



UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

ALEXANDRE **GONÇALVES** 2º Ten QOCON MRI

O Papel do Poder Aéreo nas estratégias interestatais de Coerção

Rio de Janeiro

2019

UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

ALEXANDRE **GONÇALVES** 2º Ten QOCON MRI

O Papel do Poder Aéreo nas estratégias interestatais de Coerção

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Aeroespaciais.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Sol Oliveira da Silva

Rio de Janeiro

2019

G635 Gonçalves, Alexandre.

O Papel do Poder Aéreo nas estratégias interestatais de coerção / Alexandre Gonçalves. – Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2019.

128 f.: il., enc.

Orientador: Eduardo Sol Oliveira da Silva.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais) – Universidade da Força Aérea, 2019.

Referências: f. 122-128

1. Coerção. 2. Poder Aéreo. 3. Política Externa. 4. Dissuasão. 5. Compelência. I. Título. II. Oliveira, Eduardo Sol de. III. Universidade da Força Aérea.

CDU: 327+355.4(358.4)



UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROSPACIAIS

ALEXANDRE GONÇALVES

O PAPEL DO PODER AÉREO NAS ESTRATÉGIAS INTERESTATAIS DE COERÇÃO

Dissertação aprovada pelos membros da Banca Examinadora, no dia 7 de fevereiro de 2019, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea.

Rio de Janeiro, RJ, 7 de fevereiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. EDUARDO SOL OLIVEIRA DA SILVA - UNIFA
Presidente da Banca Examinadora

Prof. Dr. HUMBERTO JOSÉ LOURENÇÃO - UNIFA/AFA

Prof. Dr. AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JÚNIOR - UFPB

A Deus, que ao me abençoar,
com desafios, provações, dons e dádivas,
me amparou com pais maravilhosos,
que me fizeram tudo o que sou,
com grandes mestres, de quem preservo a memória,
com uma companheira, com quem almejo dividir a jornada
que ainda me será dada,
e grandes amigos, com os quais, mutuamente,
nos apoiamos no prenúncio das quedas.

AGRADECIMENTOS

A jornada de cada um de nós é uma entropia de diversas contribuições – um misto de destino e livre-arbítrio – que, na aparente contradição, nos molda e nos prepara para o porvir. Embora edificante, é ingrata a tarefa de agradecer: ao mesmo tempo que rendemos a devida gratidão a quem, significativamente, contribuiu para o nosso progresso, nos olvidamos, por nossas limitações, de dar crédito a alguns, rogando ao criador que lhe atribua essa gratidão por ocasião de seu julgamento.

Inicialmente, a Deus, os mais sinceros agradecimentos pelo dom da vida e pelas linhas mestras que desenharia para ela. Espero que esteja desempenhando meu trabalho, minha pesquisa e meus demais afazeres perseguindo essa missão, sempre para a maior glória de Nosso Senhor, Jesus Cristo.

Aos meus pais, Márcia e Alexandre, que, além de me moldarem o caráter e ensinarem o certo e o errado, sempre pelo exemplo, me incentivaram na busca pelo conhecimento, e jamais mediram esforços para me impulsionarem nela, mesmo que os objetivos não fossem exatamente sãos. Em nome deles, agradeço a toda a minha família, em especial ao meu avô, Bertholino Joaquim Gonçalves Netto, que em mim infundiu o sonho e o orgulho em ser militar da Força Aérea Brasileira.

Aos meus mestres, Márcio de Andrade Nogueira e Cel Av Ref. José Antônio Gonçalves Ferreira, que me demonstraram o incrível campo da Coerção e da Crise, e, mais do que isso, em muito me inspiraram no profissional que eu quero ser. Não posso deixar de mencionar meu grande mestre, Ohannes Kabderian Jr, que me ensinou tanto como ser, mais do que dever ser, e me demonstrou pela amizade-irmã e pelo exemplo, a importância da História nos pequenos e grandes detalhes da vida.

Cabe-me agradecer, em especial, a confiança dos meus comandantes superiores – a qual espero estar honrando com esse trabalho –, em especial dos Brigadeiros Arnaldo e Flávio, dos Coronéis Renato, Almeida e Jannuzzi, que tanto me apoiaram e me devotaram, acima de tudo, paciência.

Em se tratando de paciência, preciso agradecer, especialmente, a minha noiva e futura esposa, Camila, que não só deixou de privar tantos momentos de convívio comigo, mas também se tornou uma expert em coerção, depois de ler e me ouvir tantas vezes expor os conteúdos para organizar as idéias; inclusive na forma de surtos e alguns desânimos. E o fez, em tudo, por amor.

É necessário mencionar, também, meus amigos, que tanto me apoiaram e contribuíram no eterno esforço de descomprimir, que me incentivaram e me desafiaram intelectualmente. Cumprimento-os, todos, nos nomes do Bruno, Pedro Judeu, Patrick e Leonam – os mosqueteiros de quem mais pareço um Dumas ao contemplar –; dos amigos do Kart-Ação, tão queridos de tantos anos, e a quem a admiração só alimenta ainda mais a amizade; dos eminentes companheiros da Igreja de São Clausewitz dos últimos dias, consultores de toda hora, cuja amizade e conhecimento me servem de farol dentro dos meandros da Academia; dos meus amigos de turma da ESG – Destinos do Brasil, 2015, a melhor turma da história do CAEPE – que tanto me ajudaram e incentivaram até aqui, dentre muitos outros, que não serei capaz de nominar.

Menção honrosa segue a minha irmã, de todos os dias, úteis ou licenças, que tanto me ensinou não só como ser do efetivo da ECEMAR, mas também a sinceridade dos debates acalorados e a candura das palavras de consolação. Karla Cristiani Lavrador Viegas, obrigado por tudo. Desejo-lhe ainda mais sucesso: e que eu o veja.

Agradeço, sinceramente, a todo o corpo docente e técnico do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais – brilhantemente conduzidos pelo Maj Brig Ar Isaias e Brig Int Tirre Freire –, que me ampararam e conduziram no caminho dessa formação.

Em especial, agradeço ao meu orientador, Prof. Eduardo Sol, amigo de muitos anos, companheiro de ECEMAR (antes mesmo de que eu vestisse formalmente o azul), que soube facilitar, em tanto, a trilha pelo tortuoso caminho da pesquisa e que tantas vezes comentou, opinou, riu, sugeriu e corrigiu esse relatório de pesquisa. Estamos juntos, nessa e em qualquer empreitada que vier.

Agradeço aos membros da banca, Prof. Lourenção e Prof. Augusto, que mesmo antes do Exame de Qualificação, em tanto contribuíram, e ainda contribuem, para que vieses e falsas aceções não turvem os resultados que aqui foram perseguidos. Sinceramente, muito obrigado.

Por fim, cabe me agradecer aos que não mencionei, tantos que cruzaram meu caminho, por pouco ou muito tempo, e me influenciaram, me ajudaram, relevaram meus erros ou me corrigiram, me ensinando. Muito obrigado: vocês permanecem na minha oração.

[...] Por enquanto, é possível da mesma maneira unicamente prática dar uma resposta geral sobre o que na história da humanidade concreta mantém a sanidade humana. Enquanto se tem um mistério se tem saúde; quando se destrói o mistério se cria a morbidez. O homem comum sempre foi sadio porque o homem comum sempre foi um místico. Ele aceitou a penumbra. Ele sempre teve um pé na terra e outro num país encantado. Ele sempre se manteve livre para duvidar de seus deuses; mas, ao contrário do agnóstico de hoje, livre também para acreditar neles. Ele sempre cuidou mais da verdade do que da coerência. Se via duas verdades que pareciam contradizer-se, ele tomava as duas juntamente com a contradição. Sua visão espiritual é estereoscópica, como a visão física: ele vê duas imagens simultâneas diferentes e, contudo, enxerga muito melhor por isso mesmo. Assim, ele sempre acreditou que existia isso que se chama de destino, mas também isso que se chama de livre-arbítrio. Assim, ele acreditava que as crianças eram de fato o reino do céu, mas, apesar disso, deviam obedecer ao reino da terra. Ele admirava a juventude por ela ser jovem e a velhice por não o ser. E exatamente esse equilíbrio de aparentes contradições que tem sido a causa de toda a vivacidade do homem sadio (CHESTERTON, 2007, p. 28-9).

RESUMO

Diversos autores, ao elencar as opções disponíveis ao Estado, elegem o Poder Aéreo como sendo a melhor solução para a construção da ameaça, empregado sozinho ou figurando como único componente militar em associação com outras expressões do Poder Nacional. O objetivo desse trabalho é analisar a importância do emprego do Poder Aéreo para a consecução de uma coerção interestatal. O problema de pesquisa, apresentado nesse trabalho, visa compreender em que medida a construção da ameaça valendo-se exclusivamente do emprego do Poder Aéreo – simulado ou limitadamente cinético –, com suas vantagens e fraquezas peculiares, mediante outras formas de expressão do Poder Militar, é eficiente para propiciar a coerção interestatal. A partir de uma revisão bibliográfica, com a finalidade de construir uma moldura teórica, onde se pretendeu delimitar os conceitos relativos às variáveis que constroem a coerção, como estratégia de Política Externa, entre atores racionais - objetivos contrastantes, capacidades e ameaça -, passou-se a contrastar as peculiaridades, pontos fortes e fracos da arma aérea como ferramenta para impelir o oponente, mediante o cálculo de custo-benefício, a ceder um objetivo político definido. Construiu-se, portanto, três modelos de emprego do Poder Aéreo na ameaça coercitiva: o modelo de Schelling, que consiste na atrição limitada para reforçar a ameaça coercitiva; o modelo de Pape, que consiste em conduzir uma paralisia estratégica no oponente mediante a degradação de sua estrutura logística; e o modelo de Byman et al, que consiste em empregar o Poder Aéreo como mecanismo cinético, porém, em conjunto com outras expressões do Poder Nacional, para maximizar a pressão bilateral e internacional. Empreendeu-se, também, o estudo de caso da Operação Allied Force, ocorrida no território da extinta Iugoslávia, em 1999, com a finalidade de demonstrar, mediante uma situação empírica, a relação entre as variáveis descrita na moldura teórica e nos modelos apresentados. Como conclusão, tem-se que o Poder Aéreo, empregado individualmente para a construção da ameaça, não é eficaz para a coerção em todos os casos. Entretanto, o mesmo pode influenciar positivamente – e até decisivamente – o sucesso de uma estratégia de coerção, e é potencializada quando empregada em conjunto com outras expressões do Poder Nacional. O Poder Aéreo será tão menos eficiente quanto seu emprego for direcionado a alvos eminentemente operacionais, e será mais eficiente na medida em que esse seja capaz de prejudicar uma vulnerabilidade do oponente considerada por ele vital, seja para a manutenção ou atingimento daquele objetivo em disputa, ou seja para a manutenção de um objetivo mais excelso, dentro de sua hierarquia de prioridades, que devem ser escolhidos, ponderados e analisados caso a caso.

Palavras-Chave: Coerção, Poder Aéreo, Dissuasão, Compêlência.

