FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

OS LIVROS BRANCOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DEFESA: FONTES DA DIFUSÃO E DA ORIENTAÇÃO DOUTRINÁRIA

Tese de doutorado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Como requisito para obtenção do título de Doutor em Administração.

Gustavo José Baracho De Sousa

Orientador: Prof. Dr Octavio Amorim Neto

Rio de Janeiro

2016

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Sousa, Gustavo José Baracho de
Os livros brancos e outros documentos de defesa: fontes da difusão e da orientação doutrinária / Gustavo José Baracho de Sousa. – 2016.
191 f.

Tese (doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientador: Octavio Amorim Neto.
Inclui bibliografia.

1. Defesa. I. Amorim Neto, Octavio. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 355

GUSTAVO JOSÉ BARACHO DE SOUSA

OS LIVROS BRANCOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DEFESA: FONTES DA DIFUSÃO E DA ORIENTAÇÃO DOUTRINÁRIA.

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Data da defesa: 29/06/2016.

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Octavio Amorim Neto
Orientador (a)

Joaquim Rubens Fontes Filho

Rafael Guilherme Burstein Goldszmidt

Fabiano Guilherme Mendes Santos

Marco Aurélio Chaves Cepik

SUMÁRIO

LISTA DE MAPAS iv
LISTA DE TABELAS v
LISTA DE GRÁFICOS vi
RESUMO vii
ABSTRACT viii
CAPÍTULO 1
INTRODUÇÃO 1
1.1 Delimitação do tema 1
1.2 Explicação da importância do assunto 1
1.3 Proposições 2
1.4 Problema 2
1.5 Justificativa 3
1.6 Objetivos 6
1.7 Referencial Teórico 7
1.8 Metodologia 22
CAPÍTULO 2
A HISTÓRIA DO LIVRO BRANCO – DE 1935 A 2015 25
2.1 Antecedentes históricos 25
2.2 Guerra Fria do início ao fim 26
2.3 O fim da Guerra Fria e o novo conceito de defesa 31
2.4 Os ataques de 11 de setembro e as novas ameaças 38
2.5 Considerações finais da difusão 48
CAPÍTULO 3
OS FATORES ASSOCIADOS À DIFUSÃO DO LIVRO BRANCO E DE OUTROS DOCUMENTOS DE DEFESA 51
3.1 Teoria da difusão 51
3.2 Teoria da difusão aplicada para o caso dos livros brancos e outros documentos de defesa 53
3.3 Operacionalização das variáveis e proposta de hipóteses 55
3.4 Testes Estatísticos 61
3.5. Considerações finais sobre os fatores da difusão do livro branco de defesa 75
CAPÍTULO 4
A ESTRUTURA DOS LIVROS BRANCOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DEFESA 77
4.1 Considerações Iniciais 77
4.2 Características dos documentos de defesa 77
4.3 Metodologia para elaboração 79
4.4 Estrutura dos documentos 80
4.5 O conteúdo dos documentos 83
4.6 Considerações finais sobre a tipologia dos livros brancos e outros documentos de defesa 98
CAPÍTULO 5
A DOUTRINA MILITAR E A ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA EM RESPOSTA ÀS DEMANDAS POR SEGURANÇA E DEFESA DO ESTADO 100
5.1 Considerações iniciais 100
5.2 O Conceito de doutrina militar 100
5.3 Corrente organizacional 102

5.4 Considerações sobre a corrente organizacional 111
5.5 Corrente realista 111
5.6 Considerações sobre a corrente realista 119
5.7 Corrente cultural 119
5.8 Considerações sobre a corrente cultural 123
5.9 Considerações finais sobre as correntes teóricas 123
CAPÍTULO 6
A ORIENTAÇÃO DOUTRINÁRIA DOS DOCUMENTOS DE DEFESA 126
6.1 As duas dimensões doutrinárias dos livros brancos 126
6.2 Método de pesquisa 128
6.3 Operacionalização e preparação dos documentos 129
6.4 Seleção dos documentos de defesa referência 131
6.5 Referenciando os Documentos de Defesa com o uso do *Wordscore* 135
6.6 Análise dos dados gerados pelo Wordscore 139
6.7 Fatores influentes na orientação doutrinária de defesa 145
6.8 Quanto à coerência dos documentos com a postura efetiva de defesa 147
6.9 Considerações finais sobre a orientação doutrinária de defesa 151
CAPÍTULO 7
CONCLUSÃO 156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 166

LISTA DE MAPAS

Mapa nº 1 - Mapa do mundo relacionando países que possuem ou não documento de defesa e regime de governo..... 3

Mapa nº 2 - Evolução da difusão do libro branco de 1935 a 1991……..…..... 30

Mapa nº 3 - Divisão do mundo durante a Guerra Fria..... 30

Mapa n° 4 - Evolução da difusão do livro branco de defesa de 1991 a 2001..... 37

Mapa n° 5 - Evolução da difusão do livro branco de 2002 a 2015……. 46

Mapa n° 6 - Orientação doutrinária da política declaratória de defesa..... 146

LISTA DE TABELAS

Tabela nº 1 - Medidas de controle civil sobre militares..... 9

Tabela nº 2 - Publicações de defesa entre 1998 e 2015..... 64

Tabela nº 3 - Estatísticas descritivas.....67

Tabela nº 4 - Resultados dos testes de regressão logística..... 70

Tabela nº 5 - Lista das 20 palavras com maior frequência na amostra de 71 documentos de defesa..... 131

Tabela nº 6 - Relação de maior média de frequência das palavras mais citadas por membros da OTAN..... 134

Tabela nº 7 - Relação de maior média de frequência das palavras mais citadas por não membros da OTAN..... 135

Tabela nº 8 - Exemplo de cálculo de valor para textos realizado pelo *Wordscore*..... 138

Tabela nº 9 - Valor bruto do número de vocábulos dos livros brancos e outros documentos de defesa..... 139

Tabela nº 10 - Dados calculados pelo *Wordscore* para documentos na dimensão ATIVA.....141

Tabela nº11 - Dados calculados pelo *Wordscore* para documentos na dimensão PASSIVA..... 143

Tabela nº12 - Relação de países conforme postura efetiva e a declarada de defesa..... 149

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico nº 1 - Gastos com defesa no mundo em bilhões de 1988 a 2014..... 40

Gráfico nº 2 - Gastos com defesa na América do Norte em bilhões de 1988 a 2014..... 41

Gráfico nº 3 - Gastos com defesa na Europa em bilhões de dólares de 1988 a 2014..... 43

Gráfico n°4 - Gastos com defesa no Oeste da Europa em bilhões de dólares de 1988 a 2014..... 43

Gráfico n°5 - Gastos com defesa no Leste da Europa em bilhões de dólares de 1988 a 2014..... 44

Gráfico n°6 - Gastos com defesa na Europa Central em bilhões de dólares de 1988 a 2014..... 44

Gráfico n°7 - Apresentação de 1ª Versão de Livro Branco de Defesa..... 45

Gráfico n°8 - Gastos com defesa em bilhões de dólares de 1988 a 2014..... 47

Gráfico n°9 - Gastos com defesa em bilhões de dólares de 1988 a 2014..... 47

Gráfico n°10 - Onda de Difusão dos Livros Brancos de Defesa de 1935 a 2015..... 49

Gráfico n° 11 - Nuvens de palavras dos livros brancos e outros documentos de defesa..... 132

Gráfico n° 12 - Dispersão dos documentos de defesa na dimensão ATIVA com valores ajustados..... 142

Gráfico n° 13 - Dispersão dos documentos de defesa na dimensão PASSIVA, considerando os valores ajustados..... 144

Gráfico n° 14 - Dispersão dos documentos conforme a dimensão..... 153

Gráfico n° 15 - Nuvem de palavras da junção dos documentos de Guatemala, Uruguai, Brasil Honduras e Chile.....154

Gráfico n° 16 - Nuvem de palavras da junção dos documentos de Estônia, Hungria, Romênia, Albânia e Latívia.....155

RESUMO

BARACHO DE SOUSA, Gustavo José. Livros Brancos e outros documentos de defesa: fontes da difusão e orientação doutrinária. 2016. 191f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

O presente trabalho tem por finalidade apresentar uma contribuição teórica para os estudos de defesa, tendo como objeto de análise os livros brancos e também demais documentos oficiais relacionados ao tema. Inspirado no realismo neoclássico e nos conceitos estruturalistas empreendeu-se uma pesquisa quantitativa da dinâmica dos processos de elaboração da política declarada de defesa e seu correspondente alinhamento na construção ou desconstrução das estruturas de defesa no Pós-Segunda Grande Guerra, com vistas a compreender os novos caminhos que os sistemas de defesa selecionaram nesse início de século. Os documentos oficiais de defesa surgiram com escopo principal de promover a estabilidade e reduzir as incertezas no ambiente internacional, e pôde ser verificado que a difusão, desses documentos, ocorreu por ondas, durante o período da Guerra Fria, no Pós-Guerra Fria e depois dos atentados de 11 de setembro. A pesquisa também teve por escopo apresentar fatores domésticos e externos que contribuíram ou não para a difusão da documentação e também para a orientação doutrinária de defesa, usando como método de pesquisa o teste de Wald e a técnica implementada por Benoit, Laver e Garry, que desenvolveram uma forma de análise de textos políticos com auxílio de programa de computador, para estimar o posicionamento de cada documento por meio da contagem de palavras. Em que pese à pesquisa ser basicamente quantitativa, foram produzidos dois capítulos essencialmente qualitativos que tiveram o objetivo de prover os instrumentos quantitativos com um necessário arcabouço teórico, sendo feita uma análise mais qualitativa em 52 documentos de defesa e uma discussão teórica entre as principais correntes de pensamento que tratam do tema defesa. E por fim buscou-se atestar a validade desses documentos de defesa quanto aos propósitos que se destinam.

Palavras-chave: Defesa. Livro Branco. Difusão. Orientação Doutrinária

ABSTRACT

BARACHO DE SOUSA, Gustavo José. White papers and other defense documents: sources of diffusion and doctrine direction. 2016. 180F. Thesis (Doctorate in Business Administration) - School of Public and Business Administration of the Getulio Vargas Foundation, Rio de Janeiro, 2016.

This study aims to present a theoretical contribution to the defense studies which the object of analysis was white papers and also other official documents related to the issue. Inspired by the neoclassical realism and structuralist concepts, a quantitative research of the dynamics was undertaken related to the production process of the declared policy of defense and its corresponding alignment in the construction or deconstruction of the defense structures of the post-Second World War. It had the objective of understand the new defense paths systems that were chosen in the beginning of this century. The official defense documents emerged with main aim of promoting stability and reducing uncertainty in the international environment. It could be verified that the diffusion of these documents occurred waves during the Cold War, post-Cold War and after September 11 attacks. The survey also had the scope of presenting domestic and external factors that contributed or not to the diffusion of documentation. Another ambit of this study was the defense of doctrinal direction using as a research method the Wald test and the technique implemented by Benoit, Laver and Garry, who developed a new way of analysis policy texts with the aid of estimating the position of each document through the word count through a computer program. Despite the research is primarily quantitative, it was produced two essentially qualitative chapters that had the objective of providing quantitative tools with necessary theoretical framework. Also, they had the aim of producing a more qualitative analysis being done in 52 defense documents and a theoretical discussion between the main currents of thought that deal with defense theme. Finally, this study attempt to attest the validity of defense documents for the purposes intended.

Keywords: Defense. White Paper. Diffusion. Doctrinal direction

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do tema

A pesquisa pretendeu avançar sobre os estudos de política de defesa, usando métodos quantitativos na análise das publicações oficiais de defesa apresentadas pelos Estados para a comunidade internacional. As publicações se consistem como objeto de estudo selecionado. Para tanto foi examinado o processo de difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa, e em seguida se apurou algumas variáveis que estão associadas a este processo. A pesquisa também procurou levantar as atuais orientações estratégicas e doutrinárias declaradas nesses documentos, contribuindo nos estudos de fatores que impactam na variabilidade das políticas de defesa, além de atestar a validade desses documentos.

1.2 Explicação da importância do assunto

Os documentos de defesa não representam a carta garantia do Estado, que atesta todas as condutas e procedimentos que o setor de defesa adota ou que deveria adotar, entretanto é possível notar o aumento do número de Estados Nacionais buscando proporcionar mais transparência, sobre assuntos relacionados à defesa, perante a comunidade internacional, evidenciando grande evolução de postura, a partir da Segunda Grande Guerra até queda do muro de Berlin. Naturalmente o mundo passa por constantes transformações, sejam de ordem natural ou pela intervenção humana, no setor de defesa não pode ser diferente, a Segunda Grande Guerra deixou feridas profundas, ainda não cicatrizadas e o temor por outro conflito total, concorrendo para que as antigas ameaças entre Estados praticamente deixassem de existir, diminuindo significativamente, quase que por completo a real necessidade da existência das estruturas de defesa de massa. O Estudo dos documentos de defesa poderá apresentar evidências de como o Estado e suas organizações do setor de defesa reagem e se adaptam as eventuais mudanças de paradigmas, a fim de assegurarem as suas

existências como Organizações de Estado. Portanto, justifica-se a importância da investigação dos documentos de defesa como tarefa imperativa para a pesquisa da política de defesa desvendar como as organizações respondem as eventuais mudanças e tendências mundiais de defesa e segurança, descobrindo os fatores que podem impactar nas atuais políticas e quais influenciam na variabilidade desses documentos, que dão fundamento para justificar a permanência dessas estruturas nos Estados.

1.3 Proposições

a. Em geral, os livros brancos e os outros documentos de defesa, representam a política declaratória de defesa da nação, e são os compromissos internacionais mantidos por meio de alianças estratégicas entre países, entretanto, outros Estados, sem o constrangimento de organismos internacionais, voltam-se às suas demandas internas e consideram outras questões, além da defesa e segurança na produção desses documentos.

b. A variabilidade na orientação doutrinária desses documentos está associada a influência das alianças, da proximidade de fronteiras e da presença ou percepção de ameaças ou riscos.

c. Em consideração às relações civis-militares, o baixo controle civil sobre autoridades militares irá dificultar ou impedir a apresentação dos documentos de defesa.

d. fatores externos, tais como: alianças, trocas diplomáticas, e a correlação espacial estarão associados na difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa.

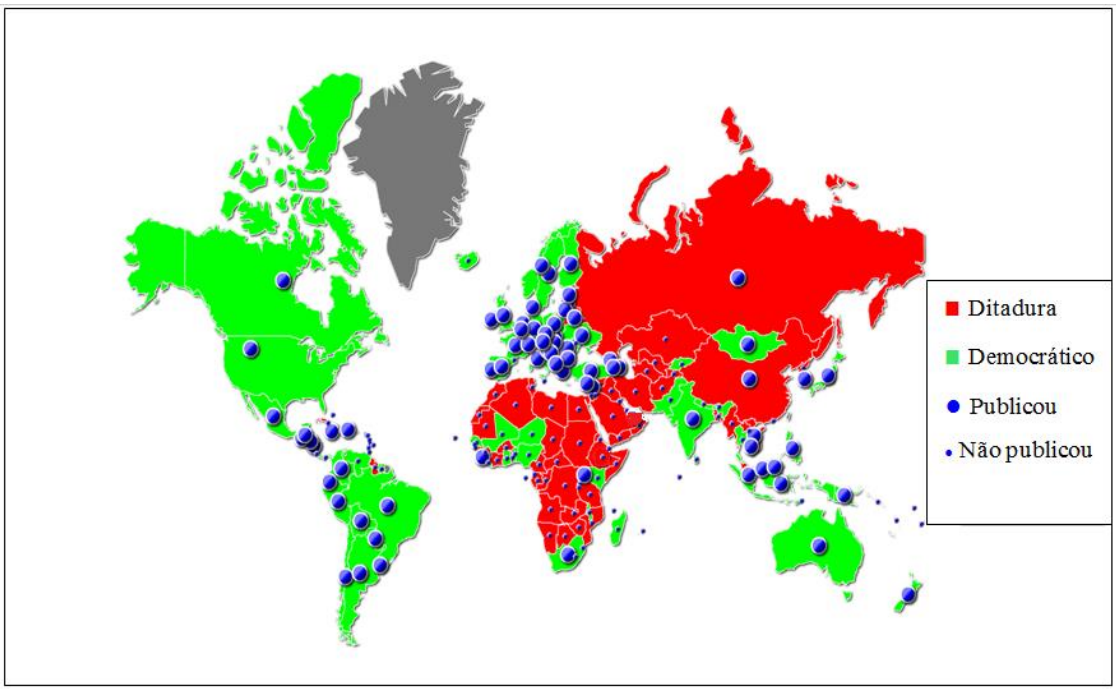
1.4 Problema

O que são os documentos de defesa? Quais orientações doutrinárias e estratégicas desses documentos? Como foi o processo de difusão dos Livros Brancos e outros documentos de Defesa? Quais os fatores que podem estar associados à variabilidade doutrinária e estratégica desses documentos? Como as relações civis-militares impactam na politica de declaratória de defesa? Quais fatores que impactaram na difusão dos documentos de defesa? Os Livros Brancos e outros documentos de Defesa são efetivos?

1.5 Justificativa

O livro branco e outros documentos de defesa nacional, apresentados por setenta e sete países no mundo, constituem uma proposta de transparência em seus Programas de Defesa e Segurança Nacional, com vistas a reduzir a insegurança percebida entre as nações que investem em recursos de defesa e, portanto, vem se caracterizar como um documento da diplomacia, peculiar aos países que adotam regimes democráticos de governo. A participação de civis na gestão de defesa deve ser prática comum em democracias, e assim a apresentação do livro branco ou outro documento de defesa pode estar associada com a integração de civis e militares no sistema político desses países (BARRACHINA, 2008).

Mapa n°1 - Mapa do mundo relacionando países que possuem ou não documento de defesa e regime de governo



Fonte: CHEIBUB et al. (2010), The International Relations and Security Network e do Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos.

É possível, apresentar indícios imediatos que a Democracia está associada com a difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa. O Mapa 1 foi elaborada com os dados do trabalho de Cheibub, et al (2010), que considera que para um país ter um regime democrático, deverá ter seu chefe do poder executivo e seu corpo do poder

legislativo eleito pelo voto popular, considerando que também deva existir uma oposição com chances reais de vitória nas eleições, a fim de legitimar a democracia.

Para mensurar a democracia, optou-se por uma medida binária selecionada dessa base de dados, que classifica 202 países, no período anual de 1946 até 2008, como democrático ou não, e, portanto, para um país que entre os anos de 1998 a 2008 apresentou-se com regime democrático arbitrou-se o valor 1 (um) e para outras formas de governo o valor 0 (zero). A variabilidade de regime em toda a população, no período considerado, é baixa, de somente 15 países, e destes, um total de 12 tornaram-se democráticos até 2008, segundo a base de dados de Cheibub (2010), e quatro apresentaram um documento de defesa[1]. Ao analisar a variabilidade de regime de governo desses Estados, decidiu-se manter como dado a condição apresentada no ano de 2008, que corresponde à evolução política do Estado em direção à democracia ou à ditadura.

A variável documento de defesa foi obtida das páginas eletrônicas *The International Relations and Security Network, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos* e também pela consulta nas páginas eletrônicas dos Departamentos de Defesa desses países. No total dos 77 países[2] que possuem livro branco ou outro documento de defesa aplicou-se o valor 1 (um) e para os demais países que ainda não apresentaram esse tipo de documento aplicou-se o valor 0 (zero).

A evidência de que sejam documentos peculiares a regimes democráticos pode ser constatada na análise do teste qui quadrado realizado com 192 países democráticos e não democráticos que possuem e não possuem o documento, evidenciando a existência de uma considerada associação significativa entre o tipo de regime do país e a elaboração do livro branco, $X^2 = 18{,}25$, ($p<0{,}001$) e isso parece representar que de fato

[1] Bangladesh em 1998 era um país democrático, mas em 2007 tornou-se uma ditadura. A República Centro Africana em 1998 era democrática e em 2003 tornou-se uma ditadura. Fiji em 1998 era uma democracia e em 2000 tornou-se uma ditadura. Comores, Quirguistão, Libéria, Maldivas, Níger, Paquistão, Nigéria e Senegal em 1998 não eram democráticos, mas até 2008 se tornaram. Geórgia, México, Indonésia e Peru não eram democráticos em 1998, mas se democratizaram e apresentaram um livro branco ou outro documento de defesa antes de 2008.

[2] África do Sul, Albânia, Alemanha, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bélgica, Belize, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgária, Camboja, Canadá, Coréia do Sul, Chile, China, Singapura, Colômbia, Croácia, Dinamarca, El Salvador, Equador, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Filipinas, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Honduras, Hungria, Índia, Indonésia, Irlanda, Itália, Jamaica, Japão, Latívia, Líbano, Lituânia, Macedônia, Malásia, México, Mongólia, Montenegro, Holanda, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Paraguai, Peru, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia, Rússia, Sérvia, Serra Leoa, Suécia, Suíça, Turquia, Uganda, Ucrânia, Uruguai, Vietnam.

países democráticos terão 4,15 vezes mais chances de elaborar o livro branco que países que não são democráticos.

Entretanto, países que não são democráticos também apresentaram documentação similar e, portanto seria correto afirmar que outros fatores domésticos e externos podem também estar correlacionados com o processo de difusão dos documentos de defesa.

São esses fatores do processo de difusão dos documentos de defesa que esta pesquisa tem interesse de investigar, além de mapear o fenômeno desde o ano de 1935, quando o governo britânico emitiu o *Imperial Defence White Paper*, o 1º documento de política de defesa apresentado por um Estado.

Após a Segunda Guerra Mundial, outros livros brancos de defesa foram sendo elaborados, principalmente por países membros da OTAN ao longo do período da Guerra Fria. No entanto, a queda do muro de Berlim, em 1989, assinalou o surgimento de novos documentos elaborados principalmente por países do leste europeu e da América Latina, impulsionando ainda mais o processo de difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa pelo mundo.

O Estudo do processo de difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa trará contribuições para o entendimento sobre a orientação doutrinária e estratégica da defesa no mundo, além de possibilitar que sejam apuradas as prováveis variáveis que se encontram associadas com a postura que os países definem para as suas forças armadas.

Durante 81 anos, a difusão, do livro branco e outros documentos de defesa foi lenta e descontínua, resultando, em média, em uma primeira versão de documento de defesa por ano em todo o mundo. Essa pesquisa irá procurar explicar esse processo com o auxílio de métodos quantitativos.

Uma análise preliminar sobre os livros brancos de defesa na América Latina evidencia alguns problemas práticos, que é o desconhecimento do que realmente esse documento representa, sendo necessário questionar se os documentos de defesa representam a Política Declaratória de Defesa ou algo mais, uma vez que as sociedades civis da América Latina claudicam em atingir a maturidade essencial para entrar no debate sobre Defesa Nacional, e assegurar a legitimidade dessas políticas.

Por outro lado, os documentos apresentados pelos países membros da OTAN são consistentemente vocacionados para questões de segurança e combate ao terrorismo. Outro aspecto que é discutido no documento, trata sobre a convocação da comunidade internacional para construção de uma estrutura de defesa mais integrada que favoreça a

luta contra o terror. São apelos para a cooperação em segurança contra essa ameaça tida como global.

Portanto, esse trabalho propõe encontrar evidências da efetividade dos documentos de defesa, ou melhor, comprovar que os livros brancos e outros documentos de defesa cumprem com sua finalidade de reduzir assimetrias de informação perante a comunidade internacional. Portanto, serão aprofundados os estudos sobre a difusão e abordagem da política declaratória de defesa, por meio de técnicas e metodologias quantitativas para apresentar as variáveis que se associam à difusão, como e o que impacta na orientação doutrinária e estratégica desses documentos, identificando também quais fatores externos e domésticos que podem impactar na variabilidade na política declaratória de defesa.

1.6 Objetivos

1.6.1 Objetivo geral

Identificar as prováveis orientações de doutrina de defesa no mundo e encontrar indícios de que os documentos de defesa estejam atendendo seus principais objetivos, tendo para isso, a necessidade estudar a política declaratória de defesa por meio da análise dos livros brancos e de outros documentos de defesa disponíveis, com vistas a compreender como o Estado e as organizações do setor de defesa se adequaram às mudanças ocorridas no mundo após a Segunda Grande Guerra e como refletiu na postura declarada e efetiva de defesa.

1.6.2 Objetivos específicos

a. mapear a difusão da política declaratória de defesa no mundo a partir de 1935 até os dias atuais.

b. apresentar os fatores podem estar associados à difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa.

c. apresentar quais as orientações doutrinárias e estratégicas os documentos defesa abordam e se são efetivas.

d. apresentar os fatores que podem estar associados à escolha doutrinária e estratégica dos documentos de defesa.

1.7 Referencial Teórico

1.7.1 Documentos de defesa

O livro branco de defesa deve ou pelo menos deveria representar a orientação doutrinária de defesa do país que o elabora, foi assim na sua origem, e da forma como relatam alguns historiadores, o primeiro livro branco teria fornecido razão suficiente para uma corrida armamentista na Europa, na metade da década de 30, do século passado. Pode-se pensar que naquele momento talvez fosse necessário menos clareza e transparência na política de defesa por parte dos ingleses. Certamente tal medida não mudaria o rumo da história, entretanto teria sido uma informação a menos para a preparação da máquina de guerra alemã.

Em que pese à tendência em designá-los por livro branco de defesa, existem outros tipos de documentos formais que tratam sobre defesa e segurança nacional, como exemplo que foi possível apurar: Estratégia de Segurança Nacional, Estratégia de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa, Estratégia de Segurança Nacional, Estratégia Militar Nacional, Doutrina Militar, além de muitos outros.

É um documento de leitura obrigatória para o estudo e o entendimento da política de defesa e das forças armadas. Na Espanha a elaboração do primeiro documento de defesa, apresentado em 2000, priorizou a gestão e o controle de gastos como questões importantes a serem tratadas pelas organizações. A necessidade de reduzir as despesas do Estado exigiu sacrifício das forças armadas espanholas, que, sem previsão, tiveram os seus recursos orçamentários contingenciados. O enfraquecimento do poder militar espanhol poderia gerar desconforto entre seus aliados na OTAN, que relacionariam este óbice a um presumido oportunismo espanhol, ou seja, economizaria recursos com a Defesa, deixando a organização suprir as deficiências. Nesse sentido, o livro branco espanhol tinha como objetivo fundamental criar um comprometimento do governo para assegurar a previsibilidade de recursos para a defesa, eliminando o possível mal estar com os demais países aliados pela OTAN (COMA, 2001).

É notório o entendimento do livro branco de defesa como um instrumento para gerar um compromisso dos governos que possuem alianças, visando à preservação dos meios necessários para o cumprimento de tarefas específicas do setor de defesa. Isso pode ser verificado quando, em 1998, os britânicos decidiram propor uma revisão no livro branco de defesa, com vistas a ajustar o desequilíbrio entre as necessidades de

segurança e defesa e os meios disponíveis, ou seja, a exagerada redução de despesas resultou no enfraquecimento do poder militar inglês, que mantinha uma série de operações militares fora do país, sem que tivesse a capacidade militar suficiente para executá-las (TURNER, 2001).

Outro ponto de vista discutido no campo é que os livros brancos e outros documentos de defesa não devem ser secretos, evitando o armazenamento em cofre à espera de um conflito para sua ativação. Trata-se de um instrumento diplomático com claras intenções de defesa e de cooperação entre os países. Nessa direção, o país que o elabora define no médio ou longo prazo a sua política estratégica de defesa, contribuindo para gerar confiança na comunidade internacional, para o fomento de Medidas de Confiança Mútua e Segurança (GALLEGOS, 2008).

O livro branco de defesa serve para explicar e discutir a política de defesa do país com a sociedade e para identificar quais são os meios que necessitam para alcançar os objetivos previstos, assim como para melhorar as medidas de confiança com países vizinhos (BARRACHINA, 2008). Climehnage e Klepak (2001) asseguram que o êxito do livro branco está em esclarecer ao público as intenções do governo sobre o tema, visando assegurar transparência na tomada de decisão e na sua implementação, além de reforçar o controle civil sobre o processo.

1.7.2 Relações civis-militares

Ao se tratar de relações civis-militares, quando na elaboração do documento, não é exagero afirmar que a literatura latino-americana insiste no aumento do democrático controle civil sobre os militares. Pacheco (2008), Guyer (2008), Barrachina (2008), Díaz (2001) e muitos outros alertam para a imersão dos civis no processo decisório da política de defesa, com vistas a reduzir o domínio das autoridades militares nessas questões.

Díaz (2001) elucida a importância das relações civis-militares no processo de elaboração do livro branco de defesa, incitando um maior comprometimento das forças armadas em reduzir a assimetria de informação com a sociedade civil. O livro branco de defesa deve ser elaborado por meio de consenso político e social, e por se tratar de uma política de Estado, deve promover a integração de diversos setores da sociedade (GAITÁN, 2001).

O Estabelecimento do controle civil para reduzir as possibilidades de intervenção militar na política motivou Siaroff (2005) a apresentar medidas de controle civil sobre

os militares. Ou seja, para Siaroff (2005) o estabelecimento e a consolidação da supremacia civil sobre os militares pode ser feita por meio da socialização e da reorientação. Este modelo inclui a modernização das forças armadas, redefinindo suas missões, reduzindo seu tamanho, e a introdução de elementos civis na estrutura de comando. A fricção entre civis e militares também pode ser reduzida atribuindo para os militares somente os encargos com a defesa externa.

Diversas medidas para constranger os militares na participação da política interna podem ser adotadas. Na Argentina, o ex-presidente Menen efetuou um corte de despesas nas forças armadas, limitou fontes de financiamento, limitou aquisições e recrutamentos, e promoveu o aumento do envolvimento dos militares em missões internacionais. A participação nesse tipo de missão, obviamente, desvia a atenção dos militares da política doméstica.

Contudo, Siaroff (2005) selecionou a definição de Huntington, que se trata do controle civil sobre militares, para medir as relações civis-militares, contribuindo na constituição de um escala de envolvimento militar na política, fornecendo uma medida de relações civis-militares, constituída em seis categorias[3] conforme especificado na tabela nº 1

Tabela nº 1 - Medidas de controle de civis sobre militares[4]

	Democracia Relações Civis-Militares			Autocracia Relações Civis-Militares		
	Supremacia Civil	Controle Civil	Subordinação condicional	Tutela Militar	Controle Militar	Governo Militar
Pontuação	10	8	6	4	2	0
Militares mantem o controle sobre a política de segurança	Não (mas com menos influência)	Talvez	Talvez	sim	Sim	Sim
Militares tem o controle sobre outras áreas políticas	Não	Não (influên-cia menor)	Talvez	Algu-mas	Muito	Muito/tudo

[3] **Supremacia civil** - habilidade do governo civil, democraticamente eleito, definir a política de defesa sem interferência dos militares, além da condução geral do governo, e a total subordinação dos militares. **Controle civil** - os militares são totalmente subordinados ao governo civil e as leis, mas já contam com alguma autonomia, podendo influenciar na política de defesa**. Subordinação condicional** – os militares contam com bastante autonomia frente aos governos civis e se reservam ao direito de interferir e imprimir preferência de regime civil, ou até mesmo removê-lo quando em situação de crise. **Tutela militar** – significa que os militares gozam de autonomia frente ao controle político e exercem fiscalização sobre civis em outras áreas políticas, além de se reservarem ao direito de intervirem quando em situações de crise. **Controle militar** – as forças armadas tem ação direta em diversas áreas políticas e o governo civil se subordina a esse controle para ser tolerado pelos militares e se manter no poder. **Governo militar** – é de fato o total controle militar sem qualquer interferência civil.

[4] Tabela do capítulo quatro do livro de Alan Siaroff, Comparing Political Regimes A Thematic Introduction to Comparative Politics, com a tradução feita por este autor.

	Democracia Relações Civis-Militares			Autocracia Relações Civis-Militares		
	Supremacia Civil	Controle Civil	Subordinação condicional	Tutela Militar	Controle Militar	Governo Militar
Pontuação	10	8	6	4	2	0
Militares se sentem no direito de intervir em tempos de crises	Não	Não	Sim	Sim	n/a(de fato)	n/a
Chefe de governo	Civil	Civil	Civil	Civil	Civil	Militar
Ministro da defesa militar	Não	Talvez	Geralmente	Geralmente	Sim	
Outros ministros militares	Não	Não	Talvez (algumas pastas)	Geral-mente (minoria conside-rável)	Pelo menos uma minoria	Sim
Militares procedem a nomeações sem aval civil	Não	Não	Talvez	Algumas	Muito	Muito/tudo
A constituição entrega plenos poderes e prerrogativas aos militares	Não	Não	Talvez	Sim	Sim	sim
Militares tem seus próprios recursos	Não	Talvez	Talvez	Sim	Sim	Sim
Militares respondem pelas violações aos direitos humanos (passadas)	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Militares controlam seus próprios processos internos	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: SIAROFF (2005)

Fazendo um contraponto, Bruneau (2012) lança duras críticas no argumento do profissionalismo militar de Huntington, alegando que o estudo normativo apresentado na obra O Soldado e o Estado de 1957, mantém sua influência, por ainda ser adotado nas organizações militares dos Estados Unidos, mas possui sérias limitações.

Bruneau (2012) critica duramente Huntington (1957), principalmente, pelo exclusivo foco dado ao controle civil sobre militares. Segundo Bruneau (2012) a falta de controle civil sobre forças armadas e a assimetria de informação dos civis em assuntos de defesa somente será um grave problema, a partir do momento em que não houver efetividade e eficiência no cumprimento das operações militares.

Além disso, Bruneau concorda com a visão de Pion-Berlin e Trinkunas (2007) quando consideram a irrelevância dos livros brancos de defesa para as instituições dos Estados na América Latina. Em outras palavras, os documentos de defesa estariam sendo efetivos na promoção e a cooperação de defesa e o fortalecimento do controle civil sobre os militares, ou Bruneau, Trinkunas e Pion-Berlin estavam certos? E esses documentos teriam coerência com a postura real de defesa adotada pelos Estados?

Fitch (1998), em sua análise, argumenta que os governos civis da década de 90 do século XX falharam em tornar mais democrática as relações civis-militares na América Latina, sugerindo algumas medidas para fortalecê-las, e dentre elas: o controle da política de defesa e dos orçamentos militares que podem ser executadas por civis extremamente especializados em política de defesa, e poderão realizar um grande trabalho na elaboração dos livros brancos e outros documentos de defesa.

1.7.3 Estudos sobre elaboração da doutrina militar

1.7.3.1 Doutrina

A doutrina militar é a origem dos documentos de defesa, estes, por sua vez, sofrem os constrangimentos externos e domésticos para serem modelados, tendo as mesmas considerações que qualquer outra política, sendo particularmente, além da guerra[5], uma política pública que os profissionais das armas devem e podem se envolver intensamente no processo de elaboração. Entende-se, todavia, que a doutrina militar regula a forma como as organizações militares irão gerenciar seus recursos humanos e materiais, tendo relevantes conexões e similaridades com a administração pública e privada, a começar pela sua estrutura organizacional hierarquizada.

1.7.3.2 Teoria das organizações

Os estudos sobre a análise das doutrinas militares é recente, tendo iniciado com a obra de Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine* em 1984. Esse livro procurou explicar as doutrinas da França, da Inglaterra e da Alemanha no período entre guerras mundiais, combinando as teorias organizacional e realista.

O conceito de doutrina militar pode ser entendido como a gestão da aplicação do poder militar de um Estado sobre o outro Estado, para, por meio da violência, subjugar a vontade do oponente, obrigando-o a adotar um determinado comportamento previamente desejado. Por outra perspectiva, também pode ser entendida como um objeto do pensamento concebido pela integração da teoria com a prática, ou uma ponte

[5] Segundo Clausewitz em seu livro Da Guerra de 1819, a guerra é a continuação da política por outros meios

entre o pensamento e a ação. A doutrina militar articula a guerra, ou seja, é a essência do como fazer, como lutar, como vencer (SLOAN 2012).

A literatura que aborda o assunto se ramifica em três linhas de pensamento: a análise das doutrinas militares por intermédio das teorias organizacionais, com ênfase nos conceitos weberianos; a análise pela perspectiva realista, influente nas relações internacionais; e também a análise pela corrente cultural.

A corrente organizacional, tem como princípio básico a modelagem do comportamento normatizado nas organizações militares com a clara intensão de reduzir as incertezas, desenvolvendo normas, rotinas e procedimentos que visam assegurar o cumprimento de suas atribuições perante a Estratégia de Defesa. Dessa corrente de pensamento destacam-se Posen, Snyder, Rosen, Grissom e Avant, como os principais pesquisadores que procuraram explicar a elaboração e evolução das doutrinas de defesa, por meio da abordagem organizacional.

A estratégia de controle dos meios, adotada pelas organizações militares, visam mitigar as incertezas do ambiente em que operam, reduzindo ou neutralizando a dependência de outra agência. Mas, quando o custo da nova implementação é elevado ou proibido, as organizações tornam-se reféns da autorização das autoridades civis para obtenção desses meios (POSEN, 1984). A dependência dos militares aos políticos faz a organização lutar por autonomia, por temer que o capricho e a desinformação dos civis abalem o equilíbrio da estrutura interna e da rotina militar, sendo o estopim para o enfraquecimento das relações civis-militares. Assim, os militares estrategicamente "escondem o jogo", criando mitos sobre a sua arte junto às autoridades civis. (POSEN, 1984). Para Gallegos (2008) o "joguinho" para obter a autonomia e o poder político que as forças armadas gozam dentro do Estado representa uma grave ameaça que pode debilitar as democracias.

Aliado a isso, o desconhecimento das autoridades civis, em assuntos de defesa, cria a oportunidade para os militares se aproveitarem da assimetria de informação para beneficiar a instituição. Na ocorrência de uma ameaça ocorre uma superestimativa do risco, com o propósito de serem pleiteados recursos adicionais para o aprimoramento das suas estruturas organizacionais, justificadas para a contenção da ameaça, considerando o instinto de sobrevivência manifestado em qualquer burocracia (LUTTWAK, 1999).

Mas, como qualquer outra burocracia, as organizações militares também apresentam as suas disfunções, e talvez a mais indesejável, para a estratégia de defesa nacional, seja a

resistência às mudanças. Para Posen (1984), os efeitos produzidos pela estabilidade proporcionam certeza e são hostis à inovação. As organizações apresentam um robusto caráter conservador (ALLINSON, 1971), além do mais, o esforço para deslocar o conservantismo torna-se ainda mais complicado quando são adicionadas restrições de recursos (UCKO, 2008), prática adotada pelo ex-presidente argentino Menen com objetivo de reduzir a influência militar na politica doméstica, já comentado anteriormente. Assim, os indivíduos tendem a produzir ajustes incrementais em suas organizações em oposição à possibilidade de proporcionar mudanças nas estruturas de defesa. Em consequência, a dificuldade em penetrar a blindagem organizacional militar pode resultar na elaboração de documentos de defesa que muito provavelmente irão falhar quanto aos seus reais objetivos.

No Estudo de caso realizado por Dieck (2012), que trata sobre o preparo e o exercício do livro branco de defesa, foi levantado que a efetividade da implementação do documento requer um apropriado equilíbrio entre interesses dos civis e dos militares. A escolha dos membros, que irão compor as comissões, deve considerar representações da sociedade civil com bom nível de conhecimento sobre defesa e que não representem somente os interesses da burocracia do Estado, além da participação expressiva dos militares com fim de validar o processo.

Por outro ponto de vista, a participação de múltiplas agências na elaboração do documento de defesa pode representar um risco de a estratégia se tornar irrealista e perder o foco de seus verdadeiros propósitos. Esse fenômeno pode estar ocorrendo com os países da América Latina, por outro lado, um menor número de agências fragiliza o documento quanto à sua legitimidade, daí a conveniência e a preocupação do estabelecimento de grupos de trabalhos bem equilibrados (STOLBERG, 2012).

Em sua pesquisa, Dieck (2012) assegura que o documento de defesa francês de 2010 não foi usualmente empregado como um ponto de referência oficial, alegando que uma das razões para o problema seria ausência dos interesses dos militares dentro das comissões de elaboração. Em outras palavras, a exclusão, mesmo que parcial, dos interesses dos militares dentro das comissões poderá concorrer para que o documento de defesa não tenha legitimidade dentro das organizações militares, além do mais, civis com pouca ou nenhuma intimidade com assuntos de defesa não se comprometem com a aplicação do documento, resultando, em geral, um possível relaxamento das orientações da defesa nacional, prevista pelo documento.

Assim, cabe considerar que o chefe do executivo deva cumprir um papel de conciliador das partes envolvidas no processo de elaboração dos documentos de defesa, em vistas a evitar que o mesmo se torne inadequado e irreal. Tal habilidade, segundo Strachan (2013), foi muito bem aplicada por Churchill, quando chefe do Conselho de Defesa Britânico em 1940, ao trazer para o diálogo da defesa tanto os civis quanto os militares.

Todavia, a participação de civis na concepção do livro branco de defesa representa uma mudança de direção em relação aos assuntos de defesa do Estado, se as organizações irão internalizar as ideias do documento e cumpri-las dependerá da existência de boas relações civis-militares.

Grissom (2006) trata de questões de mudanças em organizações militares por meio de seis abordagens: 1) o modelo civil-militar; 2) o modelo interforça; 3) o modelo intraforça; 4) o modelo cultural; 5) o modelo de cima para baixo; e 6) o modelo de baixo para cima, que serão estudados com maior profundidade no sexto capítulo. Existe também o modelo cultural desenvolvido por Kier (1995), Farrell e Terriff (2002) do estudo da corrente cultural, que será abordada a seguir.

Para Avant (1993) as políticas passadas, relativas ao orçamento, fluxo de carreira e treinamento, direcionarão e determinarão os padrões da organização no presente, em outras palavras, a organização se prepara para o futuro com base em parâmetros do passado, considerando que as preferências das lideranças militares estavam relacionadas às escolhas feitas pelas lideranças civis no passado.

Esse ponto é bastante discutido por Posen (1984) e Snyder (1984) que argumentam que as organizações militares irão tender para escolha de doutrinas ofensivas por considerar que os custos do Estado que se propõe a tomar a iniciativa da batalha são maiores em épocas de paz, mas compensadores na guerra por possibilitar neutralizar as forças adversárias com menor perda social e econômica. Contudo, no caso da América Latina os Estados não contam com tamanha abundância de recursos como se verificou com as potências estudas por Posen (1984) e Snyder (1984), e desta forma, os políticos precisam apresentar, à sociedade, boas justificativas para cada centavo investido em defesa.

Rosen (1991) descreve a questão da mudança organizacional por outro ângulo, que é por meio do controle do sistema de promoções da organização. O Alto Comando estimula os oficiais de média patente a serem defensores dessas novas ideias, oferecendo excelentes oportunidades profissionais para os que se converterem às novas

práticas, vindo posteriormente a alcançar os altos graus hierárquicos da organização como forma de recompensa (ROSEN, 1991).

Das diversas análises verificadas dentro da corrente organizacional pode-se afirmar, inicialmente, que o fato central é que as organizações militares são burocracias modeladas pelo homem em épocas diferentes, objetivos e propostas distintas e que com o tempo cristalizam-se, tornando-se resistentes às mudanças (BRUNEAU e GOETZE, 2006). Esse pensamento pode ajudar a entender o processo de elaboração e orientação estratégica dos livros brancos de defesa. Deve-se considerar uma imensa diversidade de variáveis que podem ser observadas como influentes na questão de mudança organizacional, dentre elas: as relações civis e militares, a época do processo, o tempo disponível para conclusão do processo, as relações de poder dentro das organizações, a rivalidade entre as forças armadas, os recursos disponíveis, e outras nem sempre mensuráveis quantitativamente. No caso da América Latina, a inovação das organizações militares pode ser impactada pelas relações civis-militares, pelo menos por meio da restrição de recursos e também pela mudança de missão institucional, que não significa que a organização esteja inovando.

Segundo Hagelin (2003), as bases para o processo de inovação militar estão na ciência e na tecnologia. Em uma análise sumária identifica-se que o ímpeto pelo desenvolvimento econômico e social de países da América Latina pode estar impactando no processo de inovação das organizações militares. A retirada de recursos da defesa, para atender outros programas relacionados a setores econômicos e sociais, podem afetar a área de ciência e tecnologia militar, considerando que os países da América Latina escolhem empregar suas organizações militares no desenvolvimento econômico e social.

Entretanto, países desenvolvidos, mas que não são potências militares, também atravessam períodos turbulentos e dificuldades para inovar. Países como a Dinamarca e Noruega, com escasso orçamento de defesa, estão reduzindo a estrutura de defesa, para garantir capacidade operacional, à custa da dependência de suas alianças. Bjerga e Haaland (2010) discutem o caso da Noruega, que reduziu sua capacidade militar, para operar por conta própria, aumentando sua dependência na OTAN. Além disso, a pouca vivência operacional das organizações militares desses países culmina na importação da doutrina militar das grandes potências em detrimento da sua doutrina genuína.

Se países com maior capacidade de investimento têm emulado as doutrinas das atuais potências, como tem sido a abordagem por outras nações que destinam menor aporte financeiro às suas organizações militares? Soma-se também a diminuição de guerras

regulares pelo mundo e a permanência de uma pesada estrutura de defesa para manter, resultando em uma doutrina conservadora e a aplicação de meios militares em atividades não tradicionais.

Esses países desenvolvidos que emulam as doutrinas das demais potências militares, que é o caso da Noruega, trata o livro branco de defesa não como um guia de ação militar, mas uma sinalização das prioridades do governo com seus aliados externos, (BJERGA E HAALAND, 2010). No entanto, segundo Bruneau, Pion-Berlin e Trinkunas, ocorre de forma diferente nos países da América Latina que não constituem alianças de defesa, e ainda não internalizaram o propósito desses documentos, evidenciando a pouca efetividade da política de defesa.

Pode se considerar que a abordagem não tem alcance pleno para explicar a opção doutrinária de países, tais como os da América Latina, que possuem outras realidades socioeconômicas, bem distintas de França, Inglaterra e Estados Unidos, contudo a teoria pode contribuir na explicação da política declaratória de defesa desses países em desenvolvimento se integrada às demais abordagens teóricas tratadas adiante.

1.7.3.3 Realismo

Teorias como liberalismo e realismo procuram explicar os fenômenos das relações internacionais como ação comportamental da nação, em resposta às forças materiais que vem do exterior. Entretanto, o construtivismo, surgido mais recentemente, apresenta um contraponto à visão racionalista dessas abordagens anteriores, definindo que a ação do objeto não é determinada inteiramente por forças ou constrangimentos materiais, mas também pode depender de conhecimento passado, de práticas anteriores ou de criatividade conjunta.

Contudo, a teoria realista tem sido uma das mais importantes correntes teóricas da pesquisa sobre relações internacionais, especificamente, se tratando quase que inteiramente de questões relacionadas à diplomacia e ao poder militar, incluindo a formulação e a evolução das doutrinas militares.

A teoria realista se ramificou em três principais variantes: o neorrealismo defensivo de Waltz (2000), o neorrealismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e o realismo neoclássico de Schweller (2004). Ainda que tenha ocorrido esse desdobramento foram mantidas as proposições básicas tradicionais da teoria realista.

Waltz (2000) assinala que o sistema internacional configura-se a partir da prioridade que o Estado define para com a sua segurança e a sua autopreservação, em adição,

argumenta que esse sistema tem uma tendência à estabilidade e equilíbrio, sem manter a competitividade e antagonismo entre os demais atores estatais.

Mearsheimer (2001) considera como fatores que motivam uma competição a inexistência de uma autoridade central, que assegure a proteção dos Estados no sistema internacional, também o poder militar, que implica na potencial ameaça aos outros atores, e a incerteza sobre as intenções dos outros Estados.

Waltz (2000) e Mearsheimer (2001) concordam que os Estados se interessam em alcançar a segurança. Contudo Waltz (2000) alega que os Estados buscam segurança mantendo seu poder relativo frente aos prováveis oponentes, ao passo que para Mearsheimer (2001) os Estados só consideram estar seguros quando reduzem o poder de todos os seus potenciais adversários (KRIEGER E ROTH, 2007).

Na abordagem realista neoclássica, Schweller (2004) baseia sua teoria na análise das variáveis do sistema internacional, das variáveis domésticas e da percepção das intenções de outros Estados, que poderão afetar o poder e a liberdade de ação dos tomadores de decisão na política externa, e, desta forma, considera a incapacidade do Estado em perceber as reais ameaças de supostos oponentes como uma variável independente que poderá ser a causa do emprego da expressão do poder nacional de maneira claudicante, e por consequência suscitando desequilíbrios no sistema internacional.

Esse desequilíbrio do sistema, relacionado com a anarquia global, implica que cada Estado busque a segurança de seus bens. O Estado promove a redução da segurança dos potenciais adversários, seja por meio de alianças ou corrida armamentista, e, desta forma, se engajam em um comportamento de balança de poder (POSEN, 1984).

Um fator relevante que certamente irá contribuir na pesquisa é o conceito de que países que confrontam claras ameaças externas tendem a apresentar melhores relações entre civis e militares e maior controle civil sobre as organizações militares. Opostamente, a ausência de ameaças externas elimina as bases mais importantes da manutenção das forças armadas, mas que não necessariamente torna a existência da organização injustificável (SHEMELLA, 2006).

Para Desch (1998), o grau da intensidade de ameaças internas ou externas tem relação com o aumento ou a redução do controle civil sobre os militares. Em ambiente internacional com elevada ameaça e ambiente doméstico de baixa ameaça o controle civil tende a aumentar e corroborar com a possibilidade do surgimento de lideranças civis com experiência em assuntos de defesa. Em contraste, em um ambiente

internacional com baixa ameaça e ambiente doméstico com elevada ameaça o controle civil se torna menos prudente com assuntos de defesa e propenso a se deteriorar.

Situações simultâneas de ambiente externo e interno de baixas ameaças torna incerto o controle civil, que desprovido de lideranças com experiência em defesa, torna-se propenso ao emprego de organizações militares em missões menos tradicionais, contribuindo para o enfraquecimento das relações civis-militares (DESCH, 1998). Além disso, nos estudos de Desch (1998), a situação simultânea de elevada ameaça interna e externa não determina a condição do controle civil.

Entretanto, o desenho teórico de Desch (1998) não explica a relação de causa e efeito entre as ameaças e controle civil. No contexto da América Latina, ele mesmo em sua pesquisa se conforma com a indeterminação da estimativa do que prevalece, vontade civil ou vontade militar em ambientes de baixas ameaças internas e externas.

Mas, de volta a teoria realista, que explica a ação racional do Estado contra ameaças, a mesma não se aplica diretamente na orientação doutrinária de Estados como os da América Latina, que por sua vez passa por um longo período de paz e estabilidade, destacando-se frente a um sistema internacional pulverizado por conflitos armados de variadas naturezas (LORENZETTI, 2001). Contudo a sua interação com outras teorias pode contribuir para explicar a difusão e a orientação dos documentos de defesa apresentados pela comunidade internacional.

Teorias que explicam como são desenvolvidas as relações civis-militares podem contribuir na pesquisa. As intrincadas relações civis-militares na América Latina, por ser consequência de um passado de autoritarismo militar nos governos na época da Guerra Fria, podem impactar tanto na difusão quanto na orientação doutrinária dos livros brancos e demais documentos de defesa, até mesmo pelas lideranças políticas almejarem maior controle sobre as forças armadas, visando à prevenção contra golpes de Estado.

Por outro lado, a diminuição de conflitos armados concorrem para reduzir a importância da estrutura de defesa, pelos menos no imaginário de alguns. Gaspar (2001) afirma que o desaparecimento da percepção de ameaças militares externas ao continente determinou para o Chile a elaboração de um documento de defesa fundamentalmente de caráter dissuasório. É um consenso para os países da América Latina a busca pela solução pacífica de conflitos e o estrito cumprimento dos tratados, visando à construção de uma ordem internacional normatizada pelo direito.

Sem a preservação da paz o ambiente torna-se propício a instabilidade política, inibindo o desenvolvimento. E, para países que aspiram por desenvolvimento, assegurar sólidas bases de integração regional e erradicar as tensões no continente fortalecem o comércio e permite que esses países se desenvolvam (GASPAR, 2001).

Sem dúvida, tanto as relações civis e militares quanto o conceito de ameaças são variáveis relevantes e que devam ser discutidas na teoria realista como argumenta Schweller (2004), contudo, a diplomacia não deixa de ser uma variável significante para a difusão do livro branco e outros documentos de defesa.

A teoria realista pode ajudar a explicar o processo de difusão desses documentos por meio da análise de questões como: proximidade de fronteiras, pressões exercidas pelas alianças entre Estados, aproximação por processo de trocas diplomáticas, além de outros fatores que podem contribuir no esclarecimento da difusão desses documentos. A correlação espacial pode impactar na difusão do documento, observa-se o exemplo do Paraguai um país que carece de recursos e material militar, mas por ter seus limites com países que já possuíam livro branco de defesa, apresentou seu documento de defesa logo em seguida ao do Brasil.

1.7.3.4 Abordagem cultural

A Outra abordagem que procura explicar a elaboração da doutrina militar é a corrente cultural ou construtivista, como dito anteriormente emerge criticando as abordagens racionalistas, elucidando que as normas e as crenças constituem a identidade do indivíduo ou do grupo (HUNTER, 2001) e que essas variáveis interferem deliberadamente na condução da elaboração da doutrina. As organizações militares são formadas por pessoas que integram a sociedade que é construída e solidificada por simbologias e suas interpretações. Impossível separar a cultura da doutrina (SLOAN, 2012).

Kier (1995) argumenta que a escolha das doutrinas é mais bem compreendida de uma perspectiva cultural, e por isso raramente é uma resposta cuidadosamente calculada para o ambiente externo. Os políticos civis têm crenças sobre o papel dos militares na sociedade e são essas crenças que orientam as decisões de como os militares deverão se organizar.

Por isso, Kier (1995) propõe estudar o papel das forças armadas dentro Estado, ou pelo menos, o que os civis acreditam que deva ser, pois a balança de poder no ambiente doméstico pode afetar a elaboração da doutrina, se for percebido pelos civis um

fortalecimento da casta militar, visto como ameaça pelas elites civis. Na América Latina é percebida uma redução das organizações militares em recursos, influência e estatura pelo temor a de um possível golpe de estado (PION-BERLIN, 2001).

Assim, a corrente cultural define que a análise funcional e estrutural não explica adequadamente as escolhas entre doutrinas, é preciso conhecer a subcultura político-militar dos civis e a organização cultural dos militares. A estrutura do sistema internacional não dita à orientação doutrinária, e as preferências políticas de certos setores da sociedade devem ser consideradas, pois limitam as opções de doutrina, e, além disso, deve-se reconhecer que a responsabilidade pela escolha doutrinária pertence aos militares (KIER, 1995).

