

NAVALE BELLUM NAUTIS DOCERE

Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

v.22, n.3, set./dez. de 2016

REAÇÃO NORTE-AMERICANA DIANTE DA CONSTRUÇÃO DAS ILHAS ARTIFICIAIS CHINESAS

Alexandre Cesar Cunha Leite
Renally Késsia Paiva Nascimento
Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann

TEORIAS ORGANIZACIONAIS DA SEGURANÇA

Leonam dos Santos Guimarães

DEFENSE DIPLOMACY AND ITS POTENTIAL FOR BRAZIL

Vinicius Mariano de Carvalho

UMA PERCEPÇÃO INTRACORPORIS DA INTEGRAÇÃO ENTRE FORÇAS NO MINISTÉRIO DA DEFESA

Luiz Paulo Silva da Costa
Tisiane Cristina Ramos Costa

VISÕES SOBRE O ATLÂNTICO SUL

Hellen Christina Pacheco Ferreira
Claudio Rodrigues Corrêa

CATACHRESIS, INTERNATIONAL POLITICS AND MILITARY POWER

Marcos Cardoso dos Santos

A DIMENSÃO GEOPOLÍTICA DA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DURANTE A RESTAURAÇÃO MEIJI

Eduardo Crespo
Marcus Cardoso Santiago
Numa Mazat

ANÁLISE DO EMPREGO DA FORÇA MILITAR PELOS EUA NO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA À LUZ DOS CONCEITOS DE GUERRAS PÓS-MODERNAS

Humberto José Lourenção
Luis Eduardo Pombo Celles Cordeiro

Revista da Escola de Guerra Naval



Rio de Janeiro, v. 22, n.3, set./dez. 2016



ESCOLA DE GUERRA NAVAL

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado em Estudos Estratégicos que tem o propósito de disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Desta forma, tem como objetivo proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade, publicando artigos científicos, comunicações e resenhas.

COMANDANTE DA MARINHA:

Almirante de Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA:

Almirante de Esquadra Luiz Guilherme Sá de Gusmão

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:

Contra-Almirante André Luiz Silva Lima de Santana Mendes

PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS – MB

Almirante de Esquadra (FN) Alvaro Augusto Dias Monteiro

SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

Contra-Almirante Márcio Magno de Farias Franco e Silva

ISSN 1809-3191

e-ISSN 2359-3075

setembro/dezembro de 2016, vol. 22, n. 3

CORRESPONDÊNCIA:

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca

CEP 22290-255 Rio de Janeiro/RJ - Brasil

(21) 2546-9394 revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor Executivo da Revista da Escola de Guerra Naval

Os trabalhos poderão ser apresentados em conformidade com as Instruções aos Autores, contidas na última página de cada volume, para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

A **Revista da Escola de Guerra Naval** é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) e vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), sem fins lucrativos, **que publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos.**

A política editorial da Revista estabelece que os artigos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao Poder Marítimo.

Todos os artigos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial ou do Conselho Consultivo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

Direitos desta edição reservados à EGN, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval.

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Afonso Barbosa (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Alcides Costa Vaz (*UNB, DF, Brasil*)
André Barata Nascimento (*U Beira Int., Beira, Portugal*)
Angela da Rocha (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Antônio Celso Alves Pereira (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)
Antônio Manuel F. da Silva Ribeiro (*Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal*)
Antonio Ruy de Almeida Silva (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Eurico de Lima Figueiredo (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)
Fernando Manoel Fontes Diégues (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Francisco Carlos Teixeira da Silva (*UF RJ, RJ, RJ, Brasil*)
Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)
José Miguel Arias Neto (*UEL, Londrina, PR, Brasil*)
José Murilo de Carvalho (*UF RJ, RJ, RJ, Brasil*)
Marcio Scalercio (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Mario Cesar Flores (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Michael Pavkovic (*USNWC, Newport, RI, USA*)
Mônica Herz (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Rodrigo Fernandes More (*UNIFESP, SP, SP, Brasil*)
Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

EQUIPE EDITORIAL

Editor Científico:
Nival Nunes de Almeida (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

Editor Executivo:
Walter Maurício Costa de Miranda (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)

Editores Assistentes:
André Panno Beirão (*EGN/PPGEM, RJ, RJ, Brasil*)
Sabrina Evangelista Medeiros (*Inter-American Defense College, Washington, DC*)
William de Sousa Moreira (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

Assessora da Revista:
Elaine Pires

Revisor:
Geraldo Bassani
Jansen Coli Calil (*EGN/CEPE, RJ*)
Karen Barbosa Cavalcanti Diniz (*EGN/CEPE, RJ*)

Diagramação e Programação Visual:
Ricardo de Oliveira Borges

Normalização:
Nathalice Bezerra Cardoso
Simone Freire Pinheiro

Auxiliar Técnico:
Augusto Davi Meirelles Neves

Indexado em:

Qualis/CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
LATINDEX - Sistema regional de información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
ICAP - Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos
SUMARIOS - Sumários de Revistas Brasileiras

Revista da Escola de Guerra Naval. – v. 22, n. 3, (set./dez. 2016). – Rio de Janeiro:
Escola de Guerra Naval, 1968 – v. ; 22 cm.
Quadrimestral
ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075
1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.
CDD:355

PALAVRAS DO DIRETOR

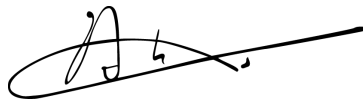
É com satisfação que publicamos o último número quadrimestral da Revista da Escola de Guerra Naval referente ao ano de 2016. Essa foi mais uma meta atingida que, juntamente com a implementação da plataforma SEER - Sistema Eletrônico Automatizado de Editoração de Revistas, demonstra a busca pelo constante aprimoramento do nosso periódico.

Este número é aberto com o artigo “A Reação Norte-Americana diante da Construção das Ilhas Artificiais Chinesas”, que ilustra uma das inúmeras disputas de poder que se desenvolvem no espaço marítimo. Segue-se o artigo “Teorias Organizacionais da Segurança: as abordagens sociotécnicas e o caso dos submarinos nucleares”, que ao analisar um dos múltiplos aspectos que se entrelaçam no desafio do Projeto do Submarino de Propulsão Nuclear Brasileiro, evidencia a missão do nosso periódico de divulgador e promotor de conhecimento autóctone inovador.

Completam este número o artigo internacional “Defense Diplomacy and its Potencial for Brazil” e outros cinco artigos sobre temas como integração entre forças, política internacional e poder militar, Atlântico Sul, e elementos geopolíticos envolvidos no desenvolvimento japonês na Era Meiji.

Dessa maneira, o volume 22 de 2016 da Revista da Escola de Guerra Naval, fechado com esse exemplar, totaliza a publicação de 24 artigos, entre nacionais e internacionais o que, por si só, demonstra a importância e a responsabilidade do nosso periódico como referência na divulgação de pesquisas científicas na área de Defesa e Segurança.

Desejo a todos uma boa leitura!



André Luiz Silva Lima de Santana Mendes
Contra-Almirante
Diretor

■ ARTIGOS

- REAÇÃO NORTE-AMERICANA DIANTE DA CONSTRUÇÃO DAS ILHAS ARTIFICIAIS CHINESAS 457
Alexandre Cesar Cunha Leite
Renally Késsia Paiva Nascimento
Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann
- TEORIAS ORGANIZACIONAIS DA SEGURANÇA: AS ABORDAGENS SOCIOTÉCNICAS E O CASO DOS SUBMARINOS NUCLEARES 477
Leonam dos Santos Guimarães
- DIPLOMACIA DE DEFESA E SEU POTENCIAL PARA O BRASIL 503
Vinicius Mariano de Carvalho
- UMA PERCEPÇÃO INTRACORPORIS DA INTEGRAÇÃO ENTRE FORÇAS NO MINISTÉRIO DA DEFESA 517
Luiz Paulo da Silva Costa
Tisiane Cristina Ramos Costa
- VISÕES SOBRE O ATLÂNTICO SUL: O PERÍODO LULA E DILMA SOB A ANÁLISE DE SEUS DISCURSOS NA ONUFELIPE AUGUSTO RODOLFO MEDEIROS 553
Hellen Christina Pacheco Ferreira
Claudio Rodrigues Corrêa
- CATACRESE, POLÍTICA INTERNACIONAL E PODER MILITAR 581
Marcos Cardoso dos Santos

A DIMENSÃO GEOPOLÍTICA DA EXPERIÊNCIA DE 607
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DURANTE A
RESTAURAÇÃO MEIJI (1868-1912)

Eduardo Crespo

Marcus Cardoso Santiago

Numa Mazat

ANÁLISE DO EMPREGO DA FORÇA MILITAR PELOS 643
EUA NO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA À LUZ DOS
CONCEITOS DE GUERRAS PÓS-MODERNAS

Humberto José Lourenção

Luis Eduardo Pombo Celles Cordeiro

■ **NORMAS PARA PUBLICAÇÃO** 657

ARTICLES

- NORTH-AMERICAN REACTION TO THE BUILDING OF
CHINESE ARTIFICIAL ISLAND 457
Alexandre Cesar Cunha Leite
Renally Késsia Paiva Nascimento
Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann
- ORGANIZATIONAL SAFETY THEORIES: SOCIOTECHNICAL
APPROACHES AND THE CASE OF NUCLEAR SUBMARINES 477
Leonam dos Santos Guimarães
- DEFENCE DIPLOMACY AND ITS POTENTIAL FOR BRAZIL 503
Vinicius Mariano de Carvalho
- AN INTRACORPIS PERCEPTION OF THE INTEGRATION
OF FORCES IN THE MINISTRY OF DEFENSE 517
Luiz Paulo Silva da Costa
Tisiane Cristina Ramos Costa
- VIEWS ON THE SOUTH ATLANTIC: THE LULA AND DIL-
MA PERIOD UNDER ANALYSIS OF THEIR UN SPEECHES 553
Hellen Christina Pacheco Ferreira
Claudio Rodrigues Corrêa
- CATACHRESIS, INTERNATIONAL POLITICS AN
MILITARY POWER 581
Marcos Cardoso dos Santos

THE GEOPOLITICAL DIMENSION OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT DURING THE MEIJI RESTORATION (1868-1912) 607
Eduardo Crespo
Marcus Cardoso Santiago
Numa Mazat

AN ANALYSIS OF THE USE OF MILITARY FORCE BY THE USA AFTER THE COLD WAR IN THE LIGHT OF CONCEPTS OF POST-MODERN WARS 643
Humberto José Lourenção
Luis Eduardo Pombo Celles Cordeiro

■ ARTICLES SUBMISSION GUIDELINES 657

ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE

Doutor em Ciências Sociais e Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade de São Paulo (2011). Pós-doutor em Ciência Política e Relações Internacionais pelo PPGCP-UFPE. Atualmente é Professor Doutor Adjunto - DE do curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e professor do núcleo permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB.

RENALLY KÉSSIA PAIVA NASCIMENTO

Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba, Brasil (2014). Trabalha na UEPB

PAULO ROBERTO LOYOLLA KUHLMANN

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2007), Professor da UEPB. É membro da Rede de Pesquisa em Paz, Conflitos e Estudos Críticos de Segurança (PCECS). Atualmente é Coordenador Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB.

LEONAM DOS SANTOS GUIMARÃES

Doutor em Engenharia Naval pela Escola Politécnica da USP (1999). Diretor de Planejamento Gestão e Meio Ambiente da Eletrobrás Termonuclear - ELETRONUCLEAR S.A. (2014). Membro do Standing Advisory Group on Nuclear Energy (SAGNE) da Agência Internacional de Energia Atômica - IAEA (2010). Membro do Conselho de Representantes da World Nuclear Association (WNA) (2016).

VINICIUS MARIANO DE CARVALHO

Doutor em Romanische Literaturwissenschaft Spanisch - Universität Passau (2006). Atualmente é professor associado de Estudos Brasileiros na Universidade de Aarhus, Dinamarca.

LUIZ PAULO DA SILVA COSTA

Doutor em Administração pelo Instituto COPPEAD de Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro(UFRJ). Pró-Reitor de Ensino na Universidade da Força Aérea. Mestre em Estratégia y Geopolítica pelo Instituto de Enseñanza del Ejército Argentino (2011). Atualmente é instrutor da Escola de Comando e Estado- Maior da Aeronáutica, Brasil.

TISIANE CRISTINA RAMOS COSTA

Graduada em Administração pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2016). Técnica em Gestão de Negócios em Turismo e Hotelaria pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2002).

HELLEN CHRISTINA PACHECO FERREIRA

Mestra em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN). Oficial da Marinha do Brasil. Atualmente é repórter na TV Marinha Web.

CLAUDIO RODRIGUES CORRÊA

Doutor em Administração pelo Instituto Coppead de Administração (UFRJ), Brasil (2011). Professor do Mestrado de Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval. Atualmente é Coordenador Adjunto de Pesquisa do laboratório de Simulações e Cenários.

MARCOS CARDOSO DOS SANTOS

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (2016). Adjunto do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, Brasil.

EDUARDO CRESPO

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (2012). Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela UFRJ (2008). Atualmente é professor assistente da UFRJ.

MARCOS CARDOSO SANTIAGO

Doutor em Ciências Econômicas no Instituto de Economia (UFRJ). Economista do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Brasil.

NUMA MAZAT

Doutor em Economia política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)(2013). Realiza pesquisas nas áreas de Desenvolvimento Econômico, História do Pensamento Econômico, Macroeconomia e Economia Política Internacional. Atualmente é professor adjunto do Instituto de Economia da UFRJ.

HUMBERTO LOURENÇÃO

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (2007). Professor Associado III da Academia da Força Aérea (AFA). Professor de Ciência Política do Programa de Mestrado em Ciências Aero Espaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). É Editor-chefe da Revista Defesa e Segurança.

LUIZ EDUARDO POMBO CELLES CORDEIRO

Oficial Aviador pela Academia da Força Aérea (1999). É mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade da Força Aérea. Atualmente é instrutor da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

REAÇÃO NORTE-AMERICANA DIANTE DA CONSTRUÇÃO DAS ILHAS ARTIFICIAIS CHINESAS

Alexandre Cesar Cunha Leite¹
Renally Késsia Paiva Nascimento²
Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann³

RESUMO

O presente artigo objetiva compreender até que ponto a construção de ilhas artificiais chinesas afetam os interesses geopolíticos dos Estados Unidos para o sudeste do mar da China. Nele defende-se que essas construções, somadas à política de poder naval empreendida desde 2012 pelo governo de Xi Jinping, ameaçam o monopólio do poder marítimo norte-americano e o controle de uma das principais rotas comerciais e energéticas do mundo.

Palavras-Chave: Geopolítica. Estados Unidos. China. Sudeste do mar da China.

¹ Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2011), Professor Adjunto DE da Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil. E-mail: alexccleite@gmail.com

² Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) (2014). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UEPB, Bolsista CAPES e membro do Grupo de Estudos e pesquisa em Ásia Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). E-mail: renallynascimento@gmail.com

³ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2007). Professor Doutor C DE da Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil. E-mail: prlkuhlm@gmail.com

INTRODUÇÃO

No decorrer dos últimos anos, o sudeste do mar da China tem despontado como uma das áreas geoestratégicas mais relevantes do mundo. Sua geografia, marcada por numerosas ilhas, longas costas e vias navegáveis, deixa-a em uma posição privilegiada, tanto em termos econômicos quanto estratégicos (CÁCERES, 2014; GOLDSTEIN e MANSFIELD, 2012).

O sudeste do mar da China, portanto, é a principal rota comercial e militar que liga o oceânico Índico ao Pacífico Ocidental. Marcada por *chokepoints*⁴ e por ilhas que, apontadas como bases estratégicas mundiais, torna a região foco de projeção de poder marítimo e mundial para quem a controlar (MAHAN, 1897).

Nesse sentido, o que se destaca na dinâmica geopolítica da região e, conseqüentemente, nas diversas disputas vigentes, são as disputas pela soberania dos territórios marítimos, em especial, pelo domínio de duas ilhas estratégicas: Paracel e Spratly. O jogo de conquista desses arquipélagos é uma marca da região e, até os dias atuais, influi diretamente nas delimitações políticas, estratégicas e comportamentais dos países. A importância dessas ilhas vai desde a sua concentração de reservas energéticas, passando pela garantia da manutenção das rotas comerciais, até a sua utilidade como ponto de apoio de projeção militar para o controle de todo o mar do sudeste asiático e da possibilidade de extração de elementos naturais em suas águas profundas.

Por conseguinte, os Estados Unidos (EUA) têm buscado se posicionar como ator externo preponderante para a manutenção do *status quo* do sudeste do mar da China. Seus interesses, mais do que econômicos, são geoestratégicos. Washington é uma “ilha continental” que, no pós-Guerra Fria, assumiu o monopólio do poder marítimo mundial. No entanto, tal como previu Halford John Mackinder, a mudança do centro de poder mundial do atlântico para a Ásia, somado ao crescimento de um poder naval de uma potência asiática, pode ser uma fonte potencial de ameaça à posição hegemônica norte-americana (MELLO, 1999). É por este motivo que os EUA atuam no sudeste do mar da China, a saber: buscar vias de impedir o surgimento e o crescimento do poder chinês.

⁴ Termo estratégico que remete a espaços estreitos onde diversos atores tendem a passar em direção a áreas mais abertas.

No entanto, em 2015, os temores norte-americanos ganharam forma com a construção de ilhas artificiais pela China nas ilhas Spratly. Desde meados de 2012, a China vem modificando sua política nacional objetivando tornar-se uma potência marítima regional. Seguindo os princípios da teoria do poder naval do almirante americano Alfred T. Mahan, o governo de Ji Jinping tem se empenhado em fortalecer sua força marítima no âmbito da região do sudeste asiático. Apesar de a utilidade das ilhas artificiais ainda não ser totalmente clara, é difícil não ignorar sua correlação com a estratégia naval de Pequim, uma vez que esse projeto reforça a presença militar na região e aumenta a possibilidade de projeção de poder sobre todo o mar do sudeste asiático.

Nesse contexto, o presente artigo visa compreender até que ponto a construção de ilhas artificiais chinesas afetam os interesses geopolíticos dos Estados Unidos para sudeste do mar da China, aumentando a capacidade estratégica marítima chinesa.

No mais, o texto está dividido em três partes: na primeira parte será abordada a geopolítica do sudeste do mar da China e sua influência na dinâmica política e estratégica dos atores da região. Por conseguinte, será apresentado como se deu a construção das ilhas artificiais chinesas e sua correlação com os interesses geopolíticos de Pequim. A última seção apontará a reação norte-americana frente às construções de Pequim e como essas afetam seus interesses estratégicos para a região.

A GEOPOLÍTICA DO SUDESTE DO MAR DA CHINA

O sudeste do mar da China é atualmente uma das áreas de maior relevância geopolítica no jogo regional e mundial. O perfil estratégico dessa região está correlacionado a quatro eventos específicos: a assertividade⁵ dos países da região nas disputas pelos territórios marítimos; o crescimento econômico exponencial da região; a ênfase no crescimento militar chinês, por meio da política de “poder naval”, no governo de Xi Jinping e a retomada

⁵ O termo “assertividade”, neste artigo remete a ações intimidadoras, geralmente ligadas ao campo militar, para forçar os outros reclamantes a mudarem suas ações nas disputas. Geralmente esse comportamento é caracterizado pelo aumento da presença militar nas ilhas em disputa e por declarações oficiais ligadas ao aumento da força militar do país. No caso da China, sua assertividade também é expressa por “ações simbólicas” (propagandas midiáticas; incitação do nacionalismo; constrangimentos econômicos à outros países; discursos políticos; aumento da movimentação dos navios de pesca chineses; aumento da infraestrutura nas porções de terras já dominadas pela China, entre outros).

do olhar estratégico de potências como Estados Unidos e Japão⁶ para a região.

Segundo Majid (2012), nem todos os aspectos geopolíticos do Sudeste Asiático são novos. Olhando para a história da região, observa-se que o peso da geografia na delimitação dos alinhamentos, interesses e estratégias sempre foi relevante. Como destaca Kapila (2012), o sudeste asiático foi o “centro da atenção estratégica” durante o período colonial. Durante a Segunda Guerra Mundial serviu como palco do poder nipônico, atravessando o período da Guerra Fria como tabuleiro da disputa por zonas de influência, entre a aliança comunista composta por União Soviética, Vietnã do Norte e China contra Vietnã do Sul e Estados Unidos. Enquanto no Pós-Guerra Fria, o cenário foi marcado por um “vazio de poder” na região, uma vez que os EUA – então poder unipolar – passou a direcionar seus esforços para outras áreas como os Balcãs, na década de 1990, e o Oriente Médio, nos anos 2000. O baixo perfil da região no sistema internacional foi quebrado em meados de 2007, com a escalada de comportamentos assertivos entre os países que o integram, bem como seu despontamento econômico e de recursos naturais.

O sudeste do mar da China é composto por quatro disputados grupos de ilhas⁷: Spratly (*Nansha*), Paracel (*Xisha*), Prata (*Dongsha*) e Macclesfield Bank (*Zhogsha*). As ilhas Spratly são compostas por mais de 200 ilhotas, recifes e bancos de areia, localizadas ao sul do mar da China; as Paracel são compostas por 15 ilhas, bancos de areia e recifes divididos em *Crescent group* e *Amphitrite group*, ao noroeste; o grupo Paracel é composto por duas ilhotas e bancos de areia ao norte; e o Macclesfield Bank é um recife de corais submersos. A maior parte dessas ilhas são pequenas, remotas e inabitadas, sendo apenas visitadas por pescadores.

⁶ Num período de pouco menos de um mês antes da redação deste texto, o Japão levou a cabo a discussão do Artigo 9º da sua constituição que tratava da possibilidade do país voltar a ter exército ativo (e não mais exclusivo para suas ações em operações de paz) e voltar a realizar investimentos na sua capacidade militar.

⁷ Observa-se que, a maior parte dos grupos de ilhas do sudeste do mar da China não são, *de facto*, ilhas (SCHOFIELD, 2009). Segundo a Convenção do Direito do Mar das Nações Unidas (1982), em seu artigo 121 (1), é considerada “ilha” toda porção de terra ou rocha (essa considerada uma subcategoria de ilha) que esteja acima da maré alta e seja cercada por água. Devido à complexidade geográfica do grupo de ilhas do sudeste do mar da China em ser classificado como ilhas ou não, o termo “ilhas”, neste artigo é usado no sentido de “recursos de terras” formadas naturalmente (submersas ou não) cercadas pelo mar, e não no sentido legal.

Boa parte dessas ilhas e seus respectivos entornos já foram ou são controladas por algum país reclamante⁸, por meio de contestações de soberania. A complexidade derivada dessas contestações e motivações de soberania torna a região “uma das áreas mais disputadas do mundo”, segundo Schofield (2009, p. 7).

A razão dessa disputa histórica no sudeste do mar da China está relacionada a interesses estratégicos e econômicos. Em termos geográficos, o sudeste do mar da China está localizado em uma das rotas marítimas mais relevantes e procuradas no mundo (ZHOU, 2015). Em outras palavras, a rota comercial que atravessa os arquipélagos das ilhas Spratly e Paracel é responsável por interligar o leste da Ásia, até África e Europa, auxiliando em um terço no fluxo do comércio marítimo mundial (MORAES, 2015). Não só isso, a sua importância também repousa no papel como rota crucial no transporte de recursos naturais como petróleo, gás natural, para países como China, Japão e Coreia do Sul (ZHOU, 2015).

Outro fator que deve ser somado aos cálculos geopolíticos da região diz respeito aos recursos energéticos, que sempre dialogaram com o desenvolvimento e geopolítica dos Estados, de forma que o uso desses recursos garantiria benefícios econômicos, políticos e sociais para os Estados⁹ (CÁCERES, 2014). Dessa forma, o crescimento dos países do sudeste do mar da China está atrelado ao elevado consumo de recursos naturais, em especial, o da China. De forma a diminuir essa dependência energética, alguns dos países da região tem olhado as ilhas Spratly como alternativa principal. Além da proximidade geográfica, esse arquipélago é tido como reservatório significativo de recursos naturais, principalmente petróleo, o que tem aumentado as preocupações regionais em termos da segurança energética (SCHOFIELD, 2009). Cáceres (2014, p. 33), por sua vez, argumenta que: *“Control of oil and gas brings power. Power provides a complete sense of security. Security, both from external and internal threats, is a prerequisite to prosperity and stability”*.

⁸ Desde 1974 as ilhas Paracel encontram-se sob o domínio da China. Já as ilhas Spratly têm seu controle compartilhado por: Filipinas, Taiwan, Vietnam e, em pequeno grau, pela China. As ilhas Prata são controladas por Taiwan. Observa-se que Brunei não possui nenhuma ocupação territorial no grupo de ilhas disputados.

⁹ Sabe-se que a China pratica atualmente uma política ativa na manutenção de seus recursos naturais. Tais recursos são entendidos como base (insumo) da sua política industrial e da sua estratégia de inserção comercial nos diversos mercados globais. Um exemplo desta política é a adoção da restrição na exportação de Elementos de Terras Raras (ETR).

Por último, é importante ressaltar a relevância geoestratégica do sudeste do mar da China. De acordo com Salles (2014), esse mar possui diversos *choke points* ou “pontos focais” que, se controlados, podem favorecer a defesa do país que os domina, minando as forças militares de outros países externos. Nessa mesma linha, Cacéres (2014), destaca que as ilhas Spratly são consideradas pelos países reclamantes como “posto estratégico” para a construção de bases navais em vias de construir uma linha de defesa e interdição, tanto em casos de intervenção inimiga quanto para controle de rotas comerciais.

Por conseguinte, as disputas pelo controle das ilhas nessa região não estão limitadas ao aspecto “soberania” para os atores. Mais do que isso, a busca pelo controle dos recursos naturais, rotas comerciais e a projeção de segurança estratégica são interesses atrelados ao domínio desses arquipélagos. Logo, de acordo com Zhou (2014), quem controla o sudeste do mar da China controla o futuro do Leste Asiático.

Os atores que participam da dinâmica de segurança são divididos em dois grupos: os atores regionais, que são os reclamantes das possessões dos territórios marítimos (China, Filipinas, Brunei, Vietnam, Malásia e Taiwan) e os atores externos (Japão, Índia e Estados Unidos), cujos interesses são pautados em questões econômicas e projeção de poder.

Dos seis reclamantes, apenas Brunei não possui presença militar em uma ou mais partes dos arquipélagos em disputa (SCHOFIELD, 2009). Na disputa pelo domínio dos territórios marítimos, os países se dispõem de ocupações geográficas, criando e fortalecendo estruturas, posicionando sua força militar na região ou por meio de exercícios militares no entorno das ilhas, bem como, através de legislações, reforço do sentimento nacionalista, presença de empresas petrolíferas, entre outros (SCHOFIELD, 2009). No tocante aos atores externos, observa-se que a atuação do Japão tem se pautado na defesa dos seus investimentos na região (o país é o maior investidor no desenvolvimento da região) e na contenção da projeção de poder militar chinês no sudeste do mar da China.

A Índia, por outro lado, possui um baixo perfil na região. No entanto, seus interesses estão atrelados à segurança do seu entorno estratégico e na sua busca por um papel mais ativo na intervenção das dinâmicas de segurança regionais (SHICUN, 2009). Por último, os EUA vêm nos últimos quatro anos consolidando-se como *pivot* na região¹⁰, influenciando tanto na dinâmica militar-estratégica dos países da região, quanto na tentativa de conter os “músculos militares” de Pequim e sua consequente projeção de poder.

¹⁰ Deve-se fazer referência a publicação de textos oficiais pela Casa Branca que têm como mote principal a virada estratégica e o *pivot* dos EUA para a Ásia.

Tendo em vista que a geopolítica da região interfere consideravelmente no quadro securitário, os países do sudeste do mar da China buscam trabalhar seus interesses ambíguos e controversos por meio de diálogos multilaterais e mecanismos *check-and-balance* (SHICUN, 2009,). Na mesma proporção, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) tem atuado na busca de consenso e na criação de confiança mútua. O resultado foi a criação, em 2002, da Declaração de Conduta das Partes no Sudeste do mar da China, em que os países reclamantes objetivam a cooperação marítima e a resolução dos conflitos na região.

A dinâmica cooperativa de segurança passou a sofrer obstáculos em meados de 2009, quando as assertividades, providas principalmente da China, eclodiram. Na próxima seção, abordaremos como se procederam as ações assertivas de Pequim e o lançamento de sua ferramenta geopolítica para o caso aqui analisado, a saber: as ilhas artificiais.

AS ILHAS ARTIFICIAIS CHINESAS: NOVA FERRAMENTA GEOPOLÍTICA?

O contexto geopolítico do sudeste do mar da China é marcado por uma vertiginosa diferença de poder entre os atores. Essa relatividade no papel dos países influi no maior ou menor grau de interferência deles na dinâmica de segurança da região.

A China sempre foi apresentada como um ator crucial no sudeste asiático. Para Mingjiang (2009), o peso de Pequim pauta-se em três motivos. Primeiro, a China é o ator regional-reclamante mais forte do sudeste do mar da China. Conseqüentemente, suas ações influenciam na realidade da região. Em segundo lugar, as reivindicações territoriais da China sobrepõem-se a de todos os demais reclamantes. Pequim contesta a soberania de todas as ilhas do Sudeste Asiático, ou seja, a maior parte do sul do mar da China (MORAES, 2014). Outrossim, suas reivindicações “extrapolam” os chamados “nove traços”, assim como ultrapassa os limites das Zonas Econômicas Excluzivas (ZEE) dos dois grupos de ilhas disputados (Paracel e Spratly) (MORAES, 2014). Essa área projetada permitiria a China o amplo controle de rotas marítimas e reservas de recursos naturais. Por último, a China tem sido o país que mais entrou em choque diplomático ou militar com outros reclamantes¹¹.

¹¹ A China entrou em conflito com o Vietnã do Sul, em 1974, pela soberania das ilhas Paracel. Já em 1988, o país entrou em conflito com o Vietnã (já unificado) pelo recife de *Fiery Cross*, nas Ilhas Spratly. Em meados de 1995, o conflito eclodiu com as Filipinas pela soberania do *Mischief reef*, nas ilhas Spratly. Essa foi a primeira vez que Pequim anexou um território de um membro da ASEAN. Por último, durante o primeiro semestre de 2012 a China anexa a região do *Scarborough Shoal*, gerando um choque com as Filipinas que quase culminou em um conflito armado. Como resultado, suas ações assertivas renderam o domínio dos territórios que hoje ela controla nas ilhas Paracel e Spratly.

Uma peculiaridade das disputas territoriais do sudeste do mar da China são seus ciclos de tensões¹². Infere-se que, historicamente, esses ciclos estão ligados à mudanças nos interesses chineses nas disputas, bem como, no nível do seu poder de barganha, ou seja, a China sempre eleva o “tom das suas reivindicações soberanas e incontestáveis” quando sua percepção de ameaça aos seus interesses torna-se preocupante.

O mais recente ciclo de tensões iniciou-se em 2007. O comportamento assertivo de Pequim, mais uma vez baseado em sua forte presença militar no sudeste do mar da China, culminou no impasse com as Filipinas em 2012 e na diminuição dos diálogos multilaterais para a construção de um Código de Conduta sobre as disputas, dentro da ASEAN. O resultado foi a elevação das disputas regionais e da percepção de “ameaça” chinesa por parte dos demais reclamantes.

É pertinente destacar que a adoção da assertividade chinesa deu-se em virtude de interesses geoeconômicos. Em 2005, a China tornou-se o oitavo maior consumidor de recursos energéticos do mundo (STOREY, 2011). A dependência energética passou a ser assegurada por meio das linhas de comunicação marítimas que cortam a região do sudeste asiático. Observa-se que o domínio dessas rotas comerciais por outros atores, por intermédio do controle dos *choke noints* e das ilhas Spratly implicaria em uma ameaça potencial à segurança energética do país.

Por conseguinte, a estratégia chinesa adotada a partir de 2007 leva em consideração os cálculos de proteção a essa rotas comerciais, ressaltando a necessidade de um maior posicionamento geoestratégico e naval da China no sudeste asiático.

Logo, como aponta Yoon (2015), desde o 18º Congresso do Partido Comunista Chinês, em 2012, a estratégia nacional tem passado por significantes modificações. O ponto máximo dessa mudança veio pela “política de poder marítimo”, defendido por Xi Jinping. Essa política, cuja base repousa na doutrina de Mahan, visa fortalecer suas forças navais em conjunto com os objetivos econômicos e sociais do país (YOON, 2015).

O reflexo desse novo comportamento é o projeto que Storey (2015) denomina de *terraforming* ou *reef-islandization*, ou seja, é a transformação de rochas e recifes (submersas ou não) em ilhas artificiais de porte médio (SALLES, 2015).

¹² O primeiro ciclo de tensões ocorreu durante o período da Guerra Fria em 1959 quando o Vietnã do Sul passou a desafiar a presença chinesa nas ilhas Paracel. O segundo ciclo tem início em 1970 com a corrida dos países reclamantes em assegurar um espaço nas ilhas disputadas terminando em 1988 com o conflito entre China e Vietnam. O terceiro ciclo ocorre de 1992 – com a publicação da Lei chinesa sobre as reivindicações dos territórios disputados no sudeste do mar da China- até 1994, quando a estratégia de Pequim torna-se menos assertiva. O quarto ciclo se abre em 2007 com a mudança na balança militar dos países reivindicantes, inclusive a China, e segue até os dias atuais.

O início das operações ocorreu em setembro de 2013, quando grandes frotas de dragagem chinesa foram vistas próximo às ilhas Spratly. No entanto, os protestos dos demais atores só eclodiram em 2014, quando fotos tiradas por satélite comprovaram a construção das ilhas no recife *Fiery Cross* (SALLES, 2015).

Como aponta Storey (2015), a construção das ilhas artificiais abarca sete recifes nas disputadas ilhas Spratly: *Fiery Cross; Johnson South; Cuarteron; Hughes; Gaven; Mischief e Subi Reef*. O processo conta com o desenvolvimento de infraestrutura militar e civil: cais, porto, heliporto e campos de pouso. Ainda, segundo o autor, as ilhas devem ter entre 200 e 300 metros de extensão, o que leva a China a tomar o lugar de Taiwan como maior detentor do espaço contestado nas ilhas Spratly.

A expansão das ilhas artificiais ainda prossegue em 2016, sem que Pequim aponte o real objetivo das construções. Na conferência de Kuala Lumpur em 2015, o vice-ministro das relações exteriores da China, Liu Zhenmin afirmou que as ilhas artificiais são necessárias para a defesa nacional do país, bem como servem como porto para navios comerciais e prevenção de desastres naturais (RAJAGOPALAN; METON, 2015). Atrelado a esse discurso, Pequim enfatiza que suas atividades não comprometem a liberdade de navegação ou a paz na região.

Contudo, sob a perspectiva estratégica, as ilhas artificiais se apresentam como uma ferramenta geoestratégica para Pequim. As construções permitem que a China reforce suas reivindicações soberanas, na mesma proporção em que aumentam sua presença nas Ilhas Spratly, pondo em prática seu poder naval. Nesse sentido, infere-se que a estratégia de *terraforming* faz parte da política de poder naval chinesa, convergindo com suas reivindicações de soberania e interesse econômico na região (SALLES, 2015).

A funcionalidade estratégica das ilhas artificiais se torna ainda mais concreta quando a perspectiva geopolítica chinesa sobre o sudeste do mar da China é apresentada. Conforme Salles (2015), os territórios marítimos do sudeste asiático são percebidos como “arcos concêntricos” compostos por duas cadeias de ilhas¹³, que teriam duas finalidades.

¹³ A primeira cadeia de ilhas se inicia na península coreana e vai até o estreito de Malaca, abarcando Japão, Okinawa e Taiwan. Já a segunda cadeia parte do arquipélago japonês, passando por regiões como ilhas Marianas, Micronésia e Palau até a costa norte de Papua Nova Guiné (SALLES, 2015, p.1).

Primeiramente, o domínio desses arcos serviria como “barreira natural”, uma vez que a China é vulnerável tanto em terra quanto no mar, ou seja, o país possui uma parte relevante de sua população e desenvolvimento concentrado no litoral (MINGJIANG, 2009). No entanto, a defesa de sua costa é dificultada pela grande distância entre as ilhas disputadas e sua base naval, na ilha de Hanai (SALLES, 2015). Em segundo lugar, Pequim garantiria um domínio desse espaço estratégico de forma a ter amplo espaço de manobra para seus interesses econômicos e securitários.

Portanto, as ilhas artificiais atenderiam aos seguintes interesses chineses: 1) aumento da presença chinesa nas áreas de disputa territoriais longínquas (Ilhas Paracel e Spratly); 2) redução do tempo de reação militar chinesa no sudeste do mar da China (SALLES, 2015, p. 7); 3) criação de mais bases militares; 4) desenvolvimento das forças aéreas e navais; 5) defesa da exploração de recursos naturais e comerciais; 6) como fator de restrição e balanceamento da presença norte-americana na região.

Mesmo que as transformações dos recifes em ilhas artificiais não sejam consideradas pela Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar como geradoras de ZEE ou vantagens na disputa dos territórios marítimos, o temor crescente no sudeste do mar da China provocou diversas reações entre os atores. Enquanto Malásia e Brunei permaneceram inertes, Filipinas e Vietnã denunciaram a China, em âmbito internacional, por meio da Corte Internacional de Justiça e no Tribunal Internacional do Direito do Mar (SALLES, 2015).

Contudo, a maior reação veio dos Estados Unidos. O processo de *terraforming* rendeu uma “batalha de diálogos”, assim caracterizada por Storey (2015, p.10), que resultou na mudança da postura norte-americana em meados de 2015.

Em suma, essa mudança no jogo do sudeste asiático exacerbou a rivalidade estratégica entre EUA e Pequim, o que vem afetar o quadro de disputas na região. Na próxima seção, será apresentado como essa mudança de comportamento dos EUA – frente às ações chinesas – visa não somente a manutenção do *status quo* do sudeste do mar da China, como também a preservação dos interesses geopolíticos norte-americanos na região.

A REAÇÃO NORTE-AMERICANA

O “pai” da teoria do poder marítimo, A.T. Mahan, destaca a importância dos oceanos e mares como espaço político e social, que

marcou a circulação e a articulação dos povos durante boa parte da história mundial (COSTA, 2008). Segundo o mesmo teórico, os EUA são uma “ilha-continente”, que deveria assegurar sua hegemonia tanto na Europa quanto no Extremo Oriente, contendo o expansionismo de quaisquer potências que viessem a ameaçar sua posição.

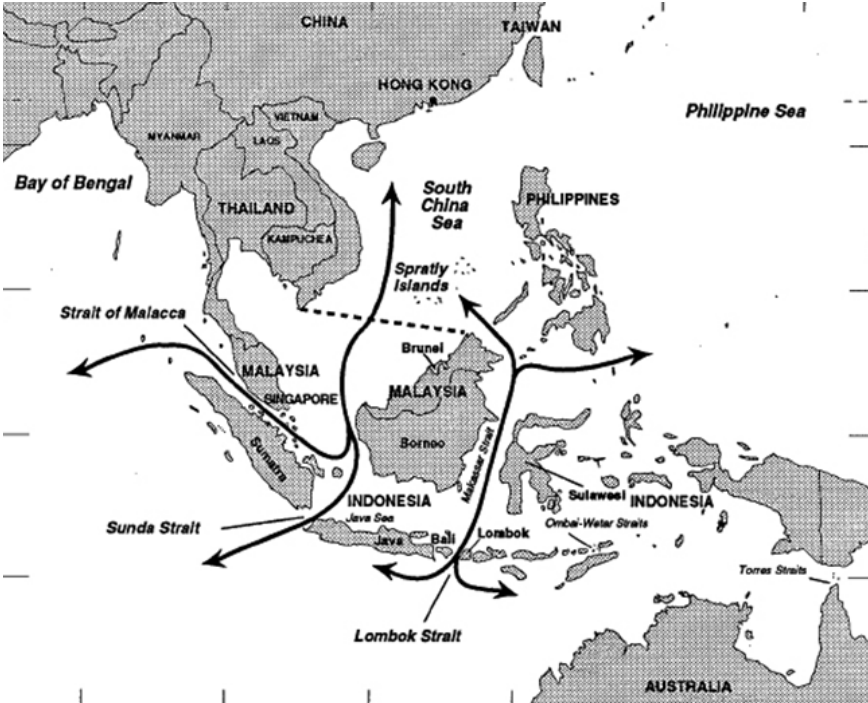
Partindo de outra perspectiva, Mackinder destaca que a importância do mar estaria conceituada no *Midland Ocean*, ou seja, um oceano central que abarcava todo o Atlântico Norte e Pacífico (MELLO, 1999). Conforme o mesmo teórico, esse conceito seria mais estratégico do que geográfico para os interesses dos EUA, tendo em vista que desfrutava de um monopólio marítimo. Isso ocorre porque o país é uma “ilha continental bifronte”, cuja projeção geopolítica e interesses geoestratégicos tocam o Extremo Oriente e a Bacia do Pacífico (MELLO, 1999).

O conceito de *Midland Ocean*, neste artigo, é pensado no quadro geopolítico visualizado por Mackinder e confirmado por Mello, ou seja, na mudança do centro do poder mundial e econômico do Atlântico Sul para o Pacífico (1999). Essa mudança de eixo poderia pôr à prova o poderio marítimo e a hegemonia global norte-americana, caso o Japão emergisse como potência marítima.

No entanto, o que se observa na geopolítica atual é a ascensão da China como potência econômica e em vias de se tornar uma potência marítima. Logo, no cenário previsto por Mackinder, apenas trocam-se os atores que ameaçariam a posição dos EUA: sai o Japão e entra a China. Seguindo essa lógica, Pequim se utilizaria de seus recursos econômicos e tecnológicos para desenvolver uma marinha capaz de dominar os territórios marítimos ao seu redor e, em especial, o estreito de Málaca, considerado por Mackinder como ponto estratégico para romper com o domínio norte-americano no mar.

Trazendo para o cenário do sudeste do mar da China, observa-se que a região possui três *choke points* centrais: Estreito de Málaca; Sunda e o Estreito de Lombok Makassar (Figura 1). Esses estreitos possuem, assim, um peso relevante para os Estados Unidos, uma vez que o traslado de suas frotas comerciais e militares cruzam esses estreitos (SOKOLSKY, 2000). O peso estratégico da região se acentua quando Cáceres (2014) aponta as ilhas Spratly e Paracel como uma das mais importantes bases estratégicas do mundo. Consequentemente, o controle dos estreitos, apoiados em bases militares nesses arquipélagos, levaria o país dominante a controlar grande parte do comércio marítimo.

Figura 1: Choke Points estratégicos no sudeste do mar da China:
Estreito de Malacca; Lombok e Estreito de Lombok Makassar.



Para além disso, a geografia estratégica do sudeste do mar da China é mais um desafio para a preponderância norte-americana do que uma vantagem para a região. Segundo Lind (2014), devido ao caráter naturalmente “defensivo”¹⁴, a projeção do poder naval americano só seria possível mediante uma presença naval em todas as partes do sul da China, bem como a ausência de rivais potenciais. Os EUA obtiveram êxito nessa estratégia por meio século (LIND, 2014).

¹⁴De acordo com Lind (2014) a geografia do sul do mar da China tem um caráter defensivo, ou seja, a distribuição de ilhas nesse mar dificulta um ataque anfíbio (do mar para a terra) contra os países asiáticos não banhados por esse mar. Neste sentido, as ilhas se comportam como “barreiras naturais”.

Os Estados Unidos, assim, concebem o sudeste do mar da China como área estratégica, objetivando garantir que nenhum país venha a dominar a região e, por conseguinte, ameaçar seu monopólio de poder marítimo. A aplicação desse interesse é baseada no discurso da “liberdade de navegação”. De acordo com Sokolsky (2000), os EUA têm o objetivo estratégico de manter a região afastada de qualquer ameaça militar que possa vir a comprometer a liberdade universal de navegação.

Por meio desse discurso, os EUA tornaram-se o principal ator externo de peso no sudeste do mar da China ou, como se autodenominam, ator *pivot* (ZHOU, 2015). Como *pivot*, esse país busca sempre contrabalancear a potencial ameaça na região, que no momento é a China. Segundo Cáceres (2014), o choque de interesses desses dois atores centrais na dinâmica da região, conduz os norte-americanos a posicionarem suas bases ao longo da região a fim de observar o crescimento chinês em termos militares e suas prováveis consequências para a geopolítica asiática. A lógica da baleia americana é compreensível: o aumento do poder marítimo chinês caracterizaria uma ameaça ao status de supremacia marítima dos EUA (LIND, 2014).

Assim, o crescimento da assertividade chinesa levou os EUA a lançarem a estratégia de *rebalancing*, como primeiro passo para a contenção do poder de Pequim no sudeste asiático. No entanto, com a construção das ilhas artificiais, a rivalidade sino-americana ganhou outro patamar.

Percebendo que a estratégia de *reef-islandization* garantia a China uma projeção geoestratégica e militar, os EUA se tornaram o principal crítico das construções artificiais no sudeste do mar da China. De acordo com Storey (2015), os EUA, no primeiro momento, travaram uma “batalha de discursos” com Pequim, de forma a pressionar o país por um “congelamento voluntário” de suas atividades nas ilhas Spratly.

Tendo suas reivindicações ignoradas, Washington passou a adotar uma “estratégia hostil” para conter o avanço chinês (ZHOU, 2015, p.9). A estratégia pauta-se em patrulhamentos “provocativos”, bem próximo às ilhas artificiais, de forma a pressionar Pequim a recuar em seus esforços assertivos. O primeiro patrulhamento ocorreu em outubro de 2015, seguido por mais dois no início de 2016 (PERLEZ, 2016). Em resposta, a China tem denunciado o comportamento norte-americano como “ato provocativo”, em que qualquer pequeno incidente pode conduzir a uma guerra no sudeste do mar da China (COMANDO..., 2015).

Ressalta-se que as operações de “liberdade de navegação” são tradicionais e quase sempre padrões na marinha norte-americana (BO, 2016). Sua execução, por outro lado, sempre é low-level. No caso do sudeste asiático, o comportamento hostil americano ganha preponderância. É uma ação ímpar nesse tipo de operação (BO, 2016).

Inferese assim que os patrulhamentos provocativos americanos nada mais são do que uma resposta rápida e mal calculada de conter o avanço de um potencial rival marítimo. É uma tentativa frágil de repor todo “o vazio de poder” que ele mesmo tem deixado nos últimos anos na conjuntura de segurança da Ásia. O que resta saber é se esse comportamento vai ter êxito tanto na contenção do avanço do poderio chinês quanto como “conforto” aos seus aliados na região (Filipinas e Vietnam).

Em suma, os EUA devem prosseguir com sua estratégia, cada vez mais hostil, a fim de evitar a mudança no *status quo* da região, colocando em xeque sua posição de potência marítima. O que resta saber é até que ponto a China continuará a tolerar a presença norte-americana em seu espaço marítimo (LIND, 2014).

CONCLUSÃO

No jogo do sudeste do mar da China, a geopolítica tem um espaço importante na compreensão da dinâmica dos atores. Sua localização estratégica e suas diversas ilhas, com capacidade de base militares, conduzem a região a se comportar como área focal de projeção e disputa de poder.

Por conseguinte, inferese que as ações dos principais atores na região, China e Estados Unidos, são espelhadas nessa lógica geopolítica. Inferese assim que a criação das ilhas artificiais pela China, em conjunto com a política de poder naval dela, conduz a uma modificação na geopolítica da região. De fato, Pequim ganha pontos, seja em projeção de poder ou em termos estratégicos militares, independente de se ocultar a real utilidade das ilhas. No mais, a forma com que a China se utilizará dessa vantagem geoestratégica vai depender não só de como seus vizinhos vão responder, mas também de como os Estados Unidos vai agir.

Ao menos nesse primeiro momento de expansão das ilhas, a China deve buscar contrabalancear essa expansão – tida como assertiva – a um discurso mais *soft* que vise “tranquilizar” os demais atores.

Por outro lado, os Estados Unidos se encontram em uma situação

mais delicada. Mesmo com o apoio de boa parte dos membros da ASEAN e do Japão, as ilhas artificiais tornaram-se um temor que virou realidade. As construções estão avançando e a China – mesmo com toda limitação tecnológica militar – não é mais tão limitada em termos de força naval. No mais, os EUA estão sendo afetados pelos próprios erros, ao deixar de lado o sudeste asiático e apenas retornar quando o barril de pólvora na região já estava montado. Cabe agora a Washington reavaliar sua estratégia de *rebalancing* diante do novo cenário que Pequim está montando no sudeste do mar da China, em vias de evitar que o seu monopólio de poder marítimo seja roubado devido a uma simples construção artificial.

NORTH-AMERICAN REACTION TO THE BUILDING OF CHINESE ARTIFICIAL ISLANDS

ABSTRACT

This article aims to understand to what extent the construction of Chinese artificial islands affect the geopolitical interests of the United States in the Southeast China Sea. It is argued that these constructions, together with the naval power policy implemented since 2012 by Xi Jinping's government, threaten the monopoly of the US maritime power and control of a major trade and energy routes in the world.