ABSTRACT

Several scholars, when dealing with the tools available for the state, considers the Air Power as the best solution to construct this threat, employed alone or as the single military component, associated with other expressions of National Power. The purpose of this work is to analyze the relevance of Air Power employment when attempting an interstate coercion. The research question, presented in this research, aims to understand in which extent constructing a threat using solely the Air Power - employed or held in reserve - with its advantages and weaknesses, when compared to other expressions of military power, is efficient to deliver interstate coercion. Departing from a literature review, designed to that forms a conceptual framework about coercion, follows a properly conceptualization of the variables that compose coercion, as a foreign policy strategy, between rational actors - clash of objectives, previous capacities and the threat -, and an attemptive contrast, with this framework, with the peculiarities of the air weapon as a tool to compel the opponent, through rational choice, to concede a political objective. There was constructed, therefore, three models of Air Power employment in coercion: the Schelling's model, which consists in military attrition to reinforce the credibility of the threat; the Pape's model, that aims to inflict a strategic paralysis on the opponent, by deteriorating its logistic structure and combat support; and the Byman et al's model, that envision to employ the Air Power, but now in conjunction with other expressions of National Power. After this theoretical discussion, we developed an explanatory case study of the Operation Allied Force, that took place in 1999 on the former Yugoslavia's territory. This case study aimed to demonstrate, in an actual empirical situation, the relations between the variables and the models described in the theoretical discussion. As a conclusion, we state that Air Power, when employed individually to construct the coercitive threat, isn't always effective to deliver the coercion, but can affect its result positively - and even decisively - when employed with other expressions of the National Power. The Air Power will be less effective when directed to operational goals, and will be more effective when able to undermine an vulnerability that the opponent considers vital to the disputed objective's persecution or to another higher objective in its hierarchy considerations, that may be recognized and considered case-by-case.

Keywords: *Coercion, Air Power, Deterrence, Compelence.*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 POLÍTICA EXTERNA E OS OBJETIVOS ESTATAIS	21
2.1 Política Externa e Processo Decisório.....	23
2.2 Cooperação e conflito: a dialética dos objetivos na Política Internacional.....	33
2.3 Política Externa, Cooperação e seus signos.....	39
3 RESOLVENDO CONFLITOS: A COERÇÃO COMO ESTRATÉGIA	44
3.1 Guerras, força bruta e coerção.....	45
3.2 Coerção: definição e conceitos	49
3.1.1 Variantes da Coerção.....	56
3.1.2 Barganha Coercitiva e Crise: a coerção como estratégia de Política Externa.....	58
3.3 Fatores da Coerção	62
4 PODER NACIONAL, PODER AÉREO E ESTRATÉGIAS DE COERÇÃO	67
4.1 Características Distintivas do Poder Aéreo.....	76
4.2 O uso estratégico do Poder Aéreo	86
4.3 A contribuição do Poder Aéreo para as Estratégias de Coerção	93
5 OPERAÇÃO <i>ALLIED FORCE</i> E O USO COERCITIVO DO PODER AÉREO	98
5.1 Histórico do conflito	101
5.2 Análise da coerção na Operação <i>Allied Force</i>	110
6 CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS	122

1 INTRODUÇÃO

No dia 24 de março de 1999, teve início uma operação militar multinacional, sob os auspícios da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), visando a cessação – coercitiva – por parte do governo iugoslavo, e de seu presidente Slobodan Milosevic, de um conjunto de violações de Direitos Humanos. Essas violações se configuravam em operações de limpeza étnica contra nacionais de etnia albanesa, vivendo na província independente do Kosovo. No dia 9 de junho do mesmo ano, 78 dias depois, sem o emprego de forças terrestres nem navais, a Iugoslávia aceitava as condições e interrompia o massacre, iniciando sua retirada maciça do Kosovo. A OTAN, atingiu seu objetivo (LAMBETH, 2001).

A Operação *Allied Force* foi desenhada para aplicar a coerção somente através do poder aéreo. Entretanto, o emprego do Poder Aéreo, sozinho, não foi capaz de compelir um Estado soberano a alterar o *status quo*, somente cedendo aos objetivos previamente estabelecidos quando foram incorporados outros elementos de pressão, com a ameaça de utilização de forças terrestres e, através da diplomacia, a adesão de outras potências à crise. Só assim, portanto, a Iugoslávia e seu líder sucumbiram sob o peso do preço político e militar, e capitularam. Embora a operação não tenha ocorrido conforme planejado, e tenha durado muito mais tempo do que inicialmente estimado, a OTAN atingiu um objetivo político – humanitário – previamente estabelecido, não somente pelo emprego do Poder Aéreo, mas pelo seu emprego em conjunto com outras ameaças, à disposição da coalizão (BYMAN, WAXMAN, 2000).

A situação estratégica era delicada. A Sérvia dava diversos sinais de que não estaria disposta a resolver a questão pacificamente: a diplomacia, com o envolvimento de diversas potências, não havia sido capaz de pôr termo as ofensivas contra os kosovares de origem albanesa, e o intento de Slobodan Milosevic parecia não arrefecer mediante sanções de caráter econômico e promessas de incentivos e apoios no caso de aquiescência (HENRIKSEN, 2007; BEATY, 2015).

Uma opção pelo uso maciço da força contra a Sérvia encontrava resistência entre os membros da coalizão. O ambiente interno dos Estados impelia por uma solução de uso da força que minimizasse os custos políticos: os Estados Unidos já

se havia envolvido, no começo da década, em outro conflito, com o Iraque, e a base política dos demais Estados da coalizão era avessa a perda de vidas humanas na guerra e à intervenção em Estados longínquos (LAMBETH, 2001). A opção, disponível aos decisores ante os constrangimentos políticos, era por utilizar a força em seu potencial, transformando em efetivo somente o suficiente para rapidamente provar seu intento e influenciar seu inimigo, sob a égide somente de uma **ameaça** de invasão maciça por parte das maiores potências mundiais – mas a esperança velada de que ela não necessariamente precisaria ocorrer (BEATY, 2015; HENRIKSEN, 2007, *inter alia*). A própria estrutura decisória da OTAN e a completa aversão aos custos inerentes de um conflito militar delinearam os determinantes operacionais e excluíram alvos mais arriscados.

A solução, portanto, engendrada pela coalizão foi a da tentativa de mudar o comportamento político sérvio somente a partir da comunicação de uma ameaça crível e substanciada. Essa ameaça encompassava a disposição de que, embora não pretendesse *a priori*, estaria disposta a usar da força bruta¹, se necessário, para garantir essa mudança, se suas demandas não fossem consentidas. Ficaria configurado, portanto, uma crise internacional, a partir do conflito aparente entre os objetivos antagônicos declarados dos Estados envolvidos.

Sob um enfoque abrangente, Crise é um estado de tensão na fronteira do emprego de violência, em que os riscos geram oportunidades de alcançar objetivos ou salvaguardar interesses ameaçados; o desencadeamento proposital de uma situação de tensão, onde pretende alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos anteriormente e claramente definidos, ponderados e decididos (ALTMAN, 2015).

Crises não podem ser tratadas nem como guerras ideais, nem como paz, mas como uma fase intermediária no espectro dos conflitos. Não é uma guerra ideal, pois não é aceito nem adotado o emprego de força bruta para se obter algo tão somente através da sujeição ou mesmo do desarme do oponente. Também não é paz, situação em que os conflitos são resolvidos por negociações, que envolvem transações ou convencimento. Os objetivos, nesse caso, passam a ser perseguidos

¹ A definição de emprego de força bruta, em oposição a modicamente utilizada para reforço de uma ameaça coercitiva, será oportunamente definida no terceiro capítulos dessa pesquisa.

através da coerção, que consiste na manipulação do risco do uso da violência, e do prospecto à escalada para um conflito de maior intensidade, com atitudes e comportamentos ameaçadores (NOGUEIRA, 2008). No trato deste tipo de problema, as partes buscam uma nova paz, vantajosa, que atenda a seus interesses, tentando impor sua vontade à outra, ameaçando-a com a possibilidade do recurso intenso à violência e até com efetivo emprego limitado de força (SCHELLING, 1966).

A coerção interestatal – isto é, a que ocorre entre dois ou mais Estados – é, mormente, uma chantagem. Consiste em uma ameaça condicional e unilateral, que envolve o emprego da violência se seus objetivos – uma conduta política previamente definida – não forem aquiescidos por um segundo Estado: (não) faça x, senão y (HUTH; RUSSETT, 1990; KNOTT, 2004; PETERSEN, 1986; SCHELLING, 1966; RAZA, 2002). Thomas Schelling (1966, p. 70, grifo no original) – um dos autores mais citados nas obras sobre coerção, e que criou a tipologia da ameaça coercitiva em *Dissuasão e Compelência* – utiliza uma metáfora para analisar a credibilidade de uma ameaça coercitiva:

For deterrence, the trip-wire can threaten to blow things up out of all proportion to what is being protected, because if the threat Works the things never goes off. But to hold a large bomb and threaten to throw it *unless* somebody moves cannot work so well; the threat is not believable until the bom bis actually thrown and by then the damage is done.

Embora os objetivos sejam diretamente antagônicos, percebe-se, como define Altman (2015), uma subjacente cooperação entre os contendores no estado de crise: há uma implícita recusa por uma operação militar em larga escala, no qual o custo da imposição completa da vontade de um ao outro visa ser evitado. A condicionante de sucesso não está vinculada ao atingimento total do objetivo, mas ao *trade-off* desse com os custos que se pretende evitar; o fracasso também não está presente só no não atingimento do objetivo, mas na necessidade de se ter de implementar a ameaça, com o uso da força em larga escala e os revezes políticos que dele advém².

² Altman (2015, p. 22) trata a questão de forma bem clara: "This variable ranges from total success to total failure. Importantly, states can suffer failure in two distinct ways: they can lose either by backing down or through the imposition of punishment, especially when that punishment leads to escalation and war. When a threat is rebuffed, the choice for the coercer is often between enduring a called bluff and starting a war. Success is simpler; it requires the adversary to back down, either by abandoning its demands or capitulating to concessions. In the real world, outcomes often fall in between these possibilities. Stalemates are possible, and there is a difference between small and large successes. It is easiest to think of the dependent variable as a spectrum from State A backing down completely to State B backing down completely, with stalemate in the middle. Also possible, but lying outside this spectrum, is the second form of failure: the imposition of punishment. This often initiates a costly war that represents a failure for both sides".

O objetivo desse trabalho é analisar a importância do emprego do Poder Aéreo para a consecução de uma coerção interestatal. O problema de pesquisa, aqui encerrado, visa compreender em que medida a construção da ameaça valendo-se exclusivamente do emprego do Poder Aéreo – simulado ou limitadamente cinético –, com suas vantagens e fraquezas peculiares, mediante outras formas de expressão do Poder Militar, é eficiente para propiciar a coerção interestatal.

Em se sendo a variável dependente³ – o fenômeno que aqui se pretende estudar – a própria coerção interestatal, e essa uma ameaça condicional calcada em uma capacidade previamente definida, torna-se mister compreender a relação entre os fatores que influenciam e permitem sua ocorrência – suas variáveis independentes –, de maneira a compreender sua relação com a coerção interestatal. Diversos autores elencam variáveis que possibilitam ou não a ocorrência da coerção, como a existência de objetivos antagônicos (SCHELLING, 1966; SNYDER, DIESING, 1977; NOGUEIRA, 2008) capacidade efetiva de leva-la a cabo (CLAUSEWITZ, 1976; BRASIL, 2015; TELLIS et al, 2000), a construção de uma ameaça a partir dessas capacidades, e sua eficiente transmissão (BRASIL, 2015; SCHELLING, 1966; ALTMAN, 2015; PAPE, 1996; BYMAN et al, 1999) e a credibilidade e reputação que o Estado propugnador da coerção goza em relação aos demais (FREEDMAN, 2005; GRAY, 2003; MORGAN, 2003; JERVIS, 1976).