Os argumentos que a abordagem cultural apresenta, afiançam a possibilidade da análise do pensamento estratégico e político dos Estados da América Latina, principalmente pela pouca sensação de ameaça e também pelos arraigados conceitos tradicionais das organizações militares, solidificados por questões históricas, que produzem uma relação direta de causalidade com a doutrina militar e por consequência afetam a difusão e orientação doutrinária dos documentos de defesa.

No entanto, a visão do neorrealista Resende Santos (2007) apresenta o contraponto, considerando que os Estados vão optar por doutrinas militares bem sucedidas, sem a interferência dos fatores domésticos defendidos por Kier (1995).

1.7.3.5 Considerações gerais sobre elaboração da doutrina militar

Cabe ressaltar também que ampla parte da literatura, que trata do assunto, canaliza todas as atenções para as doutrinas de grandes potências, deixando um *gap* nos estudos de doutrinas militares de outros Estados. O que não surpreende, pois há disponível, para explorar, um extenso material que registra as experiências que essas grandes potências tiveram de épocas passadas até o momento atual.

As abordagens estrutural e realista podem ter limitações de alcance, na análise e interpretação das doutrinas militares disponíveis no mundo. Os países da América Latina apresentam doutrinas distintas daquelas dos países da OTAN, por exemplo. Por um lado as abordagens teóricas admitem a inserção de inúmeros fatores domésticos e externos para explicar um modelo, mas por outro é delimitado por contextos socioeconômicos concretos, políticos ou institucionais, como argumenta Kier (1995).

Os documentos de defesa devem conter uma proposta de como será o sistema de defesa do país e se consiste em um documento político, que além de outros objetivos, deve

apresentar a justificativa de gastos públicos perante a sociedade (HAYES, 2001). No entanto, em um ambiente regional, onde se verifica baixos níveis de desenvolvimento, é extremamente difícil justificar gastos com a defesa e, portanto, Ramirez (2001) defende as forças armadas como instrumento fundamental para impulsionar o desenvolvimento, visando ampliar a participação das organizações militares nos programas estratégicos socioeconômicos, com vistas de assegurar um melhor desenvolvimento humano, e evitar os riscos dos países sofrerem problemas de instabilidade política (KLEPAK, 2001). Em outras palavras, falta de desenvolvimento gera desequilíbrios, que, por sua vez, ameaçam a paz, e é por isso que o sistema de defesa deve agir de forma preventiva e contribuir na redução desse desajuste socioeconômico.

Ainda com relação aos documentos de defesa é importante destacar a literatura que trata sobre o nexo entre a segurança e o desenvolvimento, que foi organizada por Thomas (2000), Ayoob (1995), Ojendal e Stern (2010) e outros que buscam explicar a ligação da segurança com o desenvolvimento nos países africanos, constituindo outra possibilidade de análise da existência de ligações entre a defesa e outras pastas da agenda política dos Estados. O nexo entre a segurança e o desenvolvimento deixa indícios que alguns Estados estão cada vez mais inserindo suas estruturas de defesa em missões que não são clássicas.

Taborga (2001) considera a democracia na América Latina um grande avanço na garantia da estabilidade, e na criação de condições para o desenvolvimento, contudo as ameaças se tornaram mais problemas para a segurança do que para a defesa, levando a agenda de defesa para o controle das atividades ilícitas nacionais e transnacionais, ou seja, outra forma de emprego direto da estrutura de defesa nas causas que tem como origem o menor desenvolvimento.

É entendido também que o emprego de tropa em tarefas internas e não tradicionais não somente enfraquece a capacidade operacional, mas concorre para reduzir o controle civil sobre os militares, enfraquecendo as relações civis-militares. O caso da América Latina é paradoxal: se por um lado as elites civis aspiram por maior controle civil sobre os militares, por meio do incremento de sua participação na política declaratória de defesa, por outro promovem o enfraquecimento das relações civis-militares, exigindo dos militares a sua contribuição no desenvolvimento do país, inclusive, declarando essa intenção nos documentos de defesa.

Esse é o paradoxo das relações civis-militares de países com menor investimento em defesa, e se justifica pela condição socioeconômica na maioria deles, pois as lideranças

civis já sabem da necessidade de maximizar o domínio civil sobre os militares e assim devem considerar, contudo, que justificar gastos com defesa, à sociedade com pouca percepção de ameaças, é tarefa complicada para as lideranças políticas. Nesse caso, as elites civis querem fortalecer o controle civil, mas não podem financiar as organizações militares para o preparo e emprego exclusivo em missões externas e, portanto, reinserem os militares nos assuntos da política interna social e econômica.

1.8 Metodologia

Trata-se de uma pesquisa de abordagem quantitativa para investigar as variáveis que se associam a difusão e a orientação doutrinária dos documentos de defesa.

A opção pela abordagem quantitativa se deu principalmente em função da necessidade de se empregar outros métodos distintos aos usuais que têm sido implementados pela pesquisa sobre defesa, ou melhor, demostrar que a pesquisa sobre política de defesa também pode atender ao rigor cientifico exigido pela academia com o uso de técnicas estatísticas, produzindo maior afastamento entre observador e objeto.

No entanto, o pesquisador deve manter contínua vigilância com relação à questão da validade. Esse trabalho procurou assegurar a generalização por meio da aplicação de técnicas estatísticas e análises de conteúdos por frequência de palavras, com uso amostras consideravelmente grandes, muito próximas do total da população, podendo resultar em dados próximos aos reais parâmetros.

Convencer a comunidade de pesquisadores e leitores com respeito aos achados apresentados e por consequência aos métodos utilizados é uma necessidade que força o pesquisador a deixar transparecer como os dados foram processados na pesquisa, desde a origem até a análise final, sendo esse, outro compromisso dessa pesquisa (STURMAN, 1988).

Assim, já se sabe que a pesquisa pretendeu conduzir estudos observacionais dos dados disponíveis obtidos no campo, para a produção de variáveis dependentes e independentes, além de uma matriz de frequência de palavras que foi tratada quantitativamente.

A coleta dos dados foi feita pelo acesso à rede mundial de computadores e o levantamento da política de defesa desses países foi obtido pela análise do principal documento que as nações democráticas adotam para divulgar à comunidade internacional. Sejam além dos livros brancos ou outros documentos de defesa, outros

dados de bases secundárias também foram usados para possibilitar a realização de testes estatísticos. No conteúdo dos livros brancos e outros documentos defesa disponíveis na *internet*, também foram encontradas evidências dos fatores que influenciam na difusão e na orientação doutrinária dessa política declaratória de defesa.

Erickson (1986) alerta aos pesquisadores que evitem possíveis inadequações das evidências apresentadas, por meio de obtenção de diferentes fontes de dados, sempre buscando a triangulação dos dados. A triangulação não se refere somente ao uso de diferentes fontes de dados, mas também de diferentes perspectivas, teorias, da forma que se está propondo neste estudo. A triangulação representa o compromisso do pesquisador com o rigor metodológico, é instrumento usado tradicionalmente com a estratégia de validação de observações (DENZIN, 1988).

Contudo, não se espera obter as mesmas observações do mesmo fenômeno nesse processo, pois não se acredita nessa possibilidade, em face da dinâmica do fenômeno e do observador, mas que um método corrobore com o outro e que as observações expandam a base interpretativa do estudo.

Essa pesquisa inicia no segundo capítulo com o estudo da formação e da evolução da difusão dos documentos de defesa, por meio de pesquisa bibliográfica sobre os documentos de defesa a partir de 1935 até os dias atuais. Mais especificamente, nesse capítulo, foi realizado um mapeamento histórico e geográfico, que tinha a intenção de trazer uma narrativa histórica para situar o leitor de como e por qual finalidade surgiram esses documentos. Esse capítulo permitiu verificar as ondas de difusão e os fenômenos políticos que deflagraram esse processo em todo o mundo, obtendo-se nessa fase da pesquisa que a Guerra Fria, o fim da bipolaridade e os ataques de 11 de setembro foram eventos que concorreram para estimular os Estados a apresentarem seus documentos de defesa e assim o primeiro objetivo intermediário foi atingido.

No terceiro capítulo foi realizada uma revisão literária sobre a teoria da difusão aplicada para o objeto de estudo, com vistas a estabelecer as variáveis independentes que seriam aproveitadas. Nesta etapa da pesquisa foi selecionada a técnica de regressão logística binária para elaboração de um modelo estatístico que oferecesse uma melhor aderência aos dados obtidos no campo, e assim expor quais dessas variáveis estariam correlacionadas à difusão dos documentos de defesa por toda a comunidade internacional. Nessa fase do estudo, foi revelado que, para a apresentação desses documentos, os fatores externos exercem maior impacto na política de defesa que os

domésticos. Concorrendo, desta forma, para atingir o segundo objetivo intermediário desta pesquisa.

No quarto capítulo foi estudada a tipologia dos documentos de defesa, ou seja, as principais características, buscando a resposta dos seguintes questionamentos: como foram elaborados? Que assuntos foram inseridos em seus conteúdos? Como são denominados em sua maioria? Que orientação doutrinária definem para seus Estados? E quais os fatores que concorrem para origem desse compromisso? Uma análise descritiva foi selecionada para desenvolver o capítulo, tendo sido realizado a leitura de cinquenta e um desses documentos de defesa, sendo que dessa amostra, cerca de 50% foram elaborados por países membros da OTAN. Na análise feita nos documentos de defesa foi possível encontrar alguns fatores que se associam com a variabilidade da política declaratória de defesa entre as diversas nações, sendo revelado que países que não pertencem a OTAN elaboram políticas de defesa diferentes daquelas que Estados membros da OTAN apresentam.

No quinto capítulo foi realizada uma revisão literária sobre doutrina militar de defesa, para discutir com as principais correntes teóricas que tratam do assunto e sistematizar o conhecimento das abordagens Organizacional, Cultural e Realista, procurando destacar as possibilidades e limitações teóricas que explicam as causas que dão origem às políticas de defesa, não somente das potências militares como para todos os demais Estados na comunidade internacional. O capítulo quarto e quinto formaram as bases teóricas para que os dois últimos objetivos intermediários pudessem ser atingidos no capítulo seguinte.

E por fim, no penúltimo capítulo, a pesquisa propôs apresentar a orientação doutrinária dos livros brancos e outros documentos de defesa por meio da técnica de análise de conteúdo desenvolvido por Laver et al (2003) e Benoit e Laver (2003) que definem duas dimensões para diferentes textos, tendo por base de referência dois textos distintos. Obviamente que a metodologia somente permite avaliar duas dimensões, ou seja, duas abordagens principais que são obtidas pela análise de frequência de palavras de cada documento, com auxílio de *software* livre disponível na *internet*. Nesse capítulo foi revelado que as novas ameaças vêm impactando na política de defesa dos Estados, mais especificamente no continente Euroasiático, promovendo uma divisão quanto à doutrina de defesa no mundo, contudo nem todos os Estados vêm cumprido na prática com as declarações feitas em seus documentos de defesa.

CAPÍTULO 2

A HISTÓRIA DO LIVRO BRANCO – DE 1935 A 2015

2.1 Antecedentes históricos

O significado da cor branca é mundialmente entendido como símbolo da paz. Na cultura ocidental a cor branca está associada à alegria, enquanto no oriente está associada à morte, ao luto e à tristeza. A cor branca também simboliza a virtude, uma cor que sugere libertação, que ilumina o lado espiritual e restabelece o equilíbrio.

Livro tem diversos conceitos, entretanto é concebido como o veículo da franqueza, da transparencia e da sabedoria.

Portanto, o conceito de "Livro Branco de Defesa" carrega simbolismos culturais do ocidente que estão ligados aos princípios da paz, da transparência, da sabedoria e do equilíbrio.

E certamente foi com esses fundamentos que o senhor Winston Churchill, então Secretário de Estado das Colônias, em 1922, emitiu um primeiro documento com tal designação.

O objetivo desse documento era esclarecer o mal entendido da Declaração de Balfour feita pelo então Secretário Britânico de assuntos estrangeiros Arthur James Balfour. A declaração, que estava mais para uma carta, tinha a intenção de informar que o governo britânico era favorável ao estabelecimento, na Palestina, de um Lar Nacional para o Povo Judeu, em caso de vitória inglesa contra o Império Otomano (YALE, 2014).

O *White Paper* de Churchill teve a intenção de pacificar os árabes insatisfeitos com a declaração de *Balfour*, esclarecendo, para a comunidade sionista, a inconveniência de uma nação judia dentro da palestina, no entanto, reconhecendo os progressos e apoiando uma possível comunidade de judeus dentro da Palestina.

O documento procurou enfatizar que a declaração não tinha a intenção de assegurar um governo judeu independente, dentro da palestina, e que essa interpretação era equivocada. Ao longo de 20 anos, outros documentos foram desenvolvidos para regular o conflito árabe-israelense, que ainda persiste após quase um século de sua 1ª versão. (YALE, 2014).

Essa versão de livro branco de 1922 semeou a primeira versão de documento de defesa, não só na Inglaterra, mas no mundo. Contudo, em 1935, o governo britânico emitiu o *Imperial Defence White Paper* que era o 1º documento de política de defesa emitido por um Estado e que tinha como objetivo assegurar recursos orçamentários para reequipar as forças armadas, principalmente a Real Força Aérea (GIBBS, 1976).

O livro de 1935 não prosperou, o mundo ainda não tinha atingindo maturidade para compreender a importância desse primeiro documento, que mais serviu para iniciar uma corrida armamentista na Europa do que promover o arrefecimento de ânimos no velho continente. A consequência, já conhecida, foi a eclosão da Segunda Grande Guerra, contrariando seus princípios mais básicos e fim que se destinava, ou seja, a paz.

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial um novo conflito de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica, surgiu no mundo, gerando consequências em todo o planeta. A principal delas no campo militar, foi a construção de um grande arsenal de armas nucleares, além do surgimento da Estratégia da Dissuasão Nuclear.

Durante a Guerra Fria, Estados Unidos e a extinta União Soviética protagonizaram a divisão do mundo em dois grandes blocos militares, em disputa pela hegemonia ideológica, OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte, representando os Estados Unidos, e o Pacto de Varsóvia, composto pelos países da cortina de ferro que apoiavam a extinta União Soviética.

Neste capitulo, para obter a necessária compreensão de como começou a difusão e quais fatos aceleraram esse processo pelo mundo, será feito uma análise da literatura que trata sobre história militar, política de defesa e estratégia, combinando com a utilização de painéis temporais que visam facilitar o entendimento das razões que levaram alguns países a publicar seu livro branco ou outro documento de defesa.

2.2 Guerra Fria do início ao fim

Em abril de 1957, após o fracasso em Suez, o governo inglês decidiu lançar uma nova versão de *White Paper*, que recomendava uma radical redução de efetivos nas forças armadas e o término do serviço militar obrigatório, contrabalançando essas reduções nas organizações militares pelo programa de desenvolvimento de armas termonucleares (NAVIAS, 1989). O então ministro da defesa Ducan Sandys, responsável pela elaboração do documento, havia recebido carta branca, do primeiro ministro, para fazer

o necessário visando atingir as metas da reforma econômica, impondo autoridade sobre as forças armadas, o que não foi necessário por ter sido obtida a reforma por meio de negociação e pressão hábil do ministro de defesa (NAVIAS, 1991).

Entretanto, somente após vinte e nove anos da primeira publicação inglesa, o Canadá, passaria a, periodicamente, publicar sua política de defesa (BLAND, 1997). Este documento foi inovador, pois estabelecia a necessidade de manter o foco na segurança coletiva por meio de alianças e participações em operações de paz, além de definir um comando unificado das tropas com maior mobilidade, promovendo a unificação das forças militares, que de fato ocorreu a partir da aprovação do projeto de lei canadense C-90.

O Canadá como membro da OTAN, tinha responsabilidade com a defesa dentro da aliança e para isso teria que apresentar sua contrapartida em favor dessa. Mas o *White Paper* de 1994 foi o primeiro após 1964 a considerar as demandas domésticas no Canadá como mais relevantes do que as definidas pela aliança, e ainda promoveu um descolamento da política externa dos EUA, tornando-se mais independente. O fim da guerra fria representou para o Canadá um marco significante quanto à mudança de abordagem na sua política de defesa (SOKOLSKY, 1995)

A Austrália foi outra ex-colônia inglesa que também implementou o documento de defesa durante a Guerra Fria e com o *Defence White Paper* , de 1972, apresentou o conceito da necessidade de autonomia para exercer o controle de seu território e mares adjacentes, como consequência da retirada das forças britânicas e americanas no início do anos de 1970. Além disso, a Austrália ressentia-se de capacidade defensiva por ter enviado tropas para o Sudeste Asiático, dentre os quais, o envio de cerca de oito mil militares para lutarem no Vietnã ao lado dos americanos. Não demorou muito para o governo australiano apresentar uma nova versão de *Defence White Paper* em 1976 com o mesmo sentimento do anterior, porém com mais força para impor um ambicioso programa de reequipamento que iria assegurar uma capacidade de defesa autônoma para os australianos (YOUNG, 1989).

Segundo Lim (2005) o *Defence White Paper* australiano de 1976 firmava o conceito de autossuficiência de defesa pelo repúdio às políticas de defesa anteriores que apoiaram compromissos militares americanos e britânicos no sudeste asiático, recrudescendo uma abordagem neoisolacionista, que teve origem após as terríveis baixas sofridas durante a Primeira Guerra Mundial e que também produziu uma oposição ao que se chamou de "guerras de outros povos" (tradução deste autor), sugerindo a construção de uma

política que se baseava na concentração de forças na defesa no continente, ao contrário do envio de tropas para o exterior para compor forças com outro país. A sociedade australiana não mais estava interessada em guerras sem que fossem para proteger seu território.

No continente asiático, de 1945 a 1971, a sociedade japonesa foi beneficiada pela ordem internacional, estando quase inteiramente protegida pelos americanos das ameaças externas. A manutenção da liderança americana no mundo capitalista começou a afetar a sua própria capacidade econômica, e, assim, foi necessário lançar um movimento de reestruturação da economia global, a conhecida doutrina Guam[6], promovendo desdobramentos para o Japão, que passaria a ter de garantir, com seus meios próprios, sua soberania e independência (CHAPMAN et al. 2012).

Então, a redução gradual de tropas americanas na Ásia e a existência da ameaça comunista, contribuíram para o Japão emitir seu primeiro *Defence White Paper*, que teve por base a manutenção da paz com EUA, URSS e China. No entanto, não tardou muito para o documento receber duras críticas da sociedade japonesa e da comunidade internacional, por estar enfatizando a renovação, a modernização, e o aumento de gastos com pesquisa e desenvolvimento militar, tudo centrado na notícia de uma provável remilitarização do Japão. (CHAPMAN et al. 2012).

No continente africano esse conceito foi bem assimilado pela África do Sul, que, desde 1977, percebeu sua relevância regional e sua importância para a obtenção de um continente politicamente estabilizado, em um momento que era degradado pela eclosão de variados conflitos de ordem política e social, promovidos pela Guerra Fria, e, com isso, vislumbrou-se a necessidade de organizar as forças de defesa da África do Sul e um complexo industrial de defesa por meio da publicação do seu *Defence White Paper*.

Os Estados Unidos adotaram a ideia, mas empregando nomenclatura diferente a partir de 1987 publicaram o *National Security Strategy*; o *National Defense Strategy*; e o *National Military Strategy*, dispondo de informações similares às dos demais *Defense White Paper* publicados.

Retornando para o continente europeu, verificou-se a França, em 1972, emitindo o seu primeiro *Livre Blanc Sur La Défense Nationale* reavaliando as ameaças e riscos e

[6] Doutrina editada pelo presidente Nixon em 1969 que declarava que cada nação aliada aos Estados Unidos era responsável pela sua autodefesa.

definindo os princípios, prioridades, estruturas e recursos que iriam garantir a segurança da França.

O documento de defesa francês estimulava a participação de todos da sociedade francesa na defesa interna e nos interesses externos. Ainda que buscasse neutralidade, não se alinhando com nenhuma das grandes potências, deixou nas entrelinhas o possível adversário no leste europeu. Embora não tenha nomeado possível adversário considerou o emprego de forças convencionais contra a ameaça soviética, além da possibilidade de emprego de tropas fora do território francês e de outras "missões complementares", nomeadamente as realizadas pela polícia e pelos elementos da proteção civil (FRANCE, 1972).

O *Livre Blanc Sur La Défense Nationale* considerou a dissuasão nuclear para evitar o conflito armado com as forças de Varsóvia, em caso de guerra convencional, em primeiro lugar as forças armadas deveriam garantir a segurança do país e de seus habitantes para depois participar da defesa de toda Europa (FRANCE, 1973).

De uma análise parcial, dessas amostras de documentos de defesa no período da Guerra Fria, pode-se constatar que sua elaboração, na época considerada, foi estimulada tanto por fatores externos quanto domésticos, pois enquanto a política desses Estados nutriam interesses por neutralidade e redução de despesas, a possibilidade de conflito com a ex-URSS inibia essas intenções e produzia reflexos na política de defesa.

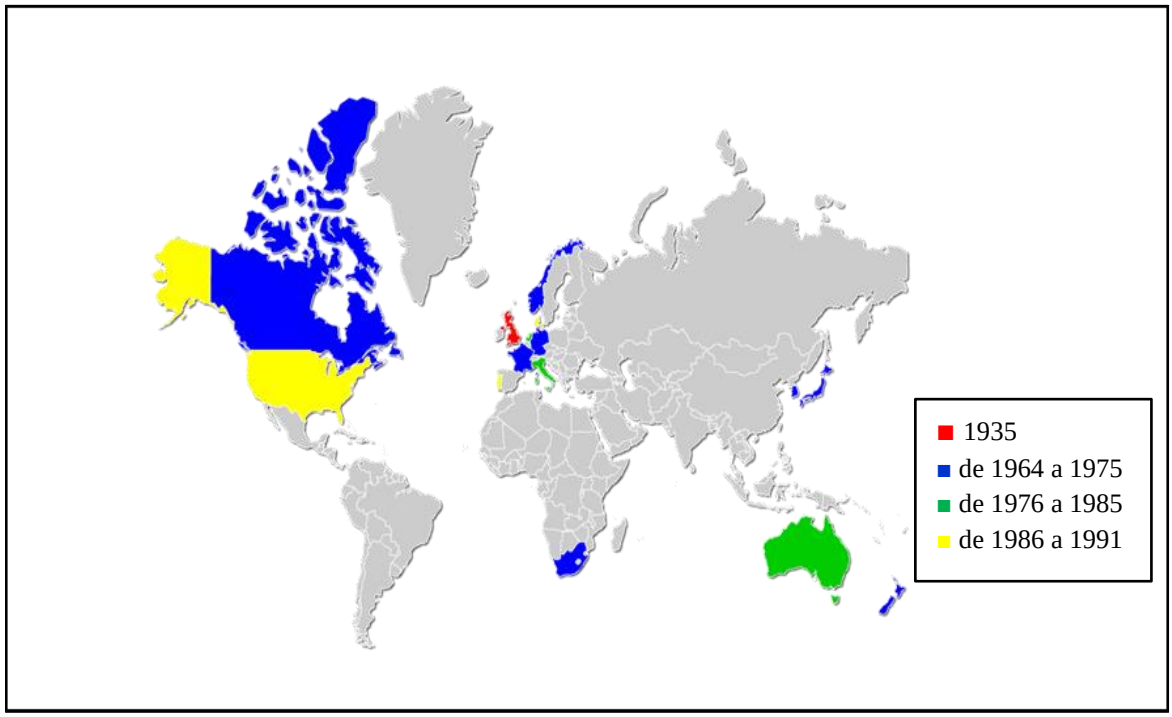
O clima de hostilidade e de ameaça entre Estados Unidos e a extinta União Soviética sem dúvida afetou os países capitalistas, aliados dos americanos. Nesse contexto histórico surgiu a Estratégia da Dissuasão Nuclear, retirando o controle da formulação da estratégia de defesa das mãos dos militares e transferindo para os civis.

A Estratégia da Dissuasão Nuclear foi o principal instrumento de garantia contra uma possível invasão soviética na Europa, ou seja, foi a estratégia para evitar a guerra e todas as demais consequências e efeitos destrutivos percebidos na Segunda Grande Guerra. Os países capitalistas não estavam interessados em outro conflito militar, mas precisavam demonstrar seu poder militar ao bloco soviético para manter “Status Quo” e consequentemente assegurar a continuidade do comércio internacional.

Por outro lado, os Estados capitalistas perceberam que suas estruturas de defesa vinham onerando os cofres públicos, ou em campanhas militares com resultados negativos, ou por gestão ineficiente das organizações militares. Então as elites políticas civis decidirem criar um compromisso junto com os militares para promover uma

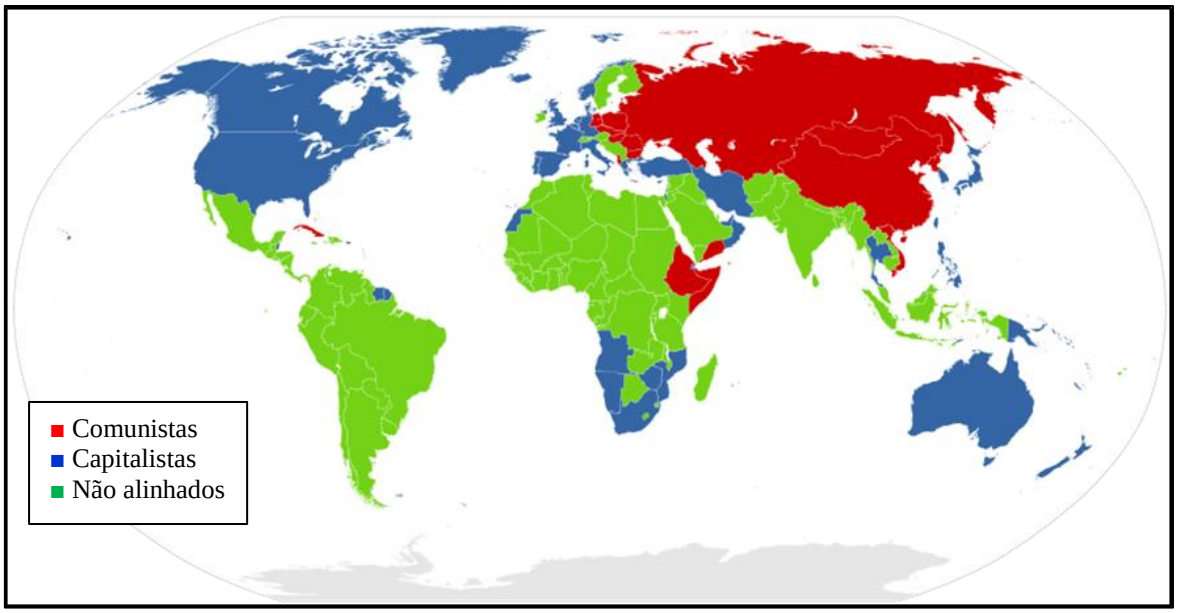
modernização da Defesa, tirando proveito do conceito britânico de elaborar política de defesa, ou seja, efetividade com eficiência.

Mapa nº 2 - Evolução da difusão do libro branco de 1935 a 1991



Fonte: dados retirados das publicações de defesa de cada país considerado

Mapa nº 3 - Divisão do mundo durante o período da Guerra Fria



Fonte: Wilson Center, Cold War International History Project, disponível em <https://www.wilsoncenter.org> acesso em 15 Jul 2014

A necessidade por reforma e a contenção da ameaça soviética foram as principais preocupações que os políticos tiveram ao assumirem o controle da política de defesa de seus países durante o período da Guerra Fria.

Assim, por meio de comparação entre os painéis anteriores, pode-se constatar que a difusão do livro branco de defesa durante o período da Guerra Fria contribuiu para instrumentalizar a estratégia dos países alinhados à ideologia capitalista, com vistas a conter o avanço soviético e assegurar o comércio internacional, além de contribuir para o inicio de um processo de redução de efetivos militares nas forças armadas e substituição por componentes com melhor tecnologia agregada, pelo menos para os países membros da OTAN.

Para Hew Strachan (2013), o ingresso da participação civil na elaboração da estratégia de defesa nacional foi o legado deixado pela Guerra Fria, para impedir a guerra e manter a paz, para retirar o homem da frente de batalha e substituí-lo por tecnologia. Certamente as autoridades políticas civis desses países foram beneficiadas pelas boas relações que nutriam com os militares. A tendência iria ser difundida ainda mais após a queda da União Soviética, suscitando nos livros brancos de defesa a possibilidade de virem a ser um dos instrumentos de propagação dessa ideia.

2.3 O fim da Guerra Fria e o novo conceito de defesa

No começo da década de 1990, o então presidente da União Soviética Mikhail Gorbachev começou a implementar reformas políticas, priorizando a liberdade e a reestruturação econômica, abandonando o socialismo, e adotando a economia de mercado. Os diversos Estados que antes compunham o Bloco Soviético, formando o Pacto de Varsóvia, foram retomando a independência política, e tornando-se responsáveis por suas estruturas de defesa.

Alguns países que pertenciam ao bloco comunista tiveram dificuldades na adaptação à nova realidade, pois a liberdade tinha custo e as novas autoridades políticas sabiam que pagariam boa medida para assegurar a soberania em seus estados. Além disso, outros países eram completamente dependentes da extinta União Soviética e não tinham como prover a autodefesa.

De 1978 até 1990, o sistema de defesa da Mongólia integrou, uma parte, um sistema comum de defesa dos países socialistas do Pacto de Varsóvia para emprego em guerra regular, e a outra parte juntava-se a outra força aliada com fins de assegurar a proteção

de fronteiras. Com o desmantelamento da União Soviética, a Mongólia obrigatoriamente viu a necessidade de promover mudanças no setor de defesa, considerando que o sistema de defesa comum com as outras nações socialistas também tinha se extinguido. (MONGOLIA, 1998).

Além disso, até o orçamento de defesa da Mongólia era constituído por uma significante parcela vinda da extinta União Soviética, a retirada do financiamento soviético, paralelamente ao surgimento da crise econômica na Mongólia, afetou radicalmente o orçamento das forças armadas, caindo de cerca de 10% para 6% do orçamento total do Estado. A redução orçamentária na Defesa teve repercussão profunda nos soldos e na pensão militar, provocando uma redução substancial no número de praças, passando-se até mesmo a entregar aos civis algumas das tarefas que antes eram executadas somente por soldados mobilizados (MONGOLIA, 1998).

As repúblicas Bálticas encontravam-se em delicada situação quanto à segurança. A experiência negativa com a União Soviética demandou uma cerrada cooperação com Estados democráticos do Oeste europeu. Ao emular modelos liberais, foram estabelecidas leis magnas e estatutos que formalizaram a autoridade civil sobre os militares, tudo com fim de serem aceitas como membros da OTAN. Mas, o legado da burocracia soviética impedia a criação de uma efetiva parceria civil-militar, pelo enraizamento de uma cultura de conformismo e não de iniciativa, de controle e não de delegação, de divisão e não cooperação, de segredo e não de transparência. Nessas repúblicas as relações civis-militares em todos os níveis eram truncadas, pela cultura do excessivo segredo e decisão vertical (VON RIEKHOFF, 2004). Como exemplo pode ser citado o primeiro *Defense White Paper* 2000 da Latívia, que foi constituído para o exercício da autoridade civil sobre os militares, e para assegurar o democrático controle civil sobre as forças armadas.

Em 1997, uma equipe de experts da OTAN realizou uma inspeção em três repúblicas bálticas e apontou no relatório a necessidade de reformas, não somente no setor de defesa como também nas relações civis-militares. O relatório apontava para a necessidade que tinham os Estados Bálticos em desenvolver uma estratégia militar mais compreensível. Em resposta ao relatório, a Lituânia produziu seu primeiro *Defense White Paper*, no ano de 1999. O documento Lituano explicava o funcionamento das relações civis-militares, apresentava um projeto de fortalecimento das estruturas e de futuro da defesa, tendo sido aprovado sob o título de *National Security Strategy of*

Lituania, projetando a defesa do Estado para os próximos 10 anos (VON RIEKHOFF, 2004).

A Estônia publicou seu *defense white paper* em 1996, quando aprovado pelo parlamento o *Guidelines of Estonian National Defense Policy*, preparado pelo ministro da defesa. O guia também foi uma tentativa de alçar o controle civil sobre as estruturas de defesa, mobilização, educação, treinamento e serviço militar.

No alvorecer da década de 1990, o fim do Pacto de Varsóvia provocou um passivo econômico e militar na conta desses antigos Estados comunistas, e com o desequilíbrio das relações civis-militares as elites civis, oposicionistas ao antigo regime, talvez não tivessem outra opção que não fosse a de se aliarem aos antigos inimigos, ou seja, tornarem-se membros da OTAN.

Além disso, outros problemas afligiam os países do leste europeu, por exemplo, muitos cidadãos da antiga Tchecoslováquia mantinham profunda visão antimilitarista, a qual dificultava o desenvolvimento das relações civis-militares. Esse sentimento antimilitar não tinha paralelo em qualquer outro país do leste europeu. O governo limitava a oposição aos comunistas, principalmente os intelectuais que também compartilhavam com ideais pacifistas. Quando esse grupo oposicionista assumiu as posições de poder, após a queda dos comunistas, um abismo em percepção da segurança nacional surgiu entre os militares e os novos líderes políticos (SZAYNA e STEINBERG, 1992).

Além disso, os militares da extinta Tchecoslováquia não tinham prestígio, por conta da sua forte ligação com forças estrangeiras. Durante o período comunista o Exército era visto como força, de Moscou, invasora, ainda mais por não ter defendido a soberania do país em nenhum momento da história, não criando identidade como guardas da soberania nacional. O Governo precisava estabelecer o controle civil sobre os militares e definir a sua política nacional quanto o aspecto segurança, e, por isso, a opção pela Aliança a OTAN tiraria a Tchecoslováquia de uma condição de isolamento e afastaria a influência soviética das forças armadas, aproximando-os de países democráticos. Sem dúvida, para as lideranças civis era a política de defesa mais adequada para o momento (SZAYNA e STEINBERG, 1992).

No caso da Hungria, suas forças armadas tinham sido derrotadas nas guerras mundiais, além disso, na invasão soviética de 1956 as organizações militares espontaneamente se dissolveram e não tomaram as armas para defesa da soberania da Hungria. Os militares não tinham prestígio e reconhecimento da sociedade e, portanto, assegurar o controle civil sobre os militares não foi tarefa tão complicada quanto teria sido em outras nações

do leste europeu, mas promover a integração de civis e militares sim, as facilidades só aconteciam quando o partido socialista liberal ascendia ao poder, e isso por conta da simpatia e da boa relação com os militares no período comunista. A falta de interesse dos políticos com a defesa, o pouco interesse da sociedade húngara em assuntos relacionados à defesa, e a corrupção nas forças armadas retardou o processo que cedo iniciou na Hungria (DUNAY, 2006).

As reformas no setor defesa antes do alvorecer da década de 1990 já eram manifestadas pelo governo húngaro, em desejo declarado para seus parceiros do Pacto de Varsóvia de integrar a OTAN. Mas, os Aliados do Atlântico Norte deixavam claro a necessidade de modernização no setor de defesa como precondição indispensável para integração à aliança (DUNAY, 2006). Em 1993, o Ministro de Defesa Húngaro conduziu um conjunto de reformas que foram levadas para aprovação no parlamento. O *"Basic Principles of National Defense of The Republic of Hungary"*. Essas reformas previam a ampliação do controle civil sobre os militares em qualquer tempo, além de apresentar um código de conduta para os militares (BRUNEAU e MATEI, 2012).

Na Polônia, a evolução da política de defesa, desde o colapso do comunismo, foi modelada para atender o objetivo de ingresso na OTAN. A estrutura de defesa do país mudaria, retirando o foco da tradicional defesa interna para um conceito de emprego mais externo, criando capacidade para projetar poder e participar de operações de coalisão fora do território polonês (LATAWSKI, 2006).

O primeiro livro branco publicado, *The National Defense Strategy of the Republic of Poland*, em 2000, sinalizava com uma projeção até 2006, considerando o aumento do voluntariado e consequente redução na conscrição militar, modernização dos equipamentos e descomissionamento de material de emprego militar obsoleto, com vistas a criar condições para as forças armadas operarem fora do território nacional. Em 2003, a Polônia enviou cerca de 2500 militares para compor uma força de coalização situada em uma zona central do Iraque. Em termos militares, foi o maior emprego de tropa polonesa fora do território pátrio desde a Segunda Guerra Mundial (LATAWSKI, 2006).

A Polônia também tinha algumas deficiências quanto às relações civis-militares, e dentre essas deficiências a falta de interesse da sociedade com os assuntos relacionados à defesa contribuíram para o retardo nas reformas, pois o desejo da Polônia em entrar na competição social e econômica na Europa fez com que a prioridade da defesa fosse baixa. Entretanto, as forças armadas contavam com popularidade elevada. Em 1998 e

2002 pesquisas indicaram que cerca de mais de 70% da população classificava as forças armadas em primeiro lugar entre as demais instituições consideradas. Além disso, As normas institucionais não eram claras, pelo contrário, eram dúbias, e necessitavam de diversas modificações. Esses foram aspectos que constrangeram o processo de reforma no setor de defesa polonês (LATAWSKI, 2006).

Os países do leste europeu tiveram dificuldades para promover a reforma do setor de defesa por conta das anêmicas relações civis-militares, e com a Rússia não poderia ser diferente, pois durante a fase do comunismo as relações civis militares se consistiam no esforço dos civis para assegurar a lealdade dos militares, para a manutenção do sistema e instituições comunistas. Os militares eram inteiramente subordinados ao controle do Estado Soviético. Quando ocorreu o colapso do regime, a dinâmica das relações civis-militares não foi afetada. No entanto, as condições dos militares na década de 1990 não eram boas, o orçamento caiu em 40% de 1989 a 1994, o padrão de vida caiu em 25% do que era em 1986 quando medido em 1992. Os mais elevados escalões, ou seja, militares de alta patente tornaram-se propensos à corrupção. Além disso, por quase metade da década de 1990, o executivo e o legislativo dividiram o poder e, portanto, como outras instituições, os militares sofreram com a indecisão e a estagnação, mas, mesmo assim, os militares optaram por permanecerem fieis ao executivo (BRANNON, 2013).

A crise repercutiu em 1994, quando as forças russas se lançaram numa brutal operação na república da Chechênia, contra rebeldes separatistas. Os russos usaram armamento pesado contra civis e violaram as leis dos conflitos armados, resultando em milhares de mortes e mais de 500 mil deslocados durante o curso da guerra. A impressa russa e internacional criticou duramente a ação militar provida em função das sérias violações aos direitos humanos. Ficou caracterizado que o Exército Russo não estava bem preparado para a campanha na Chechênia, além do mais, os desvios praticados pelos oficiais de patentes elevadas, que por meio da corrupção tentavam manter a elevada qualidade de vida que tinham nos tempos da extinta União Soviética, agravaram a crise militar (BRANNON, 2013).

A baixa performance na guerra na Chechênia deu fundamento para uma conclusão: tanto a doutrina quanto o papel e responsabilidade dos militares não eram claros, assim o livro branco na Rússia trouxe a ideia de reforma e modernização, mas mesmo antes, já havia a preocupação quanto a preservação da fidelidade dos militares ao regime comunista.

Ao Sul, na China, antes do colapso soviético, existia uma simbiose entre o Exército e o Partido Comunista, em função de estreitos laços estabelecidos entre seus integrantes, durante os anos com Mao Tse Tung. Segundo Johnson (2009), somente na década de 1990 que o Estado chinês teve de aproximar civis e militares, pois a idade paulatinamente afastou as lideranças civis e militares do poder, gerando um abismo nas relações civis-militares.

A década de 1990 marcou o início de uma nova era militar na China, a modernização das forças armadas iria requerer oficiais de melhor formação e profissionalização, além disso, com as idas para a reserva, gradualmente o exército foi reduzindo o seu envolvimento na política, contribuindo para o avanço do profissionalismo militar, e por consequência favorecendo a melhora das relações civis-militares. Entretanto, um relatório afirmou que 111 oficiais e 1400 soldados, mesmo tendo recebido ordens de Deng Xiaoping, fugiram da luta no episódio do Protesto da Praça Celestial em 1989, evidenciando fraqueza da estrutura de comando e falta de lealdade do Exército Popular para com as lideranças civis (JOHNSON, 2009).

A mudança fundamental nas relações entre civis e militares, no entanto, ocorreu com a promulgação da Lei de Defesa Nacional. Delegando ao presidente e ao Congresso Nacional do Povo, autoridade de comando sobre as forças armadas, além de maior controle sobre o processo de orçamento militar. Esta normatização dos militares veio ao encontro para o contínuo profissionalismo e afastamento do exército do sistema político chinês, mantendo-o sob o controle constitucional na China (JOHNSON, 2009).

A aprovação da Lei de Defesa Nacional, em 1997, deu ao Governo a autoridade e o controle sobre as forças armadas, evitando conflitos entre as duas instituições, como o ocorrido no Protesto da Praça da Paz Celestial, quando Deng Xiaoping teve a influência política para impedir que todo o Exército desobedecesse a ordens, assegurando o domínio do partido sobre os militares (JOHNSON, 2009).

Na Europa, diversos Estados como: Finlândia, Suécia, Espanha, Grécia, Bélgica, Irlanda, Áustria e Turquia também apresentaram seus documentos de defesa nesse período considerado, em geral, com a política declarada de defesa com determinação para promover reformas nas estruturas de defesa para consequente redução de despesas.

Além disso, a primeira campanha norte-americana no Iraque, em 1991, com fins de libertar o Kuwait das forças armadas iraquianas, revelou ao mundo, durante o conflito, uma formidável e enorme quantidade de modernos equipamentos militares, foi uma

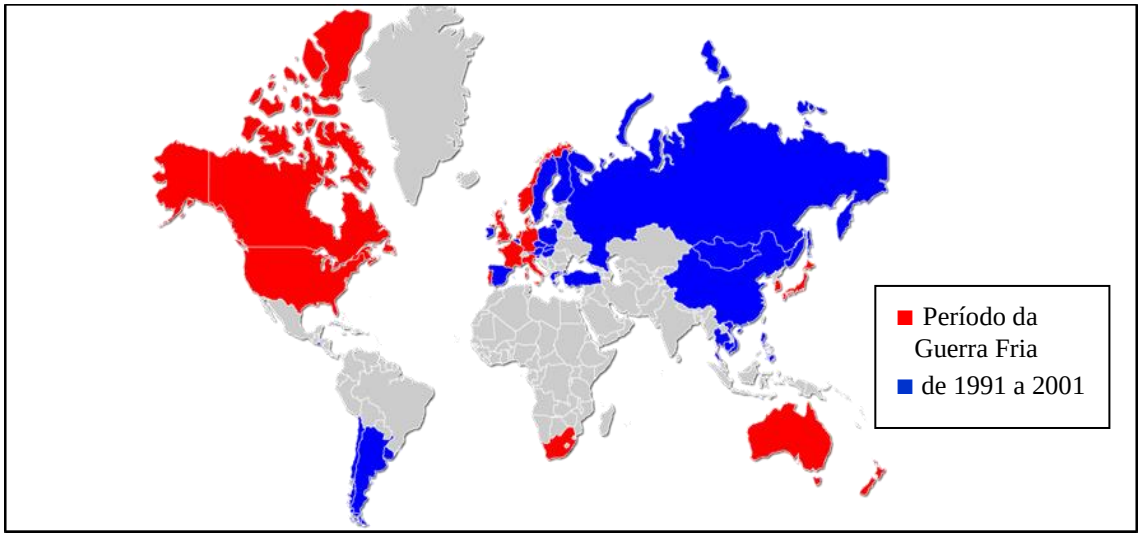
campanha que trouxe inovação, estimulando o interesse dos países na realização da reforma e na modernização de suas forças armadas.

Os Estados europeus também passavam por um período de reforma administrativa e contenção de despesas. Em toda a Europa, os países não alinhados com a ex-União Soviética procuravam reduzir os gastos públicos, e o setor de defesa foi um dos alvos principais dos governos desses países. A redução dos efetivos militares foi uma das principais políticas adotadas no período, e no pacote da reforma, a necessidade da efetividade e eficiência das forças armadas.

Fatores externos influenciavam as escolhas da política interna, a pressão feita pela União Européia sobre países que enfrentavam crises era para que adotassem medidas de austeridade. Foi assim, da mesma forma, a pressão da OTAN, exigindo flexibilidade e modularidade das forças armadas dos aliados, a difusão política não respeita fronteiras (SHIPAN e VOLDEN, 2012).

Enfim, o conceito chegou à América do Sul e a Argentina e o Chile apresentaram uma 1ª versão desse documento. Nessa época, o Uruguai apresentou um documento bem próximo a um livro branco, tendo faltado somente as definições orçamentárias da defesa, no entanto, foi possível considerar como livro branco em função do detalhamento da política de defesa e da estrutura militar.

Mapa nº 4 - Evolução da difusão do livro branco de defesa de 1991 a 2001



Fonte: dados retirados das publicações de defesa de cada país considerado

Na década de 1990, esse três países recém tinham ingressado no sistema democrático de governo, após longo período de regime militar. Era um momento delicado e com desequilíbrios nas relações civis-militares, em favor dos militares, sendo necessário que algumas medidas fossem adotadas, para assegurar a estabilidade democrática e fortalecer o governo civil.

A elaboração dos documentos de defesa representava um avanço para as relações civis-militares desses países, pois vinham com as intenções de ampliar a liderança civil na tomada de decisões de temas estratégicos, redefinir papéis e funções das forças armadas e aumentar o controle dos gastos com defesa. Dentre outras metas definidas, Dammert (2008) aponta diversos caminhos para a reforma do setor de defesa, que o novo governo democrático do Chile definia para limitar o envolvimento das forças armadas em temas de contingência política.

Do Norte para o Sul e do Oeste para o Leste foram às direções dos ventos da difusão dos livros brancos de defesa pelo mundo após a queda do regime comunista soviético na década de 1990. Países do leste europeu, desamparados das muletas soviéticas não tiveram outra opção que não fosse se adequar às normas da OTAN e pedir licença para ingressar no seleto grupo, abandonando de vez a influência russa. No entanto, os governos antes teriam que solucionar gama variada de obstáculos domésticos que minavam as possibilidades de aprimoramento das relações civis-militares em seus países. Problemas de relações civis-militares também padeciam Rússia e China, no caso russo, uma questão de fraco desempenho dos militares e no caso chinês um caso de desobediência à autoridade civil. Em ambas as situações, foram consequências do distanciamento das lideranças civis da pasta militar.

Na América do Sul, a elaboração dos documentos de defesa visava também solucionar problema similar ao do leste europeu, ou melhor, de relações civis-militares, originado pela condição de participação ativa de militares na política interna durante a Guerra Fria. O ingresso de civis na discussão da política de defesa, a redução de estruturas de defesa e maior controle sobre os gastos com defesa, foram as principais pautas apresentadas no início da redemocratização desses Estados.

2.4 Os ataques de 11 de setembro e as novas ameaças

Na manhã do dia 11 de setembro de 2001, extremistas vinculados a organizações radicais islâmicas deferiram nos Estados Unidos uma série de ataques suicidas,

empregando aviões comerciais de passageiros, como bomba, contra as torres do *World Trade Center* na cidade de *New York* e no complexo de defesa americano, Pentágono.

Horas depois, a autoria dos ataques, que vitimaram cerca de 3000 mil pessoas, foi reivindicada pela Al Qaeda, uma organização fundamentalista islâmica que segundo a inteligência americana era financiada e apoiada pelo governo do Afeganistão, dirigido pelo conhecido movimento fundamentalista islâmico nacionalista, Talibã, desde 1996. Essa organização tinha lutado contra os russos durante toda a década de 1980, recebendo apoio em material militar dos americanos e, com a aplicação de táticas de guerrilha, causaram um imenso desgaste nas tropas soviéticas.

O símbolo do capitalismo mundial, da economia americana e por que não do "*American way* of *life*" recebera um duro golpe pelas costas e o troco seria dado, de alguma forma, aos agressores, por meio da declaração de guerra ao terror.

O então presidente americano George W. Bush, cercado por seus assessores, emitiu comunicado à comunidade internacional que a política de defesa norte-americana priorizaria a neutralização de células e organizações terroristas que representassem ameaças à segurança dos Estados Unidos. A estratégia americana considerou o direito de realizar ataques preventivos e tratar os países que davam apoio a terroristas como inimigos. Desta forma, Bush conseguiu convencer o congresso americano a lhe dar autorização para invadir o Afeganistão, com o objetivo de capturar ou eliminar o líder da Al Qaeda, Osama Bin Laden, que segundo a inteligência americana, naquela ocasião, planejava e comandava todas as ações terroristas em território afegão.

Posteriormente, a doutrina Bush evoluiu, incluindo novos elementos na estratégia para neutralização do terror, visando assegurar a liberdade e democracia no mundo. Então, a estratégia político militar dos americanos foi revisada e, em 2002, apresentada uma novidade, a inclusão do conceito de "guerra preventiva" e de "eixo do mal".

A guerra preventiva era, e ainda é, pois ainda está presente no conceito da política de defesa americana, a declaração de uma intenção dos Estados Unidos para realizar ataques contra estatal ou não estatal que apresentasse ameaça ao povo americano e seus aliados, justificando o direito de autodefesa, empregando poder militar para desarticular o terrorismo no mundo.

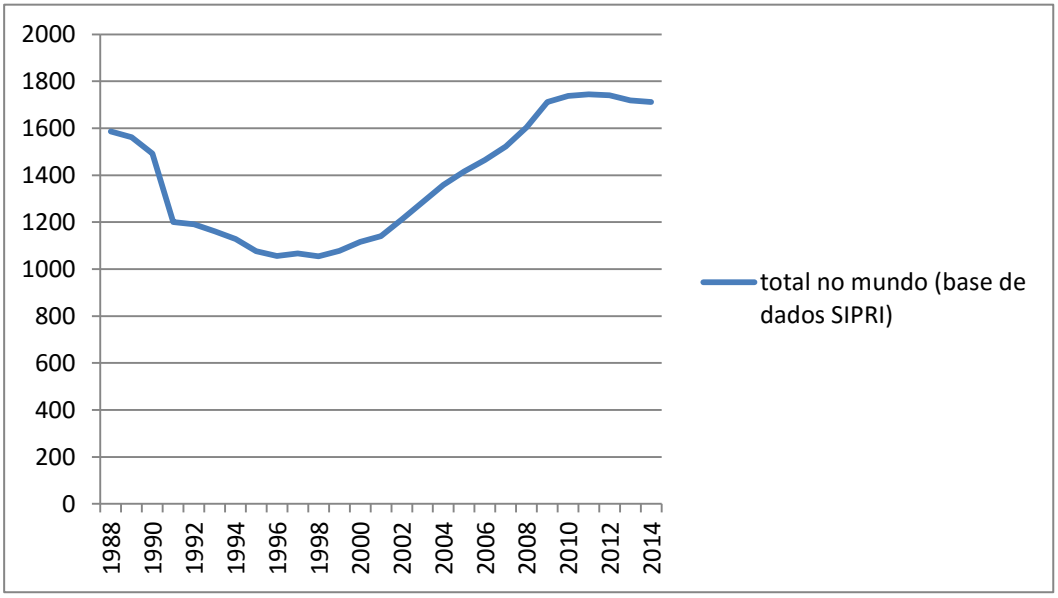
Além disso, com base em informações da inteligência, declarou que Irã, Iraque e Coréia do Norte estariam desenvolvendo armas de destruição em massa e também, podendo estar abrigando células ou organizações terroristas. Esses países foram colocados em situação de inimigos dos Estados Unidos, sob os auspícios de constituírem grave

ameaça ao mundo e aos Estados Unidos. Bush usou a expressão “eixo do mal” para se referir a esses Estados quando no seu discurso no congresso americano no ano de 2002. Posteriormente, Cuba, Líbia e Síria também foram incluídos no grupo de países patrocinadores do terrorismo no mundo.

Independente do que pôde ser considerado sobre a doutrina Bush, estando ou não correta, dois principais aspectos devem ser levados em consideração. O primeiro e mais importante foi que o conceito de guerra preventiva e os fatos que ocorreram em sequência enfraqueceram a maior e mais importante organização internacional, criada logo após a segunda guerra mundial, com o fim de substituir a Liga das Nações, a ONU. A ONU foi criada com o principal objetivo de impedir a guerra entre as nações e criar condições para o diálogo e para a paz, mas a doutrina Bush contrariou esse princípio basilar ao considerar o empreendimento de ataques preventivos em alvos suspeitos antes das negociações encerradas, representando um grande retrocesso para o caminho da paz e consequentemente o enfraquecimento político da ONU na comunidade internacional.

O outro aspecto importante relacionado com a Doutrina Bush é o que diz respeito aos gastos no setor defesa. Após a queda do regime comunista, os orçamentos da defesa, em geral, foram reduzidos e a curva passou para uma tendência de queda. Entretanto, a partir de 2002 essa tendência foi interrompida e a compra de equipamento militar voltou a aumentar, conforme pode ser verificado no gráfico a seguir.

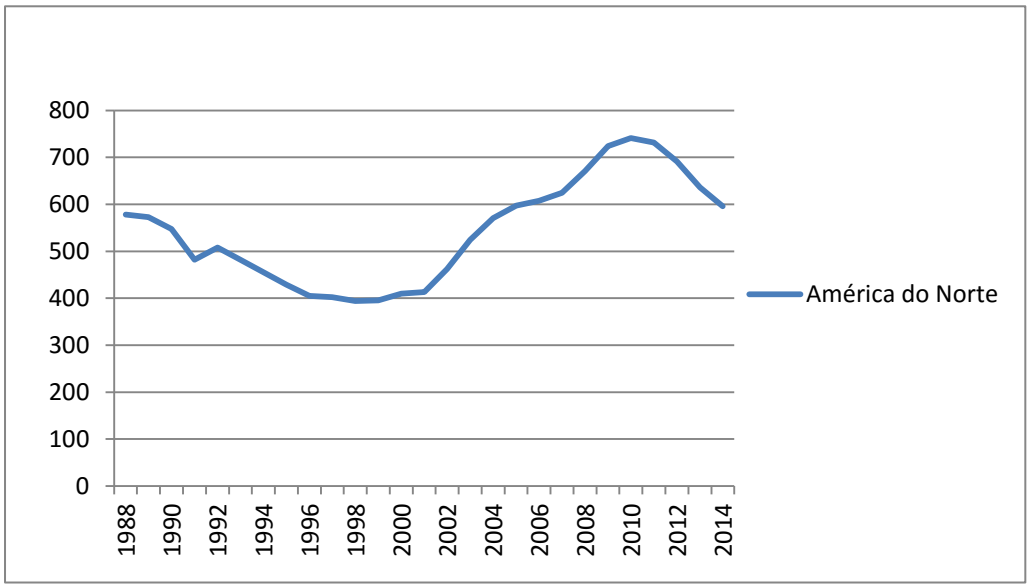
Gráfico nº 1 - Gastos com defesa no mundo em bilhões de 1988 a 2014



Fonte: base de dados do SIPRI

Obviamente que na América do Norte foram aplicadas a maior parcela dos recursos gastos no mundo, o ápice chegou próximo a $750 bilhões de dólares em 2010, representando um aumento de mais de 90% em relação ao último orçamento anterior ao ataque das Torres Gêmeas em *New York.*

Gráfico nº 2 - Gastos com defesa na América do Norte em bilhões de 1988 a 2014



Fonte: base de dados do SIPRI

Contudo, é possível considerar uma provável associação entre estas duas consequências da doutrina Bush. O enfraquecimento da ONU provocou incerteza e insegurança no mundo. O sentimento experimentado pelos americanos no início do século atual foi compartilhado com as demais nações do mundo por intermédio da doutrina Bush. Os Estados, por sua vez, responderam com aumento de gastos militares, gerando uma corrida armamentista pelo mundo.