Keywords: Geopolitics. United States of America. China. Southeast China Sea.

REFERÊNCIAS

BO, Hu. What's behind US military moves in the south China sea?. *The diplomat*, Tokyo, 01 Apr. 2016. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2016/04/whats-behind-us-military-moves-in-the-south-china-sea/>> Acesso em: 14 abr. 2016.

CÁCERES, Sifrido Burgos. *China's Strategic Interests in the South China Sea*. New York: Routledge, 2014. v.1.

COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. 2 ed. São Paulo: Edusp, 2008.

COMANDO naval chinês diz aos EUA que mínimo incidente pode provocar guerra no mar do sul da China. *DEFESANET*, 30 out. 2015. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/china/noticia/20703/Comando-naval-chines-diz-aos-EUA-que-minimo-incidente-pode-provocar-guerra-no-mar-do-Sul-da-China/>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

GOLDSTEIN, Avery; MANSFIELD, Edward (Ed.). *The Nexus of Economics, Security and International Relations in East Asia*. Stanford: Stanford University Press, 2012.

KAPILA, Subhash. South East Asia: strategically the great game is in swing. *South Asia Analysis Group*, United States. Paper n. 5315, 28 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.southasiaanalysis.org/node/1077>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

LIND, Jennifer. Geography and the Security Dilemma in Asia. In: PEKKANEN, Saadia M.; RAVENHILL, John; FOOT, Rosemar (Ed.). *Oxford handbook of the international relations of Asia*, Nova York: Oxford University Press, 2014. v.1, p. 719- 736.

MAJID, Munir. Forging a Regional Strategy. LSE IDEAS, *London*, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR015.aspx>>. Acesso em: 21 jan. 2016

MAHAN, Alfred Thayer. *The Interest of America in Sea Power, Present and Future*. 1897. Disponível em: <<http://www.classicly.com/download-the-interest-of-america-in-sea-power-present-and-future-pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2016

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Quem tem Medo da Geopolítica?*. São Paulo: Edusp, 1999. v.1.

MINGJIANG, Li. China's South China Sea dilemma, balancing sovereignty, development, and security. In: BATEMAN, Sam; EMMERS, Ralf. *Security and international politics in the South China Sea, towards a cooperative management regime*. New York: Routledge, 2009, p. 26-154.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. A ascensão naval chinesa e as disputas territoriais marítimas no Leste Asiático. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, Rio de Janeiro, mar. 2015. (Texto para discussão, 258).

PERLEZ, Jane. U.S Challenges China's Claim of Islands With Maritime Operation. *The New York Times*, New York, 30 Jan. 2016. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2016/01/31/world/asia/us-challenges-chinas-claim-of-islands-with-maritime-operation.html?_r=0>. Acesso em: 03 fev. 2016.

RAJAGOPALAN, Megha; MENON, Praveen . South China Sea: Beijing says it won't stop building on artificial islands. *The Sydney Morning Herald*, Sydney, 22 Nov. 2015. Disponível em: <<http://www.smh.com.au/world/south-china-sea-beijing-says-it-wont-stop-building-on-artificial-islands-20151122-gl55j0.html>>. Acesso em: 21 jan. 2016

SALLES, Felipe Abreu. Reef- islandization: a estratégia chinesa para o controle do Mar do Sul da China. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 5, 2015. Belo Horizonte. *Painel...* Belo Horizonte, PUC Minas, 2015. p.

SCHICUN, Wu. Commentary: a regional perspective on South China Sea passage security. In: SCHICUN, Wu.; KEYUAN, Zou. (Ed.). *Maritime Security in the South China Sea*. Grã-Bretanha: ASHGATE, 2009. p. 99-106.

SCHOFIELD, Clive. Dangerous Ground: a geopolitical overview of the South China Sea. In: BATEMAN, Sam; EMMERS, Ralf (Ed.). *Security and international politics in the South China Sea, towards a cooperative management regime*. Estados Unidos: Routledge, 2009. v. 1, p.7-24.

SOKOLSKY, Richard. *The role of southeast Asia in U.S strategy toward China*. Estados Unidos: RAND, 2000.

STOREY, Ian. China's terraforming in the spratlys: a game changer in the South China Sea?. *ISEAS Perspective*, v. 29, p. 1-12, 2015.

STOREY, Ian. *Southeast Asia in the rise of China, the search for security*. Estados Unidos: Routledge, 2011.

YOON, Capitan Sukjoon. Implications of Xi Jinping's "True Maritime power": its context, Significance, and Impact in the Region. *New War College Review*, v. 68, n. 3, p. 40-63, 2015.

ZHOU, Weifeng. China's Growing Assertiveness in the South China Sea. *The Elcano Royal Institute*, 5 Nov. 2015. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari60-2015-chinas-growing-assertiveness-in-the-south-china-sea>. Acesso em: 12 fev. 2016.

Recebido em: 20/04/2016

Aceito em: 06/03/2017

TEORIAS ORGANIZACIONAIS DA SEGURANÇA: AS ABORDAGENS SOCIOTÉCNICAS E O CASO DOS SUBMARINOS NUCLEARES

Leonam dos Santos Guimarães¹

RESUMO

Por que tragédias como Mariana, Fukushima, Chernobyl, Exxon Valdez e Bhopal ocorreram? Esses acidentes seriam evitáveis? Ou seriam a inevitável consequência da utilização generalizada de tecnologias de risco no mundo moderno? Existem duas escolas de pensamento antagonistas sobre essa questão específica. A primeira encarna a visão otimista, chamada “teoria das organizações de alta confiabilidade”. A segunda escola, chamada “teoria dos acidentes normais”, apresenta um prognóstico muito mais pessimista. O presente artigo examina as duas escolas de pensamento mais importantes na literatura de teoria organizacional relativa à questão da confiabilidade e da segurança de sistemas tecnológicos complexos, abordando em especial sua aplicação aos submarinos de propulsão nuclear.

Palavras-chave: Teorias Organizacionais de Segurança. Abordagens Sociotécnicas. Submarinos Nucleares.

¹ Doutor em Engenharia Naval pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e Mestre em Engenharia Nuclear pelo Institut National des Sciences et Techniques Nucléaires da Universidade de Paris XI, Diretor de Planejamento, Gestão e Meio Ambiente da Eletrobrás Termonuclear S.A. – ELETRONUCLEAR, Rua da Candelária 65 10º. andar, Centro, Rio de Janeiro – RJ, CEP 20091-906, e-mail: leonam@eletronuclear.gov.br / leosg@uol.com.br

INTRODUÇÃO

A literatura sobre organizações complexas é extensa e diversa (REIMANA, 2015), mas existem duas escolas de pensamento antagonistas sobre a questão específica da segurança. A primeira encarna a visão otimista chamada de “Teoria da Alta Confiabilidade”, cujos adeptos postulam que operações extremamente seguras podem ocorrer, mesmo quando envolvem tecnologias extremamente perigosas, desde que haja um planejamento organizacional e técnicas de gestão adequadas. A segunda escola, chamada de “Teoria dos Acidentes Normais”, apresenta um prognóstico muito mais pessimista: acidentes sérios envolvendo sistemas complexos de alta tecnologia são inevitáveis. Examinaremos essas duas escolas de pensamento, as mais importantes na literatura de teoria organizacional relativa à questão da segurança e confiabilidade de sistemas tecnológicos complexos, com vista à sua possível aplicação aos submarinos com propulsão nuclear.

O termo *escolas de pensamento* foi usado deliberadamente, dado que representa em muitos sentidos uma melhor descrição do que existe na literatura sobre tecnologias de risco do que o termo *teorias*. Os estudos existentes estão baseados em combinações de lógica dedutiva abstrata e observação empírica indutiva, e os autores de cada escola não estão de acordo acerca de todos os detalhes relativos à segurança organizacional. Muitos termos específicos que aparecem com frequência na literatura não são sempre utilizados de maneira coerente. Além disso, é importante frisar que os prognósticos das duas escolas frequentemente se mostram imprecisos. Entretanto, os defensores de cada escola colocam o foco da atenção em um conjunto específico de fatores que, segundo eles, contribuem ou reduzem a segurança, e cada escola desenvolve um conjunto de hipóteses gerais que é tido como válido em uma multiplicidade de organizações através do espaço e do tempo. Essas ideias podem, portanto, serem vistas como teorias decorrentes das ciências sociais e podem ser comparadas entre si.

Essas duas escolas de pensamento têm suas raízes intelectuais em diferentes tradições da literatura sobre a teoria das organizações. Elas têm compreensões básicas distintas sobre como as organizações trabalham e mantêm diferentes visões acerca da melhor maneira de analisar organizações complexas. As teorias oferecem explicações gerais opostas

a respeito das causas dos acidentes ocorridos com sistemas tecnológicos perigosos e oferecem recomendações alternativas no sentido de incrementar a segurança no futuro. De forma mais ampla, elas têm visões conflitantes sobre o que poderia ser denominado *grau de perfeição* que é possível ser alcançado em organizações complexas. Finalmente, as teorias da alta confiabilidade e dos acidentes normais acarretam prognósticos muito distintos sobre as causas e a probabilidade de ocorrência de acidentes tecnológicos severos.

Os conceitos básicos dessas duas escolas de pensamento serão apresentadas e serão destacados os aspectos referentes aos erros humanos, de fundamental importância para ambas, e sua aplicação aos submarinos de propulsão nuclear.

TEORIA DAS ORGANIZAÇÕES DE ALTA CONFIABILIDADE

Os autores da literatura sobre a Teoria a Alta Confiabilidade acreditam que as tecnologias de risco podem ser controladas de modo seguro por organizações complexas se planejamento e técnicas de gestão inteligentes forem adotados (LEKKA, 2011). Esta conclusão otimista é baseada no argumento de que organizações eficientes podem satisfazer quatro condições específicas, necessárias para criar e manter um nível de segurança adequado:

- Os líderes da organização devem dar alta prioridade à segurança e confiabilidade;
- Existência de níveis significativos de redundância, permitindo que unidades de reserva ou redundantes compensem falhas;
- Reduções dos índices de erro através da descentralização da autoridade, de uma forte cultura organizacional e de operações de treinamento contínuas;
- Aprendizagem organizacional através de um processo de tentativa e erro, complementado por ações de antecipação e simulação.

Essas condições foram observadas em várias organizações de alta confiabilidade, como as refinarias de petróleo, e se essas condições existirem em outras organizações, então a teoria teria como prognóstico que acidentes sérios e catástrofes podem ser evitados (LEKKA; SUGDEN, 2011). Embora

a combinação apropriada de estratégias em um caso específico obviamente depende da natureza do problema em particular, a estratégia anti-catástrofe esboçada acima poderia ser aplicada praticamente a qualquer tecnologia de risco. Acredita-se que essas quatro condições podem ser aplicadas em grande parte das organizações que requerem tecnologias avançadas e nas quais o custo do erro é tão grande que precisa ser absolutamente evitado.

Dessa forma, embora os teóricos da alta confiabilidade não estabeleçam que quantidades e combinações precisas desses fatores sejam necessárias para o sucesso operacional com as tecnologias de risco, seu otimismo geral é evidente. Organizações adequadamente concebidas e bem geridas têm condições de operar com segurança até mesmo com as tecnologias mais arriscadas.

O primeiro e mais evidente pré-requisito para organizações de alta confiabilidade é que a extrema confiabilidade e segurança sejam assumidas como um objetivo prioritário, tanto pelos líderes políticos quanto pelos líderes da organização. Essas organizações mantêm o objetivo de afastar, acima de tudo, falhas operacionais graves. Isso cria uma visão organizacional na qual a eficiência de curto prazo assume um papel extremamente importante nas operações voltadas para a alta confiabilidade.

A literatura sobre a Teoria da Alta Confiabilidade sugere duas razões primordiais pelas quais os líderes organizacionais e políticos devem dar extrema prioridade à segurança se essa condição de alta confiabilidade tiver que ser realizada (LEKKA, 2011). Primeiro, as organizações de alta confiabilidade requerem níveis significativos de redundância e treinamento operacional constante, e esses dois fatores implicam em maiores custos operacionais. Não seria, portanto, surpreendente dizer que “mais seguro é mais caro”, na medida em que a segurança depende em grande parte do nível de recursos a ela aplicados. Se as autoridades políticas e os líderes organizacionais não estiverem dispostos a destinar recursos consideráveis para a segurança, essa postura fará com que acidentes ocorram com maior probabilidade.

Uma avaliação relativa à segurança nas operações de porta-aviões dos EUA argumenta que a Marinha convenceu o Congresso a reconhecer que é praticamente impossível realizar essas atividades sem a existência de uma significativa quantidade de redundâncias, em termos de operadores,

comunicação, estruturas, componentes, e treinamento, que são bastante caros. Quando organizações de risco cortam gastos em qualquer uma dessas áreas, a probabilidade de ocorrência de desastres aumenta (ROBERTS, 1990).

Embora altos níveis de redundância na estrutura e operações de uma organização possam incrementar bastante a confiabilidade, é benéfico reduzir o número e a gravidade de falhas de componentes individuais para evitar estressar os sistemas redundantes além de sua capacidade. Os teóricos da alta confiabilidade dirigiram atenção especial para as estratégias de operações e de gestão que podem reduzir o peso colocado na redundância. Três características interligadas de operações e de gestão foram identificadas como auxiliares da confiabilidade e segurança organizacional nessa literatura.

Primeiramente, alega-se que uma descentralização considerável da autoridade relativa à tomada de decisão deve existir em relação a questões de segurança em organizações de alta confiabilidade, com o intuito de permitir que respostas rápidas e apropriadas relativas a perigos imediatos sejam dadas pelos indivíduos mais próximos dos problemas.

Por exemplo, embora os porta-aviões da marinha americana e o sistema de controle do tráfego aéreo americano pareçam à primeira vista muito hierárquicos na sua estrutura de tomada de decisão, uma observação mais criteriosa sugere que, de forma surpreendente, processos de colegiado estão presentes e que uma autoridade operacional considerável se encontra de fato em níveis bem inferiores da organização. Durante operações de ritmo acelerado, oficiais de hierarquia mais elevada com frequência transferiam a decisão para o julgamento técnico do pessoal de hierarquia inferior. Até a pessoa no nível mais inferior no convés do navio tem a autoridade (e a obrigação) de suspender imediatamente qualquer decolagem ou aterrissagem que a seu ver poderá resultar em acidente.

Isso nos leva diretamente ao segundo fator de gestão de operações que contribui para a segurança: a criação de uma “cultura da segurança” dentro da organização. Práticas organizacionais comuns como a divulgação de regras formais e procedimentos operacionais padronizados podem contribuir para a confiabilidade se o ambiente externo for estável, ou seja, se as decisões que os operadores devem tomar se encaixarem todas num conjunto previsível de contingências (INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY, 2017). O problema central em organizações

que lidam com tecnologias de risco, entretanto, é que em geral esse não é o caso. Eles devem lidar com perigos inesperados e condições ambientais excepcionais de uma forma rápida, que é justamente a razão pela qual um nível significativo de autoridade descentralizada é considerado necessário. Todavia como pode uma organização desse tipo ter certeza que o pessoal de nível hierárquico inferior identificará as situações adequadamente, agirá de forma responsável, e tomará as atitudes adequadas nas crises?

A resposta, segundo os teóricos de alta confiabilidade, é recrutar, socializar e treinar o pessoal para manter uma cultura organizacional sólida com ênfase na segurança e confiabilidade. Essa cultura organizacional permitirá que o pessoal de nível hierárquico inferior, mesmo ao agir de forma independente, se comporte de forma semelhante e tome as decisões operacionais que seriam aprovadas pelas autoridades superiores.

O elemento final do gerenciamento de operações eficaz, identificado em organizações de risco bem-sucedidas é a manutenção de operações contínuas e treinamento. Um dos grandes inimigos da alta confiabilidade é a combinação usual de estabilidade, rotina e a ausência de desafios e de diversidade, que predispõe uma organização a relaxar a atenção e a afundar numa perigosa complacência que pode levar à negligência e ao erro. Um processo constante de melhorias em termos de treinamento, simulações de emergência frequentes e realistas e muitos desafios no trabalho operacional são, portanto, elementos que devem contribuir muito para reduzir as porcentagens de erro.

Cada um desses três fatores reforça o outro. Treinamento contínuo, normas culturais firmes e autoridade de decisão descentralizada podem produzir uma unidade de trabalho autorregulada em que os trabalhadores podem falar diretamente sobre riscos e dúvidas. Nesse sentido, organizações de alta confiabilidade são vistas como indústrias modernas, planejadas segundo “princípios sociotécnicos” nas quais trabalhadores polivalentes são organizados em equipes de produção semiautônomas e supervisionados de um modo mais livre. O acidente comum se tornará cada vez mais incomum nessas situações, uma vez que os trabalhadores estão vigilantes e comprometidos com a qualidade e a segurança da produção em função do seu desejo de aprender, sua compreensão acerca das políticas e dinâmicas da fábrica e sua estreita relação com seus colegas. O fator necessário final para a realização da

alta confiabilidade em organizações de risco, de acordo com essa escola de pensamento, é a presença de uma sólida capacidade de aprendizagem.

A crença na eficácia da aprendizagem organizacional através do processo de tentativa e erro é a alma da teoria da alta confiabilidade. Entretanto, como os custos organizacionais e sociais dos acidentes envolvendo essas tecnologias de risco são tão elevados, a estratégia de aprendizagem organizacional se fundamenta na melhoria contínua de procedimentos através de simulações dessas tentativas e erros.

TEORIA DOS ACIDENTES NORMAIS

Os teóricos dos acidentes normais adotam uma visão de sistemas abertos naturais em que as organizações e os seus membros são atores que têm seus próprios interesses, potencialmente conflitantes e em que as organizações são fortemente influenciadas por forças políticas e sociais mais abrangentes no ambiente. Esses veem as organizações como detentoras de preferências incoerentes, tecnologias obscuras e participação fluida. A teoria prevê que acidentes graves são inevitáveis quando as organizações que controlam tecnologias de risco dispõem tanto de alta complexidade interativa (que produz falhas peculiares e imprevistas) quanto de acoplamento com precisão (que faz com que falhas se multipliquem e fujam rapidamente do controle) (SCOTT; DAVIS, 2015).

Cada um dos quatro fatores que contribuem para uma grande segurança, identificados previamente pela Teoria das Organizações de Alta Confiabilidade, é considerado a partir da visão dos acidentes normais como ineficaz, difícil de ser melhorado, ou até contraproducente. Mesmo quando líderes dão muita prioridade para a segurança e a confiabilidade, o que não é sempre um fato, objetivos competitivos organizacionais e individuais reinarão: os desejos contínuos para maximizar a produção, manter a autonomia, e proteger as reputações pessoais, podem, entretanto, tornar inócuos esforços no sentido de melhorar a segurança. Acrescentar redundância não implica necessariamente maior confiabilidade, pois também aumenta a complexidade interativa, estimula os operadores a correrem mais riscos, e torna o sistema como um todo mais obscuro. A tomada de decisão descentralizada não implica necessariamente melhor segurança, pois sistemas acoplados com precisão exigem reações rápidas e adesão rígida aos procedimentos de operação convencionais.

Uma socialização intensa e uma forte cultura organizacional provavelmente não serão muito produtivas em organizações de risco, não

somente porque os líderes não podem saber como os operadores deveriam reagir em todas as contingências, mas também porque as sociedades democráticas não estão dispostas a isolar e controlar todos os aspectos das vidas dos membros dessas organizações. Treinamento e prática constantes não tratarão de cenários de acidentes que são imprevisíveis, extremamente perigosos, ou politicamente desagradáveis. Finalmente, inúmeros fatores vão limitar o processo de aprendizagem por tentativa e erro: incerteza em relação às causas dos acidentes, os interesses políticos e julgamentos tendenciosos dos líderes organizacionais e dos operadores de baixo escalão, compartimentalização dentro da organização e sigilo entre as organizações.

Uma abordagem extremamente importante para a Teoria dos Acidentes Normais é o chamado “Modelo da Lata de Lixo”, que procura explicar como as organizações complexas tomam decisões em condições que diferem radicalmente daquelas que reinam nos modelos racionais. Segundo esse modelo, essas “anarquias organizadas” têm três propriedades gerais (MAREH; OLSEN, 1986).

Primeiro, em vez de objetivos valiosos e coerentes, a organização funciona com uma variedade de preferências incoerentes e imprecisas. Pessoas distintas em diferentes níveis da organização podem ter objetivos conflitantes; os mesmos indivíduos podem ter objetivos diferentes e incompatíveis em momentos diferentes; as organizações podem chegar a desconhecer suas preferências até que escolhas posteriores sejam feitas.

Segundo, essas organizações usam “tecnologia indefinida” em suas operações. Embora a organização consiga sobreviver e até mesmo produzir, seus próprios processos não são compreendidos por seus membros. A mão esquerda da organização não sabe o que a mão direita está fazendo; o que aconteceu no passado e por que aconteceu não fica claro; e as ligações entre as ações da organização e as consequências de suas ações são obscuras.

Em terceiro lugar, há uma “participação fluida” no processo de tomada de decisão na organização. Os participantes vêm e vão, alguns prestam atenção enquanto outros não. Reuniões importantes podem ser influenciadas por pessoas tendenciosas, desinformadas ou mesmo desinteressadas.

Na principal referência sobre a Teoria dos Acidentes Normais, o autor seguiu sua própria opinião e usou e modificou muitas das ideias encontradas no Modelo da Lata de Lixo, numa tentativa de compreender os perigos de segurança nos sistemas de risco, tais como linhas aéreas,

usinas nucleares, navegação internacional, a indústria petroquímica e as armas nucleares. Sua conclusão pessimista de que “acidentes graves são inevitáveis, não importa quanto tentemos evitá-los” é nitidamente oposta ao otimismo mostrado pelos teóricos da alta confiabilidade. Que hipóteses e argumentos levam a essa conclusão? Comparada à abordagem da alta confiabilidade, a teoria dos acidentes normais é ao mesmo tempo mais estruturada e política (PERROW, 2011).

Ela é mais estruturada porque Perrow (2011) identifica duas características estruturais de muitas organizações que usam tecnologias de risco, a “complexidade interativa” e o “acoplamento com precisão”, que as tornam altamente propensas a acidentes, a despeito da intenção de seus líderes ou operadores. A teoria também é mais política, pois ela ressalta a importância da interação de interesses conflituosos, tanto dentro dessas organizações quanto na comunidade política como um todo. Esses interesses conflituosos podem exercer uma grande influência na frequência de acidentes catastróficos, na sua interpretação e, portanto, em quem acaba sendo culpado pelos erros, e, finalmente, até que ponto as estruturas organizacionais que tornam os acidentes normais inevitáveis, são modificadas ou abandonadas.

O que Perrow (2011) quer dizer ao afirmar que acidentes são normais em uma organização ou sistema tecnológico desde que ela tenha altos graus de complexidade interativa e acoplamento com precisão? Complexidade interativa é uma medida, não de um tamanho genérico de um sistema, ou do número de subunidades que existem nele, mas se refere à maneira como essas partes estão conectadas e interagem. As interações complexas são aquelas compostas por sequências não familiares, inesperadas, não planejadas e, ainda, não visíveis ou não imediatamente compreensíveis. O oposto disso é um sistema com interações lineares, aqueles de produção esperada e familiar ou de sequência contínua e, ainda, aquelas que são absolutamente visíveis, mesmo quando não planejadas.

Organizações e sistemas com alto grau de complexidade interativa têm a probabilidade de passar por interações frequentemente inesperadas e desconcertantes entre os componentes que não foram previstas pelos projetistas e que os operadores não conseguem detectar. São sistemas altamente vulneráveis às falhas em modo de causa comum².

² Situação em que componentes fundamentais compartilham uma característica comum, cuja falha acaba causando a pane de todos.

Seus projetistas e operadores podem trabalhar muito para prever e reparar todos os possíveis problemas potenciais, mas repetidamente, o que é um problema improvável, até mesmo a falha peculiar e banal, que desencadeia o chamado “acidente normal”.

Embora a complexidade interativa aumente a probabilidade desses incidentes peculiares e perigosos, a segunda condição estrutural do acoplamento preciso é necessária para a intensificação de um acidente normal completo. Se um sistema for acoplado com precisão ou acoplado de forma folgada, acabará influenciando a sua capacidade de se recuperar de falhas de pequena escala, antes que produzam problemas em larga escala.

Sistemas acoplados com precisão têm mais processos com programação de tempo: interações planejadas e não planejadas ocorrem rapidamente; itens devem se movimentar de forma contínua através do processo de produção; atrasos, prorrogações, e armazenamento de produtos incompletos não são possíveis. Ao contrário, em sistemas acoplados de forma folgada, a produção acontece mais vagarosamente, é possível deixar o sistema numa situação de espera, e atrasos são possíveis porque produtos inacabados podem aguardar um determinado tempo ou podem ser armazenados sem danos.

Em sistemas acoplados com precisão, as sequências e as atividades coordenadas necessárias para produzir o produto são invariáveis: só há uma forma de fazer o item e cada passo no processo deve ocorrer na sequência. Em sistemas acoplados de forma folgada, os produtos podem ser produzidos de inúmeras formas, itens podem ser reencaminhados e programações podem ser alteradas, e partes podem ser adicionadas mais tarde se houver atrasos ou falta de alguma coisa.

Sistemas acoplados com precisão têm pouca flexibilidade: quantidades usadas na produção devem ser precisas e os processos devem ser feitos de forma certa na primeira vez ou não haverá produção. Essa precisão não é necessária para o êxito de sistemas acoplados de forma folgada, e uma parte do processo de produção sempre pode ser repetida, se necessário.

Os instrumentos de segurança, redundâncias e proteções entre as partes do processo de produção em sistemas acoplados com precisão são limitados àqueles que foram concebidos na fase de projeto do sistema. Por causa dos processos com programação de tempo, das sequências de produção invariáveis, e da falta de flexibilidade nesses sistemas, há pouca possibilidade de improvisação quando as coisas dão errado, e meios de recuperação em geral têm tempo limitado para atuar. Mecanismos adequados de segurança e recuperação devem, portanto, fazer parte do sistema. Em sistemas acoplados de forma solta, há mais possibilidade de

respostas não planejadas, porém bem-sucedidas, para falhas individuais.

As organizações que têm alta complexidade interativa podem tanto ser acopladas de forma solta quanto com precisão. Se um sistema tem muitas interações complexas, falhas inesperadas e em modo comum são inevitáveis; e se um sistema for acoplado de modo preciso, será muito difícil evitar que essas falhas se encadeiem, provocando um acidente maior. Esses acidentes podem não ocorrer com frequência e de fato são raros, porém isso traz pouco alívio quando falamos de tecnologias de alto risco. Se houver a combinação de níveis significativos de complexidade interativa e de acoplamento preciso, segundo a teoria, a estrutura da organização acabará levando a acidentes graves.

Note-se aqui, entretanto, que a engenharia desenvolveu técnicas de gerenciamento de riscos e segurança de sistemas para fazer frente aos aspectos tecnológicos que envolvem complexidade interativa e acoplamento com precisão (GUIMARÃES, 2016). O “pessimismo” desta escola de pensamento reside no fato de não acreditar que essas ações da engenharia possam ser eficazes face aos aspectos sociotécnicos das organizações e pessoas que operam os sistemas, mesmo quando projetados de forma adequada.

AVALIANDO AS TEORIAS

Qual perspectiva a respeito das organizações de risco é mais precisa? Não é uma tarefa fácil avaliar essas duas teorias. As duas têm hipóteses relativamente plausíveis e as propostas e conclusões das duas teorias parecem decorrer logicamente dessas hipóteses. Além disso, os teóricos da alta confiabilidade tanto quanto aqueles dos acidentes normais oferecem inúmeros exemplos hipotéticos e empíricos para ilustrar e apoiar seus argumentos. Portanto, como se pode avaliar o poder explicativo global das duas abordagens teóricas?

A maior dificuldade deve ser reconhecida: como nenhuma das teorias oferece uma previsão assertiva a respeito da probabilidade de ocorrência de acidentes graves envolvendo tecnologias de risco, é impossível determinar o número preciso de acidentes os quais, se fossem descobertos ao longo do tempo, dariam sustentação ou fragilizariam as teorias.

Os membros da escola da alta confiabilidade comumente são suficientemente prudentes para evitar a declaração extrema de que a perfeição organizacional é possível. Nesse sentido, argumentam que existe uma boa chance de que as catástrofes sejam evitadas, afirmam somente

que existem organizações de risco que se empenham em procedimentos próximos do erro zero e postulam que essas organizações mantêm uma proporção muito baixa de erros e uma quase ausência total de falhas catastróficas.

De modo similar, os membros da escola dos acidentes normais afirmam simplesmente que em algum momento acidentes catastróficos ocorrerão: Os acidentes são inevitáveis e ocorrem o tempo todo. Os mais graves também são inevitáveis, embora não sejam frequentes. As catástrofes são inevitáveis, ainda que raras. Essa linguagem imprecisa sugere que as duas escolas teóricas têm uma avaliação em comum a respeito da probabilidade de ocorrência de acidentes perigosos a despeito da nítida distinção no tom de suas conclusões. Os teóricos dos acidentes normais olham para o “copo da segurança” e o veem 1% vazio. Já os teóricos da alta confiabilidade veem o mesmo copo 99% cheio.

Contudo, quando alguém leva em consideração os mecanismos causais envolvidos nas teorias, isto é, os fatores específicos, delineados no Quadro 1, que cada teoria alega que acarretarão, ou evitarão, os acidentes organizacionais, as contradições entre elas tornam-se mais claras. Isso sugere que um teste mais importante das teorias implica um histórico detalhado específico de estudos de casos em que aparece uma multiplicidade desses fatores, buscando saber se esses fatores têm a influência esperada na segurança e confiabilidade.

Quadro 1: Visões Antagonistas sobre Segurança em Tecnologias de Risco

Teoria da Alta Confiabilidade	Teoria dos Acidentes Normais
Acidentes podem ser evitados através de boa concepção e gestão organizacional.	Acidentes são inevitáveis em sistemas complexos e acoplados com precisão.
Segurança é o objetivo organizacional prioritário.	Segurança é um dos vários objetivos concorrentes.
Redundância aumenta a segurança: Duplicação e sobreposição podem tornar “um sistema confiável a partir de partes não confiáveis.”	Redundância em geral causa acidentes: aumenta a <i>complexidade interativa</i> e a opacidade e estimula a correr riscos.

Tomada de decisão descentralizada é crucial para permitir reações a surpresas imediatas e flexíveis no momento.	Contradição organizacional: descentralização é crucial para complexidade, porém, a centralização é necessária em sistemas acoplados com precisão.
Uma “cultura de segurança” aumentará a confiabilidade encorajando os operadores de campo a terem reações uniformes e apropriadas.	Um modelo militar de disciplina intensa, socialização e isolamento é incompatível com valores democráticos.
Operações, treinamento, e simulações contínuas podem criar e manter operações de alta confiabilidade.	Organizações não podem treinar simulando operações não imaginadas, muito perigosas, ou politicamente desagradáveis.
Aprendizagem por tentativa e erro de acidentes pode ser eficaz e pode ser acrescida de antecipação e simulações.	Negação de responsabilidade, relatórios falsos, e reconstrução da história prejudicam esforços de aprendizagem.

Fonte: Elaborado pelo autor

Por exemplo, que efeito o fato dos líderes darem alta prioridade à segurança teria nas crenças e no comportamento do restante das pessoas de uma organização complexa? Qual o impacto do acréscimo de equipamentos de segurança redundantes? Há de fato aprendizagem organizacional, corrigindo as causas dos problemas de segurança, após os incidentes graves? Ou relatórios enganosos, negando responsabilidades, fez com que a história fosse reconstruída?

É importante enfatizar que a simples existência de acidentes que quase acontecem é uma prova inadequada, tanto para reduzir a credibilidade da teoria da alta confiabilidade quanto para incrementar a credibilidade da teoria dos acidentes normais. Na realidade, há uma ironia aqui: quanto mais descubro acidentes que quase ocorrem, mais se pode dizer que o sistema funcionou, na medida em que incidentes finalmente não levaram a uma catástrofe. O fato de que erros individuais ocorrerão constitui, afinal, a razão básica pela qual a redundância e outras medidas de segurança são construídas nos sistemas tecnológicos complexos.

Quais eram as causas dos incidentes e as razões pelas quais não se intensificaram? Por exemplo, a adição de mais de um equipamento de segurança conseguiria evitar um acidente grave, tal como seria sugerido pelos teóricos da alta confiabilidade? Ou a causa do problema foi a

redundância, como prognosticado pela teoria dos acidentes normais? E se a redundância causou o incidente, o que fez com que não se intensificasse?

É essencial avaliar o poder explicativo das duas teorias. Isso terá grandes implicações na nossa capacidade de gerir as organizações complexas que utilizam tecnologias de risco na sociedade moderna, evitando a recorrência de acidentes catastróficos.

O PAPEL DO ERRO HUMANO

O erro humano tem um papel fundamental para explicar os problemas de segurança nas duas teorias (REASON, 1997 e 2000). É comum lermos que “80% dos acidentes têm como causa um erro humano!”. Isso se explica pelo fato de que o ponto de entrada das análises de acidentes é a constatação de um resultado que se distancia daquilo que era esperado. O operador humano inevitavelmente tem um papel nesse desvio. Mas o erro humano nem sempre é o erro de um ser humano ou, de qualquer maneira, ele não pode ser imputado àquele que se acredita ser o culpado.

Existem duas maneiras de não fazer aquilo que deveria ser feito: o desvio pode ser involuntário e podemos então falar de erro humano; é possível que o desvio se deva a uma decisão voluntária de não respeitar o que era esperado, expresso por um procedimento escrito ou uma regra implícita, nesse sentido é necessário falar de violação ou transgressão³. Quando essa atitude é acompanhada de uma intenção de causar dano, trata-se então de sabotagem ou autoflagelação⁴.

O erro humano involuntário resulta de processos psicológicos e fisiológicos presentes na percepção, na compreensão das situações de trabalho, nos processos de decisão, etc. Um comportamento errado remete principalmente a:

- Uma falta de conhecimento ou de experiência (eventualmente relativa a um problema de formação);
- Uma falta de vigilância e de atenção, que pode estar ligada à rotina, a um fenômeno de superatividade (sobrecarga cognitiva), a problemas pessoais não relativos à situação presente, etc.;

³ Caso do acidente ocorrido com a aeronave que transportava a equipe de futebol da Chapecoense (<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/01/1851532-investigacao-sobre-causas-do-acidente-comeca-nesta-sexta-feira.shtml>)

⁴ Caso do piloto alemão que cometeu suicídio conduzindo deliberadamente sua aeronave contra uma montanha (<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2015/03/copiloto-estava-fora-da-cabine-na-hora-de-acidente-na-franca-diz-jornal.html>)

- A aplicação de uma regra ou de um procedimento incompleto ou ambíguo, que cria um sentimento de falsa segurança (a situação é coberta pelo procedimento) que induz os atores ao erro. Nesse caso, o erro humano consiste em ter feito exatamente o que era esperado;

- Instrumentos inadequados, como por exemplo, uma interface homem-máquina, ou um equipamento deficiente que pode induzir ao erro;

- Condições de trabalho que tornam difícil a realização da atividade: barulho ambiente, luminosidade deficiente, trabalho sob forte pressão de tempo ou de gestão , etc.

A violação ou transgressão consiste em não aplicar voluntariamente uma regra, um procedimento, etc. ou aplicá-la somente de modo parcial. A violação faz parte dos processos de adaptação dos atores ao seu ambiente de trabalho. A transgressão da regra se inscreve numa conduta de adaptação, de otimização da atividade. Esses desvios em relação aos procedimentos não resultam, na maior parte das vezes, em nenhum desvio relativo aos resultados esperados da atividade. Entretanto, segundo (RASMUSSEN, 1997), “um dos problemas fundamentais é que dentro de um sistema que possui defesas profundamente redundantes, uma violação localizada de uma das barreiras de defesa não tem efeito imediato ou visível e tem chances de passar despercebida. Nessa situação, as fronteiras de comportamentos seguros de um ator em particular dependem das prováveis violações das barreiras por outros atores”. As causas desse desrespeito voluntário das regras são múltiplas:

- A violação pode advir da consciência profissional e ser a expressão da competência dos atores, estes agiriam somente no sentido de ajustar seus comportamentos para preencher a distância existente entre o que foi previsto (o prescrito) e as realidades operacionais às quais são confrontados (o real).

- O profissional pode contornar as regras para realizar o trabalho a ser efetuado e atingir o objetivo de sua missão. Pode se tratar, por exemplo, de uma “medida de economia”, quando a regra é impositiva, mas a sua pertinência não é percebida. Nesse caso, a administração com frequência tem conhecimento das práticas de tergiversação e as tolera, pois sabe que o desempenho da organização depende disso. A violação é então coletiva e remete aos fenômenos de “normalização do comportamento desviante”; isso permite à organização transferir para os atores o conjunto

de contradições para as quais nenhuma resposta formal pode ser dada.

- O ator pode contornar as regras para se conformar às práticas de seu grupo de trabalho (fenômeno de submissão ao grupo e a seus valores); este exerce um tipo de poder contrário, frequentemente voltado contra o sistema burocrático que permite, por exemplo, reafirmar a identidade coletiva profissional.

Contornar de forma voluntária uma regra raramente decorre de uma iniciativa puramente individual. Os mecanismos que estão na origem do envolvimento na violação provêm com frequência de mecanismos coletivos e organizacionais. O ator se engaja conscientemente naquilo que ele compreende da situação, dos objetivos que ele deve atingir, das restrições que ele percebe, dos meios de que dispõe, das trocas com seus pares e sua hierarquia ou, ainda, daquilo que se tornou aceitável por sua cultura profissional.

O fato de cometer erros, ou de se engajar numa violação, não é necessariamente sinal de falta de profissionalismo ou de rigor, a expressão de uma negligência ou de uma vontade de fazer mal feito. Esses comportamentos provêm antes de tudo das disfunções da organização, das falhas gerenciais ou das lacunas de concepção dos sistemas técnicos que podem ser interessantes de se estudar para reforçar o nível de segurança⁵.

Entretanto, o confronto com a falha humana leva frequentemente a brandir o adágio popular segundo o qual “errar é humano”. Essa afirmação apresenta uma dupla vantagem:

- Para os profissionais, de lembrar que essas falhas são inerentes à condição humana e, por essa razão, desculpá-las ou mesmo se isentar de qualquer responsabilidade em relação a suas consequências (o erro não é a falha e não necessita uma sanção);

- Para os administradores, de sugerir que as falhas humanas são por natureza inelutáveis, que não há nada que possa ser feito para preveni-las de modo eficaz, e que há pouco a ganhar se interessando por um detalhe, sobretudo quando esse detalhe se refere a disfunções da organização ou dos elementos que têm a ver com a vida privada ou a paz social.

⁵ Distúrbios psicológicos também podem ser muito relevantes como várias experiências como o já citado piloto alemão comprovam.

Quando esses erros humanos têm consequências na segurança (o que nem sempre acontece), esse raciocínio não é satisfatório por duas razões principais:

- Enquanto ator do sistema, o operador humano age como uma pessoa consciente e responsável; esse ator toma decisões e age no interior de um quadro profissional regido por regulamentos e por normas profissionais; ele deve responder por certo número de obrigações entre as quais aquela de agir a fim de controlar os riscos de sua atividade; essa responsabilidade concerne também suas falhas e as consequências de suas falhas.

- Aceitar a inevitabilidade do erro significa aceitar explicar as disfunções através da fatalidade. Acontece que os acidentes não são devidos ao acaso e têm sempre causas profundas: falha humana, organizacional ou técnica. Invocar a fatalidade significa então recusar a reflexão acerca da tecnologia, da organização, do homem e as interações que ocorrem entre esses três componentes.

A expressão latina "*errare humanum est*" ("errar é humano") comporta uma segunda parte muitas vezes esquecida: "*...perseverare diabolicum est!*" ("perseverar [no erro] é diabólico!"). Ora, ela evoca o fato de que a persistência em um erro não é desculpável. No seu conjunto a expressão reconhece, portanto, o direito ao erro, mas não o de não fazer nada para evitar que se reproduza. Numa perspectiva de melhora da segurança, essa expressão convida, portanto, a adotar diversos pontos de vista complementares, considerando:

- A ação corretiva capaz de prevenir novas ocorrências das falhas identificadas; esta se apoiará numa modificação do sistema técnico ou documental ou numa organização e práticas de gestão que limitam a tendência às violações quando são inadequadas ou "legitimando-as" se elas são benéficas;

- A capitalização dos fatores contextuais que contribuíram para as falhas observadas; uma falha, mesmo insignificante em termos de suas consequências, deve ser analisada, lições devem ser aprendidas; o erro é uma ocasião para aprender e progredir, ele exerce uma função de regulação da vigilância individual e coletiva;

- A responsabilização de todos em relação ao controle dos riscos inerentes às falhas humanas; trata-se, portanto, de estabelecer uma reflexão

profunda sobre o papel do homem e das organizações, o homem sendo colocado como fonte potencial de erros numa organização, mas, também e sobretudo, entendendo o homem como ator positivo para a segurança, a salvaguarda e a qualidade dos seus atos.

O CASO DOS SUBMARINOS NUCLEARES

Sem dúvida, submarinos nucleares atendem plenamente aos critérios de “complexidade interativa” e o “acoplamento com precisão” para um sistema de alto risco da Teoria dos Acidentes Normais. No entanto, a experiência operacional dos EUA mostra que seu desempenho em segurança é excelente, tendo em vista que já foram construídas algumas centenas de unidades desde o “*Nautilus*”, primeira unidade construída no mundo ainda na década de 1950, e somente ocorreram dois acidentes significativos desde então. Com efeito, o caso dos submarinos nucleares já foi estudado pela visão da Teoria da Alta Confiabilidade (BIERLY; SPENDER, 1995) e uma síntese de doutrina de segurança para projeto e operação desses navios no Brasil foi proposta por Guimarães (1999).

O Almirante Rickover, criador da chamada “*Nuclear Navy*” dos EUA desenvolveu desde os primórdios dessa força um sistema de gestão fortemente condicionado por uma cultura organizacional calcada na segurança no projeto, construção e operação de suas unidades (HEWLETT; DUNCAN, 1974; DUNCAN, 1989; OLIVER, 2014). Os próprios submarinos são apenas a ponta nitidamente visível deste sistema. Embora pareça uma entidade independente, cada unidade é apenas um dos pontos de interação, onde os aspectos técnicos, organizacionais e culturais interagem para produzir alta confiabilidade.

O submarino nuclear ilustra como a cultura, como um nível mais elevado de conhecimento e experiência, pode interagir e apoiar uma organização para transformar um sistema de alto risco em um sistema seguro, validando os conceitos da Teoria da Alta Confiabilidade. A bordo, a alta centralização sobre a operação do sistema de propulsão nuclear é combinada com um alto grau de delegação. A delegação é controlada culturalmente por um poderoso sistema de seleção, treinamento e monitoramento mútuo, críticas e conselhos. O resultado é um padrão de comunicações extremamente eficiente, que dá ao sistema a capacidade de absorver os danos e imprevistos, e assim garantir alta disponibilidade.

Resta a questão de saber se esse tipo de sistema de alta confiabilidade pode ser implantado fora de um ambiente militar. Rickover argumentava

que seria possível, tendo sido responsável pelo projeto, construção e comissionamento da primeira usina nucleoeletrica comercial, ao final dos anos 1950 (UNITED NATIONS. Department Of The Interior, 1982). Teve ainda um importante papel na grande revisão da segurança da indústria nuclear civil americana decorrente das lições aprendidas com o acidente de *Three Miles Island* (TMI), em 1979 (UNITED NATIONS. Department Of The Interior, 1980).

Logo após o acidente, o então Presidente dos EUA, Jimmy Carter, criou a Comissão Kemeny para investigar o acidente de março de 1979 na usina nuclear de TMI. O relatório final desta comissão, fortemente influenciado por Rickover e a cultura de segurança da “*Nuclear Navy*”, recomendou que a indústria de geração elétrica nuclear estabelecesse um programa que especificasse normas de segurança adequadas, incluindo as de gestão, garantia de qualidade e procedimentos e práticas operacionais, e que realizasse avaliações independentes (KEMENY, 1979). Recomendou, ainda, que deveria haver uma coleta sistemática, revisão e análise da experiência operacional em todas as usinas nucleares, juntamente com uma rede de comunicações internacionais para facilitar o rápido fluxo dessas informações para as partes afetadas.

Ao abordar essas recomendações, a indústria de energia nuclear estabeleceu o *Institute of Nuclear Power Operations* (INSTITUTE OF NUCLEAR POWER OPERATIONS, c2015) em dezembro de 1979 e o encarregou de uma missão que continua sendo mantida até hoje: “*To promote the highest levels of safety and reliability – to promote excellence – in the operation of commercial nuclear power plants*” (INPO, 2017). De certa forma, essa missão se confunde com levar à indústria nuclear civil as práticas adotadas pela “*Nuclear Navy*” dos EUA.

A aplicação da cultura dos submarinos nucleares a outras organizações é objeto de estudos específicos (DIGERONIMO; KOONCE, 2016), sendo caracterizada por cinco valores: conhecimento e aprendizagem; conformidade processual; atitude questionadora; trabalho em equipe; e integridade.

Hyman G. Rickover foi um dos líderes norte-americanos de carreira mais longa. Por mais de 30 anos chefiou a “*Naval Reactors*” (NR), organização originalmente ligada ao “*Department of Energy*” do Governo dos EUA, que foi responsável não apenas por implantar a “*Nuclear Navy*”, mas também por criar e fomentar a indústria geração nucleoeletrica comercial. Hoje a NR está ligada à “*National Nuclear Security Administration*” (MORE...[200-?]).

Seria justo afirmar que as realizações da NR podem ser consideradas quase um fenômeno, especialmente durante a primeira década da sua existência. Foi nesse período que mais de 30 navios de propulsão nuclear foram construídos, juntamente com a primeira usina nuclear construída exclusivamente para geração comercial de energia elétrica do mundo. Foi Rickover, mais do que qualquer outro, quem introduziu a energia nuclear para fins pacíficos e, dessa forma, mudou o mundo como o conhecemos.

Certamente, qualquer líder capaz de tal realização merece ser estudado. Rickover tinha uma personalidade complexa, tendo sido descrito como excêntrico por alguns e inflexível, por outros. Não se pode argumentar que tudo o que ele fez foi louvável, ou aconselhável para que outros líderes o imitem porque, sem dúvida, o Almirante podia ser considerado como excessivamente impetuoso. Guimarães (2008) discute as ações e os fundamentos do seu padrão de liderança: ter uma visão (meta) e persegui-la; ajustar-se a um ambiente em transformação; cultivar e garantir o financiamento necessário; ter em mente os resultados; contratar o melhor; esperar o melhor; construir o conhecimento; uso de grupos para resolver problemas e tomar decisões; e manter-se informado.

CONCLUSÕES

O Brasil está envolvido no desenvolvimento do seu primeiro submarino com propulsão nuclear e as preocupações com segurança devem estar presentes desde as fases iniciais. Dessa forma, o aprimoramento constante dos processos visando à segurança deve ser perseguido com seriedade e tenacidade.

As abordagens sociotécnicas da teoria organizacional da segurança analisadas têm certamente importantes contribuições a fazer, complementando as abordagens de engenharia para o gerenciamento de riscos e garantia da segurança nuclear e naval (GUIMARÃES, 2002). A importância dos fatores organizacionais e humanos na realização dos objetivos de segurança, objeto de estudo das abordagens sociotécnicas, é unanimemente aceita pelo conjunto das partes envolvidas que participam do projeto, construção, operação e descomissionamento das instalações.

Entretanto, além desse reconhecimento de princípio, é preciso constatar que a consideração desses fatores pode ser melhorada. Eles não estão integrados de modo sistemático às práticas de engenharia. A técnica

necessária para que haja essa integração é pouco conhecida, ou mesmo compreendida. As condições técnicas, econômicas, organizacionais ou gerenciais que tornam essa integração pertinente e eficaz, nem sempre caminham juntas. As contribuições concretas dessa integração para a segurança devem ser constantemente demonstradas.

As razões que permitem explicar essa situação são múltiplas e complexas. Uma delas remete à dificuldade de tornar visíveis e compreensíveis os conhecimentos mobilizados para tratar dos fatores organizacionais e humanos ligados à segurança e, de maneira geral, da gestão dos riscos. Essa dificuldade deve-se em parte à complexidade e relativa “juventude” das disciplinas que tratam desses fatores, o que explica a frágil formalização desses conhecimentos.

Essa relativa fragilidade, que pode ser considerada uma força, na medida em que ela impõe um rigor metodológico e analítico, e o tema tratado pelos fatores organizacionais e humanos, ou seja, o funcionamento dos indivíduos e grupos em situação de trabalho, favorecem a emergência de ideias preconcebidas. O ser humano aprecia pouco a incerteza e, naturalmente, prefere uma quase verdade simplificada a uma realidade complexa pouco afeita a modelos. “O que é simples é falso, o que não é simples não tem utilidade”, dizia o poeta francês Paul Valéry.

