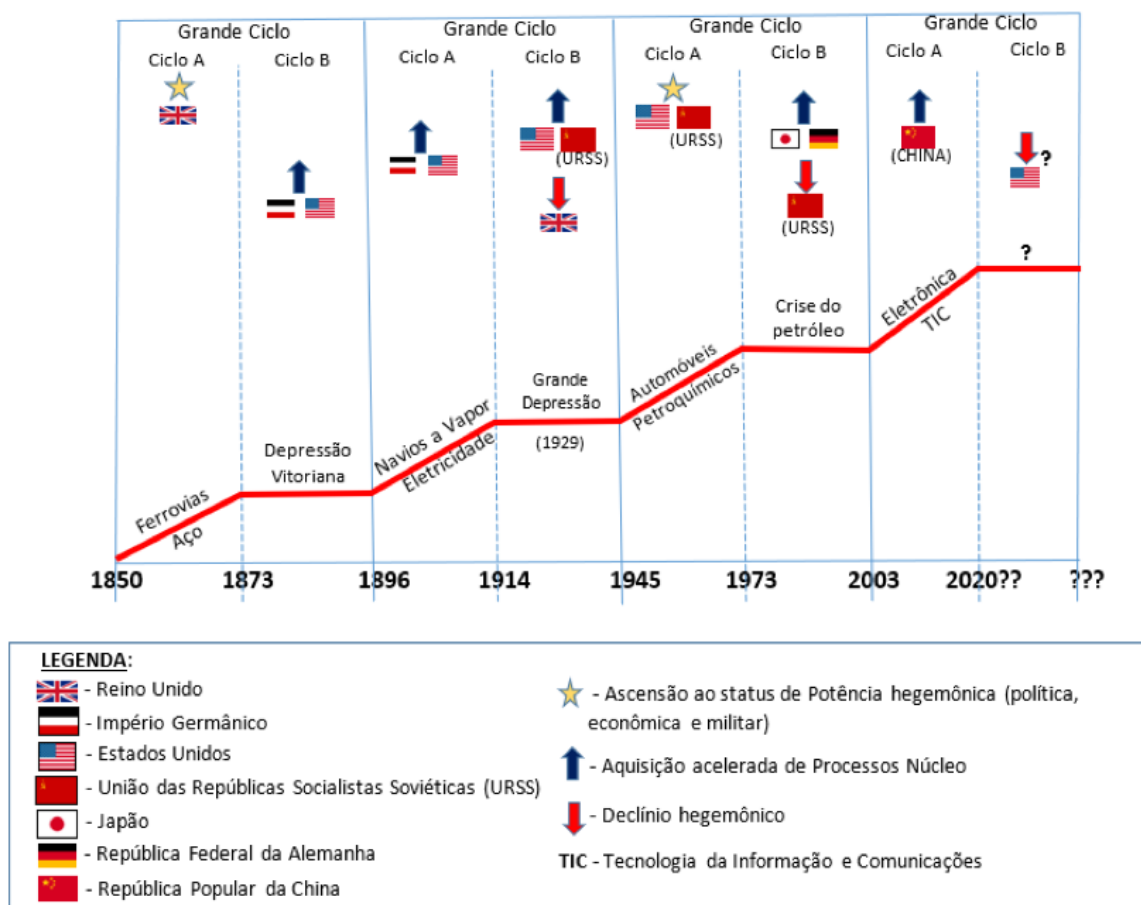
A questão da disputa pelo domínio da tecnologia 5G (telefonia e dados), por exemplo, passa a constituir um ponto central nas estratégias geopolíticas dos Estados Unidos e da China, no contexto da 4ª Revolução Industrial. Quando esse tipo de disputa acontece, seu resultado contribui para uma considerável migração dos processos núcleo no âmbito das potências envolvidas. Esse padrão se repetiria em “Grandes Ciclos” caracterizados por uma duração aproximada de 50 a 60 anos, dependendo das medidas políticas tomadas pelos Estados e da evolução tecnológica. Tais

períodos seriam ainda caracterizados por “subciclos” globais de crescimento (Ciclo A) e estagnação (Ciclo B) (FLINT; TAYLOR, 2018, p. 21-28).

Ainda segundo Flint e Taylor (2018), a economia mundial vem claramente dando mostras de que o sistema internacional se encaminha para um novo ciclo de estagnação (Ciclo B), cujo resultado pode levar também a uma transformação geopolítica global e, consequentemente, a uma nova configuração do “núcleo” das potências hegemônicas (uma ou mais). A crise pandêmica do COVID-19 pode contribuir com a aceleração dessa mudança, o que não constitui um fato inédito, em se considerando que a crise da Gripe Espanhola, ocorrida também num período do Ciclo B (1914 a 1945), também trouxe reflexos econômicos globais.

O Gráfico 1 representa o desenvolvimento dos Grandes Ciclos verificados a partir de 1850, sendo possível observar que o sistema internacional se encontraria num momento de transição entre um ciclo de crescimento (Ciclo A) para um de estagnação (Ciclo B). Considerando os dois últimos Ciclos B vivenciados (1914-1945 e 1973-2003), é possível identificar a existência de um padrão de transformações hegemônicas de caráter global, que eventualmente poderão resultar, tanto em um possível declínio dos Estados Unidos da América, quanto numa possível candidatura da China para o nível de potência hegemônica.

Gráfico 1 – Ciclos de Kondratiev.



Fontes: Adaptado pelo autor a partir de Barnett (1998), Flint e Taylor (2018) e Landes (2008).

Ainda segundo Flint e Taylor (2018, p. 69), os processos econômicos que vem determinando a transformação da ordem geopolítica também vêm conformando alguns novos parâmetros, dentre os quais se destacam:

- os Estados continuam sendo os agentes territoriais do sistema internacional, subsistindo o ambiente de competição existente entre si, sempre no âmbito da busca pela hegemonia no âmbito do modelo econômico “núcleo-periferia”;
- o surgimento de outros atores transnacionais, sejam econômicos ou da sociedade civil, que promovem uma maior integração entre os Estados, mas que ao mesmo tempo, minam a sua soberania; e
- existência de movimentos que resistem tanto aos processos de globalização, quanto ao poder do Estado.

Como foi possível constatar, o estudo integrado entre as ciências econômicas e a geopolítica vem se mostrando cada vez mais relevante, constituindo um ponto central para o desenvolvimento das chamadas teorias críticas.

8 Conclusão

No desenvolvimento do presente trabalho, foi possível verificar que uma névoa de desconfiança pairou sobre a Geopolítica, seja pelo seu emprego como embasamento teórico que deu suporte às estratégias expansionistas durante a 2ª Guerra Mundial, seja para estratégias de embate ideológico desenvolvidas no contexto da guerra fria.

Entretanto, tal névoa se dissipou ao longo das últimas décadas. Foi possível encontrar referência à importância da Geopolítica em discursos de diversas lideranças mundiais da atualidade, independentemente de uma linha liberal ou conservadora, adepto de posições mais à direita ou à esquerda do espectro político. Isso reforça o caráter universal dos conceitos que ao longo do tempo foram sendo aperfeiçoados.

Observamos que o processo de gestação de uma escola de pensamento geopolítico no Brasil, e que constituiu uma base teórica para um modelo de projeto nacional implementado pelos governos militares, também acabou por ser afetada pelas mudanças decorrentes do fim da bipolaridade mundial, da crise econômica global dos anos 1980 e ao processo de abertura democrática adotado no Brasil ao final daquela década, a partir de quando passou a se verificar um processo de renascimento do interesse acadêmico pela geopolítica.

Após uma revisão dos principais aspectos da teoria Geopolítica, inclusive do pensamento geopolítico nacional, buscamos identificar as possíveis complementaridades entre o pensamento geopolítico e outras áreas teóricas, permitindo estabelecer uma visão mais abrangente sobre um tema que se mantém tão atual, e desta forma contribuir com uma maior conscientização sobre o caráter multidisciplinar dos estudos geopolíticos e, eventualmente, inspirar a discussão do assunto em meios acadêmicos mais ampliados.

Por meio da revisão bibliográfica realizada, foi possível comprovar que a Geopolítica efetivamente dialoga com importantes disciplinas, particularmente a Ciência Política, a Estratégia, a Geografia e as Ciências Econômicas.

Da ciência geográfica verificamos que há promissores campos de estudo interdisciplinares com a geografia humana e com a geografia política. Verificamos que o estudo da influência de fatores geográficos na ação política dos Estados não pode deixar de considerar que o termo “geografia” envolve uma multiplicidade de aspectos complexos, e não apenas espaciais.

Da Ciência Política verificamos, como era de se esperar, grandes áreas de interesse: o Estado e o Poder, que particularmente no âmbito das relações internacionais, mostram-se pontos focais. A formulação dos objetivos das políticas públicas e a elaboração de Estratégias Nacionais para atingi-los também podem e devem ser baseadas em análises e estratégias geopolíticas.

Com relação às ciências econômicas, pudemos constatar sua importância para o perfeito entendimento das correntes teóricas geopolíticas mais atuais, constituindo um campo bastante promissor para aqueles que se disponham a explorar novas e importantes áreas de pesquisa de caráter interdisciplinar.

Chama a nossa atenção o fato de que a Teoria do Sistema-Mundo apresenta interessantes oportunidades para o estudo multidisciplinar e crítico da geopolítica no contexto atual, momento em que assistimos a uma inquestionável transição nas relações de poder entre os Estados, assim como nas relações destes com atores não-estatais. Uma visão mais abrangente e atualizada da Geopolítica certamente será de grande valia para a formulação de estratégias nacionais adaptadas a esse ambiente de elevada complexidade e incerteza.

Em que pese não termos apresentado tópicos específicos sobre a sociologia e a história, elas certamente estarão presentes em todas as discussões, como procuramos destacar em alguns pontos do desenvolvimento deste trabalho.

Neste sentido, o presente estudo pretendeu oferecer uma contribuição para o aprofundamento do estudo da geopolítica no âmbito da comunidade acadêmica brasileira, de forma interdisciplinar e transversal em relação às diversas áreas da ciência aqui apresentadas.

Referências

ADELMAN, J.; POLLARD, E.; ROSENBERG, C.; TIGNOR, R. L. (org.). **Worlds together, worlds apart: a history of the world from the beginnings of humankind to the present**. 4. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2015. v. 2. Edição concisa.

BACKHEUSER, E. **Curso de geopolítica geral e do Brasil**. Rio de Janeiro: Gráfica Laemmert, 1952. Disponível em: <https://archive.org/details/AGeopoliticaGeralEDoBrasil.EverardoBackheuser/page/n47/mode/1up>. Acesso em: 22 mar. 2020.

BARNETT, V. **Kondratiev and the dynamics of economic development: long cycles and industrial growth in historical context**. New York: St. Marin's Press, 1998.

BECKER, B. K. A geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 117-150, 2012. Número especial. Disponível em: <https://doi.org/10.36403/espacoaberto.2012.2079>. Acesso em: 5 jul. 2020.

BONFIM, U. C. **Geopolítica: Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército: ensino a distância: CPEAEx/EAD**. Rio de Janeiro: Eceme, 2005. Disponível em: http://www.eceme.eb.mil.br/images/cpeceme/publicacoes/03_INTRO_GEOPOLITICA_2011.pdf. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm. Acesso em: 3 nov. 2019.

BRASIL. Exército. **Manual de campanha: estratégia**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2004. (Manual de Campanha C 124-1).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Josué de Castro**. Brasília, DF: Plenarium, 2007. (Perfis Parlamentares, 52). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2642>. Acesso em: 3 nov. 2019.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Manual básico: elementos fundamentais**. Rio de Janeiro: ESG, 2014. v. 1.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 nov. 2019.

CASTRO, T. **África: geohistória, geopolítica e relações internacionais**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1981.

CASTRO, T. **Teorias das relações internacionais**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf. Acesso em: 28 out. 2019.

CLAUSEWITZ, C. **O Voinê**. Mosckva: Eksmo, 2013.

COSTA, W. M.; THÉRY, H. Quatre-vingts ans de géopolitique au Brésil: de la géographie militaire à une pensée stratégique nationale. **Hérodote**, Paris, v. 146-147, n. 3-4, p. 253-276, 2012. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-herodote-2012-3-page-253.htm>. Acesso em: 5 jul. 2020.

COUTINHO, M. A. F. As origens do pensamento geopolítico brasileiro: a contribuição de José Bonifácio, Varnhagen e Calógeras. **Análise Estratégica**, Brasília, DF, v. 16, n. 2, p. 7-24, 2020. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEExAE/article/view/4833>. Acesso em: 5 jul. 2020.

DODDS, K. **Geopolitics: a very short introduction**. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2019.

DRYZEK, J. S.; HONIG, B.; PHILLIPS, A. (ed.). **The Oxford handbook of political theory**. New York: Oxford University Press, 2006.

EUROPE must speak with one voice. **The Federal Chancellor**, Berlin, 17 out. 2019. Disponível em: <https://www.bundestkanzlerin.de/bkin-en/news/regierungserklaerung-merkel-1682840>. Acesso em: 6 nov. 2019.

FLINT, C. **Introduction to geopolitics**. New York: Routledge, 2006.

FLINT, C.; TAYLOR, P. J. **Political geography: world economy, nation-state and locality**. 7. ed. New York: Routledge, 2018.

GADDIS, J. L. History, theory and common ground. **International Security**, Cambridge, v. 22, n. 1, p. 75-85, 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539330>. Acesso em: 10 nov. 2019.

GRAY, C. S.; SLOAN, G. (ed.). **Geopolitics, geography and strategy**. New York: Routledge, 2013.

HAGE, J. A. A. Mário Travassos e a geopolítica brasileira: tensões com a Argentina e preocupações com imperialismos. **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 4, n. 1, p. 98-114, 2013. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/80/73>. Acesso em: 8 nov. 2019.

JOHANSON, J.-E. **Strategy formation and policy making in government**. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

JOMINI, A. H. **The art of war**. Salt Lake City: Project Gutenberg, 2004. E-book. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/ebooks/13549>. Acesso em: 4 nov. 2019.

KISSINGER, H. **White House years**. Boston: Little Brown, 1979.

LANDES, D. S. **The unbound Prometheus: technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present**. 4. ed. New York: Cambridge University Press, 2008.

LIMA, W. T. *et al.* A geopolítica de Everardo Backheuser para o Brasil: entre processos e retrocessos. *Revista Geopolítica Transfronteiriça*, Tabatinga, v. 1, n. 1, p. 51-62, 2017. Disponível em: <http://periodicos.uea.edu.br/index.php/revistageotransfronteirica/article/view/622>. Acesso em: 8 nov. 2019.

LONSDALE, D. J. **Alexander the Great: lessons in strategy**. New York: Routledge, 2007.

MACKINDER, H. J. **Democratic ideals and reality: a study in the politics of reconstruction**. New York: Henry Holt and Company, 1919.

MAHAN, A. T. **The influence of sea power upon history: 1660-1783**. New York: Dover Publications, 1987.

MORGENTHAU, H. J. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. 6. ed. Peking: Peking University Press, 1997.

NYE JR., J. S. **Soft power: the means to success in world politics**. New York: PublicAffairs, 2004.

POSLANIE Federal'nomu Sobraniyu Rossijskoi Federatsii. **Kremlin**, Moskva, 25 abr. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2PFQGCW>. Acesso em: 11 out. 2019.

READOUT of President Donald J. Trump's meeting with Prime Minister Narendra Modi of India. **The White House**, Washington, DC, 13 nov. 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/readout-president-donald-j-trumps-meeting-prime-minister-narendra-modi-india/>. Acesso em: 6 nov. 2019.

REGIANI, R. Meridionalismo: o novo paradigma da geopolítica brasileira? **Revista de Geopolítica**, Natal, v. 11, n. 1, p. 48-61, 2020. Disponível em: <http://revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/270>. Acesso em: 22 mar. 2020.

REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. (ed.). **The Oxford handbook of international relations**. New York: Oxford University Press, 2008.