Edmunds (2012) afirma que logo após o fim da Guerra Fria, e mais intensamente após 11 de setembro, o conceito de risco emergiu nos Estados do Ocidente, definindo-se pelo aparecimento de ameaças incertas. Esse conceito abrange uma vasta coleção de fenômenos, tais como: terrorismo, desastres por condições climáticas, acidentes nucleares, crime transnacional e outras mais, chegando até o colapso do Estado.

Mas, Edmunds (2012) omite que a Doutrina Bush teria sido o gatilho disparado para o agravamento da crise de insegurança no mundo. Desastres naturais, acidentes nucleares

e crimes transnacionais já existiam bem antes dos ataques às Torres de *New York*. O dilúvio de Noé e as ações de corso já pertenciam à literatura religiosa e romântica, e o acidente nuclear de Chernobil ocorreu em 1986. Strachan (2013), que criticou duramente a estratégia americana de guerra ao terror, alegou que o reconhecimento da guerra assimétrica como uma novidade revelou-se como *naïve* na era do pensamento estratégico ocidental. Para Strachan (2013), não existe guerra simétrica, os exércitos sempre irão buscar explorar as fraquezas do oponente para produzir desequilíbrios e obterem a vitória. O conceito de guerra assimétrica é um produto da guerra fria na qual o pensamento imaginário dos exércitos em tempo de paz comparavam suas forças e convertiam essas comparações em demanda por equipamentos mais modernos para o orçamento de defesa. Para Strachan (2013), a guerra fria modelou o entendimento da estratégia atual, no qual ele considera equivocado, ou seja, o terrorismo não é novidade, mas sim o exagero dos efeitos, através da mídia, a partir de 11 de setembro de 2001.

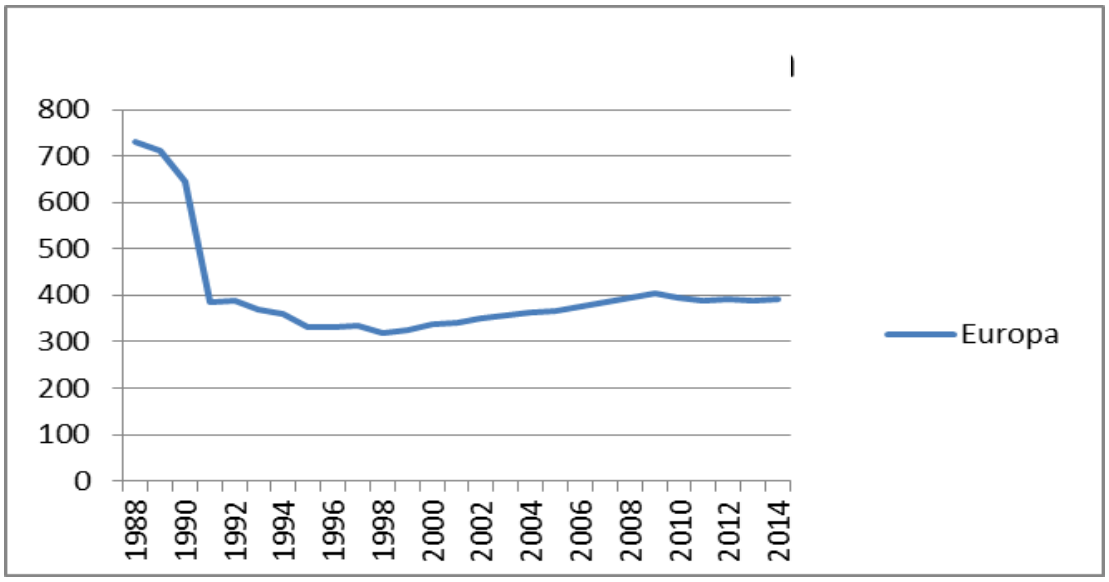
Não está se argumentando sobre uma suposta teoria da conspiração, na qual todas as nações no mundo decidiram se armar para defesa de sua soberania contra as ameaças do terror ou da doutrina Bush, afinal os Estados Unidos ostensivamente declararam que fariam ataques preventivos, sem aviso, em caso de suspeitas de ameaças à sua segurança. Posteriormente, Bush minimizou para o mundo, criando o "Eixo do Mal", ou seja, não era bem aquilo! Os americanos só estavam se referindo a alguns Estados párias! Mas a sua política de defesa unilateral contribui para maximizar um clima de insegurança no mundo, e o estrago já tinha sido feito.

Mas, existe outro detalhe interessante que corrobora com a ideia da doutrina Bush representar o gatilho da insegurança e incerteza no mundo, que precisa ser abordado. Com o enfraquecimento da ONU e o vácuo de uma autoridade central, que assegurasse a proteção dos Estados no sistema internacional, os outros atores assimilaram uma potencial suposta ameaça. A incerteza sobre as intenções dos outros Estados em relação a todos os demais os motivaram a uma corrida pelo poder militar, resultando em um sistema em que todos os atores são pelo menos ameaças em potencial, isso já ocorreu no mundo na prática (MEARSHEIMER, 2001).

Portanto, faz sentido uma corrida armamentista no mundo após as declarações da política de defesa americana, de que iriam agredir qualquer um que ameaçasse os princípios da liberdade americana nos Estados Unidos ou no mundo, e isso ocorreria sem aviso. Mas essa política não provocou maiores agitações na Europa, pois se os europeus se uniram em aliança para eliminar as incertezas e assim avançar em seus

interesses principais, não faz sentido perceberam ameaça dentro da própria aliança, considerando a aliança com os americanos. O fato pode ser analisado por meio do gráfico abaixo, que representa os gastos com defesa no período considerado, podendo ser verificado que os Europeus não alteraram significativamente seus orçamentos com defesa.

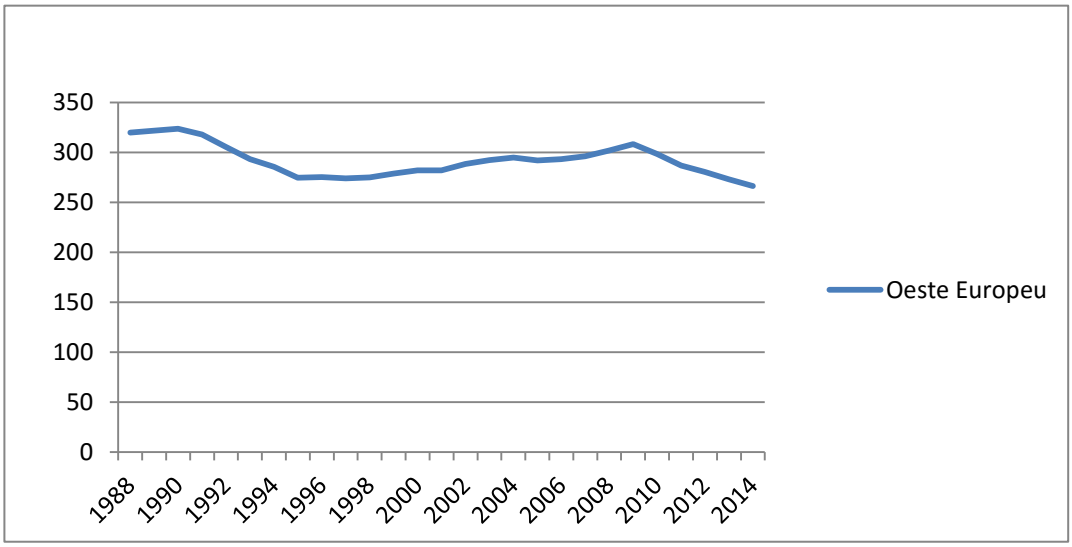
Gráfico nº 3 - Gastos com defesa na Europa em bilhões de dólares de 1988 a 2014



Fonte: base de dados do SIPRI

No entanto, se observa uma ligeira tendência para cima a partir de 1998, e por isso é necessário dividir a Europa para melhor entendimento desse fenômeno.

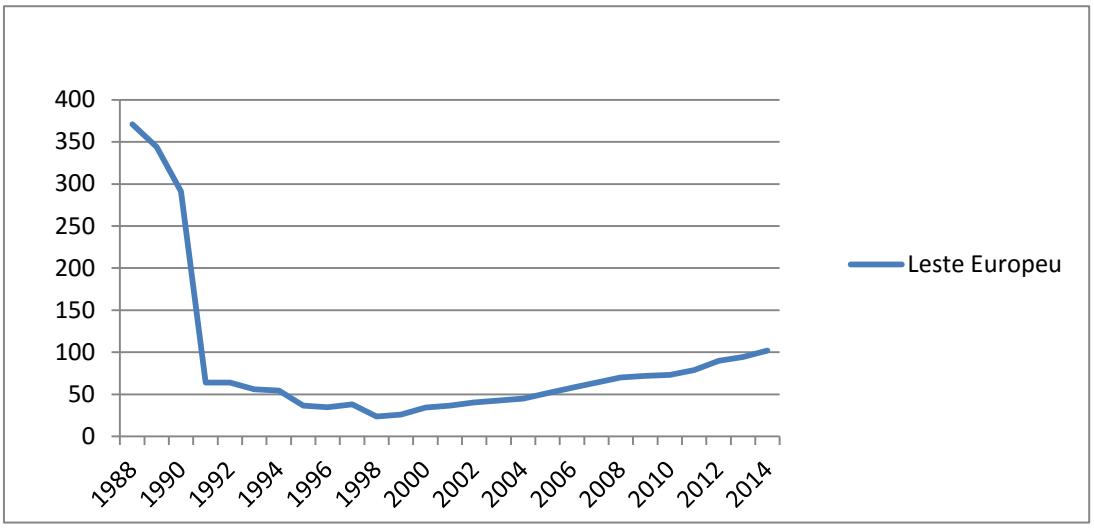
Gráfico nº 4 - Gastos com defesa no Oeste da Europa em bilhões de dólares de 1988 a 2014



Fonte: base de dados do SIPRI

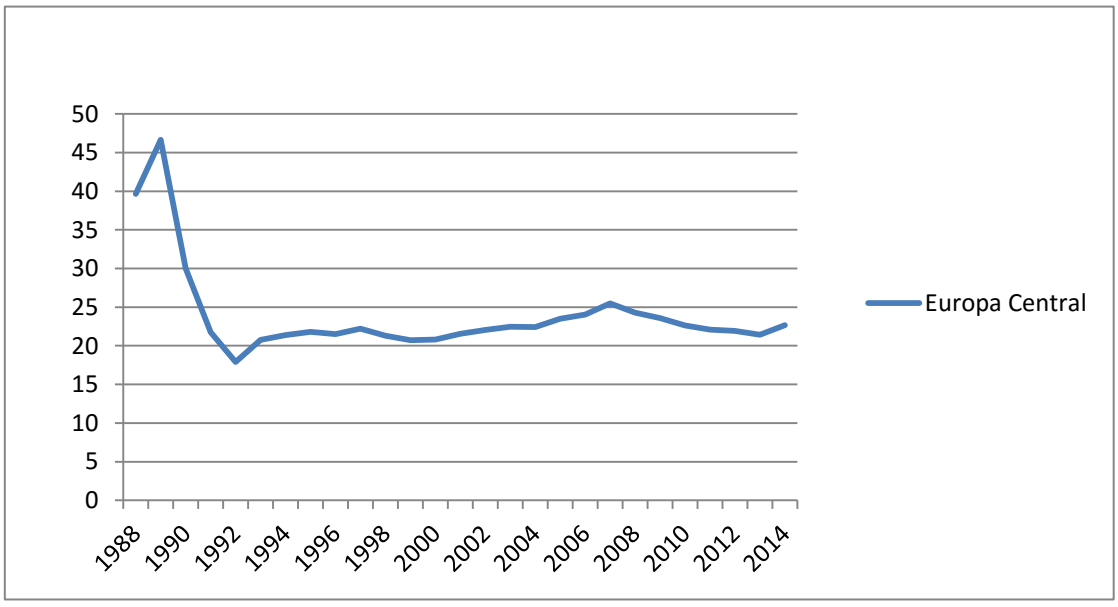
Como visto anteriormente, o Oeste da Europa vinha desde a década de 1980 promovendo reformas no setor de defesa, reduzindo despesas para melhorar a efetividade e eficiência. A política promoveu uma redução nos efetivos e estimulou a profissionalização das forças armadas, criando condições para aos exércitos receberem capacitação para emprego combinado em força de coalisão, se necessário fosse. Muitos países membros da OTAN não alteraram seus orçamentos de defesa, por já estarem em consonância com a racionalização, e não terem a doutrina Bush como ameaça.

Gráfico nº 5 - Gastos com defesa no Leste da Europa em bilhões de dólares de 1988 a 2014



Fonte: base de dados do SIPRI

Gráfico nº 6 - Gastos com defesa na Europa Central em bilhões de dólares de 1988 a 2014

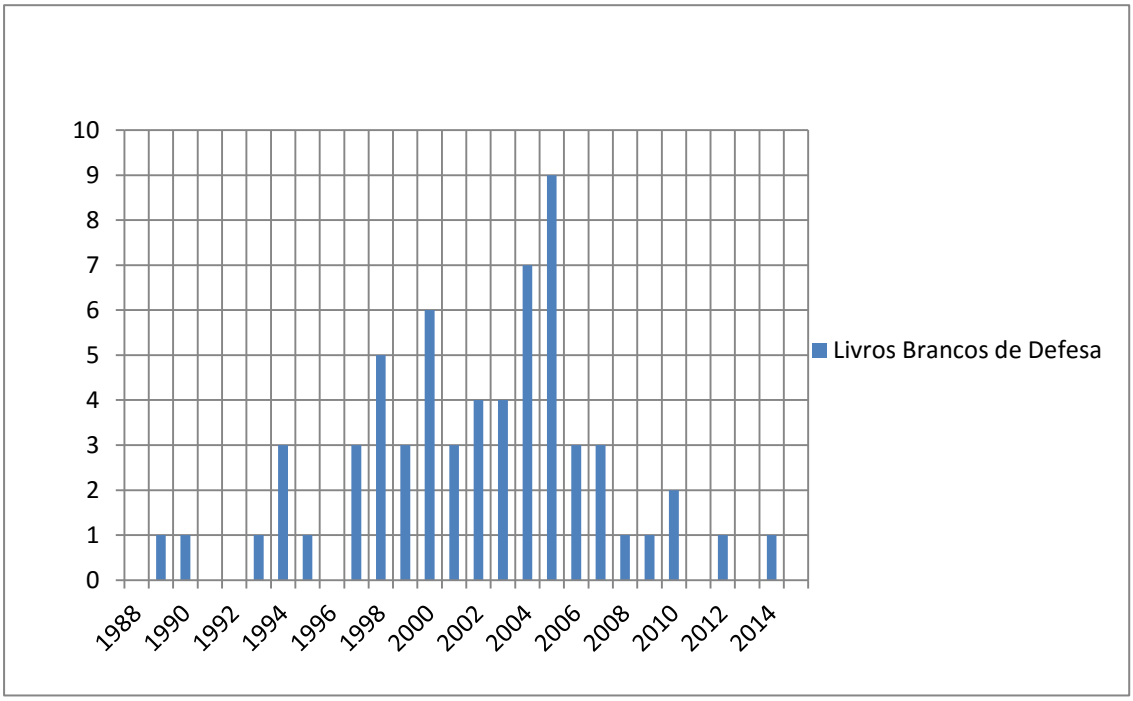


Fonte: base de dados do SIPRI

Na Europa Central e no leste europeu, o processo de reforma no setor de defesa tinha iniciado desde a dissolução da União Soviética, portanto alguns países, movidos por interesses de sair da influência russa, já vinham de 10 anos de reforma orientada pela OTAN. No Leste Europeu, essas reformas impactadas pelos ataques da Al Qaeda sofreram um processo de aceleração, culminando, nessa região, a publicação de 12 novos livros brancos ou outros documentos de defesa, do ano de 2002 a até o fim de 2005, além do necessário aumento de despesas para atender as exigências da OTAN. Enquanto que, na Europa central, o aumento com gastos de defesa também foi discreto, similarmente ao demostrado no oeste europeu.

Cabe considerar que os documentos de defesa, nesse período, também sofreram revisões, por quase a totalidade dos países europeus que já tinham publicado uma 1ª versão. Normalmente, a política declaratória de defesa concentrada na concepção do fomento da cooperação internacional, com vistas à promoção do combate ao terrorismo, além de estimular controle e impedir a proliferação de armas de destruição em massa pelo mundo.

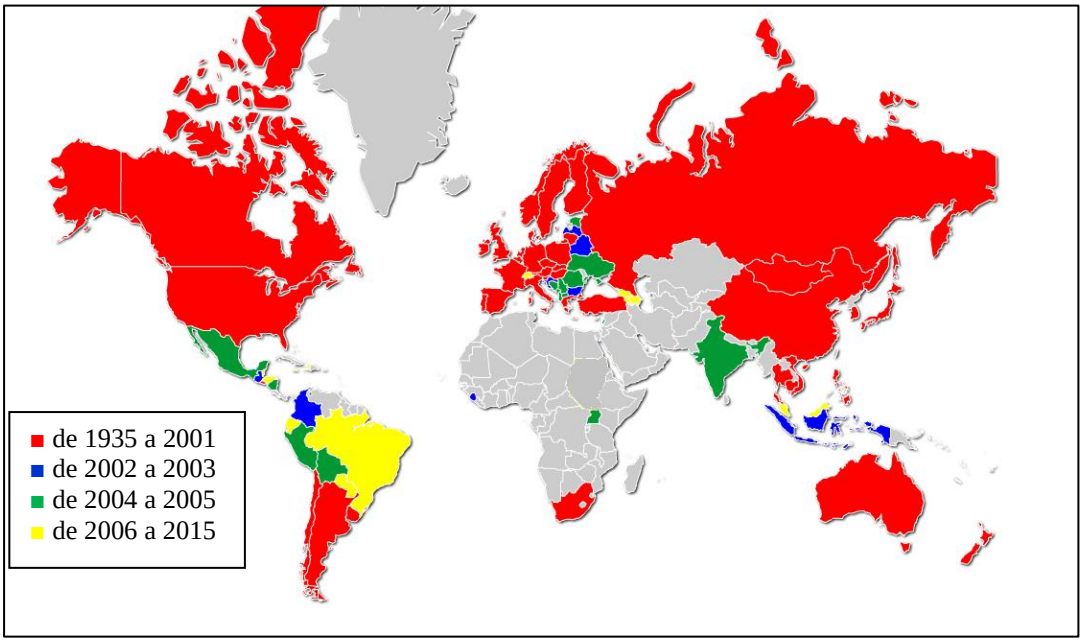
Gráfico nº 7 – Apresentação de 1ª Versão de livro branco de defesa de 1988 a 2014



Fonte: dados retirados das publicações de defesa de cada país considerado

Assim, na Europa, a coerção da OTAN promoveu a difusão do livro branco de defesa também nessa 3ª onda desengatilhada pela doutrina Bush, sem dúvida que esses países também tinham problemas internos de relações civis-militares e necessitavam de reformas, mas uma aliança como a OTAN não admitia oportunismos, exigindo a cooperação de todos os países na estrutura de defesa do tratado.

Mapa n° 5 - Evolução da difusão do livro branco de 2002 a 2015



Fonte: dados retirados das publicações de defesa de cada país considerado

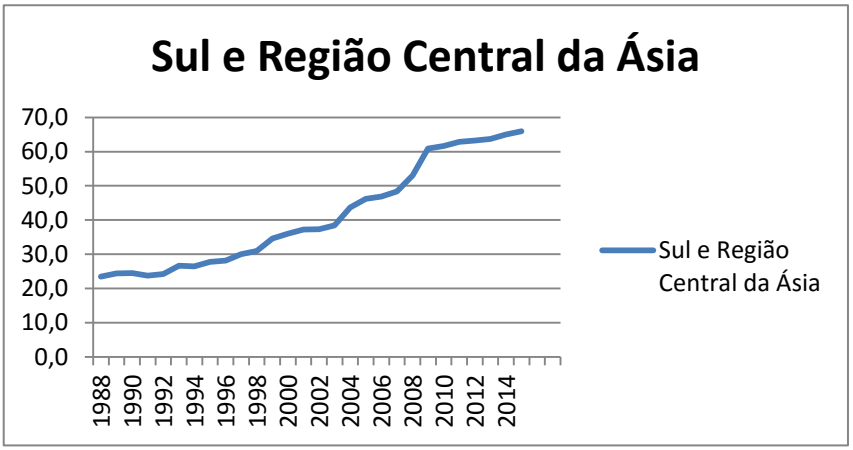
No mapa anterior observa-se a difusão do livro branco e outros documentos de defesa também no Sul da Ásia, na África, na América do Sul, e na América Central. Na Ásia, basicamente Índia Malásia e Indonésia, fizeram suas publicações nesse período. A Índia, ainda claudicante, apresentou um documento sobre doutrina do seu exército.

São países que, também, aumentaram suas despesas com defesa, e, com vistas a reduzir as incertezas na região, apresentaram suas publicações, chamando as nações regionais para uma parceria ou cooperação contra as ameaças não tradicionais do tipo terrorismo, crime organizado e pirataria. No gráfico a seguir pode ser observado o aumento com gastos com defesa dos países do Sul e Central da Ásia.

Cabe também breve comentário sobre a difusão em alguns países africanos, entre eles, Serra Leoa e Uganda. Esses são países pobres e com fraca estrutura de defesa, além de problemas de todas as ordens, sendo ligados à questão de instabilidade política. Em que pese à doutrina Bush também ter alavancado a gastança com armamento na África, o

principal motivo desses governos terem apresentado suas publicações foi o de aproximar os civis aos assuntos de defesa, com fins de melhorar as relações civis-militares nesses países, para assegurar a estabilidade política do Estado.

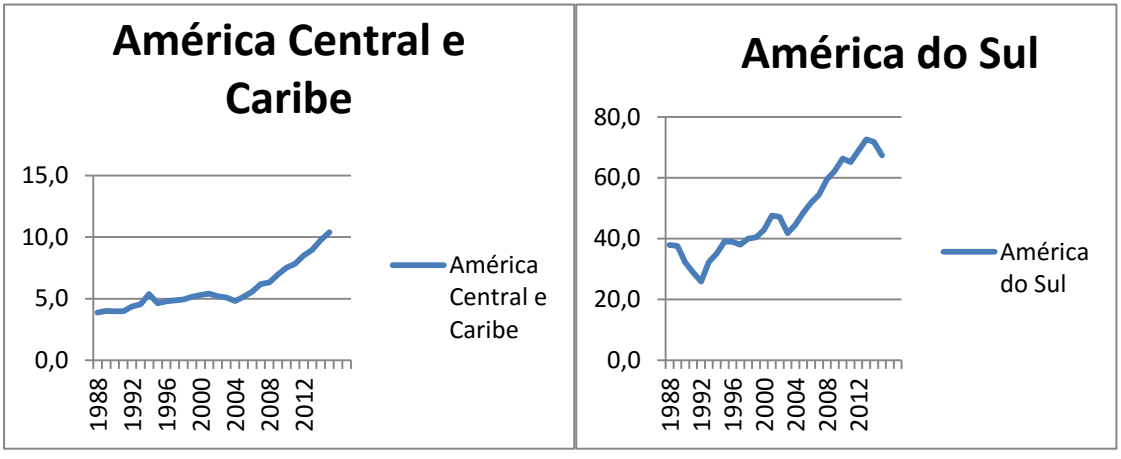
Gráfico n° 8 - Gastos com defesa em bilhões de dólares de 1988 a 2014



Fonte: base de dados do SIPRI

Na América Central e na América do Sul, como é verificado no gráfico adiante, também ocorreu aumento nas despesas com defesa, no período a partir de 2002. O livro branco de defesa foi bastante estimulado pela Organização dos Estados Americanos, emitindo, em 2002, as diretrizes para a preparação de documentos de defesa, elaboradas pela delegação do Canadá, que orienta os países membros para a elaboração desses documentos. Portanto, houve alguma pressão externa para os países justificarem as razões da existência de suas estruturas de defesa.

Gráfico n° 9 - Gastos com defesa em bilhões de dólares de 1988 a 2014



Fonte: base de dados do SIPRI

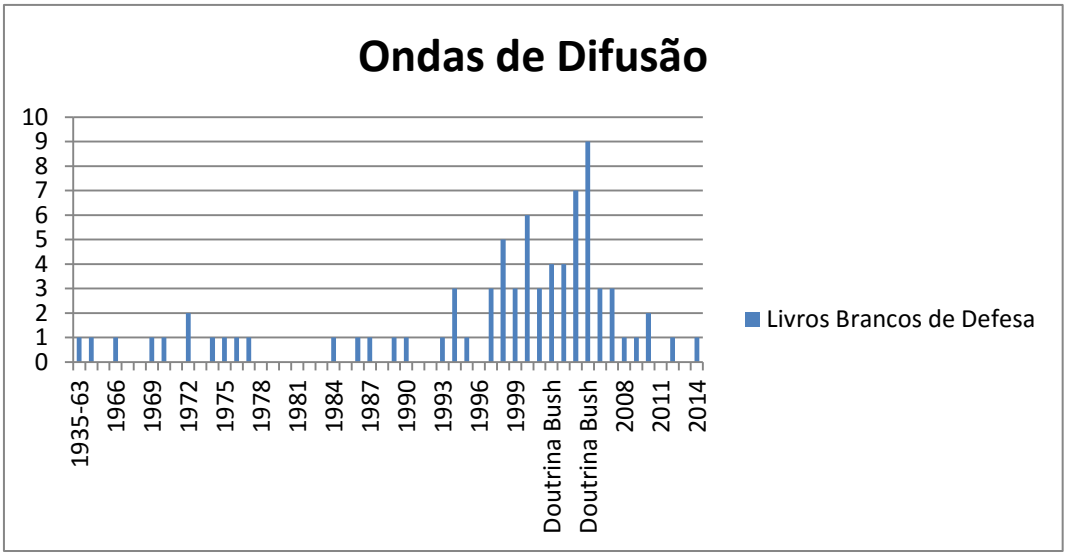
Uma das razões para que fossem apresentados esses documentos foi a necessidade de envolver os civis nos assuntos da defesa nacional, considerando que na América Latina verifica-se pouco interesse dos civis nesta matéria, tese apresentada por Bruneau e Trinkunas (2008). Para Fitch (1998), nesse contexto regional as relações civis-militares vinham, de um longo período, caracterizadas pela influência militar direta ou indireta dentro de regimes civis, e, em que pese Bruneau et al. (2012) considerarem os livros brancos de defesa na América Latina irrelevantes, para alguns pesquisadores essa documentação também poderia contribuir para fortalecer as relações civis-militares na região. Além disso, é apropriado afirmar que a apresentação do livro branco nesses países teria sido por pressão exercida pela Organização dos Estados Americanos, sendo, portanto, justo afirmar que a difusão do livro branco de defesa na América Latina ocorreu pelo mecanismo da aprendizagem e também pelo mecanismo da coerção. Esses conceitos serão abordados no próximo capítulo.

2.5 Considerações finais da difusão

De 1935 até 2015, foram apresentadas 77 primeiras versões, cerca de uma publicação por ano em média, no entanto, a primeira publicação no mundo, em 1935, não se alastrou, ao contrário do que devesse ser pensado. Em um cenário de multipolaridade, uma publicação dessa natureza traria redução de incertezas em um mundo prestes a eclodir em uma guerra total. Mas pelo contrário estimulou a corrida armamentista, comprovando que o mundo ainda não tinha maturidade para internalizar esses conceitos pacifistas. A própria Liga das Nações, organismo internacional para promoção da paz fracassou, então por qual motivo teria sucesso o livro branco de defesa britânico de 1935?

Mas, logo a seguir, ao término da Segunda Grande Guerra, Estados Unidos e a extinta União Soviética polarizaram o mundo, tendo como consequência um conflito que durou até 1991, quando, enfim, o Pacto de Varsóvia se dissolveu. A publicação do segundo livro branco de defesa Britânico, em 1957, foi o estopim para as publicações que vieram em seguida, uma vez que já introduzia considerações e posicionamentos sobre a era da estratégia nuclear.

Gráfico n°10 - Onda de Difusão dos Livros Brancos de Defesa de 1935 a 2015



Fonte: dados retirados das publicações de defesa de cada país considerado

A partir do livro de 1957, os países ocidentais, alinhados com a política norte americana, sofreram a coerção da OTAN para apresentarem suas políticas de defesa. Outros países, que não eram membros na aliança, mas que sofriam influência do liberalismo econômico, implementaram a política para reformar suas estruturas de defesa, ou até mesmo reconstruí-la como foi o caso de Austrália e Japão respectivamente.

A Guerra Fria foi responsável pela primeira onda de difusão do livro branco, entretanto, por ser próprio de governos democráticos, não prosperou pelo mundo ainda conflitado pela bipolaridade e pelos regimes autoritários de direita e de esquerda.

A queda do regime comunista soviético configurou o início da segunda onda de difusão do livro branco, mais significativamente os países do leste europeu, da América Latina e da Ásia, que optaram por governos democráticos e, em consequência, abriram-se para a economia de mercado, buscando aproximação com os países capitalistas. No caso do leste europeu, empreenderam sair da influência russa submetendo-se às regras da OTAN pra proceder à reforma no setor de defesa em seus países, em função das enfraquecidas relações civis-militares.

Os demais países da América Latina e da Ásia, percebendo a necessidade de reforma, com o objetivo de assegurar, aperfeiçoar ou restabelecer o adequado modelo de controle democrático civil sobre os militares, também elaboraram seus livros brancos de defesa,

com a ressalva da Rússia e da China, que apresentaram suas versões por conta da baixa performance na batalha na Chechênia e pelos lapsos de deslealdade ao comando civil pelo exército chinês.

A segunda onda da difusão não sofreu solução de continuidade, pelo contrário, foi reforçada pela doutrina Bush, a qual pode ser considerada como a terceira onda de difusão. O unilateralismo americano enfraqueceu a ONU e gerou dúvidas mundo afora, e, por isso, as nações aumentaram seus gastos com defesa, resultando em aumento das incertezas. Era chegado o momento para apresentar os argumentos que justificasse suas estruturas de defesa, na justa intenção de reduzir as indefinições fomentadas pelos gastos com armamento na comunidade internacional.

Na Europa, a doutrina Bush não impactou diretamente o orçamento de defesa, mas contribuiu para aumentar a quantidade de livros brancos e outros documentos de defesa por países que ainda não o tinham apresentado, e também obrigou àqueles que já tinham uma primeira versão a elaborar uma revisão, emitindo outra publicação, tendo por abordagem prioritária a luta contra o terror.

Na maioria dos casos, da difusão do livro branco de defesa, a coerção foi o mecanismo principal adotado pela OTAN, submetendo seus membros, principalmente a capacitação de tropa para operar de forma combinada em uma coalizão multinacional. No caso dos demais países o mecanismo da aprendizagem foi mais comumente implementado, com vistas à obtenção da melhora das relações civis-militares nesses Estados.

No próximo capítulo, serão estudados os fatores que se associam à difusão do livro branco e outros documentos de defesa, sejam externos ou domésticos. A política de defesa de cada país recebeu o impacto de variáveis que contribuíram ou restringiram a publicação desses documentos de defesa.

CAPÍTULO 3

OS FATORES ASSOCIADOS À DIFUSÃO DO LIVRO BRANCO E DE OUTROS DOCUMENTOS DE DEFESA

3.1 Teoria da difusão

A difusão é um processo que permanece como um ponto focal dos estudos das relações internacionais. Neste capítulo, serão feitas abordagens de prováveis fatores que possam ter contribuído para esse fenômeno ocorrer com os documentos de defesa. Sejam variáveis sistêmicas, realistas, ou domésticas, em especial, pelas tentativas de aperfeiçoamento das relações civis-militares que concorreram para as reformas no setor de defesa, ou pelo impacto de ambos na elaboração dos livros brancos e outros documentos de defesa.

Os estudos sobre difusão recentemente integraram os três níveis, ou seja, doméstico, o regional e o global sobre um único quadro teórico, a difusão internacional não pode ser a variável crucial da equação, pois as estruturas domésticas e os legados culturais podem ser pontos centrais para a facilitação da difusão, ou impedir a difusão, ou explicar porque pequenos gatilhos externos podem ter grandes efeitos (SOLINGEN, 2012).

Segundo Elkins e Simmons (2005); Dobbin e outros. (2007); Meseguer e Gilardi (2009), a literatura sobre difusão de políticas pode ser resumida em quatro mecanismos causais diferentes: aprendizagem, emulação, concorrência e coerção.

O primeiro mecanismo concentra-se nos processos de aprendizagens transnacionais. Na ocasião da escolha das estratégias políticas, os formuladores de políticas nacionais, quando confrontados com determinadas pressões ou situações problemáticas, serão persuadidos para a escolha das políticas aprovadas no exterior e que obtiveram êxito ("melhores práticas"), a fim de reduzir as incertezas das consequências de suas próprias decisões políticas (OBINGER et al, 2013).

Resende Santos (2007) ao estudar o processo de emulação militar concluiu também que os Estados irão escolher doutrinas que tiveram êxito em campo de batalha, afirmando que fatores domésticos não interferem nesse processo de mudança.

Portanto, o aprendizado implica em uma decisão racional adotada pelo governo com vistas a copiar as práticas bem sucedidas de outra instituição estrangeira, a fim de

produzir uma política mais efetiva e eficiente e assim obter resultados positivos para o país (MARSH e SHARMAN, 2009).

Intimamente relacionado ao processo aprendizagem são os processos de emulação, enquanto que a aprendizagem geralmente implica em uma melhor compreensão dos mecanismos, com vistas a alcançar resultados positivos por meio das políticas, no processo de emulação a resolução de problemas é de menor relevância. A Emulação liga-se à ambição dos atores políticos de estarem em conformidade com as tendências internacionais e, portanto, inseridos em uma norma da comunidade internacional. (MEYER et al, 1997).

Os processos de aprendizagem e emulação, para o caso da apresentação da política de defesa, por meio desses documentos, são os mais comuns para a maioria dos países que optaram pela transparência nesses assuntos.

Outro mecanismo, que pode deflagrar o processo de difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa, é a concorrência internacional. Essa concorrência provoca uma corrida em busca de uma política mais favorável e, assim, manter vantagem ou evitar ficar em desvantagem frente seus adversários. Raramente esse mecanismo atuará na difusão de políticas declaratórias de defesa, considerando que o mérito desses documentos está na redução de incertezas para o abrandamento de prováveis conflitos, ou seja, trata-se de uma justificativa do Estado pela existência de sua estrutura de defesa e não de uma política que trará vantagens econômicas ou comerciais.

No contexto do comércio internacional a difusão de políticas pelo mecanismo da concorrência é mais comum. Por exemplo, a diferença entre preços de um mesmo produto praticado no mercado externo por diferentes países concorrentes poderia gerar reformas de política social, com vistas a reduzir os custos com encargos trabalhistas pelo Estado, que estivesse sofrendo desvantagem comercial. Então, a política de redução de custos sociais, implementada por um país, poderia ser também aproveitada por outro, com a clara intenção de reduzir ou eliminar essa provável desvantagem.

Outro exemplo de mecanismo é o da difusão de políticas por coerção, que também pode ser observado no setor econômico, na forma de cumprimento das condições e obrigações políticas impostas ao país que recebeu ou receberá ajuda financeira, definidas pelos países doadores e instituições internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional ou do Banco Mundial (OBINGER et al, 2013). Embora essa forma de coerção seja rara dentro de democracias desenvolvidas, recentemente, pressões da União Europeia exigiam que os países endividados cortassem gastos e aumentassem

impostos para liberar mais dinheiro e assim implementarem uma política de austeridade para permanecerem na zona do euro, evitando gerar uma crise de confiabilidade do mundo na região de moeda única.

Muitos agentes direcionam a difusão, exercendo forte influência política e econômica, por exemplo: a OTAN e o Pacto de Varsóvia foram poderosos elementos de homogeneização, que levavam influência e doutrina aos países aliados. Da mesma forma que também agiam como elementos de coerção (MARSH, e SHARMAN, 2009).

A difusão de política, causada por pressões externas, produz o Isomorfismo Coercivo, o qual está relacionado a um Estado que tende a se tornar semelhante ao outro o qual é dependente, a dependência é base para a pressão em torná-lo similar. O isomorfismo mimético é preferido em situação de incerteza, então os políticos procuram exemplos além de suas fronteiras. No entanto, fatores internos, tais como, democracia, dívida pública, orientações ideológicas dos partidos da situação, além de outros fatores, podem ser relevantes no processo da difusão, podendo suscitar em um Isomorfismo normativo o qual se refere a processos dominados por perícia e raciocínio tecnocrático (FINK, 2011).

A difusão das políticas pode também ocorrer pela ação dos fatores de contato, tais como relações comerciais entre países ou de parceria entre Estados, com vistas à obtenção de vantagens a ambos, ou outros fatores diretos ou indiretos entre Estados, tais como proximidade geográfica, prestígio e desempenho do país que elaborou a política, e similaridade cultural Walker (1969) e Gray (1973). Talvez uma história comum entre países, como: Brasil e Portugal, e EUA e Inglaterra, pode fazer com que algumas nações tomem como referência Estados que já tenham implementado a política com sucesso (RIVERA, 2004; ESEONU e WYRICK, 2014).

3.2 Teoria da difusão aplicada para o caso dos livros brancos e outros documentos de defesa

No capítulo anterior foi visto que durante o período da Guerra Fria uma das principais preocupações da política dos países alinhados com a ideologia liberal era a contenção do expansionismo soviético pelo mundo, sem a necessidade de promover conflito armado.

Dessa forma, a difusão ocorreu basicamente pelo mecanismo da aprendizagem, considerando haver interesse das lideranças liberais na obtenção de resultados positivos.

Realmente bons resultados foram atingidos, pois a estratégia da dissuasão nuclear evitou a guerra e abriu caminho para a modernização das forças armadas. E, assim, o sentimento de não beligerância da sociedade do velho continente pode ter levado dezesseis nações a apresentar seus primeiros documentos, de 1935 a 1991.

No entanto, não é possível deixar de considerar a importante influência da OTAN nessa primeira onda da difusão. Rivera (2004) ressalta que a proximidade geográfica, a similaridade cultural e a história comum fazem com que os Estados implementem ideias de outros semelhantes. A mecânica do aprendizado implica em uma decisão racional pelo governo que irá implementar as práticas da nação estrangeira e criar uma política adequada aos interesses nacionais, para atingir resultados positivos (MARSH e SHARMAN, 2009). Os Estados capitalistas tinham essa história comum por terem sido ex-colônias britânicas e os que não tinham sido recebiam influência ideológica dos Estados Unidos, por meio da OTAN, desde o fim da 2ª Guerra Mundial, esses eram os casos principalmente do Japão e da Alemanha.

O fim da Guerra Fria, no início da década de 1990, conspirou para o surgimento de uma nova onda de difusão. O processo de democratização veio acompanhado pelo imperativo da reforma com vistas a profissionalizar as forças armadas e proporcionar melhoria na performance. Os países do leste europeu, que pleiteavam uma vaga na OTAN, submeteram-se às imposições da organização para procederem as reformas no setor de defesa, evidenciando que nessa etapa o processo de difusão era por coerção.

No entanto, as classes políticas das jovens democracias, melindradas pela herança dos antigos regimes, sentiram a obrigação de assegurar o controle democrático civil sobre os militares e, para isso, aprimoram as relações civis-militares, implementando mudanças normativas e estruturais para criar condições para a elaboração dos livros brancos ou outros documentos de Defesa.

A terceira Onda da difusão foi provocada pela disseminação das ameaças incertas definidas pela doutrina Bush. A apresentação do livro branco veio como instrumento diplomático para justificar a gastança com equipamentos militares que os Estados fizeram durante esse período pós-atentados às torres gêmeas. É um documento que tem o princípio da transparência e seu objetivo, como documento da diplomacia, é de eliminar as incertezas.

Segundo Walt (2009), os países que formam alianças não necessariamente nutrem necessariamente o desejo de constranger outros Estados, mas também visam reduzir suas incertezas. Alianças de defesa são compromissos firmados entre Estados, para

impedir que a sua soberania territorial seja violada, portanto sem princípios ofensivos. A aliança de neutralidade se caracteriza pela renúncia à violência, portanto, se espera observar nos países que adotaram o livro branco e outros documentos de Defesa uma longa história de diversos casos de alianças e de representações diplomáticas.

Por exemplo, após o colapso soviético e consequente término da guerra fria, o Vietnã adotou a diplomacia como instrumento para assegurar sua estabilidade política nacional passando a sentir-se menos ameaçado como consequência do aumento de países com que passou a ter boas relações diplomáticas. Na década de 1990, o Vietnã optou por uma política externa que solucionasse o problema com o Camboja, alargasse as relações com os demais países, em particular os países vizinhos e as grandes potências, desenvolvesse laços comerciais e atraísse investimentos estrangeiros. Como resultado, o embargo econômico e o isolamento político contra o Vietnã terminaram em 1995, abrindo-se para a integração com o resto do mundo. O livro branco de defesa do Vietnã reivindica a paz, a independência, a autonomia, a transparência e a edificação do poder militar, apenas para a defesa da nação, sem a pretensão de invadir ou ameaçar a segurança dos países vizinhos.

3.3 Operacionalização das variáveis e proposta de hipóteses

Embora a difusão do livro branco tenha ocorrido em ondas, no de correr de mais de 80 anos, serão apenas consideradas as publicações apresentadas de 1998 a 2015, levando-se em consideração a questão da temporalidade para observar os fatores que se associam a difusão do documento em primeira versão ou revisão, não se ponderando as três fases discutidas no segundo capítulo.

3.3.1 Relações civis-militares

Os países pioneiros na publicação do livro branco já tinham suas autoridades civis exercendo um controle razoável sobre as lideranças militares, assegurando boas relações civis-militares. Além disso, durante a leitura do segundo capítulo, apurou-se que alguns países realizaram reformas no setor de defesa e, por meio de mudanças estruturais e normativas, aumentaram o controle civil sobre os militares, para posteriormente apresentarem seus documentos de defesa.

Relações civis-militares desequilibradas a favor dos militares, resultantes de um baixo controle civil sobre os militares, dificultarão ou impedirão a publicação dos documentos de defesa, pela falta de interesse dos civis no assunto ou pela falta de cooperação dos

militares, ou a interação das duas condições. Portanto, espera-se que um melhor controle civil sobre os militares, esteja associado positivamente à publicação do documento de defesa.

A literatura que trata sobre relações civis-militares, principalmente a da América Latina, afirma que a apresentação do livro branco concorre para a melhora do controle civil sobre os militares, ou seja, desse ponto de vista a variável dependente seriam as relações civis-militares.

Nesse estudo, se reconhece, como limitação, a possibilidade de causalidade reversa entre a variável dependente e as relações civis militares, já que todas dependem mutuamente de influências como o ambiente legal ou cenários institucionais e políticos.

No entanto, da análise dos dados brutos, foi observado que cerca de 79% dos Estados que receberam pontuação máxima, de acordo com as medidas de Siaroff (2005), apresentaram um livro branco ou outro documento de defesa no período de 1998 a 2015. Somente cerca de 5% dos Estados, que tiveram suas medidas abaixo de seis pontos, publicaram o documento no período considerado, os demais, 16% de Estados medidos, receberam entre oito e seis pontos, apresentando indícios de que um baixo controle civil sobre os militares dificulta, podendo até mesmo impedir, a apresentação do documento de defesa.

Com relação à variabilidade do controle civil sobre os militares ao longo do tempo, nesta pesquisa, considerou-se que a resistência às mudanças, comum nas organizações burocráticas que compõe as estruturas de defesa, é obstáculo para as medidas que visam aumentar esse controle, porém não impede sua efetividade, mas produz um retardo no resultado final dessas medidas. Portanto, neste trabalho será considerada a medida apresentada por Siaroff (2005), como a mesma para cada ano em cada país desde 1998 até 2015, entendendo que somente no longo prazo, ou seja, mais de 20 anos que poderia ocorrer uma significativa variabilidade nas relações civis-militares de cada Estado.

H_1: Um melhor controle civil sobre os militares está positivamente associado à possibilidade dos países apresentarem seus livros brancos e outros documentos de defesa.

3.3.2 Democracia

O regime de governo influencia as decisões do Estado, além disso, o conceito da transparência presentes nas publicações de defesa é um elemento fundamental da gestão

democrática. Portanto, será esperado que a variável democracia esteja associada positivamente no modelo.

A democracia como variável independente foi considerada no período de 1998 a 2008, uma vez que apenas quinze Estados, do total da população, apresentaram variabilidade no regime de governo e, dentre este universo, 12 adotaram o regime democrático até o ano de 2008. Geórgia, México, Indonésia e Peru não eram países democráticos em 1998, mas se democratizaram e apresentaram um documento de defesa antes de 2008.

Portanto, foi considerada a condição de regime de governo de cada Estado de 1998 a 2008 e observada a emissão do documento de defesa de 1998 a 2015, admitindo que, a partir de 2009, em diante, não ocorreu variabilidade significativa nesses regimes.

H_2: A opção pelo regime democrático de governo está associada positivamente na possibilidade do Estado apresentar documento de defesa.

3.3.3 Capacidades nacionais

Segundo Posen (1984), as organizações de defesa irão optar por doutrinas ofensivas, por proporcionarem aumento no seu tamanho e assim reduzir as incertezas de imprevistos, de perdas e derrotas. Contudo, o aumento do poder militar gera insegurança no ambiente internacional, e o documento de defesa tem intenções de eliminar as desconfianças. Portanto, seria esperado que a variável Capacidades Nacionais viesse contribuir positivamente no modelo proposto, ou seja, presume-se uma associação positiva entre essa variável e a publicação do documento de defesa. Portanto, a média de capacidades nacionais obtida do ano de 1960 a 2007 foi o fator usado para a variável

H_3: As Capacidades Nacionais estão associadas positivamente à possibilidade dos países apresentarem seus documentos de defesa.

3.3.4 Taxa de beligerância

O livro branco de defesa tem como princípio de reduzir incertezas e evitar o conflito armado. Portanto, espera-se que a variável beligerância esteja associada negativamente a publicação do documento. Países belicistas tendem a omitir ou dissimular informações, dessa forma, entende-se que quanto mais envolvimentos em conflitos, menores serão as chances de publicação do documento. Portanto, a média anual de conflitos internos e externos, com pelo menos 1000 baixas, que o país se envolveu de 1946 até o ano de 2014 foi o fator empregado para construção dessa variável.

H_4: Beligerância está associada negativamente à possibilidade dos países apresentarem seus documentos de defesa.

3.3.5 Aliança militar de defesa (AMDef)

As alianças de defesa visam a manutenção da soberania territorial, deixando claro para as demais nações que não existe intenção de levar a guerra para outro território, mas, sim, declarar que contará com a aliança para defender seu território, caso a guerra nele se estabeleça. A aliança militar de defesa tem correlação com a paz e também pode ter alguma associação com os documentos de defesa. Portanto, o aumento das alianças estabelecidas pode estar associado positivamente às chances desse país apresentar uma publicação de defesa, e assim a média anual de acordos realizados pelos Estados, de 1816 até 2012, foi o fator selecionado para essa variável.

H_5: As Alianças Militares de Defesa estão associadas positivamente à possibilidade dos países apresentarem seus livros brancos e outros documentos de defesa.

3.3.6 Aliança militar de neutralidade (AMNeut)

As alianças de neutralidade possuem um conceito amplo de não beligerância, visando evitar que o conflito atinja seu território ou também evitar uma guerra total. Nesse caso, o país considerado espera que os conflitos não atinjam seu território, como parte do teatro de operações e nele não sejam empregados meios militares. Na guerra, essa economia de meios representa importante fator de decisão nos planos de batalha. A aliança de neutralidade é um acordo pacifista e pode estar associado à publicação de livros brancos. Portanto, as alianças de neutralidade estabelecidas estão correlacionadas positivamente às possibilidades da publicação documento de defesa. Portanto, a variável foi construída com a média anual desses acordos, para cada Estado, de 1816 até 2012.

H_6: Alianças Militares de Defesa estão positivamente associadas à possibilidade dos países apresentarem seus documentos de defesa.

3.3.7 Aliança militar de não agressão (AMNAgr)

As alianças militares de não agressão não possuem o mesmo conceito das anteriores. Trata-se de uma ação político-estratégica, com o objetivo de evitar o fracionamento dos meios militares em outra frente de batalha, que não seja a principal ou não tenha objetivos pacíficos ou objetivos de evitar a guerra. A aliança de não agressão mais

conhecida na história foi o Pacto Molotov-Ribbentrop, firmado pela Alemanha e pela Rússia, às portas da Segunda Guerra Mundial, ficando óbvio que a Alemanha tinha definido seus objetivos militares de não abertura de nova frente de batalha ao leste. Para o caso russo, sua notada incapacidade e despreparo militar na época, já justificaria o acordo. A aliança de não agressão não tem fins pacíficos, e a correlação esperada com os livros brancos é negativa. Portanto, as alianças de não agressão estabelecidas estarão negativamente associadas às chances desses países publicarem o livro branco ou outro documento de defesa, e, portanto, a variável foi construída com a média anual desses acordos, para cada Estado, de 1816 até 2012.

H_7: Alianças Militares de Não Agressão estão negativamente associadas à possibilidade dos países apresentarem seus documentos de defesa.

3.3.8 Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

A OTAN é uma aliança de defesa, fundamentada na não beligerância, somente a partir da doutrina Bush, com o conceito dos ataques preventivos, que a organização aumentou o peso da mão, mas sua influência direta na primeira e segunda ondas é flagrante, sem considerar as ações indiretas de seus membros. Nos testes estatísticos é esperada uma correlação positiva com a publicação dos documentos de defesa. Portanto, países que estão vinculados a uma organização podem ter maiores chances de publicarem esses documentos de defesa.

H_8: ser membro da OTAN está associado positivamente à probabilidade de apresentação de livros brancos ou demais documentos de defesa.

3.3.9 Correlação espacial

A proximidade geográfica com um país detentor de livro branco pode contribuir na difusão de políticas. Já na década de 1970, vinha sendo considerada a sua relevância nos estudos das relações internacionais, assim, se espera que os países publiquem seus documentos inspirados pela publicação do vizinho. Portanto, países que tem proximidade geográfica a Estados que já dispõe desse documento poderão ter maiores chances de publicarem suas versões próprias.

H_9 A proximidade terrestre, com país detentor de livro branco ou outro documento de defesa, está associada positivamente às chances de outra publicação.

3.3.10 Trocas diplomáticas

A publicação do livro branco reduz as incertezas e concorrem para gerar um ambiente de paz. Os Estados, que salvaguardam a diplomacia para tratarem de suas disputas e conterem conflitos, tendem a ser menos belicosos. Portanto, países que possuem maior média anual de representações diplomáticas poderão ter maiores chances de publicar o livro branco ou outro documento de defesa.

H_{10} As representações diplomáticas estão positivamente associadas à possibilidade de apresentação do documento.

3.3.11 Publicação do livro branco ou outro documento de defesa

No presente capitulo, a publicação do documento de defesa será uma variável dicotômica tratada pelo teste estatístico, com o propósito de apresentar uma equação que explique sua saída, ou seja, quais fatores externos ou domésticos podem estar correlacionados à apresentação da política declaratória de defesa.

3.3.12 Idade do regime

Trata-se de inserir uma variável com intenção de tentar controlar possível variabilidade de fatores domésticos decorridos do corte transversal, os quais foram apreendidos os dados, ou melhor, mesmo que se obtenha o congelamento das variáveis domésticas, o fator tempo poderia impactar na publicação de defesa? Essa variável de controle tem a finalidade de expor, nessa pesquisa, se um país que possui regime democrático com maior ou menor grau de maturidade irá se comportar de forma diferente quanto a publicação de defesa.

3.3.13 Magnitude total de conflitos

A magnitude total dos conflitos é uma variável que representa o total de destruição sofrida por um Estado, a proposta de inserção no modelo se dá pela necessidade de se verificar se a publicação de defesa estaria ou não associada a uma suposta condição em tentar evitar novas situações de destruição, podendo indicar que os documentos de defesa podem ter outras intenções que não seja só a transparência e redução incertezas, mas também possíveis traumas sociais transmitidos por gerações que sofreram os impactos desses conflitos. A inserção dessa variável é uma tentativa de controlar os

resultados produzidos pelos acordos militares que podem ter associação com a publicação de defesa para evitar os conflitos e reduzir assimetria de informação.

3.3.14 Produto Interno Bruto per Capta

Outra variável de controle que se tenta inserir no modelo para verificar os impactos desse fator na publicação de defesa, ou melhor, países com diferenças socioeconômicas significantes poderiam se comportar de forma diferente, quanto à publicação de defesa.

3.4 Testes Estatísticos

3.4.1. Definição das variáveis

3.4.1.1 Relações civis-militares (RCMil)

Trata-se de uma variável contínua construída por Siaroff (2005). O autor elaborou o constructo, tendo por base o conceito do democrático domínio civil sobre os militares, com vistas a reduzir as possibilidades de intervenção militar no governo, considerando que os militares devem subordinação ao Estado e que as autoridades civis devem legitimar esse controle.

Siaroff criou uma escala de 0 a 10 na ordem crescente de aumento de controle civil sobre os militares, conforme se observa na tabela nº 1 da página 9.

Anteriormente, foi explicado que não se espera variabilidade significativa do controle civil sobre os militares no curto prazo, e assim, considerou-se a medida de controle civil obtida em 2005 por Siaroff como a mesma para cada ano do período de 1998 a 2015.

3.4.1.2 Democracia (DEM)

Trata-se de uma variável categórica extraída da base de dados de Cheibub et al. (2010). Para os países que adotam regime democrático de governo o código utilizado foi 1, enquanto que para os demais países que não foram considerados democráticos, pelos pesquisadores, foi utilizado o código 0. Na análise dos dados brutos, também se verificou que a variabilidade de forma de governo, no período de 1998 a 2008, não foi significante, apenas 15 países em todo o mundo alternaram de ditadura para democracia, na maioria e de democracia para ditadura, em uma minoria.