ORGANIZATIONAL SAFETY THEORIES: SOCIOTECHNICAL APPROACHES AND THE CASE OF NUCLEAR SUBMARINES

ABSTRACT

Why did tragedies such as Mariana, Fukushima, Chernobyl, Exxon Valdez and Bhopal occur? Would these accidents be preventable? Or would they be the unavoidable consequence of the widespread use of risk technologies in the modern world? There are two opposing schools of thought on this particular issue. The first embodies the optimistic view, called “highly reliable organization theory”. The second school, called “theory of normal accidents”, presents a much more pessimistic prognosis. This article examines the two most important schools of thought in the organizational theory literature regarding the reliability and safety of complex technological systems, particularly addressing their application to nuclear-powered submarines.

Keywords: Safety. Organization. Submarine. Nuclear. Sociotechnical Approaches.

REFERÊNCIAS

BIERLY, P. E.; SPENDER, J-C. Culture and high reliability organizations: The case of a nuclear submarine. *Journal of Management*, v. 21, n. 4, p. 639-656, 1995.

DIGERONIMO, M.; KOONCE B. *Extreme operational excellence: applying the US nuclear submarine culture to your organization*. Colorado, EUA: Outskirts Press, 2016.

DUNCAN, F. *Rickover and the nuclear navy: the discipline of technology*. Annapolis, EUA: Naval Institute Press, 1989. Disponível em: <<https://energy.gov/sites/prod/files/2013/08/f2/DuncanRickoverandtheNuclearNavyComplete.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

GUIMARÃES, L. S. Lições de Gestão de um Almirante. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, p.116-129, 2008. Disponível em: <http://www.academia.edu/4163864/Li%C3%A7%C3%B5es_de_Gest%C3%A3o_de_um_Almirante>. Acesso em: 15 fev. 2017.

GUIMARÃES, L. S. *Risk Management and System Safety*. Maharashtra, Índia: Frontier India Technology, 2016. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?isbn=9385699105>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

GUIMARÃES, L. S. *Síntese de doutrina de segurança para projeto e operação de submarinos nuclear*. Tese (Doutorado em Engenharia)- Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3135/tde-08092004-084443/pt-br.php>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

GUIMARÃES, L.S. Segurança naval de submarinos nucleares. In: CONGRESSO NACIONAL DE TRANSPORTE MARÍTIMO, CONSTRUÇÃO NAVAL E OFFSHORE, 19., 2002. Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.academia.edu/5828919/SEGURAN%C3%87A_NAVAL_DE_SUBMARINOS_NUCLEARES>. Acesso em: 01 mar. 2017.

HEWLETT, R, G.; DUNCAN, F. *Nuclear Navy: 1946 – 1962*. Chicago, EUA: The University of Chicago Press, 1974. Disponível em: <<https://energy.gov/sites/prod/files/2013/08/f2/HewlettandDuncanNuclearNavyComplete.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

INSTITUTE OF NUCLEAR POWER OPERATIONS. About us. c2015. Disponível em: <<http://www.inpo.info/AboutUs.htm#mission>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. Safety Culture. [2001?]. Disponível em: <<http://www-ns.iaea.org/tech-areas/operational-safety/safety-culture-home.asp>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

KEMENY, J.G. (Org.). *The need for change, the legacy of TMI: report of the President's Commission on the Accident at Three Mile Island*. Washington, EUA, Oct. 1979. Disponível em: <<http://www.threemileisland.org/downloads/188.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

LEKKA, C. *High reliability organisations: a review of the literature*. London: Health and Safety Laboratory for the Health and Safety Executive, 2011. Disponível em: <<http://www.hse.gov.uk/research/rrpdf/rr899.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

LEKKA, C; SUGDEN, C. The successes and challenges of implementing high reliability principles: a case study of a UK oil refinery. *Journal of Process Safety and Environmental Protection*, v. 89, n. 6, p. 443–451, 2011. Disponível em: <[http://www.psep.ichemejournals.com/article/S0957-5820\(11\)00071-1/fulltext](http://www.psep.ichemejournals.com/article/S0957-5820(11)00071-1/fulltext)>. Acesso em: 21 jan. 2017.

MAREH J.G.; OLSEN J.P. *Garbage can models of decision making in organizations, in ambiguity and command: organizational perspectives on military decision making*. USA: Pitman Marshfield, 1986.

MORE About NNSA's naval reactors office. NNSA-NR, Washington, EUA, [200-?]. Disponível em: <<https://nnsa.energy.gov/ourmission/poweringnavy/moreaboutnavalreactorsoffice>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

OLIVER, D. *Against the tide: rickover's leadership principles and the rise of the nuclear navy*. Maryland, EUA: Naval Institute Press Annapolis, 2014.

PERROW, C. *Normal accidents: living with high risk technologies*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

RASMUSSEN Jens. Risk management in a dynamic society: a modelling problem. *Safety Science*, v.7, n. 2/3, 1997.

REASON, J. *Human error*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

REASON, J. *Managing the risks of organizational accidents*. Aldershot, UK: Ashgate Publishing Limited, 1997.

REIMAN, T.; ROLLENHAGEN, C.; PIETIKÄINENC, E.; HEIKKILÄC, J. Principles of adaptive management in complex safety-critical organizations. *Safety Science*, v. 71, p. 80-92, Jan. 2015.

ROBERTS, K. Some characteristics of the type of high reliability organization. *Journal Organization Science*, Maryland, USA, v. 1, n. 2, p. 160-176, May 1990.

SCOTT, R.W.; DAVIS, G.F. *Organizations and organizing: rational, natural and open systems perspectives*. New York: Routledge, 2015.

UNITED NATIONS. Department of Energy. Crisis contained: The Department of Energy at Three Miles Island, a History. Washington, EUA, 1980. Disponível em: <<https://www.osti.gov/scitech/servlets/purl/7053806>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

UNITED NATIONS. Department Of The Interior. *Historic American Engineering Record Mid-Atlantic Region*. Pennsylvania, EUA: Shippingport Atomic Power Station, 1982. Disponível em: <<https://cdn.loc.gov/master/pnp/habshaer/pa/pa1600/pa1658/data/pa1658data.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2017.

WHITWORTH, B.; MOOR, A. Handbook of Research on Socio-Technical Design and Social Networking Systems. *Information Science Reference*, Hershey, EUA, 2009. Disponível em: <<http://www.igi-global.com/book/handbook-research-socio-technical-design/504#table-of-contents>>. Acesso em: 08 fev. 2017.

Recebido em: 30/01/2017

Aceito em: 06/03/2017

DEFENCE DIPLOMACY AND ITS POTENTIAL FOR BRAZIL

Vinicius Mariano de Carvalho¹

ABSTRACT

This paper aims to identify some of the elements which should help clarify what is meant by 'defence diplomacy' (or 'military diplomacy') and how this diplomatic tool has been used in the context of Brazil. As this discussion is still in its early stages, the goal will be to make a conceptual contribution toward a better definition of the term, especially considering the case of Brazil. Based on the examination of how the term has been empirically used in the history of the Brazilian Armed Forces, this text will demonstrate the extent to which Brazil's international relations may benefit from defence diplomacy, in articulation with the foreign policy.

Key words: Defence Diplomacy. Military Diplomacy. Brazilian Navy. Soft Power. Projection of Power.

¹ Professor Associado do King's Brazil Institute, King's College London.

INTRODUCTION

Defence diplomacy has increasingly been used as a military and diplomatic tool. It has been used not only by countries with a powerful military apparatus, but also where armed forces have been more limited in their operational capability, especially regarding the projection of power internationally.

The term 'defence diplomacy', however, has still not been defined in epistemological terms, and there has often been some confusion when defining it. In some occasions, one may refer to military diplomacy, and in others, to defence diplomacy. "The military tends to be used only when diplomacy fails. So is it contradiction to say that a country's defence apparatus can be used for diplomacy?" This paper aims to identify some of the elements which should help clarify what is meant by 'defence diplomacy' (or 'military diplomacy') and how this diplomatic tool has been used in the context of Brazil. As this discussion is still in its early stages, the goal will be to make a conceptual contribution toward a better definition of the term, especially considering the case of Brazil. Based on the examination of how the term has been empirically used in the history of the Brazilian Armed Forces, this text will demonstrate the extent to which defence diplomacy benefit Brazil's international relations, when combined with Brazilian foreign policy.

DEFENCE DIPLOMACY OR MILITARY DIPLOMACY?

Both terms 'military diplomacy' and 'defence diplomacy' have been used in the literature without more accurate explanations of how they may differ (MUTHANNA, 2011; COTTEY; FORSTER, 2004; DU PLESSIS, 2008; GRAY, 2011; WINGER, 2014). Furthermore, the choice of using either term has often been determined by authors' preferences than more specific criteria. Given that definitions are often ambiguous or vague, in this text we have chosen to follow the approach put forward by Du Plessis (2008). In his approach, 'military diplomacy' should be restricted to military action used in direct diplomacy, such as military attachés; whereas defence diplomacy would encompass not only a country's armed forces but also its whole defence policy.

Thus, this paper adopts the term 'defence diplomacy' as it could

more easily lead to a better understanding of the diplomatic amplitude of actions, positions, and practices within a military context which appear to contribute to the development of doctrines and ways of operating and to the strengthening of the country's image in the context of the projection of power. This would be the case whether the military context is international, be it bilateral or multilateral, or whether such actions and practices are carried out by military or non-military actors but still with a direct relation with the concept and employment of armed forces.

Defence diplomacy is generally understood as the non-violent use of a country's defence apparatus to promote its strategic perspective (global or regional) through cooperation and mutual trust. This may include, for instance, the exchange of military personnel in courses and exercises, the establishment of international training and instruction missions, joint military exercises, engagement in peace operations under an international organisation's flag, and the development of technologies and the industrial production of weapons through cooperation and technology agreements.

The term started to become more widely used after the end of the Cold War and during the period of breakdown of several countries which had until then been under the sphere of influence of the USSR (MEARSHEIMER, 1990, p. 5). With the goal of promoting the reconstruction of the armed forces of Eastern European countries, a series of diplomatic defence actions were carried out by Western countries, especially the use of programmes involving the exchange of military personnel and training. An example is the "Partnership for Peace" programme developed by NATO. Its goal has been to promote democratic norms of civil-military relationships and to integrate countries which had been part of the Warsaw Pact into Europe's collective security agencies, especially NATO. The UK Defence Ministry published in 2000 a policy paper entitled 'Defence Diplomacy' (UNITED KINGDOM, 2000). It sought to provide in this paper some systematisation and interpretation of a series of cooperation activities and programmes adopted by its armed forces during the 1990s, and hence to also define its framework of what defence diplomacy means for the UK.

During the Cold War defence diplomacy was mainly understood as the projection of the possibility of the use of military force by the Soviet Union as well as by the United States – powers which sought to establish favourable relationships with other countries by selling weapons and promoting programmes to train and re-equip their armed forces,

thereby also increasing their geopolitical influence. During the post-Cold War period, however, there was an increase in the importance of and the number of objectives to be achieved through the scope of this mechanism. Cottey and Forster (2004), examining this 'new' dimension, list the following activities as particular to defence diplomacy: bilateral relationships between senior military and civil defence experts; the training of foreign civil and military personnel; the provision of expertise and advice to establish democratically accountable armed forces in the fields of the administration of defence and in military technical fields; the contact between and exchange of military personnel, units and visits by navy ships of friendly nations; the appointment of militarily friendly nations or civil experts in defence issues for positions in defence ministries or military units; the use of training teams in friendly nations; the provision of military material and equipment and any other support equipment; and bilateral or multilateral military training exercises.

In this sense, defence diplomacy would have as an objective either the maintenance of conditions of mutual trust among countries and regions so as to contribute to peaceful coexistence, or the substantial alteration of these conditions, in order to promote such coexistence. Returning to the policy paper by the MOD mentioned above, the paper does not list any specific programmes, but defines what the ministry seeks to achieve through the use of defence diplomacy:

to meet the varied activities undertaken by the MOD to dispel hostility, build and maintain trust and assist in the development of democratically accountable armed forces, there by making a significant contribution to conflict prevention and resolution (UNITED KINGDOM, 2000, p. 2).

In other words, the MOD's main concern is how, during periods of peace, the armed forces and their structures, resources and operations may act as a foreign policy tool for maintaining and promoting peace and security. This view is in line with work by Reveron (2010). In his analysis of the American pro-active position during the Post-Cold War period, the United States is seen as having used its military apparatus in new ways, defined by him as 'security assistance'.

Thus, a paradox emerges: given that the armed forces of a country are fundamentally an instrument for the use of force and the exertion of

hard power, would not then its 'diplomatic use' be uncharacteristic of its main reason to exist, thus rendering military power a *soft power*? From this emerges the choice of using the terminology of 'defence diplomacy' instead of 'military diplomacy' considering that because of semantic issues, the association between military power and hard power ends up not allowing the employment of the latter term in other ways.

BRAZILIAN MILITARY ACTIONS CHARACTERISED AS DEFENCE DIPLOMACY

Historically, the Brazilian armed forces have had solid practices in international relations and those practices are at the core of the contemporary configuration of the Brazilian defence apparatus. This is so not only in terms of the development of doctrines, but also in the understanding of their national and international role. Since the end of the 19th century up to the mid-20th century, French, German, British and North American military missions have taken place in Brazil. These have entailed classic cases of defence diplomacy, in which foreign militaries influence Brazilian doctrines, strategies and tactics, and equip Brazil's forces with military equipment from their own countries. These military missions not only led to a considerable improvement in the technological development of the Brazilian armed forces, but also to the possibility to develop their own doctrines, distinct from those developed by global military powers. Thus, they also allowed Brazil to promote its military projection within the international sphere under its influence without the need of participation in coercive military action. The only exception to this is the Brazilian campaign in World War II involving the participation of Brazil's three armed forces in combat in expeditionary missions. This case aside, Brazil was successful in developing during its period under the Republic its defence diplomacy in a context of peace, thus demonstrating the value of these practices.

To a certain extent, the creation of the Ministry of Defence in 1999 helped solidify and integrate several activities which had been under development in the armed forces and which could be considered as defence diplomacy activities. Even before reaching two decades since its creation, this seems to be a key issue for the Ministry of Defence:

As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, que devem aproximar suas áreas de inteligência e planejamento. (BRASIL, c2014)

In this sense, an increase in the involvement of the armed forces in three aspects was fundamental. The first one relates to the positioning of Brazil in United Nations Peacekeeping Operations. Brazil has contributed to these operations with military observers and troops since the first UN peacekeeping operation. However, since the beginning of the United Nations Stabilisation Mission in Haiti (MINUSTAH) in 2004, Brazil has taken a more active role in regards to the scale of peace operations. Since then, the Force Commander of MINUSTAH has repeatedly been a Brazilian general and the largest part of the military component of the mission has been formed by the Brazilian military from its three armed forces. In parallel to this, Brazil also had one of its generals as the commander of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUSCO), which was a pioneering experience in the use of an intervention brigade by the United Nations – the standard employment of peace enforcement set out in chapter VII of the UN Charter.

Still during this period, initiated in Haiti, Brazil started to be part of and command the Maritime Task Force of the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL). This Task Force was established in 2006 and in February 2011 was placed under the command of a Rear Admiral of the Brazilian Navy, having as its flag ship a Brazilian Navy frigate. Going beyond the case of operations, the presence of a representative of the Brazilian military in the UN Department of Operations and Maintenance of Peace (DPKO) has guaranteed the possibility of the projection of Brazilian defence diplomacy in the international sphere. The invitation of Brazilian General Floriano Peixoto Vieira Neto, former Force-Commander of MINUSTAH, to become part of the United Nations' High Level Independent Panel on Peace Operations (October 2014-June 2015) is another example of the projection of Brazilian defence diplomacy.

The second aspect refers to the increasing participation of Brazil in

international fora on defence issues, both at the United Nations, at the Inter-American Defence Board, at multilateral fora, and with bilateral defence agreements. An example is the affirmative and active participation of Brazil in the expansion of the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS), created by the UN in 1986, with the goal of preventing the introduction of nuclear weapons and other weapons of mass destruction in the region, as well as of promoting through multilateralism the region's socio-economic potential. In addition to Brazil, another 23 countries are signatories of the ZOPACAS. Considering that the Brazilian coast on the Atlantic provides the country with an area of 3.5 million square kilometers, which has often been referred to as the 'Blue Amazon', the strategic relevance of ZOPACAS should go much beyond issues exclusively related to defence.

Still considering Brazil's participation in international fora, it is also important to emphasise the efforts by Brazil to create and maintain the South-American Defence Council, CDS, created in 2012 under the aegis of the Union of South American Nations, UNASUR.

The third aspect relates to international cooperation. The Defence Ministry is active in this area with a series of actions, missions, exchanges and visits jointly or individually carried out by the forces. Missions such as the Brazilian Military Cooperation in Paraguay, dating back to the 1940s, is a good example of international cooperation in the South American context. Brazil's Naval Mission in Namibia, which contributed to the establishment of the Navy in this emerging country since the 1990s, is another example. All of these missions contribute to the projection of a defence perspective and the establishment of regional stability based on the Brazilian experience and they seem to be clear instruments of an active defence diplomacy. Brazil currently has very similar missions in several countries in South America, Central America and Africa.

The presence of Brazilian military attachés abroad and of attachés of friendly nations in Brazil reinforces this dimension of a diplomacy of defence and renders evident its role in the exercise of *soft power* and in contributing to stability and mutual trust among countries. Indirect gains from these defence diplomacy tools might be reflected in a broader industrial and technological development, as partnerships and agreements in the defence industry sector tend to favour international commerce.

DEFENCE DIPLOMACY PROCEDURES, MISSIONS AND ACTION IN BRAZIL'S NAVY

As a navy, the Brazilian Navy (Marinha do Brasil, or MB) tends to be more international than the rest of the armed forces. Actions and procedures which could be defined as part of a diplomacy of defence lie in the origin of this force, even prior to the theoretical development of the concept. In this section, the aim will be to identify examples of defence diplomacy procedures and actions carried out by the MB, and secondly, to analyse their efficiency in a broader international relations context.

Starting with a standard formal mechanism, the Naval Attaché, the MB has 39 of these, with 12 of them being Defence and Naval Attachés. The remaining 24 are only Naval Attachés. This presence seems significant and should guarantee a broad diplomatic channel involving key actors in Brazil's foreign policy.

In addition to this diplomatic presence through attachés, there is also a series of missions of military cooperation, ranging from the active participation in UN peace operations (among some with the largest number of contingents being sent: MINUSTAH and UNIFIL, already mentioned in the previous section), to the Marine's Technical Advisory Group (Grupo de Assessoramento Técnico de Fuzileiros Navais or GAT-FN) at the Namibian Navy and at the Coast Guard of Sao Tome and Principe, the latter to support the formation of a company of Marines. In these same two countries, the MB also has the Naval Assistance Mission (Missão de Assessoria Naval) in Namibia and the Naval Mission of Brazil in Sao Tome and Principe. There is also the Naval Mission of Brazil in Cape Verde.

The presence of the MB abroad in missions has an impact on defence policy, as it also contributes to the projection of soft power and the spread of the perspective of Brazilian defence, and is also extended to other training activities with the armed forces of friendly nations. In this context, the MB has an officer as an instructor at the Naval War College in Newport, Rhode Island, USA; an officer as an instructor of navigation at the Naval Academy in Annapolis, Maryland, USA; a sergeant as an instructor at the Admiral Padilla Naval Cadet School (Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla) in Cartagena, Colombia; a sergeant as an instructor at the Western Hemisphere Institute for Security Cooperation in Fort Benning, Georgia, USA; an officer as an instructor at the Escola Superior de Guerra in Colombia, as part of the academic staff of the School;

an officer as an instructor at the Academia de Guerra Naval in Guayaquil – Ecuador; an officer as an instructor at the *Armada Paraguaia* (ARPAR); and an officer as an instructor at the *Centro de Instrucción de Comandos Anfibios* in Chaguaya (in Lake Titicaca), Bolivia. In the case of Bolivia, it is worth mentioning that there has also been a lecturer of Portuguese at the *Escola Marítima da Armada Boliviana* since June of 2013. The latter case may also demonstrate how defence diplomacy has a relevant role in the promotion of other values from Brazil, thus performing a role beyond an exclusively military role. These missions of training and teaching are also a sign that Brazil is not anymore only a receptor of military training missions, as it used to be in the past, but is exporting its defence mentality.

The list providing evidence of the MB's presence, whether via groups of military or individual military, in international missions which have a direct impact on what has been referred to in this paper as defence diplomacy, is long and significant. There are MB military personnel in the reception of all ships which have been bought or manufactured abroad, in the activities to modernise aircrafts like Lynx helicopters, in the Naval Commissions in Washington and Europe (London), and RPBIMO (Brazilian Representation to the International Maritime Organisation).

As an example, in the United States, there have been MB Officers in exchanges in the staff of the Submarine Force of the US Navy; in the area of logistics of material; at the United States Marine Corps Forces South (MARFORSOUTH); United States Coast Guard (USCG) – this one to gain knowledge in naval patrolling; the United States Western Hemisphere Institute for Security and Cooperation (WHINSEC); the United States Marine Corps (USMC); the Marine Corps Combat Development Command (MCCDC); and at the Naval Academy of Annapolis. In addition to these exchanges, an MB officer is commissioned at a ship of the USN; and another officer is commissioned at the NAVSUP Fleet Logistics Centre in San Diego. There is also a liaison officer at the Naval Forces Command of the USN; one at the Joint Interagency Task Force - South (JIATF-S); one Submarine Rescue Liaison Officer from the MB at the US Navy Submarine Force Atlantic (COMSUBLANT); and a liaison officer at the Staff Command of the South Command of USN.

Similar missions have been carried out in French Guiana, the United Kingdom, Chile, Argentina, Peru, Colombia, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Belgium, France, Denmark, Mexico, Angola, Namibia, Bahrain, Portugal, and the African Union, in addition to the MB's presence in international agencies and organizations directly dealing with defence issues.

This participation by the MB in procedures, missions or actions that can be characterized as defence diplomacy seems to be a result of not only the sending of military personnel to missions, but also of receiving military personnel and students from other nations. From 2011 to June of 2016, 819 members of the navies of friendly nations were students in courses offered by the MB, with the largest contingent of 468 individuals coming from Namibia, followed by Angola's with 87 individuals. In the majority, countries involved in these activities are countries from Africa or South or Central America, but also South Korea, the United States, France, India and Lebanon. Currently (2016), there are only 29 international students at the Naval Academy (Escola Naval). These students are from Namibia, Venezuela, Senegal, Mozambique, Angola, Nigeria, Lebanon, Peru, Cape Verde and Paraguay.

The MB also takes part in several combined naval operations and multinational operations, an important way for forces to gain knowledge from each other. Therefore, it may also serve as a very valuable instrument of defence diplomacy as it can contribute to the building of peaceful relations and trust among armed forces. The main combined operations carried out by the MB in cooperation with other Navies are:

FRATERO	BRAZIL and ARGENTINA
FRATERO ANFÍBIA	BRAZIL and ARGENTINA
BOGATUN	BRAZIL and CHILE
BRACOLPER	BRASIL, COLOMBIA and PERU
PLATINA	BRAZIL and PARAGUAY
ACRUX*	BRAZIL, ARGENTINA, BOLIVIA, PARAGUAY and URUGUAY.
ATLANTIS*	BRAZIL and URUGUAY
UNITAS AMPHIBIOUS	BRAZIL and USA (and other invited countries)
UNITAS	BRAZIL and USA (and other invited countries)
ATLASUR*	BRAZIL, SOUTH AFRICA and ARGENTINA
OBANGAME EXPRESS	Multinational
ATLASUR*	BRAZIL, SOUTH AFRICA and INDIA

*Biannual

In sum, the procedures, actions and missions of the MB taking place in international cooperation, the bilateral relations between the military and specialists of various levels of expertise, the presence of attachés, the training of the military personnel of friendly nations and the sending of military personnel from the MB to take courses at other forces, as well as ship visits and joint operations, appear to be significant instruments of defence diplomacy which promote a peaceful coexistence and mutual trust among nations. These actions are not sporadic, nor do they result from political choices. They are part of a long tradition in the MB which emphasises the possibility of employing naval power as a benign power:

Desde o tempo de paz, ressalta-se o íntimo relacionamento existente entre os assuntos de Defesa e de Relações Exteriores do País. Nesse contexto, o Poder Naval constitui um eficaz instrumento da Política Externa do Estado. Quando convenientemente empregado, é capaz de influenciar a opinião pública e as elites dirigentes do país-alvo, reforçar laços de amizade, garantir acordos e alianças e demonstrar intenções em áreas de interesse, contribuindo para a adoção de ações favoráveis e dissuadindo as desfavoráveis. Diplomacia Naval é a tradução do termo consagrado na literatura estrangeira para esta atividade. (BRASIL, 2014)

This means that Brazilian naval doctrine includes the use of defence diplomacy, favoured by this paper, by adapting it to its particular context and adopting the concept of naval diplomacy.

Taking into consideration the concept of *Strategic Environment* developed in the National Strategy of Defence (*Estratégia Nacional de Defesa, END*), one can notice the MB's effort to highlight these instruments of defence diplomacy with countries in South America and Western Africa. There also seems to be a concern in maintaining a high level of defence diplomacy engagement with the United States of America.

FINAL CONSIDERATIONS

The understanding of defence diplomacy as an exercise of *soft power*, with instruments usually associated with *hard power*, such as military apparatus and structures, has been consolidated globally. This understanding appears to demonstrate that defence diplomacy is a valuable

mechanism used by government organisations to enhance their positions globally by using their defence institutions in a peaceful manner. In the case of Brazil, the participation of the armed forces in the international sphere, whether in peace operations (multinational operations), combined operations, or exchanges of military personnel in training missions and many other mechanisms of internationalization of military actions not related to war (or, as defined by the MB, benign activities), seems to render possible developing a mentality of defence diplomacy according to domestic needs, limitations and national interests. A broad interpretation of the actions, missions and procedures of the MB may allow us to see the significant capacity and experience that the Navy has historically contributed to Brazil's defence diplomacy. The incorporation of this experience by Brazilian foreign policy seems to provide a valuable but still new formula, but which may significantly contribute to the development of the concept of defence diplomacy based on the Brazilian experience.

Thus, it seems evident that this does not only entail a theoretical question to be developed here, but also a recognition of the possible benefits of incorporating and systematically coordinating the armed forces in Brazilian foreign policy, given the armed forces' role in the projection of the country's power.

DIPLOMACIA DE DEFESA E SEU POTENCIAL PARA O BRASIL

RESUMO

Neste texto procura-se identificar alguns elementos que ajudam a esclarecer o que se chama de diplomacia de defesa (ou diplomacia militar) e como esta ferramenta se situa no contexto brasileiro. Por ser discussão ainda latente, não se pretende exaurir a questão, mas apenas, por meio de construção conceitual, agregar uma melhor definição do termo, em especial no caso brasileiro. Pretende-se apresentar, a partir do empirismo do emprego histórico das Forças Armadas brasileiras, o quanto as relações internacionais podem se beneficiar da mesma, sendo real articuladora complementar da política externa brasileira. **Palavras-Chave:** Diplomacia de Defesa. Diplomacia Militar. Marinha do Brasil. Soft Power. Projeção de Poder.

REFERENCES

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *EMA 305: Doutrina Básica da Marinha (EMA-305)*. 2014. Disponível em: <<http://www.ema.mb/docs/publicacoes/public.html>>. Acesso em: 20 dez 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Relações Internacionais*. c2014. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais>>. Acesso em: 10 set. 2016.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. *Reshaping defence diplomacy: new roles for military cooperation and assistance*. Oxford: Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies, 2004. (Series Adelphi Paper, 365).

DU PLESSIS, Anton. Defence diplomacy: conceptual and practical dimensions with specific reference to South Africa. *Strategic Review for Southern Africa*. v.30, n. 2, p. 87-119, 2008.

GRAY, Colin S. *Hard power and soft power: the utility of military force as an instrument of policy in the 21st century*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2011.

MEARSHEIMER, John. Back to the future: instability in europe after the cold war. *International Security*, v. 15, n. 1, p. 5-56, 1990.

MUTHANNA, K. A. Military Diplomacy. *Journal of Defence Studies*, v. 5, n. 1, p. 1-15, 2011.

NYE, Joseph. *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011.

REVERON, Derek S. *Exporting security*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. *Defence Diplomacy*. London: UKMoD. 2000. (Policy Paper, n. 1).

WINGER, Gregory. The velvet gauntlet: a theory of defense diplomacy. In: LISIAK, Agata; SMOLENSKI, Natalie (Ed.). *What Do Ideas Do?*. Vienna: IWM, 2014. (Junior Visiting Fellows' Conferences, v. 33).

Recebido em: 14/07/2016

Aceito em: 06/03/2017

UMA PERCEPÇÃO INTRACORPORIS DA INTEGRAÇÃO ENTRE FORÇAS NO MINISTÉRIO DA DEFESA

Luiz Paulo Silva da Costa¹
Tisiane Cristina Ramos Costa²

RESUMO

Este trabalho de pesquisa tem como objetivo verificar o grau de integração das Forças Armadas brasileiras após 16 anos de criação do Ministério da Defesa. Apresenta uma percepção quanto à integração entre as Forças, junto aos oficiais-alunos dos cursos de altos estudos militares. Um questionário foi respondido por Oficiais-Alunos das Escolas Militares no atual atribuíram pesos à percepção individual nos campos doutrinários e de projetos integrados. A média de 5,065 de percepção geral de integração como resultado poderá ser considerada como um primeiro passo para parametrização e estudos futuros. O alto nível de integração das Forças, aliada à eficiência na aplicação dos recursos públicos, resultaria numa melhor gestão dos recursos dentro do Ministério da Defesa. O estudo abre espaço para pesquisadores civis e militares em programas de pós-graduação interessados em aspectos de eficiência, gestão pública e integração, temas ainda pouco explorados em termos de Defesa. **Palavras-chave:** Forças Armadas. Integração. Gestão Eficiente. Recursos de Defesa.

¹ Doutorando em Administração na COPPEAD, Instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica.

² Graduanda em Administração na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

INTRODUÇÃO

A situação política que antecedeu a criação do Ministério da Defesa do Brasil (1999) levava em consideração o estabelecimento de um programa de reforma do Estado. O primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso já demonstrava a intenção de criá-lo com vistas à maior integração das Forças Armadas e à gestão eficiente dos recursos da pasta.

Mais recentemente, com a descoberta de petróleo na região oceânica do pré-sal (2008), ganham força os aspectos de segurança marítima e capacidade do poder naval para a manutenção da soberania nacional no Atlântico Sul. Outros relativos à segurança pública e à garantia da lei e da ordem e o terrorismo, podem influenciar as decisões da política de defesa muito além das leis e das regras que se propõem a regê-la. No Brasil, a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) procuram conferir o tratamento mais amplo possível aos distintos temas relacionados à defesa.

Este trabalho de pesquisa tem como objetivo verificar o grau de integração das Forças Armadas após 16 anos de criação do Ministério da Defesa do Brasil.

Segundo Alsina (2003), diversos aspectos relativos à integração, após a criação do Ministério da Defesa em 1999, ainda sofrem retaliação ou desconsideração por parte das Forças Armadas.

Como ponto inicial do trabalho foi considerado o estudo realizado por João Paulo Soares Alsina Júnior, *A Síntese Imperfeita: Articulação entre Política Externa e Política de Defesa na Era Cardoso* de 2003, publicado na Revista Brasileira de Política Internacional n.º 46, com vistas a verificar os aspectos de integração militar atual, 16 anos após a criação do Ministério da Defesa e 12 anos após as considerações de resistências das Forças Armadas estabelecidas por Alsina (2003):

Ainda na campanha eleitoral de 1994, FHC expressara sua intenção de criar no Brasil um Ministério da Defesa (MD) que incorporasse a Marinha, o Exército, a Aeronáutica e o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Não há dúvida de que o supremo mandatário conhecia as resistências castrenses à interposição de um escalão hierárquico entre as forças

singulares e ele. Essa resistência, aliás, não era nova e podia ser traçada nas discussões que deram origem à Constituição de 1946 – quando alguns legisladores brasileiros cogitaram a hipótese de criação do MD. (ALSINA, 2003, pág. 60).

Outro aspecto da pesquisa visa subsidiar estudos para a modernização da gestão pública na prestação do serviço de defesa em momentos de crise ou conflito armado, considerando-se a gestão de recursos públicos para prestação de serviço de defesa nacional.

Este estudo busca identificar a percepção de integração entre as Forças junto aos oficiais-alunos dos cursos de altos estudos militares, podendo ser utilizado pelo Ministério da Defesa para identificar os pontos onde a concentração de recursos teria maior prioridade e distribuir de forma equitativa conforme a demanda das forças. O intuito é contribuir para o aperfeiçoamento da integração militar, conforme suas especificidades.

Foi realizada uma consulta por meio de questionário onde o número de respostas de 20% da amostra dos Cursos de Altos Estudos Militares apresenta-se como uma limitação parcial da percepção em relação à integração entre as Forças Armadas Brasileiras.

A apresentação deste artigo estabelece uma contextualização sobre a busca da integração das Forças Armadas como ideal de eficiência na gestão pública, considera o referencial teórico sobre gestão dos recursos públicos, a transformação da gestão burocrática e vertical para a gestão gerencial, sobre os fatores de integração e sobre a gestão de processos para o estabelecimento de políticas e estratégias de defesa como *outputs*. Apresenta ainda o levantamento e a análise de respostas a um questionário encaminhado aos oficiais-alunos dos cursos de altos estudos militares das Escolas de Comando e Estado-Maior das Forças Armadas, concentradas no Rio de Janeiro.

CONTEXTUALIZAÇÃO

PERÍODO DE 1946 A 1999 – ANTES DO MINISTÉRIO DA DEFESA

A experiência adquirida pelas Forças Armadas Brasileiras após a Segunda Guerra Mundial, demonstrou a necessidade de sua integração para o preparo e emprego eficiente nos cenários conflitivos futuros. Recursos escassos no orçamento de defesa, forçavam o emprego conjunto

como solução para a obtenção de resultados para qualquer política de defesa que o Brasil viesse a implantar.

Naquela época, a criação de um órgão com capacidade de coordenar as operações conjuntas pós-guerra, para conciliar as atividades militares e racionalizar os gastos com o preparo da Expressão Militar do Poder Nacional em tempos de paz já se fazia necessário.

Por meio do Decreto-Lei n.º 9.107, de 1º de abril de 1946, durante o governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra, foi criado o Estado-Maior Geral (EMG). Caracterizava-se por um órgão superior na estrutura militar brasileira com a missão de realizar ações conjuntas e tornar mais efetiva as ligações entre os Estados-Maiores das forças singulares. A idéia de um órgão central já perdurava no nível político nacional desde 1942, segundo Banha (1987, pág. 11).

A nomenclatura Estado-Maior Geral foi utilizada até 1948, quando a partir da Lei nº 600-A de 24 de dezembro de 1948, passou a ser denominado Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), e passou a ser um órgão de assessoramento direto do Presidente da República e diretamente subordinado ao mais alto escalão do executivo federal.

A situação conturbada da conjuntura internacional àquela época (criação da Organização das Nações Unidas, conflito na Coréia e a criação do Estado de Israel) foram determinantes para a criação de um órgão central para estudos e planejamentos, que orientassem e coordenassem as atividades de interesse comum às Forças Armadas. Além disso, visava também assessorar a Presidência da República nos assuntos referentes ao emprego do Poder Militar na defesa do país e na participação em conflitos internacionais.

Nesta época, a integração das Forças Armadas pretendida com a criação do EMFA ficou comprometida devido à incompreensão do real papel do órgão e na possibilidade de ser ele o embrião de um Ministério da Defesa, contrariando tradições históricas, políticas e a mentalidade vigente nas forças singulares (BANHA, 1987, pág. 12).

Segundo Banha (1987), o entendimento de “integração das Forças Armadas” relaciona-se à soma dos esforços, à unidade doutrinária, à complementação de ações e ao emprego conjunto ou combinado³ das forças singulares. Não deveria ser confundida com unificação.

³ Conjunto – operação das Forças Armadas nacionais sob um comando único.

Combinado – operação de Forças Armadas de mais de uma nação sob um comando único.

A integração é fator relevante para obtenção dos mais altos níveis de eficiência e eficácia da Expressão Militar do Poder Nacional e para a obtenção de sua coesão e unidade, respeitando-se as características e peculiaridades de cada força e evitando-se particularismos exagerados (BANHA, 1987, pág. 18).

O argumento mais forte que se supunha para a integração das Forças Armadas era, e ainda é, de que, no emprego da violência nos conflitos armados, nenhuma delas deveria ser empregada isoladamente.

Com isso, o desenvolvimento desequilibrado entre elas não proporcionaria condições de cumprir os planejamentos de nível estratégico propostos e aprovados pelo Presidente da República.

O quadro abaixo demonstra o levantamento da evolução da integração das Forças Armadas pelo Estado-Maior das Forças Armadas desde 1946, a partir dos regulamentos de organização do órgão até 1987, demonstrados por meio do livro de Banha (1987).

Tabela 1: Temas de integração das Forças Armadas desde 1946 até 1987

Tema	1º Regulamento 1949	2º Regulamento 1969	3º Regulamento 1976 ⁴	4º Regulamento 1982 ⁵
Pessoal	--	Exercer a Direção Geral do Serviço Militar.	Comissão do Serviço Militar. Comissão Desportiva Militar. Comissão de Estudos da Lei de Remuneração dos Militares.	Propor legislação relativa ao Pessoal e ao Cerimonial de interesse comum às Forças Armadas; Exercer a Direção Geral do Serviço Militar.
Inteligência	Exercer a alta direção do Serviço de Informações e Contra-Inteligências Militares.	Coordenar as informações no campo militar.	--	--
Operações Conjuntas	Elaboração de Diretrizes e Instruções para execução de Planos Militares em Teatro de Operações. Estabelecer, difundir a doutrina e orientar a instrução de Estados-Maiores e da Tropa para operações combinadas.	Estabelecer planos e coordenar o emprego das Forças de forma Conjunta, Combinada ou singular, para participar de operações no exterior. Estabelecer e difundir a Doutrina Militar de emprego conjunto ou combinado.	--	Planejamento de mais de uma Força Singular nos assuntos de Defesa Civil.

⁴ Conforme Banha (1987), no tocante à destinação e à competência do EMFA, nenhuma alteração de vulto foi introduzida.

⁵ Compete ao EMFA elaborar e propor diretrizes referentes a assuntos comuns a mais de uma força singular nos Campos Político, Econômico e Psicossocial.

Logística	Fixar bases para a mobilização do pessoal e do material necessário às Forças Armadas da Tropa para operações combinadas.	Elaborar e propor os critérios de prioridade para aplicação de recursos destinados à defesa militar. Elaborar e propor soluções para os problemas de suprimento comum às Forças Armadas.	Comissão de Serviços de Saúde das Forças Singulares. Comissão de Alimentação das Forças Armadas.	Soluções para os problemas de Logística comuns às Forças Armadas. Diretrizes referentes à Mobilização Militar, integrando-a à Mobilização Nacional. Apoio logístico (administrativo) que transcenda os objetivos de cada Força.
Planejamento Conjunto	Preparar Planos Militares relativos às diversas hipóteses de emprego.	Organizar o Planejamento da Mobilização Militar. Elaborar os Planos de nível político e as diretrizes decorrentes para emprego das Forças Armadas.	--	Planejamento de Exercícios Conjuntos ou Combinados de iniciativa do EMFA. Planejamento da Mobilização Militar.
Comando e Controle	--	--	--	--
Comunicação Social	--	--	--	--
Orçamento e Finanças	--	--	--	--
Assuntos Cíveis	--	--	--	--
Defesa Cibernética	--	--	--	--
Projetos Militares de Grande Porte	--	Coordenar os planos de pesquisas e de fortalecimento das Forças Armadas e os programas de aplicação de recursos decorrentes.	--	Coordenar os planos de pesquisa, desenvolvimento e de mobilização e os Programa de Aplicação de Recursos que transcenda os específicos às Forças Singulares.

Fonte: Autor

A PARTIR DE 1999 - CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) representou um grande ponto de inflexão quanto à defesa nacional. Foi o primeiro momento na história do país em que se procurou descaracterizar o tema da defesa como “tema militar” para torná-lo um tema de toda a sociedade. A principal tarefa de que se desincumbiu o governo FHC, em cujo período criou-se o Ministério da Defesa, foi o estabelecimento do controle civil sobre as forças armadas, exigência fundamental para a

construção da ideia de uma política de defesa democrática. Houve também a ruptura definitiva com o conceito de segurança nacional, que atribuía às forças armadas o papel de “tutora” da política nacional além da criação, no discurso pelo menos, de uma instância de coordenação das três forças armadas singulares.

Segundo Garces e Silveira (2002), na busca da transformação da Administração Burocrática para a Administração Gerencial, a Presidência da República do governo FHC constituiu a base legal para determinar a forma básica de integração entre plano e orçamentos, a partir do exercício financeiro do ano de 2000 (BRASIL, 1998). Esta base serviu para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União onde fixava os princípios de gerenciamento e suas principais responsabilidades, criava a figura do gerente de programa e criava a obrigação de avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

Segundo Rizzo (2009), na fase de consolidação do Ministério da Defesa em 2007, existia um desconforto nas relações entre o poder político e o aparelho militar, representado pela fragilidade da estrutura e da atuação do Ministério da Defesa. Zaverucha (2005) apresenta fortes considerações de que o Ministro da Defesa, até 2005, não dirigia efetivamente as Forças Armadas e nem defendia os interesses destas, em nome da Defesa Nacional, junto ao presidente da República e aos ministros da poderosa área econômica.

Na passagem da Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996) de FHC para a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) de Lula, houve, segundo Almeida (2010), uma positiva manutenção da essência com leves modificações de forma. Segundo este autor, a complementaridade entre as políticas de defesa dos dois governos permitiu à política de defesa, nos últimos dez anos, ser tratada como política de Estado, e não como simples plano de governo.

Entretanto, há que se reconhecer as importantes inovações trazidas pelo governo Lula à política de defesa do Brasil, em especial com a definição da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), complemento fundamental à Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005). Essas inovações, em certos casos foram profundas e de grande impacto, chegando a representar verdadeira redefinição estrutural. Entre elas destacam-se as relações com a sociedade civil e a introdução do conceito de capacidades para o planejamento de longo prazo.

No âmbito das relações com a sociedade civil, a política de defesa

do governo Lula trouxe a expressa intenção de estreitamento das forças armadas e da defesa nacional como um todo, através da socialização e do debate. Entre as mais importantes inovações, destacam-se a atribuição aos órgãos da defesa nacional, a responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil (BRASIL, 2008).

Após 16 anos de sua criação (1999-2015) até que ponto o Ministério da Defesa possui um modo de avaliação da integração entre as Forças Armadas, para um diagnóstico da efetividade da aplicação dos recursos públicos nas atividades de defesa?

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E O LIVRO BRANCO DE DEFESA: INTEGRAÇÃO ESTRATÉGICA + SOCIEDADE CIVIL + OUTROS MINISTÉRIOS

Segundo o ex-Ministro Celso Amorim, em seu discurso de despedida do Ministério da defesa:

O Brasil não pode ser a sexta, a sétima ou, quem sabe, a quinta economia do mundo, e não dispor de uma defesa adequada. Nós não podemos contar com a sorte. Defesa é mais ou menos como seguro de carro. O fato de você nunca ter batido não significa que você não tenha que fazer o seguro. Você não sabe que conflitos virão. Conflitos entre terceiros que pouco têm a ver conosco, mas que podem repercutir sobre nós. (AMORIM, 2015).

A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008, p. 3) corrobora essa ideia, ao apontar que o Brasil seria uma potência. Para tanto, a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e a redefinição da política de composição dos efetivos das Forças Armadas, deveriam receber uma atenção especial.

Os então ministros Nelson Jobim, da Defesa, e Mangabeira Unger, da então Secretaria de Assuntos Estratégicos, obtiveram a aprovação do Presidente da República para um documento orientador da Defesa Nacional (Exposição de Motivos Interministerial nº 00437/MD/SAE-PR, de 17 de dezembro de 2008). Neste documento dirigiram ao Presidente:

“tendo o Brasil crescido economicamente e ampliado seu perfil internacional, deve agora adotar ‘uma nova postura no campo da Defesa’, implicando a reforma do ministério da Defesa e a reorganização das Forças Armadas” (BRASIL, 2008b).

Delano (1998) coloca que na organização da defesa, os problemas são os da estrutura orgânica do sistema nacional de defesa e o da arrumação territorial das forças. Segundo ele, seria preciso diferenciar entre um rol de problemas que emanam da articulação da política de defesa com outras políticas públicas, e um rol de problemas relacionados com a necessidade de se produzir uma Política de Defesa de caráter nacional. Segundo ele, pouco se poderia contestar sobre o preparo intelectual e os conhecimentos técnicos e fundamentais da arte militar do pessoal de cada Força. A Marinha, o Exército e a Força Aérea conhecem muito bem os fatores que limitam a sua capacidade operativa e torna-se um desafio levantar somente um que não seja de ordem política.

À época do estudo de Alsina (2003), Zaverucha (2005) observava que cada Força singular desenvolvia suas atividades desvinculadamente das demais. Segundo ele, não se percebia um projeto integrado que vinculasse a capacidade bélica desejada ou possível com os recursos orçamentários pertinentes. Nesta época, o então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, até que conseguiu realizar, pela primeira vez, uma operação militar conjunta na Amazônia, mas não conseguiu integrar militarmente as três forças singulares e procurou atender corporativamente as demandas por verbas de cada força.

Até a data de hoje, os pensamentos expostos de Delano ainda persistem, dentre eles:

- Impossibilidade de treinamento de táticas modernas devido a existência de equipamentos obsoletos e já inadequados;
- A constante limitação de recursos para a execução de exercícios, desenvolvimento de pesquisas tecnológicas, manutenção da vida vegetativa, aquisição de componentes de reposição, combustível, etc.;
- Pesquisas isoladas de ciência e tecnologia entre as três Forças e dissociadas das universidades;
- Política indefinida e descontinuada de reequipamento; particularmente quanto à definição das fontes de fornecimento de material. (DELANO, 1998).

A Estratégia Nacional de Defesa de dezembro de 2008, aponta para a integração política e econômica regional sul americana, sem abrir mão do caráter nacional da Defesa. Segundo Oliveira (2009), a indústria de defesa seria o ponto fundamental para a integração regional, por meio da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano:

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avançando rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (BRASIL, 2008, p. 9).

REFERENCIAL TEÓRICO

GESTÃO PÚBLICA

O sistema de Planejamento-Programação-Orçamentação configura-se como um sistema de gestão integrada, que coloca ênfase no uso de análise para um programa de tomada de decisão. Esta metodologia foi desenvolvida no início dos anos 60 nos Estados Unidos, conhecida pela sigla PPBS (*Planning, Programming and Budgeting*), sob a liderança do então Secretário de Defesa Robert S. MacNamara. É importante ressaltar que o PPBS é orientado para o planejamento de defesa, fazendo com que as demandas de reforma fossem o resultado do diferencial entre a situação presente e a situação futura que o PPBS projeta.

Segundo DonVito (1969), o objetivo do PPBS é fornecer gerenciamento com uma melhor base analítica para um programa de tomada de decisões e por colocar tais decisões em operação através da integração das funções de planejamento, programação e orçamentação.

O Ministério da Defesa do Brasil, para a gestão dos recursos públicos na área de defesa, utiliza de forma indireta os aspectos do PPBS proposto por MacNamara.

O termo gestão é usado no seu sentido mais lato, no contexto da gestão e administração geral de uma organização. Um programa de tomada de decisão é uma função fundamental de gestão. Trata-se de fazer

escolhas fundamentais quanto à direção do esforço da organização na alocação de recursos.

Esta função consiste em definir os objetivos da organização na decisão sobre as medidas que serão tomadas para alcançar esses objetivos e finalmente, colocar os cursos de ação em vigor. Segundo DonVito:

- Planejamento é uma atividade de análise realizada para auxiliar na seleção dos objetivos de uma organização e, em seguida, examinar os cursos de ação que poderiam ser tomados na busca dos objetivos. Planejamento, com efeito, coloca a questão de saber se algum curso particular de ação contribuiria mais para a consecução da meta da organização de suas várias alternativas.

- A programação é a função que converte os planos em uma agenda de ação específico para a organização. A programação consiste em desenvolver os requisitos de recursos detalhados e as ações necessárias para implementar planos.

- Orçamento é a atividade relacionada com a preparação e justificação do orçamento anual da organização. A função da orçamentação é o de garantir fundos suficientes para colocar o programa em funcionamento. (DONVITO, 1969).

Objetivos ou metas organizacionais devem, para efeitos do PPBS, ser definidas com precisão suficiente para permitir o seu alinhamento com os cursos de ação que contribuem diretamente para a sua realização.