ROSS, W. D. **Aristotle**. 6. ed. New York: Routledge, 2005.

RUA, M. G. **Ciência política: conceitos básicos**. Brasília, DF: IGEPP, 2005. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/432592528/Ciencia-Politica-IGEPP>. Acesso em: 6 out. 2020.

SHORT, J. R. **An introduction to political geography**. 2. ed. New York: Routledge, 1993.

SILVA, G. C. **Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & geopolítica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

SILVA, V. S. V. Ciência política com teoria geral do estado? **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, Marechal Cândido Rondon, v. 14, n. 26, p. 33-52, 2014. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/view/15186>. Acesso em: 4 nov. 2019.

SPYKMAN, N. J. Geography and foreign policy, I. **The American Political Science Review**, Washington, DC, v. 32, n. 1, p. 28-50, 1938. Disponível em: www.jstor.org/stable/1949029. Acesso em: 21 mar. 2020.

SUSPEITA sobre a China cria problema para a implantação do 5G, diz Guedes. **CNN Brasil Business**, São Paulo, 6 jul. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/07/06/suspeita-sobre-a-china-cria-problema-para-implantacao-do-5g-diz-guedes>. Acesso em: 6 jul. 2020.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. **Geopolítica: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos**. Curitiba: InterSaberes, 2017.

TRAVASSOS, M. **Aspectos geográficos sul-americanos**, Rio de Janeiro: Imprensa Militar, 1931.

VESENTINI, J. W. **Ensaio de geografia crítica: história, epistemologia e (geo)política**. São Paulo: Plêiade, 2009.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis: an introduction**. 4. ed. London: Duke University Press, 2006.

XIN, Z.; ZHENG, S. Xi Jinping rallies China for decades-long 'struggle' to rise in global order, amid escalating US trade war. **South China Morning Post**, Hong Kong, 5 set. 2019. Disponível em: <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3025725/xi-jinping-rallies-china-decades-long-struggle-rise-global>. Acesso em: 6 nov. 2019.

Bin Laden leu Mao corretamente?

Did Bin Laden Read Mao Correctly?

Resumo: A Guerra Global contra o Terror tem consumido uma grande quantidade de recursos estadunidenses desde 2001. Operando no Iraque e no Afeganistão há quase duas décadas, os EUA têm até agora falhado na elaboração de um plano para o término da guerra no Oriente Médio. Isso levanta a questão se a estratégia da Al Qaeda – juntamente com movimentos associados – e operações relacionadas têm sido bem-sucedidas, ou não, desde que a guerra foi declarada aos Estados Unidos. Para responder a essa pergunta, comparamos elementos dos planos e ações da Al Qaeda com a teoria de Mao Tse-Tung sobre como realizar uma guerra prolongada em três fases. Ao fazer isso, pareceu razoável afirmar que a Al Qaeda, embora bastante bem-sucedida na implementação de sua fase 1, não conseguiu desenvolver seu próprio exército e assim lidar com as fases 2 e 3. Também observamos que tanto a Al Qaeda quanto o movimento associado chamado Al Qaeda no Iraque não reavaliaram oportunamente suas estratégias fracassadas.

Palavras-chave: Guerra prolongada. Al Qaeda. Zarqawi. Insurgência. Oriente Médio.

Abstract: The Global War on Terror has consumed a great deal of American resources since 2001. Operating within Iraq and Afghanistan for almost two decades, the US has failed so far to put together a plan for war termination in the Middle East. This raises the question of whether, or not, al Qaeda's – along with associated movements' – strategy and related operations have been successful since war was declared on the United States. To respond to the question, we compared elements of al Qaeda's plans and actions with Mao Zedong's theory on how to carry out a protracted war in three stages. By doing so, it sounded reasonable to state that al Qaeda, although fairly successful in implementing its stage 1, failed to evolve its own army-like to deal with stages 2 and 3. It was also observed that neither al Qaeda nor al Qaeda in Iraq have timely reassessed their failing strategy.

Keywords: Protracted war. Al Qaeda. Zarqawi. Insurgency. Middle East.

Carlos Eduardo Macedo 

Marinha do Brasil. Escola de Guerra Naval.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
carloermacedo@yahoo.com.br

Recebido: 24 maio 2020

Aprovado: 11 set. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Foi no já distante ano de 2001, quando os Estados Unidos da América (EUA) entraram na Guerra Global contra o Terror (GGT). Naquela época, diante do clamor do povo estadunidense com o episódio de 11 de setembro (11/9), isso parecia não apenas a coisa certa a fazer, mas a única resposta imaginável a ser dada. Porém, o que hoje se vê é uma intervenção de duas décadas da qual os EUA têm encontrado grande dificuldade de sair com a sensação de missão cumprida. O estabelecimento de objetivos políticos inalcançáveis, sendo o mais notável “evitar qualquer ato futuro de terrorismo internacional contra os EUA” (UNITED STATES, 2001, tradução nossa), pode ter contribuído para essa armadilha. A realidade é que os EUA continuam no esforço de elaborar um plano para terminar a guerra. Mesmo com os dois últimos presidentes – Barack Obama (1961-) e Donald Trump (1946-) – afirmando a necessidade de sair do cenário do Oriente Médio a fim de respectivamente deslocar a prioridade de segurança para o leste asiático (CLINTON, 2011) e encarar a concorrência de quase pares, relativamente à China e à Rússia (UNITED STATES, 2017, p. 26, tradução nossa).

Com tudo isso, podemos ser levados a afirmar que as organizações terroristas, nomeadamente a Al Qaeda (AQ) e os movimentos a ela associados (MA), têm obtido sucesso com sua estratégia geral e operações relacionadas desde que declararam guerra contra os EUA. Entretanto, se considerarmos que seu objetivo final era a congregação política de toda a Ummah em um novo estado semelhante a um Califado – o que inclui se livrar de apóstatas locais e da influência estrangeira –, o seu Master Plan, sua estratégia, conforme foi nomeada no livro de Brian Fishman (2016), ainda está longe de se transformar em realidade. Assim, parece ser uma conclusão razoável a de que a mal sucedida GGT estadunidense não se deve necessariamente a uma estratégia efetiva no lado da AQ/MA. Sendo assim, propomos que a estratégia geral e as operações da AQ/MA, embora tenham chamado a atenção do mundo com resultados impressionantes logo após os primeiros passos, não foram totalmente eficazes desde que a guerra contra os EUA foi declarada em 1998¹, após a promulgação da fátua que instituiu a “*jihad* contra judeus e cruzados” (BIN LADEN et al., 1998).

O argumento da nossa afirmação surgiu após compararmos as facetas do equilíbrio entre “fins, métodos e meios” dos grupos terroristas com a teoria de inspiração maoísta sobre como conduzir uma insurgência baseada nas “três fases de uma guerra prolongada”. Embora a Segunda Frente Unida de Mao Tse-Tung (1893-1976) e a AQ/MA estejam separados por um período de 60 anos, e não haja nenhuma afirmação formal da AQ de que o grupo seguiu os passos de Mao, tal comparação parece ter credibilidade. Afinal, os dois movimentos foram direcionados contra um poder imperial “invasor”, sem que ambos fossem o legítimo (ou único) grupo contestador local, sem que ocupassem um território soberano próprio e sem que tivessem influência direta ou apoio de um grupo de pessoas. O Partido Comunista de Mao iniciou a guerra prolongada contra o Japão ao mesmo tempo em que competia com o *Kuomintang* pela

1 Inúmeras fontes postulam que a guerra na verdade foi declarada pela fátua de 1996 (agosto). Para este artigo, consideramos que a fátua de 1996 foi como um despertar público da Al Qaeda chamando a atenção não apenas do mundo islâmico, mas também dos EUA. Duas características da fátua de 1998 justificam nossa escolha como a verdadeira referência para declarar guerra aos EUA: a) foi assinada por outros atores além do próprio Bin Laden, e b) foi de fato prosseguida por atos de guerra: os ataques em Nairóbi e Dar es Salaam.

legitimidade interna dentro da China (ZEDONG, 1967, p. 43). Analogamente ao exemplo mais antigo, a AQ, longe de ser o único e incontestável movimento da *jihad* no Oriente Médio e sem controlar nenhum território, proclamou uma guerra contra os “invasores” estadunidenses. De acordo com o plano do grupo terrorista, a recriação do Califado Islâmico, seu objetivo final, só seria possível após a eliminação da presença dos EUA na área.

Utilizando a estratégia de Mao – as três fases da guerra prolongada – como um marco teórico, as próximas seções deste artigo irão detalhar como, independentemente das realizações proeminentes da AQ/MA, especialmente durante a fase 1, o *modus operandi* da AQ/MA – ou seja, como eles combinam meios e métodos – não contribuiu plenamente para a realização do objetivo político final, como originalmente projetado por seu líder Osama bin Laden (1957-2011). Pelo menos, não até sua morte em 2011². Antecipando a conclusão deste trabalho, mostraremos, a partir da seção 3, que a AQ teve resultado apenas satisfatório na fase 1 e não conseguiu implementar, apropriadamente, as duas fases restantes. A razão pela qual, nem mesmo na fase 1, a AQ/AM foi totalmente triunfante é que seu principal erro foi não ter sido capaz de formar sua própria guerrilha/exército para executar o restante da estratégia do grupo. Assim, o grupo terrorista não foi capaz de capitalizar sobre o sucesso das ações realizadas durante a fase 1, e o resultado foi que a fase 2 foi implementada de modo deficiente e quase nada relativo à fase 3 foi levado a cabo. Abordamos isso mais profundamente na seção 4. Ademais, a AQ/MA negligenciou outro tópico da “receita” de Mao, falhando em reavaliar oportunamente os resultados dos contratempos sofridos por eles. Com isso, falharam também na transição do tipo “avança e recua” de uma fase para outra, o que seria um “procedimento” esperado para um movimento insurgente apoiado em uma reavaliação sólida. A seção 5 trata desse assunto indicando que isso foi uma das principais características do esquema de guerra bem-sucedido do Vietnã do Norte. Antes de tudo isso, discutiremos na próxima seção as três fases maoístas de uma guerra prolongada, de forma a solidificar nossa tese.

2 “Sobre a guerra prolongada”

Como foi dito anteriormente, a AQ nunca alegou ser realmente um grupo de inspiração maoísta. De fato, pode-se argumentar que este rótulo se encaixa muito melhor no Talibã do que na AQ. Entretanto, existem autores, como Daniel Byman (2006), que estudaram a AQ e outros grupos terroristas e postulam que não há um corte claro entre a insurgência e o terrorismo. Segundo eles, o último pode ser uma forma suplementar e expedita para que a primeira atinja seus fins. Embora a guerrilha seja notavelmente a forma preferida de uma insurgência, Byman encontra eco em Michael Gross (2014), que afirma que o terrorismo não pode ser descartado como método no conjunto de opções de uma insurgência. Principalmente quando apenas a característica de perenidade das ações não parece ser suficiente; e passa a ser necessário colocar a natureza do terrorismo a serviço da urgência em coagir – compelir – o poder em exercício a ceder algo. Com tudo isso em mente e considerando que Mao Tse-Tung

² Como este caso tem repercussões que ainda estão acontecendo no presente momento, este artigo se concentra no período em que Bin Laden ainda estava vivo e, presumivelmente, na AQ.

é a principal referência em insurgências, sua receita para uma guerra prolongada foi escolhida como base teórica para examinar a estratégia da AQ/MA.

A estratégia clássica no mundo ocidental é profundamente influenciada por alguns dos escritos do teórico prussiano Carl von Clausewitz (1780-1831), pelo menos em termos de guerra convencional. Entre suas famosas declarações, duas ainda são fundamentais para o ensino da estratégia e da arte operacional nas escolas militares do ocidente: “a guerra é apenas a continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 1989, p. 87); e a definição da “trindade paradoxal” que, segundo Glascott (2017), traduz o caos da guerra devido à tensão entre governo, poder militar e povo. Pela frase transcrita, podemos entender que, embora a guerra constitua os “outros meios” de conduzir a política, ainda assim é algo diferente, com sua própria dinâmica. Os objetivos militares devem, de fato, contribuir para alcançar metas políticas, mas, na visão clausewitziana, a política permanece nos bastidores enquanto os movimentos militares avançam no campo. A política (o governo) deve aparecer apenas para, enquanto ator que representa a razoabilidade da trindade, aproveitar os resultados militares. Em resumo, Clausewitz não indicou que a política e os militares devam seguir lado a lado; cada um, embora consciente da importância do outro, deve seguir sua própria lógica.

Quanto à trindade caótica, uma interpretação possível é que ela deriva de diferentes papéis, com tendências opostas, desempenhados pelas três seções da máquina de guerra do estado: o governo, os militares e o povo. Três cavalos livres para vaguear, como a metáfora escrita por Glascott (2017). Para compensar isso, uma estratégia consistente “mantém um **equilíbrio** entre essas três tendências, como um objeto suspenso entre três ímãs” (CLAUSEWITZ, 1989, p. 90, nossa ênfase). Como resultado, a cultura militar ocidental tende a respeitar a separação dos papéis do governo, dos militares e das pessoas. Idealmente, os governos devem razoavelmente conduzir o esforço geral da guerra; os planejadores militares devem, não apenas ser metódicos e menos vulneráveis ao jogo do acaso, mas também demonstrar grande adaptabilidade (“espírito criativo”) durante a guerra; a paixão do povo deve ser explorada para convencer as pessoas a transformarem ódio em vontade de lutar e a se permitirem converter em forças de combate e meios de produção para a guerra total.

Entretanto, é difícil seguir essa receita ao empreender a guerra na qualidade de um movimento insurgente. Ainda não existe um Estado e um exército formais. Por causa disso, Mao Tsé-tung, embora não tenha excluído Clausewitz, acomodou a trindade e a relação entre guerra e política à sua maneira. Primeiro, misturando e combinando elementos de política e guerra, o que resulta em um dualismo de luta política e conflito armado ao mesmo tempo. Somente “o casamento da violência com a política” (PIKE, 1986, p. 216-217) pode trazer a vitória. Portanto, diferente do que se afirmou nos parágrafos anteriores, de acordo com Mao, a política não simplesmente espera por resultados militares para capitalizá-los. Eles estão todos associados. Em segundo lugar, e como corolário da frase anterior, a separação entre governo, militares e pessoas não é clara. Como não há um segmento militar específico, os líderes políticos são os próprios generais; e o povo não é apenas mão-de-obra, uma força de produção com participação indireta na guerra, mas sim um exército sem alistamento formal. O povo é um instrumento de guerra em si mesmo (PIKE, 1986, p. 220).

Dito isso, uma insurgência precisa trabalhar com o tempo a seu favor. Com o passar do tempo, o exército informal e os escalões inferiores da política acabarão se fundindo em um exército regular. As insurgências, portanto, precisam travar uma guerra prolongada. Para isso, Mao (ZEDONG, 1967, p. 34-40) previu três fases, iniciando a primeira com o apoio da sociedade periférica eminentemente rural. A primeira fase não pretende ser decisiva, mas manter o movimento em territórios periféricos, construindo não apenas sistemas de subsistência e de comunicação, mas também a ideia de um mito em torno da ideologia e de seu “profeta”. Tudo isso para isolar o campo do controle do estado formal ao mesmo tempo em que se concretiza uma estratégia de “corações e mentes”. O movimento que caracteriza a primeira fase deve ser implementado com base no banditismo, emboscadas e guerrilha rural; não em ações militares regulares, mesmo porque o corpo de soldados organizado ainda não está disponível. Paradoxalmente, é uma fase estrategicamente defensiva, já que não há força física para enfrentar um exército regular. Somente quando houver áreas suficientes e um grupo armado forjado e treinado, a fase 1 pode passar ao nível seguinte. Não antes de uma notável demonstração de força para atrair a resposta do estado vigente.