Portanto, como os objetivos de um Estado e seu contraste com os dos demais são formulados e definidos antes mesmo da tentativa de coerção, e as capacidades da que dispõe para persegui-las também são anteriormente dadas e dificilmente serão tempestivamente modificáveis por ocasião da adoção dessa estratégia (SCHELLING, 1976; SNYDER, DIESING, 1977; CLAUSEWITZ, 1976), estes se configuram como variáveis independentes mediante o objeto do Estudo. Por sua vez, como a ameaça não necessariamente é construída valendo-se de todas as capacidades constantes do Poder Nacional à disposição dos Estados, essa se interpõe como variável interveniente entre a capacidade e a coerção, guardando relação necessária para a ocorrência da última: não há coerção sem ameaça, explícita ou tácita (ALTMAN, 2015; BYMAN et al, 1999). Ainda, interpõem-se como variáveis moderadoras, entre a capacidade e a ameaça, a prioridade que se é

³ As definições de variável de estudo, dependente, independente e interveniente foram retiradas de Van Evera (1997).

atribuída ao objetivo pelos Estados envolvidos, e como moderadora entre a ameaça e a coerção, a própria credibilidade e reputação a que o Estado goza perante os demais, e que irá, probabilisticamente, influenciar a consideração sobre sua possibilidade de ocorrência (JERVIS, 1976).

Tem-se por hipótese desse trabalho, portanto, que o emprego exclusivo do Poder Aéreo na construção de uma ameaça que vise uma coerção interestatal não é solução para a sua ocorrência, em todos os casos. Isso é, e escrevendo de outra maneira, que o emprego privativo do Poder Aéreo em ameaças coersoras só será eficiente na medida em que esse seja capaz de prejudicar uma vulnerabilidade do oponente considerada por ele vital, seja para a manutenção ou atingimento daquele objetivo em disputa, ou seja para a manutenção de um objetivo mais excelso, dentro de sua hierarquia de prioridades. Essa capacidade de degradar, portanto, interpõe-se, hipoteticamente, como variável moderadora entre a ameaça, engendradora dessa forma, e a própria coerção.

A definição desses fatores, acima elencados, inserem a pesquisa em um debate acadêmico sobre a primazia do Poder Aéreo como ferramenta coersora. Para alguns autores, o Poder Aéreo pode ser suficiente se for capaz de reforçar a credibilidade e a disposição da ameaça, e desgastar o intento do oponente em resistir (SCHELLING, 1976; FREEDMAN, 2005). Para outros, o Poder Aéreo se configura como eficiente arma de exploração estratégica (GRAY, 2003), sendo para alguns o melhor vetor de condução de uma paralisia estratégica como estratégia de coerção (PAPE, 1996). Já outros autores defendem que a coerção pelo Poder Aéreo só poderá ocorrer quando esse é conjugado com pressões oriundas de outras expressões do Poder Militar e do Poder Nacional, gerando uma sinergia holística em busca da mudança de comportamento do oponente (BYMAN et al, 1999; BEATY, 2015; LAMBETH, 2001; LAMBETH, 2018). A formulação da hipótese dessa pesquisa, enquanto possibilidade estratégica, e todo o seu esforço de estudo, visam situar se e em que condições o Poder Aéreo se reveste de maior eficiência para a condução de estratégias coercitivas interestatais.

Por sua vez, coloca-se fora do escopo dessa pesquisa a discussão sobre a eficiência e validade do emprego do Poder Aéreo em situações alheias às estratégias coercitivas entre Estados: na persecução de objetivos operacionais, nas

quais se vise atingir vantagem militar perante o oponente, seu amplo emprego em conflitos armados ou circunstâncias na qual se vise desarmar o oponente, rumo a uma vitória militar. Embora, nesse trabalho, se avalie as potencialidades, deficiências, fortalezas e ônus do emprego do Poder Aéreo, principalmente para o atingimento de objetivos estratégicos, essas considerações estão circunscritas às estratégias de coerção. Ainda, por mais que se reconheça a importância e contribuição do componente terrestre e naval do Poder Militar, e de outras expressões do Poder Nacional, o objetivo desse trabalho – e seu escopo – se circunscrevem a construção de uma ameaça valendo-se do Poder Aéreo.

Para a análise da relação dessas variáveis, e a correta inserção nesses debates, alguns desafios se tornam iminentes: o primeiro é a própria delimitação de um conceito de trabalho de coerção baseada nas diferentes visões dos autores sobre o mesmo, e a sistematização de modelos de coerção baseados nas sutis diferenças dessas definições. Suas nuances, que envolvem a construção da ameaça, sua eficiente comunicação, e a possibilidade ou não de emprego real da força bruta em contextos associados a considerações meramente operacionais pode oferecer entraves metodológicos se as suas condições de sucesso não forem corretamente definidas. O risco da má definição do conceito, ampliando-o demais, pode acarretar na assunção de que qualquer conflito armado é produto da coerção, e a restrição excessiva das condicionantes do mesmo pode levar a uma menor abrangência das suas capacidades explicativas.

Assim sendo, embora essa pesquisa possua certo caráter exploratório, uma vez que, através de uma revisão bibliográfica, visa esclarecer os conceitos e modelos sobre a coerção interestatal a partir de diversos autores, ela se reveste de caráter descritivo, na medida em que visa estabelecer a relação entre as variáveis e definir, a partir delas, um grau de generalização em que seja possível aplicar a teoria a ocorrência desse fenômeno, em ocasiões em que o emprego do Poder Aéreo seja o recurso encontrado pelo decisor para propugnar a coerção interestatal.

A definição precisa desses conceitos, a partir do mapeamento da literatura existente específica da coerção se torna especialmente relevante dada a baixa incidência de pesquisas sobre o assunto em língua portuguesa. Há uma extensa produção acadêmica, encerrada em livros e artigos, sobre a potencialidade da

dissuasão – essa mesma explorada na Estratégia Nacional de Defesa corrente⁴ (BRASIL, 2015) – bem como uma extensa literatura sobre a contribuição do expoente militar do Poder Aéreo em um conflito deflagrado (ROSA, 2014; DOUHET, 1998; MITCHELL, 2009, GRAY, 2012). O preenchimento dessa lacuna, com a oferta de bases para a reflexão, e consecução de novas pesquisas, é um dos objetivos da persecução da presente pesquisa.

De maneira oportuna, a justificativa dessa pesquisa encontra especial ocasião no contexto em que está inserido o Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da UNIFA: a conjunção de oportunidades, encerrada na possibilidade de perfazer tal pesquisa, em um ambiente de produção de conhecimento e doutrina, poderia vir a contribuir para um debate, em que o aumento do preparo dos militares quanto a esses fenômenos contribui, ultimamente, para uma melhor preparação dos profissionais do emprego do poder militar – em especial o Aéreo – para a condução de estratégias relativas aos temas em tela.

É preciso definir como a estratégia de coerção – a própria conjugação entre as variáveis que se pretendeu estudar – é formulada e escolhida, dentre as demais. Dessa forma, compreender o processo decisório das atitudes dos Estados para com os demais (PINHEIRO, 2005), com suas limitações e constrangimentos, é necessário para compreender como os objetivos estatais são perseguidos no sistema internacional, como as variáveis independentes são consideradas e operacionalizadas para se chegar a conclusão racional de que a coerção é o melhor curso de ação a ser adotado (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Portanto, a construção de uma moldura conceitual sobre processo decisório em Política Externa é necessária para sustentar, metodologicamente, a compreensão da interação dessas variáveis independentes. Inclusive, como fora definida que a condicionante para o recurso à existência da coerção é a incidência de objetivos antagônicos entre os Estados, compreender como as interações estatais se dão em hipótese de convergência dos objetivos – nossa variável de controle – e na ocasião de sua divergência, é importante para a dicotomia em Política Externa entre o uso da força (mesmo que potencial) e a coexistência pacífica entre os Estados.

⁴ Embora, quando da conclusão desse trabalho, uma nova Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa já tivessem sido aprovadas, no final de 2018, as mesmas, em decorrência da transição de governos e da sua brevidade em vigência, ainda não produziram os devidos efeitos na condução da política pública de Defesa. Portanto, considerou-se, até a conclusão desse trabalho, em fevereiro de 2019, o antigo documento como Estratégia Nacional de Defesa corrente.

Portanto, a fim de satisfazer alguns desafios, fizemos essa breve introdução para situar o leitor sobre a existência de alguns conceitos básicos, o objeto de pesquisa e seu problema, bem como os objetivos gerais, específicos e a hipótese.

No segundo capítulo, foi empreendida uma revisão de literatura, a fim de mapear os conceitos relativos à Política Externa e seu processo decisório, formando uma moldura conceitual. Ainda, foi abordada a situação de convergência de objetivos – em oposição ao conflito – caracterizada pela relação entre os Estados sem a ameaça à violência. Também, foi abordada a ocorrência de divergências entre os objetivos dos Estados, e a sua mediação por intermédio de uma barganha coercitiva, degenerando para um estado de Crise Internacional. Por fim, nesse capítulo, são apresentados os signos⁵ próprios da Política Externa, suas variáveis moderadoras, correlacionando com sua variação por ocasião de uma cooperação ou conflito.

No terceiro capítulo, foi realizada outra revisão bibliográfica a fim de discutir os conceitos próprios da coerção. Nele, encontra-se a discussão sobre a nossa variável dependente, seus conceitos norteadores, e a tipificação da coerção entre Dissuasão e Compelência. Ainda, foram explorados as modalidades de coerção, bem como os fatores condicionantes dessa estratégia.

No quarto capítulo, definimos os conceitos relativos ao Poder Nacional, suas divisões epistemológicas, seus níveis de decisão e situamos o Poder Aéreo no contexto do Poder Militar e nas capacidades estatais. Ainda, a discussão se destina a mapear algumas das oportunidades, vulnerabilidades, pontos fortes e fracos trazidos pelo Poder Aéreo para a consecução de estratégias de coerção, bem como os modelos de aplicação afetos aos diferentes autores.

A guisa de síntese, no quinto capítulo, pretendeu-se empreender um estudo de caso de caráter meramente explicativo, que consiste em uma análise de um caso para demonstrar a validade uma correlação específica entre variáveis (VAN EVERA,

⁵ O termo “signo”, presente nesse trabalho, foi utilizado como alternativa ao termo “variável”, a fim de não impingir uma confusão no leitor quanto o uso da cooperação como variável de controle desse trabalho e as variáveis próprias da cooperação, estudadas nesse capítulo e resumidas em sua última seção. Em alternativa, ele foi utilizado como metáfora oriunda da Linguística, mais precisamente da teoria de Ferdinand de Saussure. O signo é a unidade constitutiva da linguagem, e é composto por dois entes: o significante, que é a palavra, por si só, com seus fonemas, e o significado, que é a imagem mental daquilo a que se quer mencionar com o signo (BOUQUET, 2009). Dessa forma, a metáfora exprime que, embora os conceitos sejam amplamente utilizados em outros ramos das Relações Internacionais e da Ciência Política, para a teoria de Política Externa, eles possuem sentido próprio e sua apreensão é necessária para o entendimento da teoria.

1997, p. 74). Assim sendo o caso escolhido precisa atingir quatro condições básicas para ser válido: precisa exemplificar uma teoria geral, ter presente em si as condições causais expressas pela moldura conceitual, ter as condições antecedentes presentes e ter as variáveis intervenientes atuantes no mesmo (VAN EVERA, 1997, p. 75).

O estudo de caso escolhido é a Operação Allied Force, de 1999, no contexto das guerras que assolaram os Balcãs no fim do século XX. Esse caso é especial para a consecução dessa pesquisa, uma vez que, além de oferecer um exemplo de coerção em que a única força cinética empregada foi o Poder Aéreo, ela também demonstra uma mudança de estratégia do decisor dentre os três modelos identificados como possibilidades de emprego da Coerção através do Poder Aéreo no capítulo anterior.

Uma vez que a coerção é analisada, nesse trabalho, a partir do processo decisório de formulação de Política Externa, a técnica de estudo de caso, utilizada somente no quinto capítulo, consiste em explorar um encadeamento de eventos e/ou o processo decisório que denotam que as condições iniciais do caso estudado se transformaram nos resultados preditos pela teoria (VAN EVERA, 1997, p. 64). Essa é a técnica mais adequada ao estudo proposto nesse projeto, uma vez que oferece a possibilidade de denotar as interações previstas, inclusive com análise do processo decisório – teoria escolhida para essa pesquisa – das teorias de formulação da coerção, denotando que determinados estímulos causaram dada resposta, a partir da análise da cadeia de eventos (VAN EVERA, 1997, p. 64).