O processo de tomada de decisão envolve o uso de documentos. Todos os aspectos significativos da análise incluem:

- 1 - Objetivo ou a necessidade de ação;
- 2 - Medidas alternativas que foram consideradas;
- 3 - Estimativas dos custos e benefícios associados a cada alternativa;
- 4 - Descrições e cálculos dos riscos e incertezas associados com cada alternativa; e
- 5 - Escolha entre as alternativas, incluindo os critérios utilizados na seleção.

Em prática funciona como um tabulador de dados que apresenta as necessidades, entradas, saídas e custos, projetados para um futuro a médio prazo, sendo:

- Entradas: requisitos para recursos de pessoal, equipamentos, instalações e assim por diante, de acordo com a natureza do elemento de programa.

- Saídas: resultados esperados do programa. Saídas, na medida do possível, devem ser medidas quantitativas de serviços ou unidades de saída físicas. Em alguns casos, pode ser possível expressar saídas como benefícios finais. Sempre que essas medidas finais de benefício não são possíveis, torna-se necessário recorrer a medidas de desempenho ou capacidade.

Existem, no entanto, uma série de passos que normalmente podem servir como guias para a realização de análises. Para este trabalho de identificação de medidas de desempenho foram selecionados os seguintes:

1 - Definição do problema – o problema deve ser definido com suficiente precisão para guiar a seleção dos cursos de ação;

2 - Especificação de alternativas - alternativas podem ser programas compostos por diferentes misturas ou combinações de cursos de ação a partir do qual alguma combinação particular seria escolhida;

3 - Custo das alternativas - Esta função, conhecida como análise de custo de sistemas, envolve uma metodologia para prever necessidades futuras de recursos a partir de experiências passadas em esforços análogos;

4 - Construção de um modelo para testar a eficácia de alternativas - Sua finalidade é testar as várias medidas alternativas sob condições ambientais. Os modelos podem tomar uma variedade de formas. Eles podem ser modelos de grande escala informatizados, cenários narrativos descrevendo ambientes operacionais futuros, jogos que permitem reações sequenciais; e

5 - Critério para a escolha - A definição do problema no início da análise se baseia no fornecimento de orientações para a escolha de critérios. O critério de análise de orçamento fixo busca os maiores benefícios atingíveis. O critério para um caso fixo de eficácia é o custo mais baixo.

Cabe destacar que, para a melhor eficiência da gestão pública nacional, a proposta de reforma administrativa, por meio da Emenda Constitucional 19/98, consolidou-se, segundo Silva (1999) a partir da identificação de quatro setores dentro do Estado brasileiro:

1- O núcleo estratégico: trata-se de um setor relativamente pequeno, formado, no plano federal, pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado e a cúpula dos ministérios (responsáveis pela definição das políticas públicas) pelo Poder Judiciário, pelo Poder Legislativo e pelo Ministério Público.

2- Atividades exclusivas de Estado: são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, os poderes de legislar e tributar são exercidos. Dentre as atividades exclusivas de Estado estão: a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos (tais como o Sistema Unificado de Saúde - SUS, o sistema de auxílio-desemprego, etc.)

3- Serviços não-exclusivos: também conhecidos como competitivos do Estado. São aqueles que, embora não envolvam “poder de Estado”, o Estado os realiza ou subsidia. O Estado tem interesse nesses serviços ou porque os considera de alta relevância para os direitos humanos ou porque envolvem economias externas. Exemplos desses serviços não-exclusivos: universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus, etc.

4- Produção de bens e serviços para o mercado: Empresas Estatais Competitivas no Mercado. É o setor que será privatizado. (SILVA, 1999).

O contrato de gestão, segundo a autora, é o instrumento por meio do qual o núcleo estratégico do Estado definirá os objetivos das entidades executoras (agências executivas e organizações sociais), bem como os respectivos indicadores de desempenho.

Por meio do contrato de gestão são garantidos a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para que elas possam atingir seus objetivos. As entidades executoras serão as agências autônomas (também chamadas de agências executivas ou agências reguladoras) - nas atividades exclusivas de Estado - e as organizações sociais - no setor de serviços não-exclusivos de Estado.

Demandas por políticas públicas são reivindicações da sociedade dirigidas ao poder público. Podem ser “reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas” ou “demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos” (RUA, 1998, p. 2). A decisão de se constituir uma política pública depende das demandas a ela relacionadas.

As demandas por políticas públicas podem apresentar-se sob a forma de inputs. Estes são “originários do meio ambiente” (RUA, 1998, p. 2), podendo chegar à arena política por diferentes meios, notadamente, por meio das organizações da sociedade civil, e por meio da classe política, sobretudo por meio dos parlamentares componentes da democracia representativa, que nesse momento atua no sentido de fazer com que o governo atenda à reivindicação da sociedade civil representada.

GESTÃO DE PROCESSOS

A Teoria dos Processos, como marco teórico do presente estudo, trata de estabelecer, a posteriori, os passos e partes envolvidas na integração das Forças Armadas para a Defesa Nacional como elemento de política externa.

O objetivo será descrever os principais conceitos da Teoria dos Processos utilizados nesse trabalho, baseado na obra sobre o assunto dos professores Mauriti Maranhão e Maria Elisa Macieira (2004).

Neste contexto, processo é um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas) (MARANHÃO; MACIEIRA, 2004, p.61).

Um processo sob controle é aquele em que as entradas são planejadas, as transformações são controladas e, em consequência, as saídas são esperadas. Quando os processos não têm controle nessas etapas, uma situação imprevisível ou o caos ocorrerá.

Dentre as alternativas para estruturar o mapeamento de processos, Maranhão indica a metodologia IDEF como uma das mais consistentes e promissoras, acompanhando o crescimento das vantagens da tecnologia da informação. Surgida em 1970, a metodologia é identificada pelas seguintes siglas:

- IDEFØ – Modelo de Funções (Processos);
- IDEF1 – Modelo de Informações (Dados);
- IDEF2 – Modelo Dinâmico (Comportamento); e
- IDEF3 – Modelo de Fluxo de Trabalho (Workflow).

Uma síntese sobre o IDEFØ (Integration DEFinition language 0), obtida da norma IEEE Std 1320.1-199839, foi traduzida pelo prof. Maranhão e reproduzida a seguir:

A modelagem de funções IDEFØ foi projetada para moldar os processos associados a decisões, ações e atividades de uma organização ou de um sistema. Os gráficos IDEFØ são apresentados em uma forma organizada e sistemática para facilitar a compreensão e a análise de suporte, prover lógica para mudanças potenciais, especificar requisitos e apoiar, em nível de sistema, atividades de projeto e de integração.

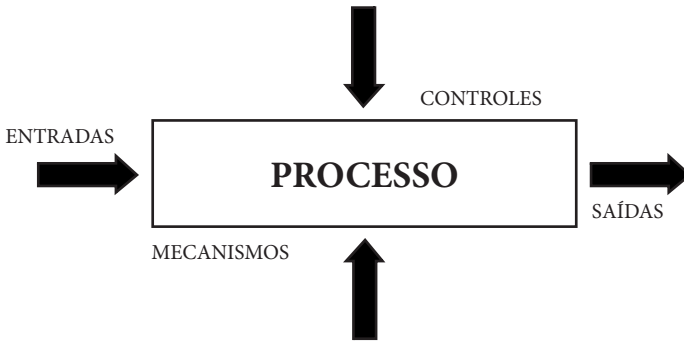
O modelo IDEFØ pode ser usado para modelar uma ampla variedade de sistemas, automatizados ou não-automatizados, compostos de pessoas, máquinas, materiais, computadores e informações de todas as variedades, e estruturados pelas relações entre eles. Para novos sistemas, IDEFØ pode ser utilizado inicialmente para definir os requisitos e especificar as funções a ser realizadas pelo futuro sistema. Como base dessa arquitetura, IDEFØ pode ser utilizado para projetar uma implementação em conformidade com os requisitos definidos pelos usuários e realizar as funções especificadas no projeto. Para sistemas já existentes, IDEFØ pode ser usado para analisar as funções que o sistema realiza, bem como os meios utilizados para realizá-las (MARANHÃO; MACIEIRA, 2004, p. 60).

Esses autores extraem, ainda, as seguintes definições da metodologia IDEFØ (apresentadas esquematicamente na figura 3):

- 1 - Processo: Conjunto de atividades, funções ou tarefas identificadas, que ocorrem em um período de tempo e que produzem algum resultado;
- 2 - Entradas (*inputs*): Recursos modificados ou consumidos pelo processo;
- 3 - Controles: Regras ou restrições na execução do processo (obrigatórios e documentados);

- 4 - Saídas (*outputs*): Resultados do processo (obrigatórias); e
- 5 - Mecanismos ou recursos: Algo que possibilita a execução do processo, mas não é consumido.

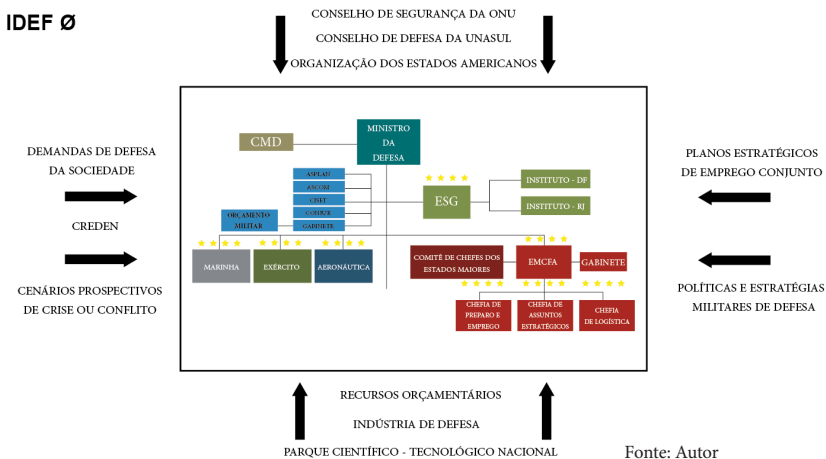
Figura 1. Diagrama IDEFØ.



Fonte: O Processo Nosso de Cada Dia. MARANHÃO e MACIEIRA, 2004. P. 61

Baseado no estudo de documentos do Ministério da Defesa, na evolução da integração das Forças Armadas, em artigos publicados versando sobre o Ministério da Defesa (Soares Alsina e Oliveira Rizzo), no referencial teórico sobre gestão pública, eficiência e integração e direcionando para o assunto estudado nessa pesquisa, consideramos o seguinte esquema:

Figura 2. Paradigma IDEFØ aplicado à integração das Forças Armadas.



Fonte: Autor

conceito de integração no sentido de ligar um conjunto de subsistemas para as relações entre eles sejam mais importantes que os próprios subsistemas. Explorando ainda mais, este documento amplia o conceito de Integração de Sistemas:

INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS - Conexão de componentes de um sistema para reunir características técnicas e funcionais em um sistema interoperável, permitindo que dados existentes em sistemas diferentes possam ser compartilhados ou acessados mediante a definição de um protocolo de intercâmbio e a implementação de um componente que efetue a integração (BRASIL, 2007, p. 138).

A característica “*top-down*” da metodologia IDEF permite que os processos sejam detalhados tanto quanto necessário, mas sempre mantendo-se o “produto final” em perspectiva. Isso é ótimo, pois garante que mesmo havendo diversas camadas de representação dos processos, existe sempre um resultado (saída) que contribuirá para o objetivo maior.

Verifica-se que a aplicação do paradigma IDEFØ à integração das Forças Armadas ocorre de forma lógica e natural. A partir das demandas de defesa dos interesses nacionais diretamente por parte da sociedade ou por meio da representação na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional (identificação de cenários prospectivos de crise ou conflito), gera-se um processo de estudos, planejamentos, planos e ordens no âmbito integrado do Ministério da Defesa cujo resultado está representado no diagrama IDEFØ apresentado na figura 2 acima (Políticas e Estratégias Militares – PDN e EDN e Planos de Emprego Conjunto das Forças Armadas).

As políticas públicas de defesa, por sua vez, são outputs, resultantes de atividades integradas dentro do Ministério da Defesa: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Restrições no desenvolvimento tecnológico são estabelecidas por acordos internacionais que limitam o desenvolvimento de produtos de alta tecnologia e poder de destruição em massa. Cite-se os mísseis balísticos de longo alcance, as ogivas nucleares e armas químicas.

Os recursos para o desenvolvimento das políticas de defesa estão representados pelo orçamento em defesa e pela capacidade industrial do país para sustentar a independência científico-tecnológica em produtos de defesa.

Rua (1998) defende a ideia de que uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

Essa conjugação de esforços para tornar uma decisão política em política pública de defesa nacional ficou patente quando da edição da Política de Defesa Nacional (2005), da Estratégia Nacional de Defesa (2008) e do Livro Branco de Defesa (2010).

INTEGRAÇÃO

A Estratégia Nacional de Defesa (END), postulada por Mangabeira Unger, descreve um processo essencial de integração entre as Forças Armadas. Ela determina que os combatentes deverão adquirir a habilidade de atuar em rede com os de sua força específica, mas também com militares de outras forças.

Deveriam, para melhor eficiência dessa integração, contar com um conjunto de tecnologias de comunicação, além de capacidade de mobilidade, iniciativa, flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de gerar surpresa no campo de batalha.

Segundo destaca a END, estaria, deste modo, “desenhado um elevado grau de preparo profissional dos combatentes.” (BRASIL, 2008).

O Ex Ministro Jaques Wagner apontava para a política de incentivo à integração das Forças Armadas quando afirmou:

“A adequada capacidade de dissuasão exige também o aprimoramento da interoperabilidade das Forças Armadas, a cargo do Estado-Maior Conjunto. Estarei atento a esse imperativo. De operações na faixa de fronteira a grandes eventos, como os Jogos Olímpicos de 2016, o EMCFA seguirá desempenhando um papel de destaque nesse campo.” (WAGNER, 2015).

A unificação das operações militares e a criação de novas estruturas de comando militar constituem a Diretriz 7 da Estratégia Nacional de Defesa (2008). Neste documento está citada uma definição da

maior relevância para a eficiência do Ministério da Defesa na direção das Forças Armadas.

De um lado, parte-se da subordinação das Forças Armadas ao ministro da Defesa (Lei Complementar 97/99), dispondo cada uma das Forças de um comandante, sendo o presidente da República seu comandante supremo (Constituição Federal). De outro lado, existe o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, composto pelos chefes dos Estados-Maiores das três Forças e chefiado por um deles, respondendo esse órgão ao ministro da Defesa. Sua função precípua: “iniciativas que dêem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional e conta com estrutura permanente que lhe permita cumprir sua tarefa” (BRASIL, 2008, p. 6).

Neste aspecto, foram identificadas áreas onde o Ministério da Defesa vem intensificando a aplicação de recursos para a melhoria da integração entre as Forças Armadas. Neste trabalho de pesquisa, essas áreas foram destacadas em um questionário, onde 81 respondentes atribuíram pesos considerando as suas impressões pessoais.

As áreas de atuação das Forças Armadas de forma integrada ou de atuação conjunta (situação de paz, crise ou conflito armado) em diferentes atividades de preparo e emprego e suas características são as seguintes:

1 - Pessoal: a mobilização de reservas; efetivos; recompletamentos e rodízios de tropa; adestramento; moral e bem-estar; justiça militar; disciplina; dispensas e arejamentos; prisioneiros de guerra e civis internados em caso de conflito armado; mão-de-obra civil; aspectos relativos à gestão de outros recursos humanos (inativos e pensionistas, ONG, etc).

2 - Inteligência: assessoria no processo decisório de autoridades políticas e militares, além de apoiar o planejamento e a condução de operações militares nas situações de paz, crise ou conflito. Interconexão para a difusão de conhecimentos de interesse em todos os níveis (político, estratégico, operacional e tático).

3 - Operações Conjuntas: em sincronia, sinergia, integração, coordenação e priorização das ações.

4 - Logística: integração dos esforços de sustentação estratégica, operacional e tática às operações militares.

5 - Planejamento de Operações Conjuntas: a importância da

coordenação e da integração das ações planejadas como uma fase anterior ao emprego.

6 - Comando e Controle: Sistêmica - processo decisório que permite a formulação de ordens, estabelece o fluxo de informações e assegura mecanismos destinados à garantia do cumprimento pleno das ordens. Estrutural - inclui pessoal, equipamentos, doutrina e tecnologia necessários para a autoridade acompanhar o desenvolvimento das operações.

7 - Comunicação Social: a capacidade de sensibilização da opinião pública com vistas ao efetivo emprego conjunto das Forças Armadas para as demandas de defesa dos interesses nacionais.

8 - Orçamento e Finanças: a gestão orçamentária e financeira dos recursos aplicados para a realização de operações conjuntas em um Teatro de Operações.

9 - Assuntos Cíveis: a assistência humanitária, a defesa civil, as ações cívico-sociais, a coordenação das agências cíveis governamentais (operações interagências) ou Organizações Não-governamentais (ONG), presentes na área do Teatro de Operações.

10 - Defesa Cibernética: orientação dos planejamentos dos diversos escalões, no que tange ao emprego da Defesa Cibernética, respeitadas as peculiaridades operacionais.

11 - Projetos Militares de Grande Porte: o desenvolvimento científico-tecnológico integrado de meios para o emprego das Forças Armadas (Centros ou Institutos de Ensino e Pesquisa e Indústria Nacional).

A definição do tema “Defesa Cibernética” considerou o previsto no item 7.17 da Política de Defesa Nacional (2012):

“Para se opor a possíveis ataques cibernéticos, é essencial aperfeiçoar os dispositivos de segurança e adotar procedimentos que minimizem a vulnerabilidade dos sistemas que possuam suporte de tecnologia da informação e comunicação ou permitam seu pronto restabelecimento.” (BRASIL, 2012, p. 9).

EFICIÊNCIA

Adam Smith em seu livro “Natureza e Causa da Riqueza das Nações” preocupou-se também com a guerra, dando grande importância à defesa nacional em sua época, que se entendia distante a qualquer consideração econômica e reconhecia que sua necessidade era das poucas causas que poderia afetar a liberdade econômica.

No livro V da obra de Smith (1803, p. 238), referindo-se aos gastos do soberano ou da República, no capítulo I abre com aqueles que devem ser destinados à defesa. O autor coloca que “a primeira obrigação do soberano que é a de proteger a sociedade contra a violência e a invasão por parte de outras sociedades independentes não poderá ser efetivada por outro meio senão de uma força militar”.

Segundo Razza (2002), os aspectos de um projeto de força para consubstanciar e incutir na sociedade brasileira a necessidade de reformas nas Forças Armadas se pautava em:

Aumentar a eficiência e eficácia na alocação de recursos de defesa, com foco nos processos e critérios empregados na formulação e gerência do orçamento. Definir os requisitos para forças militares balanceadas em múltiplos eixos, que atuem como garantia como as incertezas do ambiente de ameaças. (RAZA, 2002, p. 1).

Segundo Garces e Silveira (2002), a Administração Gerencial por programas transformava-se em um dos principais desafios do então governo. A opção foi adotar um Plano Plurianual (PPA) como projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, instrumento de racionalização e melhoria da qualidade do gasto, levando em conta um cenário de restrições. Destaca-se a tentativa de implantação da eficiência no uso dos recursos públicos sob a responsabilidade do governo após a aprovação do Decreto n.º 2.829, de 29 de outubro de 1998.

As inovações gerenciais, introduzidas pelo PPA, decorreram da evolução de uma experiência-piloto de gerenciamento, executada entre 1996 e 1999, ainda, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Segundo Garces e Silveira (2002), o Programa Brasil em Ação, com a finalidade de administrar um conjunto de 42 empreendimentos estratégicos, distribuídos nas áreas social e de infra-estrutura, no valor

total de US\$ 28 bilhões, estabeleceu, pela primeira vez no governo federal, a figura dos gerentes de empreendimento, o sistema de informações gerenciais, o controle de fluxo financeiro e a gestão de restrições. Segundo esses autores, “o êxito dessa experiência foi determinante para que o governo tomasse a decisão de adotar esses princípios para todas as ações do Governo Federal.” (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 3).

A visão gerencial da administração pública definia o PPA como um plano normativo para todo o setor público federal, no horizonte de quatro anos. Pela primeira vez, organizou-se todas as ações em 365 programas, referência para a formulação dos orçamentos anuais. Consistia de Orientações Estratégicas do Presidente, com macro objetivos formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e da proposta de governo do presidente eleito.

A busca da eficiência no emprego dos recursos de defesa definidos por Raza, apontavam para uma melhor aplicação com vistas a uma administração gerencial por programas. Outro aspecto visava utilizar esses recursos com vistas a cumprir os objetivos nacionais definidos na Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005. Destacam-se os relacionados à integração das Forças Armadas:

- A garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;
- A defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;
- A contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- A promoção da estabilidade regional;
- A contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e
- A projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais. (BRASIL, 2005).

O modelo de administração gerencial adotado pelo governo federal a partir do Decreto n.º 2829, de 1998, tinha o objetivo de atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes envolvidas na execução, para a obtenção de resultados, e, por último, assegurar a atualização permanente do plano.

Segundo Garces e Silveira (2002), a forma para assegurar a qualidade do gerenciamento era a de criar a figura do gerente de programa,

o monitoramento em rede, com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

Um constructo de eficiência no emprego dos recursos de defesa foi defendido por Raza (2002) ao estabelecer o conceito de Projeto de Força por Capacidades. Segundo este autor, as capacidades militares são definidas no projeto de força como a habilidade potencial de meios materiais, humanos, de informação e de organização combinados para executarem tarefas de defesa, segundo condições previamente especificadas, com uma determinada expectativa de sucesso.

Essas capacidades são projetadas para atender as demandas do uso de força para a consecução de objetivos politicamente determinados. Recentemente, trabalhos de pesquisa nas Escolas Militares buscaram estabelecer um método para avaliação e obtenção de um valor absoluto que possa ser medido como por exemplo, a quantidade de navios, aviões, tanques ou soldados necessários para uma operação.

A natureza dessas capacidades militares define competências que seus elementos devem assumir e circunscreve seu uso sob orientação da política.

Em 2003, segundo Cucolo, o Brasil ocupava o 15º lugar entre as maiores economias do mundo. Em 2014, o país passava a ocupar o 7º lugar, conquistando visibilidade internacional, influenciando nas decisões econômico-financeiras mundiais, passando a credor do FMI e investindo em infra-estrutura de países regionais como objetivo de influência na política externa. Em 2015, o Brasil perdeu uma posição, ocupando o 8º lugar no ranking dos maiores PIBs mundiais.

PERCEPÇÃO

Millstein e Halpern-Felsher (2001), buscaram conceituar e medir percepções a partir de variáveis de risco e vulnerabilidade de indivíduos – a partir da identificação de coisas que preocupavam as pessoas, bem como o grau de ansiedade gerado por essas preocupações. Os estudos concluíram que as pessoas reconhecem os riscos inerentes a uma dada situação, ou a precisão do julgamento de um risco específico. Os julgamentos podem se concentrar em situações ou em seus resultados potenciais.

Embora a identificação e o julgamento possam ser as formas mais diretas de avaliar a situação enfrentada, as respostas afetivas dos indivíduos a situações e / ou resultados específicos também podem ser

informativas. Diferenças individuais, como ansiedade generalizada ou pessimismo, podem influenciar o grau em que situações ou resultados são identificados, julgados ou vivenciados. Contudo, não se considera esses estados generalizados ou suas medições como refletindo percepções de risco ou vulnerabilidade.

Unumeri (2009) estabelece que o mundo ao nosso redor não é psicologicamente uniforme para todos os indivíduos e explica a diferença nas opiniões e ações de indivíduos / grupos que estão expostos ao mesmo fenômeno social. Cita Nelson e Quick (1997; p. 83-84) onde a “percepção social é o processo de interpretação de informações sobre outra pessoa.” Neste contexto, as opiniões que se forma sobre outra pessoa depende da quantidade de informação disponível e até que ponto se é capaz de interpretar corretamente essas informações. Em outras palavras, pode-se deter o mesmo conjunto de informações que outras pessoas em relação a uma situação particular, pessoa ou grupo, e chegar a conclusões diferentes devido a diferenças individuais na capacidade de interpretar as informações.

Unumeri (2009), apresenta um Processo de Percepção onde a qualidade de entrada do processo determina a qualidade de saída. Simplificando, “as entradas são recebidas, processadas pelo receptor e a saída resultante o comportamento.”

A figura 3 apresenta uma representação do processo de percepção apresentado por Unameri (2009, p. 24), onde se considera os seguintes aspectos de variáveis no processo perceptivo:

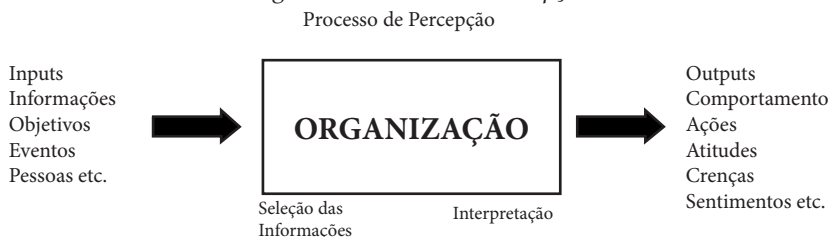
- Entradas ou Inputs: Entradas percebidas são os objetos, eventos, pessoas, etc. que são recebidos pelo receptor.

- Processo: As entradas recebidas são processadas através de seleção, organização e interpretação.

- Saídas ou Outputs: Através do mecanismo de processamento, a saída (sentimentos, Ações, atitudes, etc.).

- Comportamento: O comportamento depende dessas saídas percebidas. O comportamento do receptor, por sua vez, geram respostas percebidas e essas respostas dão origem a um novo conjunto de insumos.

Figura 3: Processo de Percepção



Fonte: Unameri (2009, pág. 24).

Basicamente, o processo de seleção das informações relevantes é moldado por fatores como os interesses, o conhecimento, a experiência e as atitudes dos indivíduos receptores. No caso do levantamento da percepção de integração das Forças Armadas, a formulação de um questionário baseado em aspectos doutrinário buscou selecionar as informações relevantes para despertar o interesse para o tema, aproveitar o nível de conhecimentos doutrinários e o grau de experiência dos oficiais-alunos dos Cursos de Carreira no emprego conjunto das Forças Armadas.

METODOLOGIA

Métodos paramétrico e não-paramétrico foram utilizados para avaliar o grau de integração entre as Forças Armadas, após 16 anos de atuação do Ministério da Defesa.

Por meio de um questionário, 80 oficiais-alunos dos Cursos de Altos-Estudos das Escolas Militares da Marinha, Exército e Aeronáutica atribuíram pesos à percepção individual do grau de integração nos campos doutrinários e de projetos integrados atualmente utilizados pelo Ministério da Defesa para aplicação dos recursos públicos.

O modelo paramétrico foi selecionado considerando o acesso do pesquisador às Escolas Militares por sua atuação como Instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica.

Foram encaminhados documentos de pedido formal de consulta às Escolas Militares de Altos Estudos, considerando a necessidade de envolvimento de uma amostra de quase 500 militares das Escolas (Capitães de Corveta, Fragata e Mar e Guerra, Majores, Tenentes-Coronéis, e Coronéis, oficiais-alunos dos cursos de altos estudos em ciências marítimas, militares e aeronáuticas).

No decorrer de trinta dias, foram enviadas 81 respostas que puderam proporcionar a validade necessária às análises desta pesquisa.

O estudo buscou iniciar um processo de identificação de um “índice de integração” que pudesse subsidiar o Ministério da Defesa sobre a real situação da integração das Forças Armadas, para o direcionamento dos recursos nos aspectos mais vulneráveis identificados pelos respondentes.

A amostra recolhida de oficiais-alunos dos Cursos de Altos-Estudos Militares das Escolas de Guerra Naval (EGN), Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), proporcionou uma maior confiabilidade quanto ao grau de integração atual entre as Forças após 16 anos de criação do Ministério da Defesa.

Os oficiais que são convocados para realizar esses cursos têm, em média, 25 anos de serviço ativo, cujos últimos 16 anos sob a subordinação maior do Ministério da Defesa. São oficiais superiores distinguidos pelos Comandos das respectivas Forças, que passam por processo seletivo para a realização dos cursos, o que traz validade à análise do grau de integração percebida.

A amostra pretendida envolvia em torno de 500 oficiais-alunos dos cursos. O nível de precisão e confiabilidade alcançada chegou a 90% considerando o número de 92 respostas superior ao número mínimo de respostas estabelecidas na Fórmula de Yamane (1967) citada no trabalho de Kasunic (2005, p. 30).

Segundo este autor, a fórmula simplificada para calcular o tamanho da amostra com a respectiva margem de confiabilidade pode ser a seguinte:

Figura 4: Fórmula para o cálculo do tamanho da amostra

$$n = \frac{N}{1 + N(e)^2}$$

Fonte: Kasunic (2005)

Onde “n” é o tamanho da amostra aceitável para validação da pesquisa, “N” é o tamanho da população a ser pesquisada e “e” especifica o nível de precisão pretendido para a demonstração de validação e confiabilidade da pesquisa.

Diante dessa amostra aproximada de 500 possíveis respondentes, chegou-se ao quantitativo apresentado na tabela abaixo, descrita no trabalho de Kasunic (2005, p. 31).

Figura 5: Tamanhos de amostra para vários níveis de precisão usando a fórmula de Yamane (1967)

Population Size	Precision Level			
	3 %	5 %	7 %	10 %
100	*	80	67	50
125	*	95	78	56
150	*	109	86	60
175	*	122	94	64
200	*	133	101	67
225	*	144	107	69
250	*	154	112	71
275	*	163	117	73
300	*	171	121	75
500	*	222	145	83
600	*	240	152	86
700	*	255	158	88

Fonte: Kasunic (2005, pág. 31)

O peso atribuído a cada variável pelos respondentes, ponderados sem uma importância relativa entre eles, permite identificar o grau de integração de forma individual. Após identificadas as médias ponderadas de cada variável, foi estabelecida uma comparação com a média identificada no índice geral. Esta comparação permitiu identificar a posição de cada variável em relação ao índice de integração geral, e com isso apontar aquelas que se posicionaram abaixo da média tidas como pontos vulneráveis.

Os métodos não paramétricos (identificação da percepção) apresentaram, no caso desta pesquisa, certa simplicidade de construção e permitiram a facilidade de comparação, por meio de atribuição subjetiva de pesos, dispensando, neste caso, uma base teórica.

A transformação para um método paramétrico, por outro lado, permitiu estatisticamente que os pesos fossem consolidados considerando o número de respondentes. A partir de um ponto de vista empírico dos respondentes (experiência e conhecimento) tornou-se simples de aplicar

matematicamente os dados brutos e, a partir daí, estabelecer um índice de integração que poderá ser medido de tempos em tempos.

O pesquisador realizou uma pesquisa bibliográfica em torno da gestão de processos, gestão pública, integração e eficiência, para obter melhor entendimento sobre os aspectos teóricos do problema da integração das Forças Armadas e a gestão de recursos públicos na área de defesa.

ANÁLISE DOS DADOS

Conforme reportado no capítulo de metodologia, um questionário foi elaborado e distribuído para os oficiais-alunos das três Escolas Militares de Altos Estudos no Rio de Janeiro.

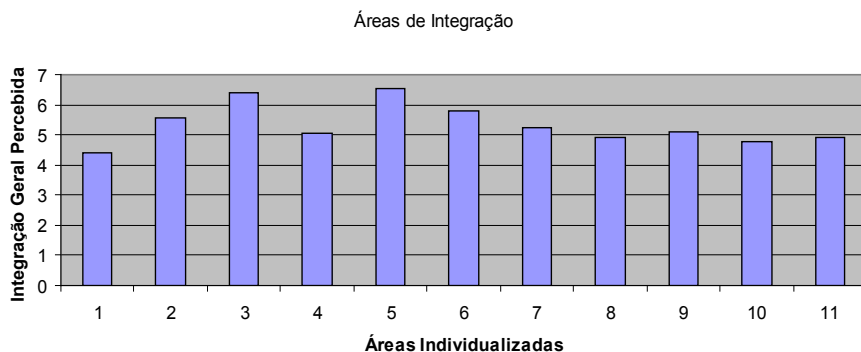
As respostas expressas nos questionários davam conta de uma atribuição de pesos por cada área de integração estabelecida pelo pesquisador. Ao serem compiladas, foram atribuídas médias de percepção para cada área. Considera-se a percepção dos oficiais-alunos em relação ao mesmo conjunto de informações obtidas ao longo da formação militar (situação particular), e chegar a conclusões diferentes devido a diferenças individuais na capacidade de interpretar as informações. Essas diferenças foram percebidas pelo pesquisador nas diferenças de graus atribuídos pelos respondentes, que variou de 0 a 10 em todos os quesitos.

Uma das perguntas consistia em identificar o grau de integração percebido de uma forma geral. Essa percepção foi incluída como uma referência (eixo y do gráfico) para identificação daquelas áreas que se posicionaram abaixo da média de integração geral.

A média geral de integração percebida foi de 5,065. O pesquisador identificou que as áreas abaixo da média geral deveriam receber, em curto prazo, maiores investimentos por parte do Ministério da Defesa, com vistas à melhoria do fator integração entre as Forças Armadas.

O resultado geral da pesquisa de opinião dos Oficiais Superiores está apresentado no quadro abaixo:

Fig. 4: Gráfico de Médias de Percepção da Integração entre as Forças Armadas.



Fonte: Autor

Para melhor identificação, segue a descrição das áreas individualizadas e suas respectivas médias: 1 – Pessoal (4,532); 2 – Informações (5,663); 3 – Operações Conjuntas (6,380); 4 – Logística (5,000); 5 – Planejamento de Operações Conjuntas (6,641); 6 – Comando e Controle (5,815); 7 – Comunicação Social (5,337); 8 – Orçamento e Finanças (4,869); 9 – Assuntos Cíveis (5,163); 10 – Defesa Cibernética (4,967); e 11 – Projetos Militares de Grande Porte (4,837).

Neste contexto, as médias demonstradas nas áreas de Pessoal, Orçamento e Finanças, Defesa Cibernética e Projetos Militares de Grande Porte poderiam servir como indicadores estratégicos para proporcionar ao Ministério da Defesa, e mais especificamente ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, os pontos a serem incentivados por meio de exercícios e operações conjuntas, além de programas de ensino e pesquisa (seminários, palestras, cursos conjuntos em temas específicos) com vistas a melhorar a percepção dos militares em relação ao nível de integração entre as Forças.

Com base nas respostas, este pesquisador entende que, para uma primeira amostragem, a média de 5,065 de percepção geral de integração, considerando 16 anos de atuação do Ministério da Defesa como órgão integrador da Política Pública e de Gestão dos Recursos de Defesa, poderia ser considerada adequada.

A percepção dos respondentes, representada nas respostas ao questionário, trouxe o entendimento de que as críticas e desconiderações afirmadas por Alsina (2003) não fazem mais parte do pensamento dos militares nas Escolas de Altos Estudos.

Por não identificar em literatura recente, nenhum levantamento de indicador semelhante ou de pesquisa na mesma área, o pesquisador contou com sua experiência em operações militares entre 2002 e 2009 e como instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, para julgar a média apresentada como adequada.

Claro está que muito há que se fazer para alcançar um desempenho satisfatório por parte do Ministério da Defesa. Este pesquisador entende que buscar uma média geral de 7,0 num horizonte de mais 16 anos, com o envolvimento da sociedade civil e dos demais órgãos do governo, seria uma meta ideal para a melhor eficiência no emprego das Forças Armadas e para o Ministério da Defesa como gestor dos recursos.

A evolução de integração identificada por Raza (1987) pode ser verificada atualmente por meio do número de documentos doutrinários expedidos pelo Ministério da Defesa ao longo dos últimos 10 anos. Além da Política de Defesa Nacional de 2005, foram aprovadas a Estratégia Nacional de Defesa em 2008 e o Livro Branco de Defesa em 2010. Todos no mais alto nível de decisão do Poder Executivo Nacional, aprovados pelo Legislativo através de leis e decretos específicos.

Pode-se verificar, por meio do sítio de internet do Ministério da Defesa (<http://bdlegis.defesa.gov.br/portal/portal.php>), referente à pesquisa de legislações, a considerável amplitude de documentos expedidos com vistas a melhorar a integração entre as Forças e entre elas e os demais órgãos da Administração Federal, por meio de atividades multiagências.

Nota-se, consultando o sítio, que o Ministério da Defesa após 16 anos, começa a promover atividades de inclusão da sociedade nos temas de defesa, como fator de amadurecimento desse órgão público, com vistas amalgamá-lo na agenda nacional e de formular um planejamento de longo prazo para a defesa do País, nos termos da Estratégia Nacional de Defesa (2008).

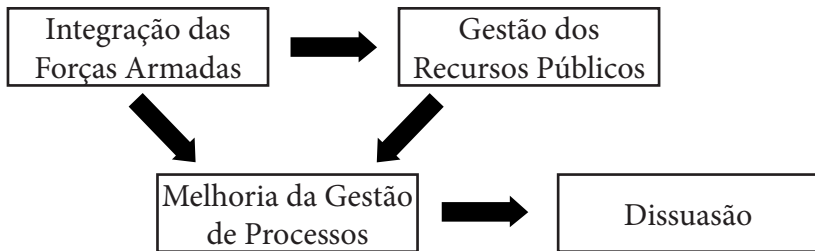
Outro aspecto a ser considerado é o Paradigma IDEF Ø para o emprego das Forças Armadas. As necessidades (inputs) da sociedade representadas pela Dissuasão Estratégica no cenário internacional, as ameaças de ilícitos transfronteiriços, calamidades públicas com apoio a desabrigados, campanhas de vacinação e apoio em catástrofes, representam demandas que são processadas no âmbito do Ministério da Defesa e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e, com base nos recursos disponíveis, buscam atendê-las (*outputs*) com o máximo de transparência e impessoalidade.

A busca da eficiência está representada pela intensa divulgação

na mídia nacional em relação aos Grandes Projetos Militares atualmente em fase de desenvolvimento. A produção de helicópteros EC-725 para as três Forças Armadas, pela HELIBRAS, representa ainda um processo acanhado de integração na área de projetos, pois os projetos de submarino nuclear, aeronaves KC-390 e Gripen, mísseis de longo alcance e artilharia anti-aérea de médio alcance são grandes projetos que beneficiam as forças de forma individualizada.

O estudo apresenta como *gap* de conhecimento o seguinte esquema:

Fig. 5: Gap do trabalho de pesquisa



Fonte: Autor

A integração das Forças Armadas leva a uma melhor gestão dos recursos públicos. A integração das Forças aliada à eficiência na gestão dos recursos públicos leva a uma melhor gestão dos processos dentro do Ministério da Defesa. Consequentemente, Forças Armadas integradas, com maior eficiência e melhor preparação, representam um forte poder de dissuasão⁷ (como fator de negociação em foro internacional) numa situação de disputa pelos interesses nacionais.

CONCLUSÃO

O conhecimento da opinião dos Oficiais Superiores, alunos das Escolas Militares, foi considerado por este pesquisador fundamental para a consecução do objetivo deste artigo. A visão do grau de integração entre as Forças Armadas Brasileiras, depois de 16 anos de criação do Ministério da

⁷DISSUASÃO – Atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos.

Defesa, aparece como um indicador estratégico de aplicação de recursos para uma eficiente gestão pública.

A percepção de que entre 11 áreas de atuação identificadas, apenas 4 estão abaixo da média, com baixa significância, demonstra que a criação do Ministério da Defesa foi uma decisão acertada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. A publicação da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa nos governos do Presidente Luis Inácio Lula da Silva corrobora o momento de consolidação deste órgão.

A opinião expressa nos questionários vem representar, na visão deste pesquisador, um momento de transição para o amadurecimento da gestão desse Ministério.

Foram verificadas as visões teóricas de gestão pública, gestão de processos, de eficiência e de integração nas ações do Ministério ao longo do tempo.

A contínua aplicação deste estudo proporcionará ao Ministério da Defesa uma visão de *feedback* em relação à aplicação dos recursos destinados à pasta.

Esta visão da eficiência para a efetiva integração, constituirá no principal meio de diagnóstico das políticas públicas de defesa nacional.

Assim, a pesquisa atinge o objetivo de verificar o grau de integração das Forças Armadas para a defesa dos interesses nacionais como fator de política externa e abre espaço para pesquisadores civis e militares em programas de pós-graduação. São aspectos de eficiência, gestão pública e integração que ainda são pouco explorados como temas de defesa.

AN INTRACORPIS PERCEPTION OF THE INTEGRATION OF FORCES IN THE MINISTRY OF DEFENSE

ABSTRACT

This research aims to determine the Brazilian military integration degree after 16 years of Ministry of Defence's creation. It presents a perception of integration between the Staff and Command Military courses. A questionnaire was answered by officials of Military Schools where weights assigned to individual perception in the doctrinal field and integrated projects. The average 5,065 general perception as a result of integration can be considered as a first step for setting and future studies. The high level of integration of forces, together with the efficient use of public resources, result in a better management of resources within the Ministry of Defence. The study opens space for civilian and military researchers in graduate programs interested in aspects of efficiency, public management and integration issues still unexplored in terms of defense.

Keywords: Armed Forces. Integration. Efficient Management. Defense Resources.

REFERÊNCIAS

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 46, p. 53-86, 2003.

AMORIM, Celso. Discurso de despedida ministro Celso Amorim por ocasião da transmissão de cargo para Jaques Wagner. Ministério da Defesa. Brasília-DF. 2 jan. 2015. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/pronunciamentos/Despedida_Celso_Amorim_2_janeiro.pdf. Acesso em: 10 ago. 2015.

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de Defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun. 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, São Paulo, v. 11, n. 31, jun. 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Acesso em: 30 maio 2015

BRASIL. Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. Acesso em: 17 jan. 2016.

BRASIL. Política de Defesa Nacional. Casa Civil. Presidência da República. Decreto N.º 5484, de 30 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acesso em: 1 ago. 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Exposição de Motivos Interministerial nº 00437/MD/SAE-PR, de 17 de dezembro de 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Brasília-DF. 2008. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Acessado em: 2 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas. Brasília, DF. 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional. Brasília, DF. 2012.

CUCOLO, Eduardo. Brasil deve cair de 12^a para 15^a maior economia mundial. *Folhaonline*. Coluna Mercado. 1 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u74484.shtml>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

DONVITO, P. A. *The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System*. Rand Corporation. Santa Monica. Califórnia. 1969. Disponível em: <<http://www.prgs.edu/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P4124.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

GARCES, Ariel. SILVEIRA, José Paulo. Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, out./dez. 2002.

KASUNIC, Mark. *Designing an Effective Survey*. Carnegie Mellon Institute, Software Engineering Institute. 2005. Disponível em: <<http://www.sei.cmu.edu/reports/05hb004.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, Maria Elisa. *O processo nosso de cada dia*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

MENEZES, Delano Teixeira. A necessidade de uma política de defesa. *Revista Parceria Estratégicas*, n. 5, 1998. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/parcerias/parcerias-antiores.php>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

MILLSTEIN, Susan G.; HALPERN-FELSHER, Bonnie L. *Adolescent risk and vulnerability: concepts and measurement*. National Academic Press, 2001. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK223741/>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

OLIVEIRA, Eliézer R. A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das forças armadas. *Revista Interesse Nacional*, v. 2, n. 5, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/a-estrategia-nacional-de-defesa-e-a-reorganizacao-e-transformacao-das-forcas-armadas/>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Center for Hemispheric Defense Studies. REDES 2002. Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília, DF. 2002.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A reforma administrativa e a emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, DF., v. 1, n 1. maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SMITH, Adam. Compendio de las riquezas de las naciones. Disponível em: <<http://www.eumed.net/textos/07/compendioDeRiquezaDeLasNaciones.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

UNUMERI, Godwin Oghenechuko. Perception and Conflict (Course Guide). School of Arts and Social Sciences. National Open University of Nigeria. 2009. Disponível em: http://www.nou.edu.ng/uploads/NOUN_OCL/pdf/pdf2/PERCEPTION%20&%20CONFLICT%20PCR%20276.pdf. Acesso em: 20 jul. 2015.

WAGNER, Jaques. Discurso do Ministro de Estado da Defesa, Jaques Wagner, por ocasião da cerimônia de posse no cargo. Brasília, DF., 2 jan. 2015. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/2015.01.02%20Discurso%20de%20Posse_Jacques_Wagner.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 107-121, Nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31114.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

Recebido em: 06/03/2016

Aceito em: 06/03/2017

VISÕES SOBRE O ATLÂNTICO SUL: O PERÍODO LULA E DILMA SOB A ANÁLISE DE SEUS DISCURSOS NA ONU

Hellen Christina Pacheco Ferreira¹

Claudio Rodrigues Corrêa²

RESUMO

Atlântico Sul é a área estratégica mais relevante para o emprego do poder naval brasileiro e, por motivos econômico-geopolíticos, essa porção oceânica meridional pode ser considerada uma “fronteira de oportunidades e desafios” quando se trata de projeção do Brasil sobre o mar. Este artigo tem como propósito identificar se o tema Atlântico Sul foi abordado implícita ou explicitamente nos discursos proferidos por Lula da Silva (2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), no período de 2007 a 2014, no foro denominado de Assembleia Geral das Nações Unidas, e se houve continuidade nas abordagens. Para esta finalidade, utilizou-se a Metodologia de Análise Crítica do Discurso (ACD) na perspectiva sócio cognitiva de Teun A. Van Dijk (2003) e suas estruturas textuais “Temas”, “Implícitos” e “Representação do contexto internacional”, além da pesquisa qualitativo-interpretativa. Por meio do levantamento dos elementos-chaves de Relações Internacionais presentes no referencial teórico, buscou-se aplicar as estruturas textuais de Van Dijk (2003), a fim de apontar em quais construções discursivas foram realizadas referências explícitas ou implícitas ao Atlântico Sul. Como resultado deste estudo, observou-se continuidade no tratamento dado aos temas que mencionavam apenas indiretamente ou implicitamente a temática sul-atlântica.

Palavras-Chave: Atlântico Sul. Lula da Silva. Dilma Rousseff. Política Externa Brasileira. Análise Crítica do Discurso.

¹ Mestre em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN). E-mail: hellencpacheco@gmail.com

² Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: correa7claudio@gmail.com

INTRODUÇÃO

Quer por sua localização geográfica, centenária rota marítima entre os oceanos Índico e Pacífico e da América do Sul para a Europa, quer pelo elevado valor das riquezas materiais que abriga, o Atlântico Sul (AS) tem sido objeto de estudo da geopolítica e a questão sul-atlântica é vista como uma fronteira de desafios e oportunidades para o Estado brasileiro ampliar sua esfera de atuação, também pelo capital político regional que carrega no cenário internacional. Simultaneamente, compete a ele negar o uso dessa porção oceânica meridional do seu entorno, impedindo que forças externas projetem poder sobre o seu território (BRASIL, 2008; RIBEIRO LUÍS, 2011).

Dentre os motivos para tal zelo, pode-se citar a extração de petróleo em camadas profundas do oceano, intensificada com a descoberta do pré-sal, bem como a volumosa atividade pesqueira no campo econômico e, no político, o estreitamento de relações com os Estados africanos situados no AS, tecendo uma cooperação regional que tornou possível a criação de um espaço de ação política mais autônoma tanto para o Brasil quanto para aqueles Estados (OLIVEIRA, 2011; JUDICE, PIÑON, 2015; VIEGAS FILHO, 2016).

Nesse contexto, o Brasil tem recorrido cada vez mais à cooperação e ao compartilhamento de responsabilidades como mecanismo de expor sua visão de mundo, de diminuir a atuação de atores extra-regionais e de colaborar na tecitura das relações com os Estados vizinhos. A criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) pode ser tomada como iniciativa nesse sentido, uma vez que essa cooperação engloba interesses econômicos, políticos e militares dos estados envolvidos, bem como suas pretensões no sistema internacional” (PENHA, 2011).

Do governo Lula da Silva em diante, depreende-se uma aproximação do Brasil com os Estados do sul, ao que os estudiosos denominaram de Cooperação Sul-Sul, e nesse contexto, a relação Brasil-África se intensificou (OLIVEIRA, 2015). Continuidades e retrocessos numa linha do tempo instável emergem da comparação entre o comportamento da política externa dos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014), também resultantes das percepções peculiares de cada um sobre as prioridades desse setor em um cenário internacional em constantes mudanças.

Cabe então questionar se e de que forma o Atlântico Sul teria

exercido algum tipo de influência na condução da política externa brasileira e se seria possível chegar à resposta pelo exame de como esses dois chefes de Estado o mencionam.

Este estudo busca identificar se o tema Atlântico Sul foi abordado implícita ou explicitamente nos discursos proferidos por Lula da Silva (2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), no período de 2007 a 2014, no foro da Assembleia Geral das Nações Unidas, e se houve continuidade nas abordagens. Ele foi realizado por meio da pesquisa qualitativa e bibliográfica que permitiu listar elementos-chaves para a compreensão da dimensão do Atlântico Sul, dentro da política externa conduzida por esses chefes de Estado, bem como pela aplicação metodológica da Análise Crítica do Discurso (ACD), com destaque na perspectiva de análise sócio-cognitiva de Van Dijk (2003) e dessas estruturas textuais, aqui tidas como categorias de análise: “Temas”; “Implícitos” e “Representação do contexto internacional”.