Os países que receberam o código 1 foram os democráticos no período de 1998 a 2008 e os que se democratizaram antes de 2008, os demais foram considerados não

democráticos. Mesmo assim nenhum país no mundo alterou seu regime de governo após a publicação do seu documento de defesa. Portanto, nesta pesquisa, levando em conta a baixa variabilidade de regime de governo, foi considerada a última medida de Cheibud et al (2010) realizada no ano de 2008.

3.4.1.3 Capacidades nacionais (CNac)

Trata-se de variável contínua obtida da base de dados de Singer et al (1972), atualizada até 2007, no sítio eletrônico *Correlate of War*. A variável é a média obtida do índice anual composto por seis fatores que expressam as capacidades nacionais, do ano de 1960 a 2007, são elas: 1. Produção de ferro e aço em milhões de toneladas; 2. Gastos militares em milhões de dólares; 3. Efetivo militar em milhões; 4. Consumo de energia primaria em toneladas de carvão; 5. Efetivo populacional em milhões; e População urbana morando em cidades com mais de 100 mil habitantes em milhões.

3.4.1.4 Conflitos totais (CTtl) ou taxa de beligerância

Trata-se de variável contínua elaborada a partir de dados secundários obtidos da página eletrônica *Center for Systemic Peace* compilados, por Marshall (2014) em *Major Episodes of Political violence* de 1946 a 2014. A variável é a média anual de todos os conflitos ocorridos em cada país, independente da natureza do conflito, resultando em um fator para cada Estado. Quanto maior o fator, mais pré-disposição ao conflito e uma negativa associação na probabilidade de publicação do livro branco.

3.4.1.5 Aliança militar de defesa (AMDef)

Trata-se de variável contínua formada pela média anual de todas as alianças militares de defesa, firmadas entre os Estados desde 1816 até 2012, com os dados secundários obtidos a partir da base de dados de Gibler (2009), na página eletrônica *Correlate of War*. Quanto maior o índice, menor pré-disposição ao conflito e uma associação positiva com a publicação do livro branco ou documento de defesa.

3.4.1.6 Aliança militar de neutralidade (AMNeut)

Também se trata de variável contínua formada pela média anual de todas as alianças militares de neutralidade, firmadas entre os Estados de 1816 até 2012, com os dados brutos obtidos a partir da base de dados de Gibler (2009), na página eletrônica *Correlate*

of War. Quanto maior o índice, menor pré-disposição ao conflito e uma associação positiva com a publicação do livro branco ou documento de defesa.

3.4.1.7 Aliança militar de não agressão (AMNAgr)

Também se trata de variável contínua formada pela média anual de todas as alianças militares de não agressão, firmadas entre os Estados de 1816 até 2012. Os dados foram obtidos a partir da base de dados de Gibler (2009), na página eletrônica *Correlate of War*. Esses fatores estão associados negativamente às possibilidades da publicação de defesa.

3.4.1.8 Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Trata-se de variável categórica. Para os países membros da organização foi atribuído o código de valor 1, para os demais países no mundo foi atribuído o valor 0.

3.4.1.9 Correlação espacial ou Fronteira (Front)

Também é uma variável categórica elaborada por meio de análise qualitativa dos livros brancos de defesa da seguinte forma: todos os países que apresentaram o livro branco, mas não faziam fronteira com outros que já possuíam livro branco, receberam o código 0, todos os países que não possuem livro branco e também não fazem fronteira com outros que possuem, também receberam o código 0. Todos os países que fazem fronteira com outros que anteriormente já possuíam livro branco, receberam código 1.

A variável foi construída de acordo com o tempo, de 1935 até 2015. Conforme o ano em que o país apresentou o documento, foram verificados os demais de sua fronteira e assim se assinalou o código 1 ou 0 nesses países. O código 0 foi utilizado no país que apresentou livro branco desde que não houvesse publicação anterior de documento similar em país de sua fronteira. Por exemplo: a Inglaterra recebeu o código 0 por ter a pioneira publicação, não existindo publicação em país de sua fronteira que tivesse antecedido a sua. O Canadá também recebeu o código 0 por ser o pioneiro no continente em 1964, já os Estados Unidos receberam o código 1 pois somente publicou esses documentos a partir de 1987. E assim se procedeu sucessivamente a cada ano até 2015, lançando os valores 1 ou 0 para cada Estado.

3.4.1.10 Trocas diplomáticas (TroDiplo)

É uma variável contínua que representa a média anual de todas as representações diplomáticas realizadas entre os Estados, medidas a cada cinco anos, de 1950 a 2005, por Bayer (2006), estando publicado na página eletrônica *Correlate of War*. Quanto maior o fator maior a tendência do Estado em buscar a negociação diplomática para resolução de tensões, estando positivamente correlacionado com as chances de publicação de documento de defesa.

3.4.1.11 Publicação de livro branco ou outro documento de defesa

É a variável dependente categórica. Se o país publicou uma primeira versão do documento ou apresentou uma atualização, no período de 1998 a 2015, recebeu o código 1, se o país não apresentou a 1ª versão do documento ou ainda não publicou uma revisão no período considerado recebeu o código 0.

Tabela nº 2 – Publicações de defesa entre 1998 e 2015

País	Ano	País	Ano	País	Ano	País	Ano
Tailândia	1998	Eslováquia	2005	Argentina	2010	Latívia	2012
Mongólia	1998	Croácia	2005	Rússia	2010	Noruega	2013
Uruguai	1998	Peru	2005	Bulgária	2010	Geórgia	2013
El Salvador	1998	Suécia	2005	China	2010	França	2013
Holanda	2000	Bósnia	2005	Malásia	2010	Austrália	2013
Bélgica	2000	Líbano	2005	Estônia	2010	Polônia	2013
Espanha	2000	Montenegro	2006	Suíça	2010	África do Sul	2014
Áustria	2001	Honduras	2006	Chile	2010	Paraguai	2014
Bielorussia	2002	Alemanha	2006	Sérvia	2010	Grécia	2014
Serra Leoa	2002	Jamaica	2006	Nova Zelândia	2010	Dinamarca	2014
Indonésia	2003	Equador	2006	Republica Checa	2011	Japão	2014
Colômbia	2003	Camboja	2006	Ucrânia	2011	Coreia do Sul	2014
Inglaterra	2003	Lituânia	2006	Brunei	2011	Guatemala	2015
Bolívia	2004	Azerbaijão	2007	Albânia	2012	EUA	2015
México	2004	Armênia	2007	Macedônia	2012	Portugal	2015
Uganda	2004	Romênia	2007	Filipinas	2012	Itália	2015
Eslovênia	2004	Irlanda	2007	Finlândia	2012	Haiti	2015
Singapura	2004	Turquia	2007	Hungria	2012		
Índia	2004	Belize	2009	Brasil	2012		
Nicarágua	2005	Vietnã	2009	Canadá	2012		

Fonte: dados obtidos das publicações de defesa de cada país relacionado

3.4.1.12 Idade do Regime

É uma variável de controle para medir se há diferença entre países que publicaram ou não os seus documentos de defesa, de acordo com a respectiva maturidade política. É uma variável contínua que considera o momento que iniciou o regime até a publicação do documento de defesa em cada Estado.

3.4.1.13 Magnitude total dos conflitos

É uma variável de controle elaborada a partir de dados secundários obtidos da página eletrônica *Center for Systemic Peace* compilados, por Marshall (2014) em *Major Episodes of Political violence* de 1946 a 2014. Cada conflito que cada Estado participou foi quantificado conforme uma escala de 1 a 10 de magnitude de guerra e seu impacto no sistema social. Esse índice de magnitude foi adicionado a outro em casos de Estados que participaram de diversos outros conflitos, gerando uma variável contínua. A escala foi constituída por Marshall (2014) e levou em consideração fundamental o número de mortes, e o de deslocados.

3.4.14 Produto Interno Bruto per Capta

É uma variável contínua obtida da página eletrônica *The World Bank Group.* Sua função é indicar se fatores socioeconômicos podem impactar diretamente na elaboração dos documentos de defesa, no sentido de que seja entendido que pode existir variabilidade na apresentação dos livros brancos, ou não, conforme a situação econômica e social desses Estados.

3.4.2 Método

A pesquisa tem objetivo de encontrar os fatores que estão associados à publicação do documento de defesa, ou seja, podem ou não contribuir com a probabilidade da ocorrência do livro Branco, e com o uso de testes estatísticos, como ferramenta, se aspira apresentar uma equação que represente um possível modelo de difusão das políticas declaratórias de defesa. Considerando a produção desse modelo estatístico, é preciso ponderar que as variáveis são endógenas e, portanto, não é possível afirmar uma relação de causa e efeito destes fatores com a publicação de defesa, mas considerar que essas variáveis, por estarem correlacionadas com a publicação de defesa, podem contribuir para a ocorrência do fenômeno. Assim, a variável dependente deve se apresentar assumindo valores 1 ou 0, de acordo com a escolha feita por cada Estado ao apresentar ou não o documento de defesa. Para explorar a correlação da variável dependente dicotômica com as demais variáveis explicativas contínuas ou categóricas, a técnica de regressão logística é a mais indicada para promover o ajuste desse modelo que será proposto.

3.4.3 Construção de modelo de regressão logística

O programa SPSS 16.0 foi selecionado para a execução dos testes estatísticos, sendo aplicado o modelo de regressão logística binário. O método de inclusão das variáveis que foi empregado seguiu a ordem de estrutura de maior impacto, ou melhor, o documento da diplomacia deve estar mais correlacionado às variáveis externas para em seguida, às variáveis domésticas, com vistas a definir o modelo final que terá a melhor aderência.

Esse modelo ajustado será representado por uma equação cujo valor resultará em uma probabilidade, que irá variar entre o valor 0 e o valor 1. Obviamente que valores próximos a 0 significam que a ocorrência de Y (documento de defesa) será bastante improvável, ao passo que valores próximos a 1 indicarão aumento na probabilidade da apresentação do livro branco.

As variáveis previsoras (X), ou seja, as que são supostamente entendidas como fatores da publicação dos livros brancos, deverão ser ajustadas no modelo pelo método da Máxima Verosimilhança, o qual utiliza valores observados e previstos para avaliar a aderência do modelo, conforme a equação:

3.4.4 Resultados

3.4.4.1 Testes de colinearidade

As variáveis em estudo foram submetidas ao diagnóstico de colinearidade e foi apurado que os índices de tolerância sempre foram superiores a 0,2 e os índices de FIV estavam todos abaixo de 10.

3.4.4.2 Análise descritiva

Do total de 192 países estudados, se observa que a minoria possui livro branco de defesa (40,1%, n = 77). Em relação ao tipo de governo escolhido, pode ser constatado que a maioria dos países, que já possuem o documento, são democráticos (81,8%, n = 63).

Quanto ao aspecto da correlação espacial, influência pela fronteira, pode ser observado que 64,9% dos países que possuem livro branco fazem fronteira com países que já tinham apresentado essa publicação. Por outro lado 68,7% de países que não possuem o

livro branco também não fazem fronteira com vizinho que já tenha elaborado o mesmo documento.

Quanto ao aspecto alianças, foi importante criar uma distinção dessas variáveis com a variável OTAN, considerando que essa Organização teve uma influência significante no processo de difusão do livro branco, em todas as três ondas estudadas no segundo capítulo, podendo ser observado que dos 28 países apenas dois países que integram a organização deixaram de apresentar o documento, sendo um deles justificado pela ausência de força regular, no caso a Islândia, e o outro Luxemburgo que conta com um reduzido efetivo de menos de mil militares.

Tabela nº 3 – Estatísticas Descritivas

	Casos	Mínimo	Máximo	Média	Erro padrão	Desvio Padrão
IdadeReg	192	1	139	31,66666667	2,082927535	28,86189055
MagTtl	192	0	49	4,713541667	0,553557352	7,670315663
PIBpCAP	192	226	134617	14711,93229	1552,680426	21514,57108
Front	192					
TroDiplo	192	0	1528	414,6927083	26,51870947	367,4540173
OTAN	192					
AMDef	182	0	62	17,64285714	1,145159064	15,4490404
AMNeut	182	0	21	1,307692308	0,267475217	3,608437956
AMNAgr	182	0	72	17,16483516	1,212113978	16,35231157
RCMil	191	0	10	7,602094241	0,161434664	2,231071447
CINC	192	0	0,1985779	0,005235823	0,001368509	0,018962611
DEM	192					
CTtl	192	0	20	1,963541667	0,215227009	2,982272923
WP	192					

Fonte: dados gerados pelo SPSS

3.4.4.3 Análise do ajuste do modelo

O modelo de regressão logística foi elaborado em blocos. A etapa zero consiste na elaboração da equação somente com a constante β = - 0,401, sem adição de variáveis. Nessa fase, esse modelo inicial irá classificar corretamente 59,7% dos países.

Em seguida, no próximo bloco, foram inseridas as variáveis de controle[7], Idade do Regime, Magnitude Total e PIB per Capta e verificou-se que o valor inicial da

[7] No modelo, não foi inserida *dummy* regional de controle, por se considerar ter o mesmo princípio as variáveis OTAN e Correlação Espacial. A inclusão de outra *dummy* regional reduziria graus de liberdade e não traria contribuições para explicação do modelo.

verossimilhança-log de 244,108 diminui para 233,331, e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão das variáveis no modelo nesta etapa um (χ^2 (3, n = 181) =10,777, p < 0,05.

No próximo bloco do teste foi incluída a variável Fronteira, por ser um fator externo preponderante nas relações entre Estados e verificou-se que o valor inicial da verossimilhança-log de 244,108 diminui para 212,984, e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão da variável no modelo nesta etapa dois (χ^2 (4, n = 181) =31,124, p = 0,001 < 0,05

No bloco de número três foi inserida, cumulativamente, a variável Trocas Diplomáticas, entendendo que o peso das decisões das organizações diplomáticas é mais significativo para a tomada de decisão da política de defesa, e, portanto, verificou-se que o valor inicial da verossimilhança-log de 244,108 diminui para 184,750, e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão da variável no modelo nesta etapa três (χ^2 (5, n = 181) =59,358, p = 0,001 < 0,05.

No bloco de número quatro foi inserida, cumulativamente, a variável OTAN, entendendo que essa organização impactou de forma crescente na postura de defesa dos Estados ao longo dos anos que a publicação foi difundida, e, portanto, verificou-se que o valor inicial da verossimilhança-log de 244,108 diminui para 168,878, e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão da variável no modelo nesta etapa quatro (χ^2 (6, n = 181) =75,230, p = 0,001 < 0,05.

Em seguida, no bloco de número cinco foi inserida, cumulativamente, a variável Aliança Militar de Defesa, entendendo que a ordem de inclusão das variáveis Alianças Militares não alterariam o modelo, e, assim, verificou-se que o valor anterior da verossimilhança-log de 244,108 diminui para 168,111, e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão da variável no modelo nesta etapa cinco (χ^2 (7, n = 181) =75,998, p = 0,001 < 0,05.

No bloco de número seis foi inserida, cumulativamente, a variável Aliança Militar de Neutralidade, e assim, verificou-se que o valor inicial da verossimilhança-log de 244,108 diminui para 160,824, e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão da variável no modelo nesta etapa seis (χ^2 (8, n = 181) =83,284, p = 0,001 < 0,05.

Em seguida, foi inserida, cumulativamente, no bloco de número sete, a variável Aliança Militar de Não Agressão, verificando-se que o valor anterior da verossimilhança-log de

244,108 diminui para 146,541, e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão da variável no modelo nesta etapa sete (χ^2 (9, n = 181) =97,567, p = 0,001 < 0,05.

A partir do bloco de número oito passou-se a se inserir variáveis domésticas, e certamente a que se acreditou possuir maior poder foi a variável Relações Civis-Militares, considerando que este fator é relevante para a elaboração da política de defesa foi incluída no modelo nesta etapa, sendo verificado que o valor anterior da verossimilhança-log de 244,108 diminui para 135,804, e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão da variável nesta etapa oito (χ^2 (10, n = 181) =108,305, p = 0,001 < 0,05.

A variável Capacidades Nacionais foi incluída no bloco número nove, cumulativamente com as demais 10 variáveis já inclusas no modelo, sendo verificado que o valor anterior da verossimilhança-log de 244,108 diminui para 135,466, e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão da variável nesta etapa nove (χ^2 (11, n = 181) =108,642, p = 0,001 < 0,05.

Na última etapa, ou melhor, no bloco dez, foram incluídas as demais variáveis, Democracia e Taxa de Beligerância, sendo verificado que o valor inicial da verossimilhança-log de 244,108 diminuiu para 132,672 e na análise do Omnibus Teste, foi revelada a significância da inclusão das variáveis nesta etapa dez (χ^2 (13, n = 181) =111,436, p = 0,001 < 0,05.

Após a realização de 10 passos e a inclusão das variáveis externas e domésticas, foi observado que o modelo apresenta maior aderência com: OTAN; Front; RCMil; TroDiplo; AMDef; AMNeut; e AMNAgr, essas sete variáveis também podem explicar a saída da variável dependente, dando indícios que esse modelo é pode ser apropriado para prever a publicação dos documentos de defesa.

Deve-se também considerar que, com a inclusão dessas sete variáveis previsoras, esse modelo representa um aumento de 22,1% em relação ao modelo inicial. Além disso, o teste de Nagelkerke para o modelo final apresentou um valor de 0,608, ou seja, a equação final pode explicar 60,8% da variabilidade na publicação de documentos de defesa, e desta forma pode-se considerar que essas variáveis independentes estão correlacionadas com a difusão da literatura pela comunidade internacional.

3.4.4.4 Análise dos resultados

Dos 192 países, somente foi possível trabalhar com 181 casos, considerando que em 11 países os dados das varíaveis AMDef, AMNeu e AMNAgr. No período de 1816 a 2012, eram desconhecidos, no entanto, esse problema não gerou dificuldades estatísticas na elaboração do modelo, considerando a amostra ser de quase 95% da população. Os 11 casos perdidos foram excluídos da amostra, dos 192 casos somente foram usados 181.

O Modelo Obtido, na forma de logit foi:

$$\text{logit}\,[P(Y=1)] = -5{,}826 + 1{,}934\text{OTAN} + 0{,}864\text{Front} + 0{,}464\text{RCMil} + 0{,}003\text{TroDiplo} + 0{,}065\text{AMDef} + 0{,}278\text{AMNeut} - 0{,}073\text{AMNA}$$

Tabela nº 4 – Resultados dos testes de regressão logística

		β (EP)										
		Bloco 0	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	Bloco 5	Bloco 6	Bloco 7	**Bloco 8**	Bloco 9	Bloco 10
	Const	-0,401** (0,147)	-0,950*** (0,257)	-1,686*** (0,344)	-2,207*** (0,354)	-2,198*** (0,417)	-2,004*** (0,467)	-2,118*** (0,497)	-2,157*** (0,520)	**-5,826*** (1,458)**	-5,644*** (1,367)	-5,989*** (1,497)
Variáveis Controles	IdadeReg		0,005 (0,007)	0,003 (0,008)	-0,014 (0,010)	-0,014 (0,010)	-0,014 (0,010)	-0,016 (0,011)	-0,015 (0,012)	**-0,019 (0,012)**	-0,017 (0,012)	-0,018 (0,013)
	MagTd		0,024 (0,020)	0,021 (0,022)	-0,034 (0,026)	-0,015 (0,027)	-0,021 (0,028)	-0,053 (0,033)	-0,016 (0,036)	**-0,007 (0,041)**	-0,008 (0,042)	0,076 (0,103)
	PIBpCap		0,000 (0,00)	0,000* (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	**0,000 (0,000)**	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Variáveis Externas	Front			1,576*** (0,342)	1,444*** (0,378)	1,196** (0,392)	1,173** (0,394)	1,072** (0,389)	0,677 (0,437)	**0,864*** (0,466)**	0,881 (0,466)	0,936* (0,476)
	TroDiplo				0,003*** (0,001)	0,003*** (0,001)	0,003*** (0,001)	0,002*** (0,001)	0,004*** (0,001)	**0,004*** (0,001)**	0,003** (0,001)	0,004** (0,001)
	OTAN					2,754*** (0,840)	2,745** (0,847)	2,449** (0,862)	2,636** (0,872)	**1,934* (0,945)**	1,971* (0,880)	1,761 (0,970)
	AMDef						-0,012 (0,014)	-0,004 (0,014)	0,077** (0,029)	**0,065* (0,028)**	0,065* (0,028)	0,057 (0,030)
	AMNeu							0,241* (0,105)	0,189 (0,103)	**0,278* (0,130)**	0,265* (0,132)	0,266* (0,135)
	AMNAgr								-0,095** (0,030)	**-0,073** (0,029)**	-0,072* (0,029)	-0,066* (0,031)
Variáveis Domésticas	RCMil									**0,464** (0,147)**	0,459** (0,164)	0,434** (0,165)
	CNac										32,19 (61,81)	29,13 (64,39)
	Dem											0,765 (0,508)
	Tx Bel											-0,239 (0,276)

Nota: R^2 = 0,623 (Hosmer e Lemeshow), 0,45 (Cox e Snell), 0,608 (Nagelkerke). $X^2(1)$ do modelo = 108,305 p < 0,001. * p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,001.
Fonte: Autor

Na tabela anterior verifica-se que, no teste de Wald, no bloco número nove, a variável Capacidades Nacionais estimada não resultou significativa ao nível de 5% (Sig.>0,05). Já no bloco número dez com a inclusão da variável Democracia e Taxa de Beligerância, verificou-se também que não resultaram significativas ao nível de 5% (Sig.>0,05), reduzindo a possibilidade de previsão do modelo formado pelas variáveis do bloco número oito, e assim optou-se por excluí-las do modelo.

Assim, da mesma forma, as variáveis de controle não tiveram significância estatística em todas as etapas do processo, o que pode revelar que o tempo do regime de governo pode não influenciar nas publicações de livros políticos da defesa. Da mesma forma, encontraram-se evidências que as condições socioeconômicas dos Estados não teriam associações com a difusão dos livros brancos ou documentos de defesa. Outros fatores sociais resultantes de impactos promovidos por conflitos passados também ficaram revelados que não estariam associados às publicações de defesa.

A Regressão Logística com a variável independente OTAN [1 = membro; 0 = não membro] mostra que está positivamente associada à intenção do país apresentar o livro branco de defesa (β = 1,934, SE = 0,945, $p < 0,05$), sem deixar de considerar a significância do modelo, válido para todas as demais variáveis incluídas na equação X^2 (7, n = 181) =105,014, $p = 0,001 < 0,05$. A interpretação da coluna Intervalo de Confiança para Exp b não tem efeitos práticos diretos para o caso desta variável, pois não se espera o aumento de uma unidade na OTAN, considerando que ou o país será membro da organização ou não.

O resultado para OTAN sugere que essa organização exerce uma demasiada influência na publicação dos documentos de defesa. A cooperação com uma série de outras organizações internacionais e com países de diferentes continentes está correlacionada à probabilidade de apresentação de outras publicações de defesa. Não somente com o ingresso de novos membros, mas também a ampliação de programas de parceria, para desenvolver cooperação em segurança e defesa em áreas de interesse mútuo, que poderá contribuir na difusão dos documentos de defesa.

Para o caso correlação espacial representada pela variável independente Fronteira [1 = sim; 0 = não], ou seja, variável construída para medir se a proximidade por fronteira terrestre de país possuidor de livro branco de defesa influencia ou não outro que não possua tal documento, mostrou que países que fazem fronteira com outro que já tenha o documento publicado podem estar sendo influenciados para também apresentarem documento de defesa (β = 0,864, SE = 0,466, $p < 0,05$). A interpretação da coluna

Intervalo de Confiança para Exp b não tem efeitos práticos diretos para o caso desta variável, pois não houve a preocupação em medir se com o aumento da quantidade de países, possuidores de documento de defesa, que também estão na fronteira, estará associada ao sucesso da saída da variável dependente, mas, sim, evidenciar que a proximidade fronteiriça, com pelo menos um país que já possua essa publicação, pode estar associada positivamente a saída do documento de defesa por outros países que com ele fazem fronteira.

No mapa nº 1 é possível identificar aglomerados significativos, tanto na América quanto na Europa, de países que no período de 1998 a 2015 publicaram um primeiro documento de defesa ou realizaram a revisão da sua última versão, confirmando que a proximidade geográfica está positivamente associada à difusão da política declaratória de defesa.

Para o caso da variável independente Relações Civis-Militares (RCMil), identifica-se que um desequilíbrio nas relações civis-militares em favor dos civis, ou seja, na ocorrência do aumento do controle civil sobre os militares, conforme as medidas criadas por Siaroff (2005), verifica-se também, uma associação positiva desta variável na probabilidade de o país apresentar o documento de defesa ($\beta = 0{,}464$, SE = 0,147, $p < 0{,}01$). Por outro lado, é preciso considerar que o baixo controle civil sobre militares não contribui para a saída da variável dependente, ou seja, verifica-se a necessidade de cooperação dos militares e do interesse civil na pasta de defesa para que ocorra essa publicação. Pode ser encontrado, na literatura que aborda relações civis-militares, a afirmação que a própria publicação do livro branco concorrerá para o seu aprimoramento. Admite-se essa condição de endogeneidade como limitação desta pesquisa. No entanto, ao analisar os dados, em países com medidas baixas, verificou-se que apenas cerca de 5% desses apresentou o documento de defesa, existindo indícios de que o baixo controle civil sobre os militares será obstáculo restritivo ou até mesmo impeditivo para a publicação da política declaratória de defesa. Dessa análise, pode-se considerar que os Estados primeiro irão, inicialmente, equilibrar suas relações civis-militares e posteriormente apresentar suas publicações.

Para o caso da variável independente Trocas Diplomáticas (TroDiplo), é relevante lembrar que a mesma representa a média anual de todas as representações diplomáticas, realizadas por cada Estado, no período de 1950 a 2005. Entende-se que os instrumentos diplomáticos são orientados para maximizar a cooperação entre Estados e aprofundar relacionamentos institucionais, com vistas a produzir dinâmicas para contribuição com a

estabilidade e segurança e impedir que se ultrapasse o limiar da violência e a consequente escalada para uma situação de conflito, tornando a região ou o país num estado de Guerra. Nesse caso, os resultados sugerem que o aumento da quantidade de representações diplomáticas está associado positivamente na probabilidade de apresentação do documento de defesa ($\beta = 0{,}004$, $SE = 0{,}001$, $p < 0{,}001$).

A variável Aliança Militar de Defesa (AMDef) como variável independente, nos teste de Wald, mostrou-se estar positivamente associada a saída do livro branco de defesa ($\beta = 0{,}065$, $SE = 0{,}028$, $p < 0{,}05$).

A regressão logística, tendo a variável Aliança Militar de Neutralidade (AMNeut) como variável independente mostrou que esse fator também está associado positivamente à saída do livro branco de defesa ($\beta = 0{,}278$, $SE = 0{,}130$, $p < 0{,}05$).

As variáveis AMDef e AMNeut, não representam o mesmo conceito, e isso não há dúvida, no entanto, que os países buscam entre si, acordos de defesa ou neutralidade, perseguindo, com isso, um objetivo comum, ou seja, de reduzir as incertezas e evitar a escalada da violência regional. Países se unem em alianças de defesa para dissuadir as ameaças e manter Status Quo no ambiente internacional, sem conflitos. Os que assinam acordos de neutralidade nutrem a expectativa de manter conflitos armados à margem de seus territórios.

Os livros brancos e outros documentos de defesa tornam público as informações de defesa e segurança do Estado. Ao deixar de ocultar as razões da existência de sua estrutura de defesa se espera que aqueles que procuram alianças de defesa e neutralidade tenham maior propensão a manifestar publicamente sua política declaratória de defesa.

A regressão logística para o caso da variável Aliança Militar de Não Agressão (AMNAgr) como variável independente mostra que AMNAgr está associada negativamente a saída do documento de defesa ($\beta = -0{,}073$, $SE = 0{,}029$, $p < 0{,}01$).

Historicamente, pactos de não agressão foram acordados por nações em conflito ou na iminência de conflitos. São pactos definidos, por objetivos militares e estratégicos, pelas nações em guerra ou em vias de, com vistas a evitar com que nova frente de batalha seja ampliada, e, com isso, manter concentrados os meios militares em frente de batalha única, evitando o enfraquecimento do esforço principal da guerra. Portanto, não visa evitar a escalada da violência e sim de retarda-la. Portanto era esperada uma associação negativa com a variável dependente.

As variáveis Democracia (DEM), Capacidades Nacionais (CNac) e Conflitos Totais (CTtl), não foram incluídas na equação para melhor aderência do modelo. Interessante observar que ambas as variáveis representam fatores domésticos dos países.

De acordo com os dados de Cheibub et al. (2010), existe no mundo 119 países democráticos e dentre esses 48,7% ainda não apresentaram uma primeira versão do documento, quase a metade, além disso, 18,2% de países que não são democráticos já apresentaram livros brancos ou outros documentos de defesa. Os princípios da transparência, que caracterizam os regimes democráticos, nesse modelo, não foram significantes, o suficiente, para associar positivamente à saída da variável dependente, mas não significa que democracia não esteja correlacionada à publicação do documento de defesa, somente nesse modelo não ocorreu sua aderência.

A variável Capacidades Nacionais também não obteve significância e foi excluída do modelo, revelando indícios que o poder militar das nações não está associado à difusão do livro branco de defesa. O tamanho das organizações é impactado diretamente pela quantidade de recursos disponíveis, ou seja, organizações maiores ou menores talvez não influenciem na elaboração dos documentos de defesa.

E como última análise individual de variável, verificamos que a Taxa de Beligerância também não obteve significância estatística. Essa variável mede o total de conflitos experimentados por cada nação, possibilitando observar países mais beligerantes e países mais pacíficos. Esperava-se que países mais beligerantes gerassem um coeficiente β negativo, associando-se negativamente a probabilidade da saída da variável dependente, mas o que ficou evidenciado, pelo teste de Wald, foi que também essa característica interna dos países não está associada à publicação do documento de defesa, e por consequência a difusão da política declaratória de defesa. Esse resultado, examinado, concorre para considerar a mudança de postura de muitos países de passado belicoso para uma abordagem de solução de controvérsias por meio do diálogo, antes da escalada de conflitos.

3.4.4.5 Análise dos resíduos

Foi feita a análise dos resíduos em busca de *outliers* que estivessem interferindo na produção e no ajuste do modelo. Dessa análise completa, pôde-se observar a não existência de casos influentes afetando o modelo, considerando que os valores de influência estavam comportados, não existindo razão para exclusão de qualquer caso do modelo.

3.5. Considerações finais sobre os fatores da difusão do livro branco de defesa

O emprego da regressão logística para análise das variáveis independentes para elaboração da política de defesa foi bem sucedido, o modelo estatístico poderá acertar 81,8% dos casos de publicação de um novo livro branco ou documento de defesa. Além do mais, apresentaram-se indícios de que 59,5 % das publicações de política declaratória de defesa podem ser explicadas por essas sete variáveis independentes, ou melhor, nesse estudo foi revelado que seis variáveis externas e uma doméstica estão correlacionadas com cerca 60% da variabilidade da apresentação dos documentos de defesa.

Conforme indícios deixados pelo teste, a OTAN se destaca como aliança militar, influenciando seus membros na adoção de políticas de defesa mais transparentes e consequentemente sendo relevante para impor a necessidade de publicação do documento de defesa. Além disso, a OTAN vem também exercendo influência indireta em outros países, por meio da participação de seus membros em outras organizações com sugestões e cartilhas para preparação de livros brancos. O Canadá é um exemplo de membro da OTAN, também membro do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, que com sua delegação apresentou as “Diretrizes para preparação de Livros Brancos de Defesa”. Essa forma de influência não foi medida nos testes estatísticos, mas não pode ser desprezada.

O posicionamento geográfico dos países é importante quando associado à proximidade a uma nação que já tenha publicado uma primeira versão do livro branco de defesa, ou melhor, a fronteira terrestre, estabelecida com pelo menos um país que tenha tornado público seu documento de defesa, poderá impactar na escolha por abordagem análoga da política de defesa do outro, deixando evidências que o conceito de livro branco não respeita fronteiras.

Tratando ainda de fatores externos, nem tão relevantes, mas com importância significante no modelo de regressão logística, verificou-se que as representações diplomáticas e as alianças militares de defesa e neutralidade também estão associadas a variável resposta, isto é, o aumento do diálogo e o aumento dos acordos militares que almejam reduzir as incertezas no ambiente internacional poderão favorecer o clima para difusão de outros documentos de defesa. No entanto, existem indícios que alianças

militares de não agressão poderão contribuir para o fracasso da publicação do livro branco e outros documentos de defesa.

O democrático controle civil sobre as lideranças militares foi representado por meio da variável relações civis-militares, que nesta pesquisa apresentou-se como único fator doméstico significante no modelo estatístico. Seria razoável considerar a relevância das relações civis-militares, para a saída de Y, considerando existir fortes evidências que um baixo controle dos civis sobre os militares poderá obstaculizar ou mesmo impedir a publicação e consequentemente constranger a difusão dos documentos de defesa.

Foi revelado pelos testes estatísticos que o livro branco de defesa é um documento com pretensões pacifistas, passando ao largo da perfídia, não despertando o interesse de países que não tem tradição de buscar a solução de controvérsias por meio do diálogo. Seu processo foi capitaneado pela OTAN como parte da estratégia de contenção do comunismo e, portanto, pode até ser considerado como um legado do período da Guerra Fria.

O regime democrático não tem significância no modelo estatístico, como tem às relações civis-militares, pois, independente da forma de governo será o exercício do controle civil sobre o poder militar, que poderá interferir na elaboração do livro branco, contribuindo ou não para a difusão.

Nos testes, encontraram-se indícios que países que não contam com a colaboração dos militares e com o interesse civil em assuntos de defesa poderão ter dificuldades na elaboração desse tipo de documento. Portanto, é possível afirmar que é dificultosa a apresentação da política declaratória de defesa antes do aprimoramento das relações civis-militares. Porém, em uma etapa posterior, após um longo processo de profissionalização das forças armadas, somados às medidas de estímulo a civis, com vistas a aumentar o interesse em assuntos de defesa, seria possível afirmar que o efeito dessas providências resultaria na apresentação de um livro branco de defesa ou outra publicação similar.

Enfim, como limitação desta pesquisa é relevante apresentar que na aplicação dos testes estatísticos não se controlou o potencial de endogenia das variáveis independentes e tão pouco foram consideradas outras variáveis que poderiam impactar no modelo, não sendo possível afirmar uma provável relação de causa e efeito com a variável dependente.

CAPÍTULO 4

A ESTRUTURA DOS LIVROS BRANCOS E OUTROS DOCUMENTOS DE DEFESA

4.1 Considerações Iniciais

No capítulo anterior, encontram-se indícios que os livros brancos e os demais documentos de defesa podem ser impulsionados por fatores externos e domésticos, considerando o modelo de equação resultante dos testes estatísticos.

Nesse capítulo, tem-se a intenção de dar início na análise e observação da orientação doutrinária da política declaratória de defesa, cuja corroboração será apresentada no sexto capítulo, quando esses conceitos serão testados pelo método de análise de textos por cálculo de frequência de palavras, tudo feito por software gratuito. Assim, visando o êxito dessa intenção é necessário, pois, o estudo mais apurado de uma representativa amostra de documentação já publicada.

4.2 Características dos documentos de defesa

Os documentos de defesa são apresentados em formato e conteúdo variado em função de fatores próprios de Estado para Estado. Até mesmo pela prioridade que é atribuída para os diversos assuntos da pasta por ocasião de sua elaboração. Será estudado no quinto capítulo que os Estados produzem suas doutrinas de defesa sob o constrangimento dos fatores domésticos ou internacionais.

Entretanto, sendo um documento de Estado, não é esperado que o mesmo seja atualizado anualmente. Exceções podem ser observadas, pois, o livro branco de defesa do Japão foi emitido, pela primeira vez, em 1970, e a partir de 1976, passou a ser publicado anualmente, chegando a sua quadragésima edição em 2014, com 626 páginas ilustradas, contudo é uma situação atípica que não se repetiu para os demais países que já apresentaram uma primeira versão.

O documento é público e, portanto, a sua produção ocorre a partir de consultas a agências do Estado, para obtenção de consenso na definição de prioridades, quanto ao papel que a estrutura de defesa irá assumir. No entanto, alguns documentos não foram submetidos a esse tipo de processo, é o caso de Índia e Suíça, que de forma unilateral, ou melhor, sem a participação dos civis, apresentaram documento preparado por

militares em formato de relatório doutrinário, ainda que o mesmo esteja especificando o emprego de força militar disponível em seus territórios, de forma transparente.

A designação do documento é variada, somente 36 documentos, dos 77 disponíveis, foram denominados por livro branco de defesa, os demais são intitulados por *Defence Review, National Security Strategy, National Defense, Defence Agreement, National Strategy, Defence Strategy, National Defense, Security and Defence Policy, Strategic e Defence Review*, como títulos mais comuns encontrados.

A variabilidade apresentada na nomenclatura dos documentos não corresponde aos conteúdos observados, considerando que, em geral, essas publicações abordam os mesmos assuntos com mais ou menos ênfase, a depender dos principais problemas confrontados pelo Estado, não somente referindo questões de segurança e defesa, mas também as demandas sociais e econômicas que afligem o país.

O livro branco vem com o propósito de apresentar a política de defesa do país para a sociedade e esse objetivo é alcançado quando ocorre a cooperação entre civis e militares. Uma cooperação perfeita entre autoridades civis e militares concorre para a elaboração de um documento que realmente representa os interesses do país. Ao considerar o baixo controle civil sobre os militares, que resulta em um desequilíbrio nas relações civis-militares, à favor dos militares, é possível inferir que dificilmente esse documento irá representar a política de defesa do país com fidedignidade.

Luttwak (1999) argumenta que o ponto de vista dos civis sobre as estruturas de defesa é otimista, ou melhor, os civis entendem que os recursos que os militares dispõem são mais que suficientes. Ao passo que os militares são mais cautelosos quanto à realidade do poder de combate, ou seja, a estrutura sempre é inferior às necessidades para dar conta dos objetivos militares, o cobertor sempre é curto. Essa discrepância, de percepção, impacta negativamente nas relações civis-militares, dificultando a aproximação de um e outro, que são essenciais para a elaboração do documento. No capítulo anterior encontram-se indícios que o baixo controle civil sobre os militares é desfavorável para a elaboração do livro. Entretanto, ainda que seja possível apresentar uma primeira versão do documento, possivelmente a fidedignidade da política de defesa estará comprometida e provavelmente ocorrerá o fracasso dos objetivos definidos pela publicação. A efetividade do documento de defesa está intimamente ligada ao interesse civil sobre assuntos de defesa e do comprometimento dos militares na redução da assimetria de informações.

Por exemplo, o conceito de reforma, também comum nessas publicações, vem acompanhado por objetivos estipulados para as organizações militares, gerando um compromisso entre as estruturas de defesa e o governo. As organizações deverão empregar os recursos conforme as metas definidas pelo documento e não por critérios subjetivos das lideranças militares. Entretanto, somente atingirão as metas se realmente as lideranças civis cumprirem o compromisso orçamentário. Portanto, um documento elaborado por meio de um processo adequado de integração de civis e militares contribui para o atingimento das metas, mas não assegura o sucesso, fatores políticos, econômicos, sociais, ou outros podem interferir e concorrer para o fracasso. Relações Civis-Militares equilibradas são necessárias, mas isoladamente não determinam o sucesso da política de defesa de qualquer país.

4.3 Metodologia para elaboração

A atribuição da coordenação do processo de elaboração do livro branco e de outros documentos de defesa comumente é dada ao Ministério da Defesa ou Departamento de Defesa de Estado. Esse órgão é responsável pela organização de grupos de estudos formados por diversos setores da sociedade que se apresentam interessados em defesa.

Os grupos de trabalho também podem contar com a participação de estrangeiros com reconhecida experiência em processos de elaboração de livros brancos de defesa, conferindo assessoramento oportuno nas diferentes ocasiões que as equipes se reúnem.

Os militares normalmente participam das atividades dos grupos de trabalho, apresentando assessoramento apropriado quanto às possibilidades da estrutura de defesa a qual pertencem. Não se trata de monopólio absoluto das forças armadas com respeito às questões de defesa, como argumenta Llenderrozas (2001), mas de considerá-los como uma importante peça, no tabuleiro das relações civis-militares de cada Estado.

A participação e o envolvimento dos militares na elaboração desse documento têm duas finalidades principais: a primeira, consiste-se em garantir o compromisso das organizações militares, com as metas definidas na política, para que os objetivos do documento logrem êxito; e a segunda, de garantir a fidedignidade da política de defesa, considerando a melhor capacidade técnica dos militares, o que os deixam em melhores condições para assessorar os civis na formulação da doutrina, visando o cumprimento das tarefas estabelecidas para o setor de defesa. Um processo de elaboração desse

documento que não conte com a participação dos militares nos grupos de trabalho tem grande possibilidade de falha.

A coordenação, responsável pela elaboração, também convoca a apresentação de expositores em torno dos diferentes temas tratados pelos variados grupos de trabalho, são curtos seminários que se encerram em rodadas de debates.

Todo o conhecimento obtido das atividades realizadas pelos grupos de trabalho e nos seminários fica registrado por uma relatoria formada, normalmente, por docentes de inúmeras instituições de ensino.

Espaços para a discussão da temática também são disponibilizados em ambiente virtual para interessados que não estão inseridos diretamente nos grupos de trabalho e as ideias e questionamentos são trabalhados durante as reuniões e seminários.

Os livros brancos, com raras exceções, informam a metodologia adotada em sua elaboração, no entanto, qualquer que seja a variabilidade no método, os documentos devem representar a política de defesa nacional e não uma política de governo ou a política militar das forças armadas, devendo estar subordinado aos interesses do Estado e à Constituição em vigor.

4.4 Estrutura dos documentos

Os documentos também apresentam variabilidade quanto ao formato, inicialmente, ao observar as dimensões dos documentos, verificou-se que 4% das publicações possuem mais de quatrocentas páginas. Os livros do Japão, da Coréia e da Argentina, que estão nesse universo, são documentos que exageram em particularizar as questões de defesa. No caso do documento japonês, com 626 páginas, antecedendo a introdução, foi inserido um panorama geral com informações resumidas de todo o documento, com vistas a facilitar a consulta.

Das publicações de defesa com mais de trezentas páginas existem cerca de 3% do total e com mais de duzentas páginas cerca 8,5% e dentre esses, inclusos nesse universo, países como Brasil, Paraguai e Nicarágua. Cerca de 15% da documentação de defesa publicada apresenta-se com número de páginas superior a duzentas, e cerca de 50% desses documentos pertencem a países da América Latina, deixando evidências quanto a influência de Chile e Argentina no processo de elaboração desses documentos dentro do continente.

Outros textos se apresentam com menor dimensão, observando-se 47% do total de livros entre duzentas a cinquenta páginas e com menos de cinquenta páginas 37,5%. É interessante destacar que 62% das publicações de defesa, com menos de cinquenta páginas, foram produzidas na Europa, mas, nem por isso, os livros menores hesitam em inserir as questões mais relevantes para o Estado. Não apresentam riqueza em detalhes e grafismos, mas não pecam por falta de clareza, muito pelo contrário, o livro branco Inglês, de 2003, tem vinte e oito páginas de informação necessária e suficiente para o setor de defesa se preparar conforme as metas estabelecidas no documento.

Outros países membros da OTAN também apresentam documento com menor número de páginas, inserindo somente assuntos relacionados à segurança e defesa, omitindo outras informações que podem ser encontradas em outros documentos, enciclopédias ou até mesmo em páginas eletrônicas na *internet.*

Diversos países, como: Brasil, Paraguai, Argentina, Chile, Portugal, Itália e outros incluem dados que não representam grandes novidades para a comunidade internacional, informações sobre geografia, história, economia do país e a estrutura de defesa são conhecidas e omitidas pelos livros não por falta de transparência e sim por um excesso de objetividade.

Climenhage e Klepak (2001) afirmam que o livro branco é um plano do governo para esclarecer a sociedade e a comunidade internacional sobre os propósitos gerais do setor de defesa. Para Edmunds (2012), os objetivos definidos para as organizações militares devem ser transmitidos de forma clara e sensata, esclarecendo exatamente as prioridades do emprego militar, com vistas a garantir o efetivo cumprimento das tarefas, conceito perseguido por países que possuem publicações de defesa de menor conteúdo.

Os livros, em geral, após a capa, iniciam com o prefácio, podendo vir antes ou depois do sumário com a rubrica do ministro da defesa ou de autoridade superior. Em vários documentos, as autoridades discorrem sobre a importância e a finalidade, mas nem sempre pode ser verificada essa contribuição no prefácio pelas autoridades do executivo, responsáveis pela elaboração.

Em seguida, é comum que sejam divididos em média de cinco a nove capítulos, porém documentos maiores chegam a contar com mais de vinte capítulos. O livro branco do Chile, com trezentas e trinta e três páginas, foi dividido em seis partes, cada uma dispondo de três a quatro capítulos, totalizando vinte e três no total.

No entanto, no outro extremo, foram notados documentos que sequer podem ser classificados por uma estrutura capitular. O livro branco da Dinamarca é um exemplo, a

partir da introdução somente foi respeitada a estrutura de parágrafos. Todas as informações foram discorridas dentro de uma lógica cartesiana, ou seja, o documento inicia esclarecendo os objetivos do setor de defesa e na sequência como serão atingidos.

A última parte do documento deveria ser a conclusão, seria aceitável que os grupos de trabalho destinassem no mínimo uma página ou até mesmo pelo menos um parágrafo para conceituarem de maneira genérica todo o trabalho, contudo, também não é possível considerar essa parte, o livro branco da Romênia, da Mongólia, da Malásia, da Macedônia, do Paraguai, do Brasil e de muitos outros, por exemplo, encerram sem concluir, sendo incomum encontrar algum documento que apresente uma conclusão, como fizeram os livros inglês e libanês.

Por fim, os elementos pós-textuais em geral aparecem na maioria dos documentos, destacando-se os apêndices e o glossário. Os apêndices trazem variadas informações que a complementam, alguns livros utilizam-se de elementos pós-textuais para inserir as etapas efetivadas na elaboração, bem como, a designação nominal de todos os participantes. Também são apresentados mapas, gráficos, acordos e tratados diplomáticos com vistas a facilitar o entendimento e a consulta pelo leitor.

Os elementos pós-textuais aumentam consideravelmente o número de páginas dos livros brancos, sendo pouco observado em livros com menos de cinquenta páginas. O caso do livro branco mongol pode ser aproveitado como exemplo, o total de páginas desse documento é de cento e trinta e três e destas, cinquenta e quatro foram destinadas aos apêndices, ou seja, 40% de todo conteúdo. O livro branco do Vietnã, com cento e cinquenta e seis páginas, reservou 32% para elementos pós-textuais, incluindo até insígnias, símbolos e uniformes militares. Para o caso do documento espanhol, 35% do total de páginas foram definidas para apêndices, que disponibilizam informações sobre estrutura de defesa, controle de armamento, missões de paz e humanitárias e outros documentos de segurança e defesa.

Os livros brancos e outros documentos de defesa não seguem um padrão de estrutura de texto nem na forma e nem no tamanho, mas em geral os documentos terão no máximo umas cento e cinquenta páginas com abertura do documento, feita pelo Ministro da Defesa, seguido por uma introdução, que situa o leitor quanto à finalidade do documento, e uma dezena de capítulos, que terminados se segue aos elementos pós-textuais sem o fecho de uma conclusão.

4.5 O conteúdo dos documentos

Segundo Climenhage e Klepak (2001), os documentos de defesa além de aproximar os civis e os militares, contribuindo para o aprimoramento das relações civis-militares, evidenciam a estrutura de defesa no presente e trazem a notícia como será a do futuro, com vistas a atender aos interesses estratégicos nacionais do Estado (CAFFARATTI, 2001).

Para atender a esse imperativo, em geral, esses documentos relatam matérias comuns para todos. Os principais tópicos observados nos documentos de defesa são os que tratam sobre o ambiente estratégico, no qual gravita o Estado; sobre a finalidade e conceituação da defesa e da segurança, bem como a missão destinada; sobre a estrutura, o controle e os elementos normativos; sobre as operações militares de todas as naturezas; sobre a agenda desenvolvimentista e outras tarefas; sobre a reforma do setor de defesa; sobre recursos humanos; sobre a justiça militar; sobre a indústria de defesa; e ocasionalmente, se apresentam capítulos versando sobre gestão dos recursos de defesa, ciência e tecnologia, meio-ambiente, direitos humanos, controle de armas e desarmamento e outras diversificadas considerações sobre políticas sociais.

4.5.1 O ambiente estratégico

Várias publicações iniciam com uma análise detalhada do ambiente estratégico em que o próprio Estado se relaciona. Grande parte dos livros considera nesse estudo somente a sua área regional adjacente, outros expandem a análise para o contexto do ambiente global.

Alguns países dedicam muito tempo e espaço para o tema. No caso do documento japonês, na análise estratégica da península da Coréia, foram usadas vinte e cinco páginas do total e pouco mais para examinar a China.

O assunto pode ser discutido em um ou mais capítulos, sendo oportuno apresentar os esclarecimentos quanto as principais ameaças e riscos levantados no contexto do ambiente estratégico. Neste tópico, a Lituânia (2006) manifesta considerações sobre as atuais ameaças, considerando no documento o surgimento de ameaças não convencionais provocadas por inimigos imprevistos que usam métodos e táticas irregulares, obrigando as forças regulares dos Estados Nacionais a estarem aptas ao emprego em um amplo espectro de operações.

Analisando o ambiente estratégico a Lituânia (2006) considerou insignificante o uso de força estatal contra a integridade territorial e a soberania da nação. Considerou como problemas que podem vir a afetar a segurança de regiões inteiras: a diferenciação econômica e social entre os países; a agitação social ou resistência a processos de democratização por regimes autoritários; as guerras civis e também os conflitos étnicos.

E fundamentado nessa suposta condição de risco, a Lituânia (2006) considerou adequado lançar operações de manutenção da paz, operações contra-terror e contra Estados que patrocinam o terror e representam grave ameaça à segurança internacional.

A Lituânia demonstrou grande interesse em integrar ações de combate ao terror, ainda que não tenha recebido diretamente ataques de grupos radicais. O jornal português Público[8] noticiou, em 22 de dezembro de 2009, que a Lituânia teria cedido duas instalações secretas para os norte-americanos procederem interrogatórios de terroristas, afirmando que a colaboração seria em troca de Washington ajudar a Lituânia a entrar na OTAN, em 2004, o que explica tamanho interesse lituano com a Guerra ao Terror.

Na análise do ambiente estratégico, o documento aborda os problemas de segurança, os conflitos, os acordos internacionais, as ameaças e os riscos, culminando em implicações para a estrutura de defesa na forma de propostas de ações para prevenir ou combater essas ameaças.

Há também o uso deste tópico para discorrer sobre as atuais condições socioeconômicas do Estado. No caso do livro branco do Equador, nota-se a imperativa intenção de produzir condições macroeconômicas favoráveis ao desenvolvimento nacional, devendo para isso, enfrentar demandas sociais, tais como: diminuição da pobreza e da delinquência, garantia de melhores condições de saúde, educação, alimentação e outros bens vitais. Consequentemente, essa análise gera uma implicação para o setor de defesa. Segundo Quiroga Ramírez (2001), as forças armadas representam uma pedra fundamental para o caminho do desenvolvimento, considerando a necessidade de ampliar o espectro da participação das organizações militares nessas atividades de menor afinidade com o setor de defesa.

Alguns países também desenvolvem nesse tópico alguns aspectos geográficos e históricos, relevantes para a caracterização da nação, ou criam outro tópico especificamente para a inclusão desses dados. Tanto o livro branco de Honduras quanto

[8] PÚBLICO. Lituânia recebeu duas prisões secretas na "guerra norte-americana ao terror". Disponível em <https://www.publico.pt/mundo/noticia/lituania-recebeu-duas-prisoes-secretas-da-guerra-norteamericana-ao-terror-1414996>. Acesso em 21 de abril de 2016.

o do Paraguai fazem considerações sobre o território, população, princípios básicos do Estado e outros conceitos que podem caracterizar o país, abrindo um capítulo específico para essa finalidade.

4.5.2 Defesa e segurança

O tópico pode estar inserido no documento em formato de capitulo ou mesmo compor o conteúdo de outro. O capítulo pode iniciar abordando a finalidade da defesa e da segurança para os interesses nacionais.

Em geral ocorre integração de ideias entre o tópico ambiente estratégico e o de defesa e segurança, quando o Estado define o papel do setor de defesa na sociedade, atribuindo objetivos gerais de proteção, tanto em ambientes domésticos quanto internacionais.

Uma significante característica, observada nesses documentos da política de defesa, durante a fase de pesquisa, foi a importância atribuída por alguns documentos aos assuntos de defesa e outros para assuntos de segurança. Observou-se uma divisão em postura, ou seja, enquanto que alguns países prestigiaram mais as questões de segurança outros reconheceram maior relevância para assuntos de defesa.

Influenciados pela OTAN, membros dessa aliança tenderam em definir critérios para modelagem de uma estrutura de defesa que atendesse às demandas geradas pelas novas ameaças. O livro britânico (2003) considera desafiadora a tarefa de assegurar a estabilidade e a segurança na Europa e no atlântico norte, citando o terrorismo internacional e a proliferação de armas de destruição em massa como principais ameaças a serem contidas pela comunidade internacional.

O conceito de novas ameaças, definido nas declarações das políticas de defesa, é amplo, desde terrorismo até desastres naturais, e caracterizam-se principalmente pela incerteza de sua ocorrência. Segundo o livro branco da Nova Zelândia (2010), as forças armadas neozelandesas constituem-se em uma única agência do Estado que mantém força disciplinada apta para, em curto espaço de tempo, operar em larga escala, com meios aéreos terrestre e navais integrados para cumprir um amplo espectro de tarefas distintas e complexas. Entretanto, no mesmo documento salienta que os esforços para garantir a segurança nacional não são somente das organizações militares, mas de muitas outras agências que diretamente ou indiretamente contribuem com seus recursos para o interesse nacional.

Os textos de membros da OTAN não se fixam em circunstâncias domésticas ou regionais quando tratam de segurança, em geral, consideram que as novas ameaças são

problemas de toda comunidade internacional e, portanto, todos devem cooperar mutuamente para garantir a estabilidade e segurança global.

Outros países que não são membros da OTAN apresentaram publicações com conceitos diferentes dos definidos pelos que integram a aliança. Os livros de Brasil, Paraguai, Argentina, Equador, Honduras, e muitos outros que serão estudados com maiores detalhes no sexto capítulo, são voltados para a defesa interna, estabelecendo compromissos no entorno regional com vistas a garantir a paz.