2 POLÍTICA EXTERNA E OS OBJETIVOS ESTATAIS

Assim como os indivíduos, os Estados também possuem objetivos, perenes ou circunstanciais, a serem perseguidos. Contudo, a dialética das vontades conflitantes, no sistema internacional, difere sobremaneira da dinâmica de persecução das metas em nível pessoal.

O Estado surgiu, enquanto estrutura política, para proteger os direitos naturais dos indivíduos – mormente a sua segurança física – da vontade dos demais indivíduos, dentro e fora dele, e das estruturas políticas externas aos seus limites (HOBBS, 1983; LOCKE, 1983). Esse constructo político, feito e governado pelos indivíduos, passa, portanto, a regular a administração da violência, sob o pretexto de permitir a continuidade de seus entes constitutivos⁶.

O mesmo não se deu no sistema internacional: não há entidade supraestatal que garanta a continuidade da existência de seus entes, muito menos que regule a administração da violência entre elas (WALTZ, 2001). A própria lógica de existência do Estado estabelece dois argumentos que norteiam essa alteridade: o dentro protegido, através das normas e regras, do que está fora das fronteiras estatais; o Estado como protetor de seus entes versus a ausência de proteção no sistema internacional.

A anarquia existente no nível internacional, portanto, impõe aos seus entes – os Estados – consequências claras. Não há, em primeiro lugar, a garantia da continuidade dos mesmos enquanto unidades senão pelo próprio empreendimento dos mesmos em garanti-la: inclusive para proteger os seus nacionais – sua tarefa básica –, o Estado precisa gerar e manter um aparato responsável por absorver e neutralizar a eventual violência vinda dos demais. Por um outro lado, a ausência de um poder coercitivo internacional que seja capaz de proscrever e gerenciar o emprego da violência efetivamente permite que a imposição de objetivos indesejados aos demais seja feita através da agressão. A recusa a adesão dessa lógica, em última instância, arriscaria a própria existência do Estado, e a sua

⁶ Esse parágrafo contém uma formulação profundamente tributária da Teoria do Contrato Social. Para maiores informações sobre o tipo ideal do Estado de Natureza, e a transição teórica para a constituição do Estado enquanto ente político, ver a obra de Hobbes (1983) e Locke (1983).

capacidade de manter suas funções básicas, sua soberania⁷ e império dentro de seu território (WALTZ, 2001).

Portanto, a conclusão feita por Waltz (2001) é que, por ocasião de estarem inseridos nessa anarquia internacional, e por dependerem somente de si, os Estados tornam-se o principal agente do Sistema Internacional. Iguais em natureza, entidades soberanas e autônomas com a capacidade de gerenciar a violência, diferem-se somente na capacidade de fazê-lo, tanto defensiva quanto ofensivamente: isto é, a quantidade de poder relativo⁸ que detém, perante os demais, tanto para impor-lhes a sua vontade quanto para prevenir que outrem o faça, garantindo assim a sua independência e a sua própria existência.

Assim sendo, os interesses dos Estados, na manutenção da sua soberania e na persecução de seus objetivos, divergem e convergem em diversos momentos. No âmbito da relação com os demais Estados e instituições sujeitas do Direito Internacional, a concretização dessa dialética de interesses se dá pela interação entre Políticas Externas, formuladas conscientemente, dentro dos aparatos estatais, cuja regulamentação dos regimes internacionais visa incidir.

A interação entre os Estados não precisa, necessariamente, ser conflituosa. Quando há convergência de objetivos dentre atores, a Cooperação – de ocasião – torna-se uma estratégia eficiente. Cooperar implica imediatamente em redução de custos de operação para a consecução de um objetivo comum: o que seria perseguido independentemente por uma unidade passa a ser perseguido por mais de uma, diminuindo o trabalho individual empregado. Cooperar também aumenta a resiliência de uma proposta, uma vez que, aumentado o poder relativo da mesma pelo agrupamento de unidades, se é mais difícil de que o intento venha a ser desmanchado. Ainda, em um ambiente anárquico, a cooperação favorece o entendimento entre as unidades e a construção mútua de confiança, o que, por sua vez, diminui exponencialmente os custos com proteção e com má percepção da intenção dos demais (AXELROD, 1984).

7 Nessa formulação, entenda o conceito de soberania, como aquele enunciado pelos teóricos do Contrato Social, isto é, garantir os direitos naturais de seus nacionais, ante ameaças violentas externas e internas. Não se deseja, nesse momento, empreender uma discussão sobre o modelo de soberania, sua expressão moderna pós-vestfália, ou a concepção de autodeterminação ou Estado-nação. Para maiores formulações sobre o conceito moderno de soberania, e suas críticas, ver Jesus (2010).

O objetivo desse capítulo é esboçar o processo de formulação dos objetivos que serão perseguidos pelos Estados, em ambiente internacional, através da Política Externa. Além disso, esboçar-se-á, também, nesse capítulo, alguns elementos para compreender como se dá a interação entre os Estados sem a presença da violência – potencial ou cinética – mesmo que as disparidades de capacidades, entre os atores, ainda se mantenham.

2.1 Política Externa e Processo Decisório

Política Externa é normalmente compreendida como um conjunto de objetivos e ações deliberadas por um ente – tipicamente o Estado, mas não exclusivamente – em sua relação internacional com outro ente, desde que o primeiro tenha capacidade para tanto. É produto deliberado e parte do conjunto de objetivos e políticas relativas as relações externas do mesmo e que se materializam em expectativas de resultados tangíveis.

Também, a Política Externa é eivada por seu processo de tomada de decisão – seus vícios e virtudes, sejam originários dos tomadores ou do processo em que são envolvidos – bem como pelas limitações do seu interlocutor, em compreender as reais intenções dessa política. Ainda, após transmitida, a Política Externa ainda enfrenta a etapa de implementação: a capacidade por parte do ator internacional em alocar recursos para a consecução das circunstâncias sinalizadas.

Dentre todas as definições de Política Externa, iniciamos, para fins desse trabalho, com a de busca, pelo Estado, da capacidade de exercer influência e moldar o seu contexto internacional (ROSE, 1998), a fim de prover bens coletivos e privados para suas searas domésticas (MARES, 2001).

Pinheiro (2005, p. 7) estende essa definição ao aprofundar alguns desses aspectos, quando refere-se a Política Externa como:

o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formuladas a partir de oportunidade e demandas de natureza doméstica e/ou internacional.

Em primeiro lugar, a definição de Pinheiro (2005) delimita que, embora a Política Externa seja tipicamente exercida por Estados, tal capacidade não lhe é exclusiva. Enquanto houver entes internacionais que possuam capacidade para tomar uma decisão motivada por seus parâmetros – objetivos e valores – e que vise interagir com outro ente com a mesma capacidade, em um ambiente internacional, a mesma pode ser caracterizada como Política Externa – diferentemente da definição de Rose (1998)⁹. A vastidão dessa definição permite, inclusive, que Organizações Internacionais, cuja capacidade de legação fora definida, ao se relacionar com Estados e outras Organizações Internacionais, fazendo segundo parâmetros deliberados previamente, o façam gerando Política Externa¹⁰.

Seguindo-se a essa definição, depreende-se que a Política Externa também pode se enquadrar na definição de Política Pública, uma vez que Dye (1975) define a última como tudo aquilo que um governo escolhe ou não fazer. Jenkins (1978) vai além, oferecendo também uma muito apropriada definição de Política Pública, ao definí-la como:

conjunto de decisões interrelacionadas, tomadas por um ator político ou grupo de atores, sobre selecionar os objetivos e meios de se atingir uma situação específica, onde tais decisões devem, em princípio, estar dentro do poder dos atores em questão¹¹.

A decisão de se constituir uma política pública depende das demandas a ela relacionadas, advindas de fonte interna ou externa ao Estado e diretamente relacionadas com objetivos – também perseguidos dentro ou fora do Estado – que visam ser obtidos. Assim sendo, está nas mãos dos formuladores de Política Externa não só se encarregarem de decidir o que é melhor para a obtenção dos objetivos do ente em questão, mas também, fazê-lo de uma maneira em que seu resultado possibilite com que permaneçam no poder, como pretendemos demonstrar a seguir.

⁹ Cabe recordar, ainda, a ressalva feita por Cervo (2008) sobre a diferença entre Política Externa e Diplomacia, enquanto atividade: enquanto o segundo é a implementação da Política Externa, o primeiro é o conjunto de objetivos, valores e formas de condução que norteiam a atividade diplomática.

¹⁰ Por ocasião desse trabalho, os entes principais cujas políticas externas serão consideradas são os Estados e as Organizações Internacionais, como *locus* de interação entre os Estados, e não propriamente como atores independentes de seus constituintes. Por isso, enquanto ao nos referirmos a “entes políticos” em toda a explanação sobre Política Externa, o fazemos principalmente nos focando no comportamento dos Estados e das Organizações Internacionais.

¹¹ “...“a set of inter-related decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve”. Tradução do autor.

Isso se dá através de um processo calcado na escolha racional de estratégias para atingir preferências previamente estabelecidas.

Segundo Ruy (1998, *passim*), as demandas por políticas públicas podem originar-se de duas formas: através das fontes de emanção do poder – sociedade civil organizada, classe política, coletivo de Estados em uma Organização Internacional, etc. – (por *inputs*), ou originários de dentro do sistema político do governo daquele ente (por *withinputs*).

No caso de um Estado, mesmo que por *inputs*, há pouco controle e ingerência dos eleitores nas ações de representação depois do pleito. A única conexão que normas podem oferecer (ou seja, criando mecanismos de controle e até sanções) é uma responsividade baseada na capacidade da elite sustentadora do poder, de maneira individual ou grupal, de pressionar, ao ameaçar a manutenção no poder, para que os representantes expliquem o que fazem e respondam às suas demandas¹².

Em suma, em tais políticas públicas – e, portanto, na Política Externa – são os formuladores e decisores os principais controladores do processo de implementação. Entretanto, como uma breve digressão, cabe ressaltar que o princípio limitador da adoção de medidas é o desejo de permanecer – o próprio ente ou seu grupo – no poder; e que a necessidade de agradar a elite que os sustenta no poder não é restrito a regimes democráticos. Segundo Mares (2001), a responsividade à elite política se dá, inclusive, em governos autoritários: essa é caracterizada pela possibilidade do gestor em ser retirado do poder caso não responda aos incentivos e pressões então divisados pela mesma elite¹³.

Graham Allison e Philip Zelikow (1999) oferecem três modelos – ou níveis de análise – para explicar as mediações próprias do processo de decisão em Política

12 A *accountability* é um processo de referendo, especialmente quando se trata de representantes eleitos que, ao receberem a delegação, não podem ser forçados a cumprir promessas e programas enquanto estiverem no cargo, mas podem ser punidos por seus atos, imediatamente, ou nas eleições subsequentes (ARATO, 2002, p.92).

13 Não se deseja, aqui, uma discussão muito aprofundada sobre a Teoria das Elites. Contudo, a bem de não deixar o interlocutor em dúvida, adota-se a definição de Bobbio (1983, p. 385): “Em todas as sociedades, a começar por aquelas mais mediocrementemente desenvolvidas e que são apenas chegadas aos primórdios da civilização, até as mais cultas e fortes, existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, cumpre todas as funções públicas, monopoliza o poder e goza as vantagens que a ela estão anexas; enquanto que a segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira, de modo mais ou menos legal ou de modo mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo a ela, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e os que são necessários à vitalidade do organismo político”.

Externa: o modelo do Ator Racional, do Comportamento Organizacional e da Política Governamental (ou Burocrática).