A fase dois se dá quando a insurgência precisa superar um impasse estratégico imposto pelas forças regulares ao interporem sua resposta. Torna-se, portanto uma guerra convencional de atrição em pequena escala, na qual os espaços ganhos na fase anterior devem ser consolidados. Nesse período, a política deve sair de trás das cortinas e a dimensão informacional da guerra ganha predominância. A insurgência atrai a percepção de guerra oficial contra o *status-quo*. Assim, é um período perigoso para os insurgentes, já que eles não gozam mais do anonimato. Após sobreviver à primeira metade desta fase, é hora de acelerar e intensificar a guerra, levando-a a outras áreas e aumentando a velocidade para sangrar o inimigo. A insurgência deve manter essa intensidade e ritmo até que o grupo esteja pronto para lançar a terceira fase, caracterizada por batalhas decisivas de caráter ofensivo, levada a cabo por um exército regular e institucionalizado.

Após detalhar as três fases de uma guerra prolongada, podemos prosseguir com nossa análise da estratégia e das operações da AQ/MA. Primeiramente reconhecemos que terrorismo e insurgência não são a mesma coisa. A seleção de alvos é uma das principais diferenças entre eles (DASGUPTA, 2002). Ambos, porém, se enquadram no conceito de constituir um movimento que usa a violência política como meio de guerra assimétrica. Dessa forma, não há grande obstáculo para realizar a comparação que propusemos. E se, na época de Mao, o terrorismo fosse um meio de guerra formalmente conceituado, é razoável supor que Mao houvesse reservado algumas páginas para acomodar o terror organizado em sua teoria. Com base nisso, a próxima seção argumenta que a primeira fase da AQ/MA foi razoavelmente bem sucedida.

3 Um início profícuo

Na sequência da retirada soviética do Afeganistão (1988), muito antes de emitir sua fátua contra os EUA em 1998, Bin Laden deu início à organização da AQ. Em geral, isso se deu de maneira discreta. Mesmo o envolvimento da AQ em alguns eventos na primeira metade dos anos 1990, todos eles de alguma forma contra os EUA, foi de menor notoriedade sem que o

grupo reivindicasse responsabilidade formal sobre eles. Foi apenas *o relatório da Comissão do 11/9* (UNITED STATES, 2004, p. 59-60, tradução nossa) que confirmou a participação da AQ no treinamento dos *warlords* que combatiam as forças dos EUA na Somália, em 1993; em um ataque a uma instalação conjunta EUA-Arábia Saudita em Riad, em 1995; e na tentativa de atacar o World Trade Center, em 1993.

Evitando qualquer papel protagonista inicial entre outros movimentos *jihadistas* e “aceitando” a expatriação imposta pelo governo saudita (1992), Bin Laden usou o discreto Sudão para estabelecer seu esconderijo e base inicial de operações. Foi também a partir daí que ele lançou sua “Rede de Ouro”,

uma organização cada vez mais complexa, quase mundial, [que] incluiu uma rede de apoio financeiro [à luta *mujahidin* no Afeganistão] formada principalmente por financiadores da Arábia Saudita e dos estados do Golfo Pérsico, [por meio da qual] doações fluíram através de instituições de caridade ou outras organizações não governamentais (ONGs) (UNITED STATES, 2010, p. 55, tradução nossa).

O país anfitrião era usado para, simultaneamente, fazer-se lavagem de dinheiro e alavancar a riqueza de Bin Laden, gerando-se uma economia autossustentável destinada a tornar viável a *jihad* imaginada (BERGEN; CRUICKSHANK, 2011). Mais importante ainda, os mesmos autores propõem que Bin Laden concentrou-se no fortalecimento da legitimidade da AQ entre outros movimentos *jihadistas*. Ele realizou ações para apoiar o governo Talibã no Afeganistão; manteve e melhorou campos de treinamento militar; financiou movimentos semelhantes à AQ; e moldou sua mensagem para conseguir a mobilização das pessoas comuns.

Embora neste artigo estejamos focados principalmente no que aconteceu após 1998, a análise dos primeiros anos da AQ é de fundamental importância ao abordar a questão que propusimos sobre a eficácia de sua estratégia. No conjunto, movimentos preparatórios e ações ofensivas isoladas antes da fátua de 1998 foram a materialização de uma parte inicial bem orquestrada da primeira fase, em uma guerra prolongada do tipo maoísta. Sem a sólida preparação, que culminou com a consolidação da influência da AQ, poderíamos duvidar de que a própria fátua seria publicada. Foi pelo fato de a AQ operar nas sombras enquanto construía suas fundações que o resto da fase 1 pôde ser implementada, culminando com o 11/9. Se a mensagem não houvesse sido moldada para ganhar apoio clerical, ela não teria reverberado nas mesquitas e escolas religiosas. Assim, “corações e mentes” no mundo sunita não teriam sido conquistados de forma a aceitar a morte não só de *mujahidines*, mas também de muçulmanos inocentes nos ataques iniciais. Quanto ao desenvolvimento de sua liderança em relação a outros grupos *jihadistas*, a AQ ganhou o papel de protagonista, pois forneceu número considerável de combatentes para as lutas muçulmanas que ocorreram no Tajiquistão, Chechênia e Caxemira (UNITED STATES, 2004, p. 64, tradução nossa). Além de construir legitimidade, o envolvimento dos combatentes da AQ – geralmente treinados nos campos do Paquistão e Afeganistão – em insurgências da época era igualmente relevante para melhorar a experiência dos homens, que acabariam sendo empregados em fases posteriores da prolongada guerra da AQ contra os EUA.

O crescimento do grupo finalmente fez com que o Sudão se tornasse um refúgio duvidoso. Alguns podem dizer que a mudança para o Afeganistão em 1996 atrasou as operações futuras (UNITED STATES, 2010, p. 55, tradução nossa), e isto não parece ser totalmente incorreto. Especialmente quando lembramos que, conforme já comentado na nota de rodapé 1, a fátua de 1996 acabou sendo mais propaganda do que uma declaração substancial de guerra aos EUA. Entretanto, a fundação da AQ foi suficientemente sólida para evitar comprometer a estratégia como um todo. Dito isso, após a divulgação da fátua de 1998, o restante da estratégia do grupo seguiu o planejado para o *grand finale* da fase 1, o qual mostrou uma escalada militar somente possível para um *jihadi* muito bem treinado e preparado. Primeiramente executando um ataque terrestre, a AQ atingiu o *poder diplomático* dos EUA com a explosão das embaixadas em Nairobi e Dar es Salaam, em 1998. A escolha [o alvo] seguinte foi direcionada a um meio do *poderio militar* dos EUA, e o USS Cole foi atacado por uma arma naval em 2000. Finalmente, o 11/9 mostrou a capacidade da AQ em executar um “ataque aéreo” à sua maneira e uma peça icônica do *poder econômico* estadunidense (e também uma mostra de seu soft power – parte da famosa linha cinematográfica de NYC) foi derrubada, enquanto o centro do *poder político* (Washington, DC) também foi atacado. De fato, a escalada dos acontecimentos mostrou que a AQ foi capaz de atuar em todos os ambientes operacionais (terra, mar e ar) e atacar diferentes expressões do poder nacional estadunidense (diplomático, político, psicossocial - *soft Power* -, econômico e militar). Mais do que isso, a escalada culminou com um ataque ao solo estadunidense, o que não acontecia desde a Segunda Guerra Mundial³, e provocou a resposta materializada pela GGT liderada pelos estadunidenses, ou seja, o início da fase 2 para o propósito deste artigo.

Antes de concluirmos esta seção, é conveniente reconhecer que algumas das características da AQ aqui descritas não correspondem perfeitamente à descrição original da fase 1 de Mao. Em nossa opinião, entretanto, as diferenças entre as ações da AQ e a teoria maoísta mais se assemelham ao ditado popular “a história não se repete, mas muitas vezes se reinventa de forma semelhante”⁴ do que invalida suas semelhanças. Dito isso, alguns desencontros notáveis entre as duas estratégias em suas fases iniciais podem ser interpretados como uma adaptação realizada pela AQ para enfrentar as singularidades do novo ambiente estratégico. Por exemplo, ainda que não houvesse indicação de Mao de que a luta deveria ser expandida fora do país alvo, devemos considerar que a ocupação japonesa na China era “mais forte” do que é a estadunidense no Oriente Médio; os japoneses, então, ofereciam alvos muito mais óbvios dentro da China, do que os EUA dentro do objetivo geográfico da AQ. Da mesma forma, embora nos escritos de Mao não houvesse uma prescrição para buscar abrigo no exterior nem para trazer pessoas estrangeiras à luta, dois aspectos precisam ser considerados: o tamanho continental da China comparado aos países do Oriente Médio; e o caráter nacionalista [e ideológico] da luta chinesa em comparação ao impulso religioso da AQ. O enorme tamanho da China forneceu a Mao vários esconderijos e espaços de manobra que não estavam disponíveis no Oriente Médio para Bin Laden. Por outro lado, a inspiração religiosa da luta da AQ permitiu que o grupo atraísse combatentes estrangeiros, ao passo que o caráter da luta maoísta não se destinava a usar o apoio direto de estrangeiros.

3 Ainda assim, o ataque a Pearl Harbor aconteceu em um território (não um estado formal) fora dos EUA continental.

4 Expressão estadunidense normalmente atribuída a Mark Twain (sem evidência), no original “*History doesn’t repeat itself, but it often rhymes*”.

Conclusivamente, nem mesmo as diferenças entre a frente unida na China e a AQ impedem que possam ser vistos como fenômenos equivalentes. Em suma, existem semelhanças suficientes, sendo as seguintes as mais fáceis de identificar: a busca por protagonismo e consolidação do poder, o aspecto informacional (propaganda – a fátua de 1996 como exemplo), e a tentativa de evitar a luta militar direta contra o alvo. Olhando para estas características semelhantes, a AQ foi de fato bem sucedida na condução de sua fase 1.

4 Aceleração inapropriada nas fases seguintes

O inimigo tentará defender as regiões ocupadas e transformá-las em áreas suas, para o que usará o método ilegítimo de forjar governos fantoches (ZEDONG, 1967, p. 55, tradução nossa).

A transcrição acima chama a atenção para a resposta do estado vigente ao recrudescimento de uma insurgência. Devido às diferenças que descrevemos anteriormente em relação às estratégias de Mao e Bin Laden, especialmente o fato de que não havia um estado incumbente específico, a resposta estadunidense, após o 11/9, foi particular. Diferentemente do Japão, que já estava ocupando a China quando a fase 2 chinesa iniciou, os EUA declararam formalmente a GGT e iniciaram uma intervenção mais direta no Oriente Médio. Assim, a resposta dos estadunidenses à AQ foi “mais forte” do que a dos japoneses na China.

Essa diferença na resposta do alvo, no entanto, não exige necessariamente uma mudança do lado dos insurgentes por ocasião da implementação de sua fase 2. Não há eliminação da necessidade de que a insurgência esteja preparada para sobreviver a um impasse estratégico contra um inimigo que ainda é militarmente mais forte e capaz de se manter ostensivamente (principais cidades) com o apoio de governos escolhidos localmente. É por isso que Mao propõe que a fase 2 seja marcada pela capacidade da insurgência em melhorar sua posição e prolongar, o máximo possível, o impasse estratégico. Ao fazer isso, o lado mais forte eventualmente diminuiria seu poder devido a alguns fatos que levariam ao “declínio do moral das tropas [e] o descontentamento popular no seu próprio país” (ZEDONG, 1967, p. 57). Além disso, Mao (ZEDONG, 1967, p. 55) sugere que prolongar esta segunda fase, ao mesmo tempo em que permitiria resistir a “suas dificuldades” intrínsecas (o inimigo ainda é claramente superior), também serviria para esperar que a situação internacional (opinião) mude em favor da insurgência. É imperativo, no entanto, estar preparado com um mínimo de força militar organizada. Mesmo que a guerrilha ainda prevaleça nessa fase, não é mais suficiente apenas operar na retaguarda profunda do inimigo, pois os confrontos diretos na frente de batalha inevitavelmente surgirão.

Esta fase, portanto, seria a mais peculiar em uma guerra prolongada. De fato, ela não é apenas defensiva ou simplesmente ofensiva. Ela deve combinar linhas de operação convencionais e assimétricas para cumprir uma estratégia na qual não há uma separação distinta entre ataque e defesa. É também a mais decisiva; não porque busca batalhas finais, mas porque sangra lentamente o inimigo ao ponto de acabar mudando o equilíbrio de forças. Finalmente, a professora Paine (2012, p. 237) adverte sobre o perigo de evoluir da fase 1 para a 2; de operações de pequeno vulto,

percebidas mesmo como mero banditismo, para o flagrante reconhecimento da ameaça emergente. No início dessa fase, o inimigo ainda é mais forte e “a força de vontade por si só não pode derrotar as armas modernas” (PAINE, 2012, p. 139). Assim, a transição da fase 1 só é recomendada depois que uma massa crítica de combatentes é formada pelo amálgama da insurgência e da sociedade local. Combinando tudo isso – a distinção, a importância e a dificuldade da fase 2 –, o resultado é que a insurgência deve considerar sabiamente se está pronta, ou não, para levar a cabo o emblemático último ato da fase 1. Como discutido anteriormente, é provável que este ato provoque uma resposta em grande escala do inimigo, contra a qual a insurgência deverá ser capaz de defender os espaços conquistados. O corolário é que o grande evento [final] da fase 1 só deverá ser perpetrado quando a luta já houver beneficiado suficientemente os insurgentes durante essa mesma fase. Em resumo, e usando termos maoístas, uma vez que “atrair o inimigo em profundidade” em seu próprio terreno (ZEDONG, 1967, p. 32) é uma nova realidade da insurgência (fase 2), é necessário que esta disponha de força militar suficiente – mesmo que ainda não esteja perfeitamente organizada como tal – para enfrentar a resistência do inimigo. Falhar nesta fase significa, muito provavelmente, não ser capaz de atingir os objetivos finais e, em última instância, falhar como insurgência.

Dito isso, é digno de nota que a AQ, o primeiro grupo a levar a *jihad* ao “inimigo distante”⁵ (FISHMAN, 2016, p. 12), desfrutando de resultados relevantes em sua fase 1, não estava pronto para a resposta estadunidense. Confiando fortemente no Talibã, a AQ não foi capaz de resistir nem mesmo ao primeiro golpe. O Talibã sempre manteve uma liderança contestada e apenas tênue no Afeganistão. Aproveitando-se disso, a coalizão entre os EUA e a Aliança do Norte, que realizou avanços impressionantes junto com os ataques aéreos estadunidenses, fez com que o Talibã fosse dissolvido. Isso representou o fim do paraíso da AQ na cordilheira do Hindu Kush. Sem quase nenhuma luta, Bin Laden fugiu para o Paquistão (BARFIELD, 2010, p. 269-270).

A segunda chance da AQ para uma guerra prolongada contra os EUA foi aberta no Iraque em 2003/04, após a derrubada do regime de Saddam Hussein. O tumulto político e a agitação social foram avaliados pela AQ como uma oportunidade de deixar o inimigo ocidental preso em sua própria escolha de conduzir uma guerra ilimitada com um apoio diminuído de seus aliados e uma menor aprovação de seu público interno. A oportunidade de criar um impasse estratégico no “coração do mundo árabe” (FISHMAN, 2016, p. 22) surgiu para a AQ em um momento em que o grupo não estava totalmente preparado para isso. Abrir uma nova frente no Iraque era uma questão de disponibilidade de um exército relativamente organizado, o qual, novamente, como no Afeganistão, em 2001, não estava disponível.