A ANÁLISE DO DISCURSO COMO FERRAMENTA PARA PERCEPÇÃO SOBRE POLÍTICA EXTERNA

O discurso não se resume à linguagem, mas engloba poder e ideologia, e essa viabiliza a manutenção ou criação das “relações desiguais de poder”. Somente a partir da compreensão das ideologias presentes nos discursos, é que se pode buscar captar a intencionalidade de sua concepção, sendo essa implícita na maioria das vezes. Por se voltar para a descoberta, a revelação e a divulgação do implícito, o que não se vê literalmente, esse tipo de análise favorece a identificação das ideologias “subjacentes ao discurso”, bem como das relações de dominação constituídas por essas ideologias. (WODAK, 2004; VAN DIJK, 2012).

Iniciada na França na década de 1960, por teóricos ligados ao marxismo e à política como Jean Dubois e de Michel Pêcheux (GREGOLIN, 2003), a análise do discurso (AD) permitiu trazer o sujeito para o centro da construção linguística, bem como o percebeu como resultado de uma produção de sentidos, oriunda do caráter simbólico interno dos discursos (BRASIL, 2011).

Por ter se constituído em meio a um processo de ruptura de paradigma, a AD imerge no conhecimento sobre a história da linguagem, para provocar uma resignificação dos próprios processos linguísticos e apresenta-se como uma “disciplina de confluência” em que convergem três áreas de conhecimento: o materialismo histórico (teoria das formações sociais), a linguística (teoria dos mecanismos sintáticos e dos processos de

enunciação) e a teoria do discurso (BRASIL, 2011, p. 172).

A ACD como abordagem teórica e metodológica:

A ACD é apresentada como uma perspectiva de análise centrada nas problemáticas sociais e por isso busca entender como o discurso está inserido nos processos de produção e reprodução do abuso de poder ou dominação. Assim, sua atuação abrange múltiplas perspectivas da construção do objeto de estudo, sem se resumir à análise linguística como pretensão final, mas com atenção para a coerência entre a percepção dos grupos dominados e a dos dominantes (VAN DIJK, 2003).

Para Misoczky (2005), abordagens críticas concebem o discurso em sua percepção mais abstrata e estão condicionadas ao momento social em que ele está inserido. A ACD só existe quando associada a outros termos, como as instituições escolhidas para a análise e as teorias sociais que serão fundamentadas.

A posição assumida pelo sujeito e os componentes imagéticos e lugares de pertencimento construídos nas materialidades que constituem as “regularidades discursivas” são evidenciados por essa metodologia aprofundada de análise por meio de uma descrição-interpretativa (MARQUES, 2011).

Oito discursos compõem o *corpus* de análise deste artigo, uma quantidade que condiz com a relevância do foro internacional escolhido e a realidade dos estudos desenvolvidos em ACD. Sobre ele foram selecionadas e aplicadas as estruturas textuais, desenvolvidas e constantemente apontadas nos estudos de análise sócio-cognitiva realizados por Van Dijk e reproduzidos por adeptos de sua percepção sobre a produção discursiva, como Flores (2007) que aplicou as estruturas textuais em pesquisas sobre política externa.

Os discursos presidenciais na Assembleia Geral da ONU são importantes objetos de pesquisa por que este fórum internacional é muito influente nas discussões e nas decisões na comunidade internacional e onde anualmente os 193 Estados-membros reúnem-se para tratar sobre temas selecionados segundo sua relevância e capacidade de gerar impactos na sociedade mundial.

O ATLÂNTICO SUL E OS GOVERNOS LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF

Segundo Vaz (2011) e Penha (2011), a região sul-atlântica, até então categorizada como uma área estratégica secundária, ganha um papel relevante no cenário internacional, principalmente após as descobertas das jazidas energéticas e o incremento do fluxo comercial por essa via marítima, o que sugere uma gradual mudança do Atlântico Sul dentro da visão e das perspectivas das grandes potências. A “nova geopolítica do Atlântico Sul” é o termo utilizado para se referir à nova política brasileira em relação à África, que remete ao fato de esse retorno dos interesses brasileiros na região estar acompanhado por potências como Estados Unidos da América, China e Índia e associado à busca pelo controle e pela exploração dos recursos minerais e da produção do petróleo africano, a partir de *offshore*.

A presença de ilhas espalhadas pelo Atlântico Sul, desde Cabo Verde, São Tomé e Príncipe até as Ilhas mesoocênicas e Malvinas, de administração inglesa, reforça a importância geoestratégica desta bacia e a facilidade do seu controle militar por parte das potências marítimas (PENHA, 2011, p. 210-211).

Principalmente a partir da ascensão de Lula à presidência do Brasil, houve uma mudança na percepção brasileira e na Política Externa Brasileira em relação ao Atlântico Sul também quanto à intensificação e ao resgate da política africana e à necessidade de investir em ações conjuntas na região como mecanismo de controle desse espaço marítimo, afastando-o de se tornar foco de disputa mundial. Durante o governo Lula, intensificaram-se os vínculos econômicos, de segurança e também políticos com os Estados do entorno estratégico do AS (AMORIM, 2012; ABDENUR, SOUZA NETO, 2014).

Considerada um dos documentos mais relevantes dentro das ações desenvolvidas pelo país no contexto internacional, principalmente em relação ao Atlântico sul, a Estratégia Nacional de Defesa (END), criada no governo Lula, delimita essa região oceânica e a bacia Amazônica como as duas áreas estrategicamente prioritárias para o país (FARIA, 2012). Esse autor, em relação à segurança da região sul-atlântica na área de atuação brasileira, aponta a criação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), que tem como finalidade promover um acompanhamento

de todas as atividades desenvolvidas nessa área para preservar a soberania do Estado brasileiro sobre os recursos marinhos ali existentes.

Além da importância econômica da Amazônia Azul, a delimitação da Plataforma Continental Brasileira representa também a demarcação das fronteiras da região marítima do Brasil, cujo litoral abrange uma extensão de mais de 8 mil quilômetros, que confere direito de soberania, ainda que de forma não plena, em um espaço passível de influências e projeção de poder de potências alheias que podem gerar focos de tensão e instabilidade. Afinal, como afirma Mario Travassos, as vias marítimas e o curso dos rios Prata e Amazonas foram e continuam sendo as principais vias naturais de acesso ao subcontinente sul-americano (RIBEIRO LUÍS, 2011, p. 4 – 5).

A percepção do Atlântico Sul como um espaço geopolítico relevante para o Brasil se associa ao processo de estímulo a cooperações no âmbito de Defesa na região, e o governo Dilma Roussef (2011-2014) apresentou um crescimento em torno de 16% em relação ao governo de Lula da Silva (OLIVEIRA, 2015). Para esse autor, o crescente diálogo entre a política externa e a de defesa, iniciado no governo Lula da Silva a partir da END, atingiu seu máximo com a elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, lançado em 2012.

A partir desse referencial teórico sobre os governos de Lula da Silva (2007-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014), podem-se apontar os seguintes elementos-chaves para a compreensão da dimensão do Atlântico Sul, dentro da política externa conduzida por esses chefes de Estado: Nova Ordem Internacional; Política Externa Brasileira; Cooperação Sul-Sul; e Relação Brasil-África. Esses serão usados para exame de continuidades e rupturas na forma como esses elementos foram contemplados e influenciaram na ênfase e/ou silenciamento em relação ao Atlântico Sul.

ANÁLISE EMPÍRICA DOS DISCURSOS DE LULA DA SILVA (2007-2010) E DE DILMA ROUSSEFF (2011-2014) NA ASSEMBLEIA GERAL DA ONU

Para realizar a análise dos discursos selecionadas, foram adotadas as seguintes categorias de análise: “Temas”; “Implícitos”; e “Representação do contexto internacional” para evidenciar os quatro elementos-chave levantados na literatura.

Análise dos Discursos de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010):

A) Temas:

Enquanto a análise de uma estrutura textual permite evidenciar os temas mais significativos de uma produção discursiva, ela também fornece mecanismos para identificar a omissão daqueles considerados negativos ou que não contribuem para a finalidade pretendida pelo discurso no campo de produção de sentidos.

A ênfase empregada em determinados temas funcionariam como medida de identificação dos tópicos que são considerados importantes na manutenção da imagem positiva do 'nós'. Por conseguinte, a omissão de determinados temas demonstram a adoção de medidas que impeçam a emergência de fatores que favoreçam a imagem do "Eles" (VAN DIJK, 2003, p.44).

1 - Nova ordem internacional:

Para Falcone (2006), o texto seria a materialização da língua e, principalmente, dos processos linguísticos envolvidos na elaboração de uma construção discursiva, que está delimitada pelo contexto e pelas relações sintáticas utilizadas, onde a cognição opera continuamente e de forma complexa na intermediação desses dois fatores.

Luiz Inácio Lula da Silva (2007) expressa um posicionamento contrário à forma como está estruturado o cenário externo no seu discurso proferido na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 2007, primeiro após sua reeleição para a presidência do Brasil.

É preciso reverter essa lógica aparentemente realista e sofisticada, mas na verdade anacrônica, predatória e insensata, da multiplicação do lucro e da riqueza a qualquer preço. Se queremos salvar o patrimônio comum, impõe-se uma nova e mais equilibrada repartição das riquezas, tanto no interior de cada país como na esfera internacional (SILVA, 2007).

Ele critica a ordem internacional vigente e a forma como ela condiciona um Sistema Internacional (SI) desigual, refletindo sua percepção sobre o mundo, a partir das experiências pessoais e das coletivamente aprendidas no meio social em que esteve inserido.

Quando o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, representou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2010, destacou em seu discurso ali posicionamento brasileiro diante da crise instaurada no mundo desde 2008 e o êxito do Brasil em evitar o que denominou de “surto protecionista descontrolado” e seus reflexos depressivos sobre o SI. Também reforçou a necessidade de maior comprometimento dos Estados desenvolvidos com o processo de estabilização da economia em âmbito global, por meio de utilização de novos mecanismos que permitam uma participação mais ativa de todos os Estados do ambiente internacional.

Ao ressaltar a reivindicação brasileira de uma participação mais significativa dos Estados em desenvolvimento nas ações realizadas no SI, o discurso brasileiro faz alusão implícita às questões de interesse situadas no Atlântico Sul, cuja proteção também deveria estar a cargo dos Estados africanos, que ficam na outra margem da costa.

2 - Política Externa Brasileira:

O presidente Lula da Silva (2007) reforçou a imagem do Brasil como uma potência regional que está destinando esforços para o estreitamento de relações no seu entorno para projetar sua economia dentro do continente quando ressaltou a questão da integração sul-americana.

A construção de uma nova ordem internacional não é uma figura de retórica, mas um requisito de sensatez. O Brasil orgulha-se da contribuição que tem dado para a integração sul-americana, sobretudo no Mercosul (SILVA, 2007).

Segundo Lula da Silva (2007), tais ações adotadas pela Política Externa de seu governo haviam proporcionado uma dinamização para a economia brasileira e ampliado sua atuação no cenário internacional, principalmente a partir de parcerias com mercados promissores para os produtos exportados pelo Estado, e, ainda, tinham desencadeado

iniciativas de outros níveis de participação como as missões de paz no Haiti.

Para Falcone (2006), o discurso se torna um mecanismo concreto de produção de sentidos e, principalmente, de compartilhamento de percepções sociais nessa ação desencadeada pelo sujeito por meio da prática linguística.

A partir da concepção de que a língua é um sistema virtual e o texto é a sua possibilidade de atualização, dá-se espaço para a ação de um sujeito, mais especificamente um sujeito cognitivo, operando com o seu conhecimento social/individual para a prática linguística (FALCONE, 2006, p. 165).

A ação de utilizar a língua está associada a um constante diálogo entre os conhecimentos que se adquirem individualmente e o que resulta do convívio social. “Ao mesmo tempo em que a formulação de textos é uma realização individual, sempre será socialmente construída e compartilhada” (FALCONE, 2006, p.164).

Nessa construção discursiva, na qual compartilhou as ações realizadas pela Política Externa Brasileira (PEB), Lula da Silva (2009) se propôs a explorar potencialmente sua experiência adquirida após decisões que se configuraram como as “salvadoras” do Brasil bem como buscou ressaltar a pró-atividade do Brasil no cenário externo e que teria resultado em um posicionamento favorável do Estado brasileiro diante da situação de crise instaurada no mundo.

3 - Cooperação Sul-Sul:

Para tratar da Cooperação Sul-Sul conduzida desde o seu primeiro mandato, Lula da Silva (2007) enfatiza que é imprescindível o incentivo às relações mais equilibradas, principalmente no âmbito das negociações dentro do comércio internacional.

Devemos aumentar igualmente a cooperação sul-sul, sem prejuízo de adotar modalidades inovadoras de ação conjunta com países desenvolvidos. Assim daremos sentido concreto ao princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (SILVA, 2007).

Segundo Amorim (2010), o investimento brasileiro em cooperações de diferentes níveis com Estados fora do eixo Norte sinaliza que a iniciativa brasileira vai além da aquisição de novos mercados para seus produtos e pretende reproduzir, em outros Estados, experiências positivas do Brasil como forma de intensificar o vínculo com o continente e, conseqüentemente, com os Estados africanos do entorno estratégico do Atlântico Sul. “Nesses últimos anos, o Brasil moveu-se na cena internacional impulsionado pelo sentido de solidariedade. Temos a convicção de que é possível fazer política externa com humanismo, sem perder de vista o interesse nacional” (AMORIM, 2010).

Para Van Dijk (1997), da forma como determinado grupo tem acesso a dados discursivos pode-se pressupor como constrói sua representação social, o que ressalta a importância de se detectar nos discursos a voz daqueles que estão excluídos dos circuitos de poder, no domínio linguístico que vai desde uma matéria jornalística até uma construção discursiva propriamente dita.

4 - Relação Brasil-África:

A Política Externa Brasileira (PEB) no governo de Lula fortaleceu a relação com países do continente africano pelas cooperações em diversos níveis constituídas nesse período, materializadas em ações que podem ser interpretadas como demonstrações das proposições brasileiras para a África perante a comunidade das nações, bem como o retorno político e econômico obtido, a partir do estreitamento de relações com aqueles Estados.

Essa situação aponta o que o “Nós” (Brasil) considera relevante em detrimento do que “Eles” (cenário internacional) vislumbram para aquela região.

Sendo as ideologias crenças compartilhadas por grupos sociais, elas definem a identidade, o interesse e as ações desses grupos. Dessa forma, é importante ressaltar que “as ideologias não são apenas ‘uma visão de mundo’ de um determinado grupo, mas principalmente os princípios que formam a base dessas crenças (VAN DIJK, 1997, p. 21)”.

Ao relatar os avanços decorrentes da parceria com os Estados africanos que garantiu ações e medidas de prevenção e combate ao HIV/AIDS e o fornecimento de medicamentos a preços mais baixos, Lula da Silva (2007) expôs o posicionamento brasileiro em relação a qualquer ato que seja contrário.

A Unitaid já conseguiu reduções de até 45% nos preços dos medicamentos contra a Aids, a malária e a tuberculose destinados aos países mais pobres da África. É hora de dar-lhe um novo impulso. Idéias que tanto mobilizaram nossos povos não podem perder-se na inércia burocrática (SILVA, 2007).

Quando Falcone (2006) aborda o funcionamento da perspectiva cognitiva dentro da construção de um discurso, corrobora com a intencionalidade de Lula da Silva (2007) de apresentar um Brasil preocupado com a vigência de regras “mais justas” nas relações econômicas, principalmente envolvendo aquele continente.

(...) a Análise Cognitiva do Discurso não se enquadra em uma perspectiva mentalista de cognição. Assumir que sujeitos têm mentes e, que operam a partir de elaborações mentais, não significa rejeitar a natureza discursiva e social das propriedades cognitivas. Só a partir dessa delimitação é possível compreender a proposta de interface entre prática social e prática discursiva (FALCONE, 2006, p. 174).

Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, em seu discurso sobre a questão da África, ressaltou ações realizadas de forma pontual em alguns destes Estados, como foi o caso de Guiné-Bissau para renovar o comprometimento do Brasil com os Estados africanos nos mais diversos âmbitos de atuação política, econômica e social. Segundo Amorim (2010):

A África ocupa um lugar muito especial na diplomacia brasileira. Desde a sua posse, o Presidente Lula foi à África onze vezes. Visitou mais de duas dezenas de países. Implantamos um escritório de pesquisas agrícolas em Gana; uma fazenda-modelo de algodão no Mali; uma fábrica de medicamentos anti-retrovirais em Moçambique; centros de formação profissional em cinco países africanos.

B) Implícitos:

A utilização da estrutura textual “implícitos” tem o propósito de:

Ao recorrer a esta ferramenta textual o enunciador tem por objetivo omitir percepções negativas acerca do “NÓS”. Embora possa ser utilizada como recurso que explicita apenas uma parte da informação que quer ser comunicada esperando que o receptor complete o resto, lançando mão do conhecimento prévio que já tem do fato ou dos referentes comuns compartilhados com o emissor (FLORES, 2007, p. 46).

Neste estudo, essa ferramenta possibilita a identificação do que está implícito nos discursos proferidos por Luiz Inácio Lula da Silva, na Assembleia Geral das Nações Unidas, no período de 2007 a 2010 uma vez que esta categoria age como um recurso pelo qual o enunciador estimula percepções do receptor a partir de seu conhecimento prévio que já foi compartilhado anteriormente com o emissor.

1 - Relação Brasil-África:

A forma como os discursos de Lula da Silva (2007-2009) e Celso Amorim (2010) foram construídos posicionam a África em destaque dentro das ações realizadas pela Política Externa Brasileira (PEB). Da análise desse vínculo, percebe-se na construção discursiva que, nas expressões relacionadas ao continente, há uma tendência a menções implícitas dos interesses do Brasil na região sul-atlântica, uma vez que alguns Estados africanos estão situados nas margens dessa porção oceânica. Isso pode ser observado em Amorim (2010):

O Brasil tem uma preocupação especial com a Guiné Bissau. Não é por meio do isolamento ou do abandono que a comunidade internacional logrará resolver os problemas que ainda persistem naquele país irmão. Precisamos de modalidades mais inteligentes de cooperação, que promovam o desenvolvimento e a estabilidade e incentivem as indispensáveis reformas, sobretudo no que tange às forças armadas.

O empenho brasileiro em promover mudanças na realidade da população africana, que sente os efeitos da desigualdade, pobreza e fome há décadas, é reforçado por Amorim (2010), ao ressaltar essa preocupação brasileira em relação às condições sociais, econômicas e políticas do continente africano. “Com comércio e investimento, estamos ajudando o continente africano a desenvolver sua enorme potencialidade e a diminuir sua dependência de uns poucos centros de poder político e econômico” (AMORIM, 2010). Para esse autor, as ações de cooperação e a parceria com o Brasil tinham fortalecido o vínculo entre os dois lados do Atlântico Sul e proporcionado significativa redução da dependência dos grandes centros.

Enquanto o discurso define como os elementos que compõem o enunciado são constituídos, ele também delimita dentro de seus signos e símbolos a forma como será compreendido por aqueles que reconhecem a construção semântica que o compõe. (CHARAUDEAU, MAINGUENEAU, 2004).

2 - Política Externa Brasileira:

Dentro do conjunto de ações que o Estado brasileiro tem dispendido para promover a aproximação com outros povos e regiões da África e da Ásia, Estados árabes, entre outros, Lula da Silva (2007) menciona as contribuições brasileiras para a integração sul-americana (principalmente via MERCOSUL) e a criação do IBAS em 2003, constituído por Brasil, África do Sul e Índia.

Ao se posicionar sobre questões relativas à mudança climática e à adoção de biocombustíveis como uma alternativa para reverter os efeitos gerados pelo uso de combustíveis fósseis, esse presidente ressalta que essa iniciativa se configura como uma oportunidade para os Estados pobres e em desenvolvimento aumentarem sua autonomia, particularmente os vizinhos sul-americanos e sul-atlânticos.

A perspectiva de abordagem contextual e construtivista dos discursos está relacionada às suas características que podem ser controladas ou influenciadas por elementos contextuais (VAN DIJK, 2012).

Uma das condições dessa variabilidade é que muitas das características de alto nível do discurso (por exemplo, a escolha dos assuntos, as interrupções feitas a outrem etc.) são controladas ou potencialmente controláveis, e, portanto, muito mais passíveis de serem influenciadas por vários fatores contextuais (VAN DIJK, 1997, p. 165).

3 - Cooperação Sul-Sul

A fundação da UNASUL - União de Nações Sul-americanas – teve como objetivo consolidar uma genuína zona de paz e de prosperidade. A UNASUL já demonstrou seu valor na promoção do entendimento e da solução pacífica de conflitos entre países sul-americanos e no interior desses países. A UNASUL tornou ainda menos justificável qualquer tipo de ingerência externa (AMORIM, 2010).

Quando menciona a questão da integração regional, o Ministro reforça de forma indireta a intenção brasileira de se projetar em nível regional, por meio de uma maior articulação entre os Estados da América do Sul, e da promoção de melhorias de infraestrutura política, econômica e social desses Estados. Sendo assim, o Brasil por ser o que detém a maior extensão da costa voltada para o Atlântico Sul, estaria na vanguarda de exercer influência mais relevante e assim, garantir sua soberania naquela região e se dispor como uma opção aos Estados africanos, para cooperações na área de segurança, política, economia e social.

O Estado brasileiro intensificou suas ações no cenário externo, visando promover a integração e a paz no âmbito da América do Sul. Nesse sentido, tem adotado como medidas o fortalecimento de parcerias com a Argentina e aprofundado o MERCOSUL “com mecanismos financeiros únicos entre países em desenvolvimento” (AMORIM, 2010).

C) Representação do contexto internacional:

Van Dijk (2003) afirma que estrutura textual “Representação do contexto internacional” ajuda o analista na identificação do comportamento do Estado no cenário internacional, a partir de sua atuação na relação com os demais e dos fatores que contribuem para a adoção de determinada postura dentro das Relações Internacionais. Como já pontuara este autor:

Na busca de identificar seu papel no contexto internacional, à atuação internacional do país, tende a identificar o ambiente em que operam as relações internacionais e, desta forma, avaliar seu papel;

possibilidades ou condicionantes acerca de seu comportamento, ou seja, em última instância sua política externa (VAN DIJK, 1997, p. 44).

A forma como o discurso foi construído reflete a percepção crítica do sujeito em relação ao tema ou assunto e está condicionado pelo contexto de sua leitura do mundo. Por isso, Lula da Silva (2007) sinaliza o investimento cada vez maior em fontes renováveis de energia, como os biocombustíveis ao estimular um tratamento político adequado dentro da agenda internacional para os impasses envolvendo as questões climáticas.

A tentativa de associar a alta dos alimentos à difusão dos biocombustíveis não resiste à análise objetiva da realidade. A experiência brasileira comprova – o que poderá valer também para outros países com características semelhantes – que o etanol de cana-de-açúcar e a produção de biodiesel diminuem a dependência de combustíveis fósseis. Queremos aprofundar esse debate, em todos os seus aspectos, na Conferência Mundial sobre biocombustíveis que convocamos para novembro, na cidade de São Paulo (SILVA, 2008).

A construção discursiva dessa parte do discurso associa a experiência do Brasil como Estado em desenvolvimento situado na América do Sul, como um espelho para os Estados que pretendem promover mudanças em suas estruturas sociais, políticas, econômicas e financeiras. Isso também remete aos Estados africanos, de matriz energética e dependente do petróleo fornecido pelos Estados desenvolvidos, apesar de a maior parte desse combustível fóssil ser retirado da África. Entende-se que o Atlântico Sul é mencionado indiretamente em razão de as riquezas minerais e do petróleo do pré-sal estar localizado na área correspondente à Amazônia Azul, sob a jurisdição brasileira.

Análise dos discursos de Dilma Vana Rousseff (2011-2016)

A) Temas:

1 - Nova ordem internacional:

A atual geração de líderes mundiais – a nossa geração – tem sido chamada a enfrentar também importantes desafios vinculados aos temas da paz, da segurança

coletiva e do meio ambiente. Não temos sido capazes de resolver velhos contenciosos nem de impedir novas ameaças. O uso da força é incapaz de eliminar as causas profundas dos conflitos (ROUSSEFF, 2014).

A necessidade de fortalecimento da ação dos órgãos multilaterais para que sejam retomados a confiança e o crescimento econômico e o incentivo a uma coordenação entre os Estados-membros da ONU e outras instituições de cunho multilateral, como o FMI, Banco Mundial, entre outros, são temas de destaque nos discursos de Dilma Rousseff (2011). “A ONU e essas organizações precisam emitir, com a máxima urgência, sinais claros de coesão política e de coordenação macroeconômica” (ROUSSEFF, 2011).

Ao retornar à AGNU no ano seguinte, ela reforça a preocupação do Brasil com a situação de crise de proporções globais que continua gerando reflexos negativos, principalmente para os Estados pobres e em desenvolvimento.

Nesse trecho, Rousseff (2012) destaca:

Continuamos reduzindo a desigualdade social e aumentando significativamente a renda dos trabalhadores. A responsabilidade fiscal é tão necessária quanto são imprescindíveis medidas de estímulo ao crescimento, pois a consolidação fiscal só é sustentável em um contexto de recuperação da atividade econômica.

Para Rousseff (2014), deveria haver maior participação no processo decisório pelos Estados em desenvolvimento e que, mediante o cenário econômico, não faz sentido a permanência de limitação de ação desses Estados junto às Instituições Financeiras como o FMI e o Banco Mundial. “É inaceitável a demora na ampliação do poder de votos dos países em desenvolvimento nessas Instituições. O risco que estas instituições correm é perder sua legitimidade e sua eficiência” (ROUSSEFF, 2014).

2 - Cooperação Sul-Sul:

Rousseff (2011) aponta as ações de cooperação internacional realizadas pelo Brasil e sua predisposição de auxiliar os demais Estados, principalmente em situação de pobreza e miséria. “Estamos aptos a prestar também uma contribuição solidária, aos países irmãos do mundo

em desenvolvimento (...)” (ROUSSEFF, 2011).

Não é um fato social que controla a forma como se constrói o discurso, mas, sim, como se percebe subjetivamente esse fato social ou se constrói concepções a partir dele (VAN DIJK, 1997). Para este autor, a interface sócio-cognitiva envolve várias perspectivas na relação entre situação social e discurso, e que uma delas, reside no fato de não ser do tipo “determinística”. Segundo Van Dijk (2012, p. 163):

Pela mesma razão, minha abordagem não é compatível com um tratamento da língua, do discurso e da sociedade, que assuma que o uso da língua tem ‘condições materiais’ (imediatas), como as que encontramos nas formulações marxistas tradicionais. Claro que existem condições ‘materiais’ (econômicas etc.) para a vida cotidiana, mas essas condições materiais só podem influenciar o discurso se forem interpretadas, representadas e ‘vivas’ como tais pelos usuários da língua.

Sendo assim, a intencionalidade implícita estava em reafirmar o posicionamento já assumido pelo Brasil no governo anterior, em relação ao fortalecimento e ampliação de parcerias em âmbito bilateral ou multilateral com os Estados em desenvolvimento e pobres, quer no continente africano – cooperações em diversos níveis –, quer em alguns situados no entorno do Atlântico Sul.

3 - Relação Brasil-África

Quando aborda a África em seu discurso, Rousseff (2014) ressalta o compromisso brasileiro com esse continente, realça as afinidades culturais, políticas, econômicas e de segurança, no que tange ao Atlântico Sul, e anuncia sua disposição em adotar medidas que intensifiquem essa relação.

Da mesma maneira, a promoção da igualdade racial é o resgate no Brasil dos séculos de escravidão a que foram submetidos os afro-brasileiros, hoje mais da metade da nossa população. Devemos a eles um inestimável legado permanente de riquezas e valores culturais, religiosos e humanos. Para nós, a miscigenação é um fator de orgulho (ROUSSEFF, 2014).

É necessário projetar a compreensão da produção discursiva, no âmbito crítico, para além dos contextos, levando em conta também as categorias sociais e os grupos a que pertencem os sujeitos que constituem os discursos.

Contudo, dentre as variáveis sociais de sempre estudadas pela Sociolinguística Clássica, a idade, a classe social e a profissão podem exercer influências mais ponderáveis que outras, tais como o gênero social, porque tendem a implicar diferenças nas experiências (duradouras ou diárias), e exposição a tipos e contextos discursivos relativamente diferentes (VAN DIJK, 2012 p.163).

B) Implícitos:

1 - Política Externa Brasileira

As ações da PEB estavam estruturadas com o propósito de defender soluções pacíficas em um mundo multilateral, que visa uma participação menos desigual dos Estados dentro do cenário externo.

O Debate Geral oferece a oportunidade para reiterar os princípios fundamentais que orientam a política externa de meu país e nossa posição em temas candentes da realidade e da atualidade internacional. (ROUSSEFF, 2013)

Dessa perspectiva, pode-se inferir que o tema Atlântico Sul está implícito no processo de manutenção da paz na região com a ZOPACAS e também na intenção brasileira de incentivar a promoção de uma nova ordem mundial, em que os Estados africanos situados na costa sul-atlântica adquiram maior autonomia para garantir a defesa de seu entorno estratégico.

Considerando-se que a elaboração dos discursos é feita a partir da forma como receptores entendem e interpretam os “elementos contextuais” que constituem sua essência e que também estão condicionados pelo conhecimento compartilhado previamente com o grupo a quem se direciona a produção discursiva (FALCONE, 2006), pode-se depreender que o Brasil se apropriou da informação dos demais Estados em relação

as suas ações na busca pela paz e criticou as intervenções ocorridas e já conhecidas da comunidade internacional, para reforçar sua visão de mundo.

2 - Cooperação Sul-Sul:

Nesse aspecto, o governo Dilma Rousseff (2011 – 2014) demonstrou comportamento condizente com as medidas adotadas e estimuladas durante o governo de seu antecessor (2003-2010), para estreitar os vínculos com os Estados do Sul, mantendo a posição já conquistada pelo Brasil, principalmente na relação de proximidade com os Estados africanos, potenciais aliados na garantia da soberania na região do Atlântico Sul.

Segundo Mutz & Mondak (2006 *apud* VAN DIJK, 2012, p. 165), o contexto desempenha papel importante dentro das ideologias dos participantes das diversas categorias sociais. Para esses autores, ao se considerar o ambiente de trabalho enquanto categoria social nota-se que ele pode vir a apresentar-se como um dos mais propícios à constituição de “discursos políticos cruzados” ou conflitivos, devidos à interação entre as diferentes perspectivas dos sujeitos que constituem o meio que está sendo analisado.

3 - Relação Brasil-África:

A afinidade entre o Brasil e os Estados africanos ao longo de seu governo e de seu antecessor Lula da Silva (2003 – 2010) foi objeto do pronunciamento da presidente Dilma Rousseff (2014) no quarto ano de seu mandato. Ela ressaltou no seu discurso a prioridade dada a esse continente nas ações realizadas pela Política Externa Brasileira (PEB), os vínculos culturais e históricos e a contribuição da África para a construção da identidade nacional do Brasil. Pode-se notar uma oportunidade encontrada pela presidente para enaltecer “implicitamente” seu compromisso com os Estados desse continente e assim reforçar a concepção de uma comunidade sul-atlântica, com propósitos de segurança e desenvolvimento compartilhados, pavimentando a projeção Brasil sobre o Atlântico Sul.

Tal quadro cognitivo é consoante com um dos aspectos apontados por Van Dijk (2012) sobre a constituição da situação comunicativa, na qual uma representação subjetiva e complexa das

variadas “propriedades sociais” podem ter maior ou menor relevância dependendo das circunstâncias em que o texto é elaborado.

(...) ora a identidade de gênero é mais relevante do que as identidades de idade, classe social ou profissão, ora é menos relevante, dependendo da natureza da atividade em curso, dos propósitos dessa atividade ou de outros fatores da situação (VAN DIJK, 2012, p. 164 – 165).

C) Representação do contexto internacional:

1 - Nova ordem internacional:

Rousseff (2011) busca reforçar a percepção da comunidade internacional quanto à posição brasileira sobre a participação mais ativa dos Estados pobres ou em desenvolvimento na tomada de decisões em que também são diretamente afetados. No texto abaixo, ela destacou necessidade de se buscar alternativas coletivas para a questão da crise econômica e financeira abarca os Estados do Sistema Internacional (SI).

Importa, sim, encontrarmos soluções coletivas, rápidas e verdadeiras. Essa crise é séria demais para que seja administrada apenas por uns poucos países. Seus governos e bancos centrais continuam com a responsabilidade maior na condução do processo, mas como todos os países sofrem as consequências da crise, todos têm o direito de participar das soluções (ROUSSEFF, 2011).

É relevante, na perspectiva da Análise Crítica do Discurso (ACD), entender a forma como os Estados estão inseridos no contexto internacional e como percebem as ações que devem adotar, a fim de obter os resultados esperados, em relação à manutenção de sua posição em nível local e global (FLORES, 2007). Assim, o Brasil intenciona garantir apoio político e coordenado por meio das cooperações quando promove uma maior participação, especialmente dos Estados africanos, que possuem muitas parcerias bilaterais e multilaterais com o Brasil.

2 - Cooperação Sul-Sul:

A ênfase que o Brasil dava às ações de manutenção de paz em seus discursos denota a intenção de fixar a noção de que o Estado brasileiro seria um porta-voz dos Estados pobres e em desenvolvimento e sempre estaria disposto a buscar soluções para os problemas por vias pacíficas, sem conflitos diretos e que seus vizinhos sul-americanos e sul-atlânticos compartilham da mesma percepção.

Dessa forma, Rousseff (2013) afirma que pela perspectiva brasileira:

O problema, porém, transcende o relacionamento bilateral de dois países. Afeta a própria comunidade internacional e dela exige resposta. As tecnologias de telecomunicação e informação não podem ser o novo campo de batalha entre os Estados. Este é o momento de criarmos as condições para evitar que o espaço cibernético seja instrumentalizado como arma de guerra, por meio da espionagem, da sabotagem, dos ataques contra sistemas e infraestruturas de outros países.

A representatividade brasileira perante a relação de cooperação estabelecida com esses Estados torna-se mais evidente nas entrelinhas quando se considera que, segundo a ACD (VAN DIJK, 2012), ao se constituir uma situação comunicativa, deve-se compreender que se trata de uma representação subjetiva e complexa das variadas “propriedades sociais” que podem assumir diferentes graus de relevância dependendo das circunstâncias em que o texto é elaborado.

Assim, indiretamente o Brasil pretendeu assumir uma postura proativa e coordenada quanto a questões diretamente relacionadas à sua soberania e à dos Estados que estão sob sua área de influência na política internacional. “(...) o Brasil apresentará propostas para o estabelecimento de um marco civil multilateral para a governança e uso da internet e de medidas que garantam uma efetiva proteção dos dados que por ela trafegam” (ROUSSEFF, 2013).

CONCLUSÃO

Desde o pós-II Guerra Mundial, os posicionamentos brasileiros no Sistema Internacional têm sido fundamentais para a construção de uma PEB mais autônoma e voltada cada vez mais, para um fortalecimento de ações em âmbito sul-sul, por meio de diversos tipos de cooperação. Mas,

do governo Lula em diante, aumentaram as ações voltadas para registrar a região como cooperativa e de paz, bem como estreitar os laços de várias ordens entre o Estado brasileiro e seus vizinhos do Atlântico Sul.

A partir do referencial teórico que abrangeu a abordagem que diversos autores fizeram dos governos de Lula da Silva (2007-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), foi possível identificar quatro temas que estiveram presentes nesse período e foram considerados como os mais relevantes dentro dos propósitos desta pesquisa “Nova ordem internacional”; “Política Externa Brasileira”; “Cooperação Sul-Sul”; e “Relação Brasil-África”. Estes são eixos em que esses presidentes decidiram moldar uma linguagem discursiva de raciocínio que conduza às percepções de que a manutenção das relações com os Estados do Sul deveria ser priorizada de modo a fortalecer o posicionamento estratégico do Brasil no Sistema Internacional.

Do exame dos estudos desenvolvidos por Teun A. Van Dijk (com destaque para os publicados em 1997, 2003, 2012), foram selecionadas estruturas textuais “Temas”; “Implícitos”; e “Representação do contexto internacional”, aqui consideradas categorias de análise, para a aplicação metodológica da Análise Crítica do Discurso (ACD).

Quanto aos temas, percebeu-se que ambos presidentes mantiveram posturas em favor da manutenção das relações no âmbito sul-sul, por ações de cooperações e estreitamento de vínculos com os Estados sul-americanos e sul-atlânticos, com destaque para os Estados africanos. Na questão africana, em que pese Dilma Rousseff ter buscado manter o continente dentro das atenções do Estado brasileiro, as ações voltadas para a África já não são tão enfáticas quanto no governo Lula da Silva, quando o Atlântico Sul pode ser considerado mais relevante devido a inúmeras visitas realizadas por esse presidente e suas comitivas. Elas buscaram fortalecer a presença do Brasil no continente e possibilitar negociações em diferentes vertentes de cooperação e apoio mútuo, conferindo à “política africana” uma ressignificação dentro da política externa brasileira. A pouca literatura relacionada à percepção de Dilma Rousseff sobre África e Atlântico Sul foi uma das grandes dificuldades para a elaboração deste estudo.

Nesse contexto, há uma menção implícita ao Atlântico sul na forma como certos temas foram insistentemente tratados, como nas citações ao combate à fome e à pobreza, apresentadas nos discursos presidenciais na Assembleia Geral da ONU como essenciais para melhorar os índices sociais e econômicos dos Estados em desenvolvimento, potenciais

parceiros do Brasil, sendo o continente africano, um dos mais atingidos por essas mazelas sociais.

De modo análogo, pode-se perceber a pretensão de tornar seus parceiros mais fortes e expressivos no Sistema Internacional e assim, no que se refere ao Atlântico Sul, garantir que os Estados dessa área oceânica estejam preparados para lidar com as possíveis ameaças à soberania da região.

Na categoria de análise “Implícitos”, foram destacados trechos dos discursos nos quais a temática “Atlântico Sul” pode ser inferida (embora de forma não dita) como núcleo daquelas construções discursivas. Quando se referiam às ações desencadeadas na África e o empenho intenso em ampliar e intensificar cada vez mais os vínculos já estabelecidos, esses presidentes reforçam a prioridade que o continente tem para o Estado brasileiro que não se restringem a questões comerciais ou financeiras, mas também culturais e de identidade. Nessa intencionalidade brasileira de estreitar esses laços, subentende-se o cuidado com a garantia de uma parceria efetiva e fortalecida com os Estados do entorno estratégico do Atlântico Sul.

Quanto à cooperação sul-sul e a política externa brasileira, associadas à necessidade de ampliar cada vez mais as ações externas para os Estados do Sul, os esforços bilaterais e multilaterais foram estimulados e fortalecidos, tendo resultado em ações mais enfáticas no cenário externo por meio do IBAS e da UNASUL.

Na categoria de análise “Representação do contexto internacional”, os elementos-chave “Cooperação sul-sul” e “Política Externa” foram os mais significativos para se constatar nos discursos a tentativa do Brasil em divulgar a importância do estabelecimento de uma nova ordem internacional com uma participação mais igualitária dos Estados, particularmente os pobres e em desenvolvimento. Se parceiros brasileiros, como os Estados africanos adquirirem maior visibilidade, seriam fortalecidas as discussões suscitadas pelo Brasil no Sistema Internacional, como a defesa dos interesses relacionados ao Atlântico Sul e suas inúmeras riquezas.

A Análise Crítica do Discurso (ACD) forneceu ferramental metodológico para a identificação dos fatores contribuintes para o comportamento discursivo da temática “Atlântico Sul” nos discursos do período escolhido, auxiliando na busca por rupturas ou continuidades nas abordagens relacionadas aos temas apontados como repetitivos e que se transformaram em elementos-chaves no processo de análise.

Dessa forma, observou-se continuidade na abordagem dos temas que mencionavam apenas indireta ou implicitamente a temática sul-atlântica, bem como pode-se notar que as construções discursivas levaram em consideração a esfera sócio-cognitiva do grupo diretamente envolvido com os assuntos discutidos pelo Brasil, como é o caso dos Estados africanos. Houve uma intencionalidade de reforçar a relevância do continente africano e do Atlântico Sul dentro das ações desencadeadas pela política externa brasileira, além do esforço na busca de região sul-atlântica cada vez mais cooperativa e articulada para a defesa das suas riquezas.

Conclui-se que esse estudo contribuiu para a elaboração de um novo olhar para a imagem do Atlântico Sul dentro das concepções brasileiras para essa parcela tão relevante do seu entorno.

VIEWS ON THE SOUTH ATLANTIC: THE LULA AND DILMA PERIOD UNDER ANALYSIS OF THEIR UN SPEECHES

ABSTRACT

South Atlantic is the most important strategic area for the deployment of Brazilian naval power and, for economic and geopolitical reasons, this southern oceanic portion is considered a “frontier of opportunities and challenges” when it refers to the projection of Brazil upon the sea. This study aims to identify whether the South Atlantic topic was addressed implicitly or explicitly in the speeches by Lula da Silva (2007-2010)² and Dilma Rousseff (2011-2014), from 2007 to 2014, the so-called forum of the General Assembly UN, and if there was continuity in the approaches. For this purpose, was employed the Analysis Methodology Critical Discourse (ACD) in socio-cognitive perspective of Teun A. Van Dijk (2000) and its textual structures “Themes”, “Implicit” and “Representation of the international context” in addition to the qualitative interpretative research. Through the collection of International Relations of key elements in the theoretical framework, it sought to apply the textual structures of Van Dijk (2003), in order to point at which discursive constructions were made explicit or implicit references to the South Atlantic. And it was found that there was continuity in the treatment of subjects that mentioned only indirectly or implicitly the South Atlantic. **Keywords:** South Atlantic Lula da Silva. Dilma Rousseff. Brazilian foreign policy. Critical Discourse Analysis.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. *Rev. bras. polít. int.*, v. 57, n. 1, p. 5-21, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400101>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

AMORIM, Celso. *Discurso no Debate Geral da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 de ago. 2015.

AMORIM, Celso. A política de defesa de um país pacífico. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18 n. 1 p. 7-15, jan./jun. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Presidência da República, Governo Federal, Brasília, DF. 2008.

BRASIL, Luciana Leão. Michel Pêcheux e a teoria da análise do discurso: desdobramentos importantes para a compreensão de uma tipologia discursiva. *Revista Linguagem, Estudos e Pesquisas*, Campinas, v. 1, n. 01, p. 171-182, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufg.emnuvens.com.br>> Acesso em: 25 ago. 2015.

CHARAUDEAU, P.; MAINGUENEAU, D. *Dicionário de análise do discurso*. São Paulo: Contexto, 2004.

CORRÊA, C. R.; FLÔR, C. R. de A. Jogos de Guerra: instrumentos para a paz. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 20, p. 126-137, 2013.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

FALCONE, Karine. A análise cognitiva do discurso. ANAIS DO EVENTO PG LETRAS 30ANOS, 2006. *Anais...* Recife: Centro de Artes e Comunicação, 2006. v. 1, p. 162-175. Disponível em: <<http://www.pgletras.com.br/Anais-30-Anos/Docs/Artigos/2.%20Pesq%20em%20andamento%20Ling%C3%BC%C3%ADstica/2.8%20Karina%20Falcone.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

FARIA, João Afonso Prado Maia de. A consciência situacional marítima (CSM) e a Marinha do Brasil. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 213-229, jan./jun. 2012.

FLORES, F. I. P. *Ideologia e política externa do Brasil e do México frente às opções de integração regional (1990 – 2006)*. Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2007.

GREGOLIN, Maria do Rosário Valencise. Análise do discurso: lugar de enfrentamentos teóricos. In: Fernandes, C.A.; SANTOS, J.B. (Org). *Teorias Linguísticas: problemáticas contemporâneas*. Uberlândia: EDUFU, 2003, p. 21-34.

JUDICE, Luciano Ponce Carvalho. PIÑON, Charles Pacheco. *A defesa do ouro negro da Amazônia Azul*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015.

MALDIDIÉ, Denise. *A inquietação do discurso (re) ler Michel Pêcheux hoje*. Campinas, SP: Pontes, 2003.

MARQUES, Welisson. *Metodologia de pesquisa em análise do discurso face aos novos suportes midiáticos*. Universidade Federal de Uberlândia, 2011.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo. Análise crítica do discurso: um olhar mais amplo aos contextos sociais. *Gestão Org.* Recife, v. 3, n. 2, p. 124- 138, 2005.

MUTZ, Diana C.; MONDAK, Jeffery J. *Hearing the other side: deliberative versus Participatory Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2006.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. Política Africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? *Rev. Conj. Aust.*, Porto Alegre . v. 6, n. 29 . p. 33-47. abr./mai. 2015. Disponível em: <<http://oaji.net/articles/2015/2137-1439060449.pdf>> Acesso em: 04 jun. 2016.

OLIVEIRA, Lucas Kerr. Implicações da transição energética para a distribuição de poder no sistema internacional do século XXI. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS, 3., 2011. São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, Unicamp; PUC/SP. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2011/lucas_kerr_oliveira.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

ORLANDI E. *Discurso & leitura*. Campinas, SP: Ed. Unicamp, 2001.

PENHA, E. A. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: Edufba, 2011.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura do Debate Geral da 62ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 25 set. 2007. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura do Debate Geral da 63ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 23 set. 2008. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 Ago. 2015.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura do Debate Geral da 64ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 23 set. 2009. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 10 Ago. 2015.

RIBEIRO LUÍS, Camila Cristina. Pensamento Geopolítico brasileiro e a construção do espaço geopolítico sul-atlântico. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 6., 2012. *Anais...* São Paulo, 2012.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso no Debate Geral da 66ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidenta/discursos-da-presidenta>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso no Debate Geral da 67ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidenta/discursos-da-presidenta>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso no Debate Geral da 68ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidenta/discursos-da-presidenta>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. *Discurso no Debate Geral da 69ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidenta/discursos-da-presidenta>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

VAN DIJK, T. Semântica do discurso. In: PEDRO, E. R. (Org.) *Análise crítica do discurso: uma perspectiva sociopolítica e funcional*. Lisboa: Caminho, 1997.

VAN DIJK, T. *Ideology and discourse: a multidisciplinary introduction*. Barcelona: Pompeu Fabra University, 2003.

VAN DIJK, T. *Discurso e Contexto: uma abordagem sociocognitiva*. Trad. R. Ilari. São Paulo: Contexto, 2012.

VAZ, Alcides Costa. O Atlântico Sul e as perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. *Boletim de economia e política internacional*, n. 6, abr./jun., 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110614_boletim_internacional06_cap7.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

VIEGAS FILHO, José. *A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África*. Brasília: FUNAG, 2016. (Curso de Altos Estudos)

WODAK, Ruth. Do que trata a ACD: um resumo de sua história, conceitos importantes e seus desenvolvimentos. *Revista Linguagem em (Dis)curso*, v. 4, p. 01-13, 2004. número especial.

Recebido em: 03/02/2016

Aceito em: 06/03/2017

CATACHRESIS, INTERNATIONAL POLITICS AND MILITARY POWER

Marcos Cardoso dos Santos¹

ABSTRACT

The aim of this paper is to explain how intangible factors interfere with military power employment. In order to achieve this purpose, discourse analysis was brought as a theory and method to understand the exercise of power and politics in military issues. Throughout the article, it was shown that military power matters, but not for all purposes. The division of international politics into issue-structures provides a field to apply discourse analysis and to understand issues related to the use of military power.

Key words: Coercion. Military power. Politics. Discourse Theory.

¹Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Vice-coordenador do Programa de Pós-graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (ESG), email: marsts2011@hotmail.com; mcsantos@esg.br

INTRODUCTION

This article uses Ernesto Laclau and Chantal Mouffe's discourse theory to analyze politics and military power. Why the two concepts and why discourse theory? War is considered by Clausewitz as the continuation of politics by other means. Given this position, it doesn't matter what type of use is being made of military power, politics will continue to be the driving force to war. In turn, military power is also an intriguing issue, sometimes seen as the *ultima ratio* to achieve political goals. Nonetheless, its effectiveness has been debated by the Academy raising questions on whether it's useful for all purposes. Both subjects, nevertheless, are frequently understood with a Realist background as if security issues could be explained only by Realist approaches.

This article restricts its scope to analyze military power in its deterrent and coercive use. It is not concerned with the use of brute force in which military power is used in such a way that the options to the enemy are eliminated and there is no other way but to go to an armed conflict. Another point to consider is that in the deterrent and coercive use of military power, survival is not at stake because if it were the case, all costs would outweigh the fighting waged by the countries involved.

This paper has two goals, which are:

A) To demonstrate that intangible factors interfere with the understanding of power and politics; and

B) To argument that Discourse Theory has greater explanatory power than Contemporary Realism and Neoliberal Institutionalism to analyze the use of military power.