O primeiro nível é a chave para a compreensão de todos os fundamentos do pensamento racional do ator político: o ente político toma uma decisão, unitária, baseada em um cálculo racional, antevendo resultados possíveis para cursos de ação e visando maximizar a obtenção de resultados previamente definidos. Tal visão de racionalidade pura é derivada da noção do *homo oeconomicus*, dos utilitaristas econômicos e da microeconomia, e é fundamentada em alguns princípios: o mesmo cálculo é desprovido de emoções e obedece uma racionalidade pretensamente universal, baseada em causa e efeito e em informação completa, e não deve, em nenhum momento, ser baseada em acontecimentos históricos predecessores (NEUMANN & MORGENSTERN, 1944; ALLISON; ZELIKOW, 1999, *passim*).

O segundo nível consiste na análise da tomada de decisão e formulação da Política Externa a partir da compreensão dos processos normativos padrão das instituições que compõem o Estado. A compreensão das “regras do jogo” e seus processos de aprendizagem organizacional, explicam como a Política Externa é concebida e como se desenvolvem, através das instituições, suas rotinas e padrões, e seus apreços para planejamentos em longo prazo. Esse modelo evidencia que, em determinadas circunstâncias, as decisões podem entrar em uma *path dependance*¹⁴ dos regulamentos e culturas institucionais pré-definidos, mesmo em detrimento da eficiência, reagindo contra situações previstas (e não tratando delas individualmente), e com todos os ruídos de comunicação que deles são advindos. Nesse modelo, a racionalidade reside no cumprimento de fórmulas e normas pré-estabelecidas (e, portanto, por sua vez, pretensamente racionais), dentro de cada instituição que configura o poder estatal.

O terceiro nível consiste na interação das instituições dentro do mesmo processo político. A Política Governamental (ou Burocrática) consiste na interação de diversas unidades racionais dentro do Estado, que se movimentam não em prol dos objetivos estatais pré-definidos, mas também pelos objetivos de suas subunidades, e de seus líderes. Assim sendo, as instituições dentro do Estado

14 Entende-se aqui como trajetória *path dependance* aquela que, em um determinado momento, uma dada decisão enviesa todas as demais, fazendo com que uma mudança de trajetória seja extremamente custosa por demandar refazer todo o processo desde a decisão inflexora em questão.

interagem de maneira racional, interdependente e estratégica. Isso significa que, uma vez que o resultado final depende não somente de uma, mas da ação combinada de todas as unidades, as decisões – que são tomadas para maximizar a conquista de objetivos –, são baseadas na expectativa da ação das outras unidades e, muitas vezes, o produto dessas expectativas e objetivos não necessariamente colimam com os objetivos do Estado. Basicamente, Alisson e Zelikow (1999) reformam o primeiro nível, agora admitindo que possa haver barganha no nível doméstico, e extrapolam o conceito de racionalidade unitária do ator estatal para o produto vetorial da racionalidade dos atores de cada uma das unidades presentes na barganha interna¹⁵.

A contribuição de Alisson e Zelikow (1999) para a compreensão do processo decisório em Política Externa é inegável, na medida em que a simplicidade dos conceitos oferece um ferramental objetivo para tanto. Contudo, a simplificação extrema de alguns elementos peca em não contemplar as vicissitudes oriundas da aplicação da teoria na prática. Embora o modelo de Ator Racional pareça, à primeira vista, contemplar o processo mental de decisão, há uma série de vieses que podem incidir no processo, deturpando e gerando uma falsa impressão de racionalidade.

Mintz e DeRouen (2010) enumeram três tipos de interferências nessa racionalidade durante a tomada de decisão: a impossível existência de informação completa por parte do decisor; um conjunto de vieses cognitivos, que interferem, por imperfeições e recursos mentais no processo racional; e a clivagem de soluções que possam interferir na estabilidade política do decisor.

Para que a tomada de decisão racional fosse abrangente e apurada, todas as variáveis envolvidas precisam ser consideradas, bem como a resultante da interação de todas as unidades participantes nesse processo. Fora o caráter de aleatoriedade que algumas dessas variáveis aparentam ao ser humano, o sem número de informações ocultas, distantes do conhecimento, ou que se encerram no imaginário de outros decisores fazem com que o processo de escolha racional, por mais bem informado que esteja, precise acontecer sob informação incompleta (NEUMANN &

¹⁵ Por mais que se reconheça a validade epistemológica do segundo e terceiro níveis de análise de Alisson e Zelikow (1999), para fins desse trabalho procurou-se trabalhar exclusivamente com o primeiro nível de análise, uma vez que os demais possuem considerações sobre a política interna dos Estados, e a distribuição de poder dentre os entes formuladores da Política Externa. A fim de se alcançar uma generalização maior com essa pesquisa, usou-se, portanto, o primeiro nível, acrescido da consideração de Mintz e DeRouen (2010) sobre a clivagem de estratégias (e objetivos) de Política Externa que possam minar a legitimidade ou a permanência do decisor no poder.

MORGENSTERN, 1944; MINTZ & DEROUEN, 2010). Ainda, pontua-se que a natureza de certas decisões de Política Externa depende, diretamente, de celeridade: a escolha entre obtenção de mais informação, em detrimento do tempo, é limitada pela utilidade marginal decrescente da mesma, e por sua morosidade.

Em segundo lugar, há toda uma miríade de atalhos mentais – próprios da evolução humana – que visam lidar com tal informação incompleta e facilitar o processo de decisão. Mintz e DeRouen (2010) expõem tais vieses cognitivos extensivamente, destacando, dentre outros, a má percepção e entendimento das informações emitidas, a confiança em resultados semelhantes para ações semelhantes em outros casos no passado, a analogia, o viés de disponibilidade e o *Wishful Thinking* como um conjunto de características endógenas a fisiologia cerebral que podem turvar o processo decisório racional por fugir da ortodoxia do processo¹⁶.

Por fim, Mintz e DeRouen (2010) questionam a racionalidade pura como único motor da decisão dos formuladores de Política Externa. Como já fora dito anteriormente, tal formulação está inserida em uma dinâmica política maior, que envolve a perpetuação do decisor, ou de seu grupo político, no poder. Assim sendo, algumas decisões puramente racionais, visando as preferências estatais estabelecidas (concebidas de maneira não necessariamente racional e por processos políticos exógenos a essa formulação), poderão se chocar com os interesses de perpetuação no poder desses grupos e, dessa forma, na realidade, jamais virão a ser empreendidas pelos mesmos.

Para os autores, os objetivos de perpetuação no poder estão hierarquicamente acima de demais objetivos, e são moderados pela capacidade e popularidade do ator, perante a elite que o sustenta, de tomar um conjunto de decisões. Ainda, o custo da desmoralização política, e da exposição dos custos de fracasso (*sunk costs*) muitas vezes fazem com que o formulador continue perseguindo resultados sub-ótimos para o Estado.

Para lidar com essa variável política, os autores introduzem o Modelo de Decisão Poli Heurística. Tal modelo consiste em três fases: no primeiro, os cursos

¹⁶ Novamente, por fugir ao tema em discussão, e por serem os vieses inúmeros, sugere-se consultar Mintz & DeRouen, (2010, cap. 3 e 4).

de ação são elencados visando a consecução de objetivos pré-definidos em prol do Estado ou outro ente político em questão. Na segunda-fase, os custos políticos para a estabilidade os decisores, de cada uma das linhas de ação, são racionalmente avaliados, e os mais custosos, e que podem atentar contra a perpetuação dos mesmos no poder são descartados de antemão, mesmo que pudessem vir a ser os resultados ideais. Descartados tais cursos de ação temerários politicamente, os decisores, na terceira fase, escolhem racionalmente qual curso de ação – agora de maneira mais segura para sua estabilidade – maximiza as chances de sua permanência no poder, colimando-se com os objetivos Estatais previamente definidos. Tais preferências são submetidas a um processo de barganha similar ao modelo da Política Burocrática de Allison e Zelikow (1999), sempre considerando a perpetuação das burocracias em seus espaços de poder (quando não o aumento dos mesmos).

Dessarte, pode-se concluir que a estrutura de preferências entre as linhas de ação, racionalmente elaboradas visando os objetivos estatais previamente estabelecidos, são novamente ranqueadas tendo como objetivo primário a maximização da popularidade e aceitação desses decisores perante aqueles que o sustentam no poder, ou, em última instância, que essa popularidade não seja tão baixa que não consiga mantê-los nessa posição. Apesar de falhas no processo, como ruídos de interpretação, ausência de informação completa e vieses cognitivos que comprometem a racionalidade na ponderação das alternativas, é a necessidade política o maior determinante desse distanciamento do tipo ideal de processo decisório racional (MINTZ, DeROUEN, 2010).

Há várias críticas ao conceito de racionalidade dos atores. Reconhecendo a pluralidade do debate acerca dessas críticas e da validade do uso da Teoria da Escolha Racional nas Ciências Humanas, não se pretende fazer uma revisão extensiva dessas críticas. Assim sendo, apresentar-se-á para efeito desse trabalho duas críticas objetivas ao princípio da racionalidade.

A primeira reside no fato de que o Estado não é monolítico e, quase invariavelmente, há uma miríade de estruturas que permeiam a tomada de decisão em um Estado, seja através dos meandros da (má) burocracia, seja através das pressões da influência política. A concepção de que as decisões do Estado são

monolíticas e há um consenso interno em torno da mesma – em detrimento de uma dialética de influências – é uma das assunções que fundamentam o caráter racional das decisões (FREEDMAN, 2005, p. 28).

Deve se considerar, também, o regime de governo do Estado em que se processa a manipulação ao recurso à violência: regimes autoritários têm mais objetividade e desembaraço em decisões de uso da força, enquanto há toda uma corrente teórica das Relações Internacionais que crê que quanto mais há *accountability*¹⁷ em um regime de governo (DOYLE, 1997) mais aversão a baixas e ao recurso à violência haverá. Putnam (1988) é emblemático ao estabelecer a simbiose entre Política Interna e Política Externa e que ações visando um dos dois âmbitos, ao serem empreendidas terão relações e impactos com o outro âmbito e também com a política interna dos demais países, à medida que eles respondem e as compreendem como estímulo.

A segunda reside na já mencionada cesta de preferências, que tem a haver com o senso dos decisores sobre prioridades, justiça e custos. A cultura, senso de justiça e outros fatores subjetivos podem influenciar a decisão, bem como o sentimento de honra, o ressentimento, a vingança e o revanchismo, por exemplo, características puramente humanas e alheias a racionalidade, podem influenciar diretamente na perspectiva do decisor final (FEMENIA, 2000).

Quanto aos objetivos estatais, Pinheiro (2005) procede enunciando que

[n]esse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional, tal como este se apresenta ou em direção a sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder.

A autora descreve, dessa forma, outra faceta importante da Política Externa: a capacidade estratégica de um ente em implementar seus objetivos, influenciando agendas e decisões, mediada pela percepção que os demais entes têm do seu poder. Para Leite (2011), essas estratégias não são somente dependentes da Política Externa, mas também de um conjunto de considerações que partem das características estruturais de cada ente, sua percepção do lugar que ocupa no

¹⁷ *Accountability* (ou responsividade em português) é o conceito que exprime, gradualmente, a quantidade de dependência de um representante de seus representados e a necessidade de legitimar suas ações pela aprovação dos eleitores. É uma grandeza que mede a necessidade do representante em “prestar contas” e responder por seus atos aos seus eleitores e representados. Para maiores informações, ver Campos (1990).

sistema político e econômico internacional, seus recursos e o cenário que delinea os lugares aonde deseja chegar.