Para superar isso, a AQ decidiu, apesar de alguma resistência interna, franquear a marca ao grupo de Abu Zarqawi (1966-2006) e alguns dissidentes do desaparecido Partido Baath, fundindo-os todos na Al Qaeda no Iraque (AQI) em agosto de 2004. Esta abordagem oportunista da AQ revelou o mesmo *modus operandi* da guerra no Afeganistão. Novamente, a AQ tentava controlar as operações a partir do exterior, confiando em um terceiro *jihadi*. Dessa vez com o agravante representado pelo apoio de uma colcha de retalhos de forças Baath-nacionalistas, cuja participação complicou ainda mais a definição de objetivos unificados. Pelo menos, houve uma

5 Todos os movimentos jihadistas anteriores se concentraram apenas em seus “inimigos próximos”, governos “apóstatas” financiados pelos EUA, de acordo com eles próprios. Até alguns dos grupos contemporâneos se opuseram à ideia da AQ de alcançar o “inimigo distante”. Isto acabaria provocando uma resposta para a qual a AQ não estava preparada (FISHMAN, 2016, p. 12).

nuance que acompanhou a prescrição maoísta para a fase 2: Bin Laden introduziu a peça diplomática no confronto, com seu discurso em outubro de 2004 em que mostrou uma clara tentativa de não apenas corromper a legitimidade estadunidense na invasão do Iraque, mas também quebrar a coalizão em torno dos EUA (BIN LADEN, 2004).

O esforço diplomático logo se tornou inútil. As ações da AQI, apesar de inicialmente bem sucedidas, sendo capazes de capitalizar sobre as terríveis repercussões sociais do vácuo de poder deixado no Iraque após a intervenção estadunidense, frustraram rapidamente as expectativas da campanha informacional da AQ. No fim das contas, não houve nenhuma correspondência entre o plano da AQ e a estratégia de curto prazo de Zarqawi – ou simplesmente um plano baseado em ações sem obediência a estratégia alguma. A abordagem visceral de Zarqawi à Sharia (FISHMAN, 2016, p. 44) transformou a luta – e a matança indiscriminada – em um objetivo em si mesmo. Isto, por si só, maculou a mensagem da AQ. Para complicar, não havia muita coisa que o sistema primitivo de comando e controle (C2) entre a AQ, no Paquistão, e suas afiliadas, no Iraque, pudesse fazer para parar o horrível show de execuções. Como o C2 se baseava em mensageiros que traziam cartas de lado a lado, este foi ineficaz em levar à AQI a mensagem de que “a política deve ser dominante sobre o militarismo” (FISHMAN, 2016, p. 77).

O efeito, além de comprometer a legitimidade da AQI como o principal combatente de um invasor estrangeiro, também arruinou a base de apoio da AQI dentro do Iraque e tornou as futuras operações no país quase inviáveis. Em resumo, a AQI começou a receber o repúdio clerical, inclusive de Abu Maqdisi (1959-), antigo mentor de Zarqawi (FISHMAN, 2016, p. 62-67). Não só a violência extrema contribuiu para isso. Dois outros eventos contribuíram bastante nesse sentido: primeiro, o emprego de estudiosos e de não combatentes na linha de frente de defesa na cidade de Faluja; e segundo, o ativismo excessivo da AQI que culminou com a violência e a matança de muçulmanos sunitas não totalmente alinhados com as regras da *jihad*. Para superar a crescente insatisfação dentro da área de operações, uma segunda e simultânea frente contra os xiitas foi a solução implementada pela AQI. O resultado, entretanto, foi que a iniciativa expôs o povo sunita comum à resposta xiita para a qual os *jihadistas* não estavam preparados para conter (FISHMAN, 2016, p. 82-83). Os ataques contra os xiitas, portanto, tiveram o efeito contrário ao de atrair o apoio incondicional dos sunitas à AQI.

Os episódios acima mencionados refletem a obsessão de Zarqawi com seu plano de curto prazo: a criação do Estado Islâmico no Iraque (EI). Trazendo a teoria da guerra prolongada maoísta novamente à discussão, esta é claramente uma questão da terceira fase da estratégia, que só seria viável depois de um prolongado impasse estratégico durante a fase 2. Um Estado não pode simplesmente ser proclamado se uma base sólida – no caso do EI, apoio clerical além de força militar regular – não houver sido construída anteriormente.

Sem cuidado com as diretrizes de Bin Laden (MENDELSON, 2016), e provavelmente sem conhecimento de Mao, Zarqawi antecipou a fase 3 sem ficar mais forte do que o inimigo durante a fase 2. Isto significa que a aceleração dos planos no Iraque trouxe a fase contraofensiva antes que o equilíbrio estratégico tivesse sido alcançado. Na verdade, a fase 2 mal fora lançada. A análise dos escritos de Mao nos lembra de que é durante este período de impasse estratégico que uma insurgência teria tempo e espaço suficientes para fundir suas guerrilhas e o resto do povo em um exército regular. Além disso, alcançaria o objetivo de forjar sua base

de apoio e construir sua própria trindade *Clausewitziana* – usando o ódio do povo para alistá-lo em um exército regular; e usando a liderança clerical favorável como a base de um futuro governo teocrático (analogia com CLAUSEWITZ, 1989, p. 89).

Finalmente, devemos considerar que as prescrições de Mao para a construção de um estado foram baseadas em uma forte ideologia unificadora. Entretanto, o microuniverso do Iraque, com seus diferentes povos – árabes e curdos, entre outros vários – e confissões concorrentes do Islã – sunitas e xiitas –, traz um desafio difícil, talvez impossível, na construção de uma ideologia sólida e amalgamadora. Isto se torna especialmente verdadeiro quando falta o apoio clerical até mesmo dos “padres” sunitas. A “estratégia cumulativa”⁶ de Zarqawi, implementada por um “exército” que, em realidade, era uma mistura de diferentes *jihadis* e militares iraquianos banidos – todos com objetivos e cadeias logísticas diferentes e níveis distintos de treinamento – já era um problema. Somando-se a isso a fraca preparação ideológica do campo de batalha, a queda do EI se tornou inevitável. Por fim, Zarqawi “não conseguiu assegurar que a contraofensiva estratégica não colapsasse no meio do caminho, em virtude de dissensões internas” (ZEDONG, 1967, p. 58). De um modo geral, faltava coesão interna e apoio popular à AQI, que, acabou, então, combatendo vários inimigos simultâneos, apenas para alcançar seu próprio ponto culminante de vitória (ver CLAUSEWITZ, 1989, capítulo 22).

5 Reavaliação tardia e falta de transição entre as fases

Para o propósito deste artigo, reavaliação em uma guerra é examinar constantemente se as operações em andamento estão, ou não, contribuindo para alcançar objetivos militares, estratégicos e, em última instância, políticos. Avaliam-se também as respostas do oponente aos seus incentivos. É uma atividade de alta subjetividade, altamente influenciada por preconceitos e muito dependente de um sistema eficaz de C2.

De forma a permitir ações adequadas após um processo de reavaliação, Mao postulou que a guerra prolongada não precisa apresentar uma sequência linear que liga metodicamente as fases 1, 2 e 3. Ao invés disso, sua recomendação é:

Como a área é grande e diversificada, [a estratégia] não precisa avançar com a mesma velocidade em toda a região. Deve seguir um esquema de ‘avançar aqui e retroceder ali’ (ZEDONG, 1967, p. 58).

O que a teoria maoísta quer enfatizar com a passagem acima é que, uma vez iniciada uma nova fase, ações relacionadas às fases anteriores não são necessariamente descartadas. Em outras palavras, não é porque a fase 3 é caracterizada pela contraofensiva [militar] que ela apenas preconiza ataques ostensivos. Haverá áreas nas quais serão necessárias ações de banditismo, guerrilha

⁶ Entre aspas porque não se trata definitivamente da mesma estratégia descrita por J. C. Wylie (1967, p. 117-121). Wylie escreveu sobre uma estratégia cumulativa em direção a um único inimigo, ao passo que Zarqawi, ao mesmo tempo em que tinha como alvo todos os xiitas, tentou manter uma parte considerável do território iraquiano (Faluja), definiu objetivos em um país vizinho (Jordânia) e buscou realizar uma campanha informacional maciça. Isso tudo enquanto lutava contra as tropas estadunidenses e os Filhos do Iraque (SoI), apoiados pelos EUA.

ou mesmo terror –abordagens típicas da fase 1. Em algumas outras, a propaganda e as medidas defensivas serão a regra. No conjunto, este procedimento não é apenas uma acomodação aos imperativos do terreno, mas também uma espécie de engodo ante o inimigo.

Voltando ao estudo de caso, a primeira coisa a considerar é que combinar a estratégia de longo prazo de Bin Laden com o plano de ação de curto prazo de Zarqawi não era uma tarefa fácil. Assim, a criação de uma estratégia única e abrangente ocorreu com muitas lacunas. Alguns podem até argumentar que essa estratégia combinada nunca foi alcançada.

Tentar acomodar tal combinação de estratégias em 2005, quando partes significativas dos planos de ambas *jihadis* – AQ e AQI – já estavam em vigor, foi ainda mais difícil (FISHMAN, 2016, p. 44-46). Em atenção a isso, parece claro que a AQ tentou, tanto quanto possível, evitar interferências, mesmo quando sinais de insucesso no Iraque tornaram-se evidentes. Como resultado, uma reavaliação, um plano para mudar o curso das ações, do lado da AQ, não foi disponibilizado até 2010/11. Embora o discurso de Ayman al-Zawahiri (1951-), em dezembro de 2006, tenha conclamado a revolta popular (típica da fase 1) contra a Família Real Saudita, sua fala, como um todo, foi mais um endosso de como as operações estavam sendo conduzidas do que uma direção clara para a mudança de planos (AL-ZAWAHIRI, 2006). Embora a criação de um estado não fosse um objetivo de curto prazo da AQ, ela se sentiu obrigada a defender o proclamado EI. O discurso de Zawahiri foi então um apelo geral não apenas para que outros *jihadis* mantivessem a luta após a morte de Zarqawi (2006), mas também para que tanto a “academia” islâmica quanto a imprensa apoiassem o esforço da guerra. Além disso, podemos dizer que a falta de reavaliação também se deveu à percepção errada do lado daqueles que estavam apenas “observando” a guerra de um esconderijo afastado. Apoiado por um sistema C_2 pobre, a AQ pode ter sofrido uma espécie de viés de confirmação, segundo o qual a precipitação na proclamação do EI foi percebida como resultado de uma campanha bem-sucedida da AQI.

A versão pública de uma reavaliação consistente chegou muito tarde com outro discurso de Zawahiri em setembro de 2011 (AL-ZAWAHIRI, 2011). Apesar de celebrar oficialmente o aniversário de uma década do 11/9, o discurso deu o tom da AQ reconhecendo sua fraqueza e renunciando à liderança geral dos *jihadis*. Basicamente, o então líder da AQ reconheceu o sucesso da Revolução (Primavera) Árabe e pediu o retorno à fase 1, com ataques mais isolados aos estadunidenses e aliados e a reconstrução das cadeias financeira e informacional. O discurso aparentemente sintetizou uma série de trocas de cartas, inclusive de Bin Laden, no período de 2010-2011 (LAHOUD, 2012). Em todas elas, a liderança da AQ reconheceu os erros do passado, principalmente os ataques a civis muçulmanos em vez de alvos estadunidenses e reconheceu a dificuldade de Bin Laden em exercer qualquer tipo de influência sobre outros *jihadis*. Essas trocas também propuseram um novo tipo de atividade para a AQ: em vez de tentar controlar os *jihadis*, deveria desempenhar o papel de capacitador, centralizando uma estratégia de mídia sofisticada e aglutinadora e fornecendo treinamento militar e colaboração operacional.

Mesmo que essa reavaliação houvesse ocorrido antes, é improvável que teria impedido Zarqawi de trabalhar à sua própria maneira. Entretanto, a reprovação formal e tempestiva às suas ações poderia ter impedido o surgimento do Zarqawismo – um movimento de difícil controle e com repercussões ainda em curso – após sua morte. Se a estratégia de mídia houvesse sido adotada antes, cenas horríveis de execução não teriam maculado a mensagem principal da AQ e diminuído

sua liderança. Alternativamente, a AQ poderia ter enviado oportunamente outros reconhecidos combatentes para se juntarem às milícias sunitas iraquianas cujo eventual sucesso teria diminuído o papel de Zarqawi e teria controlado a ascensão de grupos opostos, como os Filhos do Iraque (SoI, da sigla em inglês Sons of Iraq), apoiados pelos EUA. O resultado é que a AQ deveria ter controlado melhor a expansão da marca e não concedido a Zarqawi uma procuração para agir a seu bel prazer. No máximo, a AQ deveria ter considerado Zarqawi como apenas mais um parceiro local operando sob supervisão próxima (em cena).

Uma reavaliação oportuna também teria mostrado a centralidade da população xiita iraquiana em uma estratégia para manter o Iraque unido contra a resposta estadunidense. A população xiita é de fato um centro de gravidade no Iraque não só porque compreende a maioria do povo iraquiano (ESTADOS UNIDOS, 2020), mas também devido à sua localização estratégica no sudeste do país, em uma área que poderia ter sido usada como parte de um corredor militar e logístico ligando-se ao Paquistão através do Irã. Se as regiões desse corredor houvessem sido moldadas para que conflitos mútuos entre xiitas e sunitas locais fossem minimizados e para que tais regiões permanecessem favoráveis à AQ durante a guerra, poderiam ter servido como uma espécie de trilha de Ho Chi Minh – da Guerra do Vietnã (1955-75). Da mesma forma que os vietnamitas aproveitaram aquele corredor geográfico, um elo físico entre o esconderijo da AQ no Paquistão e o sudeste do Iraque teria proporcionado espaço e flexibilidade para a AQ na guerra com os EUA. Teria permitido utilizar, ao mesmo tempo, todos os elementos das três fases de uma guerra prolongada, permitindo e, então, confundir em larga escala o inimigo mais forte. Sem esse espaço ampliado, a AQI executou a transição entre as fases de forma errada e novos ataques terroristas se tornaram o único meio de transmitir a mensagem de que o grupo não estava apenas jogando defensivamente. Exemplos desses ataques em Amã, Jordânia (em novembro de 2005) e em Samarra, Iraque (em fevereiro de 2006) só tiveram como alvo muçulmanos inocentes, fazendo com que a AQI “perdesse considerável simpatia do público muçulmano, [...] separando-os de suas bases populares” (LAHOUD, 2012, p. 13). Sem uma opção ofensiva confiável, a carga foi pesada para a defesa. Sem um exército de tamanho regular para levar a cabo a guerra convencional (fase 3 maoísta), a longa luta de 10 meses para manter Faluja acabou envolvendo a utilização, diretamente no campo de batalha, de clérigos e acadêmicos (FISHMAN, 2016, p. 55-58) que deveriam trabalhar nas tarefas de conquistar corações e mentes (fase 1 maoísta) e de, finalmente, forjar e apresentar novos soldados.

6 Contra-argumentos: as fases 2 e 3 da aq foram proveitosas

Ao contrário do que tem sido discutido até agora, pode-se argumentar que as fases 2 e 3 da AQ foram produtivas e que a estratégia geral ainda está em andamento podendo levar os herdeiros da AQ ao seu objetivo máximo original. Pode-se acrescentar que AQ e EI (AQI) aumentaram os custos da presença estadunidense no Oriente Médio e isso criou para os EUA um equilíbrio desfavorável em relação ao valor original do objetivo. Um objetivo tão ambicioso quanto o de um Oriente Médio moldado pelos EUA de modo a favorecer tanto o avanço de seus interesses quanto, mais importante ainda, a prevenção de novos ataques ao solo estadunidense ou a seus meios e pessoal no exterior. Assim, embora a AQ seja hoje uma instituição enfraquecida, as ações do grupo

pavimentaram o caminho pelo qual novos movimentos podem se beneficiar do “cansaço” estadunidense. O resultado disso é que o governo dos EUA vem abertamente pressionando para a retirada total de seus meios da região. E isso deve acontecer independentemente de quão distante se esteja do objetivo originalmente delineado. Em seguida a isso, uma previsão favorável aos herdeiros da AQ aponta que os governos locais provavelmente cairão, deixando toda a área pronta para a criação do Califado.