Essa postura de defesa converge para uma de política mais passiva, considerando que o emprego de força em conflitos estatais é improvável, em que pese não desconsiderar essa possibilidade. Esses documentos sugerem ações para limitar os gastos com defesa. Evidentemente são feitas considerações sobre terrorismo, crimes transnacionais, migrações ilegais e outras ameaças, entretanto com pouca atribuição de tarefas para contê-las.

As publicações de defesa em qualquer abordagem, sejam dos documentos de países membros da OTAN ou não membros, se aproximam quando se trata do esforço pela paz. Em geral, todos os documentos mencionam a cooperação em missões de manutenção da paz, sob o mandato e ordenamento jurídico da Organização das Nações Unidas (ONU).

Alguns países distantes das influências da OTAN, como o Brasil, assumem sólido compromisso com a ONU, quanto a essa particular tarefa atribuída às forças armadas, a ponto de criarem o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) para o adestramento da tropa a ser empregada nesse diferente tipo de missão.

O livro branco do Brasil (2012) presta significante importância às operações militares para manutenção da paz, assinalando, em três páginas, a participação brasileira em missões sobre a égide da ONU e da OEA desde 1947. Além disso, expõe uma tabela com informações sobre gastos na missão do Haiti, desde 2004 até 2012, evidenciando a seriedade e a transparência com que as autoridades tratam esses recursos.

Os documentos de alguns países que não são membros da OTAN interagem prioritariamente com o ambiente interno ou regional quando discutem as questões de segurança e defesa. Quando for abordado o tópico que trata sobre o emprego de tropa e outras considerações será notada a diversidade de tarefas não tradicionais designadas para o setor de defesa desses países, e então será verificada a existência de indícios que a preocupação com as questões internas de cada país pode ser outra variável independente a influenciar na elaboração desse documento.

4.5.3 Estrutura, controle e normatização

Os documentos estudados, em geral, definem dois ou mais capítulos para abordagem desses tópicos. É interessante considerar que os países membros da OTAN deixam caracterizados, em seus documentos, que dão maior relevância à estrutura organizacional do setor de defesa. O livro branco da Alemanha (2006) inseriu a estrutura e o controle do setor de defesa em um capítulo com vinte e cinco páginas, enquanto que os elementos normativos foram distribuídos pelos demais capítulos da obra. O livro branco italiano (2015), com mais de dez páginas, trata da organização e estrutura das forças armadas, enquanto que o documento da Bulgária (2009) trata de organizações e controle em pouco mais de quinze páginas, incluindo a cooperação civil-militar como parte integrante do sistema de defesa, e pouco mais de alguns parágrafos para tratar de legislação.

Os documentos apresentados por países membros da OTAN, em geral, omitem os amparos legais ou marcos normativos que lhes dariam sustentação, por não serem relevantes para a aliança ou para os demais acordos bilaterais. Isso é uma consequência do constrangimento exercido por meio de fatores externos, que prevalecem sobre os fatores domésticos estudados no terceiro capítulo.

Os demais países que não participam da aliança com a OTAN, em geral, esgotam os assuntos desse tópico, sem omitir os elementos normativos. O livro branco de Uganda (2004), por exemplo, inclui o artigo constitucional que define as funções das suas forças armadas. A conduta foi repetida pelo Paraguai (2014) que incluiu os princípios constitucionais de defesa e a lei de defesa e segurança nacional em seu documento. O documento da Argentina (2010) conta com um capítulo exclusivo para abordagem dos elementos normativos que garantem o amparo legal dos programas e metas que são definidos pelo livro branco.

Vários outros documentos, de países que estão afastados da influência direta da OTAN, justificam as considerações feitas nos documentos por meio dos amparos legais, sejam pela carta magna ou até mesmo por leis ordinárias. O documento do Brasil (2012) foi elaborado com esse princípio, basicamente, em vários capítulos, a constituição federal foi citada, sendo referenciada sessenta e uma vezes na totalidade do livro.

Os documentos de segurança e defesa se distinguem quanto a esse aspecto mencionado anteriormente, surgindo duas posturas quanto ao ponto de vista para assuntos de defesa, onde membros da OTAN se apresentam em um lado mais ativo e demais países em

outro mais passivo. Nos segundo e terceiro capítulos foi observado que a OTAN concorreu para influenciar indiretamente outros países que não fazem parte da aliança, mas, da análise dos documentos de defesa da América Latina constata-se a pouca influência exercida pela organização quando os dados sobre estrutura de defesa, o controle e os marcos regulatórios são abordados nos documentos.

4.5.4 Operações militares

Em geral, esse tema é encontrado na maior parte das publicações sem distinção, podem vir em formato capitular ou como tópicos de outros capítulos. A interdisciplinaridade contribui para que essas ideias constem em muitos capítulos do documento. O livro de defesa de Portugal (2015) aborda as atividades e exercícios militares para cada uma das forças armadas, mas o livro da Argentina (2010) estabelece conceitos e parâmetros das operações militares em um capítulo, generalizando tipos de operações para todos os serviços armados. Também, de forma similar, o documento do Brasil (2012) foi elaborado trazendo conceitos gerais do emprego do instrumento militar e de exemplos de emprego contemporâneo. O livro do Brasil (2012) também levanta considerações sobre operações militares no mesmo capítulo, de forma distinta para cada força, bem semelhante ao apresentado no documento português.

O espectro das operações militares consideradas pelos documentos é amplo, no entanto é possível apontar características distintas entre os livros. Os países que são membros da OTAN tendem a considerar mais os tipos de operações militares multinacionais contra ações terroristas. Já foi observado anteriormente que na ótica apresentada pelos documentos desses países, as novas ameaças são situações distintas que devem contar com a participação de toda comunidade internacional para prevenir ou eliminá-las, e, sendo assim, prevalecem as medidas e os acordos de cooperação dentro e fora da organização.

Realmente as publicações de países da OTAN deixam evidente que o essencial para as forças armadas é estarem aptas para serem empregadas em operações de baixa intensidade contra o terrorismo internacional. No documento britânico, os atentados de 11 de setembro são rememorados para em seguida motivar implicações para a defesa, determinando que as forças sejam equipadas e configuradas para proteger o cidadão inglês na Inglaterra e para conter o terrorismo internacional em todo o planeta, considerando a necessidade de estarem preparados para ataques assimétricos produzidos por variados meios.

Apesar de ratificar que a estrutura de defesa britânica deva estar configurada para uma ampla variedade de operações, a incômoda sensação de incerteza provocada pelo terror, contribui para que as autoridades atribuam prioridade nas definições para preparo e emprego de tropa.

É possível avaliar uma abordagem mais ofensiva nos documentos produzidos por membros da OTAN, quando consideram estar inseridos em força multinacional sob mandato da aliança. A Lituânia (2006) define que suas forças devem ser capazes de implementar e cumprir, com sucesso as operações militares, juntamente com os seus aliados, para os casos de uma grave ameaça para a segurança da Organização, podendo ser imprescindível o emprego em ações preventivas contra Estados ou grupos de Estados que apoiam o terror.

A Lituânia (2006), em seu documento de defesa, abandonou os tradicionais conceitos de defesa da pátria, as medidas de preparação para uma guerra total, por meio de um sistema de mobilização nacional, e uma preparação cívica para resistência armada contra invasor. Essas considerações foram abordadas como menos relevantes para o atual ambiente de segurança internacional, garantindo para a Lituânia, em caso de defesa da pátria, a participação da OTAN no desencadeamento de operações defensivas dentro do seu território.

A postura da Lituânia dentro da OTAN é ofensiva, mas não é possível que os lituanos, atuando isolados, adotem uma doutrina ofensiva para suas forças armadas, considerando não possuírem meios militares suficientes para se estabeleceram em território adversário. A Lituânia contando somente com uma brigada de cavalaria, como elemento principal de batalha, teria fracas condições de prover sua própria defesa territorial, quanto mais realizar operações ofensivas, de forma isolada.

A postura de luta contra o terror não é exclusiva de países membros da OTAN, mas também de outros países que estão submetidos a esse tipo de ameaça. A publicação de Singapura (2004) *The Fight Against Terror*, em primeira mão entrega uma ligeira noção de doutrina direcionada para operações ofensivas, no entanto, muito pelo contrário, o documento expõe formas de atuação diferentes do convencional emprego de força militar contra ações terroristas.

Singapura vem sofrendo com ações de terror desde o início da Guerra Fria e se propõe, por meio de operações de inteligência, controlar o ambiente marítimo, aéreo e de fronteiras, proteger as estruturas críticas e instalações importantes para prevenir atentados terroristas. É importante notar que Singapura não prevê ataques preventivos

contra estrutura de Estado que apoia o terror, mas sim de medidas de controle antiterror dentro de seu território, reivindicando a cooperação dos membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático para reunirem forças contra o terror global.

As operações militares que o documento de Singapura (2004) define para a estrutura de defesa estão relacionadas a tipos variados de operações especiais, para resposta a ataques químicos, biológicos, sequestros de aeronaves, desarme de bombas e artefatos explosivos, sem previsão de ataques preventivos.

Singapura apresenta soluções diferentes, e menos belicosas, para semelhante ameaça que padecem os países da OTAN, por isso, se fosse definir uma orientação doutrinária, certamente membros da Aliança do Atlântico Norte têm postura mais ativa que os demais países que apresentaram seus documentos de defesa, considerando estarem sob a proteção da aliança, pois, a exceção das potências militares, as demais nações não possuem capacidade para sustentar operações ofensivas fora de seus territórios.

Outra tarefa que costuma estar incluída nos documentos são as operações de paz sob o mandato da ONU ou de outro organismo regional. O South African Defence Review (2014), no capítulo sete, aponta como nona tarefa, entre treze, a necessidade de suas forças armadas contribuírem para a paz e a estabilidade, atuando em operações de paz e reconstrução e assim assegurando sua influência estratégica no continente africano.

A Bósnia e Herzegovina (2005) reafirmam o compromisso de parceria para a paz (PfP) com a OTAN, destacando o emprego das forças armadas para o apoio a operações de paz. Da mesma maneira o livro de Serra Leoa já no capítulo um elege, com implicação para as forças armadas, a necessidade emergencial de preparação para emprego em operações de paz no continente africano.

A Rússia (2010) considera as operações de manutenção da paz como um instrumento viável para resolução de conflitos, desde que em estrito acordo com os princípios da carta das Nações Unidas. Garante sua participação nos esforços liderados pela ONU e outras organizações internacionais para levar alívio ao sofrimento humano, situações de crise e catástrofes naturais, por meio de operações de assistência a países afetados por tais calamidades. O termo *peacekeeping* foi repetido vinte vezes na Estratégia de Segurança Nacional e na Doutrina Militar Russa e o radical *terror* vinte duas vezes, confirmando a importância que os russos dão às operações de paz. Se for feita uma comparação com o documento da França (2013), foi verificado que *peacekeeping* só foi mencionado uma única vez, ao passo que o radical *terror* foi repetido cinquenta vezes.

Sem dúvida, a participação em operações de paz, para países que não estão na aliança do Atlântico Norte, é de extrema importância, principalmente para países da América Latina, que vêm aumentando o contingente para esse tipo de operação. Para países como o Brasil cooperar com a paz é tarefa prioritária, isso se confirma quando se verifica que o termo *peacekeeping* é inserido vinte quatro vezes e o radical terror apenas quatro, qualificando o documento brasileiro de forma distinta ao documento Francês.

No sexto capítulo serão abordadas as posturas de defesa que cada documento está situado, mas já é possível afirmar que existem fortes indícios que países da OTAN empregam seus contingentes com prioridade para operações de segurança em combate antiterror, enquanto os demais países do mundo consideram as missões de paz e outras missões humanitárias de maior importância para a defesa.

4.5.5 Contribuição para o desenvolvimento e outras tarefas

Esse assunto é abordado de forma diversa, mas, em geral, o ponto de vista dos documentos apresentados por países membros da OTAN é a de que a segurança e estabilidade são de responsabilidade da pasta de defesa, e isso é imprescindível para obtenção do desenvolvimento. Mas, para os países da América Latina, suas organizações militares têm que atender às demandas sociais e econômicas. Assim sendo, estarão contribuindo para o desenvolvimento do país, empregando seus os recursos humanos e materiais em tarefas não tradicionais.

O documento da China (2010) detalha a participação das forças armadas em trabalhos de construção nacional, tendo contribuído, nos últimos dois anos, com elevada quantidade de mão-de-obra militar, com emprego de mais de um milhão de máquinas e equipamentos na edificação de mais de 600 benfeitorias de infraestrutura de transporte, de energia e de comunicações. Além disso, destaca os esforços para redução da pobreza por meio da implementação de projetos de irrigação e sistemas para purificação de água em regiões extremas do território chinês e emprego de hospitais de campanha em larga escala em áreas mais pobres.

Para a estrutura de defesa da China são atribuídos claros objetivos de promoção de desenvolvimento econômico e social, visando atender diretamente o objetivo político fundamental das sociedades modernas, o bem estar. Uma potência militar e econômica impõe tarefas não tradicionais para os militares, de forma similar ao Equador, por exemplo, ou seja, as capacidades nacionais dos Estados podem não impactar na orientação doutrinária de suas políticas de defesa.

As publicações disponibilizadas na América Latina também abordam o tema desenvolvimento em seu teor, mas de forma similar ao chinês, que considera o poder militar instrumento facilitador de políticas desenvolvimentistas. As elites políticas desses países aproveitam as estruturas altamente hierarquizadas e organizadas das forças armadas para determinar a realização de tarefas, que outras empresas civis fariam, mas a um custo maior. Atribuindo esse tipo de reponsabilidade aos militares, os civis acreditam que estão gerindo, com eficiência, os recursos públicos, pois esperam alcançar resultados mais favoráveis, empregando menos recursos.

Entretanto, as autoridades civis, ao inserir as estruturas de defesa em atividades que fogem da pasta, criam condições para o aumento da participação de militares em outras políticas além daquelas específicas das esferas funcionais, e essa prática reduz o controle civil sobre os militares. A tarefa de controlar militares é complexa pela natureza da missão militar. Aumentar a quantidade de atribuições, ainda que não sejam missões tradicionais, irá exigir aumento de controles, ficando ainda mais difícil para os civis. Essa postura forma o paradoxo das relações civis-militares, tão comum nos países da América Latina. Desde o período da democratização no continente, fins dos anos de 1980, que as autoridades civis afastam os militares dos mais altos níveis da política do Estado, mas por outro lado os reinserem nas agendas desenvolvimentistas.

Nas publicações dos Estados que são membros da OTAN, a contribuição das forças armadas para assegurar o desenvolvimento está na execução de tarefas tradicionais específicas para os militares.

4.5.6 Futuro da defesa

O tópico bastante trabalhado nos documentos de defesa apresenta conceitos de transformação e reforma para o setor. É comum que seja preparado um capítulo exclusivo para evidenciar o que se espera da estrutura de defesa até que a próxima publicação seja apresentada.

Alguns Estados consideram como prioridade, para o futuro, o estabelecimento de uma gestão que torne o sistema de defesa apto para realizar múltiplas tarefas com o mínimo de recursos. Esses, em geral, são documentos elaborados por países europeus.

Pelo que foi observado nos documentos da América Latina, o conceito de reforma reivindica a recuperação da capacidade operacional da tropa. No livro branco brasileiro foi criado um capítulo para tratar da ideia da transformação, que inclui a necessidade de modernizar a gestão e estimular a base industrial de defesa, por meio de incentivos do

Estado, visando promover o crescimento do setor e atender as necessidades de equipamentos das forças armadas.

Alguns documentos tratam da indústria de defesa, orçamento, gestão e economia nesse tópico, mas esses assuntos também podem ser tratados distintamente em outros capítulos. A República Checa (2011), por exemplo, abriu um capítulo para abordar o sistema de gestão e financeiro do setor.

Mas, a realidade é que países da América Latina trabalham em excesso os conceitos de aprimoramento da gestão, do controle dos recursos e do estímulo ao setor industrial para fomentar a ciência e a tecnologia.

Além disso, outros aspectos que contam com maior ênfase nos documentos de países que não sofrem influências da OTAN são as considerações de maior controle civil e transparência nos gastos com defesa. Ou seja, os documentos expõem claramente as intenções das elites políticas em aprimorar o controle civil. Para Llenderrozas (2001), no caso da América Latina, um passado de autoritarismo militar incentiva um comportamento mais participativo das lideranças políticas como forma de preservação da democracia.

Mas, para países membros da OTAN, conceito de visão de futuro é oferecer condições para que as organizações militares cumpram com suas tarefas de forma eficiente e eficaz, ou seja, o Estado fornece condições para suas forças armadas reunirem os meios necessários para serem empregadas em qualquer parte do globo e cumprirem missões de diferentes naturezas.

A visão de futuro, apresentada pelo livro branco da Bulgária (2009), esclarece a necessidade de introduzir instrumentos de otimização na estrutura de defesa com vistas a garantir melhores formas para o desenvolvimento de capacidade para atuar em integração com a OTAN, além de implementar um orçamento por programas, orientados por resultados.

Assim, é possível reunir elementos que diferenciam as duas posturas, enquanto que países da OTAN elegem uma visão de futuro voltada para a ideia de efetividade e eficiência das organizações militares no cumprimento de tarefas, para os países que estão fora da influência dessa aliança os conceitos estão mais associados ao aumento da participação civil nos assuntos de defesa e na modernização da estrutura de defesa por meio do incentivo à indústria e à pesquisa.

4.5.7 Recursos humanos e justiça

O tema recursos humanos e justiça dividem o espaço na agenda da defesa, os livros brancos e outros documentos de defesa, em geral, demonstram criterioso cuidado ao tratarem dessas questões. Os que são oriundos de membros da OTAN expressam interesse na gestão dos recursos humanos por meio da implementação de programas de apoio ao profissional e sua família, seja civil ou militar, durante missões internacionais, também oferecendo condições de crescimento na carreira de forma igual e meritocrática, além de outras propostas e projetos, que visam oferecer melhores oportunidades ao pessoal do setor.

A educação e o treinamento também são considerados no teor do documento para o contínuo progresso da carreira do profissional. Alguns livros aprofundam e registram outros programas, como planos de preparação para a reserva, projetos de cooperação entre instituições privadas e organização de defesa, e também contam com os projetos de reforma na educação militar, por exemplo, o documento da Dinamarca (2013), trata da unificação das escolas militares com vistas a reforçar o conceito de atuação conjunta das três forças em operações militares, além da questão de contribuir para uma melhor gestão dos recursos por meio da fusão organizacional.

O serviço militar também é abordado nos documentos de defesa, ou melhor, é outro assunto que há divisão. Enquanto a maior parte de países da América Latina adotou a conscrição, a maior parte das potências militares, incluindo membros da OTAN, em quase sua totalidade, já aboliram o serviço militar obrigatório, com exceção da Rússia, sendo ainda única potência nuclear que mantém em vigor a lei de serviço militar obrigatório.

O objetivo final da organização militar é o emprego em situação de batalha. Para realizar essa tarefa torna-se necessário que os militares tenham elevado nível de disciplina, respaldado por um sistema de justiça militar, que vise garantir que todas as ordens das autoridades sejam cumpridas, por mais desagradáveis que sejam.

Considerando esse aspecto particular das forças armadas, os diversos documentos de defesa versam sobre tribunais militares, conselhos de justiça, órgãos de investigação e controle, corregedorias militares e tribunais internacionais. No caso do livro branco do Brasil (2012), os instrumentos normativos são acrescentados para assegurar legitimidade do documento, tais como a Constituição Federal, leis ordinárias e normas internacionais que fundamentam o Direito Internacional de Conflitos Armados para limitar a ação militar em batalha por razões humanitárias. Outros documentos também

exibem no teor a intenção de levar terroristas às cortes para julgamento, outros nem sequer mencionam o termo justiça.

4.5.8 Indústria de defesa, ciência e tecnologia e inovação

Em alguns documentos, esse tema foi abordado quando o assunto tratado era sobre a reforma no setor, entretanto boa parcela das publicações apresentaram considerações exclusivas para o setor de indústria de defesa. Segundo o livro branco da França (2013), o setor tem relevância estratégica na manutenção de sua soberania, pois pode garantir apoio às necessidades operacionais que foram estabelecidas no próprio documento de defesa. A Dinamarca (2013) também estimula o setor com vistas a promover o comércio e adquirir tecnologia para possibilitar a criação de centro de testes de aviões não tripulados.

O documento da Austrália (2013), mais precisamente no capítulo doze, também afirma que a indústria de defesa do país exerce um papel fundamental no apoio à força de defesa australiana para alcançar os objetivos definidos pela política. A importância que os australianos dão para a indústria de defesa é evidente, apresentando no corpo do documento os programas de incentivos governamentais, para a promoção de inovação e incremento do comércio exterior.

A inovação está intimamente relacionada com a indústria e também com a área de desenvolvimento de ciência e tecnologia (C&T). Dentro dessa ideia os australianos elaboraram um capítulo para apresentar outras abordagens para maximizar a C&T, por se tratar de campo do poder nacional vital para garantir a efetividade e eficiência das forças de defesa australianas.

Nem sempre esses assuntos foram mencionados inteiramente nos documentos de defesa, a Eslováquia (2005), por exemplo, não menciona o tema como deveria, apenas relata que uma base cientifica, para o setor de defesa deve ser considerada como parte importante do funcionamento efetivo do sistema de defesa, do Estado, sem aprofundar ou apresentar outros esclarecimentos sobre as políticas que serão implementadas para fortalecer a indústria a ciência e a tecnologia de seu país.

O documento eslovaco é bastante resumido, com apenas 13 páginas, é um breve apanhado de implicações ao setor de defesa para cumprir as obrigações definidas pela OTAN e pela União Européia, e, portanto, vários conceitos que foram tratados anteriormente, além deste tópico, foram omitidos, assim como em outros documentos de menor conteúdo.

4.5.9 Gestão, orçamento e finanças

O assunto é bem relevante, sendo fundamental que esteja nos documentos de defesa para justificar os gastos públicos perante a sociedade (HAYES, 2001). Em geral, pelo menos uma estimativa orçamentária é considerada. Livros de defesa de países da OTAN procuram seguir uma padronização de no mínimo 2% do Produto Interno Bruto como dotação orçamentária anual para atender as necessidades das estruturas de defesa. O documento eslovaco assegura que esses recursos devem ser aplicados em custos de manutenção do desenvolvimento das forças armadas e para as despesas operacionais. Contribuições para a OTAN e para as forças de ação rápida da União Européia seriam deliberados pelo Governo e pelo Conselho Nacional.

Esse tópico é desenvolvido na maioria dos documentos apresentados na América Latina, e não poderia ser de outra forma, considerando que o envolvimento dos civis na dotação orçamentária é uma das melhores oportunidades para constranger as organizações militares e maximizar o controle.

O sistema de gestão tratado pelos documentos de defesa apresenta-se com dois principais objetivos: o primeiro, já abordado, seria assegurar a transparência nos gastos com defesa, para a sociedade e comunidade internacional, e o segundo, também abordado anteriormente, seria assegurar, ao controle civil, ou melhor, a auditagem dos recursos empregados, com vistas a garantir o cumprimento das diretrizes definidas no documento pelas organizações militares.

São questões consideradas em vários documentos de defesa, o Camboja (2006) apresentou, no quinto capítulo do *Defending The Kingdon of Cambodja*, medidas de governança com vistas a assegurar o sucesso do projeto estratégico e evitar as dificuldades que se apresentam pela má gestão e corrupção nas organizações militares.

Pela análise de alguns autores, o estabelecimento de um sistema de governança adequado para a estrutura de defesa também garante a transparência necessária nos atos governamentais, criando um compromisso do governo com as organizações militares, ou seja, caso o governo contingencie recursos destinados para o setor de defesa ou transfira para outras áreas, irá comprometer os objetivos estratégicos definidos para as organizações militares, para indústria de defesa e para os demais setores que apoiam o Sistema de Defesa, assumindo a responsabilidade pelo fracasso das metas não atingidas.

4.5.10 Direitos humanos, meio ambiente e outras políticas

A maior parte dos documentos de defesa trata da questão dos direitos humanos como fator relevante a ser considerando nas operações militares, por exemplo, o livro branco da Irlanda (2007) considerou importante e necessária a educação dos integrantes das forças armadas nesses assuntos, a ponto de criar a *United Nations Training School Ireland* (UNTSI), que é um centro de formação de direitos humanos e da Lei Internacional de Conflito Armado, com vistas a ministrar cursos de condutas e procedimentos para militares e civis promoverem os direitos humanos e a paz.

A Eslovênia (2004) considerou a proteção dos direitos humanos e o respeito às leis internacionais como um dos principais objetivos estratégicos da política de segurança nacional. E a Bulgária (2009) considera como um dos aspectos essenciais para a segurança da República a proteção dos direitos humanos.

Países da América Latina e outros que não são membros da OTAN não se arvoraram da questão. O Equador (2006) deixou registrado que na agenda de segurança e defesa os valores democráticos e os direitos humanos são elementos básicos e necessários na conduta do Estado, representado pelos integrantes das forças de defesa. O livro branco do Paraguai (2014) estabelece como objetivos nacionais: assegurar a liberdade, a igualdade, a justiça e a dignidade humana com pleno respeito aos direitos humanos.

A discussão sobre a questão ambiental é considerada nos documentos da América Latina. O documento de defesa da Nicarágua (2005) fez extensas considerações sobre a importância da preservação, da conservação e do resgate do meio ambiente e dos recursos naturais. O documento do Peru (2005) considera o atual conceito de defesa raso e sem alcance para as aspirações em segurança, e assim sugere ampliar a ideia incluindo outros fatores, tais como exigências ambientais, que são necessários ao bem estar humano. Ao contrário dos países da América Latina, os países membros da OTAN não demonstram tanto interesse em tratar sobre esse assunto.

No contexto das políticas sociais, alguns Estados passaram a considerar, em seus documentos, a questão da inclusão da mulher nas forças armadas, a participação dos elementos das forças de defesa na cooperação para o desenvolvimento social e econômico, o apoio hospitalar, o apoio na limpeza urbana, apoio para a saúde pública e muitas outras ações em favor da sociedade. Essas ações passariam a ser cumpridas pelas forças armadas como tarefas.

A questão da participação da mulher nas forças armadas recebeu mais importância nos livros brancos e outros documentos de defesa publicados na América Latina. O Chile

(2010) apresentou os marcos normativos que orientaram a integração do segmento feminino no setor de defesa desde 2005. O documento do Brasil criou um tópico correspondente a cada força de defesa, destacando o papel da mulher ao longo dos anos desde a regulamentação na década de 1980. Na Marinha do Brasil e no Exército Brasileiro, em 1989 e na Força Aérea em 1981. O objetivo dos tópicos foi de expor até onde a inclusão feminina pode avançar e apresentar as perspectivas do futuro da mulher como integrante da estrutura de defesa.

4.6 Considerações finais sobre a tipologia dos livros brancos e outros documentos de defesa

Da análise dos conteúdos dessas amostras de livros brancos e outros documentos de defesa chegou-se a consideração da existência de duas abordagens que orientaram as políticas de defesa da comunidade internacional: primeiro uma abordagem voltada às questões de segurança e medidas de contenção ao terror. Essa é adotada por membros da OTAN e que assumem um posicionamento conservador na atribuição de missões tradicionais, além de um considerado número de imposições de tarefas não habituais para os militares, essa é adotada, em geral, por não membros da OTAN, mais especificamente países da América Latina.

No sexto capítulo será testada, por meio de método quantitativo, a presença dessas duas correntes que se decidiu designá-las por abordagem ativa e passiva.

Os países que seguem a abordagem ativa, em geral, definem objetivos que somente organizações com recursos militares podem atingir, ou melhor, consideram que a importância da gestão dos recursos de defesa está em assegurar para essas estruturas a possibilidade de obter efetividade e eficiência, impedindo o desvio funcional, que é prática comum na América Latina.

Países que perseguem esse conceito não contam como prováveis as ameaças estatais, mas sim as novas ameaças que se caracterizam principalmente pela incerteza de momento e local para ocorrer. Dentre essas ameaças a mais perturbadora, sem dúvida, é o terror. Desta desse contexto, convocam toda a comunidade internacional para impedir ou prevenir ataques terroristas em forma de cooperação militar ou política.

Alguns países, que foram influenciados por esse pensamento, elaboraram documentos que exteriorizaram algum belicismo, entretanto, deixando claro que a agressividade teria vigência somente quando incorporado na OTAN. Na análise desses documentos, não é

possível considerar uma abordagem ofensiva dos Estados quando atuando isolados, até mesmo por não possuírem meios militares para constituírem qualquer postura ofensiva à margem da OTAN

Por outro lado, países de abordagem diferente da OTAN apresentam a política de defesa com um tom mais passivo. Tarefas que outros órgãos civis teriam condições de executar são destinadas para as organizações militares e naturalmente que o desvio de função vai impactar negativamente na operacionalidade das forças armadas para operações tradicionais.

No entanto, considerando a baixa performance do civis em assuntos de defesa, e a relativa ausência de claras ameaças na maior parte desses países, as autoridades civis passam a considerar como apropriado à apresentação de outros assuntos no pacote principal do setor de defesa. Para os civis é uma forma de justificar que os gastos públicos estão sendo muito bem aproveitados, pois fazem dos militares agentes de saúde, engenheiros, agricultores, construtores, transportadores e muitas outras especialidades. Para os militares, em sua cultura de obediência sem ponderações, trata-se somente de mais uma missão a ser executada pela preservação da instituição.

Por outro lado, essa política de defesa, conserva os princípios de busca pela paz que devem ser celebrados pelos livros brancos. Os documentos, em geral, destacam as missões de paz sob o mandato da ONU ou de outra organização internacional, atribuindo prioridade no preparo e no emprego de tropa para esse tipo de operação. Deve-se considerar também que esses países têm uma abordagem mais defensiva e conservadora quanto ao emprego de tropa em operações tradicionais.

Enfim, são duas as dimensões que orientam a política de defesa no mundo. Os membros da OTAN direcionam o esforço principal para as atuais ameaças contra a segurança, com destaque para o terror, exibindo um postura mais ativa. Os demais países atribuem novas demandas, sejam sociais ou econômicas, para encargo da estrutura de defesa, evidenciando uma abordagem mais passiva. A primeira com uma visão internacional e de segurança e a segunda com uma visão doméstica e de defesa.

No sexto capítulo será estudado que essas abordagens apresentam frequência de palavras distintas, a palavra segurança ocorre em maior número na dimensão de membros da OTAN, enquanto que o termo defesa ocorre com mais frequência na dimensão de alguns que não são membros da OTAN.

CAPÍTULO 5

A DOUTRINA MILITAR E A ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA EM RESPOSTA ÀS DEMANDAS POR SEGURANÇA E DEFESA DO ESTADO

5.1 Considerações iniciais

No capítulo anterior foi apresentado o conteúdo, a forma, a estrutura dos documentos de defesa e as metodologias usadas na elaboração dos mesmos, tendo sido encontrado, nas amostras analisadas, que os documentos de defesa se dividem quanto aos objetivos atribuídos às organizações militares. Enquanto membros da OTAN definem missões tradicionais de combate ao terror, outros países, que não são membros da aliança, definem missões não tradicionais para serem cumpridas por suas estruturas de defesa.

No entanto, nesse capítulo serão estudadas as razões das escolhas das doutrinas de defesa dos Estados, segundo a abordagem teórica organizacional, realista e cultural, com vistas a estabelecer os fundamentos necessários para desenvolver o sexto capítulo, que tem objetivo de apresentar os fatores que impactam na doutrina de defesa declarada nesses documentos, objeto dessa pesquisa.

5.2 O Conceito de doutrina militar

O conceito de doutrina militar pode ser entendido como a gestão da aplicação do poder militar de um Estado sobre o outro Estado, para, por meio da violência, subjugar a vontade do oponente, obrigando-o a adotar um determinado comportamento previamente desejado. Por outra perspectiva, também pode ser entendida como um objeto do pensamento, concebido pela integração da teoria com a prática, ou uma ponte entre o pensamento e a ação. A doutrina militar articula a guerra, ou seja, é a essência do como fazer, como lutar, como vencer (SLOAN 2012)

Nessa perspectiva, a doutrina militar abrange operações militares convencionais, operações militares envolvendo armamento químico biológico ou nuclear, operações de não guerra, ou não convencionais, tais como: operações de paz, operações humanitárias e contraguerrilha (CHAPMAN, 2009).

Conceitualmente, as operações militares convencionais se dividem em ofensivas, que buscam neutralizar militarmente o adversário, defensivas, que buscam negar ao adversário a conquista de objetivos militares e a dissuasão que se constitui em levar o

adversário a crer que os custos de uma campanha militar serão muito elevados, desestimulando-o ao uso da expressão militar do poder nacional. (POSEN, 1984).

As operações militares somente devem ocorrer quando os interesses vitais do Estado ou de seus aliados forem ameaçados, e, por isso, as lideranças civis e militares necessitam de exaustivo debate para esclarecer quais são esses interesses do Estado e dos aliados que compensam o custo de uma campanha militar (PORCH, 2006).

Os interesses vitais que estão relacionados à defesa incluem a segurança e a soberania. No ambiente contemporâneo, a doutrina militar evoluiu não só para assegurar a soberania na contenção de ameaças como também na preservação da segurança por meio da anulação dos riscos. Contudo existe uma discussão do que realmente deva ser interpretado como risco e de que forma as estratégias devem ser modeladas para subjugar os qualificados riscos (EDMUNDS, 2012).

O entendimento do que vem a ser o risco representa um grande desafio para a elaboração da política de defesa, visando a aplicação dos meios para atingir os determinados fins. Como os riscos são múltiplos e incertos são apresentados diversos fins para os mesmos meios, havendo portando, necessidade de atribuir prioridades na aplicação dos recursos de defesa. Nesse contexto, o estabelecimento de prioridades, definidas pelas lideranças civis, podem ser vagas, sem clareza ou até mesmo mutáveis, comprometendo a formulação da doutrina militar (EDMUNDS, 2012).

A incidência do comprometimento da doutrina pode também advir da incompatibilidade entre a estratégia diplomática e a militar, podendo até mesmo contribuir para a escalada de conflitos, ainda mais se os possíveis adversários estiverem ameaçando claramente os interesses vitais do Estado (SNYDER, 1984). Portanto, a doutrina e a estratégia precisam coexistir, esses objetos dialogam entre si para definirem a aplicação instrumental da força. A estratégia define se haverá ou não a guerra para a doutrina militar se subordinar a esses propósitos estratégicos (SLOAN 2012). Assim, a reputação da doutrina militar de um Estado deve ser o resultado de um aprofundado debate que guiará a estruturação, o preparo e o emprego das forças militares (SHEMELLA, 2006).

Pode-se afirmar que a escolha de uma doutrina irá influenciar na intensidade da corrida armamentista e na ocorrência de conflitos, podendo impactar nos objetivos políticos do Estado, considerando que a doutrina militar deva acompanhar as necessidades políticas do Estado (POSEN, 1984)

Para Avant (1993) e Shemella (2006), os fatores domésticos e internacionais são significantes para explicar as doutrinas militares, podendo resultar em uma política que

não define um adequado emprego das organizações. Os fatores domésticos podem convencer políticos a atribuir missões menos clássicas para a defesa e fatores externos podem constranger as organizações no sentido de terem de acompanhar imposições de acordos ou tratados. Shemella (2006) acrescenta que o emprego das forças armadas em missões não tradicionais de defesa reduz a efetividade de combate das organizações militares.

Além disso, Shemella (2006) argumenta que a estratégia e a tecnologia não podem ficar dissociadas, essas duas variáveis da doutrina militar precisam ser conduzidas juntas para que o Estado não adquira uma tecnologia de emprego militar que por questão doutrinária não poderá ser empregada em campo de batalha.

Consequentemente, a doutrina militar é produto da sociedade e carrega o componente cultural nacional em sua elaboração. Combinada com a grande estratégia do Estado multiplica o efeito do emprego da expressão do poder militar em uma operação, com a aplicação dos meios militares, no momento certo, após um criterioso estudo do oponente, obtido por meio dos canais de inteligência. Faltando apenas a adição da tecnologia e a presença do comandante militar, como princípios doutrinários que são empregados nas organizações militares em ambientes de crise (SLOAN, 2012).

5.3 Corrente organizacional

As organizações militares são modelos burocráticos, segundo as definições de Max Weber, que possuem uma espécie de força velada com recursos para operar as estruturas organizacionais de forma eficaz.

Essas organizações aplicam a racionalidade instrumental existente nas estruturas para movimentar a máquina em direção aos fins pela qual a instituição foi concebida. Assim, as organizações militares se caracterizam pela especialização em assuntos de defesa, desenvolvendo normas, rotinas e procedimentos, com o propósito de assegurar o cumprimento de suas atribuições perante a estratégia de defesa. Além disso, analogamente, todas as demais organizações burocráticas caracterizam-se pela formalidade nas comunicações, na meritocracia e obviamente na hierarquização da autoridade.

De maneira bastante resumida, pode-se considerar que as organizações burocráticas montam suas estruturas para reduzir, ao mínimo possível, as iniciativas individuais de

cada profissional, modelando um comportamento automatizado com o claro propósito de reduzir incertezas.

Para Posen (1984), a busca pelos objetivos organizacionais encoraja o comportamento e a preservação da estrutura, implicando na redução de incertezas. O ambiente e as pessoas são grandes fontes de incertezas que restringem a coordenação, o controle e a racionalidade desejada para se alcançar o máximo de eficiência. E, assim, as organizações produzem mecanismos pelo pressuposto da redução das fontes internas e externas de incertezas.

A padronização traduz as melhores formas de executar as tarefas da organização militar, buscando torná-la infalível. Assim, são escrituradas em normas e regulamentos, produzindo um modelo comportamental para os integrantes da instituição, ou seja, a racionalização do trabalho das organizações militares encontra-se documentada em sua doutrina militar.

Para reduzir as incertezas do ambiente, a organização adota a estratégia de controle dos meios, reduzindo ou neutralizando a dependência de outra agência. No entanto, quando o custo do material é elevado ou proibido as organizações tornam-se reféns da autorização das elites políticas para obtenção desses meios (POSEN, 1984).

A inesperada dependência aos políticos faz a organização militar lutar por autonomia, por temer que o capricho e a desinformação desses indivíduos abalem o equilíbrio da estrutura interna e da rotina. Assim, os militares, estrategicamente, assentem “esconder o jogo”, criando mitos sobre a sua arte junto às autoridades. (POSEN, 1984).

Aliado a isso, o desconhecimento das autoridades, em assuntos de defesa, cria a oportunidade para os militares se aproveitarem da assimetria de informação para beneficiar a instituição. Na ocorrência de uma ameaça ocorre uma superestimativa do risco, com o propósito de serem pleiteados recursos adicionais para o aprimoramento das suas estruturas organizacionais, justificadas para a contenção da ameaça, considerando o instinto de sobrevivência manifestado em qualquer burocracia (LUTTWAK, 1999).

Mas, como qualquer outra burocracia, as organizações militares também apresentam as suas disfunções, e talvez a mais indesejável, para a estratégia de defesa nacional, seja a resistência às mudanças. Para Posen (1984), os efeitos produzidos pela estabilidade proporcionam certeza e são hostis à inovação. As organizações apresentam um robusto caráter conservador (ALLINSON, 1971), além do mais, o esforço para deslocar o conservantismo torna-se ainda mais complicado quando são adicionadas restrições de

recursos (UCKO, 2008). Assim, os indivíduos tendem a produzir ajustes incrementais em suas organizações, em oposição à possibilidade de proporcionar mudanças na organização militar.

Contrário a essa concepção, Winter (2009) aponta a cultura organizacional como a sentinela em oposição às mudanças mal concebidas e radicais que possam, principalmente em tempo de guerra, ser implantadas nas instituições. Assim, a cultura organizacional é concebida como uma força oculta que impede grandes mudanças de direção, mas que por outro lado permite a condução de modestas adaptações bem sucedidas, com o propósito de reduzir as incertezas futuras (WINTER, 2009).

As organizações buscam o domínio da situação e quando a hostilidade de outros Estados é dada como certa criam cenários padronizados para reduzir as incertezas, tendendo a serem inclinadas em favor de ataques preventivos e, assim, abrindo possibilidades para as doutrinas ofensivas serem selecionadas (SNYDER, 1984).

Por sua própria natureza as operações ofensivas exigem menos improviso, pois aquele que toma a iniciativa na batalha escolhe o momento, o local, a força que será atacada e a força que vai atacar, dando a ilusão da certeza e do controle da situação (SNYDER, 1984).

O argumento principal pela seleção da doutrina ofensiva como a melhor forma de guerra é dada pela necessidade de redução das incertezas, quem ataca primeiro reduz a possibilidade de improviso e a capacidade do defensor improvisar, e como as organizações militares não aprendem rápido, as possibilidades de vitória aumentam para o atacante (POSEN, 1984).

A elaboração de doutrinas ofensivas oferece a oportunidade de a organização aumentar o seu tamanho e patrimônio, reduzindo as incertezas dos imprevistos produzidos por enormes perdas e derrotas parciais. Além disso, exigem técnicas mais complexas e recursos adicionais, somando-se a uma maior capacidade logística e necessária capacidade de promover a proteção dos meios de comunicação, com adição de maiores quantidades de meios em reserva para apoiar o desgaste da tropa e dos meios de guerra. Ao passo que outras doutrinas solicitam o mínimo de recursos e tornam as organizações militares mais dependentes dos políticos. As organizações militares também optam pela ofensiva por produzirem planos mais complexos e de difícil entendimento para os leigos, garantindo a autonomia contra as intervenções civis em assuntos operacionais que é a chave da incerteza para as organizações militares. (POSEN, 1984).

Os Estados que apoiam sua estratégia em doutrinas defensivas colocam-se em posição de espera, na qual aguardam a ação do adversário para posteriormente oferecerem reação, culminando em uma necessária improvisação. Em caso de sucesso da defensiva, ambos os contendores passam a improvisar e a vantagem do atacante quase que desaparece. Quando ambos passam a improvisar, a melhor e mais flexível estrutura de comando e controle passa a ter vantagem e tende a assegurar vitória a quem a possui (POSEN, 1984).

Por isso, as organizações militares que optarem pela elaboração de planos defensivos devem torná-los flexíveis, considerando as incertezas do ambiente, pois certamente serão mais difíceis de serem executados (SNYDER, 1984).

Uma vez iniciada a campanha, os planos defensivos irão contemplar operações no interior do território do Estado que estará sofrendo a agressão, surgindo a necessidade de uma grande cooperação de agências e autoridades civis na coordenação e no controle dos assuntos relacionados aos serviços prestados à população, residente das áreas incluídas no Teatro de Operações, restringindo a autonomia das forças em situações operacionais (POSEN, 1984).

Em resumo, os esquemas defensivos podem ser concebidos quando se pretende negar ao adversário a conquista de algum objetivo, ou pela incapacidade militar desse Estado. Mas, para anular completamente a capacidade de lutar do adversário, a doutrina ofensiva deve ser selecionada (SNYDER, 1984).

A dissuasão depende da legitimação dos governantes, sendo a mais alta forma de guerra político militar por não lidar com as capacidades do adversário e sim com a sua vontade. O que se procura esclarecer é que, calcular com antecedência uma guerra cuja vontade no inimigo seja suscetível de quebrar é muito mais complexo que a elaboração de cenários ofensivos que promovam a destruição da capacidade do adversário (POSEN, 1984).

A preferência por planos ofensivos inclui outras proposições, pois, quando bem ajustadas, impedem fracassos que podem ampliar os custos do Estado que teve a iniciativa da batalha, impedindo que fique em desvantagem frente ao adversário que mobiliza sua força para responder ao ataque. A doutrina ofensiva atende às necessidades das organizações militares em melhores condições que a doutrina defensiva, por preservar a autonomia, o prestígio e as tradições, além de simplificar as rotinas institucionais (SNYDER, 1984).

A doutrina ofensiva proporciona a neutralização rápida das forças adversárias, facilitando, com isso, a persuasão das autoridades civis quanto às vantagens desse tipo de guerra. Ou seja, esse tipo de doutrina, além de permitir a economia de recursos financeiros em benefício da própria força militar atacante, também, permite menores custos nos campos social, político e econômico, em virtude da maior possibilidade de vitória e, em consequência, de um menor número de baixas (SNYDER, 1984).

Para Snyder (1984), a doutrina ofensiva também pode ser o resultado do abandono pelas elites políticas do controle das organizações militares, ou talvez, o resultado de certo grau de disputa civil-militar que tenha disparado o mecanismo de autoproteção da parte das organizações militares.

Avant (1993) refuta essa ideia de que todas as organizações militares terão as mesmas preferências, alegando que as preferências das lideranças militares estão relacionadas às escolhas feitas pelas lideranças civis no passado. As políticas passadas, relativas ao orçamento, fluxo de carreira e treinamento direcionarão e determinarão os padrões da organização no presente (AVANT, 1993).

As características geográficas do Estado podem favorecer, em algumas situações, a elaboração de uma doutrina defensiva, contudo a história tem demonstrado que essas características pouco influenciaram na elaboração da doutrina militar em geral (POSEN, 1984).

Com respeito à tecnologia, observa-se que ela oferece um relevante componente para a inovação da doutrina militar. Contudo, apenas a inserção da tecnologia na organização não garante a elaboração de uma doutrina que coloque as forças armadas de um Estado em vantagem sobre as de seu oponente, sendo necessária a combinação com o conceito das operações, com a estrutura da organização e a visão do futuro da guerra (ADAMSKY, 2010).

Mas, Rosen (1991) crê que a inovação tecnologia é fortemente influenciada pela necessidade de promover o desenvolvimento de novas estratégias para a gestão de incertezas que ainda virão.

Em função do crescente interesse pelo estudo das inovações militares, Grissom (2006) dividiu a literatura sobre a inovação militar de acordo com seis abordagens distintas: 1) o modelo civil-militar; 2) o modelo interforça; 3) o modelo intraforça; 4) o modelo cultural; 5) o modelo de cima para baixo; e 6) o modelo de baixo para cima. O modelo cultural desenvolvido por Kier (1995), Farrell 2002 e Terriff (2002) será abordado no estudo da corrente cultural.

O modelo civil-militar torna-se preocupante em virtude das inovações virem também de indivíduos da própria organização, pois eles são normalmente conservadores. Na realidade, a maior parte dos membros da organização não estará interessada em promover mudanças radicais, pois as mudanças aumentam as incertezas operacionais. Na guerra é melhor ter uma doutrina inapropriada do que não ter doutrina (POSEN, 1984).

Para Posen (1984), as tecnologias que não foram testadas em combate pela organização raramente produzem mudança doutrinária. As organizações tendem a empregar novos meios tecnológicos com antigas doutrinas, no entanto, quando os exércitos experimentam os meios tecnológicos em suas próprias guerras e aprendem com a própria experiência de combate e também da experiência alheia, podem se estimular em direção à inovação (POSEN, 1984).

A teoria organizacional prediz duas causas para a inovação militar: quando falham e sofrem derrota em campo de batalha, ou quando sofrem intervenção externa dos civis diretamente ou indiretamente, por meio de especialistas militares, denominados *mawericks.* No entanto, a especialização e a tendência de autonomia dos militares em relação aos civis, torna incerta a integração civil-militar (POSEN, 1984).

Rosen (1991) afirma que a derrota não leva necessariamente a organização para a mudança, podendo a mesma ser, também, justificada por uma preparação inadequada para a batalha, assim como organizações podem inovar sem sofrerem derrotas. O modelo de Rosen (1991), para explicar a inovação em tempo de guerra, considera a internalização ou não das lições aprendidas em campo de batalha. As organizações militares não aprendem facilmente em tempo de guerra. As informações veiculadas em ambientes de crise em muitos casos são imprecisas e sem consistência e quando são confiáveis chegam ao conhecimento do comandante posteriormente ao adversário ter mudado de atitude.

Dessa forma, as instituições militares assimilam incorretamente as lições aprendidas, no campo de batalha, voltando a falhar em outras situações semelhantes. Portanto raramente tais instituições aprendem as lições das experiências em combate para em seguida incorporá-las sistematicamente em suas rotinas operacionais (LAMBETH, 2012). Entretanto Cohen e Gooch (2006) alegam que as organizações militares mudam após falharem em batalha, argumentando que são forçadas às mudanças quando internalizam as causas que resultaram na falha, adaptando novos comportamentos para correção das atitudes em batalha.

Em tempo de guerra, as inovações podem ocorrer se os mecanismos de processamento da informação, *feedback,* indicarem a necessidade de inovação em caso de mau desempenho, e, para isso, as medidas de eficácia devem ser pré-estabelecidas com base nos objetivos estratégicos do Estado. Quando as inovações são feitas, a partir de parâmetros obtidos de experiências em batalhas anteriores, a organização ingressa em um círculo vicioso em direção a outras falhas (ROSEN, 1991).

Para Rosen (1991), medidas de performance inapropriadas impedem a inovação e levam a organização à falha, mas quando os mecanismos de processamento das informações estão sincronizados, a inovação tende a ocorrer, desde que haja o tempo necessário para completar todas as tarefas e os passos para programação da mudança. Pode-se concluir, com isso, que as que guerras de longa duração favorecem a inovação (ROSEN, 1991).

No caso da inovação provocada por estímulo civil, pode-se considerar que tal processo também não é simples. Normalmente, os líderes civis delegam autoridade, referente à política de segurança, para às organizações militares, criando, com isso, novos atores políticos, e consequentemente o problema da agência. Ou seja, primeiro que, os líderes militares não querem realizar aquilo que as autoridades civis desejam que seja feito, segundo que as organizações são de difícil monitoramento, e por fim, as lideranças civis tem dificuldade em compreenderem os assuntos relacionados à defesa, favorecendo assimetria de informação. Paralelamente, as organizações militares tem elevado grau de integração e habilidade necessária para articular suas preferências e persuadir os atores na arena política (AVANT, 1993).

Para Avant (1993) o risco de desaparecimento da organização militar a torna mais flexível e propensa à inovação, passando a ser um imperativo à preservação da independência e do status da organização militar. E pensando assim, as organizações militares sob a ameaça do desaparecimento irão procurar atender as autoridades civis.

Ainda que tenham civis no controle da organização militar, a tarefa continuará sendo difícil, dependendo do aumento do poder do setor legislativo sobre os assuntos militares, dificultando o papel de controle do poder executivo, na promoção das alterações, variando conforme a insatisfação da organização militar pelas escolhas presidenciais (AVANT, 1993).

Avant (1993) aborda que o legislativo estrategicamente pode inibir o desenvolvimento militar, impedindo que as suas organizações militares atuem contra os interesses parlamentares, ou seja, trata-se da intervenção civil na contra inovação.

O modelo seguinte apresentado por Grissom (2006) é o da Escola interforças que destaca as disputas entre as forças Armadas (marinha, exército e força aérea) pelos recursos disponibilizados pelo Estado, essenciais à inovação. O Estado tira proveito da rivalidade existente entre as organizações militares para estimular essas instituições a exporem soluções para os novos problemas apresentados, com uma promessa de que recursos adicionais serão acrescidos ao vencedor. Entretanto, as relações de rivalidade entre as forças armadas modelam a cultura das organizações e podem produzir falta de sincronismo e descompasso com a política de defesa nacional (WINTER, 2009). Já a pesquisa de Owen Cote, que se apóia na escola intraforça, demonstrou que o excesso de estímulo à rivalidade pode sufocar a inovação (GRISSOM, 2006).

Em seguida, apresenta-se, de modo alternativo, a análise da inovação por meio do modelo intraforças, desenvolvido por Rosen (1991), que estuda os casos de inovação ocorridos em tempo de paz. Rosen (1991) não encontra formas de generalização da inovação em organizações em tempos de paz, afirmando que a derrota pode não levar a inovação, assim como a intervenção civil direta ou indireta também pode fracassar pela ausência de uma liderança legítima que promova a pretensa mudança.

A complexidade das organizações militares faz com que Rosen (1991) as examine do ponto de vista de uma comunidade política dividida em subgrupos, com valores e ideologias que controlam o seu funcionamento. Assim, o processo de inovação inicia a partir do desenvolvimento, pelo alto comando da Força, de uma nova Teoria da Vitória, cuja aplicação responderá pelas atitudes na guerra do futuro, por meio da simulação. No entanto, a simulação da guerra, constituída em tempos de paz, raramente representa o ambiente complexo e incerto gerado por um conflito militar real. Mas ainda é um componente muito forte para formulação das doutrinas (SLOAN, 2012).

Por meio do controle do sistema de promoções da organização, o alto comando estimula os oficiais de média patente a serem defensores dessas novas ideias, oferecendo excelentes oportunidades profissionais para os que se converterem à nova teoria, vindo posteriormente a alcançar os altos graus hierárquicos da organização como forma de recompensa (ROSEN, 1991).

Os que controlam as promoções elaboram a nova teoria e se asseguram de que a ideologia não será abandonada, promovendo os oficiais de média patente aos altos graus hierárquicos da organização, para cumprirem a tarefa de finalizar o processo iniciado pelos mais antigos, ou seja, o poder para inovar a doutrina está no controle de quem influencia nas promoções (ROSEN, 1991).

A menos que esse poder seja subtraído dos oficiais generais e controlado pelos civis as inovações só irão ocorrer por própria iniciativa da organização em tempo de paz (ROSEN, 1991). Mas Avant (1993) diverge, argumentando que a chave para a inovação encontra-se sobre o poder civil, que pode promover mudanças nas organizações militares, demitindo as arcaicas lideranças militares e promovendo aos cargos mais elevados das instituições as inovadoras gerações de líderes militares, que irão promover tais mudanças.

E por fim, a outra escola de pensamento, apresentada por Grissom (2006), estuda a origem do processo de inovação, observando que a maioria das demandas por mudanças se deu de cima para baixo. A análise dos modelos de inovação revelou que as lideranças civis ou militares, que tinham o poder decisório e reconheciam a necessidade de mudança na organização, elaboraram uma nova forma de lutar, e sujeitaram à organização às modificações seja pela força ou pela manipulação cultural (GRISSOM, 2006).

As organizações em tempo de guerra, que contaram com elevados níveis de hierarquização e centralização, apresentaram maiores possibilidades de sucesso com inovação. A centralização assegura a dinamização dos mecanismos de inovação, alimentados pelo *feedback*, reduzindo o tempo de resposta da base organizacional em forma de mudança de atitudes dos seus integrantes (ROSEN, 1991). Rosen (1991) reconhece que a preservação, no cargo, do comandante que internalizou o processo de inovação é fundamental para o sucesso da inovação.

Grissom (2006) sustenta que os processos de inovação de origem da base ao topo da organização carecem de argumentação empírica, estimulando a pesquisa desses casos. No entanto, ele considera que a maioria das pesquisas identificou processos de mudança que foram submetidos à legitimação do topo organizacional.