Amado Cervo (2008) ainda promove uma distinção clara entre as facetas que norteiam tais estratégias: a diplomacia *per se* não é o único vetor de alteração da percepção de referência das capacidades dos entes para implementarem suas decisões, mas também o Comércio Internacional (parceiros, Balança Comercial, fatia de comércio e sua importância) e os fluxos de investimentos, Cooperação Internacional e Cooperação Técnica (como referenciais) também permitem que esse processo seja aprofundado.

Em suma, Leite (2011, p. 4) define esse processo e suas estratégias, em constante e mútua percepção – a Inserção Internacional – como sendo a interação e integração que um Estado tem com seu ambiente internacional levando em consideração a vanguarda e liderança na formulação de agenda internacional e a sua relação – política, econômica, social, jurídica, etc. – com os demais entes. Ainda, o autor adverte para a possibilidade de que haja confusão direta entre Inserção Internacional com processos de liberalização internacional de comércio e com Integração Regional, sendo tais processos, para o mesmo autor, ferramentas utilizadas pelos entes na sua persecução de tal inserção.

Algumas considerações sobre as dinâmicas que permeiam o reconhecimento mútuo das capacidades, entre os entes, devem ser feitas para que a compreensão dessa interação seja ampliada.

Dada à ausência de força coercitiva superior, os Estados dependem de si mesmos para manter a sua existência – fazendo dessa uma grande prioridade – e perseguem seus objetivos de maneira interessada, a fim de que a consecução de tais objetivos não só garanta sua existência, mas também uma posição relativa de maior prestígio e capacidade de consecução de seus objetivos, conforme já havia sido aqui afirmado.

Outra assunção é que, a despeito da segurança e a continuidade da existência de cada um dos Estados ser extremamente importante, há uma série de outros fatores que são perseguidos pelo Estado: como uma multiplicidade de interesses. Embora se reconheça a sobrevivência como objetivo último do Estado –

bem como o uso da força, em última instância, para garanti-la, a existência de outros assuntos: econômicos, meio ambiente, cooperação técnica, problemas transnacionais e demais, onde a força não oferece um meio eficaz de resolução, reforçam outras dinâmicas de interação que, em último caso, também se transformam em poder e prestígio ante os demais (KEOHANE, NYE, 2001).

Assim, permite-se pela multiplicidade de questões e pela assimetria de poderes relativos nessas questões por dentro os Estados, que se perverta a hierarquia internacional estabelecida, ordenada e baseada, unicamente, no poder militar. É possível, portanto, para um Estado pequeno, que possui maior poder relativo em um assunto em questão, valer-se dessa condição para empreender barganha com outro, considerado mais forte.

Assim sendo, o componente definido pela compreensão dos demais entes sobre qual o lugar que o inserido ocupa pode ser interpretada a partir de duas posições: a interação entre a Política Externa de ambos e com a de terceiros, e a percepção que os demais fazem das capacidades do inserido.

Embora, à primeira vista, tais posições possam parecer semelhantes, é o norteamento político da primeira que define, mais do que o segundo, as atitudes de reconhecimento explícito de um com relação ao outro; isso é, os Estados sempre enxergam no poder do outro a potencialidade para sua extinção – Dilema de Segurança – ou ameaça a seus demais interesses e, como possível solução viável, adotam uma política de acumulação de poder e/ou confrontação (HERZ, 1950).

Como pode ser percebido, o local que um ente ocupa e seu projeto de reformulação do mesmo, sempre em dialética, fazem, do processo de Inserção Internacional do mesmo, reflexivo: tenta-se, a todo instante, pela demonstração das próprias capacidades, alterar a percepção dos demais quanto à posição relativa que se é ocupada, e, ao mesmo tempo, ao valer-se de tais atributos para influenciar agendas e decisões ao seu favor, continuar contribuindo para a alteração da sua percepção de poder relativa feita pelos demais.

2.2 Cooperação e conflito: a dialética dos objetivos na Política Internacional

Como vimos na seção anterior, os Estados estabelecem unilateralmente seus objetivos, para atender uma contingência de nível doméstico ou de inserção internacional, e passam a persegui-los no sistema internacional. Essa persecução envolve a interação com as demais unidades do sistema e com seus objetivos, impingindo adequações e a construção congruente de estratégias que, não mais unilaterais, se moldam as circunstâncias da anarquia internacional.

Os objetivos, por sua vez, não são estanques, mas fazem parte de uma cesta de preferências previamente definida e elencada, que são adaptadas as expectativas de obtenção, em razão de suas capacidades. Essa cesta de objetivos lida com uma hierarquização de prioridades – que, via de regra, possui em lugar de maior destaque a continuidade da existência do Estado enquanto entidade soberana (BASSFORD, 2017; JERVIS, 1978; *inter alia*) – cuja ordem foi definida de acordo com os objetivos perenes dos Estados, as preferências dos decisores, a lógica da política doméstica e da inserção internacional.

Uma vez definidos esses objetivos, a interação entre os Estados e seus objetivos, internacionalmente, se dá através de uma dinâmica estratégica: as considerações sobre as capacidades e objetivos dos outros atores, também racionais, são antecipadas com base na percepção das preferências previamente estabelecidas e de sua reputação (NEUMANN; MORGENSTERN, 1944; MINTZ & DEROUEN, 2010; AXELROD, 1984). Essa interação estratégica visa, permanentemente, o ajuste de estratégias a partir do contraste entre os próprios objetivos, os objetivos dos demais e a capacidade intrínseca dos Estados em suportá-los. As estratégias, então, são ajustadas a partir dessa interação prevista e raciocinada, visando a maximização desses objetivos¹⁸ (OYE, 1985; WAGNER, 1983).

Produto dessa interação estratégica é a identificação de afinidades (ou dissensos) entre os próprios objetivos e o dos demais. Binariamente, e em uma

¹⁸ Cabe ressaltar que as decisões tomadas durante a interação estratégica se dão sob informação incompleta: os fatores de consideração, a racionalidade das demais unidades e suas reputações não dão certeza, mas uma probabilidade da decisão da outra unidade com quem se interage. A essa expectativa, baseada em modelos de teoria dos jogos de decisão sob informação incompleta, mormente probabilísticos, autores como Neumann e Morgenstern (1944), Axelrod (1984) e Bueno de Mesquita (1981) dão o nome de *expected-utility payoff*.

simplificação que, em um primeiro momento pode ignorar algumas nuances, percebe-se que os objetivos estatais podem convergir ou divergir, sobre a forma, objeto ou domínio a qual o objetivo pretende atingir.

Segundo Snyder e Diesing (1977), após essa consideração inicial, os Estados engajam em negociações – mormente barganhas – que determinam como esses objetivos serão concatenados. Se convergentes, a barganha torna-se acomodativa, visando auferir bens coletivos para os envolvidos, mesmo que haja disparidade na distribuição desses novos bens. Sobre essa modalidade convergente de barganha, Snyder e Diesing (1977, p. 23) expõem que:

[examples of accommodation derives from] Walton and McKersie's "integrative bargaining" and Ikle's "innovative bargaining," virtually equivalent classes in which the parties strive to reach some new arrangement that is mutually beneficial. Some typical examples of integrative or innovative bargaining are arms control negotiations and negotiation of trade treaties and customs unions.

A autonomia dos Estados – únicos atores internacionais realmente dotados de soberania, ou seja, capacidade de existir e perseguir seus interesses independentemente das demais unidades (ARATO, 2002) – modela os limites da Cooperação Internacional: seu desenho, repartição de bens e a sua própria consecução, são objeto da livre iniciativa dos próprios entes, quando no exercício de sua autonomia¹⁹.

Em se sendo, por definição, uma afinidade entre objetivos advindo de demandas semelhantes, a Cooperação não possui pressuposto de perenidade nem implica em perda de liberdade de ação em momentos futuros. As unidades envolvidas na Cooperação unem-se, estrategicamente e de maneira limitada, para a persecução de um objetivo – seja essa uma cooperação política ou efetivamente operacional, traduzida em empresas conjuntas –, sem, nesse processo, deixarem de perder sua identidade, seu processo político doméstico e sua autonomia (NEUMANN & MORGENSTERN, 1944, *inter alia*).

¹⁹ Relembra-se ao leitor que a Cooperação, quando encontra convergência de objetivos, é uma variável de controle dessa pesquisa e, portanto, será brevemente detalhada nessa seção e na seção subsequente. Em oposição, a divergência fundamental entre objetivos, situação que possibilita a coerção, será mais profundamente tratada no terceiro capítulo desse trabalho.

Cabe ressaltar que, em primeiro lugar, não há entidade supranacional que seja capaz de garantir que os acordos contraídos serão cumpridos conforme estabelecido – uma vez que os Tratados Internacionais, mesmo que mediados por pressões coletivas – são de adesão, aquiescência e denúncia voluntárias. Assim sendo, mesmo quando há cooperação em um determinado assunto, não há garantias que a outra parte cooperará, principalmente quando uma possível defecção poderá representar ganhos relativos aumentados para o ator.

Neumann e Morgenstern (1944) valem-se desses parâmetros do Sistema Internacional para gerar uma explicação, através de um conjunto de jogos da Teoria dos Jogos, no campo cooperativo, chamado *Dilema do Prisioneiro*²⁰. Essa categoria de jogo prevê ausência de comunicação entre os envolvidos, e que as ações são tomadas de maneira simultânea, não se conhecendo a decisão prévia dos atores.

Tal figura é comumente utilizada para reger jogos de soma zero (em que a vitória de um corresponde, exatamente, ao montante da derrota do outro, sem meio-termo). O que prepondera no Dilema do Prisioneiro é que, dada a falta de comunicação entre as partes e a dificuldade de garantir racional aquiescência do outro jogador à cooperação, a estratégia de preservação – seu equilíbrio – é a de não-cooperar.

Portanto, como a cooperação é possível? Axelrod (1984), em seu trabalho *The Evolution of Cooperation*, afirma que, quando essa interação é repetida extensivamente com os mesmos jogadores, e alguma comunicação é permitida, o equilíbrio desloca-se a favor da cooperação, ao contrário de quando jogado singularmente. Ou seja, iniciando interações de cooperação, em uma ocasião na qual as perdas relativas da defecção dos demais é relativamente baixa, o histórico de comunicações bem sucedidas entre os que interagem, bem como seu histórico de aquiescência aos termos da Cooperação – isso é, à estratégia comum aos participantes dessa cooperação – constrói confiança entre os atores²¹.

20 O Dilema do Prisioneiro é um jogo clássico da Teoria dos Jogos que expressa a ausência de cooperação em um contexto onde não há confiança mútua, garantia nem comunicação, e que a sobrevivência e liberdade do jogador estão em jogo, quando jogado de uma só vez.

21 Aqui, admite-se que o inverso também é possível: o histórico de defecções na cooperação gera desconfiança entre os atores, uma vez que o histórico da interação, embora viés cognitivo, é considerado pelos decisores no processo de tomada de decisão, cf. Mintz & DeRouen (2010).

Aqui, manifesta-se uma das virtudes da cooperação: o diálogo e a estratégia conjunta, quando traduzida em aquiescência, diminuem os custos de tomada de decisão pela previsibilidade conferida ao processo, em uma espiral ascendente das ações interativas, impulsionando a própria cooperação também em espiral ascendente (VIGEVANI, RAMANZINI JR., 2010).

Todavia, sobre essas modalidades de arranjos onde os esforços convergem para se perseguir ganhos mútuos ainda incidem dinâmicas subjacentes de Poder, isto é, na disparidade de capacidades intrínsecas dos Estados, que são consideradas na construção das estratégias e que implicam na disparidade entre os novos bens coletivos a serem divididos pelos Estados (KRASNER, 1991). Sobre isso, Baldwin (2002, p. 2-3) acrescenta que:

International politics has been defined in terms of influencing 'major groups in the world so as to advance the purposes of some against the opposition of others (Wright, 1955: 130). Although the term 'power politics' has unsavory connotations for some, such a definition implies that the term is redundant [...]. From this perspective, all politics is power politics in the sense that all politics involves power. This is not to say that politics is only about power.