Na esteira deste contra-argumento, pode-se dizer que o Zarqawiismo sobreviveu à morte de Zarqawi porque a fase 2 da AQI e o lançamento do grupo para a fase 3 não foram antecipações erradas da sequência operacional planejada, mas sim um ato necessário para aproveitar a oportunidade aberta pelos EUA no Iraque. Seguindo essa lógica, pode-se argumentar que 2011 é um parâmetro temporal prematuro para medir a eficácia da estratégia original da AQ. Afinal, a estratégia da AQ, conforme consta do livro de Fishman (2016), previa resultados finais apenas em 2020. Os defensores do plano argumentariam que não é coincidência a situação paradoxal atual da política dos EUA; sucessivas demonstrações públicas da vontade de deixar o Iraque e o Oriente Médio como um todo em oposição à incapacidade de montar um plano razoável para o término da guerra.

Essa proposta visão de sucesso da AQ pode ser apoiada por fatos, sendo o mais relevante a expansão do escopo original do Estado Islâmico (EI) seguido da proclamação do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (EIIL – ISIS, em inglês) em 2014, ou seja, dentro do prazo proposto na estratégia consolidada no livro *Master Plan*. Um passo tão grande não poderia acontecer sem uma fase 2 bem sucedida na qual a AQI estava correta em adotar a recomendação de Sun Tzu para se atacar a estratégia do inimigo (TZU, 1963) e em eliminar a zona cinzenta que existe entre a *Sharia* e a *jihad* (STERN, 2016). No que concerne ao ataque à estratégia do inimigo (dos EUA), esta estava inicialmente baseada no envolvimento direto da Organização das Nações Unidas (ONU) no processo de pacificação do Iraque. Cômico disso, ao atacar a missão da ONU em 2003, Zarqawi certamente contribuiu para a diminuição da vontade da organização – já desconfiada das alegações dos EUA sobre a presença de armas de destruição em massa no Iraque – de operar no país. Com a retirada da ONU, outros aliados também diminuíram sua participação e apoio formal e, com o tempo, a imagem dos EUA foi corroída diante da arena internacional. A eliminação da zona cinzenta, materializada pelos ataques contra os xiitas, foi um mal necessário para aumentar a disposição sunita para participar da luta, o que tem sido demonstrado pelo crescente número de combatentes e organizações⁷ atualmente envolvidas em diferentes níveis da *jihad*.

De acordo com uma análise mais abrangente, tudo o que foi semeado por Bin Laden e Zarqawi está agora contribuindo para a dificuldade dos EUA em deixar o Iraque e o Afeganistão e, finalmente, para a iniciativa sem precedentes das conversações de paz com o Talibã. Estes eventos podem, de fato, trazer a percepção de uma estratégia eficaz acompanhada por operações bem executadas.

7 Palestra de Burak Kadercan sobre “ISIS and current conflict in the Middle East (ISIS e o conflito atual no Oriente Médio)” (US Naval War College, Newport, RI, 21 de março de 2020). O professor Kadercan afirmou que o número de combatentes cresceu de cerca de 50K em 2001 para uma estimativa aproximada de 175K no presente. Além disso, o número de organizações cresceu de pouco mais de vinte em 2001 para em torno de 65, atualmente.

7 Refutação – Não foi tão ruim para os EUA

Abordar a questão proposta sobre a eficácia da estratégia e operações da AQ é uma tarefa difícil por ser uma questão de história ainda em curso. Entretanto, mesmo o exame dos fatos após 2011 mostra que a estratégia não tem sido completamente eficaz.

Com relação ao estabelecimento do EIIL em 2014, a primeira coisa a considerar é a declaração de Fishman (2016, p. 37) de que foi “mais coincidência do que causalidade”. Não se pode negar que o EI foi uma inspiração, mas, na época da criação do EIIL, a aliança entre os Zarqawiistas (embrião do EIIL) e a AQ já havia desmoronado. Embora o EIIL não seja um fenômeno novo e isolado, seus laços com a estratégia da AQ são nebulosos. Apesar de o EIIL parecer ter sido uma experiência possível devido ao surgimento de combatentes após a propaganda de Zarqawi, tornada massiva após o uso das mídias sociais, esse experimento, no entanto, é sustentado apenas por combatentes jovens, radicais e inexperientes, não apoiados pela corrente clerical e, desse modo, seu colapso, como o do EI na última década, parece ser apenas uma questão de tempo.

Mesmo a disseminação de movimentos similares, como no Iêmen e na Somália, parece de menor importância estratégica. A percepção é que eles são apenas uma consequência temporária de estados falidos, nos quais *warlords* locais abraçaram uma ideologia convenientemente disponível. Isso explica em parte o número crescente de organizações *jihadistas* e combatentes mencionados na última seção. No entanto, é razoável afirmar que eles têm muito poucas relações entre si e, principalmente, com a ideia original dos *jihadi*. Então, estes movimentos recentes carecem de uma lógica unificadora para promover o amálgama de todos eles. O resultado é que, paradoxalmente, alguns *jihadis*, em vez de contribuir para unificar a *Ummah* em torno do projeto original do Califado, estão apenas aprofundando as fronteiras já existentes entre os estados artificialmente criados pelo imperialismo europeu. E tudo isso começou com a iniciativa da AQ de franquear a marca para superar sua fraqueza inicial de pessoal.

Quando se trata do custo da guerra comparado com o valor do objetivo, é de fato razoável inferir que o gasto estadunidense de mais de seis trilhões de dólares em 18 anos de guerra (CRAWFORD, 2019) soa como um sangramento gradual da economia sem uma clara sensação de realização. Isto, não obstante, não tem contado muito a favor da estratégia da AQ. O crescimento contínuo do PIB estadunidense durante esta década sugere que o dito “sangramento”, além de não ter atrapalhado a economia de maneira relevante, permite enfatizar o poder nacional estadunidense, capaz de sustentar um quantitativo expressivo de tropas no exterior enquanto faz sua economia crescer. Em termos de custos intangíveis, críticos poderiam apontar que, internamente, a GGT inflamou a polarização política e, na arena internacional, a guerra ainda é uma questão de queixas constantes vindas de aliados tradicionais. Além disso, a GGT pode ser atribuída como uma causa para a “distração” dos EUA, enquanto alguns de seus concorrentes têm alcançado, por meio de guerra híbrida⁸, destacados resultados militares, sem contestação relevante por parte dos EUA. Embora as últimas críticas sejam pertinentes, os EUA não experimentaram o mesmo tipo de tumulto político ou agitação civil analogamente aos anos no Vietnã. Talvez porque os *jihadistas* no Oriente Médio não conseguiram efetivamente ameaçar as tropas estadunidenses e, como resultado, não chegaram a causar

8 Rússia contra a Geórgia em 2008; contra a Ucrânia em 2014; China, no mar da China Meridional (ver STAVRIDIS, 2016).

descontentamento popular nos EUA. Paralelamente, a então enfraquecida liderança estadunidense tende a ganhar novamente predominância, uma vez que ameaças sensíveis para a OTAN e para os países do Extremo Oriente são atualmente percebidas como mais realistas.

Concordamos que, embora os EUA estejam procurando uma saída do Afeganistão e do Iraque, as conversações de paz com o Talibã não deveriam ser, à primeira vista, uma solução a se cogitar. Ainda que pareça soar como uma fraqueza estadunidense, o que isso realmente significa é o reconhecimento de que o instrumento militar não é suficiente para, sozinho, alcançar objetivos políticos. O mesmo raciocínio se aplica à retirada do Iraque. Além disso, há uma demanda urgente para que os militares estadunidenses se concentrem em outros cenários, já que os EUA estão novamente se voltando à competição estatal.

Finalmente, embora os *jihadistas* tenham crescido, como foi mostrado anteriormente, a falta de governança geral sobre todos os seus diferentes matizes transformou o que se supunha ser um embrionário movimento regional em uma luta isolada de *warlords* fundamentalistas locais. Ainda menos preocupante, recentes episódios de terrorismo têm sido, não raramente, apenas uma empreitada não concertada de lobos solitários. Com isso, o uso da força militar tem se mostrado, cada vez mais, uma resposta exagerada; um esforço global de *law enforcement*, apoiado por dados compartilhados de inteligência, parece mais adequado. Ou seja, a saída militar estadunidense está longe de ser uma derrota.

8 Conclusão

Este artigo visou responder à questão se a estratégia da AQ/MA e suas operações decorrentes foram eficazes após a guerra ter sido declarada aos EUA em 1998. Considerando que a AQ, como qualquer outra *jihad*, é mais do que só um grupo terrorista, aproveitamos seu status de quase insurgência para comparar elementos de sua estratégia com a prescrição maoísta para guerras prolongadas. Revisitamos o trabalho de Mao “Sobre a guerra prolongada” e descobrimos que sua estratégia concebida na guerra imperial contra o Japão – que invadiu seu território – foi dividida em três fases: defensiva, equilíbrio/impasse estratégico e contraofensiva. Nossa comparação apontou que a estratégia da AQ falhou porque, embora buscasse seguir a estrutura de Mao nas três fases, baseou-se em um ritmo muito acelerado que impediu que a AQ tivesse todos os elementos disponíveis para a transição de uma fase para a outra.

Na seção 2, descrevemos as fases da guerra prolongada de Mao. Vimos que a fase 1 é de menos organização e complexidade militar. De fato, as ações podem ser vistas às vezes como mero banditismo. Devido a estas características, a AQ foi capaz de conduzir esta fase de forma bastante produtiva. Durante este período, o grupo foi eficiente em discretamente levantar fundos e legitimidade. As ações do grupo foram implementadas com sucesso enquanto a AQ operava nos bastidores. Somente quando suficiente apoio clerical – e de outros *jihadis*, também – foi disponibilizado, a fátua de 1998 foi publicada, declarando guerra aos EUA. O problema para a AQ foi que o último ato de sua fase 1, precisamente o 11/9, foi realizado em uma época – e em tal magnitude – em que o grupo ainda não estava preparado militarmente para enfrentar a resposta dos estadunidenses.

Portanto, a AQ não pôde implementar, com forças próprias, a atrição defensiva que é particular à fase 2 maoísta. Para tentar superar isto, a AQ franqueou sua resposta à AQI de Zarqawi, cuja

estratégia e objetivos eram completamente diferentes dos da AQ. Dito isso, o que pudemos observar é que a AQI acelerou a fase 3, sem degradar suficientemente a força e a vontade do inimigo de permanecer no campo de batalha. As ações de Zarqawi acabaram gerando o recrudescimento do apoio internacional aos EUA. Suas ações também levaram à contaminação do campo de batalha representado pelo conflito exagerado entre as populações sunitas e xiitas no Iraque.

Mesmo quando a estratégia estava se desestruturando, a AQ/MA falhou em reavaliar suas ações. Os *jihadistas* ignoraram os escritos de Mao a respeito da volatilidade da estratégia da guerra prolongada. De acordo com esta característica, não há linhas claras separando suas três fases e as ações mais relacionadas a cada uma delas devem se alternar dependendo de como o inimigo está se comportando. Uma vez a AQI tendo iniciado ações típicas da fase 3 para bancar o recém proclamado EI, o grupo simplesmente deixou de lado quaisquer outras ações relacionadas às fases anteriores (guerrilha; banditismo, emboscadas e desobediência civil, nas áreas controladas pelo inimigo; assistência social; e, principalmente, maior esforço informacional para construção e irradiação de sua narrativa). A reavaliação da AQ indicando erro na estratégia só veio em 2011, quando a liderança do grupo já estava irremediavelmente diminuída pelas ações inconsequentes da AQI e após a morte de Bin Laden. Com isso, para os propósitos deste artigo, o reconhecimento de Zawahiri de que a AQ deveria renunciar a seu protagonismo, e voltar a novamente agir nos bastidores, representou o colapso da estratégia do grupo e o ponto final de nossa análise.

Este artigo reconheceu que uma visão diferente da nossa é possível. De fato, uma interpretação de que a AQ sedimentou o caminho para outros movimentos é viável. Esta visão poderia ser reforçada pelo número crescente de combatentes *jihadistas* – organizados em diferentes *jihads* cujo número total também cresceu – em todo o Oriente Médio, e pelo reconhecimento estadunidense de que a GGT nunca alcançaria seus objetivos políticos. Embora estes contra-argumentos sejam sólidos, nossa refutação a eles se baseou no fato de que o crescimento dos números só veio com a propagação sem controle da luta armada, o que está tornando a unificação da *Ummah* ainda mais difícil do que era quando a AQ lançou sua fátua. Em paralelo, a retirada estadunidense não está necessariamente relacionada ao sucesso da AQ; o terrorismo, por enquanto, parece muito mais um problema de polícia, de *law enforcement*, do que um assunto a ser abordado pelo instrumento militar. Além disso, os EUA já não são mais a “hegemonia unipolar do mundo” e, portanto, não podem se dar ao luxo de ter sua força militar empregada em algo que fuja à recém deflagrada competição entre grandes potências.

Referências

AL-ZAWAHIRI, Ayman. **Realities of the conflict between Islam and unbelief**. Translated by Laura Mansfield. Herzliya: International Institute for Counter-Terrorism, 2006.

AL-ZAWAHIRI, Ayman. **Dawn of the imminent victory**. New York: Flashpoint Partners, 2011.

BARFIELD, Thomas. **Afghanistan: a cultural and political history**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

BERGEN, Peter; CRUICKSHANK, Paul. Revisiting the early Al Qaeda: an updated account of its formative years. **Studies in Conflict & Terrorism**, Abingdon, v. 35, n. 1, p. 1-36, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2012.631454?src=recsys&>. Acesso em: 11 maio 2020.

BIN LADEN, Usamah et al. Jihad against Jews and Crusaders: World Islamic Front statement. **Federation of American Scientists**, Washington, DC, Feb. 23, 1998. Disponível em: <https://fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>. Acesso em: 4 maio 2020.

BIN LADEN, Usama. The full English transcript of bin Ladin's speech. **Aljazeera**, Doha, Nov. 1st, 2004. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/archive/2004/11/200849163336457223.html>. Acesso em: 16 maio 2020.

BYMAN, Daniel. The decision to begin talks with terrorists: lessons for policymakers. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 29, n. 5, p. 403-414, 2006. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10576100600703996>. Acesso em: 7 set. 2020.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On war**. Edited by Michael Howard and Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1989.

CLINTON, Hillary. America's pacific century. **Foreign Policy**, Washington, DC, Oct. 11, 2011. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>. Acesso em: 3 maio 2020.

CRAWFORD, Neta C. **United States budgetary costs and obligations of post 9/11 wars through FY2020: \$6.4 trillion**. Providence: Watson Institute for International and Public Affairs, 2019. (Costs of War). Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2019/US%20Budgetary%20Costs%20of%20Wars%20November%202019.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

DASGUPTA, Sunil. Why Terrorism Fails While Insurgencies Can Sometimes Succeed. **Brookings**, Washington, DC, Jan. 4, 2002. Disponível em: <https://www.brookings.edu/opinions/why-terrorism-fails-while-insurgencies-can-sometimes-succeed/>. Acesso em: 10 out. 2020.

FISHMAN, Brian. **The master plan**: ISIS, Al Qaeda, and the jihadi strategy for final victory. New Haven: Yale University Press, 2016.

GLASCOTT, Julie Anna. The trinity and law of war. **The Strategy Bridge**, Washington, DC, Nov. 12, 2017. Disponível em: <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2017/11/12/the-trinity-and-the-law-of-war>. Acesso em: 9 maio 2020.

GROSS, Michael. **The ethics of insurgency**: a critical guide to just guerrilla warfare. New York: Cambridge University Press, 2014.

LAHOUD, Nelly et al. **Letters from Abbottabad**: bin Laden sidelined? West Point: Combating Terrorism Center, 2012.

MENDELSON, Barak. **The al-Qaeda franchise**: the expansion of al-Qaeda and its consequences. New York: Oxford University Press, 2016.

PAINE, Sarah. **The wars for Asia, 1911-1949**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

PIKE, Douglas. **PAVN**: People's Army of Vietnam. Novato: Presidio Press, 1986.