O fato é que as escolas que abordam a inovação dão pouca importância ao aprendizado a partir de experiências obtidas no campo de batalha, propondo explorar profundamente a inovação da doutrina militar por meio de estudos empíricos e conceituais, tendo por base casos de inovação de baixo para cima, criando o novo paradigma da inovação baseada na construção do conhecimento próprio da organização (FOLEY, et al. 2011).

5.4 Considerações sobre a corrente organizacional

Do Estudo apresentado por Rosen (1991), Posen (1984), Avant (1993), Snyder (1984), Grissom (2006) e outros pesquisadores que procuraram explicar a elaboração e evolução das doutrinas de defesa, por meio da abordagem organizacional, pode-se reconhecer que a teoria apresenta bons fundamentos teóricos para evidenciar a preferência das organizações militares pelas doutrinas ofensivas, cuja configuração assegura as melhores condições para a redução de incertezas, não sendo, no entanto, aplicável a todos os países no mundo.

Quanto aos conceitos apresentados sobre inovações, esses, sim, podem trazer contribuição para a pesquisa das doutrinas dos emergentes, podendo-se afirmar, inicialmente, que o fato central é que as organizações militares são burocracias modeladas pelo homem em épocas diferentes, com objetivos e propostas distintas e que com o tempo cristalizam-se, tornando-se resistentes a mudanças (BRUNEAU e GOETZE, 2006). Portanto as organizações militares não se entregam facilmente às mudanças. Enquanto Snyder (1984) e Avant (1993) procuraram explicar porque as organizações mudam, Rosen (1991) e Grissom (2006) buscaram explicar como ocorre esse processo. Das diversas análises apresentadas verificou-se uma imensa diversidade de variáveis que poderiam ter uma relação de causa e efeito com inovação da doutrina militar, dentre elas: as relações civis-militares, o momento do processo, com crise ou sem crise, as relações de poder, a rivalidade entre as forças armadas e muitas outras, e que ainda assim não reúne proposições suficientes para prever todos os casos de inovação que ensejaram na elaboração dos documentos de defesa, insinuando, talvez, uma integração com as demais teorias da corrente realista e cultural.

5.5 Corrente realista

O realismo sobrepujou a pesquisa das relações internacionais, consolidando-se como uma abordagem ilustrativa para diferentes fenômenos, dentre eles a formulação e a evolução das doutrinas militares.

Morgenthau (2003) é um dos autores que mais contribuiu com o desenvolvimento da teoria, e pode-se, até mesmo, considerá-lo como precursor do realismo moderno a partir dos anos 1940. A teoria estabelece como base a unidade do Estado frente ao sistema internacional, em outras palavras, a racionalidade instrumentalizada pelo Estado com o

propósito de assegurar a sobrevivência e a integralidade territorial dentro do sistema internacional.

Em que pese o desenvolvimento da teoria realista ter se ramificado, é possível dar destaque em três principais variantes: o neorrealismo defensivo de Waltz (2000), o neorrealismo ofensivo de Mearsheimer (2001) e o realismo neoclássico de Schweller (2004). Ainda que tenha ocorrido esse desdobramento foram mantidas as proposições básicas tradicionais da teoria realista.

Waltz (2000) considera que o sistema internacional se modela a partir da prioridade que o Estado tem para com a sua segurança e autopreservação, argumentando que esse sistema tem uma tendência à estabilidade e equilíbrio, sem, manter a competitividade e antagonismo entre os demais atores estatais.

Mearsheimer (2001) considera como determinantes para uma corrida armamentista, sem fim, a inexistência de uma autoridade central, que garanta a proteção dos Estados no sistema internacional, a existência de forças armadas de país vizinho, e a incerteza sobre as intenções dos outros Estados em relação a todos os demais. Os Estados com o propósito de se tornarem potências hegemônicas irão ampliar seu poder e por consequência enfraquecer os demais Estados, eclodindo um sistema em que todos os atores são pelo menos ameaças em potencial.

Os Estados que se encontram estagnados, representam o efeito do domínio do Estado hegemônico, mantendo sua posição. A hegemonia é a condição que os demais Estados anseiam alcançar, aguardando o momento mais apropriado para derrubar a potência hegemônica de sua posição. (MEARSHEIMER, 2001).

Posen (1984) refuta essa colocação por verificar que a proposição canalizaria ao pensamento que todos adotariam posturas ofensivas visando à expansão do poder. Além de que, seria afirmar que os Estados, dentro da selvagem política internacional, orientam a sua política de defesa pela lei do mais forte.

O modelo sistemático, cuja centelha de incitação corresponde à ausência de autoridade, sujeita os atores estatais às influências externas e os obrigam a um contínuo aumento do poder militar para se autopreservarem, promovendo o dilema da segurança (MEARSHEIMER, 2001).

Waltz (2000) e Mearsheimer (2001) concordam que o principal objetivo dos Estados é alcançar a segurança. Contudo Waltz (2000) alega que os Estados buscam segurança mantendo seu poder relativo frente aos prováveis oponentes, ao passo que para

Mearsheimer (2001) os Estados só podem estar seguros quando eliminarem o poder de todos os seus rivais ou potenciais adversários (KRIEGER E ROTH, 2007).

Na abordagem realista neoclássica, Schweller (2004) baseia sua teoria na análise dos fatores demandados pelo sistema internacional, pelos constrangimentos domésticos e da percepção quanto às intenções de outros Estados, que poderão afetar o poder e a liberdade de ação dos tomadores de decisão na política externa.

Alguns casos observados confirmaram que Estados ameaçados falharam em reconhecer uma ameaça clara e presente e simplesmente não reagiram ou responderam de forma inadequada (SCHWELLER, 2004), ou seja, a abordagem neoclássica considera a incapacidade do Estado em perceber as reais ameaças de supostos oponentes como uma variável independente. Ou seja, a incerteza que os Estados tanto se ressentem podem ser mais incertas do que o esperado e poderá ser a causa do emprego da expressão do poder nacional de maneira equivocada, e por consequência, concorrendo para gerar desequilíbrios no sistema internacional.

Esse desequilíbrio do sistema, relacionado com a anarquia global implica que cada Estado busque a segurança de seu patrimônio, e a defesa de sua soberania. Portanto, o Estado poderá promover a redução do poder dos potenciais adversários, seja por meio de alianças de defesa ou por corrida armamentista, adotando um comportamento de balança de poder (POSEN, 1984).

A questão central da balança de poder é a sobrevivência na anarquia e, portanto, a construção de um poder militar é tarefa imposta ao Estado pelo sistema internacional. Incrementando o seu próprio poder, consequentemente irá reduzir o poder do vizinho. Por algum motivo um Estado sente uma ameaça e aumenta sua própria segurança ao custo de reduzir a segurança do seu vizinho e de outros, por meio de dois caminhos: mobilização interna e formação de coalizão (POSEN, 1984).

A mobilização tem a finalidade prática de reunir meios e recursos humanos da sociedade civil em curto espaço temporal. A convocação de soldados, talvez seja mais complexa, é processada por meio dos registros obtidos pela conscrição. A razão da manutenção da conscrição, em muitos Estados, se encontra nas condições econômicas, uma vez que o custo de um exército de voluntários é mais elevado. (HOROWITZ, et al. 2011). Em tempos de paz a conscrição compulsória favorece uma rápida mobilização com vistas a completar as organizações militares para a ordem de batalha, além de assegurar a participação do cidadão nos assuntos de defesa nacional (IRONDELLE,

2003). Em geral, mudanças no sistema de recrutamento são raras e independem da estratégia de defesa nacional (HOROWITZ, et al. 2011).

Para a formação de coalizão, a teoria que predomina no campo considera que as respostas às ameaças externas são apresentadas por meio de formação de alianças na busca da promoção do equilíbrio do poder. Contudo, os Estados podem formar alianças não somente para constranger uma grande potência, mas também para aprimorar suas capacidades, visando reduzir suas dependências, como forma de apaziguamento, acreditando que o alinhamento com o dominante irá eliminar ou desviar a ameaça, e assim avançar para seus interesses principais. Além disso, as alianças podem ser motivadas pela proximidade geográfica e pela capacidade da grande potência em fornecer segurança a baixo custo e risco. Entretanto os Estados irão construir relações e aumentar sua influência ao custo de reduzir a da grande potência (WALT, 2009).

Muitos fatores influenciam a intensidade do comportamento da balança de poder: 1) o grau de esforço para o Estado se posicionar no sistema é o fator mais importante; 2) a distribuição do poder no sistema; 3) Os ativos e passivos geográficos dos atores do sistema; e 3) a tecnologia militar (POSEN, 1984).

Para alguns pesquisadores, a natureza e a intensidade com que os Estados se colocam diante do Dilema da Segurança sofre influência do tipo de polaridade que se apresenta no sistema. No sistema unipolar a explicação encontrada é que o sistema contribui para reduzir os níveis de militarismo e competição entre potências, ao passo que a multipolaridade aumentaria a probabilidade de conflitos, contudo para os neorrealistas um sistema estável seria o bipolar. (WOHLFORTH, 2009).

O número de grandes potências no citado sistema é tido como variável importante, por afetar a reunião e a medição das capacidades. Quanto mais potências no sistema, mais complexo se tornam essas tarefas. Um sistema com muitas potências favorece o aumento do poder militar dos Estados, pois a responsabilidade por se opor a essa expansão não é clara, ou seja, em um sistema multipolar ocorre o favorecimento do "*buck-passing*". Contudo em um sistema bipolar isso não ocorre, pois ambos Estados mantêm-se vigilantes e nenhum outro estado é poderoso o bastante para passar a superpotência adversária para trás, cada superpotência foi estruturada para constranger a outra. Assim, a distribuição das capacidades encoraja a cautela e a responsabilização (POSEN, 1984).

No sistema multipolar o poder relativo é mais difícil de calcular. É onde se viabiliza o surgimento do "*free rider*", esse comportamento de repasse de custos dificulta a

formação da coalizão e a manutenção da mesma. Os Estados não desejam perder mais que os outros e nem deixar que os outros ganhem mais que eles mesmos. Para Posen (1984) a teoria da balança de poder não pode ser generalizada sendo mais adequada em sistema multipolar e bipolar.

Mas o sistema unipolar não é necessariamente estável contra todas as formas de ameaças, podendo definir algumas regras e fazendo cumprir alguns acordos entre os demais Estados, ficando longe de ditar todas as regras na política internacional (JERVIS, 2009).

Quanto à geografia, acredita-se que esse fator possa afetar a intensidade e a característica do comportamento na balança de poder. Onde geograficamente é mais favorável à defesa, o comportamento é mais lento e menos intenso e a doutrina defensiva é tida como mais indicada. No entanto a falta de barreiras naturais irá tender a produzir efeitos opostos, ou seja, produzir doutrinas ofensivas e o comportamento da balança de poder irá tender a ser rápido e intenso (POSEN, 1984).

A escalada de um conflito pode ser incitada pela geografia, pois para os Estados o território é bem valioso, sob a perspectiva de encontro de recursos localizados em seu interior. Além disso, pode garantir vantagem militar ao Estado que tem a sua posse sem considerar a existência de identidade cultural do território com o Estado (WEIDMANN, 2009).

Os fatores geográficos podem sofrer a influência da tecnologia, emergindo como variante da doutrina militar aparece algumas vezes como variável independente ou interveniente e até mesmo algumas vezes como variável dependente. Além disso, em sistemas que a tecnologia é percebida para a defesa, pode parecer menos ameaçador que tal tecnologia militar seja percebida em favor da defensiva e essa percepção influencia no equilíbrio do sistema. A tecnologia busca uma conciliação com a doutrina preferida do Estado, corrigindo as vantagens de um sobre o outro, tanto para doutrinas ofensivas quanto para doutrinas defensivas (POSEN, 1984).

Para Waltz (2000) os Estados aprendem a lidar com o sistema que estão ambientados, mas nem todos aprendem o suficiente. Para Schweller (2004), os Estados apresentam problemas na interpretação do comportamento de seus vizinhos, podendo levar ao sistema uma violência ilimitada. No entanto, de forma resumida, para Posen (1984), o realismo prediz grande heterogeneidade de doutrinas militares ao longo das dimensões ofensiva, defensiva e dissuasória, dependendo de uma razoável avaliação para cada

Estado de sua política, tecnologia, economia, problemas geográficos e possibilidades do sistema de política internacional.

As doutrinas ofensivas, em geral, são as preferidas pelos Estados expansionistas, que repassam os custos de uma operação militar para os adversários, aliados ou países neutros, levando a luta para fora de seu território. Essas nações que se percebem ameaçadas no sistema poderão fazer guerras preventivas para reduzir o poder militar do adversário ao invés de promover o aumento do seu próprio poder. Como caso peculiar da teoria da balança de poder, os chefes de Estado irão manter a capacidade ofensiva para impedir a mudança do *Status Quo*. Dessa forma, inicia-se uma competição dentro do sistema, esboçando uma corrida armamentista (POSEN, 1984).

Alguns estadistas irão optar pela ofensiva por favorecer a dissuasão, em vistas disso, irão manipular os tratados de guerra, por meio da intimidação dos adversários, contribuindo para com a diplomacia. Estados sem aliados e em face de coalizões irão optar por doutrinas ofensivas. Esses Estados farão guerras preventivas, por turnos, atacando separadamente os países da coalizão, visando à redução do poder militar dos adversários de forma parcelada e gradual. Da mesma maneira, países com múltiplas fronteiras irão tomar a iniciativa, ainda mais se as características de relevo não favorecerem as operações defensivas, procurando levar a batalha para o interior do território do adversário, para criar melhores condições de negociação diplomática, podendo também atacar de modo fragmentado, dependendo do número de países que tem fronteiras e quais se opõem pela coalizão (POSEN, 1984).

Posen (1984) argumenta que países que estão politicamente isolados ou geograficamente cercados não se atraem por uma doutrina defensiva. Segundo Henry Kissinger (1994), a diplomacia necessita do respaldo do poder militar para assegurar o posicionamento do Estado dentro do sistema internacional. A demonstração do poder militar pode ser a estratégia selecionada pelo Estado para manter suas propriedades longe das ameaças de outras nações.

A escolha por uma doutrina de dissuasão pode estar relacionada com a proximidade da ameaça. Estados, que possuem instalações afastadas, são forçados a optarem por essa abordagem, visando à intimidação do adversário próximo a instalação. Além disso, os Estados irão escolher a dissuasão quando as capacidades tecnológicas e as características geográficas não forem as melhores, com vistas à projeção do poder militar e quando depararem com insuficiente capacidade militar, ou escassos recursos para manterem uma campanha militar. (POSEN, 1984).

Quanto aos fatores geográficos e tecnológicos, a perspectiva da teoria de Posen (1984) discorre que os Estados que possuem geografia apropriada para a defesa e meios tecnológicos, que maximizem essa vantagem militar, optam por uma doutrina defensiva e procuram se preparar para luta formando coalizões, com vistas à obtenção de mais tempo para o preparo da divisão dos custos e benefícios da guerra. A formação da coalizão é problemática, pois cada Estado tem intenção de se poupar a partir do sacrifício dos demais da coalizão, na flagrante concepção de repassar os custos da guerra aos seus aliados.

É indispensável retomar a ideia de que a doutrina militar rígida leva as organizações militares à falha quando aplicadas em novas circunstâncias, proporcionadas pelo ambiente de crise. Portanto, sempre se verifica a importância da flexibilidade na aplicação doutrinária conforme o ambiente que opera a organização militar. A habilidade para se adaptar aos novos contextos representam uma necessária condição da doutrina no contexto atual (SLOAN, 2012).

Então, Posen (1984), preocupado com coerência da doutrina militar e com a grande estratégia, enfatizou o papel das elites na política interna, assegurando que a intervenção civil é necessária para garantir a segurança do Estado quando ocorre a falha na balança de poder na arena internacional.

O sistema internacional sustenta-se como principal variante que sujeita a doutrina a alterações, mas esse poder, na verdade, combinado com a política interna e a ideologia, é que substancialmente irão produzir a mudança nas doutrinas militares (RYNNING, 2010).

O simples temor pela derrota motiva os civis a interferirem nos assuntos militares. Se o adversário se apresenta com impressionante potencial para empreender uma vitoriosa campanha, os civis irão promover considerada atenção em seu instrumento militar (POSEN, 1984).

Retomando o argumento principal realista, que os Estados irão modificar sua postura de segurança quando confrontados com uma mudança internacional ou frente a novas ameaças (DYSON, 2010). Entende-se que a distribuição de poder e ameaças do ambiente externo são as variáveis chaves e não somente a causa das inovações militares, além do controle civil como o indicador da direção de mudança. Assim, em momentos de crise, os civis irão intervir e fazer prevalecer seus conceitos nas organizações militares. (IRONDELLE, 2003).

Considerando o princípio anterior, os chefes de Estado que contemplam a agressão irão interferir nas organizações militares para se assegurarem que suas forças militares estarão prontas para a batalha. Além disso, a outra causa da intervenção civil nos assuntos militares consiste-se no temor pelos acontecimentos no ambiente internacional, tais como: alianças e a corrida armamentista (POSEN, 1984).

Ainda que não haja ameaça, os civis irão intervir nos assuntos militares enquanto persistirem as lembranças de recentes desastres que resultaram em elevada perda socioeconômica ou política ou quando se encontrarem isolados em um ambiente de alianças (POSEN, 1984).

Além disso, as elites civis também podem interferir nos assuntos de defesa quando os custos de uma campanha militar, promovidos pelos altos investimentos em tecnologia, são suficientemente altos a ponto de enfraquecer o Estado, (POSEN, 1984).

Enfim, entende-se que a inovação militar é uma tentativa de responder aos riscos oferecidos pelo complexo sistema mundial, buscando a redução das incertezas (LAWSON, 2011). E assim, quando a ameaça se apresenta ou a guerra é mais provável, o comportamento da balança de poder tende a ocorrer, e o elemento chave deste comportamento é a grande atenção dada pelos civis nos assuntos militares. Pois o temor a um desastre ou uma derrota coloca os políticos em condição para interferir e mudar não meramente condutas e princípios gerais, como também doutrinas inteiras (POSEN, 1984).

Rynning (2010) aprova o conceito de Posen (1984) e sustenta expectativas nas lideranças civis para se aliarem aos que são capazes de fazer a leitura dos objetivos estratégicos do Estado e transmitir às organizações militares para a elaboração da agenda de mudança doutrinária, que irá depender da proteção institucional a essas novas ideias. Além disso, adiciona-se a necessidade de negociar as mudanças institucionais dentro do ambiente doméstico, e para isso as lideranças civis devem desenvolver habilidades que permitam manter oposição em desvantagem política. O encontro da aliança estratégica mais adequada e tão fiel que elimine as incertezas e possibilite a reforma militar é outra tarefa do estadista.

Pode-se, portanto, avaliar que o realismo neoclássico é diferente de outras variações do realismo por fazer a análise da política externa e não das relações internacionais, abrindo a possibilidade de colaboração de outras abordagens para dar mais consistência à análise das doutrinas militares (RYNNING, 2010).

5.6 Considerações sobre a corrente realista

Portanto, pode-se considerar que a corrente realista de forma isolada não explica a orientação doutrinária dos Estados ao longo das dimensões ofensiva, defensiva e dissuasória, sendo indispensável à integração com outras teorias para viabilizar a observação de outras variáveis que estejam associadas na elaboração das doutrinas militares. Porém, em um contexto de conflito ou ameaça, a abordagem descreve a intervenção civil nos assuntos de defesa, sugerindo-a como ponto de inflexão na mudança de doutrina.

Estados submetidos a graves ameaças tenderão para apresentarem doutrinas ofensivas e contarão com o envolvimento das elites civis nos trabalhos relacionados ao preparo e emprego das Organizações Militares.

A teoria afirma que nações com menos ameaças serão menos belicosas, mas participarão de alianças para reduzir as incertezas, tornar oponentes em aliados, e aumentar seu poder dissuasório a partir da aliança.

Em países que as ameaças não estão presentes provavelmente terão doutrinas defensivas e dissuasórias. Nesse caso, o afastamento das elites civis do processo decisório da defesa e segurança provocará o desequilíbrio das relações civis-militares em favor dos militares. Em geral, em Estados que experimentam longos períodos sem conflitos se espera uma considerada redução organizacional e o que resistir de organização militar receberá missões não tradicionais para desempenhar como tarefas.

A teoria não tem alcance para análise de todos os casos, principalmente quando a variável ameaça não consta no modelo, e, portanto, pode ser combinada com a teoria das organizações e teoria cultural para que seja feita uma melhor análise da orientação doutrinária e estratégica dos documentos de defesa.

5.7 Corrente cultural

A outra abordagem que procura explicar a elaboração da doutrina militar é a corrente cultural. Com uma epistemologia construtivista emerge como uma crítica às abordagens racionalistas, elucidando que as normas e as crenças constituem a identidade do indivíduo ou do grupo (HUNTER, 2001) e que essas variáveis interferem deliberadamente na condução da elaboração da doutrina. As organizações militares são formadas por pessoas que integram a sociedade, que é construída e solidificada por

simbologias e suas interpretações. Impossível separar a cultura da doutrina (SLOAN, 2012).

Kier (1995) argumenta que a escolha das doutrinas é mais bem compreendida de uma perspectiva cultural, e por isso raramente é uma resposta cuidadosamente calculada para o ambiente externo. Os políticos civis têm crenças sobre o papel dos militares na sociedade e são essas crenças que orientam as decisões de como os militares deverão se organizar.

Para Kier (1995) é preciso conhecer a cultura de um ator para que suas escolhas tenham sentido. As preferências das organizações militares são reflexos da cultura organizacional (valores, normas, crenças e conhecimento formal e informal compartilhado) e não somente das necessidades funcionais das organizações (IRONDELLE, 2003).

Para Farrell (2002), as normas são crenças enraizadas e reproduzidas por meio da prática social, regulando a ação pela definição do que é apropriado para a norma social e o que é efetivo de acordo com a ciência, assim, quando a ideia se transforma em norma, também tende a ser tornar ação. As normas internacionais dão legitimidade à prática institucional do país e permite que os outros Estados reconheçam o significado desse comportamento institucional.

Mas Kier (1995) assegura que os civis estão mais preocupados com a distribuição interna de poder do que levar em consideração os incentivos internacionais, podendo afetar o desenvolvimento das doutrinas quando, por meio da deliberação, os civis resolverem constranger, de alguma forma, a organização militar. Ainda que seja o contrário, as organizações militares não dão preferência a doutrinas ofensivas, pois o que ocorre é que são coagidas pela cultura de restrições promovida pelos políticos.

Assim, é coerente destacar que Kier (1995) pesquisou a origem dos fatores que influenciam na doutrina, e a encontrou dentro do próprio Estado, enquanto que Farrell (2002) e outros pesquisadores culturalistas também vêm encontrando indícios de que algumas normas que são institucionalizadas na estrutura e prática organizacional militar são originadas de fora do Estado (FARRELL, 2002).

As restrições, apresentadas pela teoria de Kier (1995), impostas pelas decisões políticas, não determinam as escolhas entre defensiva e ofensiva, mas sim a forma como a cultura organizacional militar irá responder a essas limitações. Farrell (2008), também reconhece que a política constrange e a cultura militar interpreta esse constrangimento

na elaboração da doutrina, e assim a variável dependente sofre a mediação da cultura organizacional (KIER, 1995).

Por isso, Kier (1995) propõe estudar o papel das forças armadas dentro Estado, ou pelo menos, o que os civis acreditam que deva ter, pois a balança de poder no ambiente doméstico pode afetar a elaboração da doutrina, caso seja percebido, pelos civis, um fortalecimento da casta militar, que é visto como ameaça pelas elites civis. Em alguns Estados é percebida uma redução das organizações militares em recursos, influência e estatura pelo temor a um possível golpe de estado (PION-BERLIN, 2001).

A ideia de Kier (1995) é argumentar que o número de subculturas afeta a função de causa da cultura da política militar. Se existem subculturas concorrentes serão como ideologias que desempenham papel direto e visível na determinação da política militar. Com apenas uma subcultura político-militar será como senso comum, livre de obter consenso com outra subcultura. Avant (1993) compartilha, reconhecendo que a ausência de divisão entre as lideranças civis reduz as oportunidades de desenvolvimento de doutrinas desalinhadas com as preferências civis.

Kier (1995) não acolhe a proposição das respostas e preferências doutrinárias pelo Estado em resposta a imposições do sistema internacional, argumentando que, raramente os civis irão intervir diretamente na escolha entre uma ou outra orientação, mesmo sob ameaça internacional.

De acordo com a lógica funcional, doutrinas ofensivas garantem prestígio, autonomia e certeza, levando os militares a optarem por essa orientação. Mas as doutrinas defensivas também podem reduzir a necessidade de improviso e receberem menos influência dos civis. Os civis, especialmente de escritórios estrangeiros, podem interferir no planejamento militar, caso as operações incluam ataques ofensivos e invasão em território de país vizinho (KIER, 1995), para administração de serviços públicos dos países que tiveram o poder político neutralizado.

Assim, na ótica da abordagem cultural define-se que a análise funcional e estrutural não explica adequadamente escolhas entre doutrinas, é preciso conhecer a subcultura político-militar dos civis e a organização cultural dos militares. A estrutura do sistema internacional não dita à orientação doutrinária, e as preferências políticas de certos setores da sociedade devem ser consideradas, pois limitam as opções de doutrina, e, além disso, deve-se reconhecer que a responsabilidade pela escolha doutrinária pertence aos militares (KIER, 1995).

O interesse em apresentar explicações, por meio da abordagem construtivista, para as inovações em assuntos militares avançou com as pesquisas de Farrell (2010). Ele argumenta que os padrões culturais no contexto da inovação militar fundamentalmente modelou a reação das organizações militares (GRISSOM, 2006). Farrell (2010), em suas análises, sugere que a cultura pode impactar nas inovações militares, mas entendendo que essa variável não é uma insuperável barreira para a mudança (HUNTER, 2001) como reconhecem os racionalistas.

Adamsky (2010) argumenta que somente a cultura não seria suficiente para promover a inovação, mas sim a sua interação com a estrutura e a tecnologia, apontando não somente os fatores culturais como também os fatores cognitivos que afetam a variável resposta, em outras palavras, a inovação também iria variar conforme a percepção dos formuladores da doutrina militar.

Por outro lado, Farrell (2002) orienta sua teoria por três caminhos, entendendo que por meio da transformação os líderes da organização buscam institucionalizar as mudanças pela transformação da cultura militar para um constante mudar e inovar, com o propósito de assegurar a internalização do processo de mudança na burocracia (WINTER, 2009), e que por meio dos choques externos que podem remodelar a cultura, assegurando um campo fértil para a inovação, e que por meio do contato entre as diferentes organizações militares beneficia a troca de informações levando-as a emulação uma com a outra (GRISSOM, 2006).

De acordo com essas definições, as mudanças podem ser determinadas pela dimensão de seu caráter. A inovação militar é entendida como uma institucionalização de uma nova doutrina, uma nova estrutura organizacional ou uma nova tecnologia. A inovação pode ser revolucionária, ou seja, ocorrer uma quebra de paradigmas e mudar rapidamente, mas também pode ser evolucionária, ou seja, ocorrer cadenciadamente como na maioria dos casos (FARRELL, 2010).

A inovação evolucionária se apresenta conforme as mudanças de ambiente forem aparecendo e na medida em que o desempenho for diminuindo, assim, as organizações percebem a necessidade de se adaptarem de forma contínua, resultando em uma mudança significativa com o passar do tempo (FARRELL, 2010). A adaptação envolve ajustes doutrinários se distinguindo como mudanças de menor dimensão.

Outra forma de mudança de menor proporção apontada por Farrell é a emulação, conceito dado pela importação de ideias e equipamentos empregados em batalhas por outras organizações militares (FARRELL e TERRIFF, 2002).

Contudo, as formas de mudança delineadas por Farrell e Terriff (2002) sugerem que as inovações sejam analisadas pelo ponto de vista das razões pela mudança, pelos impedimentos e facilidades por essa mudança, nas dimensões da cultura da política e da tecnologia.

5.8 Considerações sobre a corrente cultural

Em face do apresentado, encontram-se evidências teóricas que a abordagem cultural sinaliza parcialmente alguma possibilidade da análise do pensamento das doutrinas militares de países de menor capacidade que as atuais potências militares, assegurando boas possibilidades no estudo das doutrinas de Estados em condições de menor possibilidade de ameaça e à margem de qualquer aliança de defesa significativa.

A corrente cultural defende, principalmente, que as organizações militares se ajustam de acordo com os constrangimentos submetidos pelas elites políticas internas, deixando de considerar outros fatores externos que poderiam também impactar na orientação doutrinária de defesa.

Para Kier (1993) não são os civis que elaboram as doutrinas, mas os militares que são os responsáveis e com uma cultura militar que interpreta os constrangimentos e os transforma em doutrina, esta podendo ser defensiva ou ofensiva.

A abordagem cultural também não tem alcance pleno para generalizar o conceito para todos os Estados, em que pese sua utilidade para justificar as doutrinas de vários países que se caracterizam por definir missões não tradicionais para as suas forças armadas, claudica em deixar de reconhecer que as fronteiras, as alianças e as ameaças não seriam variáveis externas significativas para a orientação doutrinária e estratégica.

Entretanto, esta pesquisa revelou que no processo de difusão das políticas de defesa tanto a questão de proximidade de fronteiras como as alianças estavam positivamente correlacionadas com fenômeno e no próximo capítulo será testado se essas variáveis também estão associadas às escolhas doutrinárias e estratégias dos Estados.

5.9 Considerações finais sobre as correntes teóricas

Foi apresentado anteriormente que a análise da elaboração e evolução das doutrinas de defesa tem pouco menos de 30 anos, portanto, bastante recente, porém, por outras razões, se desdobrou em algumas correntes de distintas epistemologias. No entanto,

foram verificadas algumas possibilidades e limitações que as abordagens podem oferecer para a análise da formação e evolução das doutrinas militares.

Inicialmente, cabe ressaltar que ampla parte da literatura, que trata do assunto, canaliza todas as atenções para as doutrinas de grandes potências, deixando um *gap* nos estudos de doutrinas militares de médias potências. O que não surpreende, pois há um extenso material disponível para explorar as experiências que essas grandes potências tiveram em épocas passadas e no momento atual.

Depreende-se, então, que o estudo da política declaratória de defesa, por meio de outra abordagem, terá médio alcance, combinar as teorias seria mais adequado, admitindo a inserção de inúmeras variáveis internas e externas para explicar o modelo.

Assim, a abordagem organizacional para médias potências não pode fazer a previsão da doutrina com base no pressuposto da redução de incertezas, que resulta na preferência por doutrinas ofensivas, mas pode explicar o conservantismo e suas consequências para a inovação, bem como o aumento das atribuições não tradicionais. Além disso, os estruturalistas podem prestar contribuições significativas para a compreensão do comportamento de grandes organizações internacionais com a OTAN.

A abordagem realista apresenta amplas possibilidades de fatores explicativos, uma vez que alguns Estados se reúnem em alianças de defesa, justificando a manutenção das forças armadas com uma postura menos defensiva, mas nem tão ofensiva.

A abordagem cultural também oferece boas possibilidades em variáveis para compor um modelo que seja adequado para explicar a elaboração das doutrinas, ainda que a cultura da organização militar exerça forte influência nos seus membros, e que conceitos tradicionais foram solidificados por questões históricas, ficando enraizados na cultura militar.

O modelo de Kier (1995), apresenta a cultura como variável interveniente, entretanto nesta pesquisa a cultura poderia figurar como variável independente, tendo uma associação com a doutrina militar. Entretanto não se verifica formas de medi-la e, portanto, não será possível confirmar, por métodos estatísticos, a teoria de Kier (1995).

Para o caso da maioria dos Estados a inovação no setor de defesa é lenta, pois não recebe os estímulos internacionais e quando recebe estímulos domésticos são para apresentar um desempenho em outras missões não tradicionais de defesa, que por consequência contribuem para reduzir a eficiência de combate dessas organizações, que passam a priorizar o treinamento nessas variadas atividades em paralelo.

As organizações militares de Estados que não são potências, em razão de sua história, passam a ter um viés de emprego mais voltado para resolução de crises internas do que para a sua verdadeira natureza para o qual são destinadas.

Em razão da pouca participação em operações de combate, e em algumas que tenha participado sob a dependência de uma grande potência, grande parte das nações são naturalmente limitadas em desenvolver doutrinas por meio das lições aprendidas em campo de batalha (Bjerga e Haaland, 2010), em função dessa condição, sofrem influência demasiada das doutrinas de grandes potências.

Resende Santos (2007) argumenta que a emulação militar seria um dos artifícios usados pelos Estados para inovarem suas estruturas de defesa, adaptando, para isso, as doutrinas militares de outros países, que foram bem sucedidas em campo de batalha, em suas estruturas de defesa.

Além disso, a dependência de aliados e instituições internacionais pode também impedir quaisquer tentativas de desenvolvimento de uma doutrina própria, resultando no isomorfismo organizacional (Bjerga e Haaland, 2010).

Ainda que seja viável considerar que determinado Estado tenho declarado em sua política de defesa uma postura ofensiva, pode ser contraditório, por não dispor de meios militares suficientes e necessários para realizar uma campanha de tal magnitude.

Portanto, considerando as três abordagens teóricas e o método de investigação selecionado, será razoável trabalhar somente com a corrente organizacional e a realista neoclássica nessa pesquisa.

CAPÍTULO 6

A ORIENTAÇÃO DOUTRINÁRIA DOS DOCUMENTOS DE DEFESA

6.1 As duas dimensões doutrinárias dos livros brancos

Da análise das perspectivas teóricas apresentadas no capítulo anterior, pode ser compreendido que as nações optam por doutrinas de defesa por razões diversas, sejam domésticas ou externas. Para Kier (1991), essas escolhas surgem do ambiente das organizações, isto é, a doutrina de defesa se modela pelas soluções dadas pela cultura organizacional da defesa, aos constrangimentos propostos pelas instituições democráticas que as controlam, ou por sua autopreservação como organização burocrática de acordo com Posen (1984).

Esses conceitos podem ser verdadeiros para muitos casos, no entanto, do ponto de vista neoclássico, as decisões que serão tomadas da análise e do constrangimento provocados pelo ambiente internacional poderão ser impactadas por fatores domésticos.

Nesse capítulo não se pretende estudar os fatores que levaram os países por suas escolhas doutrinárias, mas sim de indicar quais escolhas fizeram, seja por uma postura mais ativa ou mais passiva e por quais razões. De imediato, pode ser considerado que, a exceção dos Estados Unidos da América, todos os países do mundo, que apresentaram seus documentos de defesa, declararam que suas forças armadas são próprias para a defesa da soberania nacional, não tendo outra finalidade que não seja da manutenção da existência de sua nação.

Isto pode ser verdade até certo ponto, pois, no momento em que os países se unem em alianças de defesa, amplia-se o compromisso de suas forças armadas e, então, as organizações militares e instituições de governo perdem o controle de suas políticas pela coerção exercida pela nova agência internacional.

No terceiro capítulo foi verificada a influência da Organização do Tratado do Atlântico Norte na difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa, sendo encontrados pelos testes estatísticos indícios de que sua participação nesse processo foi significante.

Na leitura feita nos livros brancos de defesa, de vinte seis países membros da OTAN, verificou-se que inúmeros conceitos definidos são similares ou exatamente iguais. Eis alguns princípios abordados pelo livro branco alemão: 1) necessidade das forças

armadas terem elasticidade para emprego em amplo espectro; 2) preparação para ações preventivas, ou seja, ação militar antes do início da crise; 3) necessidade de cooperação militar entre as nações para combater e prevenir as novas ameaças, tais como, terrorismo e crime organizado, os quais também constam nos documentos de França, Inglaterra, Polônia e nos dos demais membros.

Os documentos de defesa dos países da OTAN destacam a necessidade de reformas, para que as forças armadas reúnam condições de responder às novas ameaças. Além disso, convocam a cooperação de outros Estados para a luta ou prevenção, principalmente, contra o terror. Esses documentos também enfatizam a importância da não proliferação de armas de destruição em massa pelo mundo.

Os militares são preparados para atuarem em situações adversas, sendo adequado o emprego de força militar contra terrorismo, calamidades, pirataria marítima e outras situações complexas que representam riscos e ameaças para o ambiente internacional. A ação da força militar com esse fim é atual e mais ativa. Considerando os argumentos de Strachan (2013), de que a esse tipo de guerra não é regular, os oponentes sempre irão explorar as fraquezas dos adversários, e por isso, o terror não é novidade no mundo, é uma adaptação na forma de lutar.

Empregar os militares em tarefas do tipo polícia seria menos adequado, entretanto, a falta de uma estrutura interna, das nações, para afrontar os ilícitos internacionais faz com que a tarefa seja definida para os militares.

Esses não são conceitos exclusivos dos países membros da OTAN, até mesmo pela influência exercida fora da aliança. Seria natural verificar os princípios da OTAN em outros documentos de defesa para além do Atlântico Norte. No entanto, ao examinar outras 26 publicações, dos demais países que não são membros da OTAN, foi possível observar alguns princípios que os documentos de defesa de países membros abordaram com menor ênfase.

O livro branco do Camboja registra profunda preocupação social, definindo como atribuição das estruturas de defesa a necessidade de cooperação com a política de redução da pobreza, usando, para isso, recursos e capacidades militares, além de impor às forças armadas a participação no desenvolvimento econômico, com a construção e reparo de estradas e sistemas de irrigação.

Na África do Sul, o livro branco de defesa envolve o setor de defesa, junto com outras agências do Estado, na luta contra os caçadores de rinocerontes. A China também estabelece em seu documento inúmeras atribuições, e, dentre elas a participação das

forças armadas na conservação do meio ambiente e na construção de infraestrutura econômica e social.

Outros países como: Brasil, Mongólia, Vietnã, Peru, Equador, Honduras, Paraguai e Índia também relacionam tarefas menos tradicionais, ligadas ao desenvolvimento social e econômico, para emprego de forças armadas, com fim de assegurar a estabilidade social e econômica e prevenir o surgimento de crises internas.

Em geral, esses documentos também definem missões tradicionais para as suas forças armadas, mas nota-se uma visão ortodoxa para emprego de tropa, ou seja, a publicação oficial de defesa do Estado, quando define para quais objetivos militares as estruturas de defesa deverão estar orientadas. Nesse caso, pouco se prioriza o emprego de tropa no combate ao terror, aos crimes transnacionais e outras novas ameaças, evidenciando uma postura mais passiva. Os livros dos países que não são membros da OTAN, em geral, apresentam sua estrutura de defesa modelada para emprego em conflitos conhecidos por convencionais, os quais esses mesmos Estados admitem ser uma possibilidade remota.

Portanto, é de se considerar que, em se tratando de documentos de defesa, existem duas orientações doutrinárias distintas, uma capitaneada por membros da OTAN, que usa conceitos sobre segurança, cooperação e emprego de tropa em força combinada multinacional para tarefas tradicionais, tais como: combate ao terrorismo, aos crimes transnacionais, aos ataques cibernéticos, e apoio em calamidades. E uma segunda postura edificada por princípios convencionais de emprego de tropa em conflitos regulares, missões de paz e com a atribuição de tarefas não tradicionais para as organizações militares, canalizando a estrutura de defesa para o auxílio ao desenvolvimento econômico e social, tais como: na construção de estradas, construção de escolas, construção de templos e outras assistências definidas como encargo das forças armadas.

6.2 Método de pesquisa

Será utilizada uma abordagem quantitativa para análise dos livros brancos e outros documentos de defesa, com auxilio de programa de informática específico para codificação de palavras, que, supostamente, predeterminam o posicionamento da política de defesa de cada país.

Como técnica empregada pretende-se extrair dos livros brancos palavras que contenham informações sobre as dimensões das distintas políticas de defesa. Os dados que estão sendo tratados, na verdade, estarão na forma de frequência de palavras em inglês, para o

cálculo dos valores estimados do posicionamento doutrinário dos livros brancos e outros documentos de defesa.

Será adaptada a técnica implementada por Benoit e Laver (2007) que realizaram a análise de textos políticos, com auxílio de programa de computador, tendo previamente textos de referência com as dimensões esquerda e direita medidas, com vistas a comparar e estimar a dimensão de outros textos políticos que seriam referenciados.

Inicialmente, Laver e Garry (2000) tiveram êxito para estimar o posicionamento político econômico e social, da esquerda e da direita, nos manifestos partidários da Inglaterra e da Irlanda, usando a técnica de análise de texto digitalizado, essencialmente para contar a frequência de palavras.

Em outras palavras, Laver e Garry (2000) e Benoit e Laver (2007) criaram uma escala de palavras quantificadas para cada categoria, seja da esquerda ou da direita, ou melhor, a probabilidade de uma determinada palavra aparecer em um texto de esquerda poderia ser maior ou menor que a probabilidade dessa mesma palavra aparecer em um da direita, e por isso, conforme a frequência desse tipo palavra o programa criaria uma estimativa para o texto em forma de valor numérico, que representaria o posicionamento político desse documento.

A técnica não se prende à tradicional análise de conteúdo textual, que trabalha documentos pela leitura e interpretação do seu significado, e dessa forma, extrai o posicionamento político dos autores, e com essas informações o pesquisador codifica os dados e os trata em um programa de computador.

A técnica, que será usada, calcula a frequência das palavras de cada texto e estima a sua dimensão quando comparada com a frequência de palavras de textos base, ou textos referência. Esta metodologia não permite ao pesquisador a interpretação do sentido ou significado da palavra escrita nos textos, ou seja, a mesma palavra pode aparecer em documentos de defesa de distintas orientações doutrinárias ou dimensões, e com sentidos diferentes ou iguais, ou o sentido que o pesquisador interpretar, caso assim fosse feito. Portanto, esse método selecionado diminui possíveis vieses de pesquisa pela exclusão do julgamento pessoal do observador, caso este se obrigasse a realizar a interpretação de qualquer desses documentos.

6.3 Operacionalização e preparação dos documentos

Dos 77 documentos, foi possível trabalhar com uma considerada amostra de 71 livros brancos e outros documentos de defesa. Isso se deve ao fato de não ter sido possível

converter todos do formato *Portable Document Format* (PDF) para um formato editável, de texto sem formatação específica, o qual é requisito para importação ao programa que fará a análise da frequência das palavras.

Além de serem convertidos para o formato não especificado de texto (TXT), os documentos que foram elaborados em outros idiomas, foram traduzidos para inglês, também com uso de *software livre*, para que fosse conservada a mesma codificação para cada um dos livros brancos e outros documentos de defesa.

O aplicativo usado para calcular a frequência das palavras da amostra foi o JFREQ-0.5.4, descarregado gratuitamente da página eletrônica http://ufpr.dl.sourceforge.net. Os textos em formato TXT, foram codificados em UTF-8 e adicionados no campo *Documents*, todos em inglês. Também existe a opção de evitar o processamento de números e valores em moeda o qual foi devidamente selecionado, com vistas a se obter um melhor tratamento dos dados.

Feito o processamento dos documentos, o programa JFREQ gerou um arquivo *data.csv*. É possível realizar o tratamento desses dados utilizando o programa EXCEL e, portanto, foi observado uma incontável quantidade de palavras com média de frequência inferior a 1, isto é, palavras que não aparecem pelo menos uma vez em cada documento. Desta forma, ficou definido que nessa pesquisa se trabalharia somente com termos que foram apresentados pelo menos uma vez em média em cada documento da amostra de países. Portanto, as palavras que não apareceram pelo menos 71 vezes no total da amostra, foram excluídas.

Um total de 13.461 palavras foram excluídas, por duas razões: o método empregado usa cálculo de frequência de palavras para enquadrar a dimensão de cada texto, então ficou definido não considerar palavras que não tem significância quanto a frequência, ou melhor, palavras que tiveram média menor que um. O segundo motivo é referente a limitação técnica do programa. Os dados brutos ao serem processados pelo software estatístico foram rejeitados pelo excesso de informações em colunas, exigindo que o pesquisador adotasse alguma medida para reduzir o total de 16.382 palavras, pois para cada palavra o programa criou uma coluna, e o terceiro motivo é que durante as conversões de formato e traduções, algumas palavras se separaram e outras se juntaram, formando vocábulos inexistentes, que tiveram de ser excluídos durante o processo de tratamento de dados. Posteriormente será explicado o emprego do software estatístico que realizou a análise desses dados.

6.4 Seleção dos documentos de defesa referência

A seleção dos documentos, que foram referências das dimensões tratadas nesse capítulo, talvez tenha sido uma das situações que tenha envolvido o julgamento do pesquisador, entretanto, com vistas a mitigar o viés de pesquisa e proporcionar um adequado afastamento entre objeto e observador, foi arbitrado que inicialmente deveria ser levantado quais palavras se apresentariam com maior frequência em uma e outra dimensão.

Para se conhecer as palavras que possuem maior frequência foi utilizado o processo gráfico de nuvens de palavras e de matrizes de frequências dos termos. Aleatoriamente foram escolhidas duas amostras, cinco publicações de países membros da OTAN e outras cinco publicações oficiais de defesa de países que não são membros da Aliança.

A matriz, apresentada na tabela nº 5, auxiliou na observação da frequência desses mesmos termos no universo de todos os documentos de defesa da amostra considerada.

O gráfico nº 11, de nuvens de palavras, auxilia na visualização dos termos com maior frequência nos documentos. As nuvens de palavras foram geradas em *Tagul Word Cloud Art*[9] por acesso livre ao sistema de criação de arte, disponível naquela página eletrônica. Pode ser observada, nos gráficos de nuvens de palavras, a frequência conforme o tamanho, quanto maior a grandeza, mais a palavra é repetida no texto e maiores são as probabilidades do termo estar associado a uma determinada dimensão.

Tabela nº 5 - lista das 20 palavras com maior frequência na amostra de 71 documentos de defesa.

Membros da OTAN		Países não membros da OTAN	
1º. Security	11º. Alliance	1º. Defence	11º. Human
2º. International	12º. Treaty	2º. National	12º. Social
3º. Cooperation	13º. Risks	3º. Forces	13º. Civil
4º. Capabilities	14º. Conflicts	4º. Development	14º. Territory
5º. Threats	15º. Risk	5º. Control	15º. Building
6º. Nato	16º. Prevention	6º. Law	16º. Assistance
7º. Conflict	17º. Attack	7º. Peace	17º. Developing
8º. Stability	18º. Partners	8º. Political	18º. Policies
9º. Threat	19º. Prevent	9º. Regional	19º. Agencies
10º. Terrorism	20º. Allies	10º. Education	20º. Reform

Fonte: dados retirados das publicações de defesa de 71 países

[9] Disponível on line em https://tagul.com

Gráfico nº 11- Nuvens de palavras dos livros brancos e outros documentos de defesa

Países fora da aliança

Países membros da OTAN

Poland
Security
National
State
Well
Forces
Military
Public
Defence
Crisis
Laws
Polish
European
Internal
Police
Entities
International
Economy
Situation
Ensuring
Figure
Social
Threats
Service
Activities
Objectives
Nato
Order
Armed
Act
Strategic
Control
Political
Decision
Main
Years
States
Journal
Policy
Issues
Council
Role
Need
Year
Foreign
Union
Area
Two
Citizens
Support
Case
Local
Rules
Inter
Financial
Legal
Gas
New
Health
Important
Conditions
Energy
Republic
Resources
Population
Infrastructure
Interests
Operational
Institutions
Global
Civil
Tasks
Strategy
Regard
Changes
Actions
Countries
Europe
Development
Relations
Minister
Protection
System
Field
Potential
Environment
Government
Process
Cooperation
Data
Use
Particular
Country
Amended
Needs
Dated
Information
Energy
Republic
Economic
Control
Strategic
Armed
Act
Law
Nato
Order
Activity

Com o auxílio das nuvens de palavras pôde ser constatado que as publicações de defesa realmente possuem dimensões distintas. A palavra *defence* tem maior frequência em documentos de origem de países que não são membros da OTAN, evidenciando um posicionamento mais conservador do emprego do poder militar, e a palavra *security* com maior frequência nos documentos dos países membros da OTAN, evidenciando uma abordagem mais atual na apresentação da política de defesa. Entretanto, destacaram-se vinte palavras com maior frequência em todos os 71 textos analisados, conforme tabela nº 5.

Para gerar essa lista, foi realizada uma limpeza nos dados, ou seja, procedeu-se a exclusão de artigos, pronomes, preposições, advérbios e outras palavras de conexão que haviam sido considerados no aplicativo JFREQ quando calculadas as frequências em todos os textos.

Portanto, elementos de ligação, palavras de transição tais como: *the; of; and; to; in; a; for; as; with; on; that; by; will; it; this; or; an,* que são responsáveis pela coesão da oração, visando estabelecer relações de sentido no texto, foram excluídas somente da tabela nº 5, no entanto foram mantidas na análise final do cálculo gerado pelo *Wordscore*, que será abordado mais adiante neste capítulo.

É interessante recordar que o achado das duas dimensões dos documentos de defesa foi obtido no quarto capítulo, quando se realizou uma análise do conteúdo de uma amostra simples e aleatória desses documentos. Seguiu-se ao próximo passo, que seria a seleção dos documentos de defesa base para cada uma dessas dimensões.

Foi utilizado o seguinte critério: o documento que tiver a maior média de frequência, dessas 20 palavras (tabela nº5), mais citadas em todas as 71 publicações de defesa, da amostra, em sua dimensão (membro da OTAN ou não membro da OTAN), seria escolhida como referência (texto base) para os demais documentos. Ou seja, o total de citações desses 20 termos, em cada documento, dividido por 20. Tendo somente uma ressalva: para o caso dos países não componentes da aliança, não foi concebido como referência os livros de países que possuem recentes laços históricos com membros influentes da organização, tais como Japão, África do Sul, Austrália e Nova Zelândia.

Seguindo o critério, foram obtidos os seguintes resultados: para países membros da OTAN, que devem orientar a dimensão "ATIVA", a frequência de palavras que classifica essa dimensão pontuou o livro do Japão com uma média de 216, 5 pontos em primeiro, o da Polônia com uma média de 151,45 veio em segundo lugar, portanto, considerando que o Japão não é membro da OTAN, foi selecionado o documento

polonês por ser o maior em média dentro da dimensão considerada. Para uma melhor compreensão, a tabela nº 6 relaciona os oito documentos com maior média de frequência das palavras mais citadas em cinco documentos de membros da OTAN que foram selecionados aleatoriamente.

Tabela nº 6 – Relação de maior média de frequência das palavras mais citadas por membros da OTAN

	Japão	**Polônia**	África do Sul	Espanha	Finlândia	EUA	França	Coréia do Sul
security	1273	1645	674	593	485	352	483	379
international	660	248	280	237	261	259	106	167
cooperation	781	177	78	62	322	97	53	208
capabilities	473	79	419	162	96	125	92	81
threats	93	261	198	14	44	81	99	91
Nato	110	100	1	189	35	19	30	7
conflict	43	31	287	85	0	53	21	8
stability	122	39	75	140	31	31	17	33
threat	69	72	120	45	26	20	44	38
terrorism	68	52	8	7	19	24	24	14
alliance	108	34	3	285	9	4	32	77
treaty	102	48	17	176	55	8	22	28
risks	34	32	49	52	9	24	91	0
conflicts	31	56	42	61	0	22	14	5
risk	19	41	133	22	8	29	43	4
prevention	50	32	26	46	21	8	36	33
attack	187	27	20	38	18	31	21	73
partners	27	22	39	47	17	130	52	2
prevent	54	18	27	39	11	50	9	41
allies	26	15	3	97	10	94	38	8
Média	216,5	**151,45**	124,95	119,85	73,85	73,05	66,35	64,85

Fonte: dados retirados das publicações de defesa dos países considerados

No caso dos países que não são membros da OTAN, a maior média considerada foi da publicação da África do Sul com uma média de 381,05 pontos, seguido pelo livro branco do Japão com uma média de 184,75 pontos, da Polônia com uma média de 144,85 pontos, da Espanha com uma média de 143,8 pontos e da Argentina com uma média de 141,45 pontos. Portanto, de acordo com os critérios definidos, o livro branco de Defesa Argentino foi selecionado para ser a referência da dimensão de países que não fazem parte da OTAN e possuem uma postura mais "PASSIVA". Para uma melhor compreensão, a tabela nº 7 relaciona os oito documentos com maior média de

frequência das palavras mais citadas em cinco documentos de não membros da OTAN, que foram selecionados aleatoriamente.

Tabela nº 7 - Relação de maior média de frequência das palavras mais citadas por não membros da OTAN

	África do Sul	Japão	Polônia	Espanha	**Argentina**	Paraguai	Canadá	Chile
defence	4295	112	369	997	170	363	1434	48
national	660	606	953	142	632	939	167	848
forces	398	814	255	690	523	313	179	329
development	534	434	277	102	298	208	184	243
control	276	193	187	137	134	89	165	144
law	117	108	85	63	205	123	9	141
peace	205	280	16	187	93	82	7	125
political	122	64	168	133	99	83	0	79
regional	144	139	37	32	85	22	3	27
education	277	103	109	17	65	45	9	30
human	121	90	36	110	130	76	241	52
social	76	32	166	54	51	115	18	68
civil	132	62	74	26	96	42	10	39
territory	36	42	63	51	21	48	7	129
building	27	121	21	25	15	13	4	17
assistance	63	141	12	49	38	12	28	16
developing	53	79	39	28	36	11	12	24
policies	34	124	9	19	43	38	21	43
agencies	27	59	11	5	68	16	32	39
reform	24	92	10	9	27	0	0	7
Média	381,05	184,75	144,85	143,8	**141,45**	131,9	126,5	122,4

Fonte: dados retirados das publicações de defesa dos países considerados

6.5 Referenciando os Documentos de Defesa com o uso do *Wordscore*

O *Wordscore* é aplicativo criado para prever posições de conceitos, princípios ou ideologias por meio do uso de frequência de palavras. O Programa usa textos de referência para criar uma quantificação padrão para cada dimensão, tornando-se base para os demais documentos. Nessa pesquisa, foi necessário o uso do software livre R[10] e JFREQ, o primeiro é o ambiente operacional onde o aplicativo Wordscore[11] funciona e o segundo é um aplicativo que calcula as frequências como já explicado anteriormente.

[10] Software livre obtido gratuitamente na página eletrônica https://www.r-project.org/
[11] Software livre obtido gratuitamente em http://www.tcd.ie/Political_Science/wordscores/

O *Wordscore* solicita uma estimativa de posicionamento de cada um dos dois textos referência para uma e outra dimensão que se tornam bases para os posicionamentos dos demais textos. Essa estimativa de posicionamento foi obtida exatamente no processo que foi realizado no subitem anterior (6.4), pois é necessário que saiba antecipadamente qual documento irá representar em melhor condição a dimensão ATIVA e a dimensão PASSIVA.