Why those types of concern? First of all, for the most part of Contemporary Realists, States seek to augment their power for granting security. For them, mainly offensive realists and neorealists, power is defined in material terms, discarding any intangible aspect as irrelevant. The post-structuralist approach using discourse as theory and method comes to present a tool capable of analyzing intangible components.

Discourse theory comes out as a way to recognize the value of

intangible factors during the analysis of politics and power. More specifically, this article chose discourse analysis as a tool for understanding the *meaning* given to those topics and the consequences to the way countries understand and wage war nowadays. The concern with *meaning* is due to the fact that for a discourse analyst *meaning* precedes facts; behavior is the result of how people interpret what is ongoing around them. Meaning represents not only reasons for believing but also reasons for acting expressed in an epistemological analysis of knowledge. The theory of discourse used in this article is based on the fact that all the meanings are relational and that to construct a hegemonic discourse, a *nodal point* needs to exist in order to universalize some subject as legitimate. For that reason, this process of hegemony can be compared with rhetorical devices like *catachresis*, a figural term which cannot be substituted by a literal one (for instance: when somebody talks about the *leg of a chair*). Subjects like democracy, justice, peace and people, among others, due to their *emptiness* can be used as *nodal points* to catalyze some ideas around them and then create a hegemonic discourse that starts being considered as natural, normal or as a historical necessity. Thus, *catachresis* is more than a rhetorical device and more than an adornment to language. The fact of naming what is essentially unnamable is what happens in a hegemonic discourse in which the *nodal point*, due to its *emptiness*, can exercise the role of universalizing meanings and making them legitimate. Therefore, the political construction of meanings is essentially *catachrestical*.

A theory is not only a formal model with hypotheses and constructs. It constitutes, first of all, in a simplifier instrument allowing the decision on which factors really matter or not. Theories are not an option. It cannot be said, alleging pragmatism that someone doesn't want to concern with theories, but to stick to the facts. That's impossible. The only way to decide which fact, among millions of possible facts, should be studied in military issues is to adhere to some simplifier instrument that says which facts really matter or not. Pragmatics usually are unaware that they are impregnated of implicit theories and that, for a long time, have seen international politics and the use of military power with bias.

I consider that the epistemological debate is between positivists and interpretists.² Positivists understand that Natural Science laws are akin to Social Science laws. Universal laws in terms of time and space, and

² Interpretist is a term coined by Marsh and Furlong in *Theory and Methods in Political Science* (2002).

without dependence of men are capable to explain what happens in societies. Ontologically, positivists are foundationalists, believing in the independency between subject and object. The interpretists, in turn, believe it does not exist a world out there independent of the observer. The social phenomena exist not naturally, or in a determined way; they are contingent. Their understanding comes from interpretations or meanings attributed to the facts. Therefore, it's not possible to establish causal relations between phenomena that cross time and space. Those distinctions are important because researchers cannot take one position at one time for one project and another on other situations for a different project. These perspectives are not interchangeable because they reflect fundamental different approaches to what Social Science is and how we do it.

The use of military power has been analyzed by Strategic Studies researchers. To defend Strategic Studies doesn't imply a Realism defense. Some elements of Realism would deserve to be kept while others, updated. An aspect, for instance, would be the belief that the main international events can be largely explained by the systemic structure, by which States zeal for their own security. There would be a place for a non-dogmatic Realism to recognize the importance of non-State actors and the impact of values and mental constructs over the State behavior. The Realist tradition describing power as the possession of substantial resources, like richness and military capacity, wouldn't resist to the fact that good military strategies could get considerable political effects using scarce material resources. Strategic Studies are an interdisciplinary activity based on decision processes and on power; its limits, therefore, cannot be restricted to only one academic discipline, such as Realism.

According to Neorealism, countries seek to balance power among them and for this reason they resort to alliances and war to hamper the emergence of a hegemon. The concern with survival is a relevant factor that leads the countries to focus on relative gains in their relations, what practically restrain cooperation between them given that they don't want merely to gain, but to gain more than the other. For some realists, International Relations (IR) are a game of zero sum because the gain of one entails necessarily the loss of the other.

Nevertheless, the assessment of balance of power is not an easy task. Several factors may interfere in this evaluation, making this activity inaccurate. Likewise, some realists warned not to stick to only one aspect of power underestimating the others as this could cause a wrong assessment

of power. There are some aspects that add to power intangible dimensions that go beyond the analysis based on material resources.

Analyzing the relation between factors that interfere in the success of coercion, I understand that States being object of coercive use of power takes into consideration the likely costs and benefits to maintain their resistance. This probabilistic aspect results from the perception or belief by the target State that the threat will be fulfilled. Therefore, the mere possession of material resources cannot be considered as a decisive factor to the triumph of the coercive use of military power. Intangible values like the will of the people from the coercer country to come to blows over the crisis, as well as the history of target countries' reactions in preceding crisis may interfere in the resistance to the use of power.

The reluctance of great powers to use military force in the last five decades arises from the fact that costs, risks and difficulties to apply force are increasing while the benefits diminish. The perception of this practice could lead some countries not to give in before the threat of using military force announced by coercers. This fact would restrain the effectiveness of deterrent and coercive use of military power adding an intangible value to assess State power: the willing to continue fighting even in face of threats.

Hence, in this article, initially will be analyzed Laclau and Mouffe's theory of discourse as an analytical variation inside constructivist approach. Afterwards, the paper will investigate the concept of power and, to achieve this goal, approaches from Contemporary Realism, Neoliberal institutionalism and Discourse Theory will be presented. The use of military power and the interference of intangible factors on it will be discussed by an analysis of the dynamics of coercion, a method of applying military power in the contemporary world.

In order to start the discussion, it's interesting to know the discourse theory developed by Laclau and Mouffe. This approach will be brought as a background to discuss how researchers have used this theory to understand international security issues.

LACLAU AND MOUFFE'S THEORY OF DISCOURSE

Laclau and Mouffe's theory fits in an interpretist epistemological position, being, as well, a tool for analyzing some aspects of the constructivist theory of International Relations. Its convergence with interpretist position is in virtue of its emphasis on meaning, and its affinity

with constructivism is its sociological approach stating that identities are the result of social interactions.

Interpretists oppose to positivists being considered as anti-foundationalists. Interpretists don't believe the relation subject-object is pure. They understand that the way a subject observes the objects is impregnated with idiosyncrasies; the observer carries with himself ideas that were constructed along his life. The observer is not a *tabula rasa* capable of analyzing an object without any external or internal interference (MARSH; FURLONG, 2002).

Wendt's work, *Social Theory of International Politics*, explains the structure of International Relations based on social interaction and shared ideas. Wendt states that "the distribution of capabilities only has the effects on international politics that it does because of the desiring and believing state agents who give it meaning" (WENDT, 2010, P.185). Thus, culture and identity have a crucial role to play in IR understandings. Geertz, writing about culture, makes clear that the way to understand culture is studying the meanings. His position is based on Max Weber's words in which he declares that "man is an animal suspended in webs of significance he himself has spun" (WEBER apud GEERTZ, 1989, p.4). People interpret the environment where they live. Those interpretations frame their behaviors generating social practices. Discourses are considered as the "combination of language and techniques" to maintain the practices. Thus power operates through relationships rather than possession of capabilities and the exercise of power can be understood as "the ability to reconstruct discourses and shape practices" (KLOTZ; LYNCH 2007, 11).

Laclau and Mouffe's theory of discourse has the capability to explain how meaning is given in issues related to politics and power. As such, discourse theory can describe the processes by which a theme becomes hegemonic and hence makes states, people and institutions adopt certain practices. Whereas IR constructivist approach states that identities and culture are the variables that *cause* States behavior in IR system, discourse analysis explains *how* cultures and identities are formed. Therefore, constructivism presents the *why* of some behaviors while discourse theory has the tools to explicate *how* those variables are constructed. Taking Saussure's (1967) position that meanings are relational and not positive, Laclau and Mouffe initiate their theory. To present the theory, two concepts need to be addressed: hegemony and antagonism. Gramsci's concept of hegemony was studied by Laclau and Mouffe

with a linguistic poststructuralist approach. While Gramsci (1999) saw hegemony as the result of relations of production, in this case, knowledge production; Laclau and Mouffe define hegemony as “a kind of contingent intervention required by the crisis or collapse of what would have been a normal historical development (LACLAU; MOUFFE, 2001, p.7)”.

1 - MEANING AS A RELATIONAL QUESTION

Discourse has its roots in a type of analysis addressed not to facts but to their conditions of possibility. According to this approach, the very possibility of perception, thought and action depends on the structuration of a certain meaningful field which pre-exists any factual immediacy (LACLAU, 1993, p.541). Thus, the understanding of reality depends on the discursive field where the subject is inserted.

Laclau states that the linguistic structure is organized based on the principle that in language there are no positive terms³, only differences. To understand the meaning of father it's necessary to know the meaning of words like mother and son. “This purely relational and differential character of linguistic identities means that language constitutes a system in which no element can be defined independently of the others (LACLAU, 1993, p.542)”.

One necessary aspect to proceed discourse analysis is to understand that the poststructuralist approach doesn't emphasize ideas underestimating materiality. Although it doesn't defend that international or regional structure may be explained only by States relative capacity, as believe neo-realists, poststructuralists understand that neither ideas nor materiality have a meaningful presence if analyzed separately. According to Hansen:

A tank, for example, is not simply a material assemblage of metal and rubber but an object of warfare- or peacekeeping- whose material and social production is situated within an abstract discourse of national security (states should be armed to defend themselves) as well as a specific, local one (we have been threatened by Soviet forces in the past and we have no reason to believe they have changed their military doctrine and conception of themselves as an expansive power) (HANSEN, p.22).

³ Positive term is an expression criticized by Ferdinand de Saussure. It reflects the belief that the meaning of a sign can be achieved independently of the linguistic system in which it is inserted.

Burity, discussing materiality and objectivity within Laclau approach, states that the access to reality is mediated by the symbolic. In this sense, there wouldn't be pure and simply a wall against which somebody could hit, but what could be posed, in discourse analysis, would be the meaning that was constructed: "[...] what makes this object a classroom wall or a prison wall is the system of meaning production that is inseparable of the physical reality of this object (BURITY, p.62). Therefore, adopting a discursive approach doesn't mean that materiality is not important, or that the law of gravity is only an idea, or that somebody cannot feel the materiality of a punched fist. Rather, the point is that:

Newtonian laws can be viewed as a mathematics and physics discourse, which offered a very different construction of the meaning of falling objects than had previously been articulated, and that this discourse was both situated within and helped reinforce the growth of a particular form of positivist, mathematical, and experiential knowledge that differentiated itself from earlier religious and philosophical discourses (HANSEN, p.22).

The use of discourse analysis in International Security Studies has been criticized, mainly due to the Realist emphasis on materiality. Weldes explains that the critics to constructivist approach when listening to expressions like *social construction of soviet threat* understand that the Soviet Union didn't represent, in fact, a threat, but it was a simple construction. Nonetheless, to state that something is socially constructed doesn't mean it does not exist. It cannot be denied that nuclear power exists and its use is capable of killing millions of people. Nevertheless, constructivism, and even poststructuralist are interested on how somebody shares positions like:

[...] the United States are threatened by Russian, but not British, nuclear weapons; [...] Americans are likely to be more afraid of Paquistani than of British nuclear weapons. [...] It is this discursive constitution of the threat represented by nuclear weapons that we refer to as "construction", and it means not that the weapons have been made up but that their meaning has been molded in discourse (WELDES et al 1999, p.12).

Examining the 1962 missile crisis, Weldes argued that it had not been produced in virtue of materiality, i.e. the presence of over 40 Soviet missiles in Cuba, but, rather, by the United States concern to maintain their identity unscathed. In terms of military capacity, the addition of 40 Soviet missiles was insignificant before the United States nuclear power. McNamara, for instance, declared:

What difference would the extra 40 [Soviet missiles] have made to the overall balance? If my memory serves me correctly, we had some five thousand nuclear warheads as against their three hundred. Can anyone seriously tell me that their having 340 would have made any difference? The military balance wasn't changed. I didn't believe it then, and I don't believe it now (MCNAMARA apud WELDES, p.40).

Weldes understands, therefore, that the crisis was constructed around the discursively formed identity of the United States as the guardian of freedom and democracy in the Western World (WELDES, p.42).

In discourse analysis all identities are established related to differences:

Any identity, whether of an individual, a state, or some other social group, is always established in relation to a series of differences that have become socially recognized. These differences are essential to its being. If they did not coexist as differences, it would not exist in its distinctness and solidity (CONNOLLY apud WELDES et al., 1999, p.11).

Taking this point of view, it's possible to show Laclau and Mouffe's concepts of subject and identity. As said before, Ferdinand de Saussure (1967) linguistic theory was used by Laclau and Mouffe to elaborate their discourse theory. They, like Saussure, understood that meaning is relational. Consequently, identities are also relational. The relation between subjects is characterized by *Otherness*. Differently from an essentialist approach, the authors highlight accident and contingent as the main issues to be addressed while studying identity in lieu of essence. Essence, according to Silvia Dapía, is defined as "[T]he set of properties

or features of an object that we identify when we provide a complete and accurate definition of that object" (DAPÍA, 2000).

Accident, on the other hand, refers to the properties, features, or events that characterize an object but whose presence or occurrence is not viewed as necessary for the constitution of the object as such (DAPÍA, 2000). Being relational, identities cannot be meaningful without the other, thus the accident, not the essence, is considered as the necessary condition of possibility for the existence of the object, as such. Hence, Laclau and Mouffe follow Derrida, considering the outside no longer as accidental, but rather as *constitutive*. When the outside begins to negate the entity's identity and questioning its very existence, the relation between the entity and its *constitutive outside* becomes the site of a struggle leading to Laclau and Mouffe's theoretical principle of antagonism (LACLAU; MOUFFE, 2001, p.127-134).

2 - ANTAGONISM, HEGEMONY AND IDENTITY

To go on with discourse analysis explanation, it will be presented the following concepts: articulation, antagonism, logic of equivalence, logic of difference, and hegemony.

To start with the definitions of those terms, the concepts developed in *Hegemony and Socialist Strategy: towards a Radical Democratic Politics* (HSS) are necessary to continue the explanations:

[...] any practice establishing a relation among elements such that their identity is modified as a result of the articulatory practice. The structured totality resulting from the articulatory practice, we will call discourse. The differential positions, insofar as they appear articulated within a discourse, we will call moments. By contrast, we will call element any difference that is not discursively articulated (LACLAU; MOUFFE, 2001, p.105).

In order for identity to exist, it needs to result from the articulatory practice. From the time an element is articulated, it loses its *floating* characteristic and becomes a moment. The structure that comes from those articulations is called discourse. But identity is never complete; there is always a *lack* inside it, that's why society is impossible in Laclau and Mouffe's discourse theory. "If the social does not manage to fix itself in the intelligible and instituted forms of a society, the social only exists, however,

as an effort to construct that impossible object” (LACLAU; MOUFFE, 2001, p.112). The fixation of meaning is never complete; that’s the reason identity has a *lack* inside itself. Due to this partial fixation of meaning, society is impossible. (LACLAU, 2007, p.35).

Nodal points are “privileged discursive points” capable of fixing partially the meanings around them (LACLAU; MOUFFE, 2001, p.112). Chain of equivalences can be better understood after knowing the concepts of logic of equivalence and difference.

[...] logic of equivalence is a logic of simplification of the political space, while the logic of difference is a logic of its expansion and increasing complexity. [...] the logic of difference tends to expand the syntagmatic pole of language, the number of positions that can enter into a relation of combination and hence of continuity with one another; while the logic of equivalence expands the paradigmatic pole- that is, the elements that can be substituted for one another- thereby reducing the number of positions which can possibly be combined (LACLAU; MOUFFE, 2001, p.130).

The logic of equivalence capacity to simplify the political space is in virtue of the fact that the differences concentrate under a reference point, a nodal point, a general equivalent. In a chain of equivalence composed by a, b, and c, such elements are equivalent “with regard to something identical underlying them all” (HERSCHINGER, 2011, p.22). The logic of equivalence establishes practices by drawing frontiers, dividing the discursive space into two antagonistic camps- the good versus the bad, the Self versus the Other: the evil, barbaric terrorist/drug abusers versus the good citizens/ the civilized international community (HERSCHINGER, 2011, p.23).

Hegemony is a process by which certain meanings are fixed and, since then, seen as *natural* or *necessary*. Due to antagonisms between discourses, other meanings may show up in opposition to those then existing in an anti-hegemonic process. Hegemony, therefore, is considered a “kind of contingent intervention required by the crisis or collapse of what would have been a *normal* historical development (LACLAU; MOUFFE, 2001, p.7). According to the Essex School, hegemony is the “dichotomization of a discursive space by conferring a particular meaning

upon antagonistic poles (HERSCHINGER, 2011, p.23).

Identity is considered as “subject positions” taken in certain discourses (LACLAU; MOUFFE, 2001, p.115). When somebody takes a decision, he is revealing his subject position and so, his identity. Identity is less about “who we are” or “where we came from”, however, it’s much more about “what we might become”, “how we have been presented” and “how we might present ourselves” (HERSCHINGER, 2011, p.25).

This brief exposition of Laclau’s discourse theory does not aim to give a full explanation of his thoughts. Nevertheless, those fundamental premises are capable to provide a background to compare how theories of IR conceptualize power and politics.

POWER AND POLITICS: CONTEMPORARY REALISM, NEOLIBERALISM AND DISCOURSE THEORY APPROACHES.

According to Taliaferro there are two strands in contemporary realism: offensive realism and defensive realism. Mearsheimer’s approach can be considered as offensive realism whereas Taliaferro’s position as defensive realism. For defensive realism, although the international system is anarchic and confrontational it doesn’t imply that States always seek relative gains. On the other hand, offensive realism purports that anarchy and security dilemma will always lead States to seek expansionist foreign policies as a way to guarantee their survival (TALIAFERRO, 2001).

For explaining Contemporary Realism this paper will focus not only on defensive and offensive realism. Neorealism will be analyzed in order to give a comprehensive explanation about the Realist tradition.

1 - NEOREALISM

The concept of power brought by Waltz and Mearsheimer, opposes to the North American classic definition: “A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do (DAHL, 1957, p.202-203)”. According to Waltz, power has to be defined in terms of material resources and not by results arising from its use. Therefore, Dahl’s definition doesn’t fit political requirements because it conceptualizes power as a cause, confusing process with results. Power would be a cause among others which cannot be isolated. Measuring power by the achievement of results leaves aside unforeseen effects,

neglecting much of the political aspect of the analysis. Power constitutes the means and the result of its use is uncertain. For Waltz, a subject is powerful as far as it affects others more than is affected. He mentions the words of the Canadian Prime Minister about the relation between Canada and the United States by saying that “it’s like sleeping with an elephant, independently on how friendly and humorous is the animal (WALTZ ,1988, p.280-281)”. About military power specifically, Waltz states that it’s important, but not for all purposes, presenting the Vietnam War as a clear demonstration on the limits of military power (WALTZ, 1988, p.277).

It’s important to emphasize that Dahl’s concept of power is not the only to foster debates. For example, Hart presents three concepts framing Dahl’s position as *control over actors* and the Realist Scholl as *control over resources*. Resources to Hart, however, may be both tangible and intangible, what puts him in a different position from the Realists (HART, 1976, p.289-291).

Nonetheless, Morgenthau declares that some mistakes are committed when evaluating State power. One of them is to attribute importance to only one factor. He discusses about the trust on military power, considered in terms of quantity and quality of men and equipment, stating that militarism underestimates the intangible characteristic of power. Without those intangible elements a powerful Nation could threaten other States, or dominate them by an overwhelming force, but it couldn’t govern what was conquered by, and it wouldn’t obtain the willing acceptance of its government. Morgenthau compares the failures of Sparta, Germany and Japan with the success of the Roman and British politics. Since the beginning of the modern State system in the XV Century, any Nation has got to impose its will over the rest of the world using only its material strength (MORGENTHAU, 1986, p.203-205).

2 - REALISM: DEFENSIVE AND OFFENSIVE

Mearsheimer defines power basing largely on military terms due to the emphasis that offensive Realism gives to strength. For him, military power is based on the size and on the strength of a State Army and on the support given by Air and Naval forces to this Army. For measuring power, Mearsheimer resorts to quantify the population and the richness of a country. His richness analysis is not based on the Gross National Product, but on the level of industrialization, for highly industrialized countries usually have reserves of richness to spend on defense, differently of semi- industrialized.

He considers, also, that only States with advanced industries are capable of producing large quantities of sophisticated weapons necessary to military survival in war (MEARSHEIMER, 2001, p.56-57).

About the definition of power based on results, Mearsheimer states that by Dahl's concept, the most powerful State would be the one that prevailed in a dispute. Although he agrees that intangible factors may represent the success of a war, he presents three reasons for opting to assess power on material resources. Firstly, to focus on results makes balance of power evaluation almost impossible before a conflict, for the balance only could be determined after knowing the winner. As a second argument, Mearsheimer says that the assessment of power by results may lead to inappropriate conclusion as, for instance, to state that in the Vietnam War, The United States were less powerful than North Vietnam. And in third place, such approach confuses one of the most interesting aspects of International Relations, i.e. how power, that constitutes a means, affects political results that are the end. Nevertheless, there would be little to say about it if power and results were indistinct, there wouldn't be any difference between means and ends (MEARSHEIMER, 2001, p.59-60).

Taliaferro, a defensive realist, brings out the same neorealist concept of power. Nonetheless, he believes that intangible factors like misperception and risk aversion may be considered as variables that interfere with the way States promote their foreign policies (TALIAFERRO, 2001). This position seems like constructivist approach on identities. According to Wendt (2001), some identities are considered as pre-social, not being explainable as relational (Self and Other), like in the discourse theory epistemology (HANSEN, 2006, p.24).

3 - INSTITUTIONAL NEOLIBERALISM

Keohane disagrees with Mearsheimer's and Waltz's positions about not relating power to results. Keohane criticizes Waltz for not accepting Dahl's definition of power in terms of causality. Speaking about results, Waltz says that "power is one cause among others from which it cannot be isolated (WALTZ, 1988)". Keohane argues that such position doesn't allow falsifying this power theory, according to the epistemology of Karl Popper and Imre Lakatos, since anyone can claim that other factors not presented a priori, could have affected the outcome. Moreover, Keohane believes that the definition of Waltz, "to affect others more than they affect

you”, can result in the absurdity of assigning full power to the person or government that is less responsive to an external stimulus, regardless of their abilities to achieve their purposes (KEOHANE, 1989, p.69). A country that, theoretically, was isolated from the international system, even without having considerable richness, could be deemed powerful.

Being power in the heart of the Realist theory, Keohane exposes in his theory critics to the postulate of fungibility of power, starting from the classical Realist definition of power resources: population, geography and economics, in which military resources have their relevance. According to Realist theory there is a division of themes in International Politics, whereby come the ideas of high and low politics. Subjects related to security and war are in the frame of high politics whilst commercial relations, environment and Human Rights are characterized as low politics. State power is measured in a general way, supposing fungibility among the power resources. States with reasonable industrial production are, or may become, military powerful States (KEOHANE, 2001).

However, does international system have a simple structure, as explains neorealism, or does International Politics address several topics and for each topic there's a specific structure? Keohane states that even Waltz is ambiguous when he declares that military force is a decisive factor in International Politics: “differences in strength do matter, although not for every conceivable purpose”; “military power no longer brings political control, but then it never did” (WALTZ apud KEOHANE, 1989, p.54).

The Realist approach about fungibility of power would be able to foresee that when conflicts happen between Great Powers and smaller States, the Great Powers should prevail. However, it has not been North American experience in the last two decades, in Keohane's conception. He claims that the United States lost the Vietnam War and was for over a year unable to assure the return of its diplomats held hostages in Iran (KEOHANE, 2001).

According to Keohane, the International Politics has some characteristics that interfere with power conception. He states that there are multiple channels in International Politics that result in interstate, trans-governmental and transnational relations. In this complex interdependence, the actors that operate in these channels are important not because of their activities in pursuit of their own interests, but also because they act as transmission belts making government policies in several countries more sensitive to each other (KEOHANE, 2001, p.22).

Keohane points out *issue-structure* theories. These theories would explain better international reality in which military force, though still important, couldn't be considered on the top of power resources hierarchy (KEOHANE, 1989, p.55). Keohane is based on Kissinger's words describing the situation in 1975:

[...] progress in dealing with the traditional agenda is no longer enough. A new and unprecedented kind of issue has emerged. The problems of energy, resources, environment, population, the uses of space and the seas now rank with questions of military security, ideology and territorial rivalry which have traditionally made up the diplomatic agenda (KISSINGER apud KEOHANE, 2001, p.23).

Macedo, also, emphasizes the *issue-structure* theory in his comments:

Indeed, Japan is a much more important player than Israel to the world financial stability, but this is far more relevant than that for peace in the Middle East. This change of thinking entails that the international system should have several structures, perhaps one for each theme on the international agenda (MACEDO, 2002, p.115).

Each topic on the international agenda would have an *issue-structure* in which countries would possess certain level of vulnerability. Vulnerability refers to the capacity of a State to impose the rules of the game, the clause *ceteris paribus* in some topic of the international agenda. Before a set of rules that leads certain player to a disadvantageous situation, it's likely that the player will attempt to change the rules, if the costs are reasonable. Vulnerability applies to sociopolitical as well as to political-economic relationships (KEOHANE, 200, p.13-16).

Given those theoretical aspects from Contemporary Realism and Institutional Neoliberalism, it's relevant to understand how discourse theory can explain the use of military power.

THE EMPLOYMENT OF MILITARY POWER SEEN BY THE DYNAMICS OF COERCION

1 - THE DYNAMICS OF COERCION

Thomas Schelling presented a theory about coercion during the Cold War. In his work he made clear the difference between applying the brute force and the coercive use of military power:

There is a difference between taking what you want and making someone give it to you, between fending off assault and making someone afraid to assault you, between holding what people are trying to take and making them afraid to take it, between losing what someone can forcibly take and giving it up to avoid risk of damage. It is the difference between defense and deterrence, between brute force and intimidation, between conquest and blackmail, between action and threats (SCHELLING, 1966, p.2).

Schelling's approach is based on game theory. Therefore, there is an emphasis on the interaction between the actors involved, what brings the dynamic aspect to his theory. Some authors say that his ideas were the cause of failure in the operations perpetrated by the United States during the Vietnam War vis-à-vis his defense of the threat of escalating risk against the enemy (SCHELLING, 1966, p.99). Such aspect was perceived in Operation Rolling Thunder, when the US made progressive attacks over several targets expecting that North Vietnam, acting as a rational actor, got into conclusion that the benefits to continue to fight for the conquest of the south wouldn't compensate the costs and the risks of the attacks escalation. The critics to this strategy was that the time lapse between the operations, characteristic of a risk escalation, gave sufficient time to Vietcong recover their supplies and the willingness to go on fighting (PAPE, 1996, p.184-187).

Byman and Waxman define coercion as:

[...] the use of threatened force, and at times the limited use of actual force to back up the threat, to induce an adversary to behave differently than it otherwise

would. In short, coercion is about manipulating an adversary's policy choices and decision making. [...] In virtually any military crisis, both parties (or more) will attempt to coerce each other (BYMAN; WAXMAN, 2002, p.30).

Coercion doesn't mean destruction. Strategies of coercion are more successful when threats don't need to be carried out. Although usually some destruction makes part of coercion, its success occurs when the adversary gives in while yet has power to resist. Coercion can be better understood in contrast to brute force: "[...] brute force succeeds when it is used, whereas the power to hurt is most successful when held in reserve. It is the threat of damage, or of more damage to come, that can make someone yield or comply (SCHELLING, 1966, p.3)".

Robert Pape states that coercion seeks to change the behavior of States that still have the capacity for a military organized violence (PAPE, 1996, 13). Coercion, as well as deterrence, aims to affect the behavior of an opponent by the manipulation of costs and benefits. Deterrence, however, aims to persuade a State not to initiate a specific action due to the fact that perceived benefits don't offset the costs and risks estimated. Coercion is about persuading an opponent to stop a current action or start a new course of action changing his calculus of costs and benefits. Pape presents the following equation to describe the logic of coercion: $R = B p(B) - C p(C)$ in which R = value of resistance; B = potential benefits of resistance; $p(B)$ = probability of attaining benefits by continued resistance; C = potential costs of resistance; $p(C)$ = probability of suffering costs. For both benefits and costs, one has to take into consideration the likelihood they will occur. Pape adds that the credibility that the damage will be imposed is the minimum that could be required for a successful coercion (PAPE, 1996, p.17). Thus, it's added to the equation an intangible element: the belief that the damage will be imposed.

According to Pape, there are two types of coercion, by punishment and by denial. The first seeks to reach the civilian population directly or indirectly, or even the destruction of military personnel in large numbers. The second aims to deny to the military adversaries the means to continue the conflict, thwarting the fulfillment of political objectives. After analyzing several international conflicts, Pape stresses that the coercive use of military power as punishment rarely works (PAPE, 1996, p.12-13). Mearscheimer presents the same concepts that Pape, however he names them as

deterrence based on punishment or denial (MEARSCHEIMER, 1983, p.14).

After the Cold War, academic debates about coercion changed their focus from the employment of nuclear threat to the use of air power and economic sanctions as tools of coercion. The shortcomings of the US using coercive power in North Vietnam, of Russia in Chechnya and of Israel in Lebanon have raised the question on the real meaning of power. Many of the military resources the US and other Great Powers possess are of little or no utility when on conflict negotiation tables. Willingness and credibility have as much or more importance than balance of power. There are certain weaknesses that emerge in the dynamic of coercion and that have been exploited by the weaker (BYMAN; WAXMAN, 2002, p.31-32).

In deciding the coercive use of military power, the US, for instance, face some challenges. Among the ones cited by Byman are restrictions to the use of force that come from domestic politics, limitations imposed by alliance partners and difficulties related to humanitarian intervention (BYMAN; WAXMAN, 2002, p.20). All of those limitations have to be taken into consideration during the strategic military planning. Nonetheless, they aren't measurable material elements, though they have great implications for the conduct of military campaign and for the evaluation of relative power. Thus, how is discourse theory capable of providing the tools to analyze intangible factors in politics as well as in power evaluation?

2 - DISCOURSE THEORY AND THE EMPLOYMENT OF MILITARY POWER

According to the points presented, more than materiality, what matters when analyzing power and politics are the meanings given to them by countries facing certain issues. The identities of players in the international system interfere with the way they relate with each other. The belief on fungibility of power ignores the complexity and fragmentation of politics nowadays. In this paper, the military power is analyzed in the context of Keohane's *issue-structure* theory.

As previously discussed, identities are understood as subject positions inside discourses. They result from the antagonism between them as identity is relational and not positive (having a meaning in itself). Identities are not given a *priori*, but are constructed by interaction among States. Moreover, for each theme of the international agenda States have a specific subject position. From this point of view, politics and power will

depend on the discourses they are embedded at some moment of history. Military power matters but not to solve all the issues in the international system. Besides that, it should be emphasized that intangible factors are relevant for the employment of military power. Target countries need to *believe* that the coercer is capable and *willing* to use his power (BYMAN ; WAXMAN, 2002). Therefore, the understanding of military power use has to take into consideration the discourses that are antagonizing each other in certain military issues. The discourse analyst shall research the identities of the States or political institutions involved in the issue. Many authors have used discourse analysis to study international security. Barry Buzan, for instance, presents his theory of securitization:

The way to study securitization is to study discourse and political constellations: When does an argument with this particular rhetorical and semiotic structure achieve sufficient effect to make an audience tolerate violations of rules that would otherwise have to be obeyed? If by means of an argument about the priority and urgency of an existential threat the securitizing actor has managed to break free of procedures or rules he or she would otherwise be bound by, we are witnessing a case of securitization (BUZAN; HANSEN, 2010, p.214).

Securitization is the way the States find to turn certain issues a threat to their survival. That's a political act in the sense that this "discourse" legitimates the use of power, mainly the military, to the point of considering as tolerable the breaking of norms. In the securitization theory, there are three main components: the securitizing actor, the audience, the referent subject and the referent object. Securitizing actor, in general, is a State authority that is assisted by a political elite that takes part in the security decision process, which is identified in the theory as audience. The referent object is the target that is threatened and needs to be protected, and the referent subject is the actor that threatens the target State (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

In the use of military power, both audiences in the coercer and target State, have discourses in which they are embedded and that can interfere with the perception and willingness to fight or resist coercion. The discourse analyst, therefore, needs to find out the nodal points and the chains of equivalence/difference in order to explain how subject positions

are taken and, in this way, State identities are formed. Hence, discourse analysis is relevant to understand threat perceptions as well as political elites and population's willingness to fight.

The points about the understanding of politics and power by Contemporary realism, Neoliberal Institutionalism and Discourse Analysis were presented. The dynamics of coercion and the use of military power were analyzed through the lenses of discourse theory. Therefore it's relevant to finish this paper reviewing the main topics here discussed.

CONCLUSION

Politics and power are social constructions, in the sense that the intangible factors related to them bring about the meanings by which countries interpret and behave in the international system.

Material factors are not enough to explain how and why States take decisions about the issues debated in the international agenda. Discourse theory, following a poststructuralist approach, emphasizes how meanings interfere with the way international players conduct themselves in the international arena. Some realists have conceded that their theory's explanatory power cannot be achieved only by analyzing material resources. Defensive realism opens an opportunity to use discourse theory when it considers other intangible factors like misperception and risk aversion as variables that influence State's foreign policies.

Discourse theory has a greater explainable capacity due to the fact that it allows the explanations of not only the formation of results' causal chain but also of how identities are created molding States' interests and behaviors. By the way, this point differentiates discourse theory from classical constructivism.

Hence, discovering how hegemonic discourses are constructed to securitize certain issues, or to convince audiences in the international arena about the legitimacy of some arguments, is essential to understand International Politics.

CATACRESE, POLÍTICA INTERNACIONAL E PODER MILITAR

RESUMO

O objetivo deste artigo é explicar como fatores intangíveis interferem no emprego do poder militar. Para atingir este propósito, a análise do discurso foi trazida como teoria e método para entender o exercício do poder e da política em questões militares. Durante o artigo foi mostrado que o poder militar importa, mas não para todos os propósitos. A divisão da política internacional em estruturas de temas fornece um campo para aplicação da análise do discurso e para compreender questões relacionadas ao emprego do poder militar.

Palavras chaves: Coerção. Poder militar. Política. Teoria do discurso.

REFERENCES

BACON, Francis. *Novum Organum*. New York: P. F. Collier, 1902. Available on: <http://files.libertyfund.org/files/1432/Bacon_0415_EBk_v5.pdf>.

Accessed on: 8 April, 2010.

BAYLIS, John; SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics: an introduction to international relations*. United States: Oxford University Press, 2001.

BAYLIS, John; WIRTZ, James J.; GRAY, Colin S.; COHEN, Eliot. *Strategy in the Contemporary World: an introduction to strategic studies*. United States: Oxford University Press, 2007.

BURITY, Joanildo Albuquerque. Discurso, política e sujeito na teoria da hegemonia de Ernesto Laclau. In: MENDONÇA, Daniel de; RODRIGUES, Léo Peixoto (Org). *Pós-Estruturalismo e Teoria do Discurso: em torno de Ernesto Laclau*. Rio Grande do Sul: EDIPUCRS-Editora Universitária da PUCRS, 2014.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *The Evolution of International Security Studies*. United States: Cambridge University Press, 2010.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne-Rienner, 1998.

BYMAN, Daniel; WAXMAN, Matthew. *The Dynamics of Coercion: american foreign policy and the limits of military might*. United States: Cambridge University Press, 2002.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. 2 ed. Brasil: Martins Fontes, 1996.

CREVELD, Martin Van. *The transformation of war*. United States: The Free Press, 1991.

DAHL, Robert A. The concept of Power. *Behavioral Science*, United States, v. 2, n.3, 1957, p. 201.

DAPÍA, Silvia G. Logics of Antagonism, of Difference, and of the Limit: questions of cultural identity in Latin American Cultural Studies. *Diálogos Latinoamericanos*, Denmark, n.1, 2000, p. 9-32.

GEACH, Peter. Argumentar de dar razões. In: *Razão e Argumentação*. Brasil: Penso, 2013.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. Brasil: LTC- Livros Técnicos e Científicos Editora S. A.,1989.

GRAMSCI, Antonio. *Selections from the prison notebooks*. United Kingdom: Elecbook, 1999.

HANSEN, Lene. *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. United States: Routledge, 2006.

HART, Jeffrey. Three approaches to the measurement of power in International Relations. *International Organization Foundation*, United States, v. 30, n.2, 1976, p. 289-305.

HERSCHINGER, Eva. *Constructing global enemies: hegemony and identity in international discourses on terrorism and drug prohibition*. United States: Routledge, 2011.

KEOHANE, Robert O. *International Institutions and State Power: essays in international relations theory*. United States: Westview Press, 1989.

KLOTZ, Audie; LYNCH, Cecelia. *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. United States: M E Sharpe, 2007.

LACLAU, Ernesto. Discourse. In: R. Goodin e P. Pettit (Ed.), *The Blackwell Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell, 1993.

LACLAU, Ernesto. *Emancipation(s)*. United States: Verso, 2007.

LACLAU, Ernesto. *On Populist Reason*. United States: Verso, 2005.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics*. United States: Verso, 2001.

MARSH, David; FURLONG, Paul. A skin, not a sweater: ontology and epistemology in Political Science. In: MARSH, David; STOCKER, Gerry (Ed.). *Theory and Methods in Political Science*. United States: Palgrave Macmillan, 2002.

MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. United States: W. W. Norton & Company, 2001.

MEARSHEIMER, John J. *Conventional Deterrence*. United States: Cornell University Press, 1983.

MORGENTHAU, Hans J. *Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

ORMNE, John. The Utility of Force in World of Scarcity. *International Security*, United States, v. 22, n. 3, 1997.

PAPE, Robert Anthony. *Bombing to win: air power and coercion in war*. United States: Cornell University Press, 1996.

SAUSSURE, Ferdinand de. *Cours de Linguistique Générale*. Paris:Éditions Payot et Rivages, 1967.

SCHIMITT, Carl. *Forms of Modern Imperialism in International Law*. In: Stephen Legg (Ed). *Spatiality, Sovereignty and Carl Schmitt: Geography of the Nomos*. United Kingdom: Routledge, 2011, p. 44.

SNYDER, Jack. *Myths of Empire: Domestic politics and International Ambition*. United States: Cornell University Press, 1991.

TALIAFERRO, Jeffrey W. *Security seeking under anarchy: Defensive realism revisited*. *International Security*, v. 25, n. 3, winter 2001, p. 128- 161.

WALTZ, Kenneth N. *Teoría de La Política Internacional*. Argentina, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

WELDES, Jutta; LAFFEY, Mark; GUSTERSON, Hugh; DUVALL, Raymond. *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the production of danger*. United States: University of Minnesota Press, 1999.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. United States: Cambridge University Press, 2010.

Recebido em: 19/06/2016

Aceito em: 06/03/2017

A DIMENSÃO GEOPOLÍTICA DA EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DURANTE A RESTAURAÇÃO MEIJI (1868-1912)¹

Eduardo Crespo²

Marcus Cardoso Santiago³

Numa Mazat⁴

RESUMO

O período de industrialização acelerada do Japão conhecido como Restauração Meiji (1868-1912) é geralmente explicado pela literatura heterodoxa como o resultado de fenômenos internos. Porém, elementos geopolíticos desempenharam um papel fundamental na implementação do novo modelo de desenvolvimento japonês. Neste sentido, a decadência da China e do resto da Ásia no mesmo período raramente é analisada conjuntamente com o sucesso japonês. A Restauração Meiji e o fracasso chinês devem ser considerados como diferentes respostas aos avanços e humilhações impostas pelas potências ocidentais. Entre estas se destacam as guerras do ópio na China e os tratados desiguais de comércio, impostos a vários países asiáticos, como ao Japão, após a chegada do comandante Perry nas costas nipônicas. Confrontada com a expansão ocidental na Ásia Oriental, a modernização impulsionada pela Restauração Meiji refletia a necessidade de preservar a segurança nacional, e era um pré-requisito para o país participar na competição imperialista pelo controle da Ásia. Nesse sentido, a aliança anglo-japonesa, assinada em 1902, visava proteger e expandir os benefícios econômicos mútuos e desempenhou um papel fundamental para o desenvolvimento japonês no início do século XX. Na China, ao contrário, a somatória de conflitos internos e agressões externas impediu uma evolução equivalente. **Palavras-chave:** Japão. Restauração Meiji. Grande Jogo. Imperialismo.

¹ Os autores gostariam de agradecer pareceristas anônimos por suas valiosas observações.

² Professor adjunto (UFRJ). Membro do Grupo de Economia Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: ecres70@yahoo.com.ar

³ Economista, BNDES, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: marcussan22@yahoo.com

⁴ Professor adjunto (IE/UFRJ). Membro do Grupo de Economia Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: numamazat@ie.ufrj.br

INTRODUÇÃO

No final do século XIX, tanto no Japão quanto na China, imperava entre as elites dominantes a idéia de que se deveria enriquecer o país para fortalecer a defesa da nação. O desenvolvimento das riquezas materiais era visto como uma condição imprescindível para garantir a unidade nacional e preservar a existência de ambos os Impérios milenários frente à crescente agressão ocidental.

Contudo, se ambos os países reconheceram esta verdade, por que os resultados no Japão e na China foram tão diferentes? Por que um país que sempre integrou a periferia da China, como o Japão, foi bem sucedido no seu processo de desenvolvimento, e a própria China, o 'Império do Centro', a civilização que por séculos foi a mais rica em termos materiais e culturais acabou finalmente no caos, em uma desagregação nacional e em um contínuo estado de guerra civil que perdurou por mais de um século? Ou, em outros termos, por que o centro da 'economia mundo' asiática precisou de mais de um século para iniciar aquilo que o Japão conseguiu em poucos anos?

Estas perguntas nas últimas décadas vêm sendo levantadas por historiadores, economistas especializados em desenvolvimento e especialistas em relações internacionais. A resposta talvez não possa ser desenvolvida nas dimensões de um artigo. Entretanto, para nos aproximarmos de uma explicação satisfatória é necessário estudar a história da Ásia a partir de uma perspectiva internacional e sistêmica e não exclusivamente nacional. Para se entender a diferente evolução destes Impérios, deve ser estudada a forma como as agressões e desafios ocidentais impactaram e/ou foram aproveitados em ambas as sociedades. Além disso, é imprescindível entender o papel que desempenhou no Japão, ao contrário da China, a concentração do poder nas mãos de um Estado nacional unificado e expansivo fruto de uma revolução.

Para tratar do tema, além desta introdução e da seção de conclusão, o artigo está dividido em cinco seções. Na primeira seção, apresentamos uma breve descrição das condições geopolíticas asiáticas do século XIX, e analisamos a forma como estas condições impactaram o Japão e a China. Na segunda seção, avaliamos as respostas destes países aos desafios tanto internos quanto externos. Na terceira seção, realizamos uma breve apresentação da macroeconomia na era Meiji. Na quarta seção,

oferecemos uma resumida apresentação das finanças asiáticas da era Meiji e das condições que permitiram a entrada do Japão no padrão ouro-libra esterlina. Na quinta seção, discutimos o contexto geopolítico da Aliança Anglo-Japonesa e seu impacto na economia e no projeto expansivo japonês.

BREVE RESENHA SOBRE A GEOPOLÍTICA ASIÁTICA DO SÉCULO XIX

AS GUERRAS DO ÓPIO NA CHINA

O avanço das potências ocidentais sobre a Ásia teve dois acontecimentos fundamentais, a saber: a conquista da Índia pela Grã Bretanha na segunda metade do século XVIII e o avanço da Rússia sobre o sul, o oeste e o centro da Ásia na virada para o século XIX. A partir destes fatos, os principais Estados ocidentais da época começaram uma corrida pelo controle do continente. O principal episódio desta história na Ásia foi a Primeira Guerra do Ópio entre a Grã Bretanha e a China. Esta última, até então um Império intocável para as potências ocidentais, era historicamente o centro político, militar e comercial da região asiática e uma sociedade relativamente fechada aos estrangeiros e por isto hostil a manter relações comerciais com estes. Os ingleses e holandeses, por exemplo, tinham tentado várias vezes estabelecer relações comerciais com o Império Chinês, porém sem sucesso⁵. Até a entrada do ópio na China, o balanço comercial chinês com a Grã Bretanha era superavitário por conta da difusão do consumo de chá na população inglesa. Por sua vez, a Grã Bretanha sofria uma crescente concorrência dos comerciantes chineses no mercado de algodão.

Este cenário começa a ser alterado a partir do início do século XIX, quando os ingleses passam a promover o contrabando nas regiões litorais da China para expandir suas exportações, em especial aquelas vindas da sua colônia indiana. Assim, o saldo comercial da Grã Bretanha com a China somente foi revertido nas primeiras décadas do século XIX com as exportações de ópio a partir da Índia. O superávit chinês virou déficit por conta do contrabando e implicou em uma grave drenagem de prata para o Império Chinês. Na década de 1830, a venda de ópio na China estava crescendo a passos largos. O produto, que era inicialmente usado para fins

⁵ Somente a cidade de Macau mantinha-se aberta ao comércio com os portugueses com a permissão do Império desde o século XVI.

medicinais, passou a ser consumido largamente como infusão estimulante para os trabalhadores da cultura do arroz e fundamentalmente como entorpecente. A difusão deste consumo já estava produzindo sérios prejuízos na saúde de uma parte grande da população. Estima-se que 12 milhões de chineses se viciaram em ópio. Mais tarde estas atividades vão ser de fundamental importância para o fechamento do balanço de pagamentos inglês e para a manutenção do padrão ouro-libra (DE CECCO, 1974). A tabela 1 apresenta a evolução das exportações britânicas de ópio para a China.

Tabela 1: Vendas Inglesas de Ópio para China

ANO	Numero de Caixas*
1720	200
1750	600
1773	1000
1790	4054
1800	4570
1810	4968
1816	5106
1823	7082
1828	13131
1832	23570

Fonte: SPENCE (1995).

Para operacionalizar seus negócios, os contrabandistas ingleses subornavam a população local incluindo mandarins das zonas litorais. Perante esta situação, em 1839 o imperador chinês ordenou a prisão de numerosos traficantes ingleses e estabeleceu medidas severas contra o contrabando de ópio, confiscando toda a mercadoria encontrada. Como resposta, os ingleses bombardearam a cidade de Cantão (Guangzhou).

*Cada Caixa continha de 60 a 72 kg.

Esse confronto armado ficou conhecido como a Primeira Guerra do Ópio e se estendeu até 1842.

Logo após a derrota na Primeira Guerra do Ópio, a China foi obrigada a assinar o Tratado de Nanquim (1842), pelo qual teve que abrir cinco portos ao comércio com os europeus: Cantão, Fuzhou, Xiamen, Ningbo e Shangai. Além destas concessões, o país foi obrigado a ceder a ilha de Hong Kong para a Grã Bretanha e o governo teve que indenizar aos britânicos pelo ópio confiscado em Cantão e pelas despesas dos combates. Todos os prisioneiros britânicos foram libertados. Também foi acordado que os ingleses desfrutariam na China do status de nação mais favorecida e do privilégio da extraterritorialidade, pelo qual os cidadãos britânicos ficavam sob jurisdição consular, i.e., por cima das leis chinesas. No plano econômico, foi fixado um teto para as taxas alfandegárias para um conjunto de produtos (SENISE, 2008).

A Segunda Guerra do Ópio (1856-1860) foi originada por um conflito entre as autoridades locais de Cantão e comerciantes ingleses, motivado pela prática da pirataria de ópio. Este episódio resultou em um confronto diplomático e no bombardeio de Cantão. O parlamento britânico enviou uma expedição para a China, a qual foi respaldada por outra da França, que ordenou o envio de uma frota a pretexto do assassinato de um missionário francês na província de Guangxi. A força anglo-francesa capturou Mingchen em 1857, Taku e Tianjin em 1858.

A dinastia chinesa não teve alternativa a não ser aceitar os termos impostos pela Grã-Bretanha e França no Tratado de Tientsin (1858) ratificado na Convenção de Pequim em 1860, o qual impunha o pagamento de reparações de guerra; a residência de diplomatas estrangeiros em Pequim; o direito dos estrangeiros de viajarem no interior do país, a abertura do Rio Yangtze à navegação estrangeira e de dez novos portos para o comércio e a residência dos estrangeiros; o direito dos missionários cristãos de propagar a sua religião; a completa legalização para as importações de ópio e a emigração de mão de obra chinesa em condições quase servis (o chamado de sistema coolie trade)⁶ (ZHANG, 2008).