STAVRIDIS, James. Maritime hybrid warfare is coming. **Proceedings**, Annapolis, v. 142, n. 12, 2016. Disponível em: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2016/december/maritime-hybrid-warfare-coming>. Acesso em: 23 maio, 2020.

STERN, Jessica. ISIS targets 'gray zone' of moderate Islam. **The Boston Globe**, Boston, Mar. 23, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2LckYGS>. Acesso em: 23 maio 2020.

TZU, Sun. **The art of war**. Translated by Samuel Griffith. Oxford: Oxford University Press, 1963.

UNITED STATES. Congress. Public Law 107-40: Sept. 18, 2001: 107th Congress. Authorization for use of military force. **United States Statutes at Large**, Washington, DC, v. 115, p. 224-225, 2001. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf>. Acesso em: 4 maio 2020.

UNITED STATES. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. **The 9/11 Commission report**: final report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. New York: Norton, 2004.

UNITED STATES. National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. **The 9/11 Commission report**: final report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. New York: Cosimo Reports, 2010.

UNITED STATES. The White House. **National security strategy of the United States of America**. Washington, DC: The White House, 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2020.

UNITED STATES. Central Intelligence Agency. **The world factbook**. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2020. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html>. Acesso em: 18 maio 2020.

WYLIE, Joseph. **Military strategy**: a general theory of power control. Annapolis: Naval Press Institute, 1967.

ZEDONG, Mao. **On protracted war**. Beijing: Foreign Languages Press, 1967.

A possibilidade de classificação da “guerra ao terror” a partir dos conceitos clássicos de guerra do direito internacional público

The possibility of classifying the “war on terror” based on the classic war concepts of international law

Resumo: O presente artigo visa analisar as principais características do período inicial da “Guerra ao Terror”, com intuito de trabalhar a possibilidade da convergência desse evento com os conceitos de guerra que são previstos pelas doutrinas e tratados do Direito Internacional Público e sob o prisma das Nações Unidas. A análise é pertinente, pois, ao identificar o conflito armado, restringe-se as ações que podem ser tomadas e concede sanções aos atores responsáveis. Primeiramente, visa analisar os principais conceitos sobre guerra trazidos pelo Direito Internacional Público, para que na seção subsequente sejam aplicadas essas definições à Guerra ao Terror, finalizando o trabalho com as soluções encontradas pela ONU para ordenamento do evento. Conclui-se que a “Guerra ao Terror” não poderia ser considerada pelo termo utilizado, haja vista que não converge com os aspectos teóricos da guerra e também se desvirtua em razão das ações unilaterais tomadas pelo governo norte americano.

Palavras-chave: Guerra. Guerra ao Terror. Direito Internacional Público. Carta das Nações Unidas.

Abstract: This article aims to analyze the main characteristics of the initial period of the “War on Terror”, in order to work on the possibility of the convergence of this event with the concepts of war that are foreseen by the doctrines and treaties of International Public Law. The analysis is pertinent since, by identifying the armed conflict, the actions that can be taken are restricted and sanctions are given to the responsible actors. First, it aims to analyze the main concepts of war brought by International Public Law, so that in the subsequent section these definitions are applied to the War on Terror, finalizing the work with the solutions found by the United Nations Organization for the organization of the event. It is concluded that the “War on Terror” could not be considered by the term used, given that it does not converge with the theoretical aspects of the war and is also distorted due to the unilateral actions taken by the North American government.

Keywords: War. War on terror. Public International Law. United Nations Charter.

Mariana Uchôa Arcanjo 

Universidade Federal de Roraima,
Instituto de Ciências Jurídicas.
Boa Vista, RR, Brasil.
uchoaarcujo@gmail.com

Gustavo da Frota Simões 

Exército Brasileiro, Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
guftsimoess@gmail.com

Recebido: 28 set. 2020

Aprovado: 04 nov. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

O Direito Internacional Público (DIP) surge com o intuito de promover a relação harmônica entre os Estados nacionais. Assim, a guerra é tratada como uma das matérias primordiais do DIP, inicialmente estudando os meios pelos quais seria possível o uso da força, desenvolvendo-se até o momento em que foi totalmente abolida como prática estatal.

Porém, os conceitos e regulamentações sobre a guerra trabalhados pelo ordenamento jurídico internacional se tornaram ultrapassados ao definirem os Estados como atores principais. Assim, não acompanham as mudanças no cenário internacional, que modificam tanto os atores como as novas formas de desenvolvimento dos conflitos.

Torna-se notório esse atraso a partir da declaração da “Guerra ao Terror” em razão dos eventos do 11 de setembro de 2001, quando tornou-se evidente o surgimento de novos atores. Assim, as ameaças mundiais foram redefinidas no sistema internacional, unindo esforços para o combate aos grupos terroristas.

Neste sentido, em razão do ator inimigo tratado, houveram dúvidas a respeito da aplicabilidade das normas jurídicas internacionais existentes e até que ponto as medidas tomadas pelos EUA eram permitidas pelo DIP.

Diante de tal cenário, o artigo questiona: a “Guerra ao Terror” poderia ser considerada uma guerra de fato segundo as definições do Direito Internacional Público? O reconhecimento de um conflito segundo o ordenamento jurídico é essencial para delimitar as medidas para reparação dos atos sofridos, limitando a atuação dos Estados Unidos diante as atitudes tomadas como forma de resposta ao 11/09. A impossibilidade de classificar este conflito como uma guerra nos moldes tradicionais mostra-se como a hipótese deste artigo.

Utilizando-se da metodologia qualitativa conjugada com o método hipotético-dutivo, foram utilizadas fontes primárias para sintetização aqui trabalhada, como o uso de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, além da análise da própria Carta da ONU para fundamentação de argumentos (NAÇÕES UNIDAS, 1945). Ainda, abarca a análise de tratados como as Convenções de Genebra (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1995) e seus Protocolos adicionais e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

O uso de fontes secundárias também é presente, trabalhando conceitos por meio da revisão bibliográfica de doutrinadores do Direito Internacional Público como Hildebrando Accioly (2011), Francisco Rezek (2016) e Celso Mello (2002), além de outras obras multidisciplinares de suma importância.

Desse modo, tem-se como objetivo geral avaliar as características da “Guerra ao Terror”, buscando comparar seus aspectos aos conceitos clássicos de guerra que o Direito Internacional Público e as Nações Unidas dispõem.

A primeira seção abordará as doutrinas clássicas do Direito Internacional Público com o intuito de apresentar como a matéria define as guerras e quais seus limites.

Em seguida, será estudada a “Guerra ao Terror”, analisando o ator causador dos atos terroristas e os meios pelo qual esse conflito se desenvolveu. Buscou-se analisar as

dificuldades encontradas para defender o uso da terminologia “guerra” diante das ações tomadas por George W. Bush como reação aos ataques ao território dos EUA.

Por último, serão abordadas as principais resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o tema, que são fundamentais para definição das sanções possíveis para os ataques, e trazem a forma de prevenção para futuras ações provenientes da ameaça terrorista.

2 Guerra no conceito clássico do direito internacional público

O DIP pode ser definido como o conjunto de normas jurídicas que regem a comunidade internacional (ACCIOLY, 2011). A matéria surge como estudo de guerra, pois regulamenta as relações interestatais com intuito de obter o convívio harmônico entre os Estados, respeitando, acima de tudo, a soberania de cada um deles (MELLO, 2002).

Embora o objetivo principal seja evitar tal fenômeno conflituoso entre os Estados, o Direito Internacional regulamentou o direito desses em iniciar um conflito armado - o *jus ad bellum* - e limitou sua atuação enquanto houver a guerra - o *jus in bello* - (MAZZUOLI, 2015).

O direito da guerra tem como base dois princípios: necessidade e humanidade (ACCIOLY, 2011). Juntos formam a base da existência desse direito, sendo *conditio sine qua non*. A necessidade remete ao uso da força como *ultima ratio* e humanidade para garantir a proteção daqueles que não estão diretamente relacionados a guerra, mas que sofrem suas consequências.

Historicamente, a guerra será discutida entre os Estados nas Convenções de Haia de 1899 e 1907, realizada na atual Holanda. Com viés humanitário, foi realizada com o propósito de limitar a autonomia dos Estados nos conflitos armados, com inspiração em um ideário de paz. A partir de então, o modo como se dá a guerra passa por uma atualização contínua, ao passo que mudam os atores, os meios e os objetivos nos quais se baseiam os conflitos armados.

Seu desenvolvimento chegou ao ponto da prática se tornar um ilícito internacional. Mas antes, para proibir a guerra é necessário conceitua-la, e no modelo clássico, de modo geral, ela é o conflito de forças armadas entre dois ou mais Estados (ACCIOLY, 2011), cuja finalidade se restringe a fazer um dos envolvidos submeter-se a vontade do outro (MAZZUOLI, 2015).

Essa competência exclusiva para os Estados esta pautada na motivação política como força motriz da guerra (CLAUSEWITZ, 1996). Essa que definirá os meios para realização de um conflito e a intensidade com que os Estados se envolverão para alcançar seus objetivos. Neste sentido, “o propósito político é a meta, a guerra é o meio de atingi-lo, e o meio nunca deve ser considerado isoladamente do seu propósito.” (CLAUSEWITZ, 1996, p. 92).

Definindo o que seria uma guerra, proibindo e criminalizando a sua prática, a paz poderia ser alcançada por outros meios: evitando-a. Para isso, o DIP seria o instrumento ideal para reprimir o advento do uso da força (ACCIOLLY, 2011).

Desse modo, tratados e Organizações Internacionais surgem com intuito de renunciar o uso da força como meio de solução de controvérsias, a exemplo do Pacto Briand-Kellog¹ (1928) e da Liga das Nações (1919)².

Infelizmente, apesar de serem dois grandes avanços para o DIP, tinham suas falhas, especialmente a Sociedade das Nações, a qual a partir da década de 30 começou a se desestruturar diante da divergência de interesses entre seus membros e dos problemas na sua infraestrutura. Dessa forma, a Sociedade acabou não vingando a partir do momento em que perdeu legitimidade no sistema internacional com os Estados a abandonando (SEINTEFUS, 2005).

Porém, a Liga das Nações deixou um legado normativo que serviu de base para criação de outra organização de grande importância internacional: a Organização das Nações Unidas.

A Organização surge em 1945, com objetivo de promover o multilateralismo entre os países. O ambiente pós Segunda Guerra Mundial exigia a união de esforços para proibir o uso da força no meio internacional e buscar a resolução dos conflitos de maneira pacífica, uma vez que os Estados estavam se recuperando de duas grandes guerras mundiais que trouxeram profundas consequências.

A União Soviética, os Estados Unidos, a China e o Reino Unido assinaram o acordo de Dumbarton Oaks exteriorizando o consenso entre os Estados em proibir a guerra, trazendo esse desejo na Carta nos primeiros artigos (Art. 2º):

Art. 2, §3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.

Art. 2, §4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas. (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 4).

A Carta não se preocupa em definir o que seria a guerra, tanto é que menciona o termo somente no preâmbulo. Isso se deu devido a uma tentativa de evitar qualquer tipo de conceituação, assim, expandia a probabilidade de criminalizar o ato ao utilizar o termo “uso da força” ou “agressão” a fim de reprimir os Estados que agissem em desfavor da paz no cenário internacional (MAZZUOLI, 2015).

1 Concluído em Paris, assinado em 1928 por quinze Estados, chegando aos sessenta e três membros antes do início da Segunda Guerra Mundial. No Pacto, a guerra não seria mais permitida como instrumento político, sendo aceita somente a Legítima Defesa. Apesar da sua grande importância para o DIP, continha falhas como a não previsão de sanções para as violações dos seus dispositivos (MELLO, 2002).

2 Surge ao final da Primeira Guerra, em 1919, possuindo trinta e dois membros originários que decidiram proibir o uso da força entre si para romper com a conduta política adotada até então. Se estabelece em Genebra, e em 1937, já possuindo mais de cinquenta Estados-membros, recebe sua própria instalação na cidade (SEINTEFUS, 2005).

Em termos de conceituação, apenas se preocupa em definir o que seria agressão, nos dizeres da Assembleia Geral da ONU, na Resolução de número 3.314 (1973):

Art. 1º - agressão é o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou qualquer outra atitude que seja inconsistente com a Carta das Nações Unidas, conforme determinado por esta definição. (UNITED NATIONS, 2008, tradução nossa)

Dentro da organização, temos o Conselho de Segurança como precursor na solução de controvérsias entre os Estados, produzindo recomendações ou determinando regras de cunho obrigatório (UZIEL, 2015). No âmbito dos conflitos, há necessidade de que primordialmente o órgão seja consultado pelos Estados para que o uso da força seja permitido como meio para solução de suas controvérsias (art. 41 da Carta das Nações Unidas).

Além disso, dentro do direito da guerra temos a vertente do Direito Internacional Humanitário (DIH), que surge como meio regulador à atuação dos Estados durante os conflitos com intuito de proteger os bens e as pessoas, restringindo os meios e métodos para que não tragam maiores consequências à humanidade.

O DIH surge com a primeira convenção de Genebra, juntamente com o nascimento do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Essa Convenção é constituída por quatro tratados principais e seus três protocolos adicionais: o primeiro trata da Melhoria da Sorte dos Militares Feridos nos Exércitos em Campanha (1863), o segundo (1906) destina-se a proteger os combatentes da guerra naval e o terceiro (1929) cuida dos prisioneiros de guerra. Já a 4ª convenção, a mais atual, preocupa-se em falar especificamente dos civis, garantindo a proteção da população geral dos flagelos da guerra. Seria, portanto, o primeiro tratado de DIH a abordar especificamente a proteção dos civis em conflitos armados.

As Convenções de Genebra são criadas, portanto, para proteger a humanidade durante a realização de um conflito armado. Iniciaram preocupando-se com os combatentes, até que viu ser necessário a proteção dos civis, pois eram estavam tão vulneráveis quanto os que estavam em campo de batalha.

Desse modo, após descrição sobre o conceito da guerra através da visão das principais referências do DIP e exposição acerca do modo e meio como esta pode ser utilizada pelos Estados - da perspectiva de dois instrumentos jurídicos internacionais de suma importância -, no próximo tópico será desenvolvida uma discussão a respeito da Guerra ao Terror, uma vez que este fenômeno gerou debates a respeito da sua definição como guerra, divergindo quanto ao conceitos legais trazidos neste tópico introdutório.

3 Guerra ao terror

A partir dos conceitos clássicos apresentados anteriormente, nota-se que, durante o século XX, grande parte das regulamentações que regem os conflitos armados foram produzidas. Já no século XXI, a partir do 11 de setembro de 2001, debateu-se a respeito da contemporaneidade

desses regramentos em razão do advento da “Guerra ao Terror”, questionando a possibilidade de classificação do evento como guerra.

Nesta data, os EUA foram alvo dos ataques do grupo Al-Qaeda, que sequestrou quatro aeronaves nacionais, lançando-as contra símbolos norte-americanos. O presidente à época, George W. Bush, afirmou que as ações foram atos de guerra e que a democracia americana naquele momento estava sendo ameaçada. Desse modo, uma nova política de segurança nacional seria feita, trazendo profundas mudanças nas medidas legislativas, executivas e em ações militares (OLIVEIRA, 2010).

Nesse contexto, a guerra fora declarada tanto contra os grupos responsáveis quanto àqueles que de alguma forma contribuíram para a realização de tais atos, convocando os Estados aliados para auxiliar a repressão e prevenção dos grupos terroristas em seus territórios³.

Duas grandes campanhas militares se destacaram durante o período. A primeira ocorreu no Afeganistão, e foi iniciada no mês seguinte aos ataques. Houve autorização pelo Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, 2001a) devido à ligação do seu governo com os grupos terroristas, já verificada pela ONU em anos anteriores⁴, portanto, visto como responsável indireto pelos atentados.

A segunda, gerou a invasão no Iraque em 2003, diante do pressuposto de que Saddam Hussein teria um armazém de armas nucleares apontadas para o território dos EUA. Nessa campanha, alegou uso da Legítima Defesa Preventiva, iniciando uma discussão acerca da validade deste instituto (MCGOLDRICK, 2004).