Para cada texto é elaborada uma matriz da frequência relativa de cada palavra e calculada uma probabilidade dessa palavra aparecer nos textos referência de dada dimensão.

Considerando o livro branco da Polônia como referência, nota-se que a palavra *Security* é usada 1645 vezes em um texto de 121.009 palavras e no livro branco da Argentina a mesma palavra é empregada 217 vezes em um texto de 93.241 palavras, tem-se, portanto como verdade que o vocábulo terá uma probabilidade de 0,85 de ser lido no livro da Polônia e de 0,15 de ser lido no livro Argentino, ou melhor:

$P = Fr \div \sum Fr$; onde *P* é probabilidade, e *Fr* é a frequência relativa da palavra.

Onde o cálculo de probabilidade da palavra para o documento da Polônia é o seguinte:

$$\mathrm{P} = \frac{1645}{121009} \div \left(\frac{1645}{121009} + \frac{217}{93241}\right) = 0{,}85; e$$

para o documento da Argentina:

$$\mathrm{P} = \frac{217}{93241} \div \left(\frac{1645}{121009} + \frac{217}{93241}\right) = 0{,}15$$

O *Wordscore* realiza essa tarefa para cada uma das palavras dos textos que são tidos como base. No entanto, para atribuir um valor para esse vocábulo é necessário que o operador atribua valores para as dimensões que estão sendo investigadas. Para esse exemplo, foi atribuído o valor estimado +1,0 para o livro branco da Polônia e para o da Argentina foi dado o valor estimado -1,0. Logo o valor final (V) que o termo *security* receberá pela programação será de:

$$V = 0{,}85(+1{,}0) + 0{,}15(-1{,}0) = +0{,}7$$

O Wordscore irá realizar a tarefa de calcular esses valores para todas as palavras dos livros brancos da Polônia e da Argentina para depois proceder na analise dos demais 69 documentos que serão referenciados.

Inicialmente foi computada a frequência relativa para cada palavra, dos demais 69 livros, e isso é feito pela divisão da frequência da palavra pelo número total de palavras do texto, ou seja: $Fr = pn \div \sum p$; onde *Fr* é frequência relativa e *pn* é o número de vezes que a palavra é citada no texto e p são as palavras do texto e $\sum p$ o total de palavras do texto.

Depois que for encontrado o valor (V) da palavra para as dadas dimensões e tendo a frequência relativa, o valor final (Vr) para essa palavra no texto a ser referenciado será o produto desses dois valores, e o valor estimado (Ve) para o texto a ser referenciado será o somatório desse valor apresentado para cada palavra possível de ser calculada no texto a ser referenciado, ou seja:

$$Vr = V * Fr$$

e

$$Ve = \sum(Fr * Vr)$$

As palavras possíveis de serem calculadas são as que constam no texto referência, ou seja, no caso o da Polônia e o da Argentina. As palavras que constam nos textos que serão referenciados, mas que não estão incluídas nos textos base são excluídas do cálculo pelo *Wordscore*.

Segundo Laver e Benoit (2002), textos diferentes empregam palavras iguais, e palavras comuns a todos os textos, como preposições e pronomes, por exemplo, tendendo a trazer o valor estimado do texto para o centro e por isso os valores que são encontrados nos textos, que são referenciados, comumente são agrupados em torno da média, que neste caso de pesquisa será zero. O *Wordscore* tentará solucionar o problema, apresentado um valor ajustado, ou seja, tornando os valores brutos dos textos proporcionais à pontuação dos textos de referência, com vistas a fornecer uma dispersão razoável do centro da média.

No caso, verifica-se a necessidade de considerar a dispersão dos 69 livros brancos de defesa do centro da média, tendo em vista que serão usados valores estimados (1,-1) para os livros brancos da Polônia e da Argentina. Logo os textos que possuírem valores

positivos no centro da média serão incluídos na dimensão ATIVA, mas sob a influência da dimensão PASSIVA. Os textos que apresentarem valores positivos bem afastados da média serão incluídos na dimensão ATIVA sem influência da dimensão PASSIVA. O contrário será adotado para valores negativos, próximos e afastados do centro.

Tabela nº 8 - Exemplo de cálculo de valor para textos realizado pelo *Wordscore*

Palavra	Contagem de Palavras			Probabilidade de observar no livro referência a palavra (p)		Valor (V)= (P1.(Ve R1 = 1) + P2.(Ve R2 = -1))	Texto a ser referenciado		
	Livro de Referência 1 (R1)	Livro Referência 2 (R2)	Livro a ser referenciado (R.)	Probabilida 1 (P1) = FrR1/ (FrR1 + FrR2)	Probabilidade 2 (P2) = FrR2/(FrR1 + FrR2)		Fr = (R/TP)	Ve = Fr*V	Vc = Fr*(V-Ve)²
A	0	43	4	0,00	1,00	-1,00	0,004	-0,00400	0,00190
B	0	77	5	0,00	1,00	-1,00	0,005	-0,00500	0,00240
C	0	10	34	0,00	1,00	-1,00	0,034	-0,03400	0,01650
D	4	80	46	0,05	0,95	-0,90	0,046	-0,04140	0,01630
E	67	245	200	0,21	0,79	-0,58	0,200	-0,11600	0,01520
F	45	350	250	0,11	0,89	-0,78	0,250	-0,19500	0,05660
G	32	100	108	0,24	0,76	-0,52	0,108	-0,05616	0,00500
H	90	40	320	0,69	0,31	0,38	0,320	0,12160	0,14980
I	154	40	23	0,79	0,21	0,58	0,023	0,01334	0,01800
J	345	12	10	0,97	0,03	0,94	0,010	0,00940	0,01550
L	65	1	0	1,00	0,00	1,00	0,001	0,00100	0,00170
M	66	2	0	1,00	0,00	1,00	0,002	0,00200	0,00340
N	43	0	0	1,00	0,00	1,00	0,000	0,00000	0,00000
O	22	0	0	1,00	0,00	1,00	0,000	0,00000	0,00000
P	64	0	0	1,00	0,00	1,00	0,000	0,00000	0,00000
Q	2	0	0	1,00	0,00	1,00	0,000	0,00000	0,00000
R	1	0	0	1,00	0,00	1,00	0,000	0,00000	0,00000
S	0	0	0	1,00	0,00	1,00	0,000	0,00000	0,00000
Total palavras (TP)	1000	1000	1000					-0,30422	0,30230

Valor estimado (Ve)	1	-1	**-0,30422**
Peso estimado da variância (Vc)			**0,3023**
Desvio Padrão estimado (Vc)½			**0,549**
Erro Padrão estimado (Vc½ ÷ TP½)			**0,017**

A tabela nº 8 consiste-se em um exemplo[12] que ilustra as explicações apresentadas do funcionamento do *Wordscore*. A tabela representa a análise de um texto (R) hipotético que contém 18 palavras possíveis de serem calculadas. Podem ser observados, também, dois textos de referência, ou base, (R1) e (R2); para cada um desses textos foram estimados valores (1,-1), respectivamente. O exemplo apresenta o valor estimado para o texto (R) de – 0,30 convergindo para a dimensão do texto de referência (R2).

[12] Exemplo similar ao preparado por Laver et al. (2002)

Esse caso hipotético apresenta valor afastado da média, isso ocorre pelo reduzido número de palavras que foram analisadas. Na análise dos dados gerados para os 69 livros brancos e outros documentos de defesa os valores estarão bem próximos da média, em função do elevado número de palavras, mais especificamente um total de 2921 palavras para possíveis cálculos.

6.6 Análise dos dados gerados pelo Wordscore

Como explicado anteriormente, foi empregado o documento polonês e o argentino como textos de referência, os quais foram atribuídos valores estimados (1,-1), respectivamente, para o cálculo dos valores brutos estimados dos livros que serão referenciados. Das 2921 palavras possíveis de serem submetidas a cálculo, 2838 foram aproveitadas, ou seja, 97,16% do total de vocábulos que os livros referência toleraram.

Tabela nº 9 - Valor bruto do número de vocábulos dos livros brancos e outros documentos de defesa

País	Palavras	País	Palavras	País	Palavras	País	Palavras
África do Sul	172.915	Coréia do Sul	113.134	Índia	11.163	Paraguai	64.060
Albânia	8.318	Croácia	20.488	Indonésia	25.524	Peru	38.368
Alemanha	41.994	Dinamarca	19.319	Inglaterra	13.419	Polônia	121.009
Argentina	93.241	Equador	19.105	Irlanda	13.642	Portugal	63.817
Armênia	7.338	Eslováquia	4.640	Itália	32.821	R. Checa	42.229
Austrália	48.410	Eslovênia	22.889	Jamaica	33.826	Romênia	15.788
Áustria	4.843	Espanha	92.125	Japão	242.489	Rússia	25.596
Azerbaijão	10.094	Estônia	8.479	Latívia	6.127	Serra Leoa	11.525
Belgica	3.981	EUA	44.355	Líbano	2.497	Sérvia	38.306
Belize	10.731	Filipinas	18.457	Lituânia	16.718	Singapura	15.158
Bósnia	9.171	Finlânida	39.689	Macedônia	18.487	Suécia	8.545
Brasil	61.051	França	49.889	Malásia	7.529	Suiça	33.990
Bulgária	18.608	Geórgia	7.440	México	23.421	Turquia	43.832
Camboja	17.086	Grécia	28.866	Mongólia	29.200	Ucrânia	27.916
Canadá	52.323	Guatemala	26.969	Montenegro	4.332	Uganda	18.706
Chile	76.284	Holanda	33.617	Nicarágua	67.605	Uruguai	10.788
China	20.884	Honduras	28.739	Noruega	8.886	Vietnã	25.331
Colômbia	22.296	Hungria	8.158	Nova Zelândia	26.864		

Fonte: dados retirados das publicações de defesa dos países considerados

Para que se tenha uma noção aproximada das perdas e da frequência de vocábulos, foi disponibilizado na tabela nº 9 o número total de palavras de cada documento, que somados resultam em um total de 2.455.412 palavras para toda a amostra dos 71 documentos de defesa, ou seja, uma média de 34.583 palavras por documento.

Como esclarecido anteriormente, o cálculo bruto do aplicativo FREQ apresentou 16.382 vocábulos distintos para toda a amostra, contudo, durante o tratamento dos textos, inúmeras palavras inexistentes foram geradas e o programa entende como termo a ser quantificado, sendo preciso realizar um tratamento manual na matriz de palavras, procedendo com a eliminação daquelas que contavam com frequência relativa média inferior a 1, ou seja, as palavras que apareceram menos de 71 vezes em toda a amostra foram excluídas de forma forçada.

Na tabela a seguir, são apresentados todos os países da amostra que possuem documentos de defesa em convergência com a dimensão ATIVA. Considerando somente o valor ajustado, certifica-se a intensa atração que a OTAN exerce para sua dimensão, principalmente sobre países que formalizaram a adesão nos últimos 15 anos, que é o caso de Hungria, Estônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia.

Alguns países mais antigos são observados com valores próximos da média, em que pese ainda permanecerem no universo da dimensão ATIVA, apresentam alguns conceitos da dimensão PASSIVA própria de países que se encontram à margem da aliança.

Vinte e dois países, que não pertencem à aliança, se apresentaram nesta dimensão, confirmando o vigor da influência da OTAN. A Organização tem firmado parcerias com várias instituições internacionais e também de forma bilateral com outros países. Pode ser considerado que o acordo com a *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC) congregou a Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bósnia, Finlândia, Montenegro e Rússia, e bilateralmente a Nova Zelândia para a dimensão ATIVA.

Entretanto, deve ser considerado que Bélgica, Bulgária, Holanda e Macedônia para valores inferiores, considerando o intervalor de confiança de 95%, podem também entrar na dimensão PASSIVA, ou melhor, a de países que expressam suas políticas de defesa com menor influência da OTAN.

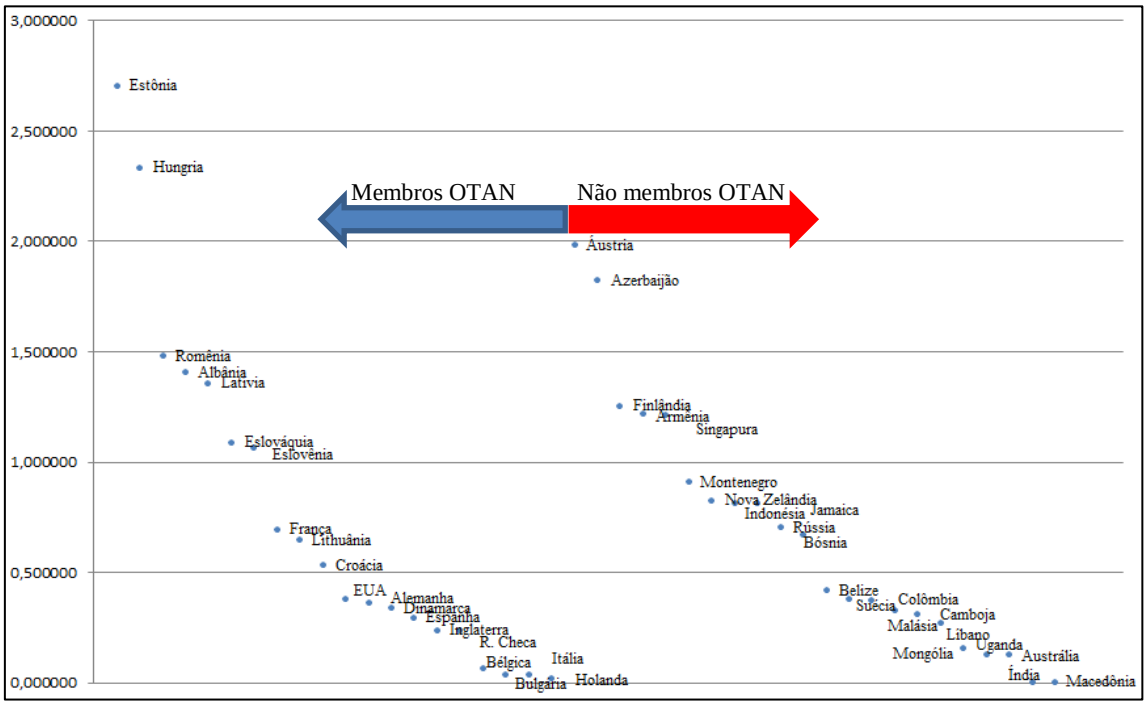
Outra informação que pode ser extraída da análise da tabela na dimensão ATIVA é com relação ao surgimento das novas ameaças e as medidas que países impactados estão adotando. No caso da Indonésia, sua última publicação foi apresentada em 2003, pouco depois dos graves atentados em Bali no mês de outubro de 2002. Em que pese os documentos oficiais de defesa carregarem na estrutura missões não tradicionais, mostram-se determinados no combate ao terror, que se constitui na constante ameaça para os países que lideram a aliança do Atlântico Norte, bem como para Malásia e Singapura.

Tabela nº 10 - Dados calculados pelo *Wordscore* para documentos na dimensão ATIVA

Documento	OTAN	Valor Bruto	Erro Padrão	Valor Ajustado	Intervalo de Confiança de 95% para Valor Ajustado	
					Inferior	Superior
Polônia	Membro	1,000000	...	...	...	...
Estônia	Membro	0,184960	0,004584	2,706480	2,642270	2,770700
Hungria	Membro	0,159820	0,004577	2,335690	2,271570	2,399800
Áustria	Não é membro	0,135870	0,006399	1,982560	1,892910	2,072200
Azerbaijão	Não é membro	0,125050	0,004051	1,822970	1,766220	1,879700
Romênia	Membro	0,101820	0,003141	1,480470	1,436470	1,524500
Albânia	Membro	0,096930	0,004371	1,408410	1,347180	1,469600
Latívia	Membro	0,093550	0,005352	1,358530	1,283550	1,433500
Finlândia	Não é membro	0,086680	0,002155	1,257150	1,226960	1,287300
Armênia	Não é membro	0,084250	0,004806	1,221400	1,154070	1,288700
Singapura	Não é membro	0,083850	0,004056	1,215390	1,158570	1,272200
Eslováquia	Membro	0,075430	0,006119	1,091290	1,005570	1,177000
Eslovênia	Membro	0,073600	0,002707	1,064260	1,026330	1,102200
Montenegro	Não é membro	0,063300	0,006319	0,912480	0,823960	1,001000
Nova Zelândia	Não é membro	0,057560	0,002701	0,827770	0,789940	0,865600
Indonésia	Não é membro	0,056610	0,002567	0,813700	0,777730	0,849700
Jamaica	Não é membro	0,056600	0,002379	0,813550	0,780220	0,846900
Rússia	Não é membro	0,049360	0,002523	0,706890	0,671540	0,742200
França	Membro	0,048640	0,001937	0,696280	0,669150	0,723400
Bósnia	Não é membro	0,047150	0,005071	0,674290	0,603250	0,745300
Lithuânia	Membro	0,045430	0,003830	0,648840	0,595180	0,702500
Croácia	Membro	0,037670	0,003048	0,534500	0,491800	0,577200
Belize	Não é membro	0,029820	0,004362	0,418760	0,357660	0,479900
Suécia	Não é membro	0,027400	0,004901	0,382960	0,314310	0,451600
EUA	Membro	0,027130	0,002225	0,379070	0,347900	0,410200
Colômbia	Não é membro	0,027010	0,002933	0,377230	0,336150	0,418300
Alemanha	Membro	0,026080	0,002165	0,363580	0,333250	0,393900
Dinamarca	Membro	0,024420	0,002945	0,339100	0,297840	0,380400
Malásia	Não é membro	0,023700	0,005084	0,328510	0,257280	0,399700
Camboja	Não é membro	0,022560	0,003379	0,311580	0,264240	0,358900
Espanha	Membro	0,021520	0,001444	0,296370	0,276140	0,316600
Líbano	Não é membro	0,019790	0,010200	0,270840	0,127940	0,413700
Inglaterra	Membro	0,017700	0,003777	0,240040	0,187120	0,293000
R. Checa	Membro	0,017510	0,002220	0,237120	0,206020	0,268200
Mongólia	Não é membro	0,012070	0,002465	0,157020	0,122490	0,191500
Uganda	Não é membro	0,010400	0,003336	0,132280	0,085540	0,179000
Austrália	Não é membro	0,010120	0,002141	0,128140	0,098140	0,158100
Bélgica	Membro	0,005790	0,006780	0,064410	-0,030580	0,159400
Bulgária	Membro	0,004080	0,003099	0,039150	-0,004270	0,082600
Itália	Membro	0,003850	0,002168	0,035750	0,005380	0,066100
Holanda	Membro	0,002740	0,002362	0,019410	-0,013680	0,052500
Índia	Não é membro	0,005720	0,004032	0,006326	0,006770	0,119700
Macedônia	Não é membro	0,001790	0,003419	0,005420	-0,042800	0,053300

Fonte: dados retirados das publicações de defesa dos países considerados e gerados pelo *Wordscore*

Gráfico nº 12 - Dispersão dos documentos de defesa na dimensão ATIVA com valores ajustados



Fonte: dados retirados das publicações de defesa dos países considerados e gerados pelo *Wordscore*

Os testes realizados pelo *Wordscore* também revelaram a dimensão da política declatória de defesa dos não membros da OTAN. Os dez países que mais se afastam da dimensão ATIVA são latinos, e, deste total, nove estão fora do continente europeu, confirmando novamente que a proximidade terrestre é fator influente na política de defesa.

Dentre os 28 países referenciados na dimensão PASSIVA somente cinco fazem parte da OTAN e dentre estes, a Noruega, para valores superiores, considerando o intervalo de confiança de 95%, poderia estar integrando a dimensão ATIVA. Pode-se considerar, então, que a dimensão PASSIVA poderia contemplar entre 32 e 27 países, da amostra, que elaboraram políticas de defesa com maior afastamento da OTAN. Entretanto verificou-se evidências que entre 44 a 39 países elaboram documentos de defesa sob forte influência dessa aliança, ratificando que esses documentos atualmente se mostram em duas dimensões bem definidas.

A dimensão PASSIVA caracteriza-se pela formulação da política de defesa influenciada por uma doutrina conservadora, mais direcionada para a defesa convencional e o emprego do aparelhamento militar em tarefas não tradicionais, com vistas a atender as demandas sociais e econômicas do Estado.

A dimensão também é caracterizada pelo posicionamento menos cooperativo, considerando o emprego militar com prioridade na defesa da pátria, e, portanto, revelando uma atitude mais defensiva, não que a dimensão ATIVA seja ofensiva, uma vez que foi dito anteriormente que somente os americanos apelam para essa postura, mas sendo imperativo apontar qual dimensão seria mais defensiva, certamente a dimensão PASSIVA tem menor relação com o caráter ofensivo.

Tabela nº 11 - Dados calculados pelo *Wordscore* para documentos na dimensão PASSIVA

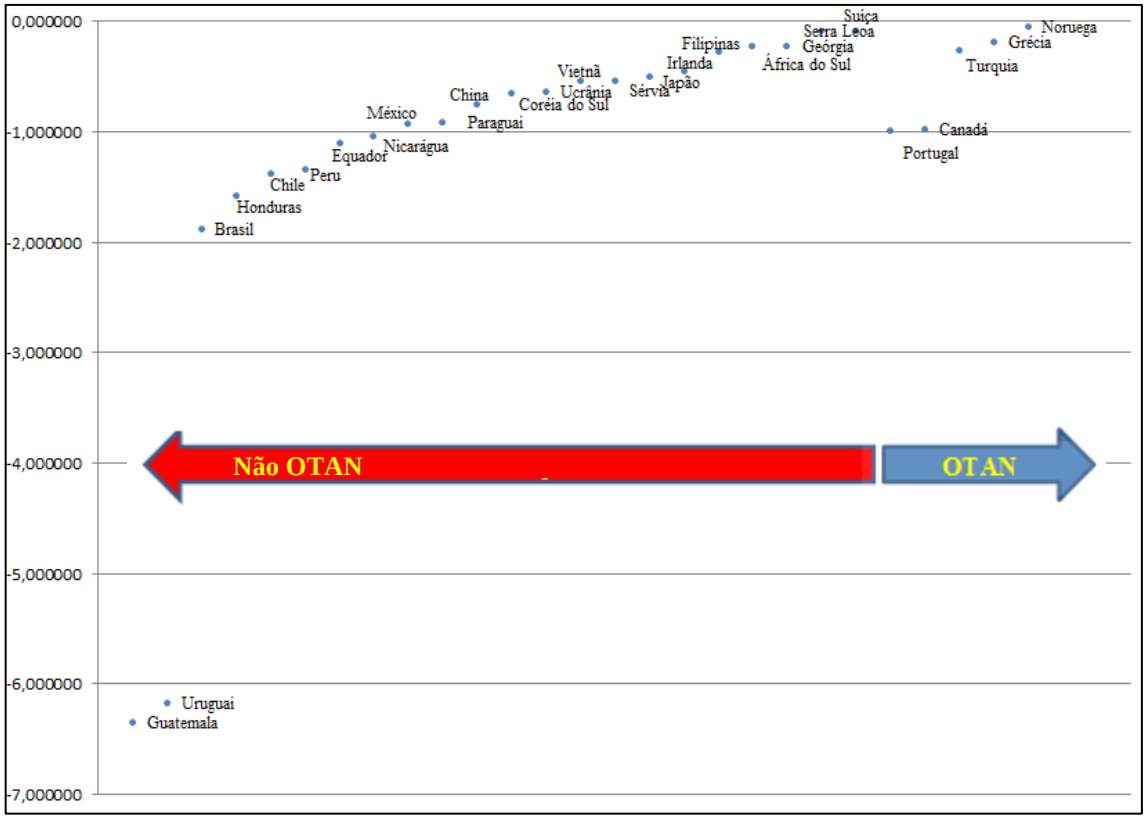
Documento	OTAN	Valor Bruto	Erro Padrão	Valor Ajustado	Intervalo de Confiança de 95% para Valor Ajustado	
					Inferior	Superior
Argentina	Não membro	-1	...	...	...	...
Guatemala	Não membro	-0,42895	0,00669	-6,346510	-6,440240	-6,252800
Uruguai	Não membro	-0,41715	0,010885	-6,172510	-6,325000	-6,020000
Brasil	Não membro	-0,125830	0,001994	-1,876540	-1,904480	-1,848600
Honduras	Não membro	-0,105270	0,002922	-1,573380	-1,614310	-1,532400
Chile	Não membro	-0,092110	0,001665	-1,379420	-1,402750	-1,356100
Peru	Não membro	-0,089120	0,002300	-1,335240	-1,367450	-1,303000
Equador	Não membro	-0,073360	0,003239	-1,102910	-1,148280	-1,057500
Nicarágua	Não membro	-0,069080	0,001743	-1,039760	-1,064170	-1,015300
Portugal	Membro	-0,065700	0,001759	-0,989890	-1,014530	-0,965300
Canadá	Membro	-0,064720	0,002076	-0,975510	-1,004590	-0,946400
México	Não membro	-0,061660	0,003371	-0,930360	-0,977580	-0,883100
Paraguai	Não membro	-0,060370	0,001817	-0,911220	-0,936680	-0,885800
China	Não membro	-0,049160	0,003078	-0,746050	-0,789180	-0,702900
Coréia do Sul	Não membro	-0,042720	0,001576	-0,651010	-0,673090	-0,628900
Ucrânia	Não membro	-0,041690	0,003055	-0,635840	-0,678640	-0,593000
Vietnã	Não membro	-0,034900	0,003055	-0,535650	-0,578450	-0,492900
Sérvia	Não membro	-0,034560	0,002151	-0,530680	-0,560810	-0,500500
Japão	Não membro	-0,032220	0,000963	-0,496120	-0,509620	-0,482600
Irlanda	Não membro	-0,029310	0,004290	-0,453330	-0,513420	-0,393200
Filipinas	Não membro	-0,016800	0,003320	-0,268850	-0,315360	-0,222300
Turquia	Membro	-0,016260	0,001979	-0,260840	-0,288560	-0,233100
África do Sul	Não membro	-0,013690	0,001132	-0,222980	-0,238840	-0,207100
Geórgia	Não membro	-0,013450	0,005610	-0,219330	-0,297920	-0,140700
Grécia	Membro	-0,01093	0,002838	-0,182260	-0,222020	-0,142500
Serra Leoa	Não membro	-0,004680	0,003951	-0,090000	-0,145350	-0,034700
Suiça	Não membro	-0,004180	0,002421	-0,082670	-0,116590	-0,048700
Noruega	Membro	-0,00186	0,004925	-0,048440	-0,117430	0,020600

Fonte: dados retirados das publicações de defesa dos países considerados e gerados pelo *Wordscore*

A China é uma potência nuclear que teve seu documento incluído na dimensão PASSIVA, o documento chinês apresenta consistente afastamento da média. Não obstante seu poder militar, a tradição histórica do povo chinês, materializada pela

impressionante Grande Muralha, consolidou a natureza defensiva de um povo que priorizava a agricultura e não a guerra como forma de vida. Além disso, a construção da muralha absorveu milhares de soldados desempregados, atraindo parte da estrutura de defesa para a construção, internalizando na cultura militar chinesa o emprego dos militares em atividades de não tradicionais**.**

Gráfico nº 13 - Dispersão dos documentos de defesa na dimensão PASSIVA, considerando os valores ajustados



Fonte: dados retirados das publicações de defesa dos países considerados e gerados pelo *Wordscore*

O emprego de militares na construção é prática antiga. O Exército Brasileiro herdou das tradições portuguesas, durante o período colonial, a prática da engenharia militar, na construção de inúmeras edificações e fortalezas em locais estrategicamente bem demarcados, para promover a segurança e o desenvolvimento da localidade por meio da presença militar.

O conceito também pode ser aproveitado para os países da América Latina, que também sofreram a influência da prática do emprego do poder militar em missões não tradicionais, pois durante cerca de três séculos, portugueses e espanhóis exploraram, conquistaram e estabeleceram cidades com o emprego de força militar em toda a América, portanto, não surpreende os documentos da maior parte dos países da América

Latina, a exceção da Colômbia, Belize e Jamaica, que estão na amostra, se agruparem nessa mesma dimensão.

Também pode ser justificado o posicionamento do *Defense of Japan* (2014) nessa dimensão, considerando que ainda no ano de 2015 foi aprovada pelo congresso japonês uma polêmica reforma militar, que passou a conceder a possibilidade do Japão participar de guerras em defesa de aliados, contrariando sua constituição pacifista anterior. Assim, a próxima versão do livro branco do Japão, que é anual, deverá conter modificações que contribuirá para aproximá-lo mais da dimensão ATIVA.

Os demais países que convergem para a média representam a parcela de Estados que fazem parte da dimensão, mas que também consideram o emprego do poder militar em missões de combate ao terror, e em tarefas tradicionais que somente com disciplina e organização se torna possível de serem realizadas.

6.7 Fatores influentes na orientação doutrinária de defesa

Para finalizar a análise dos dados calculados pelo *Wordscore,* optou-se por medir a significância da influência da OTAN e da proximidade de fronteiras na orientação doutrinária da amostra de 71 livros brancos e outros documentos de defesa.

Para isso, foram criadas duas variáveis: a variável Estado e a variável dimensão. A variável Estado recebeu dois códigos (1 = membro da OTAN) e (0 = não membro da OTAN), ao passo que para a variável dimensão também foram criados outros dois códigos (1 = dimensão OTAN) e (2 = dimensão não OTAN).

O próximo passo foi definir o tipo de teste estatístico que seria realizado no programa SPSS, e foi decidido que o teste qui-quadrado de Pearson poderia ser apropriado para testar variável saída categórica e uma previsora categórica.

A variável dimensão (**Dim)** é dependente e representa a orientação doutrinária que determinado Estado optou para declarar em sua política de defesa. A variável Estado (**Est**) é previsora que corresponde à participação de um país em aliança com a OTAN ou não.

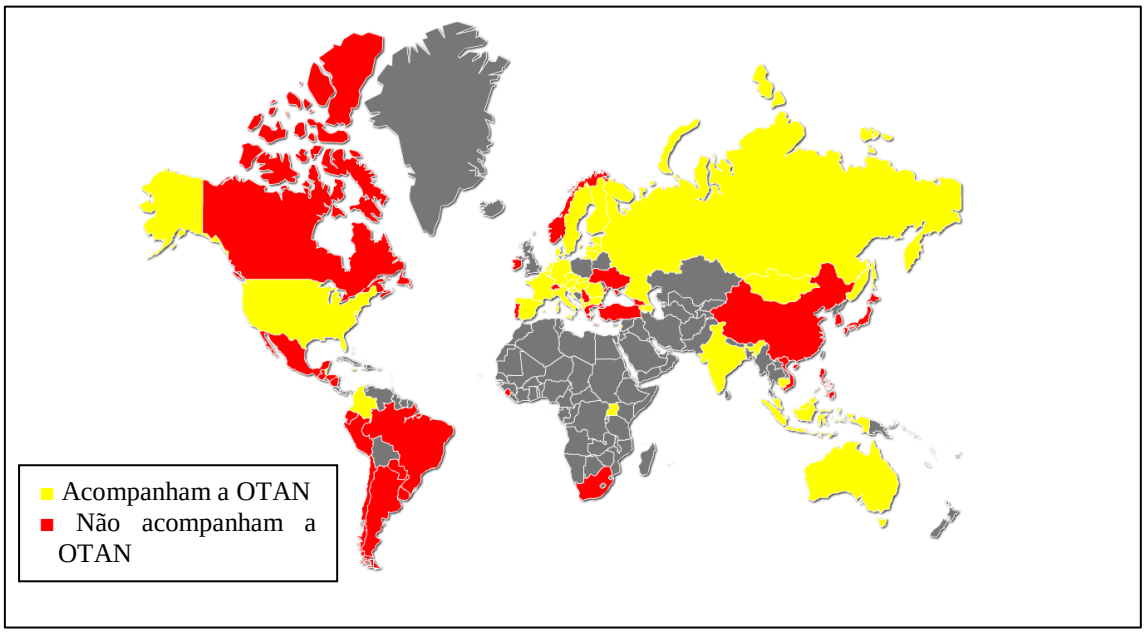
Inicialmente, foi verificada a tabulação cruzada que o teste apresenta e foi mostrado que 60,6% da amostra dos documentos de defesa têm tendência para a dimensão ATIVA, considerando a amostra conter somente 36,6% de países membros da OTAN, pode se constatar indícios de que a aliança exerce influência na orientação doutrinária de países fora da organização.

O teste mostrou que houve uma associação significativa entre ser membro da organização e apresentar a orientação doutrinária do livro branco na dimensão que a OTAN orienta, ou melhor, na dimensão ATIVA $\chi 2$ (1) = 7,012, (p < 0,01), além disso, foi calculado que as chances de um país, que é membro, apresentar o documento com a tendência instruída pela a organização é de 4,391 vezes maior que caso esse mesmo país não participe do tratado, evidenciando a preponderância da Aliança na política declaratória de defesa.

Em consequência, pode ser afirmado que a OTAN, como fator de influência, não somente impactou na difusão das publicações oficiais de defesa dos Estados como também na orientação doutrinária que esses documentos deveriam seguir.

No entanto, para comprovar a influência da correlação espacial, ou melhor, a influência da proximidade terrestre, optou-se por um método gráfico, que possibilita visualizar o quanto o posicionamento geográfico pode influenciar na orientação doutrinária e estratégica da política de defesa declarada.

Mapa nº 6 - Orientação doutrinária da política declaratória de defesa



Fonte: dados obtidos do cálculo de frequência de palavras dos documentos de defesa feito pelo *Wordscore*

No mapa acima, verifica-se o agrupamento de países, conforme a dimensão ATIVA, se acompanham as orientações da OTAN, ou PASSIVA, se não acompanham. Pode ser observada uma separação entre o leste e o oeste, em outras palavras, o novo e o antigo continente. Outro aspecto levantado é que dos setenta e um documentos analisados

cinquenta e três apresentam-se com uma orientação doutrinária similar a da maioria de países com que estão ligados por fronteiras, ou seja, perto de 75 % da amostra, que também representa 88% da população, evidenciando, ainda mais, o quanto a proximidade de terrestre influencia nas escolhas das políticas declaratórias de defesa pelo mundo.

6.8 Quanto à coerência dos documentos com a postura efetiva de defesa

Outro aspecto que tem sido questionado pelos pesquisadores dos assuntos de defesa é quanto à linha de coerência desses documentos, ou melhor, se a postura efetiva de defesa do país é congruente com o que foi declarado pelos livros brancos ou outros documentos de defesa. Bruneau, Trinkunas e Pion-Berlin são categóricos ao afirmarem que os documentos produzidos e publicados por países latinos americanos não são recebidos e tão pouco relevantes para a postura de defesa desses Estados.

Nesta fase da pesquisa, é possível estimar o posicionamento doutrinário dessa amostra de 71 documentos de defesa, no entanto é necessário obter uma amostra de dados que representem a postura efetiva de defesa atual desses países para proceder a uma comparação, e confirmar ou não o posicionamento de Bruneau (2012).

Entretanto, levantou-se que a rede PwC publicou a *Global Defense Perspectives* que apresenta um mapeamento empírico das prioridades dadas pelo setor de defesa e a postura de segurança adotada por 60 países em diferentes regiões geográficas do planeta. Na verdade, para desenvolver essa perspectiva global de defesa foram analisadas as tendências recentes de gastos com defesa, grandes investimentos, prioridades estruturais e estratégias, além dos desafios que impactam nos países.

A publicação apresentou seis categorias distintas que correspondem aos níveis de prioridade da defesa e da postura de segurança de acordo com a análise dos dados empíricos levantados pelos pesquisadores da rede PwC.

A primeira categoria é a *Global Power Projectors* que corresponde aos países que estão muito empenhados nos esforços de segurança em todo o mundo, usando a capacidade militar para influenciar a segurança global, somado ao significativo orçamento de defesa. A segunda categoria é a *Constrained Force Projectors* que corresponde aos países que também estão muito empenhados nos esforços de segurança pelo mundo, entretanto estão buscando maneiras de reduzir custos para aumentar a eficiência por consequência de restrições orçamentárias significativas. A terceira categoria é a

Coalition Partners que corresponde aos países que também estão envolvidos nos esforços de defesa pelo mundo, com a ressalva de terem orçamentos de defesa mais modestos, sendo a maioria da categoria formada por Estados aliados pela OTAN. A quarta categoria a *Robust Self-Defenders* que corresponde aos Estados que estão focados nos esforços de segurança em sua região geográfica adjacente, com significativo orçamento de defesa. A quinta categoria é a *Threat-Focused Self-Defender* que corresponde aos Estados que se envolvem em esforços para manter a segurança em sua área geográfica imediata, com o foco do orçamento para preparação contra uma ameaça específica proveniente de uma única nação. A sexta e última categoria é a *Territorial Security Seekers*, que corresponde ao número de nações com esforço de segurança na própria área geográfica, são caracterizadas por terem modestas organizações de defesa focadas na preparação contra os desafios de segurança interna e externa regional.

Nesse capítulo, as seis categorias foram usadas para exprimir a postura empírica de defesa dos Estados que também declararam uma política de defesa por meio de livros brancos ou demais documentos de defesa. Entretanto, da amostra de 60 países investigados pela rede PwC, somente 41 apresentaram pelo menos uma 1º versão de documento de defesa a ser conhecido conforme a tabela a seguir:

É interessante recordar que o *Wordscore* entregou somente duas categorias, a ATIVA e a PASSIVA. Entretanto as categorias levantadas pela *Global Defense Perspectives* estão associadas nessas duas, ou melhor, as categorias 1,2 e 3 devem ser correlacionar com ATIVAS e as categorias 4,5 e 6 devem se correlacionar com PASSIVAS.

Nesta etapa do trabalho, se procurou evidências para corroborar ou não com tese da falta de coerência dos documentos com a postura efetiva de defesa dos Estados. Portanto, decidiu-se por optar, mais uma vez, pelo uso das ferramentas estatísticas. Considera-se, portanto, a variável contínua independente **Declaração**, com valores calculados pelo *Wordscore* e a variável dependente **Postura Efetiva** com seis categorias.

Considerando possíveis violações dos pressupostos básicos necessários para a aplicação de um teste paramétrico, optou-se pelo uso de teste não paramétrico, mais especificamente o teste de Kruskal-Wallis para investigar se os seis grupos possuem médias diferentes entre si, pois seriam esperadas maiores médias em que se apresenta mais ATIVO e menores médias por aqueles se optam por abordagens mais PASSIVA.

O teste revelou que a Declaração não afeta a postura empírica dos Estados com respeito à segurança e defesa (H(3) = 2,482, p > 0,05. As médias das seis categoria não são significativamente diferentes e, portanto, se apresentam indícios para afirmar que os livros brancos e outros documentos de defesa não são coerentes com a postura de defesa efetiva dos Estados.

Tabela nº 12 – Relação de países conforme postura efetiva e a declarada de defesa

Postura efetiva	Países	Declarada (cálc. *Wordscore*)
Global Power Projectors	EUA	ATIVA
	Rússia	ATIVA
Constrained Force Projectors	Austrália	ATIVA
	China	PASSIVA
	França	ATIVA
	Inglaterra	ATIVA
Coalition Partners	Canadá	PASSIVA
	Alemanha	ATIVA
	Itália	ATIVA
	Holanda	ATIVA
	Espanha	ATIVA
	Suécia	PASSIVA
Robust Self-Defenders	Colômbia	ATIVA
	Singapura	ATIVA
	Ucrânia	PASSIVA
Threat-Focused Self-Defender	Chile	PASSIVA
	Croácia	ATIVA
	Estônia	ATIVA
	Grécia	PASSIVA
	Índia	ATIVA
	Malásia	ATIVA
	Portugal	PASSIVA
	Polônia	ATIVA
	Coréia do Sul	PASSIVA
	Turquia	PASSIVA
	Vietnã	PASSIVA
Territorial Security Seekers	Argentina	PASSIVA
	Áustria	ATIVA
	Bélgica	ATIVA
	Brasil	PASSIVA
	Dinamarca	ATIVA
	Finlândia	ATIVA
	Indonésia	ATIVA
	Japão	PASSIVA
	Latívia	ATIVA
	Lituânia	ATIVA
	México	PASSIVA
	Nova Zelândia	ATIVA
	Noruega	PASSIVA
	Filipinas	PASSIVA
	África do Sul	PASSIVA
	Suíça	PASSIVA

Fonte: dados obtidos do cálculo de frequência de palavras dos documentos de defesa feito pelo *Wordscore* e da publicação Global Defense Perspectives da rede PwC de 2015.

Fazendo uma análise nos dados brutos é possível compreender esses resultados. Não será possível concordar com Bruneau (2012), pois as declarações de defesa dos países da América Latina estão coerentes com a postura efetiva atual de cada país, considerando que da categoria quatro a seis cada Estado apresenta uma condição efetiva mais PASSIVA.

Se os documentos de países da América Latina são congruentes com a postura de defesa efetiva, o mesmo não pode ser afirmado para sete países membros da OTAN (Croácia, Estônia, Polônia, Bélgica, Dinamarca, Latívia e Lituânia) e três países parceiros da OTAN (Áustria, Finlândia e Nova Zelândia), por declararem uma abordagem mais ATIVA para a defesa, mas terem adotado uma postura de defesa efetiva mais PASSIVA. Esses dez Estados deveriam, efetivamente, pelo menos, se apresentarem no grupo dos *Coalition Partners*, para ficar compatível com o declarado nos seus documentos de defesa. No entanto, é provável que o orçamento destinado para as suas organizações de defesa não sejam suficientes para tanto. Como já foi abordado anteriormente, projetar poder ou se apresentar mais ativo não é tarefa simples do imaginário, é preciso imensa quantidade de recursos para garantir e manter operações militares fora do território dos Estados, que cada vez mais se deparam com muitas demandas econômicas e sociais para resolverem.

Outro detalhe é que dentre estes dez países pelo menos cinco adotaram uma série de reformas para se ajustarem ao modelo OTAN, com vistas a serem admitidos como membros, inclusive apresentar seus documentos de defesa sobre os constrangimentos da Aliança. Portanto, é de se considerar que países de menor expressão econômica, que possuem vínculos com a OTAN, não necessariamente precisando ser membro, podem estar tendo dificuldades para cumprir o que foi declarado em suas publicações de defesa, provavelmente por força de acanhados orçamentos.

Por outro lado, potências econômicas tais como: EUA, Rússia, França, Inglaterra, e Alemanha vêm mantendo coerência entre o que é declarado nas publicações de defesa e como, efetivamente, a estrutura de defesa tem se modelado, podendo ser outra evidência que o campo econômico pode estar impactando no processo de implementação da política de defesa.

Mas, também não é possível generalizar que o poder econômico esteja impactando na coerência entre postura de defesa efetiva e declarada, considerando que a China se declarou mais cautelosa, e, no entanto, sua postura efetiva é mais robusta do que teria

sido considerado na sua publicação de defesa. O mesmo poderia ser ponderado a respeito do Canadá, se não fosse a coerção empreendida pela OTAN.

O que pode ficar mais evidente desta análise é que posturas efetivas mais ativas poderão estar associadas ao poder econômico dos países, ao passo que Estados mais pobres, ainda que se declarem ativos, serão constrangidos pelos parcos orçamentos de defesa.

Mas isso não é tudo, Estados mais poderosos que se declararam mais passivos e se apresentaram efetivamente mais ativos também estão incoerentes, tendo como exemplo o Canadá e a China. Mas, pode-se justificar essa condição pela ótica estruturalista, ou melhor, países com organizações militares robustas tenderão a ter uma postura efetiva mais ativa ainda que deseje se tornar mais passivo, terá sua a estrutura organizacional impactando na implementação das decisões políticas com vistas a preservar seu Status Quo e reduzir as incertezas. Outro entendimento, mais pessimista, seria o da visão do realismo ofensivo, que sugere que os Estados serão cautelosos e evitarão revelar suas verdadeiras intenções relacionadas ao poder militar que possuem.

No entanto, de acordo com o ponto de vista neoclássico, cabe considerar dois fatores que influenciam na coerência entre o escrito e o efetivado. O primeiro é o poder econômico, considerando que uma postura ativa envolve orçamentos mais volumosos, e nos casos foram observados indícios que Estados com menor expressão econômica terão dificuldades para efetivar uma postura ativa, ainda que declare no documento essa intenção. A segunda se refere à grandeza das estruturas de defesa e sua vocação para a redução de incertezas e bloqueio de processos de mudanças. Organizações de defesa mais fortes impedirão ou serão obstáculos a processos de redução. Posen (1984) argumenta, justamente, que os militares irão optar por doutrinas ofensivas, visando preservar o tamanho organizacional e reduzir as incertezas promovidas por uma abordagem defensiva, ou melhor, por uma postura mais passiva.

6.9 Considerações finais sobre a orientação doutrinária de defesa

Neste capítulo, a pesquisa teve como objetivo confirmar, por método quantitativo, que as duas dimensões, observadas durante a leitura dos livros brancos e de outros documentos de defesa dos 52 países são válidas, sendo ratificado pelos testes realizados no *Wordscore*. Tais teste revelaram fortes evidências que a OTAN tem inspirado a declaração da política de defesa de outros Estados que não são membros, resultando em um aumento de publicações com orientação doutrinária similar a da OTAN. Além disso,

foram levantadas evidências de que a proximidade terrestre também impacta na orientação da política de defesa declarada pelos Estados.

Os documentos de postura declarada ATIVA são orientados para o emprego de forças armadas em situações de caos e crise, com tarefas apropriadas e específicas para os militares, fortalecendo o profissionalismo e evitando o enfraquecimento organizacional, provocado pela divisão dos recursos quando outras missões não tradicionais são estabelecidas pela política. Deve-se considerar que declaração de uma postura ATIVA não representa a escolha por uma orientação ofensiva, visto que, isoladamente os países membros costumam assumir postura defensiva fora do quadrado da OTAN. Entretanto, deve ser esperada uma postura de parceria, ou cooperação dentro da Aliança, a fim de eliminar o desconfortável rótulo de *free rider*. A maioria dos Estados, que adotaram a postura doutrinária ATIVA, segundo a dimensão de seu documento de defesa, não possuem os recursos militares que seriam necessários para a realização de uma campanha militar ofensiva, mas ainda assim declaram um posicionamento mais pró-OTAN, quando, na realidade, são plenamente defensivos, ou mais passivos.

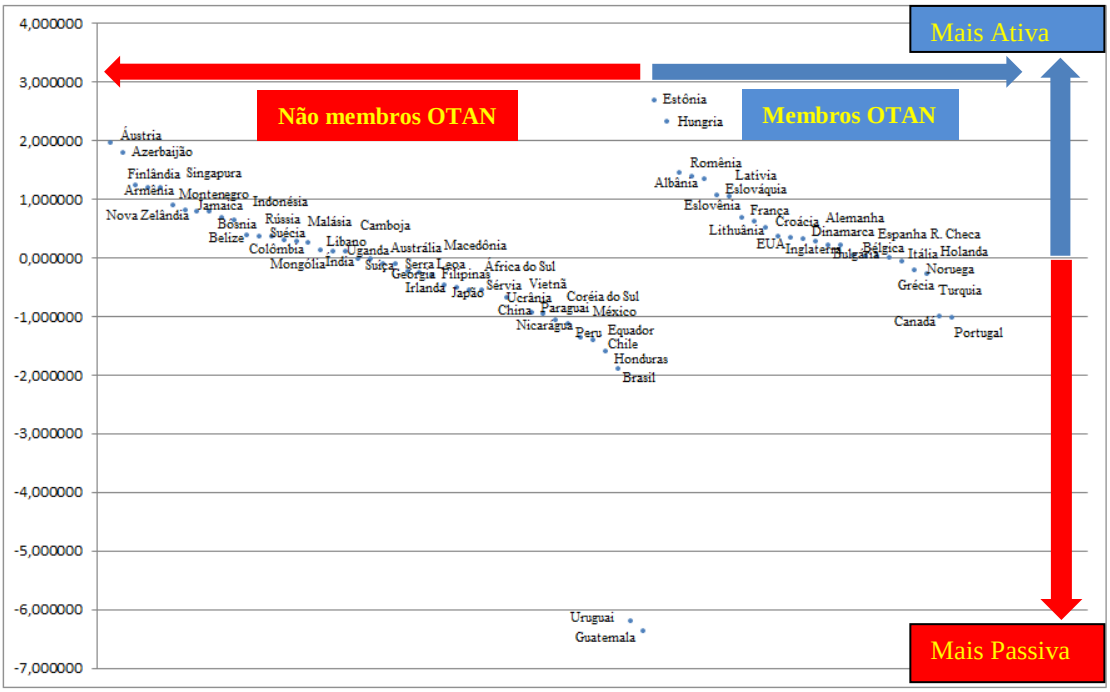
A Outra orientação doutrinária que foi tratada no presente estudo, ou melhor, aquela declarada por países que não membros da OTAN, correspondem a uma atitude mais conservadora, com pouca ou nenhuma influência da OTAN. Conservam-se, pelo mundo, países que optaram por uma política de defesa menos profissional, não tendo sido discutido por quais razões que os Estados atribuem diversas tarefas extras para os militares que, pela natureza, seriam mais apropriadas de serem realizadas por organizações civis. Mas deve ser considerado que essas tarefas dividem o esforço e os recursos das organizações de defesa, podendo resultar em um menor desempenho em batalha ou em situações de crise. Lembrando que Shemella (2006) argumenta que Estados que não confrontam claras ameaças podem empregar o poder militar em missões de outras naturezas, não convencionais, e assim comprometendo a efetividade das organizações militares, quando em combate.

Por outro lado, a organização de defesa, por impulso de autopreservação, tende a não se opor às decisões civis, primeiro para não gerar uma crise político-militar e em segundo para evitar possíveis cortes orçamentários e qualquer outra redução estrutural, e terceiro, cabe considerar que as organizações visualizam novas tarefas como oportunidades de aumento organizacional e consequentemente a redução das possibilidades de serem extintas.

Enfim, os testes mostraram que os livros brancos e outros documentos de defesa, apresentados pela comunidade internacional, apontam para duas direções quanto à orientação doutrinária. A primeira com o entendimento do emprego de poder militar em missões tradicionais com forte influência da OTAN, confirmando essa organização como fator externo. A segunda caracterizada por uma postura mais passiva e pela atribuição de tarefas não tradicionais para as forças armadas, pode caracterizar, também, uma provável influência do próprio sistema organizacional militar, na luta pela sobrevivência, segundo a visão de Posen (1984).

Para a maior parte dos Estados que publicaram um documento de defesa ficou bem definido que o inimigo mudou, classificando a ameaça terrorista como objetivo militar principal a ser neutralizado, e passando a considerar como improváveis as ameaças estatais. Essa tendência ainda não desembarcou plenamente na América Latina, basicamente por ser a Colômbia o único Estado da região que sofre com o narcoterror, e talvez seja exatamente essa a questão, a ausência clara de ameaças que vêm conservando a postura de defesa mais passiva dos Estados latino americanos.

Gráfico nº 14 - Dispersão dos documentos conforme a dimensão



Fonte: dados obtidos do cálculo de frequência de palavras dos documentos de defesa feito pelo *Wordscore*

No gráfico, anterior, observa-se a aproximação do país para uma ou outra postura, conforme os valores ajustados obtidos nos testes do *Wordscore*. Os documentos de Argentina e Polônia não aparecem no gráfico, por terem sido empregados com textos de referência para os demais.

A seguir, foram elaborados dois gráficos de nuvens de palavras, dos cinco países mais afastados da média das dimensões ATIVA e PASSIVA, indicando a orientação doutrinária que o grupo deve pertencer conforme a grandeza do vocábulo.

Para o caso de países com postura declarada mais PASSIVA as palavras *defense*, *national* e *military*, aparecem com maior ênfase nos textos, caracterizando um alcance mais doméstico e autônomo das políticas de defesa desse grupo.

Nos documentos de países com abordagem declarada mais ATIVA destacam os termos *security* e *national*, aparecendo com maior ênfase o vocábulo *international*, distinguindo-se da dimensão anterior no tratamento das políticas declaradas para o setor de defesa, por um posicionamento voltado para as atuais ameaças e riscos apresentados no ambiente internacional.

Gráfico nº 15 - Nuvem de palavras da junção dos documentos de Guatemala, Uruguai, Brasil Honduras e Chile

Fonte: dados retirados das publicações de defesa dos países considerados

Gráfico nº 16 - Nuvem de palavras da junção dos documentos de Estônia, Hungria, Romênia, Albânia e Latívia

Fonte: dados retirados das publicações de defesa dos países considerados

CAPÍTULO 7

CONCLUSÃO

Este trabalho iniciou com a intenção de obter evidências que as políticas de defesa estão cumprindo sua principal finalidade que seria a de reduzir assimetrias de informações na comunidade internacional. Outra intenção seria a de sugerir a existência de uma divisão quanto à orientação doutrinária desses documentos. Com isso, foi necessário compreender como os Estados Nacionais modelaram suas estruturas de defesa para responder às ameaças que surgiram após a Segunda Guerra Mundial, tendo a política declaratória de defesa emitida por 77 países em todo o mundo com principal objeto de estudo.

No segundo capítulo, foi feita uma análise do processo evolutivo histórico da difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa, tendo sido observado que a ideia não foi internalizada inicialmente pela maioria dos países, até o ano de 1991, quando se registrou o fim da bipolaridade no mundo.

O fim da União Soviética concorreu para que os antigos países da cortina de ferro acelerassem o processo de abertura da economia, para permitir o rápido ingresso no concorrido comércio internacional, nem que para isso fossem se aliar aos antigos inimigos do Pacto de Varsóvia.

Na década de 1990, o liberalismo econômico, estimulado pela queda do regime soviético, repercutiu profundamente na postura de defesa de dezenas de países. Em pouco mais de 10 anos a apresentação de novos documentos mais que dobrou sobre os demais que já existiam, e que vinham sendo publicados, ao longo de cerca de 60 anos, na comunidade internacional.

Sem dúvida, que a queda do regime comunista soviético, pela sua própria essência, concorreu para a difusão dos documentos de defesa, que vinham para assinalar um significante compromisso internacional de garantia da paz, insinuando o fim da insegurança e instabilidade.

As nações finalmente alcançariam a paz e toda uma pesada estrutura militar de defesa, de imensurável custo econômico e político para os governos, entrariam no primeiro lugar na fila da reforma administrativa dos Estados Nacionais, com vistas a diminuir os

gastos públicos com defesa e aumentar os investimentos em outras áreas que trariam melhor retorno político às elites.

No fim dos anos de 1980 e inicio dos anos de 1990, o mundo reduziu consideravelmente o consumo de material de guerra, principalmente os países, do leste europeu, em virtude das disputas promovidas pelo liberalismo econômico global. Foi imperativa a reestruturação do setor de defesa para reduzir e adequar suas dimensões com vistas a caber no reduzido orçamento de defesa que, em muitos casos, deixariam de contar com o reforço financeiro da Ex-URSS.