A disparidade de poder, portanto, tem uma função alocadora na barganha: os objetivos dos Estados são reajustados para refletir a dinâmica de Poder entre eles, e a divisão dos novos bens coletivos também é influenciada. Nessa fase é que ocorrem as concessões, e o arranjo da cooperação – que tende a refletir as assimetrias de Poder – é desenhada, com a distribuição desigual do atingimento dos objetivos e dos frutos da cooperação (KRASNER, 1991).

Quando não há uma alternativa acomodatória – isto é, não há acordo entre a distribuição dos bens, ou o papel a ser cumprido pelos Estados –, a divergência sobre a valoração atribuída originalmente aos objetivos pelos Estados e a fatia de bens coletivos que se pretendia auferir pode levar ao distanciamento dos objetivos: se outrora convergentes, eles podem se tornar simétricos, afastando a cooperação, ou até mesmo concorrentes, situação na qual somente uma das partes poderá auferir êxito na consecução dos referidos objetivos²². Nessa ocasião, é provável que

²² Para se valer de uma terminologia mais própria a Teoria dos Jogos, em uma barganha integradora ou inovadora, conforme Snyder e Diesing (1977), a estrutura de resultados (*payoffs*) é positiva: a cooperação entre os jogadores favorece ganhos sistêmicos maiores do que a atuação apartada. Já na divergência, quando os objetivos são concorrentes, a estrutura de resultados se assemelha mais ao vencedor-ganha-tudo, quando os resultados individuais tendem a uma soma zero ou negativa (AXELROD, 1984).

os discursos se endureçam, a capacidade de ver ganhos mútuos na cooperação se obscureça, e se acirre os processos de negociação, transigindo de uma barganha integrativa para uma barganha distributiva²³.

Há que se convir, entretanto, que como expõe Krasner (1991; 2012), há uma miríade de dispositivos internacionais, imersos nos regimes internacionais²⁴, que possibilitam a acomodação dos objetivos dos Estados-parte, em mecanismos de solução pacífica de controvérsias. Esses mecanismos e os próprios regimes tendem a facilitar estruturas acomodatórias reforçando objetivos comuns entre as partes e ganhos da cooperação, além de influenciarem diretamente a aquiescência através da consideração sobre a reputação dos atores.

Entretanto, a importância atribuída ao objetivo por parte do Estado e de seus decisores influencia os mecanismos de obtenção dos objetivos: o valor atribuído por cada Estado a consecução de seu objetivo inicial pode, inclusive, tornar menos pacífica e mais violenta a barganha sobre a alocação desses produtos. Se a cooperação, como dito anteriormente, é mais fácil em objetivos de menor complexidade e na qual se atribua menor prioridade, em assuntos de maior complexidade, aos quais o Estado atribua hierarquias de valor que se aproximem do vital, o mesmo envidará maiores esforços para sua obtenção.

Dada a estrutura do Sistema Internacional, no qual a violência é um recurso possível – permissividade essa alcançada pela ausência de uma estrutura supraestatal que mantenha a soberania dos Estados (WALTZ, 2001) – a importância e necessidade atribuída ao objetivo por parte do Estado e o prospecto estratégico de sua obtenção, poderá impelir ao Estado a inclusão da violência no processo de barganha, ou a escolha da violência como solução para a obtenção do objetivo (BUENO DE MESQUITA, 1981, *passim*).

²³ Sobre esse tipo de barganha, Snyder e Diesing (1977, p. 23) nos informam que: “Distributive bargaining, the more general term, refers to bargaining over the division of a good that is mutually desired. Redistributive bargaining is a subclass: the object(s) at issue are already possessed or in the process of being acquired by one of the parties; the other party tries to force the possessor to give up all or part of it, or to stop acquiring it”.

²⁴ A guisa de esclarecimento do conceito, Krasner (1991, p. 94) expõe que “Os regimes [internacionais] podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva”.

É precisamente sobre essa possibilidade que Clausewitz (1976) versa ao afirmar que o uso da violência é a continuidade da Política por meios de outra natureza; a mesma persecução do objetivo incrementada dessas outras capacidades. Dessa afirmação de Clausewitz (1976) derivam-se, primariamente, duas assertivas: a primeira, de que a estratégia do uso da força é possível quando viável, a partir do cálculo racional de custos e benefícios, e de que a força a ser empregada é subordinada, estrategicamente, à objetivos políticos previamente definidos – e não um fim em si mesma²⁵.

Em primeiro lugar, de todo o legado de Clausewitz (1976), um dos mais importantes é o embasamento teórico que relaciona a teoria da guerra a uma origem política. A partir desta perspectiva política, que expõe que “a guerra nunca deveria ser pensada como algo autônomo, mas sempre como um instrumento da política” (CLAUSEWITZ, 1976, p. 88), estabelece-se a base para um cabal entendimento das peculiaridades e particularidades que possui cada trajetória rumo a um conflito armado²⁶.

A partir dessa formulação, Clausewitz (1976) oferece uma classificação político-estratégica sobre o conflito: guerras podem ser ilimitadas ou limitadas²⁷ quanto ao objetivo político do ator; o limitador não é um constrangimento quanto a objetivos operacionais ou táticos, mas a natureza do objetivo político ao qual se pretende atingir. Embora a guerra seja uma dialética de objetivos conflitantes entre dois ou mais atores, esses objetivos, unilaterais, podem ora se contrastarem com a

²⁵ As prescrições de Clausewitz, que não podem ser esgotadas aqui, norteiam os princípios maiores sobre como pensar a aplicação da violência, e a tipologia considerada não só na concepção das posturas de decisores e formuladores de Política Externa quanto ao fenômeno, mas também oferecem conceitos que agem como “linguagem que possibilita a devida concepção e exposição de ideias entre expoentes de distintas tradições e trajetórias” sobre o fenômeno da guerra (DUARTE; MENDES, 2015, p. 143).

²⁶ Segundo Duarte e Mendes (2015, p. 138), o conjunto da obra de Clausewitz oferece conceitos edificantes para a compreensão do fenômeno do uso da violência estatal, como ferramenta para a persecução de objetivos. Para os autores, a relevância dessa teoria sobre a guerra e a sua capacidade explicativa fundam-se em algumas proposições principais e distintas, um núcleo duro, que lhe “confere identidade como abordagem distintiva, em um campo de investigação empírica [...] [sobre as quais] qualquer violação de seu conteúdo implica transição automática a uma abordagem rival”.

²⁷ Alguns autores, como Duarte e Mendes (2015) preferem a terminologia Guerra Absoluta x Guerra Limitada. Bassford (2017) tenta, ao resenhar as taxonomias de guerra propostas por Clausewitz, desconstruir possíveis correlações errôneas dadas a entendimentos imprecisos ou erros de correção. Sobre a taxonomia Guerra Absoluta x Guerra Limitada, Bassford (2017, p. 25) expõe que ela se limita mais à taxonomia relativa a considerações de cunho estratégico-operacional, e não a limitação de objetivos, de cunho político-estratégico. Assim sendo, o (último) autor expõe que “the term ‘limited war’ appears only once in H/P (p.602), and in that case the German original is beschränktes Ziel (limited goal). The much-discussed phrase ‘unlimited war’ does not appear at all even in H/P [referência aqui tida como Clausewitz, 1976]. The correct terminology thus focuses on the type of objective one side is unilaterally pursuing—‘limited aim’ on the one hand and Niederwerfung/Vernichtung/Entwaffnung (disarming the opponent) on the other—rather than the ‘type’ of war in the multilateral, interactive sense”. Portanto, nesse trabalho, para discernir entre a guerra com objetivos limitados e a guerra com objetivo de extinção da outra entidade política ou de seu governante, por exemplo, utilizaremos a taxonomia Guerra de objetivos limitados x ilimitados.

própria existência política (e soberania) do outro ator – ou até outra circunstância que considere vital²⁸ para sua existência, e que estaria mais propenso a resistir –, ou podem ocupar-se de circunstâncias menos indispensáveis ao oponente, as quais ele estaria menos propenso a resistir. Nas palavras de Bassford (2017, p. 34-5), “political leaders don't get tired of surviving (which they seldom consider an optional goal) and are normally willing to resist to the last soldier”.

Sobre a persecução de objetivos conflitantes, especificamente quando envolve a ameaça ou o uso da violência entre os Estados, é que passaremos a tratar no capítulo subsequente. A existência de uma barganha em condições de existência da violência, seja para compelir, dissuadir ou para efetivamente impor a sua vontade sobre outro Estado, implica dinâmicas distintas da Cooperação, embora os objetivos estatais, as capacidades e a reputação, como variáveis, estejam permanentemente presentes na dinâmica da negociação.

A guisa de síntese, passamos a recapitular características desses signos, próprias da Cooperação – que por sua vez é a variável de controle desse trabalho, onde, com a ocorrência da qual não é possível a coerção –, antes de discutirmos o uso da violência, ameaçado ou real, como estratégia de Política Externa.

2.3 Política Externa, Cooperação e seus signos

O conjunto das interações, entre os atores internacionais, em seu sistema, sua persecução de objetivos, e todas as demais ações deliberadas compõem a Política Externa. A formulação desses objetivos e o ordenamento dessas interações são elaborados pelo decisor político, em conjunto com os demais membros de seu governo, através de um processo decisório que se pretende racional.

Tal formulação pressupõe racionalidade por parte dos atores. Essa racionalidade – por mais que alguns teóricos elaborem modelos matemáticos complexos – pressupõe somente que os objetivos, previamente estabelecidos, são

²⁸ Sobre os objetivos indispensáveis e vitais, Stern (2003, p. 187), acrescenta ainda que são compostos por dois tipos: “[...] core values and high priority values. Core values are closely associated with the state itself, irrespective of the particular government in power, such as ‘survival of a state and its population, the avoidance of grave damage through war’. High priority values ‘derive from ideological or material interests as defined by decision makers at the time of a specific crisis’. The latter also encompasses decision makers’ concerns for their reputations and their ability to remain in power. Thus, political considerations are seen as a potential object of threat and a source of stress for policymakers”.

perseguidos por um conjunto de ações que visam, exclusivamente, sua obtenção em maior grau possível.

É óbvio que essa decisão estatal não é feita automaticamente; o processo de formulação de Política Externa é feito por seres humanos, conforme expõe Alisson e Zelikow (1999). Como percebemos durante a revisão conceitual desse capítulo, essa racionalidade sofre algumas clivagens, impostas pelo ambiente no qual são tomadas: esses seres humanos, além de possuírem, também, objetivos que não necessariamente são harmônicos com os objetivos do Estado, e os mesmos também possuem limitações, pessoais, quanto a essa racionalidade. Ainda, mesmo que a decisão mais racional represente o melhor resultado para o Estado, ela não necessariamente será escolhida pelo decisor.

Em primeiro lugar, percebemos a preferência dos decisores pelas alternativas que menos impactam negativamente em sua popularidade e lhe permitem – a si e aos membros de seu grupo político – a permanência no poder. Em segundo lugar, a ausência de informação completa apela a vieses cognitivos – como a experiência e analogia – que tendem a eivar a racionalidade proposta. Ainda, a demanda por decisões ágeis, em situações prementes, não permite que todas as alternativas sejam contempladas antes da decisão, servindo, em seu lugar, a opção que meramente satisfaz a necessidade.

A partir dessas decisões, os Estados formulam a sua interação e perseguem seus objetivos no sistema internacional. Na eventualidade da confluência de objetivos, os Estados podem adotar alianças de ocasião, visando a cooperação. Tendo como condição necessária a confluência de objetivos, a Cooperação Internacional se dá na busca de benefícios mútuos, na soma de esforços para atingir alguma meta. Essa situação de cooperação, que pode ser tácita ou explícita (por normas positivas acordadas entre os Estados), implica num conjunto de regras e atitudes comuns que, se seguidas à risca, podem diminuir custos transacionais ou potencializar ganhos de escala.