O papel dos EUA e da Rússia na Segunda Guerra do Ópio é mais ambíguo. Os dois países foram solicitados pela Grã-Bretanha e pela França

⁶ A China continuou sofrendo este tipo de humilhação durante quase todo o século seguinte. Pouco tempo depois se adicionaram as agressões japonesas. O Japão teve uma breve ocupação da ilha de Taiwan já em 1874. Os russos, por sua vez, ocuparam o vale do rio Lli em Sinkiang (1871-81) na fronteira a noroeste da China. Paulatinamente, a China foi ficando quase dividida em áreas de influência estrangeira.

para integrar a aliança mas, apesar de longas tratativas marcadas por reviravoltas, acabaram não se envolvendo militarmente ao lado da força anglo-francesa e permaneceram neutros. Porém, russos e norte-americanos mantiveram emissários em Pequim ao longo da Segunda Guerra do Ópio e usaram contra a China a ameaça de uma possível entrada no conflito para obter privilégios semelhantes aos beligerantes (WONG, 2002).

A CHEGADA DO COMANDANTE PERRY AO JAPÃO

Como a China, o Japão mantinha-se isolado desde a consolidação do Shogunato Tokugawa⁷ no início do século XVII. Nesse período, o Japão proibiu o comércio com os estrangeiros com a exceção dos holandeses e dos chineses que podiam comercializar a partir do porto de Nagasaki. A economia japonesa era essencialmente fechada, concentrada na agricultura e nas atividades têxteis, especialmente nos produtos de seda.

O avanço ocidental sobre o Japão foi liderado pelos Estados Unidos⁸. O episódio fundamental nesta história foi a viagem realizada pelo Comandante Perry partindo dos Estados Unidos com cinco embarcações de guerra modernas, equipadas de uma tecnologia desconhecida para os japoneses da época, e que alcançaram a costa japonesa nas proximidades de Edo (atual Tóquio). Para demonstrar o poder da frota norte-americana, Perry ordenou o ataque e a destruição de várias construções no porto, fato que aterrorizou aos japoneses da época. Depois do ataque, Perry entregou aos japoneses uma carta do presidente Millard Fillmore na qual convidava 'gentilmente' o Japão a estabelecer relações comerciais e diplomáticas com os Estados Unidos. Por conta do poder de coação das embarcações, o Japão se viu obrigado a assinar o Tratado de Kanagawa em 1854. Este tratado impôs ao Japão: (i) tarifas de importação fixas e baixas para os Estados Unidos; (ii) o direito de extraterritorialidade; e (iii) um tratado de nação mais favorecida aos EUA perante às demais nas suas relações comerciais com o Japão. Estas medidas se inspiraram naquelas adotadas pelos ingleses na China após a Primeira Guerra do Ópio. Pouco tempo depois da

⁷ O Tokugawa Bakufu (conhecido também como Edo bakufu - bakufu é o termo japonês para o regime xogunato) foi uma ditadura militar feudal estabelecida no Japão em 1603 por Tokugawa Ieyasu e governada pelos shoguns da família Tokugawa até 1868. Esse período foi conhecido como Período Edo, numa referência a capital do shogunato Tokugawa, Edo, hoje Tóquio. O shogunato Tokugawa reinou no castelo de Edo até a Restauração Meiji.

⁸ A Rússia, uns meses antes da chegada dos norte-americanos e conhecendo os planos do comandante Perry, já estava planejando sua entrada no Japão. Contudo, foram estes últimos os primeiros a abrir o Japão para o ocidente.

assinatura deste tratado, o Japão também assinou tratados equivalentes com a Holanda, a Rússia, a Grã Bretanha e a França. Assim, o país acabou abrindo seus portos e se submetendo às condições desiguais impostas pelas potências ocidentais.

O GRANDE JOGO⁹ (O TORNEIO DAS SOMBRAS¹⁰)

A disputa imperialista no oriente da Ásia tinha como pano de fundo o chamado “Grande Jogo” (The Great Game) que se desenvolvia em toda a região da Eurásia desde finais do século XVIII. Os principais oponentes deste ‘jogo’ eram dois impérios em expansão: o Britânico e a Rússia Czarista:

“British and Russian [...], during their Great Game [...] became locked in a geopolitical game of pushing territorial advances into areas traditionally recognized as lands of dependent states of the Persian Empire. These Anglo-Russian territorial contests eventually settled the political geography of South, Central, and West Asia in its present form” (MOJTAHED-ZADEH, 2004, p. 6).

A Grã Bretanha tinha avançado na região asiática mediante uma paulatina conquista da Índia, a “jóia da coroa britânica”. Por sua vez, o império russo avançou durante todo este período sobre a Ásia central. A disputa foi desenvolvida em um cenário favorável para ambas as potências porque coincidiu com a longa decadência de três grandes impérios do passado: o otomano, o persa e o chinês. Assim, tanto as Guerras do Ópio na China, quanto a chegada do comandante Perry ao Japão, coincidiram com uma forte concorrência entre os países ocidentais pelo controle da região. A chegada dos EUA ao Japão não deve ser entendida como um movimento isolado deste novo poder imperialista. Este avanço estava associado ou, pelo menos, não se contrapunha à hegemonia britânica na região.

Os principais objetivos dos ingleses na Ásia era proteger suas conquistas na Índia e manter a sua hegemonia naval. Mas, para isso, devia conter o avanço russo sobre o sul da Ásia. Por sua vez, a Rússia

⁹ A expressão “Grande Jogo” foi popularizada no Reino Unido por Rudyard Kipling no seu livro “Kim”, publicado em 1901.

¹⁰ Esta era a forma que os russos denominavam aquilo que os ingleses chamavam o “Grande Jogo”.

conquistava territórios e procurava obter uma saída para um porto de águas quentes. Neste contexto, durante todo o século XIX, se sucedeu uma série de conflitos na Ásia que tinham a Grã Bretanha e a Rússia como seus protagonistas e instigadores principais.

No final do século XVIII, durante o reinado de czarina Catarina II, a Rússia iniciou um crescente avanço sobre a região do Cáucaso, nos litorais dos mares Negro e Cáspio¹¹. Em 1801, o reino de Geórgia, de população majoritariamente cristã ortodoxa, foi formalmente anexado ao império. Isto gerou uma crescente tensão com o Império Persa que acabou provocando duas guerras de 1804 até 1813 e de 1826 até 1828. Pela primeira, concluída logo após a assinatura do Tratado de Gulistan (1812), a Rússia obteve o território de Daguestão e o norte do atual Azerbaijão. Como consequência da segunda, e da assinatura do Tratado de Turkamanchay (1828), a Rússia obteve parte do atual território da Armênia e o sul do atual Azerbaijão.

Talvez o principal inimigo do Império Russo durante sua fase expansiva tenha sido o Império Otomano, com o qual manteve uma contínua hostilidade durante todo esse período. Desde Pedro o Grande até a queda da dinastia dos Romanov em 1917, estes impérios mantiveram um total de dez guerras: 1695-1696, 1711, 1735-1739, 1768-1774, 1787-1792, 1806-1812, 1828-1829¹², 1854-1856, 1877-1878¹³, 1914-1918. Além das diferenças religiosas e da proteção que o Império Russo procurava oferecer às populações cristãs ortodoxas que habitavam o Império Otomano, durante o século XVIII o motivo central destes enfrentamentos era o controle do litoral do Mar Negro começando pela Criméia. No século XIX, adicionaram-se as disputas pela hegemonia sobre a região dos Bálcãs, o Meio Oriente, pelo acesso ao Mediterrâneo a partir dos estreitos turcos e o controle sobre a região do Cáucaso (MENNING, 2004). O principal enfrentamento, em relação ao Grande Jogo, foi a guerra da Criméia (1854-1856), na qual a Rússia enfrentou ao Império Otomano, mas também a Grã Bretanha, França, e o reino de Sardenha. Nessa guerra, finalizada com o tratado de Paris assinado em 1856, a Rússia perdeu a possibilidade de entrar ao Mediterrâneo pelos estreitos turcos.

¹¹ Região que hoje ocupam os Estados de Geórgia, Armênia e Azerbaijão.

¹² Por meio desta guerra, os russos tiveram uma ativa participação, junto a franceses e ingleses, na independência da Grécia do Império Otomano reconhecida no tratado de Adrianópolis em 1829 (KOLIOPOULOS & VEREMIS, 2010).

¹³ Por meio desta guerra, a Rússia retirou a Bulgária dos otomanos com o reconhecimento da independência dos búlgaros em 1896.

Depois da derrota na Criméia, a partir de 1859, a Rússia orientou sua política em direção a Ásia Central, voltando a recuperar o Daguestão¹⁴ e conquistando as regiões de população majoritariamente muçulmana da Tchetchênia e Avaria, logo após varias décadas de guerras de baixa intensidade com os khanatos¹⁵ locais. A partir de 1865, o Império também começou a avançar na área do Turquistão¹⁶ tentando frear a influência britânica na região (BAUMANN, 2004). Em 1888, a Rússia concluiu a construção da Ferrovia Centro Asiática que conectava o litoral do mar Cáspio a Samarkand, logo estendida até Tashkent¹⁷.

Em 1891, como parte de um plano de industrialização, a Rússia começou a construção da ferrovia transiberiana, uma obra monumental que uniria Moscou com Vladivostok e que aceleraria a capacidade do país de mobilizar tropas no extremo oriente para um eventual ataque nas regiões asiáticas e que almejava chegar até portos de água quente do oceano Pacífico. Além disso, a ferrovia também tinha por objetivo promover a penetração da Rússia no norte da China. Esta ferrovia iria ligar a Rússia Européia à China, ao Mar do Japão e à Mongólia. O seu plano de financiamento fora originalmente aprovado pelo Czar Alexandre II em 1855 logo após a derrota na Criméia.

À medida que os russos avançavam para o Sul da Ásia, os oficiais coloniais britânicos temiam que a jóia da coroa, i.e., a Índia¹⁸, pudesse cair nas mãos russas. Foi nesse contexto que os ingleses tentaram converter o Afeganistão em um estado tampão com o intuito de frear o avanço russo proveniente do norte. O mesmo papel iria desempenhar o Tibet. Neste período, a Grã Bretanha manteve três guerras com o Afeganistão com desastrosas conseqüências para os britânicos. Na primeira (1838-1842), a Companhia das Índias Orientais invadiu o país e ocupou Kabul em 1839. Os britânicos devolveram o poder ao deposto Emir Shah Shuja-ul-Mulk favorável aos interesses britânicos. Contudo, não puderam manter o controle do território, sofreram muitas baixas, e logo após a retirada das tropas britânicas, se instalou no poder o Dost Muhammad Khan, um

¹⁴ A região tinha-se revelado mediante uma prolongada guerra de guerrilhas contra o império russo e temporariamente fugiu de seu controle.

¹⁵ O título de Khan refere a reis ou chefes tribais das regiões que tinham sido controladas pelos mongóis.

¹⁶ Região que compreende os atuais estados de Uzbequistão, Tadjiquistão, Quirguistão, Turquemenistão, sul de Cazaquistão, e a região Xinjiang no atual território chinês.

¹⁷ Cidades que se encontram no atual Uzbequistão.

¹⁸ A conquista da Índia começa em 1757, mas formalmente se torna uma colônia britânica somente em 1858 logo após a derrota da rebelião Sepoy.

Emir favorável aos russos. Na segunda guerra (1878-1880, os britânicos novamente invadiram o Afeganistão e conseguiram garantir a sua influência no país ficando com o controle das relações exteriores e estabelecendo um representante permanente do Império Britânico em Kabul¹⁹ (FREMONT-BARNES, 2009).

Igualmente, as ambições da Grã Bretanha relativas ao império Persa tinham por objetivo garantir as rotas comerciais que passavam pela Índia. Assim, os ingleses invadiram o território persa duas vezes para prevenir o avanço dos persas para regiões próximas da Índia e acabar com as pretensões dos persas sobre Herat, no oeste do atual Afeganistão. No Tratado de Paris (1857), a Pérsia foi obrigada a reconhecer Herat como parte do território do Afeganistão.

A Grã Bretanha manteve uma relação 'protetora' com o Império Otomano durante quase todo o século XIX, já que os ingleses suspeitavam que o crescente enfraquecimento dos otomanos iria favorecer o avanço dos russos no sul da Ásia. Por este motivo, a política britânica visava evitar a divisão do Império e suas perdas territoriais. Durante a década de 30 do século XIX, a Rússia e a Grã Bretanha disputaram a dominação de Istambul com tratados comerciais e militares. Em 1838, os ingleses e os otomanos assinaram um tratado comercial que favoreceu o avanço dos interesses financeiros britânicos, mas também contribuiu para preservar o frágil Império Otomano. Além disso, os britânicos promoveram e assessoraram aos otomanos em reformas para modernizar o exército, criar ferrovias, rotas, canais e escolas estatais. Também promoveram a modernização do sistema financeiro com a criação de um Banco Central e de um sistema de dívida pública. Os britânicos desta forma protegiam as rotas comerciais provenientes da Índia que passavam pelo Egito ou pela Mesopotâmia. Com esse intuito, a Grã Bretanha também ocupou Aden²⁰ em 1839, o Chipre em 1878, o Egito em 1882, e estabeleceu acordos com líderes árabes ao longo do Golfo de Omã até o atual Kuwait.

O Grande Jogo teve uma breve interrupção após o acordo assinado entre a Rússia e a Grã Bretanha em 1907, que visava unir estas duas potências contra a Tríplice Aliança composta pelo Império Austro-Húngaro, a Alemanha e a Itália. Pelos termos do tratado, a Rússia acordava não invadir o Afeganistão enquanto a Grã Bretanha mantinha o controle

¹⁹ Na terceira guerra anglo-afegã (1918) o Afeganistão obteve sua independência e soberania nas suas relações exteriores.

²⁰ No atual Iêmen.

das relações exteriores deste país. A Pérsia tampouco devia ser invadida, mas os russos e os ingleses conservaram suas respectivas esferas de influência. Por sua vez, o Tibete sairia do controle da China, mas a Grã Bretanha e a Rússia manteriam suas relações comerciais na região e os habitantes budistas do Império russo teriam livre acesso ao Dalai Lhama. Contudo, logo após a revolução bolchevique na Rússia, o Grande Jogo voltaria com outras roupagens.

AS RESPOSTAS DA CHINA E DO JAPÃO FRENTE AO AVANÇO IMPERIALISTA NA ÁSIA

A conhecida expressão “uma nação rica e um exército forte” representava a idéia que foi incorporada pela China e pelo Japão de buscar desenvolver as suas riquezas materiais para assim contar com recursos e tecnologias capazes de proteger seus territórios e interesses diante do avanço imperialista ocidental. Esta idéia foi incorporada tanto no Japão quanto na China por movimentos que promoveram a modernização.

Contudo, se ambos os países adotaram esta idéia, por que os resultados do Japão e da China foram tão diferentes? Por que um país que historicamente pertenceu à periferia do império chinês, como o Japão, teve sucesso, e a China, que era o centro da ‘economia mundo’ asiática (ARRIGHI ET AL., 2003) precisou de mais de cem anos para iniciar aquilo que o Japão conseguiu em poucas décadas?

Para responder a essas perguntas, é necessário examinar quatro elementos principais que marcaram as diferenças fundamentais nas respostas da China e do Japão ao desafio do avanço imperialista na Ásia. Esses quatro fatores são expostos em seguida.

Em primeiro lugar, um elemento que contribuiu para o sucesso japonês em relação ao chinês era o fato de que as elites japonesas puderam observar e, sobretudo, aprender com as sucessivas derrotas chinesas frente às potências européias. Tanto a China quanto o Japão eram duas sociedades e economias fechadas com relação ao estrangeiro. Contudo, foi a China a primeira que foi obrigada a se abrir aos europeus. A Primeira Guerra do Ópio (1839-42) aconteceu antes que o Japão fosse ameaçado e na prática obrigado a assinar os tratados desiguais na década de 1850. Por sua vez, os fracassos das tentativas chinesas de resistência aos europeus representavam um futuro que as elites do Japão não queriam experimentar. Entre estas experiências estão a Segunda Guerra do Ópio da China com

a Grã Bretanha e a França (1856-60) e a guerra com a França pelo controle do Vietnã (1885)²¹.

Isto não significa que no Japão não tenham existido tentativas de resistência militar às potências ocidentais. No início do avanço ocidental, em oposição ao poder central do Shogunato, vários *daimyos*²², como os das províncias de Satsuma e Choshu, promoveram a política de expulsão de estrangeiros pela força. Eles seguiram a doutrina chamada de *Sonnō jōi*, i.e., “reverenciar ao imperador e expulsar aos bárbaros”. Satsuma, por exemplo, protagonizou uma infrutífera guerra com os britânicos em 1863, a qual gerou como resultado o bombardeio do porto de Kagoshima e a destruição do forte de Shimonoseki promovida por ingleses, franceses, holandeses e norte-americanos. Estes episódios obrigaram aos *daimyos* a reconsiderar a política de enfrentamento militar com as potências européias e contribuíram para que gradualmente no Japão se formasse uma aliança para destituir o shogunato Tokugawa em 1866.

Nesse ano, o shogunato já não estava conseguindo conter a contestação dos *daimyos* Satsuma e Choshu. Em 1868, iniciou-se um período de guerra civil conhecido como “Guerra Boshin”, no qual as tropas shogunais foram derrotadas pelas forças de Choshu e Satsuma. Assim, o último shogun Tokugawa, Yoshinobu, tomou a decisão de restaurar o poder do Imperador da dinastia Meiji, manobra para se manter no poder. Logo após esta medida, se sucederam uma série de enfrentamentos que obrigaram ao shogun a renunciar e abrir as portas da cidade de Edo sem resistência em abril de 1868. Começava a Era Meiji²³.

Decorrente disto, um segundo elemento que contribui para explicar o sucesso japonês em contraposição ao chinês, é o fato de que no Japão o movimento que promovera as reformas surgiu de uma revolução que derrocou o poder estabelecido. O nível de centralização do poder político e militar no Japão após a Restauração Meiji²⁴ foi muito superior

²¹ O Vietnã, a Coréia, a Birmânia (ou Myanmar), o Laos, assim como vários outros países do sudeste e centro da Ásia, integravam o chamado “sistema tributário chinês”.

²² Os *daimyos* tinham características similares aos senhores feudais europeus, i.e., tinham um poder militar localizado e controlavam a população que trabalhava nas terras das suas zonas de influência.

²³ O objetivo retórico da Restauração Meiji era restaurar o poder do Imperador. Na verdade o poder político passou do Shogun para um pequeno grupo de *daimyos* e samurais das províncias de Satsuma e Choshu, mais alguns líderes ligados à corte imperial. Por sua vez, a Restauração Meiji não contou com um líder emblemático como Bismark na Alemanha ou Napoleão na França.

²⁴ Em 3 de fevereiro de 1867, Mutsuhito, então com quinze anos de idade, sucedeu a seu pai, o Imperador Komei, e a nova era, a de Meiji (regime iluminado), foi proclamada. A Restauração Meiji (1868) terminou com o sistema shogunal de duzentos e sessenta e cinco anos dos Tokugawa. O último shogun, Tokugawa Yoshinobu, renunciou em abril de 1868 e o império foi restaurado. Os exércitos dos feudos de Satsuma, Choshu e Tosa, que passaram a compor as forças imperiais, dominaram os seguidores dos Tokugawa e, pouco depois, asseguraram a restauração Meiji.

que na China, o que acelerou o processo de reformas e eliminou mais rapidamente os obstáculos conservadores e opostos às mudanças, fato que explica a maior profundidade da modernização japonesa. Na China, ao contrário, os setores do próprio poder estabelecido foram os que impulsionaram as reformas.

As tentativas de reforma chinesas promovidas a partir do poder imperial surgiram do movimento chamado de 'autofortalecimento' que tentou incorporar avanços científicos e técnicas militares ocidentais. Foram enviados estudantes ao exterior para aprender as técnicas ocidentais, promoveu-se a construção de ferrovias e de sistemas de comunicação, de telégrafos, etc. Contudo, estas mudanças não tentavam promover uma transformação global e profunda da sociedade, mas eram tentativas de manter o *status quo*. Entre os objetivos do movimento de autofortalecimento na China estava o restabelecimento do poder tradicional do Império, enquanto que no Japão a Restauração Meiji almejou a criação de um Estado Moderno com vistas a alcançar um rápido *catch up* com as potências ocidentais.

Um terceiro fator que ajuda a explicar as diferenças está no fato de que a China era um império governado por uma minoria étnica, os manchus, que só representava 2% da população, o que enfraquecia a unidade do Império. A elite governante preferia evitar um exército unificado, o que dificultaria rebeliões de outros grupos étnicos. As forças armadas estavam divididas por regiões, o que reduzia as possibilidades de qualquer eventual ação centralizada. O Japão, de modo contrário, era muito mais homogêneo que a China e logo após a restauração Meiji em poucos anos conseguiu consolidar um poder militar unificado.

Um quarto elemento de fundamental importância, quando se analisa a reação da China diante das agressões externas, é o fato de que a dinastia Qing também enfrentava uma série de rebeliões internas que se estenderam por todo o século XIX. Algumas destas rebeliões como Miao (1795-1806) e a rebelião do Lótus Branco (1796-1804), na qual se estima terem morrido cerca de 15 milhões de chineses, aconteceram antes da aparição da ameaça européia. Isto é, o Império já estava notavelmente enfraquecido antes das sucessivas derrotas com as potências ocidentais. Por sua vez, várias destas revoltas ocorreram simultaneamente às agressões externas, como foi o caso da rebelião Taiping (1850-64), que coincidiu com a Segunda Guerra do Ópio. Nesta revolta, o poder central enfrentou focos de resistência em 16 províncias do Império e mais de 600 cidades. O número

de mortos é estimado em cerca de 30 milhões (FAIRBANK & GOLDMAN, 2006). Outras rebeliões que coincidiram com a agressão externa foram: a de Nien (1851-1868), que envolveu 8 províncias, e a Muçulmana (1855-1873), ocorrida na província de Yunnan; a de Tungan (1862-1873) no nordeste do país e outra insurgência muçulmana, ocorrida em Sinkiang entre 1864 e 1877. Por sua vez, as “sociedades secretas” do sul do país lançaram revoltas contínuas de menor relevância durante toda a dinastia Qing.

Isto não significa que a Restauração Meiji não tenha sofrido resistência interna. Ao contrário, quando as reformas começaram a ser implantadas, vários dos samurais que promoveram a restauração do imperador Meiji em 1868 se rebelaram contra o poder central²⁵. De fato, a restauração Meiji foi uma revolução liderada por samurais que estava obrigada a acabar com o poder dos samurais. Essa era a principal contradição a resolver. Um dos principais assuntos que enfrentou o poder Meiji foi a posse e taxaço da terra até então nas mãos dos *daimyos* respaldados pelo poder militar dos samurais. Aumentar a taxaço era essencial para consolidar o poder central e fortalecer um exercito nacional com capacidade de enfrentar às potencias ocidentais.

Em 1868, o poder Meiji confiscou todas as terras dos Tokugawa as quais ficaram sob o controle imperial. Outro acontecimento central foi a cessão voluntária para o poder central do domínio sobre as terras por parte dos *daimyos* de Satsuma, Chochu, Tosa e Hizen em 1869. Em 1871, todos os *daimyos* foram obrigados a fazer o mesmo. Uns 300 domínios se converteram em prefeituras dirigidas por autoridades escolhidas pelo governo central. Em troca disto, a partir de 1874 o governo imperial emitiu títulos públicos que foram concedidos a samurais e *daimyos*. Isto já significava um grande avanço para a centralização e uma enorme perda para os *daimyos* e samurais, já que os juros que pagava o governo apenas alcançavam um terço das rendas das terras concedidas. Contudo, devido aos problemas fiscais que afetavam o governo central, os estipêndios que deviam ser hereditários foram abolidos. Além disso, em 1873, o governo central instituiu o serviço militar obrigatório no qual se estabelecera pela primeira vez um “imposto em sangue” aos camponeses, i.e., os camponeses também começaram a entrar no exército nacional, ao menos formalmente, em um pé de igualdade com os samurais.

²⁵ Uma diferença importante entre o Japão e a China é que no primeiro não se verificaram revoltas camponesas de grande importância como aconteceu na China. A resistência se concentrou quase exclusivamente na classe dos Samurais, que já tinha sido parcialmente enfraquecida no período Tokugawa (MOORE, 1967).

Paralelamente à reforma militar, o governo Meiji estabeleceu um sistema de educação básica obrigatória de quatro anos para meninos de ambos os sexos a partir de 1872. Estas reformas refletiam a crença dos líderes Meiji, segundo a qual a educação em massa e o serviço militar obrigatório eram elementos fundamentais do poder econômico e militar do ocidente. Por sua vez, também a partir de 1872, foi estabelecido um sistema de Ensino Médio e foram criadas Universidades Nacionais. Ao final do século XIX, 90% das crianças estavam matriculadas no ensino fundamental. Em 1905, 98% dos meninos e 93% das meninas²⁶ (GORDON, 2003). Outra medida importante foi o envio de missões governamentais aos países mais desenvolvidos do ocidente para conhecer as instituições mais adequadas à modernização (NISH, 1998). Também foram enviadas centenas de estudantes a universidades estrangeiras que deveriam adquirir os conhecimentos técnicos necessários para desenvolver modernas tecnologias ocidentais no Japão (USHIDA, 1995).

A restauração criou uma armada imperial composta por um exército profissional integrado por todas as classes sociais. Todas as manifestações que até então tinham representado o poder e a identidade samurais, como as espadas, os cabelos compridos e suas tradicionais vestimentas foram proibidos por representarem um anacronismo que a modernização do Japão devia superar²⁷. Levando em consideração que os samurais detiveram o monopólio da força por quase 800 anos, que seu número representava aproximadamente 6% da população (dois milhões) e que os principais líderes da Restauração Meiji eram samurais, deve-se concluir que estas transformações foram de fundamental importância e geraram muita resistência.

Logo após estas radicais medidas promovidas a partir de 1873, uma série de revoltas contra o poder imperial lideradas por samurais de diferentes regiões se sucederam. Entre as principais podem-se citar as seguintes: a Rebelião de Saga em 1874, as de Shinpūren, Akizuki e Hagi de 1876 e a principal de todas elas, a famosa rebelião de Satsuma (“a guerra do sudoeste”) de 1877 liderada por Saigō Takamori, ‘O Último Samurai’,

²⁶ O governo Meiji também estabeleceu um dialeto dominante nacional baseado nos padrões lingüísticos da classe samurai de Tóquio, que acabou por se tornar a norma dominante na educação básica.

²⁷ Pelo Edito Dampatsurei de 1871, o governo forçou os samurais a cortarem o *chonmage* – corte tradicional japonês em forma de “nó” na parte superior do cabelo – e a se pentear ao estilo ocidental. Pelo edito de Haitōrei de 1876 o governo proibiu o porte das tradicionais espadas samurais.

que tinha sido uns dos líderes da revolta que acabou com o Shogunato e instalou no poder a dinastia Meiji. Estas rebeliões foram derrotadas com dureza pelo poder imperial. Mesmo que do ponto de vista econômico as revoltas colocaram em tensão as finanças do poder central, o qual se viu obrigado a abandonar o padrão monetário vigente²⁸, a vitória da Restauração significou um enorme passo para a modernização japonesa, por ter permitido a centralização do poder militar. A Armada Imperial teve sua prova de fogo nestas batalhas, já que conseguiu derrotar a classe dos samurais mediante um exército unificado e composto por soldados de distintos extratos sociais²⁹.

BREVE APRESENTAÇÃO DA MACROECONOMIA NA ERA MEIJI

As reformas econômicas promovidas pela restauração Meiji caracterizaram-se pela promoção da industrialização e pela modernização militar. O Japão começou a primeira mediante o desenvolvimento da indústria leve baseada na exploração de mão de obra barata. No caso dos têxteis elaborados com base no algodão, por exemplo, o Japão teve sucesso ao promover um acelerado processo de substituição de importações. Nas palavras de Akamatzu:

“In Japan, with the rise of the cotton spinning industry since the 1880’s, her domestic market was gradually recovered from imported products. Prior to this, the Ansei Treaty of 1858 had deprived Japan other tariff autonomy making it impossible for her to apply a protective tariff policy. It was probably due to the excellent technological adaptability of the Japanese, in addition to low wages that her domestic products could overcome this handicap and win out over the competition with imported goods.”(AKAMATZU, 1962, p. 13-14)

Por sua vez, o comércio internacional do Japão apresentava uma estrutura dual. Por um lado, o país exportava bens da indústria leve (guarda-chuvas, relógios, produtos de vidro, lâmpadas, tecidos, fósforos,

²⁸ Sobre as características deste sistema, ver a seção seguinte.

²⁹ O destino dos samurais foi variado. Muitos encontraram empregos na nova burocracia do governo, especialmente nas forças armadas. Outros se tornaram professores, industriais, empresários agrícolas e oficiais militares. Entretanto, muitos terminaram na miséria e na indigência.

etc.) à região asiática, principalmente à China³⁰, por outro, importava a maioria dos bens de capital dos países ocidentais. As matérias primas, especialmente o algodão cru, provinham em sua maior parte da Índia e dos EUA. A Índia, por seu lado, manteve um permanente superávit com o Japão por conta de suas exportações de algodão. Os EUA foram um grande mercado para os produtos de seda japonesa durante todo o período gerando elevados superávits para o Japão durante toda a era Meiji conforme ilustrado na tabela 2. Por sua vez, o Japão importava alimentos do sudeste asiático. Um elemento a destacar é o elevado e crescente comércio intra-asiático do período (SUGIHARA, 2003).³¹

Antes da adoção da paridade fixa com a libra, o iene sofreu uma desvalorização (acompanhado a desvalorização da prata) que promoveu as exportações da indústria leve. Contudo, a partir da entrada do Japão no padrão ouro-libra (1897), e acompanhando a natural tendência dos processos de rápida industrialização de demandar de forma crescente bens de capital, o país começou a sofrer um persistente déficit de conta corrente que se manteve até a primeira guerra mundial. Isto também era reforçado pela importação de armamento proveniente do mundo ocidental.

Tabela 2: Balanço de Pagamentos do Japão por região 1876-1920 (em milhões de ienes)

Ano	Coréia & Taiwan	China	Índia	Ásia Total	América do Norte	Grã-Bretanha	Outros Europeus	A.L a.f/ O.c*	Total
1876 - 1880	n.a	-1	-1	-2	28	-59	9	1	-22
1881 - 1885	0	2	-18	-9	54	-49	25	2	23
1886 - 1890	-4	6	-29	-29	87	-83	20	6	2
1891 - 1895	-4	4	-32	-54	162	-128	49	8	37
1896 - 1900	9	92	-129	-105	74	-256	-34	11	-310
1901 - 1905	44	228	-280	-134	144	-264	-3	17	-240
1906 - 1910	54	255	-286	-76	331	-383	-1	28	-100
1911 - 1915	16	481	-573	-115	388	-312	42	-5	-2
1916 - 1920	-302	846	-701	157	5	53	446	69	592

Fonte: Baseado em HUNTER & SUGIYAMA (2002, p. 19).

* Balanço de Pagamentos do Japão com a América Latina, África e Oceania.

³⁰Durante todo o período de análise o comércio da maior parte dos países de Ásia foi superavitário com a China, a qual manteve um persistente déficit com resto do mundo durante o século XIX e as primeiras décadas do século XX (SPENCE, 1990). A China em parte conseguia fechar seu balanço de pagamentos com remessas enviadas pelos emigrantes chineses que trabalhavam principalmente no sudeste asiático, os quais chegariam a contabilizar aproximadamente uns 15 milhões desde 1869 até 1939 (SUGIHARA, 2005).

³¹Este comércio intra-regional é uma diferença fundamental na comparação com outras regiões da periferia, caso América Latina.

Este déficit devia gerar uma contínua perda de reservas. Mas, por conta da aliança anglo-japonesa assinada em 1902, o país conseguiu financiar seu déficit. Este sistema funcionava mediante a emissão de títulos públicos japoneses no mercado londrino para financiar a defesa e os investimentos públicos. Isto é, a aliança militar e financeira do Japão com a Grã Bretanha foi um elemento chave na segunda etapa do processo de industrialização, i.e., a industrialização pesada, e no fortalecimento militar e geopolítico do país. A tabela 3 mostra a colocação de títulos japoneses de 1870 até 1910. Como é possível observar, cinco destas colocações estiveram relacionadas com o financiamento militar, três com obras de infra-estrutura, uma com a indenização dos Samurais (1873) e cinco com a rolagem da própria dívida. Por sua vez, excetuando uma colocação de 1910 feita em Paris, a City de Londres participou de todas as colocações, às vezes acompanhada pelas cities de Nova York, Paris e/ou Berlim.

Tabela 3: Emissão da Dívida Pública Japonesa no exterior na Era Meiji

Ano	Cidade	Taxa de Juros	Maturidade	Valor	Propósito
1870	Londres	9% a.a.	13 anos	4,88	Construção de Ferrovias
1873	Londres	7% a.a.	25 anos	11,71	Indenização dos samurais
1897	Londres	5% a.a.	55 anos	43,00	Guerra
1899	Londres	4% a.a.	55 anos	97,63	Siderúrgica, Telecom. e Guerra
1902	Londres	5% a.a.	55 anos	50,00	Siderúrgica, Telecom. e Guerra
1904	LN e Nova York (NY)	6% a.a.	7 anos	97,63	Guerra
1904	Londres e NY	6% a.a.	7 anos	117,16	Guerra
1905	Londres e NY	4,5% a.a.	20 anos	292,89	Guerra
1905	Londres, NY e Berlim	4,5% a.a.	20 anos	292,89	Guerra, rolagem de dívidas
1905	Londres, NY, Berlim e Paris	4,0% a.a.	25 anos	244,08	Rolagem de dívidas
1907	Londres e Paris	5,0% a.a.	40 anos	224,55	Pagamento das dívidas de 1904
1910	Paris	4,0% a.a.	60 anos	174,15	Pagamento de títulos públicos
1910	Londres	4,0% a.a.	60 anos	107,39	Pagamento de títulos públicos

Fonte: BYTHEWAY (2005).

Os gastos do governo cresceram durante todo o período, mas sua participação no PIB se manteve relativamente constante durante quase toda a era Meiji. Esta tendência, por sua vez, era semelhante ao nível

observado em países desenvolvidos (MADDISON, 2006, p.135). Um dos principais destinos dos gastos japoneses foi a construção de ferrovias e obras de infraestrutura, mesmo com participação do capital privado, como se pode ver na tabela 4.

Tabela 4: Evolução da extensão da rede ferroviária japonesa (1872-1914)

Ano	Ferrovias e Quilômetros
1872	128 Km
1881	223 Km
1883	386 Km
1885	565 Km
1887	1029 Km
1890	2733 Km
1894	3378 Km
1895	3408 Km
1900	6202 Km
1904	7562 Km
1914	11423 Km

Fonte: IKE (1995) e MOFFITT (2004).

No início da era Meiji, os impostos recaíam principalmente sobre a terra. Essa foi a importância econômica fundamental da eliminação dos domínios sob o poder dos *daimyos* e samurais no início da Restauração Imperial. Isto é particularmente importante quando se considera que, por conta dos tratados desiguais assinados com as potências ocidentais, o Japão não podia elevar suas tarifas alfandegárias. Em termos absolutos, a renda proveniente destas tarifas teve uma leve tendência ascendente. Contudo, em poucas décadas, à medida que o desenvolvimento de outras atividades avançava, a participação da terra na arrecadação diminuiu de forma progressiva.

Os resultados das reformas promovidas pela Restauração Meiji foram os de maior sucesso em qualquer comparação internacional. O crescimento da produtividade por trabalhador empregado no Japão desde 1870 até 1913 foi o segundo maior do mundo atrás apenas do Canadá (MADDISON, 2006, p. 349-351).

Um dos elementos centrais no desenvolvimento econômico japonês foi a progressiva criação dos Zaibatsus, i.e., os conglomerados industriais e financeiros verticalmente integrados e controlados por famílias japonesas normalmente ligadas ao poder político³² e que controlavam partes significativas da economia do país. A origem destes grupos foi alternativamente comercial e militar. As despesas do Estado, especialmente as ligadas com as atividades militares, foram uma fonte importante da demanda para estes grupos. Os efeitos multiplicadores e aceleradores destes gastos foram particularmente relevantes no desenvolvimento da indústria pesada (ROSOVSKY, 1961, p. 22).

Por sua vez, outro elemento central dos estímulos estatais veio da difusão tecnológica proveniente dos arsenais e plantas industriais de propriedade estatal sobre firmas privadas, especialmente Zaibatsus. Em tempos de guerra, o governo transferia ordens de compra acompanhadas de assessoramento técnico para empresas privadas. Isto foi particularmente importante no desenvolvimento das indústrias naval, de maquinarias, de máquinas-ferramentas, relógios e aço (YAMAMURA, 1977). Nas palavras de Yamamura:

If the principal effect of the Sino-Japanese War was to increase the technological capabilities of the arsenals and a few large private shipyards, the most significant effects of the Russim-Japanese War were the rapid dissemination of modern technology to a large number of private firms and a suddenly accelerated growth in the fledgling and often struggling private machine and machine-tool makers who received increased and timely military demand and technological assistance. The rapidity of the dissemination of technology and the sudden placing of orders to many private modern firms were the results of an urgent necessity born out of the war being fought with Russia (YAMAMURA, 1977, p.121).

Dos principais grupos, somente o Mitsui e o Sumitomo nasceram antes da era Meiji. Os outros grupos, como Mitsubishi (1870), Yasuda (1876), Fujita (1877), Asano (1881), Seiko (1881), Kawasaki (1896), nasceram depois da Restauração Imperial. As guerras contra a China e a Rússia favoreceram

³² Na etapa constitucional, os dois principais partidos, o Rikken Seiyūkai (“amigos do governo constitucional”) e o Rikken Minseitō (“partido democrático constitucional”) funcionavam, na prática, como extensões dos grupos Mitsui e Mitsubishi respectivamente (JANSEN, 2002).

o progresso destes conglomerados de múltiplas formas como a demanda de produtos, a difusão de tecnologia e o treino dos empregados das firmas pelos técnicos do exército. Mas, talvez a principal influência das guerras e do imperialismo japonês na expansão dos Zaibatsus tenham sido as conquistas territoriais na Ásia e o controle dos mercados a partir do final da era Meiji. Em particular, o investimento externo do Japão registrado até 1945 esteve concentrado quase totalmente nas áreas conquistadas por conta do expansionismo militar, especialmente na Coréia, em Taiwan, na Manchúria e no norte da China como se pode observar na tabela 5.

Tabela 5: Ativos externos japoneses em 1945 por área geográfica e setores

Áreas	Distribuição por área	Governo	Corporações	Individual	Total
Norte da Coréia	13.6	18.5	74.4	7.1	100
Sul da Coréia	10.4	19.7	58.6	21.7	100
Manchúria	39.4	2.5	84	13.5	100
Norte da China	13.2	3	82.2	14.8	100
Centro e Sul da China	8.5	3.1	80.9	15.9	100
Taiwan	8.7	31.2	55.6	13.2	100
Outras áreas	6.3	14.4	67.1	18.5	100
Total Geral	100	9.8	76	14.1	100

Fonte: Reelaborado em base a MIYAZAKI (2005).

No quadro também se pode observar que a maior parte destes investimentos foi realizada pelo setor privado. Isto é, a trajetória dos investimentos externos do setor privado japonês, em especial os investimentos das corporações, esteve ligada e foi promovida pelo avanço territorial e militar do Império.

AS FINANÇAS ASIÁTICAS NA ERA MEIJI E A ENTRADA DO PAÍS AO PADRÃO OURO-LIBRA

A expansão dos impérios ocidentais sobre os territórios da Ásia foi acompanhada pelo avanço dos seus bancos e sistemas financeiros na região. Na China, desde a segunda metade do século XIX, cerca de doze países mantinham bancos nas cidades abertas pelos tratados desiguais. Estes bancos contavam com a vantagem da extraterritorialidade e

podiam emitir notas bancárias, muitas das quais tinham grande aceitação e popularidade em todo o território chinês. No início, os bancos acompanharam e financiaram as atividades comerciais. Outra atividade muito lucrativa era a intervenção e a arbitragem sobre as taxas de câmbio entre as distintas moedas que circulavam na China e o resto do mundo. Por sua vez, as finanças britânicas eram as dominantes na região asiática e na China. Aproximadamente quinze bancos de origem inglesa chegaram a funcionar simultaneamente na China (SANDROCK, 2008).

Para entender a lógica que governava as finanças da região asiática da época, é importante lembrar a história do banco mais importante que operou na Ásia à época, o *Hong Kong and Shanghai Banking Corporation* (HSBC). Este banco, criado em 1864, funcionava como o braço financeiro da City de Londres em toda a região asiática. No contexto da fraqueza do Império Chinês, o banco facilitou as atividades comerciais e desempenhou um destacado papel nas relações diplomáticas da Grã Bretanha com a China. Isto é, a atuação do HSBC sempre tinha, além dos interesses econômicos, uma dimensão estratégica das relações internacionais. Embora o banco fosse uma instituição privada orientada originariamente a proporcionar uma fonte de financiamento local para o comércio de europeus no leste asiático, os empréstimos se dirigiram principalmente ao governo da China e foram política e estrategicamente orientados, já que as autoridades chinesas tinham que passar pela diplomacia interestatal antes de ter a possibilidade de captar recursos financeiros de bancos estrangeiros. Assim, o HSBC desempenhou um importante papel no financiamento da dívida externa da China no final do século XIX (WICKMAN, 2008).

Uma das principais atuações deste banco foi o financiamento e a triangulação nas reparações de guerra. O HSBC financiou a reparação de guerra da China com a França após a derrota do Império Chinês na guerra pelo controle do Vietnã entre os anos 1882 e 1885. Assim, o banco começou a ter um papel crescente no controle da dívida chinesa, situação que podia aproveitar, devido a seus vínculos com a City de Londres.

O banco também financiou as reparações de guerra da China com o Japão (1894-95). Estas reparações foram, por sua vez, aplicadas pelos japoneses na dívida pública britânica, o que possibilitou a entrada deste país no padrão ouro em 1897³³. O valor da indenização foi originalmente

³³ O período 1870-1914 foi inegavelmente uma era de expansão da moeda e das finanças inglesas consubstanciadas na adoção do padrão ouro-libra em diversos países europeus, em uma primeira onda em 1870, e por países da periferia econômica e geopolítica internacional nos anos 1890, quando o Império Austro-Hungaro (1892), a Índia (1893) e o Japão (1897) adotaram este padrão monetário.

estabelecido em 230 milhões de Kupings (moeda chinesa à época) ou £\$ 38 milhões. Contudo, o Primeiro-Ministro japonês Matsukata Masayoshi determinou que este valor fosse depositado em Londres e denominado em libras esterlinas. A regra de funcionamento era simples: o Japão obrigou a China a depositar a indenização no mercado londrino, a qual fora financiada pelo próprio mercado de capitais inglês (METZLER, 2006).

Na guerra dos Boxers³⁴, o HSBC não conseguiu controlar todas as operações de financiamento das indenizações. O motivo é que a vitória sobre a China foi compartilhada com outras potências. Deste modo, o negócio das reparações, que atingiu o montante de 450 milhões de *taels*, ficou dividido entre o HSBC e bancos da Alemanha e da Rússia. Como consequência da guerra, a Grã Bretanha, mediante a intermediação do HSBC, ficou com o controle de boa parte das finanças e dos direitos alfandegários da China. O banco chegou a fechar 112 empréstimos com o Império chinês.

Uma grande variedade de notas bancárias emitidas pelo HSBC circulava como dinheiro na China e em todo o continente asiático, especialmente em Honk Kong, Singapura, Siam³⁵, Japão³⁶ e Filipinas. O banco imprimia papel moeda em suas sucursais de Pequim, Tientsin, Shanghai, Hankow, Foochow, Chefoo e Amoy. Na prática o banco fixava a taxa de câmbio da cidade de Shanghai, fato que lhe permitiu controlar as finanças chinesas até os anos 30 do século XX (SANDROCK, 2008).

Os oficiais britânicos estavam bem informados a respeito dos negócios de seus bancos, e em muitos casos passaram a exercer influência significativa sobre os termos das operações financeiras. Assim como os outros bancos que atuavam no Leste da Ásia funcionavam como braços de seus governos, o HSBC tornou-se um braço do governo britânico apesar de permanecer em mãos privadas. Assim, a atuação da Grã Bretanha por intermédio do HSBC na guerra sino-japonesa representou uma grande jogada para trazer tanto a China quanto o Japão para sua área de influência monetária. A China ficou endividada em libras e o Japão adotou o sistema monetário liderado pela Grã Bretanha e virava aplicador no mercado

³⁴ A rebelião dos Boxers (1899-1901) foi liderada por nacionalistas chineses que lutavam contra a influência estrangeira na China. No início, foi reprimida pela dinastia Qing, mas em pouco tempo os oficiais do exército e a própria imperatriz Cixi apoiaram a revolta. Finalmente, esta foi derrotada por uma aliança formada pela Rússia, Grã-Bretanha, França, Estados Unidos, Alemanha, Itália, Áustria-Hungria e Japão.

³⁵ Atual Tailândia.

³⁶ Em Honk Kong, as notas do HSBC continuaram circulando até o retorno da cidade para o controle da China em 1997 (SANDROCK, 2008).

londrino. Houve uma valorização do Yen frente à cotação da prata que já vinha sendo observada na década de 1880. A partir de 1897, quando o país adota o padrão ouro, pode-se verificar a convergência das cotações do iene e do dólar (HUNTER & SUGIYAMA, 2002).

Assim, a adoção pelo Japão do padrão ouro-libra instituído pela primeira vez em 1897³⁷ se insere no contexto da hegemonia financeira da Inglaterra na Ásia. Na prática, representou o alinhamento japonês com as finanças britânicas. Este padrão monetário refletia não somente o avanço da Pax Britânica sobre o Japão, como também uma ação estratégica para a expansão econômica do Império Japonês no espaço asiático³⁸. Assim, a adoção da paridade fixa com a libra³⁹ não somente tinha fins econômicos, mas, sobretudo, almejava objetivos de defesa (SCHILTZ, 2007). Tal medida representava a possibilidade de maior acesso aos capitais estrangeiros, de modo especial aos dos ingleses, o que foi acelerado após a vitória na guerra com a China em 1895. Esta guerra também beneficiou o Japão de dois modos distintos. Em primeiro lugar, possibilitou ao país ampliar seus empréstimos à Coréia e, até mesmo, à China com base nos recursos depositados em Londres. A presença do sistema bancário japonês na Coréia foi iniciada com o estabelecimento do Banco Shibusawa Eiichi's Dai-Ichi, o qual tomou empréstimos do governo do Japão para iniciar suas atividades na província de Pusan em 1878. Este banco se tornaria o principal banco da Coréia em 1905.

³⁷ Os historiadores econômicos apontam que o Japão adotou pela primeira vez o lastro oficial de sua moeda ao ouro em 1897, já no período Meiji (1868-1912). Contudo, já na Era Tokugawa Bakufu (1603-1868), o país havia adotado um sistema monetário independente e trinitário, com o qual passou a cunhar suas próprias moedas de bronze, prata e ouro (METZLER, 1999). Este sistema monetário tornou o país independente da importação de bronze da China que funcionou como lastro da moeda japonesa por séculos antes da Era Tokugawa, o que fazia da China o centro monetário do leste e sudeste asiático. Vale citar que, se por um lado, o Japão havia se livrado da dependência do bronze chinês, por outro, ainda dependia de bens manufaturados produzidos naquele país, os quais eram importados com o ouro e a prata produzidos em abundância no Japão da Era Tokugawa. De modo a eliminar a dependência de importação da China e para conter a perda desenfreada de seus metais preciosos, o Japão adota restrições a importação e embargo à exportação de alguns produtos (como o ouro) no início do século XVIII.

³⁸ Além da questão do alinhamento externo, vale mencionar que havia no Japão à época grupos sociais que se opunham à valorização cambial resultante da adoção deste padrão, caso dos setores exportadores. Porém, outros grupos sociais, como os financistas e a marinha, já que esta última importava boa parte de seus equipamentos de guerra da Inglaterra, eram favoráveis e saíram vitoriosos com a entrada do Japão no novo padrão monetário.

³⁹ A paridade adotada foi de uma libra para dois ienes.

Contudo, mesmo antes do estabelecimento deste banco, os japoneses já mantinham relações financeiras com os coreanos como evidenciado, por exemplo, com o empréstimo que o Japão concedeu ao governo da Coreia para o pagamento de uma indenização ao próprio Japão em 1882, através do Banco Yokohama⁴⁰. Este banco, criado em 1880, foi o único banco japonês que conseguiu fazer circular suas próprias notas bancárias na China a partir de sua sucursal em Shanghai, inaugurada em 1893. Logo após a Guerra Sino-Japonesa, o banco expandiu suas atividades, assumindo o comércio de grãos da Manchúria. Durante a guerra russo-japonesa, o Yokohama estendeu suas atividades para o norte da Ásia, seguindo o avanço do exército japonês. Nas primeiras décadas do século XX, o Yokohama tornou-se um forte concorrente do HSBC no território chinês, tendência que se aprofundaria até a derrota japonesa em 1945 (SANDROCK, 2008).