De fato, a “Guerra ao Terror” reúne características que a torna um tanto quanto diferente das guerras que o DIP define, o que impede a sua classificação como guerra propriamente dita.

Primeiramente, o que a impossibilita seria o seu alvo, o terrorismo, porque, apesar de não ser um movimento novo, alguns autores concordam com a ausência de um conceito sólido sobre o termo⁵. Isso porque o terrorismo tem característica eminentemente subjetiva por ser uma forma de violência e não um ator passível de se combater de forma direta (SAINT-PIERRE, 2015).

Ainda, é atrelado um caráter pejorativo neste fenômeno, já que é muito comum ser considerado como terrorista a nação ou grupo que difere dos modelos culturais e religiosos ocidentais (SAINT-PIERRE, 2015). Estas dificuldades impedem a criação de um conceito sólido, comum e imparcial de terrorismo.

Assim, diante dessa amplitude conceitual, declarar uma guerra nos moldes tradicionais contra esses grupos, torna o objetivo da campanha extremamente vago, não sendo possível a visualização do inimigo ao qual pretendiam combater. Além de ser assimétrico em razão dos agentes envolvidos, uma vez que seria um Estado nacional lutando contra uma organização transnacional.

3 Texto do discurso de Bush, 2001. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2001/sep/21/september11.usa13>. Acesso em: 10 jul. 2019.

4 Desde 1998, o Conselho de Segurança da ONU, através de resoluções, exige que o governo do Afeganistão se desligue de qualquer vínculo com os grupos terroristas. A Resolução de número 1.267/1999 positivou a determinação além de demandar esforços para encaminhar estes grupos até a justiça para que as devidas sanções pudessem ser tomadas (SOUZA; MORAES, 2015).

5 Diante os diversos estudos dedicados a busca de uma conceituação do terrorismo, este trabalho utilizará os realizados por Ben Saul na sua obra “Defining Terrorism in International Law” (2010). O autor discorre sobre a importância da conceituação do terrorismo no sentido de capacitar a criminalização dos atos. A análise feita por Saul permite concluir que a busca por uma definição do terrorismo não se preocupou em conhecer quais atos específicos são provocados pelos grupos, mas sim de modo amplo classificar como qualquer atentado aos direitos humanos, a segurança e paz.

Ademais, outra característica seria a pluralidade de atores, pois o presidente Bush categorizou países como potenciais ameaças porque contribuíam de alguma forma para as atividades terroristas⁶, o intitulado “Eixo do Mal”, que consistiam em três países (Irã, Iraque e Coreia do Norte). Bush justificou sua escolha, principalmente, no fato de estes países possuírem arsenal bélico nuclear, somado ao mal relacionamento com os EUA à época.

É notória a desatualização dos regramentos internacionais quanto a regulamentação de conflitos, uma vez que mostrou-se necessário responsabilizar Estados nacionais pelos ataques terroristas da Al Qaeda, pois somente dessa maneira haveria a possibilidade de formular respostas jurídicas diante do advento de novos atores.

Logo, a Guerra ao Terror foi proclamada como sendo uma guerra aos moldes tradicionais, mas impossível de ser vista como tal, uma vez que o terrorismo em si é visto como um conflito irregular. Ou seja, seria um alvo que, em grande parte, não tem estratégias de ataque e cuja quantidade de combatentes não reflete a potencialidade dos danos que podem causar (VISACRO, 2009).

Com a dificuldade de classificação do conflito, a proteção dos civis e combatentes também sofreu certo impasse. O DIH não traz uma definição do que seria o terrorismo, segundo relatório oficial do CICV, e o DIH não alcança atos terroristas fora de conflitos armados declarados entre Estados.

Logo, a legislação do DIH não alcança completamente a Guerra ao Terror por não ser avaliado como um conflito para o CICV, sendo analisado somente a casos relacionados ao conflito, como a invasão do Afeganistão em 2001. Desse modo, devido as incertezas sobre o tema, os EUA realizaram atos desumanos como o uso da tortura em práticas interrogatórias com estrangeiros que consideravam suspeitos de estarem ligados à prática terrorista⁷.

Impediu também que esses estrangeiros fossem julgados como prisioneiros de guerra, pois a Convenção de Genebra não alcançava o conflito da Guerra ao Terror por não ser classificado como conflito armado. Somente é reconhecido como prisioneiro aqueles que estão a serviço militar vinculado a um Estado-Nação, descaracterizando aqueles ligados a organizações não estatais como os de grupos terroristas (BUTLER, 2007).

Embora difícil a condenação sob o DIH, não há impedimento do julgamento sob os tratados de Direitos Humanos, uma vez que a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), no artigo 5º, condena a prática de tortura, tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante. Além disso, também garante o julgamento dos prisioneiros, uma vez que estabelece o direito universal de acesso a justiça perante tribunais nacionais nos artigos 8º e 10º.

Com a dimensão tomada pela Guerra ao Terror, cabe classificá-la como multilateral, uma vez que a partir da declaração de guerra contra os grupos terroristas, muitos países ofereceram certo apoio aos EUA, auxiliando militarmente no combate a esta ameaça, como o Reino Unido que apoiou as invasões no Iraque e no Afeganistão. Contudo, com o passar dos anos e chegando ao fim do mandato de Bush, muitos desses países durante o evento deixaram de apoiar o governo norte americano (SOUZA; MORAES, 2015).

6 Os EUA listaram na Estratégia de Segurança Nacional de 2002 países que seriam potenciais ameaças por serem suspeitos de auxiliar atividades terroristas. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>>. Acesso em: jul. 10, 2019

7 Os “Memorandos de John Yoo” aconselhavam a Agência Central de Inteligência e ao Departamento de Justiça dos EUA a utilizarem a tortura como prática de interrogatório contra estrangeiros suspeitos. Disponível em: <<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAE-BB127/02.01.09.pdf>>. Acesso em: jul. 12, 2019.

Constata-se que a Guerra ao Terror se resumiu ao uso da força militar norte-americana contra países não-ocidentais com intuito de promover uma política de proteção ostensiva para, segundo eles, não estarem submetidos ao risco de ter seu território invadido por grupos terroristas novamente.

Além da utilização do instituto da Legítima Defesa, os EUA também defendiam seus atos como forma de “guerra preventiva”, arguindo que não esperariam futuros ataques para que assim promovessem uma resposta armada. Diante dessa justificativa, a Guerra ao Terror tomou maiores proporções, sendo questionada sobre seus ideais e legitimidade.

3.1. Legítima Defesa Individual e Coletiva

A Guerra ao Terror será baseada no instituto da Legítima Defesa, que concede o contra-ataque à um Estado vítima de agressão por outro. Em razão do requisito de ser o conflito entre dois Estados, discutiu-se a legitimidade desse direito aplicado ao evento (DINSTEIN, 2004).

A Legítima Defesa Individual surge pela doutrina do Direito Consuetudinário (SHAW, 2014), através da resolução do caso de grande repercussão do navio *Caroline*⁸. Nesse contexto, delimitou-se requisitos para o uso da Legítima Defesa: a necessidade e a proporcionalidade. Determinam a utilização do uso da força somente após o esgotamento das demais vias de resolução de litígios, e proporcionalmente a dimensão do ataque recebido, devendo a resposta ser iminente ao ataque (SPEROTTO, 2009).

Posteriormente, foi legalmente prevista no artigo 51 da Carta das Nações Unidas, que traz na sua primeira parte as circunstâncias sob as quais a um Estado é permitido utilizar esta resposta armada, sendo necessário um ataque armado antecedente (SHAW, 2014):

Art. 51. Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais[...]. (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 30).

Portanto, nos parâmetros legais que atualmente regem um conflito armado, a Legítima Defesa se caracteriza como o único meio legal de um Estado utilizar a força contra outro, devendo atuar conforme os direitos e proteções que o *jus in bello* traz (MELLO, 2002).

Ainda segundo artigo 51 da Carta das Nações Unidas, cabe ao Conselho de Segurança autorizar o uso da força na forma de Legítima Defesa, devendo ser antecipadamente consultada pelo Estado ameaçado. Isso ocorre devido a Legítima Defesa ser uma solução temporária até que o Conselho decida quais medidas devem ser tomadas para que as ameaças cessem.

É imprescindível o questionamento do uso da Legítima Defesa na Guerra ao Terror, já que o evento foi inteiramente pautado neste instituto. Seria necessário modificar a lei a fim de permitir o uso da força contra um grupo e não somente a um Estado nacional.

8 Ocorreu nas águas do rio Niágara, onde delimitava a fronteira dos Estados Unidos com o Canadá, esse que era mantido sob jurisdição do Reino Unido. O Estado britânico, para defender sua ingerência no território canadense, ateou fogo em um navio privado de bandeira dos EUA, pois estavam dando apoio dado aos grupos de independência do Canadá (SPEROTTO, 2009).

Porém, é impossível esta modificação, sendo prescindível reconhecer o Estado capaz de ser responsabilizado por atos de seus nacionais, pois, para se permitir a Legítima Defesa, é necessário um ataque armado pré-existente, e segundo definição da organização (ver item 1.1), a agressão parte somente dos Estados.

Portanto, é necessário analisar o conceito que a ONU adota para o que consistiria em ataque armado a fim de qualificar o evento, identificar os atores e assim permitir a resposta. Dessa forma, através da Resolução nº 1.373 de 2001 (UNITED NATIONS, 2001b), o Conselho de Segurança definiu que seria obrigação dos Estados impedir a realização de atividades terroristas dentro do território nacional, sendo responsabilizados caso se omitissem.

Agindo além do seu alcance, os EUA argumentariam em favor do uso da Legítima Defesa Preventiva para dar continuidade aos seus planos de proteção. Esta modalidade ainda não tem previsão legal no DIP, mas, resgatando casos do Direito Consuetudinário, os EUA alegariam que uma ameaça também permite a utilização da força como meio de defesa.

3.2. Legítima Defesa Preventiva e Preemptiva

Os EUA acreditavam que futuros novos ataques poderiam acontecer novamente, então a Guerra ao Terror tomou sua forma mais discutida: a guerra preventiva. A Legítima Defesa Preventiva rege-se pelo Direito Consuetudinário a partir de casos julgados pela Corte Internacional de Justiça, que consolidou entendimentos a respeito dos ataques preventivos, que geram discussão no âmbito jurídico quanto a sua permissão de modo geral (DINSTEIN, 2004). O instituto da Legítima Defesa em si já é excepcional por permitir o uso da força como forma de resolução de controvérsias, indo contra um dos propósitos da criação da ONU e do preâmbulo Carta das Nações Unidas, que almeja a paz e segurança no sistema internacional.

De antemão, merece expor a diferença entre a Legítima Defesa Preventiva e a Preemptiva, uma vez que aponta certa incoerência neste evento. A primeira consiste na resposta organizada contra um ataque iminente, ou seja, quando um Estado evidencia a probabilidade de sofrer um ataque armado. Esta é a forma mais bem recebida no ordenamento jurídico internacional em razão da apresentação de provas concretas do possível ataque (DINSTEIN, 2004).

Já a forma Preemptiva se caracteriza por uma ameaça baseada em uma suposição. Ou seja, sem provas e apenas utilizando da dedução, um Estado afirma que está sendo ameaçado por outro e por isso defende que pode utilizar a força para se proteger. Esta forma não é admitida pela ONU (DINSTEIN, 2004).

Nesse sentido, os EUA defendiam que a mera ameaça também poderia garantir o direito do uso da força, de acordo com a estratégia de segurança do país (UNITED STATES, 2002). Dessa forma, o governo norte-americano reportou para o Conselho de Segurança a presença de armas nucleares no Iraque, para que tivessem permissão para iniciar uma intervenção no país de caráter preventivo, porém, não haviam provas concretas da presença destes armamentos. A partir da Resolução nº 1.441 de 2002 (UNITED NATIONS, 2002), o Conselho de Segurança anunciava a fiscalização da denúncia por perito da ONU para avaliar a existência das armas nucleares, caso existissem, a retirada dessas.

Ressalta-se que o texto não concedeu o uso da força e tampouco foram encontradas armas em território iraquiano, porém, os EUA seguiram com seu plano de invasão ao Iraque, definindo-a como forma de prevenção a futuros ataques. Neste aspecto, a ação de resposta reivindicada pelos EUA era, na realidade, o pedido para atuar de forma Preemptiva, a qual é indiscutível a sua ilegalidade.

Já houveram outros conflitos desenvolvidos sob justificativa da Legítima Defesa Preventiva que foram levados à tribunais internacionais, mas nunca houve consolidação a respeito do uso deste instituto, necessitando a avaliação individual de cada caso para averiguar a necessidade do uso antecipado da força⁹. O que difere a Guerra ao Terror dos casos já julgados é a ameaça iminente capaz de ser comprovada, haja vista que o pretexto sob o qual os EUA se baseavam para iniciar sua invasão ao Iraque se demonstrou inexistente, já que não foram encontradas armas nucleares no território, deslegitimando a atuação do Estado norte-americano.

Outro empecilho é o fato da Guerra ao Terror ter sido inteiramente pautada na prevenção como justificativa para as invasões realizadas pelos EUA em razão dessa batalha contra o terrorismo. Ou seja, de apenas um ataque realizado no dia 11 de setembro resultaram as campanhas militares extensivas da Guerra ao Terror, tornando explícita sua desproporcionalidade e a falta de escopo como uma guerra.

Dessa forma, era de responsabilidade do Conselho de Segurança estabelecer as definições necessárias quanto ao contexto em que o conflito estava inserido por meio das resoluções do órgão. A atitude era necessária para que as medidas paliativas corretas pudessem ser tomadas, impedindo que os Estados Unidos, de forma unilateral, determinassem-nas.

4 Soluções apresentadas pela ONU ao 11 de setembro

Diante da amplitude conceitual acerca do terrorismo, o Conselho de Segurança, determinou medidas capazes de mediar o conflito. Debateu-se intensamente o assunto por meio de resoluções, desenhando os meios necessários pelos quais esse combate poderia ser realizado.

Cabe ressaltar que o Conselho de Segurança tem tamanha importância dentro da ONU, pois consiste em um dos órgãos que detém poder para impor atividades em nome das Nações Unidas (UZZIEL, 2015). Neste sentido, o Conselho possui competência para determinar medidas a serem tomadas pelos Estados em matéria de segurança e manutenção da paz (Artigo 24 da Carta das Nações Unidas).

A partir do 11 de Setembro, os debates oferecidos pela ONU sobre o terrorismo foram mais frequentes e intensos, produzindo resoluções anuais para lidar com o tema. Portanto, nota-se que ao atingir um Estado de grande influência no Sistema Internacional, o terrorismo tornou-se matéria global, concentrando a agenda internacional nos estudos de segurança e na busca de soluções por meio de instrumentos do DIP (BARBOSA, 2002).

⁹ Como o ataque ao reator nuclear iraquiano durante a Guerra dos Seis Dias, em que Israel agiu de forma antecipada utilizando do espaço aéreo para bombardear a área em que o reator estava sendo construído, alegando que constituía uma ameaça ao Estado pela possibilidade do uso do aparato contra o ele. Em virtude de os países estarem em uma constante guerra, foi deferido como uso do art. 51 da Carta das Nações Unidas (DINSTEIN, 2004).

A seguir serão apresentadas as resoluções de maior relevância que visam o combate da ameaça até então pouco conhecida no meio internacional.

4.1 Resolução 1.368 de 12 de setembro de 2001

A Resolução 1.368 (UNITED NATIONS, 2001a) reconhece o uso da Legítima Defesa para os EUA, apontando os eventos do 11 de Setembro como ameaça à paz e à segurança internacional, determinando a responsabilidade do Conselho de Segurança para trabalhar com a temática do terrorismo.

Em seu terceiro artigo, a resolução exprime a necessidade da multilateralidade para conter a ameaça terrorista, solicitando a cooperação entre os Estados com este fim. Aqueles que se omitirem e, de alguma forma, prestarem auxílio às organizações serão responsabilizados pelos atos terroristas.