Desta forma, os documentos de defesa publicados pelo mundo nos anos de 1990 vinham com a proposta de reforma, ou melhor, de mudanças necessárias para os militares ajustarem seus meios às necessidades de emprego. No fim da década os conceitos de transparência e reforma da defesa se alastram ainda mais em direção ao Oriente, e ao Cone Sul na América Latina.

Parecia que no mundo tudo ia bem com a redução de despesas com equipamento e pessoal militar. Nessa fase, dezenas de países terminaram com suas conscrições e reduziram consideravelmente seus efetivos. Obviamente que os avanços tecnológicos facilitaram esse processo para muitos países que optaram pela inovação militar, principalmente os que tinham um maior poder econômico. Entretanto, outros Estados caíram na obsolescência, particularmente na América Latina. No entanto, não demoraria muito e logo no início do novo século os norte-americanos seriam atacados, em seu território, por uma organização não estatal, com o emprego de um método de batalha diferente, porém muito conhecido.

A guerra conduzida com estruturas civis, tendo por objetivo a morte de civis, abriu uma ferida no orgulho americano, trazendo duras consequências para a segurança do ambiente global.

Pouco mais de 10 anos, após o mundo se libertar da iminente guerra nuclear ou outra guerra total, entre o leste e o oeste, estavam os norte-americanos nominando novos inimigos da liberdade e da democracia, declarando uma nova campanha militar, mas desta vez contra terror.

A doutrina Bush surgiu como resposta aos ataques de 11 de setembro de 2001 e não tardou para contribuir para o aumento das despesas com material de emprego militar pela comunidade internacional. O clima de insegurança produzido pelo terror, no território norte-americano, foi articuladamente difundido pela sua política externa, aumentando ainda mais os níveis de insegurança e incerteza pelo mundo.

Outra vez o mecanismo da difusão dos documentos de defesa foi acionado e o conceito do livro branco e outros documentos que aspiram por transparência foi aplicado para que os Estados Nacionais pudessem justificar suas necessidades na aquisição de equipamentos nas prateleiras das indústrias de defesa. Entretanto, nem todos os Estados sob as ameaças do terror internacional optaram pelo comércio de armas. A Indonésia é um evidente exemplo que o chinelo é a forma mais eficaz de matar um inseto e não um canhão.

As três ondas de difusão de livros brancos, que foram tratadas no segundo capítulo, tiveram um mecanismo de excitação originado por fenômenos internacionais. A primeira onda, que não foi próspera, vinha com uma postura reformadora e de contenção do expansionismo soviético. A segunda onda pegou carona nas ideias de reforma propagadas pelos países liberais e também conectados pela OTAN. Mas, a terceira onda trouxe ingrediente novo à política de defesa, atribuindo outras responsabilidades, pela segurança do Estado, às forças de defesa.

A OTAN foi instrumento significativo na difusão dos livros brancos e outros documentos de defesa, pois em todas as fases do processo de difusão, até mesmo na América Latina, a OTAN se fez representar por meio da influência canadense na Organização dos Estados Americanos, quando na instrução do processo de elaboração de livros brancos de defesa.

Desde o período da Guerra Fria o Canadá vinha buscando uma postura autônoma em sua política de defesa, afastando-se dos conceitos da OTAN e apresentando uma política de defesa mais próxima de seus vizinhos latino americanos. Na verdade o mais provável é que os latinos americanos tenham aprendido ou emulado os conceitos de defesa canadense como pode ser observado no mapa n º 6.

O segundo capítulo apurou os fenômenos que estimularam a difusão e a principal organização internacional que instrumentalizou todo o processo ao longo desses 81 anos de publicação de livros brancos e outros documentos de defesa, atingindo o primeiro objetivo específico definido na pesquisa. No terceiro capítulo tratou-se de explicar e apresentar os fatores que influenciaram os Estados para propor mais transparência na politica de defesa, buscando cumprir o segundo objetivo específico do presente trabalho.

Os Estados apresentam os livros brancos motivados pela diplomacia, ainda que exista um componente doméstico influenciando nessas escolhas, há indícios de que os fatores

externos possam prevalecer e que um desequilíbrio em favor dos militares nas relações civis-militares pode resultar na falha do processo.

O principal fator externo que impulsionou os Estados a darem maior transparência às suas políticas de defesa foi a OTAN. Quaisquer que tenham sido as razões para um ou outro país, a mais relevante organização militar de defesa no mundo foi fundamental na construção dessas vias de comunicações.

Além disso, a proximidade geográfica com outro país que já dispunha de livro branco ou outro documento de defesa, conhecido por toda a comunidade internacional, também foi um dos principais fatores preponderantes para explicar a difusão e o aumento da publicação dos documentos de defesa.

Como variável, as relações civis-militares tomaram parte no processo de difusão, extraindo o que poderia ser da exclusividade dos componentes externos. Não há o que se surpreender, considerando, por uma visão realista neoclássica, os possíveis impactos de variáveis domésticas na difusão dos documentos de defesa além de outras de ordem internacional, que são afetadas por condicionantes domésticas, uma vez que a decisão política é de ordem doméstica, ou seja, a segunda afeta a primeira.

Mesmo que seja percebido, no senso comum, a ideia de que a publicação do livro branco e outros documentos de defesa contribuem para o aprimoramento das relações civis-militares, o que pode ser levantado na pesquisa foi que um baixo controle civil sobre os militares concorre para constranger a publicação do documento ou para torná-lo pouco ou nada realista.

Stolberg (2012) argumenta que a questão principal dos documentos de defesa está na obtenção de um programa de defesa realista, que consiga adequação dos meios existes com as necessidades de emprego pelo Estado, exigindo plena cooperação dos militares e civis durante o processo de elaboração, ou seja, melhores controles dos civis sobre os militares. Esse conceito é corroborado parcialmente por Díaz (2001) que elucida o valor do comprometimento dos militares para reduzir a assimetria de informação, mas, por outro lado, deixa de mencionar o necessário interesse civil pela informação.

Llenderrozas (2001) também responsabiliza os militares pelo monopólio no tratamento dos assuntos de defesa, por conta do passado de autoritarismo militar na América Latina. Além disso, considera os livros brancos de defesa como instrumentos de estímulo à construção e consolidação de cultura de defesa no país. Primeiramente, é preciso entender que os espaços sempre serão ocupados, a ausência civil no processo de elaboração dos livros brancos será preenchida por militares, e por mais que tenham a

boa vontade em reduzir assimetrias de informações, a falta de interesse dos civis na discussão concorre para o fracasso da política. Além disso, o documento de defesa não pode ser instrumento para a construção de cultura de defesa, pode até ser para consolidação, mas, nessa pesquisa, se apurou a necessidade de aproximar os civis para uma melhora das relações civis-militares, visando assegurar a efetividade de todo processo, e, portanto, algo de cultura de defesa deve existir antes mesmo da publicação do livro branco ou outro documento de defesa.

Os livros brancos de defesa são documentos com princípios da não beligerância e a sua proliferação pelo mundo é um indicador da busca de diálogo com vistas à prevenção de conflitos. Portanto, espera-se que o resultado da postura diplomática dos Estados se concretize na apresentação desses documentos de defesa. Para países que claudicam no território da diplomacia não é esperada a apresentação de um livro branco de defesa.

Enfim, o conceito do livro branco se propagou com a principal finalidade de reduzir tensões em um sistema saturado de assimetrias e inseguranças, sugerindo, portanto, a necessidade de reformas nas estruturas de defesa. Ainda que pareça redundante, a OTAN, outra vez, aparece como instrumento sistemático de incitação para reforma. Nessa pesquisa não foi medido o quanto essa organização teria influenciado para o aparecimento de um novo modelo de defesa. No entanto, a OTAN foi, especificamente, fundamental na definição da orientação estratégica desses documentos, em dezenas de países. Percebe-se a mudança de postura declarada de defesa dos países europeus, motivada pela clara ameaça terrorista, que ainda não atracou nos portos da América Latina.

Ainda que seja verificada uma divisão no pensamento doutrinário, expresso na política declaratória de defesa, é de se considerar que o Canadá, membro da OTAN, tenha sido o principal responsável por esse desdobramento. A sua influência na América Latina convergiu para o soerguimento de uma orientação doutrinária descolada dos conceitos da OTAN. Segundo Sokolsky (1995), durante a Guerra Fria o Canadá não tinha uma política de defesa independente, alinhando-se com os EUA para conter o avanço soviético pelo mundo, sendo constrangido, sistematicamente, pela OTAN com vistas a garantir aumentos nos orçamentos de defesa. É possível que a coerção da organização tenha dado bons resultados, considerando que o Canadá se declara mais passivo, no entanto, sua efetiva postura de defesa é mais ativa, evidenciando falta de coerência entre a postura declarada e a postura efetiva.

Ainda sobre o Canadá, seria interessante, para pesquisas futuras, estudar as razões dessa falta de coerência, considerando que os argumentos empregados até aqui foram os da teoria organizacional, e do realismo ofensivo, que considera que os Estados irão evitar revelar suas verdadeiras intenções quanto sua postura de defesa.

Após o término da Guerra Fria, o Canadá emitiu um novo livro branco de defesa, e, nessa oportunidade, já fazia a previsão de redução no orçamento de defesa e de abandono dos planos de reaparelhamento. O documento de defesa canadense de 1994 declarou como principais obrigações de suas forças armadas a garantia da proteção ao país e seus cidadãos, das ameaças de conflitos étnicos e religiosos, da proliferação de armas, do crescimento populacional mundial e a da degradação ambiental como principais ameaças (SOKOLSKY, 1995).

O Canadá, declaradamente, vinha se afastando da orientação doutrinária da OTAN, desde o início da década de 1990. Ao apresentar as suas diretrizes sobre livros brancos de defesa no Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, mais especificamente na Comissão de Segurança do hemisfério, em 2002, contribuiu para gerar uma linha divisória entre a OTAN e Estados que não são membros. É de se considerar que o Canadá ficou dividido e sendo membro da OTAN não poderia deixar de se apresentar com uma postura de defesa mais vocacionada para a Aliança, contrariando efetivamente o que declara na sua publicação de defesa.

Ainda que haja uma divisão, a origem da orientação doutrinária de defesa pelo mundo é a mesma, tendo saído do sistema OTAN, por meio da interferência do Canadá. Essa variante tem postura mais passiva, em que pese o conservantismo na atribuição de missões, quase sempre não tradicionais e a pouca cooperação em conjunto. Comparando a orientação doutrinária da OTAN, se avalia certo posicionamento mais ativo, mesmo sem a existência de meios que possibilite a condução de operações dessa natureza, de forma isolada por cada país, chegando-se a ideia de que na verdade a postura é da própria organização, constrangendo seus membros para trabalharem com esses conceitos de defesa.

O que parece ter sido revelado é que a política declarada de alguns membros e parceiros da OTAN são incoerentes com a efetiva postura de defesa desses Estados. Entretanto, verifica-se como principal razão para esse aspecto ímpar o comprometimento desses países com uma postura mais ativa, ainda que não reúna recursos suficientes para tanto, gerando um desequilíbrio entre o que foi escrito e o que tem sido implementado.

Assim, pode ser considerado que o terceiro objetivo específico definido por esta pesquisa foi alcançado, considerando terem sido descobertas duas posturas de defesa, a primeira definida pela OTAN, atribuindo às forças armadas a responsabilidade pela segurança do Estado e se necessário até mesmo realizar ataques preventivos contra elementos estatais ou não, com vistas a garantir a segurança dos cidadãos do seu Estado e da aliança, e a outra uma postura mais passiva, com foco nas questões de ordem interna e com destaque na capacitação de forças armadas para emprego em missões de paz. Ou seja, por um lado, apresentam-se um menor número de nações que declaram ser passivas, advogando pelo emprego do sistema de defesa em missões de paz e atividades não tradicionais e por outro um maior número de Estados mais atentos com as questões de segurança antiterror, com postura mais ativa e de projeção de poder, mas que nem sempre estarão coerentes com o posicionamento efetivo de alguns Estados.

Segundo Stolberg (2012), os dois mais expressivos componentes que impactam no processo de elaboração do documento são as políticas internas e os recursos. A política de defesa pode dar prioridade às questões distintas à defesa, baseada em outros interesses políticos diversos, por outro lado, o governo não pode prescindir da participação da sociedade com vistas a obter apoio e garantir legitimidade. Obviamente que a contenção dos recursos no país poderá constranger a elaboração do documento, e as políticas domésticas também podem impor restrições à política de defesa, no, entanto, deve-se considerar o decisivo papel desempenhado pela mais influente organização militar de defesa no mundo por ocasião da escolha de orientação doutrinária e estratégica dos documentos de defesa.

A ideia de fazer mais com menos também impactou nos documentos de defesa, ensejando, para alguns países, a busca por reformas nas estruturas, visando adequar os meios às necessidades. Nessa pesquisa não foi observada as consequências e repercussões das intenções por reformas. De uma forma geral, os países membros da OTAN obrigaram-se às mudanças pelos vários motivos já apresentados no segundo capítulo. O principal deles foi o de se conservarem na aliança ou de ingressarem na mesma, ainda assim, não é possível afirmar que esses Estados, coagidos pela OTAN, estarão todos, efetivamente, com uma postura mais ativa.

De acordo com política declaratória de defesa, é válido considerar que, pelo menos, dez países europeus apresentam-se com uma postura mais passiva, ao passo que pelo cálculo de frequência de palavras do *Wordscore* esses Estados se declararam mais ativos quando integrados ou em cooperação com a Aliança. Pode-se supor que o baixo

orçamento destinado para as organizações de defesa podem estar afetando o cumprimento das diretrizes do documento, sendo outra proposta de investigação feita por esse trabalho para se ter uma melhor avaliação desses Estados que apresentaram uma postura declarada de defesa incoerente com a postura efetiva.

Para os países da América Latina, na avaliação da tabela nº 12 da página 149, pode ser observado que a política declaratória de defesa está compatível com a postura real de defesa dos seus Estados, contrariando as considerações de Bruneau, Trinkunas e Pion-Berlin.

Contudo, não se deve desconsiderar a insistência civil da América Latina em atribuir missões não tradicionais às organizações militares, gerando um problema paradoxal para as relações civis-militares. Llenderrozas (2001) argumenta que a sociedade desconhece as capacidades das forças armadas e o desaparecimento de claras ameaças militares afasta o interesse dos civis sobre os assuntos de defesa. Esses e outros fatores, que diminuem a participação civil no processo de elaboração dos documentos de defesa são relevantes para torná-lo irrealista, afastando-o dos seus verdadeiros propósitos, propósitos estes que vem sendo seguidos pelas organizações militares.

Stolberg (2012) descreve que no caso da África do Sul, durante o processo de elaboração do documento, a equipe de planejamento orçamentário recebeu prioridade nos trabalhos. Isso veio a possibilitar que a estratégia fosse elaborada com base nos recursos existentes, dentro das possibilidades econômicas do Estado. Isso contribuiu para a geração de um documento realista, ou seja, sua política declaratória de defesa tornou-se plenamente compatível com a postura efetiva de defesa do Estado, sendo um exemplo bem sucedido de política de defesa.

Enquanto a OTAN, como variável externa, é elemento fundamental para a difusão e orientação estratégica dos documentos de defesa em todo o mundo, as relações civis-militares como variável doméstica irá interferir na implementação dessa política de defesa, vindo a provocar modificações conforme a postura descompromissada do corpo administrativo dos governos, comprometendo a efetividade de sua execução.

No terceiro capítulo constatou-se que a proximidade geográfica também impacta na difusão dos livros brancos. É correto afirmar que a mesma variável correlaciona-se com a orientação doutrinária da política declaratória de defesa, fazendo a leitura do mapa nº 6 da página 146.

Reconhece-se que existam outras variáveis influentes na orientação estratégica e doutrinária da defesa além da OTAN e da proximidade geográfica, porém essa questão

poderá ser explorada por outros pesquisadores, em pesquisas futuras. É possível supor que as ameaças e as relações civis-militares afetem a orientação doutrinária. A própria evidência que países relacionados à OTAN não estão sendo congruentes com o que foi declarado nos fornece indícios dessas associações. No entanto, neste trabalho, não foram realizados testes que pudessem fornecer evidências da correlação de outras variáveis.

As novas ameaças influenciaram na elaboração dessas políticas de defesa. Por outro lado, o estudo por frequência de palavras apresentou as intenções desses Estados quanto ao combate ao terrorismo. No entanto, nem todos efetivamente estão preparados para esse tipo de operação mais robusta coordenada pela OTAN.

Com respeito ao desequilíbrio das relações civis-militares, em favor dos militares, pode ser ainda mais impactante na orientação doutrinária, considerando o problema de agência entre os civis e militares e a consequente produção de política desalinhada com as capacidades nacionais.

Em que pese não ter ficado evidente nos testes a influência das organizações na difusão, encontraram-se indícios que tamanho é documento. China e Canadá, dois poderosos atores econômicos, apresentaram incongruência entre a postura declarada e a postura efetiva, e nesse caso, recorreu-se aos estruturalistas. Posen (1984) tinha afirmado que organizações robustas não aceitam posicionamento passivo.

E por fim, seria o momento de integrar realistas e estruturalistas, apesar da forte influencia das demandas externas, tanto na difusão quanto na orientação doutrinária da política declaratória de defesa. Omitir da pesquisa os estruturalistas também não seria sensato, até mesmo por ser uma organização internacional a principal responsável por todo esse empreendimento. Como diria Posen (1984), as organizações vão optar por doutrinas ofensivas para reduzir as incertezas e a insegurança de um sistema anárquico. É exatamente a postura que a OTAN apresenta expressa no documento de defesa de seus Estados membros. No entanto, uma postura mais ativa está associada às condições favoráveis de recursos financeiros e de suficientes meios militares para sustentar uma campanha expedicionária. Além disso, outras variáveis domésticas também poderão estar afetando o processo, do início ao fim, principalmente quando o Estado for de menor capacidade econômica.

Com a exceção dos Estados Unidos, a maior parte dos países em todo mundo, isoladamente, apresentam dificuldades para se lançarem em uma campanha ofensiva, sem cooperação militar ou alianças de defesa. Portanto as organizações militares dos

diversos Estados Nacionais tenderão a optar por doutrinas mais passivas ou então tenderão pela aliança, assim como já ocorre no atual modelo da OTAN, e irão declarar uma postura, mas farão o que for possível e menos dispendioso, e, nesse caso, alguns adotaram uma atitude efetivamente mais passiva.

Por fim, cabe considerar a validade dos livros brancos e outros documentos de defesa, pois se, por um lado, alguns Estados descumpriram efetivamente as orientações de seus documentos, por outro tentaram evidenciar suas reais intenções de defesa, ainda que não reunissem condições econômicas para alcançá-las. É interessante recordar que estes são documentos que externam interesses futuros. Apenas China, Canadá e Suécia ultrapassaram os limites do declarado, adotando uma postura efetiva mais robusta. Talvez essa condição ímpar, desses três Estados, seja preocupante no total de 41 países da amostra.

O que se pretende afirmar é que escrever menos e realizar mais talvez possa gerar instabilidade, mas ao contrário é pouco provável. Se em um universo de 41 Estados, apenas três se comportaram de forma indesejável, torna-se possível validar o documento de defesa, por estar cumprindo com seus princípios básicos, de concorrer para reduzir as incertezas no ambiente internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMSKY, D. *The culture of military innovation:* the impact of cultural factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, The Us, and Israel. Stanford Security Studies, California, 2010.

ALBANIA. *MINISTRY OF DEFENCE*. *Albania Defence Diretive*. [S. l.], 2013.

ALLINSON, G. T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, New York: Little Brown, Print, 1971.

AMORIM NETO, O.; MALAMUD, A. What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brasil, and Mexico, 1946-2008. *Latin American Politics and Society*, University of Miami, p. 1-27, 2015.

ARGENTINA. Ministerio De Defensa. *Libro Blanco de la Defensa 2010*. Argentina Bicentenário. [S. l.], 2010.

AUSTRALIA. Department of Defence. Defence *White Paper 2013*: Defending Australia and its National Interests. Australian Government. [S. l.], 2013.

AUSTRIA. Resolution by the Austrian Parliament. *Security and Defence Doctrine*. [S. l.], 2001.

AUSTRIAN PARLIAMENT. *Security and Defence Doctrine*. [S. l.], 2001.

AVANT, D.D. The Institutional Sources of Military Doctrine: Hegemons in Peripheral Wars. *International Studies Quarterly*, v. 37, n. 4, p. 409-430, 1993.

AYOOB, M. The *Third World Security Predicament: State Making, Regional conflict, and the International System*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1995.

BADIE, B e HERMET, G. *Política comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BANLAOL, R. *Philippine Security in the Age of Terror: National, Regional, and global Challenges in the Post – 9/11 World*. CRC Press, 2009.

BARRACHINA C. Programa interno de medidas de confianza mutua: los Libros Blancos em América Latina bajo uma perspectiva comparada. In: SEPÚLVEDA I. e ALDA S. *La administración de La Defensa em América Latina*: Estudios Comparados, Instituto Universitário General Gutiérrez Mellado, UNED, Tomo III, 2008.

BATTAGLINO, J. M. The Determinants of Arms Spending in South America. In: Journal of Politics in Latin America, v. 5, n. 2, p. 71-103, 2013.

BAYER, R. Diplomatic Exchange Data set. v2006.1, 2006. Disponível em: <http://correlatesofwar.org>. Acesso em 1º ago. 2014.

BBC. China 'reveals army structure' in defence white paper, 2013. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-22163599>. Acesso em 10 jul. 2014.

BELGIUM. Ministry of Defence. *The Modernization Plan 2000-2015 of the Belgian Armed Forces*. [S. l.], 2000.

BELIZE. Ministry of National Security. The National Security Strategy of Belize. [S. l.], 2009.

BENOIT, K; LAVER, M. Estimating party policy positions: Comparing expert surveys and hand-coded content analysis. *Electoral Studies*, v. 26, p. 90-107, 2007, Disponível em <http://www.sciencedirect.com>. Acesso em 12 ago. 2014.

_____. Estimating Irish Party Positions Using Computer Wordscoring: The 2002 Elections. *Irish Political Studies.* v. 18, n. 1, p. 97-107, 2003. Disponível em <http://www.kenbenoit.net/cv/publications/>. Acesso em 12 ago. 2014.

BJERGA, K. I.; HAALAND T. L. Development of Military Doctrine: the particular case of small states. *Journal os Strategic Studies*, v. 33 n. 4, p. 505-533, 2010.

BLAND, D. L. *Canada's National Defence: Volume 1 Defence Policy*, School of Policy Studies, Queens University, Kingston, Ontario, 1997.

BOLIVIA. Ministerio de Defensa de la Republica de Bolivia. *Libro Blanco de Defensa de da Republica de Bolivia*. [S. l.], 2004.

BOSNIA AND HERZEGOVINA. Ministry of Defence. Defence *White Paper of Bosnia and Herzegovina*. [S. l.], 2005.

BRANNON, R. *Russian Civil-Military Relations:* Military Strategy and Operational Art. Ashgate Publishing, 2013.

BRASIL. Mistério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. [S. l.], 2012.

BRINKS, D.; COPPEDGE, M. Diffusion is no Illusion: Neighbor Emulation in Third Wave of Democracy. *Comparative Political Studies*, v. 39, p. 463 – 489, 2006.

BRUNEAU, C. et al. *The Routledge Handbook of Civil-military Relations*. Routledge, 2012.

_____.; GOETZE J. R. B. Ministres of Defense and Democratic Control. In: BRUNEAU, T. C.; TOLLEFSON, S. D. *Who Guards the Guardians and How*. Democratic Civil-Military Relations. University of Texas, Austin, Press, 2006.

_____. Challenges in building partner capacity: Civil–military relations in the United States and new democracies. *Small Wars & Insurgencies*, v. 26, n. 3, p. 429–445, 2015.

_____.; TRINKUNAS, H. *Global Politics of Defense Reform*. Initiatives in Strategic Studies: Issues and Policies. 2008.

BRUNEI. Ministry of Defence. *Defending the Nation's Sovereignty*: Expanding Roles in Wider Horizons. Defence White Paper. [S. l.], 2011.

CAFFARATTI, M. J. Libro blanco de la defensa nacional de la República Argentina. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa:* Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz, Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

CANADA. *Budget papers:* presented by the Minister of Finance for the information of Parliament in connection with the budget 1939/40. Ottawa, King's Printer, 1939.

_____. Department of National Defence and the Canadian Armed Forces. *Report on Plans and Priorities:* 2015-2016. [S. l.], 2015.

CANADIAN MILITARY HISTORY GATEWAY, *Chapter 7: From Cold War to Present Day, unification*, p. 3, 2011. Disponível em: <http://www.cmhg.gc.ca/cmh/page-708-eng.asp>. Acesso em 6 jul. 2014.

CHAPMAN, J. W. M, et all. *Japan's Quest for Comprehensive Security: Defence - Diplomacy – Dependence.* Bloomsbury. Academic Collections, 2012.

CHAPMAN, B. *Military doctrine:* A reference handbook. Santa Barbara, Califórnia: ABC-CLIO, LLC, 2009.

CHEIBUB, J. A. et al. "Democracy and Dictatorship Revisited." *Public Choice*, v. 143, n. 2-1, p. 67-101, 2010.

CHILE. Ministerio de Defensa Nacional. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. [S. l.], 2010.

CHOI, K. *A Civilian Perspective on Defense Transparency in the Republic*. Institute on Global Conflict and Cooperation, p. 1-7, October 2011. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/1k3894k9>. Acesso em 02 abr. 2015.

CLIMENHAGE, C.; KLEPAK, H. P. La preparación de los Libros blancos de defensa em Canadá: ¿ um processo em rápida evolución? in TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa:* Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz. Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

COHEN, E. A.; GOOCH J. *Military Misfortunes:* The Anatomy of Failure in War. New York: The First Free Press, 2006.

COLLIER, D. El método comparativo: dos décadas de câmbios. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Org). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

COLOMBIA. Ministerio De Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. [S. l.], 2003.

COMA, M. El Libro blanco de España. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa*: Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz. Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Directrices Para La Preparación De "White Papers".* Presentado por la Delegación de Canadá a la Comisión de Seguridad Hemisférica. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdef.asp#libros> acesso em 1º ago. 2014.

COURTNEY, J. C.; SMITH, D. E. The Oxford Handbook of Canadian Politics. Oxford Universit Press, 2010.

COTE, O. R. *The politics of innovative military doctrine*: The US Navy and Fleet ballistic missiles. 1996. Tese de Doutorado. Massachusetts Institute of Technology.

CZECH REPUBLIC. Ministry of Defence. *The White Paper on Defence*. Prague, 2011.

DAMMERT, L. Reformas Del Sector Seguridad el Caso de Chile. In: PERALES, J.R. *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.

DE HAAS M. *Russia's Military Doctrine Development (2000-10)*: Chapter 1. In: Stephen J. B. Russian Military Politics and Russia's 2010 Defense Doctrine, p. 1-61, 2011.

DENMARK. Ministry of Defence. *Danish Defence Agreement*: 2013-2017. Copenhagen, 2012.

DENZIN, N.K. *Triangulation in educational research.* In Keeves, J.P. (Org). Educational research, methodology, and measurement. An International Handbook. Oxford, Pergamon Press. p. 318-322, 1988.

DESCH, M. C. Soldiers, States and Structures: the end of the Cold War and Weakening U.S. Civilian Control. *Armed Forces & Society*. v 24, n. 3, p. 389-406, 1998.

DÍAZ J. L. Los desafios modernos de uma "cultura de la defensa": el caso chileno. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa*: Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz. Unidad de Análisis de Políticas de Defesa. 2001.

DIECK H. Redefining Defense Strategy, France. in: Bruneau, T. C.; Matei, F. C. (Org.). *The Routledge handbook of civil-military relations*. Routledge, 2012.

DOBBIN, F. et al. The Global Diffusion of Public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? Annual Review of Sociology. v. 33, p. 449-472, 2007. Disponível em <http://soc.annualreviews.org>. acesso em 14 de ago. 2014.

DUNAY,P. The Half-Hearted Transformation of The Hungarian Military. In: EDMUNDS T. et al. *Civil-Military Relations in Postcommunist Europe*: Reviewing the Transition. Routledge, 2006.

DURREL YOUNG, T. Capabilities-Based Defense Planning: Techniques Applicable to NATO and Partnership for Peace Countries. *The Quarterly Journal*, spring-summer, p. 35-54, 2006.

DYSON, T. *Neoclassical Realism and Defense Reform in Post-Cold War Europe.* New Security Challenges Series, 2010.

ECUADOR. Ministerio de Defensa Nacional. *Libro Blanco del Ecuador*. [S. l.], 2005.

EDMUNDS, T. British civil-military relations and the problem of risk. *International Affairs Studies,* v. 88, n. 2, p. 265 -282, 2012.

_____. et al. *Civil-Military Relations in Postcommunist Europe*: Reviewing the Trasition. Routledge. New York, 2006.

EL SALVADOR. Ministerio de La Defensa Nacional. *La Nacion Salvadoreña*: Su Defensa, Seguridad y Desarrollo. [S. l.], 1998.

ELKINS, Z. et al. Competing for capital: the diffusion of bilateral investment treaties 1959-2000. *International organization*, v. 60 n. 4, p. 811-846, 2006.

_____.; SIMMONS, B. On Waves, Cluster, and Diffusion: A Conceptual Framework. In: The Annals of the American Academy. ANNALS. AAPSSP. v. 598, n. 1 p. 33-51, 2005.

ERICKSON, F. *Qualitative methods in research on teaching*. In Wittrock, M.C. (Ed.). Handbook of research on teaching. New York: Macmillan Publishing Co. p. 119-161. Traducción al español: Erickson, F. (1989) Métodos cualitativos de investigación sobre la enseñanza. In Wittrock, M.C. (Org.). La investigación en la enseñanza, II. Barcelona, Paidós. p. 195-301, 1986.

ESEONU, C. I.; Wyrick, D. A. A Heat transfer model for policy diffusion. *Engineering Management journal* v. 26 n. 2, p. 39 – 48, 2014.

ESPAÑA. Ministerio De Defensa. *Defence White Paper*. Madrid, 2000.

ESTONIA. Riigikogu. *National Security Concept of Estonia*. Unofficial translation, 2010.

FARRELL, T. The dynamics of British military transformation. *International Affairs*, v. 84, n. 4, p. 777 – 807, 2008.

_____. Constructivist security studies: portrait of a research program. *International Studies Review,* v. 4, n. 1, p. 49 -72, 2002.

_____; TERRIFF, T.*The Sources of Military Change: Culture, Politics, Technology*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2002.

_____. Improving in War: Military adaptation and the British in Helmand Province, Adghanistan 2006 – 2009. *Journal of Strategic Studies,* v. 33, n. 4, p. 567 – 594, 2010.

FENGER, Menno. The diffusion of revolutions: Comparing recent regime turnovers in five post-comunist countries. *Academic Journal*. v. 15, n 1 p. 5-27, 2007.

FIELD, A. P. Discovering statistics using SPSS for Windows: advanced techniques for the beginner. London: Sage, 2009.

FINK, S. A Contagious Concept: Explaining the Spread of Privatization in the Telecommunications Sector. *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, v. 24, n. 1, p. 111–139, January 2011

FINLAND. Prime Minister's Office. *Finnish Security and Defence Policy 2012*. Government Report. Finland. 2013.

FOLEY, R. T. et al. Transformation in contact: Learning the lessons of modern war. *International Affairs,* v. 87, n.2, p. 253-270, 2011.

FRANCE. Ministère De La Défense Nationale. *Livre blanc sur la défense nationale*, tome 1, CEDOCAR, 1972.

_____. Ministère De La Défense Nationale. *Livre blanc sur la défense nationale*, tome 2, CEDOCAR, 1973.

FRENCH. MINISTÈRE DE LA DÉFENSE. *White Paper on Defence and National Security*. [S. l.], 2013.

GAITÁN, G. P. La política de defensa. Um tema para el fortalecimiento de las relaciones civiles-militares en Guatemala. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa*: Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz. Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

GALLEGOS, B. C. *los Libros Blancos de los países Andinos*. In: SEPÚLVEDA I. e ALDA S. La administración de La Defensa em América Latina, Estudios Comparados, Instituto Universitário General Gutiérrez Mellado. UNED, Tomo III, 2008.

GALTUNG, J. Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research* v. 6 n. 3, p. 167-191, 1969.

GASPAR, G. El Libro de la defensa nacional de Chile. In TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa*: Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz.Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

GEORGIA. Ministry of Defence. *Strategic Defence Review*: 2013-2016. [S. l.], 2013.

GERMANY. Federal Ministry of Defence. *White Paper 2006*: On German Security Policy and the Future of the Bundeswehr. [S. l.], 2006.

GIBBS, N. H. *Grand strategy. Rearmament policy,* Stationery Office Books. v. 1, 1976.

GIBLER, D. M.. *International military alliances*: 1648-2008. CQ Press, 2009.

_____.; TIR, J. Sttled Bordes and Regime Type: Democratic transitions as consequences of Peaceful territorial transfers. *American Journal of Political Science*, v. 54, n. 4, p. 951-968, 2010.

GILL, B. e MAK, J. N. *Arms, Transparency and Security in South-East Asia*. SIPRI Research Report. Oxford University Press, n. 13, 1997.

GLEDITSCH, K.S.; WARD, M.D. Diffusion and the international context of democratization. *International organization*, n. 60, p. 911-933, 2006.

GOETZ, J.P.; LECOMPTE, M.D. *Etnografía y diseño cualitativo en investigación educativa.* Madrid, Ediciones Morata, 1988.

GOLDSMITH, B. E. Bearing The Defense Burden, 1886 – 1989: Why Spend More? *The Journal of Conflict Resolution*; v. 47, n. 5, p. 551- 573, 2003.

GRAY, V. Innovation in the states: A diffusion study. *American Political Science Review*, v. 67, n. 4, p. 1174-1185, 1973.

GREECE. Hellenic Ministry of National Defence. *White Paper for the Armed forces*. [S. l.]. 1997.

GREEN, S. B. How many subjects does it take to do a regression analysis? *Multivariate Behavioral Research*, v. 26, n. 3, p. 499-510, 1991.

GRISSOM, A. The Future of Military Innovation Studies. *Journal of Strategic Studies*, v. 29, n. 5, p. 905–934, 2006.

GUATEMALA. Ministerio de La Defensa Nacional. *El Libro de la Defensa Nacional de Guatemala*. [S. l.], 2003.

GUYER, J. G. los Libros Blancos em los países del Cono Sur. In SEPÚLVEDA I. e ALDA S. *La administración de La Defensa em América Latina*: Estudios Comparados, Instituto Universitário General Gutiérrez Mellado. UNED, Tomo III, 2008.

HAGELIN, B. *Science and Technology based military innovation*: the United States and Europe. Military Spending and Armaments. in SIPRI yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security. p. 285-304, 2003.

HAYES, M. D. El Libro Blanco de la defensa el caso de Estados Unidos. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa:* Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz. Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

HONDURAS. Secretaria de Defensa Nacional. *Honduras: Libro de la Defensa Nacional*. [S. l.], 2006.

HOROWITZ, M. C. et al. Domestic Institutions and wartime casualties. *International Studies Quartely*, n. 55, p. 909 – 936, 2011.

HUNGARY. Ministry of Foreign Affairs of Hungary. *Hungary's National Security Strategy*: 2012. [S. l.], 2012.

HUNTER, W. Reason, cultura or Structure? Assessing Civil-Militry Dynamics in Brazil In: Pion Berlim *Civil-Military Relations in Latin America*. The University of North Carolina, 2001.

HUNTINGTON, S. P. *O Soldado e o Estado Teoria e Política das Relações entre civis e militares*. Bibliex, 1957.

INDIAN. Headquarters Army. *Indian Army Doctrine*: Part-I. Headquarters Army Training Command. Shimla, 2004.

INDONESIA. Ministry of Defence. *Defending the Country Entering the 21st Century*. [S. l.], 2003.

IRELAND. Department of Defence. *The White Paper on Defence:* Review of Implementation. [S. l.], 2007.

IRONDELLE, B. Civil-Military relations and the end of conscription in France. *Security Studies*, v. 12, n. 3, p. 157 -187, 2003.

ITALIA. Ministero della Difesa. *Libro Bianco*: per la sicurezza internacionale e la difesa. [S. l.], 2015.

JAMAICA. Ministry of National Security. *National Security Strategy for Jamaica*: Towards a Secure and Prosperous Nation. A Green Paper. [S. l.], 2006.

JAPAN. Ministry of Defense. *Defense of* Japan. 40. ed. Japan, 2014.

JENNINGS, P. The Politics of Defence White Papers. *Security Challenges*, v. 9, n. 2, p. 1-14, 2013.

JERVIS, R. Unipolarity: A Structural Perspective. *World Politics*, v. 61, n. 1, p. 188-213, 2009.

JOHNSON, T. E. From party to civil-military relations in China. USAWC Strategy Research Project. US Army War College. Pennsylvania: 30 f. 2009.

KIER, E. Culture and Military Doctrine: France Between the Wars. *International Security*, v. 19, n. 4, p. 65-93, 1995

KINGDOM OF CAMBODIA. Ministry of National Defense. *Defending the Kingdom of Cambodia. Security, Development and International Cooperation*: Defense Policy of the Kingdom of Cambodia. [S. l.], 2006.

KISSINGER, H. *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York, 1994.

KLEMMENSEN, R., S. et al. Estimating policy positions using political texts: An evaluation of the Wordscores approach. *Electoral Studies* v. 26, n. 4, p. 746–755, 2007. Disponível em <http://www.kenbenoit.net/cv/publications/>. Acesso em 12 ago. 2014.

KLEPAK, H. P. El panorama estratégico internacional em la pós-guerra fría y la agenda de seguridade y defensa hemisférica: riesgos y desafios. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa*: Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz. Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

KRIEGER, Z.; ROTH, A. I. Nuclear Weapons in Neo-Realist Theory. *International. Studies Review*, v. 9, n. 3, p. 369-384, 2007.

LAMBETH, B. S. Israel's War in Gaza: A Paradigm of Effective Military Learning and Adaptation. *International Security*, v. 37, n. 2, p. 81-118, 2012.

LATAWSKI, P. The Transformation of Postcommunist Civil-Military Relations in Poland. In EDMUNDS T. et al. *Civil-Military Relations in Postcommunist Europe*: Reviewing the Transition. Routledge, 2006.

LAVER, M. e Garry J. Estimating policy positions from political texts. *American Journal of Political Science*, v. 44, p. 619-634, 2000.

LAVER, M., et al. Extracting policy positions from political texts using words as data. *American Political Science Review* v. 97 n. 2, p. 311–331, 2002. Disponível em <http://www.kenbenoit.net/cv/publications/>. Acesso em 12 ago. 2014.

_____; BENOIT, K. Locating TDs in policy spaces: Wordscoring Dáil speeches. *Irish Political Studies*. v. 17, n. 1, p. 59-73, summer, 2002. Disponível em <http://www.kenbenoit.net/cv/publications/>. Acesso em 12 ago. 2014.

LAWSON, S. Surfing on the edge of chaos: Nonlinear science and the emergence of a doctrine of preventive war in the US. *Social Studies of Science* v. 41, n. 4, p. 563-584, 2011.

LEBANESE REPUBLIC. Ministry of National Defense. *The Lebanese Defensive Policy in Light of Vital Interests*. [S. l.], 2004.

LIM, R. Australia: Contributing to Regional Equilibrium. *Southeast Asian Affairs*, p. 82-96, 2005.

LITHUANIA. Ministry of National Defence. *White Paper*: Lithuanian Defence Policy. Vilnius, 2006.

LLENDERROZAS, M. A. E. Hacia uma nueva cultura. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa:* Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz. Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

LORENZETTI, O. V. Hacia uma política de defensa concertada. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa:* Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz. Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

LUTTWAK, E. N. From Vietnam to desert Fox: Civil-Military relations in modern democracies. *Survival, International Institute for Strategic Studies,* v. 41 n. 1, p. 99 - 112, 1999.

MAIOLO, J. A. *Cry Havoc:* How the Arms Race Drove the World to War*, 1931-1941*, Basic Books, 2010.

MALASYA. Ministry Of Defence. *Malaysia's National Defence Policy*. [S. l.], 2010.

MARES, D. *Violent Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. NY: Columbia University Press, 2001.

MARSH, D.; SHARMAN, J.C. Policy diffusion and policy transfer. Policy Studies. v. 30, n. 3, p. 269 – 288, 2009.

MARSHALL, M. G. *Major Episodes of Political Violence*. Center for Systemic Peace. Disponível em <http://www.systemicpeace.org/warlist/warlist.htm>. Acesso em 1° de ago. 2014

MEARSHEIMER, J. *The tragedy of Great Power Politics.* New York: W. W. And Norton Company, 2001.

MENON, A. From Independence to Cooperation: France, NATO and European. *Security International Affairs*, v. 71, n. 1, p. 19-34, 1995

MESEGUER, C.; GILARDI, F. What is new in the study of policy diffusion? *Review of International Political Economy*. v. 16, n. 3, p. 527–43, 2009.

MEXICO. Secretaria de la Defensa Nacional. *Libro Blanco*. [S. l.], 2004.

MEYER, J. W. et al. World society and the nation-state, *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 1, p. 144–81, 1997.

MONGOLIA. Ministry of Defense. *Mongolian Defense White Paper*: 1997/1998. Ulaanbaatar, 1998.

MORGENTHAU, H. *A política entre as nações:* a luta pelo poder e pela paz. Brasília: UNB/Ipri, 2003.

MYCHAJLYSZYN, N. L. e RIEKHOFF H. V. *The evolution of Civil-Military relations in East Central Europe and Former Soviet Union*. London: Greenwood Publishing Group, 2004.

NAVIAS, M. S. Terminating Conscription? The British National Service Controversy 1955-56. *Journal of Contemporary History*. Studies on War, v. 24, n. 2, p. 195-208, 1989.

_____, M. S. *Nuclear Weapons and British Strategic Planning, 1955–1958.* Oxford University Press, 1991.

NETHERLANDS, Ministry of Defence. *Netherlands Defence Doctrine*. [S. l.], 2005.

NEW ZELAND. Ministry of Defence. Defence *White Paper 2010*. Wellington, 2010.

NICARAGUA. Ministerio de Defensa. *Libro de la defensa Nacional de Nicaragua*. Managua, 2005.

NORWEGIAN. Ministry of Defence. *Norwegian Defence 2013*: Facts and Figures. [S. l.], 2013.

OBINGER, H. et al. Policy Diffusion and Policy Transfer in Comparative Welfare Stare Research. *Social Policy & Administration*, v. 47, n. 1, p. 111-129, 2013

OGBU, J.U. et al. Anthropological inquiry. In Keeves, J.P. (Org). *Educational research, methodology, and measurement*. An international handbook. Oxford, Pergamon Press. p. 48-54, 1988.

OJENDAL, J.; STERN, M. Mapping the Security-Development Nexus: conflit, Complexity, Cacophony, Convergence? *Security Dialogue*. v. 41, n. 1, p. 5-29, 2010.

OKUR, C. *The Effect of defense R&D expenditures on military capability and technological spillover*. 2013. 86 f. Tesis (Degree of Master of Science in Research and Development Management) - Air Force Institute of Technology, Air University, Department of the Air Force, Ohio. 2013.

PACHECO, G. ¿los Libros Blancos em Centroamerica, Um passo para consolidade medidas de confianza? In: SEPÚLVEDA I. e ALDA S. *La administración de La Defensa em América Latina*: Estudios Comparados, Instituto Universitário General Gutiérrez Mellado - UNED. Tomo III, 2008.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's National Defense in 2010.* [S. l.], 2011.

PERU. Ministerio de Defensa del Peru. Libro Blanco de la Defensa Nacional. Lima, 2005.

PHILIPPINE. Department of National Defense. *Transforming the Department of National Defense to Effectively Meet the Defense and Security Challenges of the 21st Century:* A White Paper on Philippine Defense Transformation. [S. l.], 2012.

PION-BERLIN, D. *Introdução in Civil-Military Relations in Latin America.* The University of North Carolina, 2001.

_____. Political Management of the Military in Latin America. *Military Review*, january-february, p. 19-31, 2005.

_____.; TRINKUNAS, H. Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 42, n. 3, p. 76-100, 2007.

PORCH, D. *Sttategy Formulation and National Defense: Peace, War, and The Past as Prologue.* In: BRUNEAU T.; TOLLEFSON S. D. Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations. University of Texas, Austin, Press, 2006.

PORTUGAL. Ministério de Defesa Nacional. *A Defesa de Portugal 2015*, [S. l.], 2015.

POSEN, B. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars.* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984.

PUGH, M. *The ANZUS Crisis, Nuclear Visiting and Deterrence*. Cambridge University Press, 1989.

PWC. Global Defense Perspectives: Mapping prioritization and posture in a challenging world, 2015.

QUIROGA RAMÍRES, J. El Libro Blanco de defensa: una política de Estado. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa:* Concertación política y diseño

estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

RAMIREZ, J. Q. El Libro Blanco de Defensa: uma política de Estado. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa:* Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

RAPOSO VASCONCELOS, C. A. R. La política de defensa nacional. In TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa:* Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

RESENDE-SANTOS, J. Neorealism, States, and the Modern Mass Army, Cambridge, University Press, 2007.

REPUBLICA DOMINICANA. *Estratégia Militar Dominicana*. Santo Domingo, 2007.

REPUBLIC OF ARMENIA. *Nacional Security Strategic of Republic of Armenia.* [S. l.], 2007.

REPUBLIC OF AZERBAIJAN. President of the Republic of Azerbaijan. *National Security Concept of the Republic of Azerbaijan*. 2007.

REPUBLIC OF BULGARIA. National Assembly. *White Paper on Defence and the Armed Forces of The Republic of Bulgaria*. [S. l.], 2010.

REPUBLIC OF CROATIA. Ministry of Defence. *Strategic Defence Review*, [S. l.], 2005.

REPUBLIC OF KOREA. Ministry of National Defense. *2010 Defense White Paper*. [S. l.], 2011.

REPUBLIC OF LATVIA. Ministry of Defence. *The State Defence Concept*. [S. l.], 2012.

REPUBLIC OF MACEDONIA. Ministry of Defence. *White Paper on Defence*. Skopje, 2012.

REPUBLIC OF MONTENEGRO. *Strategy of National Security of Montenegro*. Podgorica. 2006.

REPUBLIC OF POLAND. National Security Bureau. *White Book*: on National Security of The Republic of Poland. Warsaw, 2013.

REPUBLIC OF SERBIA. Ministry of Defence. *White Paper on Defence of the Republic of Serbia*. Belgrade, 2010.

REPUBLIC OF SLOVENIA. Ministry of Defence. *Strategic Defence Review*: Comprehensive Summary. [S. l.], 2004.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. Ministry Of Defence. *Defence in a Democracy*: White Paper on National Defence for the Republic of South Africa. [S. l.], 1996.

REPUBLICA DEL PARAGUAY. Ministerio de Defensa Nacional. *Primer Libro Blanco de la Defensa Nacional de la Republica del Paraguay*. [S. l.], 2014.

RIVERA, S. W. Elites and the Diffusion of Foreign Models in Russia. *Political Studies* v. 52 p. 43-52, 2004.

ROMANIA. Supreme Council for National Defense. *The National Security Strategy of Romania*: The European Romania, The Euro-Atlantic Romania: For a Better Life a Democratic Safer and More Prosperous Country. Bucharest. Romania, 2006.

ROSEN, S. P. *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military.* Ithaca, New York Cornell University Press, 1991.

RUSSIAN FEDERATION. *Russia's National Security Strategy to 2020*. Russia, 2009.

_____. *The Military Doctrine of Russian Federation*. Russia, 2010.

RYNNING, S. Shaping Military doctrine in France: decisionmakers between International power and domestic interests. *Security Studies*, v. 11 n. 2, p. 85 -116, 2010.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1994.

SCHWEIZERISCHEN BUNDESRATES. *Armeebericht*, 2010.

SCHWELLER, R. Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security,* v. 29 n. 2, p. 159-201, 2004.

SHEMELLA, P. *The Spectrum of roles and missions of the Armed Forces*. In: BRUNEAU T.; TOLLEFSON S. D. *Who Guards the Guardians and How*: Democratic Civil-Military Relations. University of Texas, Austin, Press, 2006.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, v. 72 Iss. 788, nov-dec, 2012

SIAROFF, A. *Comparing Political Regimes:* A Thematic Introduction to Compartive Politics. broadview press. [S. l.], p. 101 – 103, 2005.

SIERRA LEONE. Ministry of Defence. Defence *White Paper*: Informing the people. [S. l.]. 2002.

SIMON, J. Central and East European Security. New National Concepts and Defense Doctrines. *Strategic Forum*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Budapest, n. 151, p. 1-6, 1998.

SINGAPORE. Ministry of Defence. *The fight Against Terror*: Singapore National Security Strategy. [S. l.]. 2004.

SINGER, J. D. et al. Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965. in RUSSETT, B. (Org) *Peace, War, and Numbers*. Beverly Hills: Sage, p. 19-48, 1972.

SLATER, D.; ZIBLATT D. The Enduring Indispensability if The Controlled Comparison. *Comparative Political Studies*. v. 46, n. 10, p. 1301 – 1327, 2013.

SLOAN, G. Military doctrine, command philosophy and the generation of fighting power: genesis and theory. *International affairs* v. 2, n. 88, p. 243 – 263, 2012.

SLOVAK REPUBLIC. National Council of the Slovak Republic. *The Defence Strategy of the Slovak Republic.* [S. l.], 2005.

SNYDER, J. Civil-Military relations and the cult of the offensive, 1914 and 1984. *International Security*, v. 9, n. 1, p. 108 -146, 1984.

SOCIALIST REPUBLIC OF VIETNAM. Ministry of National Defence. *Vietnam National Defence.* Hanoi, 2009.

SOKOLSKY, J. J. *Canada, Getting It Right This Time: The 1994 Defence White Paper*. in U.S. Army War College Sixth Annual Strategy Conference, april 26-28, f. 42, 1995. Strategic Studies Institute, 1995.

SOLINGEN, E. Of Dominoes and Firewalls:The Domestic, Regional, and Global Politics of Internacional Diffusion, *International Studies Quartely* v. 56, p. 631-644, 2012.

SOTT, N. From the SADF to the SANDF: Safegarding South Africa for a better life for all? Centre For The Study Of Violence And Reconciliation. *Violence and Transition Series*, v. 7, 2002.

SOUTH AFRICAN. Ministry of Defence. *South African Defence Review 2014*. [S. l.], 2014.

STARKE, P. Qualitative methods for the study of policy diffusion challenges and available solutions. *The Policy Studies Journal*, v. 41, n. 4, p. 561-582, 2013.

STOLBERG, A. G. How Nation-States Craft National Security Strategy Documents. *Strategic Studies Institute*. U.S. Army war College, 2012.

STRACHAN, H. *The Direction of War:* Contemporany Strategy in Historical Perpective. New York, N.Y: Cambridge University Press. Kindle Edition, 2013.

STURMAN, A. *Case study methods*. In Keeves, J.P. (Org). Educational research, methodology, and measurement. An international handbook. Oxford, Pergamon Press. p. 61-66, 1988.

SWEDEN. Ministry of Defence. *Our Future Defence*: The focus of Swedish defence policy 2005-2007. Stockolm, 2004.

SZAYNA, T. S.; STEINBERG, J. B. *Civil-Military Relations and National Security Thinking in Czechoslovakia*: A conference Report. National Defense Research Instutute, Arroyo Center, Project Air Force, RAND, 1992.

TABORGA, J. R. Q. El processo de institucionalización de la política de defensa em Bolívia. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa*: Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

THE INTERNATIONAL RELATIONS AND SECURITY NETWORK. Defense White Papers and National Security Strategies. Disponível em: http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Series/Detail/?lng=en&id=154839>. Acesso em 1º de agosto de 2014

THE WORLD BANK GROUP. Disponível em <http://datos.bancomundial.org/>. Acesso em 1º de agosto. 2014.

THOMAS, C. *Global governance, development and human security:* the challenge of poverty and inequality. Virgini: Pluto Press, 2000.

TURKISH REPUBLIC. Ministry of National Defense. *Defense White Paper 2000*. Ankara, 2000.

TURNER P. Revisión de la defensa estratégica del Reino Unido. In: TABORGA, J. R. Q. (Org) *Libros Blancos de Defensa:* Concertación política y diseño estratégico comparado. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz. Unidad de Análisis de Políticas de Defesa, 2001.

UCKO, D. *Innovation or inertia*: The U.S. military and learning of counterinsurgency. *Orbis*, v. 52, n. 2, p. 290-310, 2008.

UGANDA. Ministry of Defence. *White Paper on Defence Transformation*. [S. l.], 2004.

UKRAINE. Ministry of Defence. *White Book 2011*: Armed Forces of Ukraine. Kyiv. 2012.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. *Delivering Security in a Changing World*: Defence White Paper. [S. l.], 2003.

UNITED NATION. Human Development Report. *Sustaining Human Progress:* Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. UNDP. New York. p. 227, 2014.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. *National Defense Strategy*. [S. l.], 2008.

_____. The White House. *National Security Strategy*, 2010.

_____. Joint Chiefs of Staff. *The National Military Strategy of the United States of America*: the United States Military's Contribution to National Security. [S. l.], 2015.

URUGUAY. Ministerio de Defensa Nacional. *Bases para una Politica de Defensa Nacional*. Montevideo, 1999.

VON RIEKHOFF, H. Civil-military Relations in the Baltic Republics. In: MYCHAIJLYSZYN, N. L.; VON RIEKHOFF H. *The Evolution Of Civil-Military Relations in East-Central Europe and Former Soviet Union.* Greenwood Publishing Group, 2004.

WALKER, J.L. The diffusion of innovations among American states. *American Political Science Review, v. 63, n.* 3, p. 880-899, 1969.

WALT, S. M. *Alliances in a unipolar world. World Politics*, Cambridge University Press, v. 61, n. 1, p. 86-120, 2009.

WALTZ, K. Structural Realism after the Cold War. *International Security*, v. 25, n. 1, p. 5-41, 2000

WEIDMANN, N. B. Geography as motivation and opportunity: group concentration and ethnic conflict. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 53, n. 4, p. 526 -543, 2009.

WINTER, S. L.T. Fixed, determined, inviolable: military organizational cultures and adaptation. *Australian Army Journal*, v. 1, n. 3, p. 53 – 67, 2009.

WOHLFORTH, W. C. Unipolarity, status competition, and great power war. *World Politics*, Cambridge University Press, v. 61, n. 1, p. 28-57, 2009.

YALE LAW SCHOOL. *British White Paper of June 1922* , Avalon Project, Lillian Goldman Law Library, Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/brwh1922.asp>. Acesso em 15 jul. 2014.

YOUNG T. D. Problems in Australia's "Defence Revolution". *Contemporary Southeast Asia*, v. 11, n. 3, p. 237-256, 1989.