A presença do capital japonês na Ásia era uma forma de estender a sua influência em importantes áreas do continente, como a Coreia e a China - grande produtora de aço, matéria-prima fundamental para guerras - e, adicionalmente, de ampliar seus interesses econômicos na região poderia servir de pretexto para futuras ocupações militares na zona, conforme ilustrado na citação do Ministro das Finanças do Japão com relação à invasão inglesa do Egito em 1882:

“What was England’s pretext for intervening in Egypt? Was it not in the fact that England had obtained a position of real interest there by supplying Egypt with capital? I firmly believe that if we wish to solidify our position in Korea and establish a pretext for intervention in its internal affairs, we must obtain real interests there, whether through railroads or through loans, and by financial means create pretexts for extending our intervention to other kinds of relationships”(METZLER, 2006, p.41).

Em outras palavras, a Guerra com a China já era parte integrante do projeto expansivo japonês e sua vitória permitiu ao país ampliar seu projeto hegemônico na Ásia. Assim, entre 1897 e 1902, o Japão se preparou para este projeto ao promover mudanças fundamentais, como, por exemplo, a criação do Banco da Indústria Japonesa em 1902, para financiamento de longo prazo das suas empresas através da captação de

⁴⁰ Esta indenização foi estabelecida no Tratado de Chemulpo entre os dois países.

recursos mediante a venda de títulos públicos no exterior e a criação do Banco de Taiwan, que se tratou do primeiro banco central colonial japonês que entrou em operação em 1899 e que funcionou como o banco emissor de Taiwan, apoiando os investimentos externos do Japão nesta ilha⁴¹.

Em segundo lugar, a guerra deu acesso para o Japão ao Banco da Inglaterra, o qual fora negado ao banco Yokohama antes da vitória japonesa. Após a guerra, o Japão passou a se financiar em Londres com a emissão de títulos lastreados no montante de Libras que detinha na Inglaterra adquirido com a indenização paga pela China, ou pela venda direta de títulos de guerra. Os recursos obtidos na Inglaterra eram utilizados, sobretudo para fins associados à preparação militar do Japão, como, por exemplo, o financiamento de 1898 para a construção de ferrovias, da siderurgia de Yahata e a extensão do sistema de comunicações do país. Em outros termos, todas as atividades financeiras do Japão na época tinham justificativas sob o ponto de vista militar⁴².

A ALIANÇA ANGLO-JAPONESA DE 1902

A guerra com a China e a assinatura do Tratado de Shimonoseki tinham sido os primeiros passos do Japão como um grande jogador no tabuleiro asiático. Por este tratado, a China foi obrigada a reconhecer a 'independência' da Coréia, ceder a península de Liaodong e uma grande área da costa da Manchúria, bem como as ilhas de Pescadores e Formosa (Taiwan). Por sua vez, a China teve que conceder ao Japão um novo tratado de exploração comercial nos moldes dos concedidos as potências ocidentais, e foi obrigada a pagar uma indenização correspondente a 300 milhões de *taels*. O Tratado de Shimonoseki constituía a consolidação de um novo equilíbrio de poder na Ásia Oriental e obrigou a China a buscar empréstimos externos para pagar a indenização. No entanto, dada a fraqueza chinesa e o início do processo de ocupação territorial da China pelo Japão, na visão das potências européias a região tinha ficado numa situação de desequilíbrio. Por este motivo, seis dias depois da assinatura do tratado, a intervenção dos Três Poderes, representados pela Rússia,

⁴¹ A ilha de Taiwan se converteu em colônia japonesa logo após a vitória do Japão sobre a China em 1895.

⁴² Após 1898, a Inglaterra cessou seus empréstimos ao Japão, em função dos elevados gastos para a manutenção da Guerra dos Boers na África do Sul (1899-1902), importante fornecedor de ouro do Império Britânico. É interessante notar que nesta época os ingleses recorreram ao J.P. Morgan and Company para financiarem a guerra, o que representou uma nova fase na relação entre a Inglaterra e os EUA.

Alemanha e França, obrigou o Japão a devolver o controle da península de Liaodong para a China de modo a restabelecer o *status quo* na China insular. Esta intervenção foi considerada pelos líderes do Japão como uma humilhação que freava as legítimas aspirações expansionistas do país.

A partir destes acontecimentos, a estratégia do Japão foi estabelecer uma aliança para evitar que se repetisse um isolamento internacional que atrapalhasse a expansão territorial do Império japonês. Deste modo, a Aliança de 1902, assinada entre o Japão e a Grã Bretanha, não pode ser compreendida sem referência à disputa pela hegemonia no espaço chinês. Em seguida à derrota com o Japão, a China se converteu em um centro de disputa inter-imperialista na região, uma vez que ficou mais claro que este país não seria capaz de defender suas próprias fronteiras no caso de uma agressão internacional. Neste contexto, a Grã Bretanha e o Japão tinham uma preocupação comum, já que para ambos os países a Rússia era ameaça principal na região.

Na visão dos líderes da Grã Bretanha, o caso da China apresentava o seguinte dilema ou fio da navalha: por um lado, o Império Chinês devia ser suficientemente fraco para aceitar a exploração e a influencia inglesa. Mas, por outro, devia ser forte o suficiente para impedir o avanço das outras potências imperialistas que possuíam ambições na China, especialmente a Rússia. Por este motivo, a Grã Bretanha foi uma firme defensora da manutenção da integridade territorial chinesa, pois isto significava a preservação do equilíbrio de poder na região, ou seja, da dominância inglesa. O modelo de colonialismo informal aplicado na China tentava ser similar ao exercido no Império Otomano⁴³, no qual mantinha uma significativa relação de dependência econômica e política, sem funcionar como uma colônia formal (CAIN & HOPKINS, 2001). Além disso, o império chinês devia se manter suficientemente forte para conter o processo de rebelião interna, o qual era uma grande ameaça à estabilidade do Império, conforme comentado acima.

Vale mencionar que, além da China, a Rússia, com o apoio da França, mantinha desde 1897 uma crescente presença na Coréia, quando o governo coreano, para conter o avanço japonês no país, nomeou Kir Alexeiev, membro do governo russo, conselheiro de finanças e que na prática atuou como um Primeiro Ministro. Além disso, a Rússia promoveu a criação de um banco Russo-Coreano encarregado dos negócios russos no país. A expansão russa sobre a Coréia e sobre o norte da China tornava

⁴³ Ver a seção referida ao 'Grande Jogo'.

racional a concretização da aliança, antes mesmo de ela ter sido formalizada. Um episódio central neste processo foi a Guerra dos Boers na África do Sul (1899-1902). Nessa guerra, a Grã Bretanha teve que mobilizar grandes recursos humanos, materiais e militares, o que enfraqueceu sua posição em outras regiões. Isto ficou muito claro na rebelião dos Boxers na China em 1900 quando Grã Bretanha se viu obrigada a recorrer ao apoio do Japão para compensar a presença de outras potências na repressão da rebelião.

Assim, a aliança implicava em um delicado equilíbrio entre a necessidade de preservar a integridade territorial da China, reduzir o perigo da Grã Bretanha ter que enfrentar uma guerra de proporções globais no leste asiático e evitar o risco da formação de uma coalizão européia frente a uma eventual guerra entre a Rússia e o Japão. Por sua vez, para a Grã Bretanha, o Japão era um aliado ideal porque não tinha ambições extra-regionais para além da Ásia e poderia dividir com ela os custos de manutenção da segurança e equilíbrio regionais. Por outro lado, para o Japão a aliança representava ter ao seu lado uma potência global que apoiaria o país em suas ambições imperialistas na Ásia e ajudaria a desencorajar a formação de uma aliança hostil ao país como aquela sofrida após a vitória sobre a China.

Apesar de já em 1898 ter enviado navios de sua marinha para frear a atuação russa na Coreia, a Inglaterra somente oficializa sua aliança com o Japão em 1902, o que ampliou enormemente as fontes de recursos do país disponíveis no mercado de capitais londrino e favoreceu o processo de industrialização. Em dezembro de 1903, dois meses antes de o Japão disparar um torpedo surpresa sobre um navio russo parado no Porto Arthur, um Ministro japonês já havia solicitado um empréstimo ao governo inglês para combater a Rússia, recursos que foram liberados indiretamente por meio do mercado de capitais londrino. Parte destes recursos foi mantida na Inglaterra, uma exigência dos financiadores. Assim, as reservas de libras do Japão mantidas no exterior, sobretudo na Inglaterra, tiveram um salto logo após a Guerra com a Rússia.

O custo total da guerra com a Rússia foi de quase ¥ 2 bilhões, equivalente a seis vezes o orçamento do Japão em 1903 ou o dobro de sua receita anual, e teve 40% do seu valor total financiado pelos ingleses e o valor remanescente por um consórcio que contou com a presença de norte-americanos e alemães⁴⁴.

⁴⁴ Banqueiros estabelecidos nos EUA voltados a emprestar para mercados 'emergentes' e opostos às perseguições do Império Czarista contra os judeus na Rússia, como Jacob Schiff, também financiaram o Japão. Os Morgan não manifestaram interesse em financiar o país asiático e estavam à época alinhados com os russos (METZLER, 2006, p.71).

Todos estes empréstimos estavam denominados em libras (WOLFF ET AL., 2005). Estes capitais possibilitaram ao Japão ampliar seus gastos e emissões monetárias sem abandonar a paridade com a libra, o que reforçava a natureza estratégica para Londres do empréstimo ao Japão. Apesar de seu elevado custo, a vitória na Guerra Russo-Nipônica garantiu ao Japão, pelo Tratado de Portsmouth, anexar a Coreia definitivamente como seu protetorado⁴⁵, consolidando a influência do iene como uma moeda forte e com área de influência neste país, além da China. A ferrovia da Manchúria foi entregue pela Rússia ao Japão como compensação pela guerra. Para ilustrar a influência do iene na Coreia, vale mencionar que já em 1905 o Japão proibiu a cunhagem de moeda por parte do governo coreano. Outro exemplo da expansão japonesa foi a ocupação dos territórios conquistados na Manchúria como reparação pela Guerra. O Banco Yokohama se instalou nestas regiões e passou a emitir títulos e moeda, atuando de modo semelhante ao banco japonês Daí-Ichi na Coreia.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento econômico japonês teve a sua origem nas agressivas políticas desenvolvimentistas impulsionadas pela Restauração Meiji. Entre estas políticas se destacam: as obras de infraestrutura; o envio de missões aos países mais desenvolvidos do ocidente para conhecer tanto as instituições mais adequadas à modernização quanto para adquirir o conhecimento técnico necessário para desenvolver as modernas tecnologias ocidentais; a promoção da educação pública; o impulso da industrialização; e a promoção das exportações mediante uma agressiva política internacional.

Contudo, a rapidez na execução destas reformas só pode ser compreendida levando em consideração dois fatos fundamentais: a) a urgência imposta pelo expansionismo ocidental sobre os países asiáticos, que só lhes deixava as alternativas de se modernizarem ou virarem colônias formais ou informais das potências dominantes; b) a forte concentração de poder que experimentou o Japão logo após que os exércitos imperiais derrotaram as revoltas organizadas pelos samurais que resistiam às transformações.

Mas, no caso do Japão, como tem sido a regra no ocidente, a defesa de sua integridade nacional não é claramente distinta do expansionismo

⁴⁵ A Coreia viraria uma colônia formal do Japão em 1910 (GORDON, 2003).

manifesto. Desde o início do “milagre japonês”, este país apresentou uma tendência simultaneamente defensiva e expansiva. Logo após a vitória na Guerra Sino-Japonesa, o Japão criou uma poderosa máquina de expansão econômica e militar. Por sua vez, este processo expansivo foi favorecido pelo aproveitamento financeiro e militar das oportunidades geopolíticas que se apresentaram na época, em especial a concorrência entre a Grã Bretanha e a Rússia pela hegemonia na Ásia. Desta competição surgiu a Aliança Anglo-Japonesa que favoreceu o processo de industrialização japonês, permitiu ao Japão derrotar a Rússia no terreno militar e assim expandir sua presença financeira e industrial no leste asiático.

O caso da China é exatamente o oposto ao japonês, já que perdeu todas as guerras que manteve com as potências ocidentais e o próprio Japão no século XIX e teve que enfrentar permanentes rebeliões que envolveram milhões de camponeses durante quase dois séculos. Estes acontecimentos impediram, ao menos até a unificação de 1927, a consolidação de um Estado nacional forte capaz de promover reformas modernizadoras. Ao contrário do acontecido com o Japão, ao longo de todo o século XIX, a China foi perdendo o controle de seu antigo território, de suas finanças, e, fundamentalmente, não conseguiu modernizar suas forças armadas para se defender da agressão imperialista.

Desta forma, a análise comparativa das trajetórias da China e do Japão mostra que o sucesso da Restauração Meiji se deve à capacidade de se adaptar a um novo contexto geopolítico internacional e às evoluções da organização econômica mundial. O Japão foi um dos poucos países fora do Ocidente a não sofrer da chamada “Grande Divergência”⁴⁶, ao contrário da China, que foi uma de suas principais vítimas (NAYYAR, 2013). O Japão aprendeu com as experiências ocidentais bem-sucedidas e demonstrou uma capacidade de adaptação maior que a China às novas circunstâncias. Os novos dirigentes japoneses analisaram o fracasso da experiência chinesa e usaram esse aprendizado para elaborar um modelo de inserção geopolítica e de desenvolvimento econômico que deve muito, também, à estratégia de expansão britânica. O Japão, além da industrialização, soube aumentar seu poderio financeiro para conseguir ampliar sua influência econômica e militar na Ásia, seguindo o exemplo inglês.

⁴⁶ A “Grande Divergência” designa a drástica transformação da economia mundial a partir de 1820. A Revolução Industrial, que começa na Grã-Bretanha e se espalha no resto da Europa e na América do Norte, leva a um distanciamento cada vez maior em termos de desenvolvimento econômico entre o Ocidente e o resto do mundo. Ela é associada à “Grande Especialização”, um processo de integração econômica mundial onde o Ocidente produz os bens manufaturados enquanto as economias da Ásia, da África e da América Latina fornecem as matérias primas (NAYYAR, 2013).

Assim, para compreender os processos de desenvolvimento econômico, ao menos na Ásia, não basta identificar as políticas econômicas mais relevantes de determinado período. Primeiro, deve-se abandonar o nacionalismo metodológico dominante nas análises sobre o complexo problema do desenvolvimento. Segundo, deve-se ter em mente que o processo de concentração de poder é absolutamente essencial para que uma elite estatal possa promover reformas bem sucedidas. Sem poder, as boas idéias simplesmente viram sonhos.

THE GEOPOLITICAL DIMENSION OF THE ECONOMIC DEVELOPMENT DURING THE MEIJI RESTORATION (1868-1912)

ABSTRACT

The period of Japan's accelerated industrialization known as Meiji Restoration (1868-1912) is generally explained by heterodox literature as the result of internal phenomena. However, geopolitical elements played a key role in implementing the new Japanese development model. In this sense, the Chinese decadence as well as that of the major part of Asia in the nineteenth century is rarely considered together with the Japanese success. The Meiji Restoration and the Chinese failure have to be considered as different responses to the humiliations and advances of the occidental powers. Among these are the Opium Wars in China and the arrival of Commodore Perry on the Japanese coast. Confronted by the occidental expansion in Eastern Asia, the modernization implemented by the Meiji Restoration reflected not only the necessity to preserve the national security, but also a pre-requisite for the country to participate in the imperialist competition for the control of Asia. In this sense, the Alliance between Great Britain and Japan (1902) was designed to protect and expand their mutual economic benefits and played a fundamental role in the Japanese process of development in the twentieth century. In China, on the contrary, both the internal conflicts and the external aggressions prevented an equivalent evolution.

Key-words: Japan. Meiji Restoration. Big Game. Imperialism.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, G., HAMASHITA, T. e SELDEN, M. (Eds) *The Resurgence of East Asia, 500, 150 and 50 year perspective*. Londres: Routledge, 2003.

AKAMATSU K., A historical pattern of economic growth in developing countries. *Journal of Developing Economies*, v.1. n.1, p.3-25, 1962.

BAUMANN, R. Caucasian Wars. In MILLAR, J.R. *Encyclopedia of Russian History*. Londres: MacMillan, 2004.

BYTHEWAY, S. J. *The Japanese economy and foreign capital, 1858-1939*, Tokyo: Tosui, 2005.

CAIN, P.J. e HOPKINS, A.G. *British Imperialism: 1688-2000*. Londres: Longman, 2001.

DE CECCO, M. *Money and Empire, the International Gold Standard, 1890-1914*. Oxford: B. Blackwell, 1974.

FAIRBANK, J.K e GOLDMAN, M. *China, uma Nova Historia*. São Paulo: L&PM, 2006.

FREMONT-BARNES, G. *The Anglo-Afghan Wars 1839-1919*. Oxford: Osprey, 2009

GORDON, A. *A Modern History of Japan: From Tokugawa Times to the Present*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

HUNTER, J. e SUGIYAMA, S. (Eds) *The History of Anglo-Japanese Relations, 1600–2000: Economic and Business Relations*. Londres: Palgrave, 2002.

JANSEN, M. B. *The Making of Modern Japan*. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 2002.

KOLIOPOULOS, J. E VEREMIS, T. *Modern Greece: a History since 1821*. Oxford: Willey Blackwell, 2010.

MADDISON, A. *The World Economy*. Paris: OECD, 2006.

METZLER, M. *Lever of Empire, The International Gold Standard and the Crisis of Liberalism in Prewar Japan*. Oakland: University of California Press, 2006.

MENNING, B. Russo-Turkish Wars. In MILLAR, J.R. *Encyclopedia of Russian History*. Londres: MacMillan, 2004.

MOORE, B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press, 1967.

MIYAZAKI, S. O Caráter do Investimento Externo Japonês: a Influência da Modernização e das Relações Internacionais no Período pré Segunda Guerra Mundial. Campinas: *X Encontro Nacional de Economia Política, SEP*, 2005. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos>>

MOFFITT, N., Wheeled Transport and the Urbanization of Meiji Japan. *Working Paper*, 2004. Disponível em: <<http://zork.net/~nick/railway.pdf>>

MOJTAHED-ZADEH, P. *Small Players of the Great Game, The Settlement of Iran's Eastern Borderlands and the Creation of Afghanistan*. Londres: Routledge: 2004.

NAYYAR, D. *Catch-up. Developing Countries in the World Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

NISH, I. *The Iwakura Mission in America and Europe, a New Assessment*. Londres: Routledge, 1998.

ROSOVSKY, H. *Capital formation in Japan, 1868-1940*. New York: Free Press, 1961.

SANDROCK, J.E. The Foreign Banks in China, Part I – Early Imperial Issues (1850-1900) *Working Paper*, 2008. Disponível em: <http://www.thecurrencycollector.com/pdfs/Foreign_Banks_in_China_Part-I.pdf>

SANDROCK, J.E. The Foreign Banks in China, Part II – Early Imperial Issues (1900-1911). *Working Paper*, 2008. Disponível em: <http://www.thecurrencycollector.com/pdfs/Foreign_Banks_in_China_Part-II.pdf>

- SCHILTZ, M. Money on the Road to Empire: Japan's Adoption of Gold Monometallism, 1873-97. *The Economic History Review*, vol. 65, n. 3, 2012.
- SPENCE, J. D. *Em busca da China Moderna*. São Paulo: Cia de Letras, 1995.
- SUGIHARA, K. The East Asian path of economic development: a long-term perspective. In ARRIGHI, G., HAMASHITA, T. e SELDEN, M. (Eds) *The Resurgence of East Asia, 500, 150 and 50 year perspective*. Londres: Routledge, 2003.
- SUGIHARA, K. *Japan, China, and the Growth of the Asian International Economy, 1850-1949*. Oxford: Oxford University Press, 2005
- UCHIDA, H. Short History of the Japanese Technology. Mitaka, Tokio: *The History of Technology Library*, 1995. Disponível em: <<http://www.ied.co.jp/isan/sangyo-isan/uchida.PDF>>
- SENISE, M.H.V. Tratado de Nanquim (1842). Magnoli, D. (Org.) *Historia da Paz*. São Paulo: Editora Contexto, 2008.
- ZHANG, W. Arrow War (1856-1860). In HODGE, C.C. (Ed.) *Encyclopedia of the Age of Imperialism 1800-1914*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 2008.
- WICKMAN, P., *China and the Origins of the Anglo-Japanese Alliance*. Dissertação., Ohio University, College of Arts and Sciences, 2008.
- WOLFF, D.; VAN DER OYE, S.; MENNING, B.W. e YOKOTE, S. (Eds.) *The Russo-Japanese war in Global Perspective*. Boston: Brill, 2005.
- WONG, J. Y. *Deadly Dreams. Opium, Imperialism, and the Arrow War (1856-1860) in China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- YAMAMURA, K., Success Illgotten? The Role of Meiji Militarism in Japan's Technological Progress. *The Journal of Economic History*, vol. 37, n. 1, 1977.

Recebido em: 21/10/2016

Aceito em: 06/03/2017

ANÁLISE DO EMPREGO DA FORÇA MILITAR PELOS EUA NO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA À LUZ DOS CONCEITOS DE GUERRAS PÓS-MODERNAS

Humberto José Lourenção¹
Luis Eduardo Pombo Celles Cordeiro²

RESUMO

Este texto analisa as campanhas de emprego de força militar que os Estados Unidos da América (EUA) empreenderam entre o término da Guerra Fria e a ocupação do Iraque iniciada em março de 2003. Objetiva-se identificar o pensamento estratégico subjacente a estas campanhas, à luz do conceito de guerra pós-moderna. Sob a denominação guerras pós-modernas, incluímos aqui muitas outras denominações que têm sido desenvolvidas com a evolução do pensamento estratégico, sendo as principais: guerra omnidimensional, guerra irrestrita, guerra de quarta-geração e guerra assimétrica. Todas elas ressaltam a fragmentação e o surgimento de novas ameaças, acompanhadas da quebra do monopólio estatal sobre a aplicação da força coercitiva no Sistema Internacional a partir do crescimento das ameaças bélicas não estatais, como grupos terroristas e guerrilheiros, cujo combate traz um enorme desafio para os exércitos dos Estados nacionais, mesmo estes sendo tecnologicamente mais avançados. Nessa evolução também estão inseridos os estudos de Revolução nos assuntos militares atualmente em curso, sob a sigla RAM ou RMA (*Revolution in military affairs*), a respeito da natureza complexa e do futuro da guerra, que adentrou no debate ocidental ao final do século XX e está ainda se afirmando. Pode-se afirmar que os EUA têm ganhado as batalhas em que se envolveram recentemente, mas estão perdendo as guerras pós-modernas. São vitórias muito insatisfatórias, na medida em que ocorrem só em nível militar, indo na contramão do atual pensamento estratégico que fundamenta a importância dos aspectos psicossociais de uma batalha. Apesar de esses elementos estarem presentes no discurso do próprio governo norte-americano, eles ainda não foram incorporados nas práticas de guerra.

Palavras-chaves: Guerra. Guerras Pós-Modernas. EUA.

¹ Professor Associado III da Academia da Força Aérea (AFA). Professor de Ciência Política do Programa de Mestrado em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Pós-doutorado em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME, 2015).

² Mestrado em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (AFA). Instrutor da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva analisar as campanhas de emprego de força militar que os Estados Unidos da América (EUA) têm empreendido após o término da Guerra Fria e o pensamento estratégico subjacente, à luz das diferentes concepções de guerra desenvolvidas no mesmo período. A atenção dada às campanhas estadunidenses se justifica em razão de sua liderança militar, pois elas servem de parâmetro para a grande maioria dos Estados nacionais que compõem o Sistema Internacional. A análise busca demonstrar que, não obstante a evolução qualitativa no emprego da força por parte dos Estados Unidos lhes garantirem a supremacia tática e operacional, com vitórias militares importantes, no nível conceitual essa supremacia não tem ocorrido, imputando derrotas no nível conceitual, psicológico e moral, onde as novas guerras denominadas pós-modernas são decididas.

Sob a denominação guerras pós-modernas, incluímos aqui muitas outras denominações que têm sido desenvolvidas com a evolução do pensamento estratégico, sendo as principais: guerra omnidimensional, guerra irrestrita, guerra de quarta-geração e guerra assimétrica. Todas elas ressaltam a fragmentação e o surgimento de novas ameaças, acompanhadas da quebra do monopólio estatal sobre a aplicação da força coercitiva no Sistema Internacional a partir do crescimento das ameaças bélicas não estatais, como grupos terroristas e guerrilheiros, cujo combate traz um enorme desafio para os exércitos dos Estados nacionais, mesmo estes sendo tecnologicamente mais avançados.

Nessa evolução também estão inseridos os estudos de Revolução nos assuntos militares atualmente em curso, sob a sigla RAM ou RMA (*Revolution in military affairs*), a respeito da natureza complexa e do futuro da guerra, que adentrou no debate ocidental ao final do século XX e está ainda se afirmando.

GUERRAS PÓS MODERNAS: REVOLUÇÃO NOS ASSUNTOS MILITARES (RAM), GUERRA DE QUARTA GERAÇÃO (4GW) E IRRESTRITA.

Não obstante seu surgimento ter ocorrido na segunda metade do século XX, quando houve a junção de ogivas nucleares com mísseis

balísticos intercontinentais, viabilizados pela revolução computacional - cujo emprego poderia diminuir drasticamente o tempo de guerra - a denominada Revolução nos Assuntos Militares (RAM) não se restringe à evolução tecnológica de armamentos e equipamentos militares, nem ao modo como são empregados (KAGAN, 2006). Constituído-se um fenômeno complexo, a RAM possui quatro dimensões: tecnológica, organizacional, conceitual e doutrinária. Novos equipamentos demandando novas organizações militares para combater novas ameaças, em um ciclo constante de interdeterminação crescente, têm gerado novas abordagens estratégicas, que constituem a dimensão conceitual da RAM (CORREIA, 2010). As denominadas novas ameaças, presentes na RAM em curso são: terrorismo global, armas de destruição em massa e crime organizado transnacional. Seu combate daria origem a guerras sob novo paradigma, denominadas pós-modernas ou de quarta geração (*Fourth Generation Warfare - 4GW*), nas quais Estados se digladiam contra atores não estatais, caracterizando conflitos assimétricos.

O conceito de 4GW foi desenvolvido na abordagem de Lind (1989), predominantemente em nível tático e, complementarmente, em nível operacional. Ela descreve quatro gerações de guerra cuja sucessão se inicia com a Paz de Westphalia de 1648, obtida pelo tratado que findou a Guerra dos Trinta Anos, a partir do qual o Estado estabeleceu o monopólio da guerra.

Segundo essa abordagem, a primeira geração da guerra moderna, guerra de linha e coluna (*line-and-column*), em que o campo de batalha era ordenado e formal, durou, aproximadamente, entre 1648 e 1860, atingindo seu ápice nas guerras napoleônicas. As guerras da primeira geração caracterizaram-se por serem empreendidas por exércitos nacionais conscritos, contrariamente ao que sucedera no período anterior, quando as guerras eram conduzidas por nobres e mercenários mais ou menos fiéis à coroa, em função da quantidade de ouro recebido em troca. A primeira geração criou uma cultura militar de ordem, porém, em meados do século XIX, o campo de batalha começou a se desordenar, dado que as táticas de linha e coluna, que pressupunham exércitos concentrados, tornaram-se obsoletas. Dessa forma, a cultura da ordem foi ficando cada vez mais incoerente. (LIND, 1989).

A guerra de segunda geração foi desenvolvida no período de 1860 à Primeira Guerra Mundial, quando a utilização da artilharia rapidamente tornou a tática de linha-coluna obsoleta e o campo de batalha tornou-se

desordenado. Nela, cuja doutrina resumida pelos franceses era “a artilharia conquista, a infantaria ocupa”, o poder de fogo era cuidadosamente sincronizado entre carros de combate e artilharia em uma batalha conduzida, onde o comandante agia como um maestro. O objetivo principal era o atrito, e armas e equipamentos foram criados e/ou aperfeiçoados, em especial o canhão, o fuzil e a metralhadora, resultando numa supremacia do fogo sobre o movimento. Preservando a cultura da ordem, o enfoque era voltado para dentro, sobre regras, processos e procedimentos, em que a obediência era mais importante do que a iniciativa (LIND, 1989)³. A guerra era estática e de atrito, em que o atacante “empurrava a linha” e o defensor “segurava a linha”, pois não havia mobilidade para envolver e cercar (PAIVA, 2010, p. 83).

A terceira geração se manifestou soberbamente a partir da II Guerra Mundial, com o desenvolvimento da doutrina *Blitzkrieg* (guerra-relâmpago) do Exército Alemão, que ficou conhecida também como guerra de manobra, baseada na velocidade e surpresa, ao invés do poder de fogo. Agora o objetivo não é mais se aproximar e destruir fisicamente e sim colapsar ou anular as forças inimigas, sob o lema: “*bypass and collapse instead of close in and destroy*” (LIND, 1989). A Guerra de Manobra, ao contrário da Guerra de Atrito, não visa mais o conflito direto, mas sim, busca incapacitar sistematicamente o sistema de combate do oponente, através do alcance de uma posição vantajosa. Ela também se caracteriza pelo emprego da guerra psicológica e por táticas de infiltração na retaguarda do inimigo por seus flancos débeis. O princípio do blitzkrieg foi usado pelos Estados Unidos para alcançar uma rápida vitória sobre o Iraque na Guerra do Golfo de 1991. Além do aspecto tático, a guerra de terceira geração também trouxe mudanças na cultura militar, questionando os valores de disciplina e hierarquia militar; nesse modelo, a iniciativa passou a ser mais importante do que a obediência, bem como a autodisciplina (endógena) frente à disciplina imposta (exógena). O foco no resultado, em detrimento do processo significou creditar iniciativa para o subordinado poder adaptar sua ação e aproveitar eventuais oportunidades.

A quarta geração de guerra compreende as mudanças mais radicais desde a Paz de Westphalia, em que progressivamente as guerras convencionais foram sendo substituídas por guerras irregulares.

³ Pode-se ponderar que ainda hoje essa doutrina está presente no Exército e no Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, como se pôde observar nas guerras no Afeganistão e no Iraque, porém com a aviação substituindo a artilharia como fonte de poder de fogo.

na guerra de Quarta Geração, o Estado perde o monopólio sobre a guerra e suas Forças Armadas passam a combater oponentes não estatais tais como a al-Qaeda, o Hamas, o Hezbollah, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Estado Islâmico, etc., que não seguem as convenções de Genebra. Agora, há pouca diferença entre civis e soldados. A guerra de quarta geração volta a um mundo de culturas, pré-westphaliano, não meramente de países em conflito; assim, a invasão de imigrantes pode ser tão perigosa quanto a invasão de um exército inimigo (LIND, 1989). Corroborando o conceito de 4GW, Van Creveld (1991), afirma que a guerra evoluiu até o ponto em que a teoria de Clausewitz (1996) se tornou obsoleta. Para ele, no futuro, os sistemas convencionais de combate se extinguirão e as guerras se converterão em conflitos de baixa intensidade.

Exemplo emblemático de 4GW, a guerra antiterrorista, na dimensão que tomou após os ataques terroristas de onze de setembro de 2001, define como eixo estratégico a guerra contra um inimigo universal invisível e diluído por todo o planeta, tanto dentro como fora das fronteiras do Estado. Nela já não existem as grandes unidades de combate da ação militar clássica: pelotões, batalhões, brigadas, esquadrões, grupamentos, etc. Em vez delas, o combate é baseado em pequenos grupos de operações especiais e um campo de batalha disperso e não linear, em conflitos prolongados e de baixa intensidade. Nas guerras de quarta geração, enfrentando atores sub-estatais, o Estado não consegue usufruir de sua superioridade bélica, e encontra fortes dificuldades na imposição de uma derrota (ANDERSON, 2013).

Nesse contexto, a denominada Inteligência Cultural, em que o combatente possui recursos culturais, manifesta em habilidades sociointerativas, para se integrar à comunidade local, sob o slogan “tirando o capacete assim que possível”, é altamente valorizada. Segundo o modelo de quarta geração, uma vitória no nível bélico, tático não necessariamente vem acompanhada de vitória no nível estratégico e moral, onde se decide esse modelo de guerra. Mais importante do que identificar como o inimigo combate, é saber quem está lutando e para quê. (VISACRO, 2009).

Confluindo com o entendimento de guerra de quarta dimensão, Liang & Xiangsui (1999) desenvolveram o conceito de Guerra Irrestrita, que também considera que os meios para fazer a guerra transcendem as atividades militares, incorporando as seguintes “guerras”: guerra psicológica; guerra econômica; guerra com armamento usual; guerra radiológica, nuclear ou radioativa; guerra biológica, bacteriológica ou

virótica; guerra cibernética, eletrônica ou informática; e guerra química. Destaca-se a guerra psicológica uma vez que nesse tipo de conflito prioriza-se atingir a moral do adversário. O conceito de Guerra Irrestrita parte do pressuposto realista de que todas as ferramentas e recursos, estatais ou privados, devem ser utilizados pelo Estado, ou considerados como opção, quando ele precisa garantir seus interesses. De acordo com o conceito, na busca por sobreviver a qualquer custo, se preciso for, o Estado deve deixar de lado qualquer lei, tratado ou moral convencionada na comunidade internacional. (LIANG, XIANGSUI, 1999).

Mesmo sem citá-la, Liang & Xiangsui (1999) elaboram um linha de pensamento que inclui a teoria da Pressão Lateral, que procura explicar a relação entre crescimento interno de uma nação e sua atuação no cenário internacional (CHOUCRI, 2012). Segundo a teoria, o aumento das demandas internas de um Estado o impele a procurar meios de suprir as necessidades e anseios de seus cidadãos no exterior e com isso exerce uma “pressão lateral” em determinado nicho de relações: econômico, militar, ecológico, etc. Esse movimento de projeção de poder leva a uma remodelação da conjuntura internacional, na medida em que a projeção de poder de determinado Estado acarreta a diminuição do poder relativo de outro.

Sob a ótica do neo-realismo, o conceito de guerra irrestrita também ressalta a ação de atores não estatais como potencialmente ameaçadores à soberania estatal: empresas transnacionais, *hackers* e *crackers*, investidores globais podem ameaçar a segurança de um Estado, tanto ou até mais que a ação de combatentes explícitos. Por exemplo, a Revolução de Jasmim na Tunísia, iniciada pela auto-imolação de um jovem transmitida e multiplicada pelas redes sociais, mostrou como ações de um indivíduo apoiado por organismos não-estatais podem influenciar a condução política de toda uma Nação (LEÃO, 2013). Nesse cenário, as estratégias estatais de segurança devem compreender esse novo mundo onde corporações, governos e organizações não-governamentais estão cada vez mais interligados e, conseqüentemente, mais suscetíveis a ações uns dos outros. Assim, as bases da defesa nacional devem estar assentadas não somente nas suas forças militares, mas também nos demais agentes influenciadores da política interna e externa, de maneira que a defesa e o ataque possam ser feitos de múltiplas maneiras. Nessa visão, conforme o contexto da ameaça, o uso da força militar pode trazer mais problemas que soluções, particularmente quando a batalha incorpora valores culturais,

sendo veiculada primeiramente na internet e, depois, por outros meios de comunicação. (LIANG, XIANGSUI, 1999).

O fim do milênio foi marcado pelo advento das novas ameaças vistas de forma isolada ou em conjunto: redes transnacionais do crime organizado; tráfico de drogas, de armas e de pessoas; ação de guerrilheiros e terroristas, ideologicamente motivada e potencialmente agravada no caso de acesso a armas de destruição em massa; transações financeiras especulativas e lavagem de ativos; epidemias e impactos ambientais transfronteiriços, incluindo vazamentos no transporte marítimo de petróleo, materiais radiativos e resíduos tóxicos; pobreza e conflitos étnicos ou religiosos originando migrações descontroladas, causadas por guerras civis e também por rearranjos produtivos; ataques à segurança cibernética, normalmente via internet, etc. Todos esses tópicos têm sido “securitizados”, ou seja, incluídos no rol de “*security issues*” tanto no âmbito nacional como no internacional, dessa forma, compondo as denominadas “novas ameaças”.

Para o combate dessas novas ameaças faz-se necessário o uso de um “coquetel de estilos” por parte do Estado nacional, uma miríade de modalidades de emprego baseada em diversas metodologias de guerra, escolhendo e combinando as melhores aplicáveis a cada situação. Tal coquetel inclui várias frentes de combate, tais como: medidas comerciais (barreiras comerciais), financeiras, contra-terroristas, midiáticas, tecnológica (obtendo hegemonia em tecnologias sensíveis), legais (influência em fóruns internacionais), etc. (LIANG, XIANGSUI, 1999).

Por sua complexidade, as novas ameaças carregam consigo um obscurecimento das distinções entre combatentes e não-combatentes, entre ameaças internas e ameaças externas, entre o que é aceitável e abusivo na ação da inteligência estatal. Especificamente o terrorismo, por definição, tende a desrespeitar sistematicamente as regras do direito e dos tratados internacionais, por serem vistas como imposição de Estados poderosos.

Na concepção de guerra irrestrita se ressalta a proposição de que cabe ao Estado e não aos militares definir o tipo de combate ou guerra a ser travada; ou seja, a ação coercitiva do Estado não é exclusividade militar. Além disso, as necessidades devem direcionar os esforços do Estado para possuir as armas que precisa, ao invés do Estado direcionar seus esforços para lutar com as armas que possui. (LIANG, XIANGSUI, 1999).

A estratégia de defesa dos Estados Unidos projeta quatro características prováveis de guerra no futuro: a ênfase no aspecto

cibernético, virtual, extremamente dinâmico, podendo ser operado por inúmeros atores, muitas vezes anonimamente; a precisão, também denominada ação “cirúrgica”; as operações combinadas e as Operações Militares além da Guerra (*Military Operations Other Than War* – MOOTW).

O poder cibernético é único, pois é feito pelo homem, é recente e está sujeito a mudanças tecnológicas ainda mais rápidas do que outros domínios. O conflito extremo na guerra cibernética também é diferente. No mundo físico, os governos têm quase o monopólio do uso da força em larga escala, o defensor tem conhecimento íntimo do terreno, e os ataques terminam devido ao desgaste ou à exaustão. Porém, no mundo virtual, os atores são diversos, às vezes anônimos; a distância física é imaterial e um único ataque virtual é, praticamente, gratuito (UNITED STATES, 2008).

CONCLUSÃO

Com base nos dados acima, pode-se concluir que as transformações ocorridas no modo de se conduzir guerras a partir do onze de setembro têm sido resultado de uma reorganização burocrática, que ocorre no organograma do sistema de defesa, amparada na introdução de novas tecnologias de sistemas de armas, que, por sua vez, inspiram novas táticas de guerra.

Assim percebemos que se na década de 90 as tendências eram preventivas, pois em um mundo unipolar esperava-se que as relações internacionais seriam basicamente definidas com base na visão da única potência mundial sobre o assunto, após 2001 elas se tornaram reativas com foco principal no combate assimétrico, na utilização de tecnologia para diminuir o número de baixas, nas operações militares englobando também ações cívico-sociais com foco nos “corações e mentes” e não somente nos centros de gravidade físicos do inimigo.

Podemos verificar então que a utilização do poder militar como única fonte de instrumento de poder vem sendo repensada, e em muitos casos, redirecionada para a execução de missões visando utilizar o “*soft power*”, gerando mudanças na própria doutrina de Defesa dos EUA.

Um dos exemplos dessa mudança foi a implementação do conceito de aplicação do *soft power* por meio de ações centradas no acrônimo DIME (Diplomatic, Information, Military and Economic) gerando efeitos denominados PIMESII (Political, Military, Economic, Social, Information and Infrastructure). O conjunto de ações pretende gerar seus efeitos por meio de ações que vão além do simples emprego da força militar, realizando

operações militares em ajuda humanitária, ações civico-sociais, socorro em calamidades, etc(...)(HILLSON, 2008).

Essa mudança está diretamente ligada a percepção de que as ameaças estão em evolução e com tendência de crescimento. Um estudo realizado por Geis II *et al* (2014) para a Força Aérea Americana indica o acesso a tecnologias disponibilizado pelo ingresso na era da informação faz que as ameaças ao Estado, anteriormente restritas a outros Estados e/ou a grupos com motivações políticas, ideológicas ou religiosas se multipliquem, na medida em que ações individuais passam a representar uma ameaça real.

Portanto ao se tornarem as ameaças como qualquer indivíduo da Terra com acesso à internet, torna-se impossível utilizar unicamente estratégias baseadas na coerção e na punição por meio da utilização das expressões de poder (DIME), haja vista a capilaridade dos potenciais inimigos, daí a necessidade de medir seus efeitos (PIMESII) na moral da população em foco. Dessa maneira surge então a opção por adotar medidas que visem conquistar os corações e mentes, ao invés de simplesmente forçar uma mudança por meio de ameaças veladas ou reais (GEIS II *et al*, 2014).

Por fim, podemos verificar todas as nuances aqui comentadas presentes na Estratégia Nacional de Defesa dos EUA de 2015, onde está explícito que o uso da força é uma alternativa viável, porém ela não é a única e, de preferência, não deve ser a primeira opção empregada. Também é ressaltada a necessidade de operações conjuntas com aliados para minimizar possíveis desconfiâncias e aumentar a percepção dos EUA como um aliado no combate não somente às ameaças de segurança, mas também em outras áreas como mudanças climáticas e epidemias de saúde (UNITED STATES, 2015).

Essas nuances demonstram portanto a percepção, por parte dos americanos, de que não existe uma mudança que está tornando obsoleta as ameaças antigas. As crises na Ucrânia e na Síria demonstram claramente que o uso da força convencional na disputa de poder entre Estados ainda está longe de ser considerado algo fora de moda. O problema reside então no entendimento de que, além das fermentas tradicionais, torna-se necessário ampliar o escopo de atuação para além das vitórias no campo de batalha para obter também vitórias morais tanto no âmbito da política interna quanto na externa, sem as quais não será mais possível atingir os efeitos finais desejados.

AN ANALYSIS OF THE USE OF MILITARY FORCE BY THE USA AFTER THE COLD WAR IN THE LIGHT OF CONCEPTS OF POST-MODERN WARS

ABSTRACT

This paper analyzes the military force campaigns that the United States of America (USA) undertook between the end of the Cold War and the occupation of Iraq began in March 2003. Our objective is to identify the underlying strategic thinking to these campaigns, under the light of the concept of postmodern war. Under the name postmodern wars, we include here many other denominations that have been developed with the evolution of strategic thinking, to wit: omnidimensional war, unrestricted warfare, the fourth-generation warfare and asymmetrical warfare. They all emphasize the fragmentation and the emergence of new threats, accompanied by the breaking of the state's monopoly on the application of coercive force in the International System from the growth of non-state warfare threats such as terrorist groups and guerrillas, whose fighting poses an enormous challenge for the armies of nation states, even though are technologically advanced. This evolution has also entered the Revolution studies in military affairs currently underway under the symbol RAM or RMA (Revolution in military affairs), about the complex nature and the future of war, which entered the western debate at the end of the twentieth century and it is still claiming. It can be said that the US has won the battles waged recently but are losing the post-modern wars. They are very unsatisfactory victories as they occur only at military level, going against the current strategic thinking, which underlies the importance of the psychosocial aspects of the battle. Although these elements are present in the US government is speech, they have not yet been incorporated into the practices of war.

Key-words: Warfare. Postmodern War. USA.

REFERENCES

ALBERTS, David S. *Information age transformation: getting to a 21st century military*. Washington (DC): CCRP, 1996.

ANDERSON, Gary. "The End of the Peace of Westphalia: Fourth Generation Warfare". *Small Wars Journal*. (2013) Disponível em: <<http://smallwar-sjournal.com/jrnl/art/the-end-of-the-peace-of-westphalia-fourth-generation-warfare>>. Acesso em: 27 out 2015.

CHOUCRI, Nazli. *Cyberpolitics in international relations*. Cambridge: MIT Press, 2012.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CORAM, Robert. Boyd: *The fighter pilot who changed the art of war*. New York: Back Bay Books, 2002.

CORREIA, Pedro J. P. Evolução no pensamento estratégico, revolução nos assuntos militares e estratégia pós-moderna. *Boletim IESM*, Lisboa, 2010.

ESTADOS UNIDOS. Conselho de Segurança Nacional. *The National Security Strategy of the United States of America*. 2002. Disponível em: <<http://www.usa.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 29 set. 2013.

FRIEDMAN, George. *America's Secret War: Inside the Hidden Worldwide Struggle between America and Its Enemies*. New York: Broadway Books, 2004.

GEIS II, John P.; HAMMOND, Grant T.; FOSTER, Harry A.; HAILES, Theodore C. *Blue Horizons IV Deterrence in the Age of Surprise*. Alabama: Air University Press, 2014.

GRAY, Colin S. *Irregular Enemies and the Essence of Strategy: can the american way of war adapt?* U.S. Army War College; Strategic Studies Institute, 2006. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=650>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

HERSPRING, Dale R. *Rumsfeld's Wars: the arrogance of power*. Kansas: University Press of Kansas, 2008.

HILLSON, R. *DIME/PMESII requirements project*. 2009. Disponível em: <www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA525056>. Acesso em: 18 out 2015.

KAGAN, Frederick W. *Finding the target: the transformation of american military policy*. New York: Encounter Books, 2006.

KAPLAN, Robert D. *Imperial Grunts: on the ground with the American military*. New York: Vintage Books, 2006.

KELLY, Thomas W. Iraq went from the fourth-largest army in the world to the second-largest army in Iraq in 100 hours. [2006?]. Disponível em: <<http://www.arlingtoncemetery.net/twkelly.htm>>. Acesso em: 01 mar. 2014

LEÃO, Débora. *A Revolução de Jasmim e a criação de uma cultura digital na Tunísia*. 2013. Disponível em: <<http://blog.pucsp.br/culturadigitalri/?p=116>>. Acesso em: 22 out . 2014.

LIANG, Qiao; XIANGSUI, Wang. *Unrestricted warfare*. Beijing, Pla Literature and Arts Publishing House, 1999

LIND, William et al. The Changing Face of War: Into the Fourth Generation. *Marine Corps Gazette*, p. 22 - 26, Oct., 1989.

LIND, William. Compreendendo a Guerra de Quarta Geração. *Military Review*, v. 85, n. 1, jan./fev, p. 12-17, 2005. (Ed. brasileira).

NEIVA FILHO, Ivan Ferreira. Operações baseadas em efeitos. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/articula/.../82>>. Acesso em: 25 maio 2014

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. Guerras de Quarta Geração ou mais uma falácia travestida de sapiência? In: JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sérgio; ALSINA, João Paulo. *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV: 2010.

QUINN, Dennis, J. *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act: a ten-year retrospective*. Washington, DC: National Defense University Press, 1999.

SMITH, Edward A. *Effects-based operations: applying network-centric warfare in peace, crisis, and war*. Washington, DC: CCRP, 2002.

SMITH, Rupert. *The Utility of Force; the art of war in the modern world*. London: Penguin books, 2006.

TAYLOR, Stan A. The Role of Intelligence in National Security. In: COLLINS, Alan (Coord.). *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

ULLMAN, Harlan K.; WADE, James P. *Shock And Awe: achieving rapid dominance*. Washington, DC: National Defense University, 1996.

UNITED STATES. Defense Technical Information Center. Joint Doctrine, MOOTW : Military Operations other than War. 1995. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2013.

UNITED STATES. Department of Defense. *National Defense Strategy*. 2008. Disponível em: <http://www.defense.gov/news/2008_national_defense_strategy.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2013.

UNITED STATES. Department of Defense. *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. 2012. Disponível em: <http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2013.

UNITED STATES. *The National Security Strategy of the United States of America*. Sept. 2002. Disponível em: <<http://www.usa.gov/nsc/nss.html>>. Acesso em: 29 set. 2013.

UNITED STATES. White House. *National Security Strategy*. 2015. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf>. Acesso em: 18 out. 2015.

VAN CREVELD, Martin. *The transformation of war*. New York: Free Press, 1991.

VISACRO, Alessandro. *Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto, 2009.

WARDEN III, John A. *The Air Campaign: planning for combat*. McLean: Pergamon-Brassey's, 1989.

WEINBERGER, Caspar W. *The uses of military power*. Washington: National Press Club. 1984. Disponível em: <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/military/force/weinberger.html>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

Recebido em: 19/07/2016

Aceito em: 06/03/2017

INSTRUÇÕES EDITORIAIS PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação semestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade moral e/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido aprovado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.

INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte:<http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf>

PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

FORMATO DE APRESENTAÇÃO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br/>:

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Título e Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico semestral, editado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) e vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), que tem o propósito de disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa, com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos, que contribuem para o estudo do aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro, proporcionando maior integração entre a Marinha do Brasil e a comunidade acadêmica nacional e internacional.



Protegendo nossas riquezas,
cuidando da nossa gente.



PODE SER ABERTO PELA ECT

ESCOLA DE GUERRA NAVAL (EGN)
REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca - 22290-240 - Rio de Janeiro - RJ