Nota-se que a função desta resolução fora exclusivamente declarar os atos no dia 11 de setembro como atividades terroristas. Desse modo, com a publicação um dia após os ataques, concederia instantaneamente para os EUA a Legítima Defesa contra os atores, pois caracterizou os atos como um ataque armado, definindo-os como ameaça à paz e à segurança internacional.

Posteriormente, com a Resolução 1.373 de 2001 (UNITED NATIONS, 2001b), o Conselho de Segurança irá detalhar as medidas necessárias para prevenir todos os atos terroristas, sendo a de maior relevância no combate aos grupos terroristas.

4.2 Resolução 1.373 de 28 de setembro de 2001

A primeira resolução elaborada pelo Conselho de Segurança em 1999 apresenta ações que devem ser seguida pelos Estados nacionais para impedir o desenvolvimento e dispersão dos grupos terroristas (UNITED NATIONS, 1999, art. 4º), e, caso não respondam a este dever, responderão pelos atos destes grupos que estiveram dentro do seu território. Essas medidas serão reforçadas e detalhadas na Resolução nº 1.373 de 2001 do Conselho de Segurança.

A resolução detalha e intensifica a participação dos Estados como principais combatentes à ameaça terrorista, deslocando a culpabilidade do evento àqueles que se absterem de evitar a atividade dessas organizações. Dessa forma, aborda temas tanto da área econômica como administrativa, exigindo transparência de informações sobre movimentações monetárias suspeitas, qualquer tipo de financiamento aos grupos terroristas e do fluxo fronteiriço dos territórios. O intuito destas medidas seria forçar a cooperação em todas as áreas do poder estatal para impedir que países estejam fomentando a atividade terrorista.

Sendo assim, a resolução número 1.373 pode ser considerada a de maior relevância dentro do período após os ataques do 11 de setembro, sendo as resoluções que seguem após essa destinadas à reforçar a aplicação das suas medidas. A partir de 2003, com a Resolução nº 1.455 (UNITED NATIONS, 2003), passou-se a utilizar como padrão o trecho a seguir para ressaltar a importância e necessidade em aplicar as medidas trazidas na resolução 1.373 em todo o seu aspecto, tornando-se referência para as demais:

Salientando a obrigação imposta a todos os Estados-Membros de implementar por inteira a resolução 1373 (2001), inclusive no que diz respeito ao Talibã ou à Al-Qaeda, e quaisquer indivíduos, grupos, empresas ou entidades associadas à Al-Qaeda, Osama bin Laden ou o Talibã, que participaram do financiamento, planejamento, facilitação, recrutamento, preparação, perpetração ou apoio a outras atividades terroristas ou atos, bem como para facilitar a implementação de obrigações de combate ao terrorismo em conformidade com as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança (UNITED NATIONS, 2003, p. 1, tradução nossa).

Ainda, a partir de tal resolução, a organização uniu esforços para a criação de um Comitê para fiscalizar o combate à prática terrorista (art. 6º) e trabalhar de maneira mais intensa as determinações da resolução.

De suma, as resoluções esboçam medidas que servem de parâmetro para a formulação das políticas internas de combate ao terrorismo de cada Estado. Através das legislações internas de cada país, estabelecerão por qual maneira irão penalizar e prevenir seu território dos ataques terroristas, dando margem para que medidas como o “Ato Patriota”¹⁰ surjam como alternativa legislativa para segurança do país.

Utilizando-se da reafirmação da Resolução nº 1.373 nas subseqüentes resoluções, mesmo o Conselho delegando para si competências legislativas, ainda não ousou em trazer uma definição jurídica para o que seja terrorismo, seguindo a mesma lógica da Carta das Nações Unidas ao não trazer uma definição de guerra, pois assim poderia comprometer o seu objetivo de eliminar todas as formas possíveis de terrorismo, até aquelas que ainda não haviam sido descobertas.

5 Considerações finais

O DIP, apesar de estar em constante desenvolvimento, utiliza fontes clássicas como base principal para julgar atos contemporâneos, principalmente, a Carta das Nações Unidas, já que ela é detentora de grande valor e importância para as relações internacionais, mas que fora pensada em um período marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial, em que poucos atores eram reconhecidos.

O direito concedido no primeiro momento aos EUA pela Resolução nº 1.368 deu base para a declaração da “Guerra ao Terror”, na qual o entendimento dos EUA foi de que, em razão dos atentados, estavam legitimados a provocar uma guerra contra os novos inimigos, ignorando se haveria parâmetro legal para tal determinação. Contudo, não há como provocar um conflito nas circunstâncias em que esse evento ocorreu.

Diante disso, a “Guerra ao Terror” influenciou o contexto internacional no sentido de exigir uma atualização das medidas tomadas em relação a segurança e a paz internacional. Assim, as Resoluções referentes ao acontecimento exigem a preparação dos Estados para prevenir eventuais novas formas de ataque aos territórios nacionais.

¹⁰ Em outubro de 2001, o Departamento de Justiça divulgou a medida legislativa intitulada de “Ato Patriota”, cujo objetivo seria determinar as ferramentas para combate ao terrorismo e a prevenção de futuros atos como o ocorrido em setembro do mesmo ano. De certa forma, representou uma séria violação a privacidade não só dos estadunidenses como também de estrangeiros que atravessavam a fronteira, uma vez que forneceu poderes especiais ao Executivo, FBI e CIA investigarem, espionarem, prenderem e interrogarem suspeitos de terrorismo (PECEQUILO, 2012).

O evento está repleto de características que questionam a sua legitimidade, como o fato dos EUA pleitearem o uso da força na forma preemptiva, um instituto que não é permitido pela ONU, sequer há previsão jurídica, sendo somente permitida a Legítima Defesa após um ataque armado como *ultimo ratio* na solução de conflitos.

Ainda, mesmo se utilizassem do instituto previsto pela Carta de São Francisco, ao desenvolver diversas campanhas militares que ultrapassam a duração de 10 anos, já não há como utilizar o termo “defesa”, mas sim em um ataque propriamente dito contra a soberania dos Estados que viraram alvos das operações militares norte-americanas.

Não há no ordenamento jurídico qualquer concessão de resposta armada à um Estado nacional contra um organização, dificultando ainda mais a utilização do termo “guerra” e o seu desenvolvimento como tal, porém, não impediu a realização das campanhas militares dos EUA. Em razão deste fato, as resoluções do Conselho de Segurança buscaram direcionar a responsabilidade dos atos terroristas para os Estados, pois seria o meio encontrado para possibilitar qualquer sanção contra os atos do 11 de setembro.

Outro empecilho para o evento seria a identificação desse inimigo, uma vez que até então por não ter uma definição comum, é inimaginável o alcance do objetivo americano em extinguir qualquer ameaça terrorista. É um ideal abstrato e sem fim, tendo em vista o não conhecimento aprofundado desses grupos e que o terrorismo sempre existiu e continuará a existir, se modificando a cada ano.

Nesse sentido, não é surpresa o fato de serem encontradas tantas dificuldades para implementação das resoluções do Conselho de Segurança, uma vez que não seriam medidas a serem tomadas por Estados em guerra, que seguem os dizeres do DIH, mas sim medidas de longo alcance para mudanças permanentes e não temporárias. Portanto, o termo “guerra” utilizado ambiciosamente pelo governo dos EUA se confunde com uma política de combate às novas ameaças.

Referências

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. N.; CASELLA, P. B. **Manual de Direito Internacional Público**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARBOSA, R. A. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 45, n. 1, p. 72-91, jun. 2002. Acesso em: 18 ago. 2019.

BUTLER, J. O limbo de Guantánamo. **Novos Estudos - Cebrap**, São Paulo, n. 77, p. 223-231, mar. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n77/a11n77.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CLAUSEWITZ, C. V. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**. Genebra: CICV, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3ngU3Od>. Acesso em: 3 maio 2020.

DINSTEIN, Y. **Guerra, Agressão e Legítima Defesa**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2004.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direito Internacional público**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MCGOLDRICK, D. **From 9/11 to the Iraq War 2003: International Law in an Age of Complexity**. Oxford: Hart Publishing, 2004.

MELLO, C. D. A. **Curso de direito Internacional Público**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**, de 26 de junho de 1945. São Francisco, CA, 2945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

OLIVEIRA, A. B. de. A Guerra Terceirizada: As Empresas Privadas de Segurança e a “Guerra ao Terror”. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 64-77, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3eTxCMc>. Acesso em: 18 ago. 2019.

PECEQUILO, C. S. **Manual do Candidato: Política Internacional**. 2. ed. Brasília, DF: Funag, 2012. Acesso em: 20 ago. 2019.

SAINT-PIERRE, H. L. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 9-26, mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3eP5b1P>. Acesso em: 30 jun. 2019.

REZEK, F. **Direito Internacional Público**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SAUL, B. **Defining Terrorism in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SHAW, M. N. **International Law**. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

SOUZA, A. M.; MORAES, R. F. Coalizões globais lideradas pelos Estados Unidos na guerra ao terror (2001-2011): para além do unilateralismo. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 763-790, ago. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3knP9wQ>. Acesso em: 2 jul. 2019.

SPEROTTO, F. The Use of Force against Terrorists: A Reply to Christian J. Tams. **European Journal Of International Law**, Oxford, v. 20, n. 4, p. 1043-1048, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3kohmUz>. Acesso em: 15 jul. 2019.

UNITED NATIONS. Definition of Agression. **General Assembly Resolution 3314**. Geneva: United Nations, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3pmJECD>. Acesso em: 11 nov. 2020.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.269**, 19 October 1999. Geneva: United Nations, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2GSEkWB>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.368**, 12 September 2001. Geneva: United Nations, 2001a. Disponível em: <https://bit.ly/2UkYSK1>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.373**. 28 September 2001. Geneva: United Nations, 2001b. Disponível em: <https://bit.ly/38xKUgb>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.441**. 8 November 2002. Geneva: United Nations, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2IAGwBS>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.455**. 17 January 2003. Geneva: United Nations, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/38xL8Uz>. Acesso em: 20 out. 2019.

UNITED STATES. Security Council. **The National Security Strategy**. Washington, DC: Security Council, 2002.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. 2. ed. Brasília, DF: Funag, 2015.

VISACRO, A. **Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da História**. São Paulo: Contexto, 2009.



DIRETRIZES PARA AUTORES E INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Todo o processo de submissão deverá ser realizado através de nosso sistema de gerenciamento editorial, disponível em:

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index> (link reduzido: bit.ly/cmmbr)

Em caso de dúvidas, entre em contato conosco pelo email: **info.cmm@eceme.eb.mil.br**

O manuscrito:

- 1) deverá ser original e inédito;
- 2) não ter sido publicado ou estar em processo de avaliação por outra revista, e que uma eventual submissão a outra revista apenas ocorrerá após o retorno da avaliação;
- 3) não ter sido publicado uma versão substancialmente similar em anais de eventos.

Diretrizes para autores

As diretrizes a seguir são fundamentais para um bom fluxo editorial. Por favor, leia atentamente as instruções para ter certeza que seu artigo atende a todos os requisitos. Os requisitos normativos completos devem ser acessados diretamente em nosso sistema.

As submissões de artigos estão abertas em fluxo contínuo. Outras publicações como entrevistas ou relatórios técnicos serão selecionados diretamente pela equipe editorial.

Foco e Escopo

A Coleção Meira Mattos é um periódico interdisciplinar que publica artigos científicos relacionados a Segurança, Defesa e Ciências Militares, que promovam o diálogo entre acadêmicos e profissionais, integrando questões sobre as Forças Armadas e a Sociedade. São publicados artigos revisados por pares e, ocasionalmente, entrevistas e relatórios técnicos selecionados, sobre temas atuais e de interesse para a área.

Formatação

Os trabalhos deverão ser enviados em formato Word ou RTF.

Estrutura

Idioma: poderão ser submetidos artigos em português, inglês ou espanhol.

Título: o título deverá ser breve, limitado a 22 palavras (incluindo, quando houver, o subtítulo).

Resumo: com no máximo 150 palavras no idioma do texto e em inglês (quando submetido em português ou espanhol). Deverá descrever os objetivos, metodologia e resultados.

Palavras-chave: no mínimo três e no máximo cinco.

Tabelas, gráficos e imagens: sempre que possível, utilize formatos editáveis para que as traduções possam ocorrer diretamente na imagem. A qualidade das imagens deverá ser de 300dpi quando não forem próprias do Word/Excel (tabelas e gráficos). O conteúdo gráfico deverá ser incluído somente se proverem informações indispensáveis para o entendimento do artigo.

Limite de palavras: o artigo deverá possuir entre 6000 a 8000 palavras, incluindo pré-textuais e referências. Entretanto, artigos maiores ou menores poderão ser publicados desde que justificados pelo conteúdo da contribuição.

Notas de rodapé: a inclusão de notas deverá ser a mínima necessária e apenas para informações cruciais. Deverá ser incluída na mesma página da indicação da nota, não utilize notas de fim. Evite utilizar as notas para referenciar, privilegie o uso das citações autor-data diretamente no texto. Para notas de textos informativos disponíveis na Internet, de interesse do leitor e que não sejam citações diretas ou indiretas, como notícias, sites institucionais ou de empresas, documentos eletrônicos, tabelas ou dados estatísticos, deverá ser indicado o link e data de acesso, conforme exemplo a seguir:

[Texto explicativo]. Disponível em: [site]. Acesso em: [dia mês ano] abr. 2019.

Maiores informações disponíveis no site do Exército Brasileiro. Disponível em: www.eb.mil.br. Acesso em: 02 abr. 2019.

Outras recomendações

Indicação de financiamentos: deverá ser indicado como nota de rodapé do título se a pesquisa é financiada e quem financiou. Indicar também, quando houver, o número do processo. Conforme a seguinte estrutura:

Estudo/Pesquisa financiado pelo [órgão de fomento], através do [projeto/programa], [edital/processo].

Exemplo:

Estudo financiado pelo Ministério da Defesa e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), edital 27/2018.

Dados sobre o(s) autor(es): deverão ser informados somente nos metadados preenchidos no sistema durante a submissão do artigo. Serão publicados somente o nome completo, vínculo institucional e endereço de e-mail.

Exemplo:

Tássio Franchi

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/coautores.

Solicitamos que a titulação dos autores seja no mínimo mestrado ou similar e, preferencialmente, que um dos autores tenha título de doutor.

Documentos suplementares: Outros documentos podem ser inseridos durante a submissão para auxiliar os revisores no processo de avaliação do artigo. Entretanto, somente o artigo será publicado e disponibilizado no periódico.

Citações e Referências

A CMM adota as normas brasileiras para as referências e para as citações, respectivamente ABNT 6023:2018 e 10520:2002.

Para autores não familiarizados com a norma ABNT, solicitamos que adequem o máximo possível suas citações e referências conforme os exemplos a seguir. Todas as referências e citações serão revisadas por especialistas, garantindo sua uniformidade. Entretanto, não serão aceitos artigos normalizados em outros padrões de apresentação.

Consulte os requisitos normativos completos e exemplos de referências e citações em nosso site.

Declaração de Direito Autoral

A Coleção Meira Mattos (CMM) está licenciada sob as condições do Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Sob esta licença, a CMM permite:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

Aviso

Para qualquer reutilização ou distribuição, você deve deixar claro a terceiros os termos da licença a que se encontra submetida esta obra.

Agradecimentos

Agradecemos o apoio financeiro e administrativo das seguintes instituições e suas agências relacionadas. Além de todos os funcionários envolvidos que colaboraram direta e indiretamente com o Coleção Meira Mattos.

Ministério da Defesa



Departamento de Ensino



Divisão de Cooperação Acadêmica



Departamento de Educação e Cultura do Exército



Diretoria de Educação Superior Militar



Dir. do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército



Coordenadoria de Avaliação e Desenvolvimento da Educação Superior Militar no Exército



EB Conhecer





Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

Publicação

Edição