Embora pareça óbvio, para participar da cooperação há que se ter algo a contribuir: alguma capacidade ou potencialidade, que seja útil e objeto de interesse, que contribua para os ganhos coletivos dos demais cooperantes. Dessa forma,

também, é necessário que o Estado seja capaz de empreender os deveres presentes da cooperação – auxiliado ou não pelos demais. A capacidade de levar a cabo os termos do acordo planejado é, dentro da racionalidade, uma condição considerada para a celebração de cooperações.

Arranjos cooperativos fornecem bens coletivos, porém também encampam concessões: em alguns casos, a traição aos termos acordados na cooperação pode representar ganhos relativos para aquele que deserta de suas obrigações. Portanto, a aquiescência aos termos da cooperação – mesmo que traga mais benefícios para alguns Estados do que para outros membros do acordo – segue os princípios da máxima latina – princípio do direito – *pacta sunt servanda*, isto é, os acordos devem ser cumpridos.

De acordo com Chayes & Chayes (1995)²⁹, dentre os diferentes passos de elaboração, implementação e durante toda a vida útil de uma cooperação, alguns instrumentos devem ser corretamente empregados a fim de direcionar os Estados aderentes a um maior cumprimento da mesma: desde a elaboração correta do aparato normativo e sua sistemática interpretação, até elaborados sistemas de resolução de controvérsias, passando pela implementação de critérios de transparência, que podem ser expressos através de mecanismos de monitoramento e verificação.

Para a aquiescência, é muito importante o desenvolvimento de visibilidade e transparência nas ações dos Estados nas atividades relativas a cooperação em questão. Por mais evidente e aparentemente suficiente que as vinculações às normas, sociológicas ou morais, sejam, outros fatores ainda mais preponderantes do que esses contribuem para determinar as razões pelas quais os Estados cumprem ou não seus compromissos firmados: a pressão, exercida tanto pelos seus nacionais, quanto por Organizações Não-Governamentais e Governamentais, e até mesmo pela Comunidade Internacional; bem como a sua credibilidade, quanto ao cumprimento ou não dos compromissos firmados junto a essa mesma comunidade (CHAYES, CHAYES, 1995).

29 A breve ilustração seguinte sobre aquiescência é baseada nessa obra.

A pressão é um instrumento importante no cenário internacional. Apesar da disparidade entre os poderes de um Estado e outro, estando às relações internacionais em um patamar elevado de interdependência, é muito difícil – e quase impossível – a sobrevivência e o desenvolvimento de um Estado sem a interação com os demais. E, quando essa interação se torna quase indispensável, a sua credibilidade e reputação ante a comunidade e a aquiescência aos termos de uma cooperação são determinantes na construção de futuros acordos, na estabilidade da cooperação estabelecida e na segurança de que ainda é vantajoso para as outras partes permanecerem submetidas a esse instrumento (CHAYES & CHAYES. 1995).

A fim de promover tanto transparência quanto segurança como vantagem da cooperação, alguns instrumentos de coleta de dados sobre a aquiescência, como o monitoramento, podem ser empregados. Por intermédio do monitoramento, dados são coletados, tanto por meio de relatórios enviados pelos Estados aderentes, quanto por outras formas de informação confiáveis, como ONGs; tais relatórios podem expor a aquiescência dos mesmos ao acordo (CHAYES, CHAYES, 1995).

Diversos efeitos são obtidos dessa exposição. Um efeito é de que os Estados se sentem impelidos a cumprir a norma relativa por receio de serem expostos à crítica da comunidade internacional, e de seus nacionais, e ter a sua credibilidade e reputação ameaçada. Os custos (tanto morais quanto de credibilidade) para deixar uma cooperação, rasa ou profunda, são maiores do que continuar cedendo nos aspectos relativos à norma em questão.

Outro efeito importante é a manutenção da confiança dos Estados-parte na efetividade da cooperação, e na vantagem de se permanecer aderente ao acordo – em inglês, *reassurance* –, pela avaliação de que os demais membros estão aquiescendo e cumprindo com a sua parte no acordo. Quando esse mecanismo de fato opera, os incentivos para buscarem-se vantagens relativas ante os demais, pela defecção e não cumprimento daquela norma comumente acordada diminuem, já que há maior certeza de que o objetivo comum, e suas vantagens, efetivamente serão atingidos (CHAYES, CHAYES, 1995).

Por isso, importante para a adesão ou não à cooperação é a reputação dos demais Estados. Se o Estado tem o histórico de infidelidade nas relações de

cooperação a que participa, os demais Estados evitarão, por racionalidade, a se vincular a intentos cuja defecção é arriscada; em oposição, os Estados terão maior propensão a se aliar a seus pares que possuem um histórico de cumprirem suas obrigações, porque os riscos de engajar nessas cooperações são menores.

Assim sendo, os objetivos, as capacidades, a credibilidade e a reputação são fatores que são considerados pelos Estados para a formulação de Política Externa, visando possíveis cooperações e futuras interações. Para a cooperação, portanto, necessário é que os objetivos sejam convergentes; provável é que as capacidades sejam suficientes para a consecução do intento conjunto – mesmo que haja transferência de capacidades e recursos para fazê-lo por parte de outrem –; e é provável que a reputação e a credibilidade do Estado sejam determinantes para ingressar ou não em uma Cooperação.

Passamos agora a discutir, no próximo capítulo, as consequências do recurso à violência para a dialética dos objetivos dos Estados no sistema internacional.

3 RESOLVENDO CONFLITOS: A COERÇÃO COMO ESTRATÉGIA

Conflict is central to all politics, especially international politics, and crises are conflict episodes par excellence. Lying as they do at the nexus between peace and war, crises reveal most clearly and intensely the distinguishing characteristic of international politics and the logical starting point for theorizing about it: the pervasive expectation of potential war, which follows from the "anarchic" structure of the system. Since war is always possible, the implicit or explicit threat of war is the ultimate form of political pressure and the ultimate means to security and other values (SNYDER, DIESING, 1977, p. 3-4).

Em sistemas onde haja liberdade nas interações entre os seres humanos – e entidades derivadas dessas interações – essas serão pautadas pela dialética de vontades – opostas ou compatíveis. No capítulo anterior, discutimos como ocorre a formulação dos objetivos dos Estados, e como acontece a formulação deliberada e estratégica das interações entre eles. Vimos, inclusive, o que ocorre quando há convergência entre as Políticas Externas, buscando auferir bens coletivos para todos os envolvidos.

Contudo, em um sistema em que o conflito de interesses é extremamente comum, entender que as tensões podem escalar para além de discussões pacíficas, e quais são as modalidades dessa tomada de decisão e de manipulação do uso da violência, torna-se extremamente importante. As discordâncias entre os Estados podem redundar, finalmente, no uso da violência para a obtenção de objetivos.

Há, entretanto, diferentes matizes da imposição da vontade de uns sobre outros através da violência: os mesmos podem variar desde a atuação da persuasão, onde as relações políticas se desenvolvem com a presença subjacente das disparidades de Poder, em tempos de paz, como vimos anteriormente – entre aliados ou entre antagonistas – até a atuação da guerra, onde o poder se manifesta para impor a vontade através do emprego da violência (NOGUEIRA, 2008).

A intensidade e o uso da violência são definidas pelo objetivo político final que essa imposição persegue; são identificadas em um gradiente da intensidade do emprego da violência³⁰ – sendo esse o esforço estratégico em questão –; e são limitadas pela capacidade de – efetivamente –, após um cálculo racional de seu poder relativo, empreender a ação que se objetiva.

³⁰ Maiores informações sobre o gradiente dos conflitos e a localização das estratégias tratadas nesse capítulo serão dadas nas seções a seguir.

O objetivo desse capítulo é inventariar os principais conceitos relativos ao emprego da violência, e mormente sobre a Coerção, visando definir as variáveis que implicam na sua utilização, desde a existência da barganha coercitiva até sua distinção com a força bruta.

Cabe ressaltar, antes da discussão propriamente dita, que, como propõe Huth e Russett (1990), as teorias sobre coerção não devem ser encaradas como uma teoria geral sobre como se dão ou se desenrolam os conflitos ou guerras, mas meramente como a percepção de custos e benefícios políticos de uma ação de Política Externa, envolvendo uma barganha que pode ser afetada por ameaças condicionais de emprego da violência.

3.1 Guerras, força bruta e coerção

Como vimos na segunda seção do capítulo anterior, ao afirmar que a guerra é o ato de submeter à sua vontade o inimigo pelo uso da violência, e que o mesmo uso é a continuidade da política por meios de outra natureza, Clausewitz (1976) delinea a fronteira que, quando cruzada, a interação do processo diplomático é extrapolada, culminando na ameaça do recurso à violência, ou no efetivo uso do mesmo.

Clausewitz (1976), portanto, oferece a tipologia de guerras de objetivo limitado – nas quais visa-se atingir algo que não conflite com os objetivos perenes de soberania ou demais considerados vitais para o oponente – versus as de objetivos ilimitados, onde valores mais caros, como a existência política e a permanência dos decisores no poder são ameaçados por um contendor. Essa tipologia, no entanto, não diz respeito a condução da guerra no âmbito operacional – isto é, como serão feitos os embates no campo de batalha – mas concerne somente aos objetivos políticos, o que se deseja auferir.

Essa confusão³¹ é originada por outra taxonomia criada por Clausewitz (1976), já na sua formulação mais tardia, constante do Livro I da obra *Vom Kriege*

³¹ Essa confusão é particularmente aguda aos militares como propõe Bassford (2017, p. 33-4): “Particularly among soldiers, much of the resistance to Clausewitz’s distinction between pursuit of the limited aim and its dialectical opposite turns on a major semantic confusion in the way we apply terms like annihilation, exhaustion, etc., at the strategic vice the tactical or operational

que tange distinções e considerações estratégico-operacionais, ou sobre como fazer a guerra: a entre guerras ideais e guerras reais³². Para o autor, a condução ideal da guerra é expressa pela concentração dos esforços na persecução do objetivo militar de desarmar o oponente; rendido desarmado, o oponente não possuiria capacidade de resistir a demanda política – limitada – proposta, e não teria outra opção a não ser aquiescer. Essa condução encontra maior eficiência quando aplicada a um objetivo não-vital ou opcional, já que, de outra forma, o “agredido” poderia desejar resistir até o fim:

What Clausewitz requires us to annihilate is the enemy's capacity to fight, not the enemy himself — though we can of course toss in the latter if that is both desirable and affordable. It is clear throughout Clausewitz's discussion that one may seek to make one's enemy militarily defenseless in pursuit of quite limited political goals, i.e., disarm him, demand his autograph on a treaty, and then go home—leaving the political opponent alive, in charge, and able to pick up the pieces (BASSFORD, 2017, p. 21).

Nas primeiras cinco seções de sua obra, Clausewitz (1976) passa a delinear os condicionantes para a ocorrência desse primeiro tipo – que, justamente por não encontrar circunstância na vida real, o fazem, de fato, um tipo ideal: o máximo uso da capacidade, que consiste em utilizar todos os meios a sua disposição e toda a sua vontade em uma batalha decisiva, ou uma sequência ininterrupta dessas; que a guerra fosse súbita e isolada de eventos políticos, com uma decisão pela paz que fosse perfeita e absoluta em si, sem considerar expectativas anteriores.

Importante para esse conceito é a noção de batalha decisiva: essa é uma vitória tão acachapante que impinge no oponente o medo de ser desarmado e ficar a mercê do agressor, preferindo conceder o objetivo disputado e chegar a uma paz negociada:

levels. [...] The main reason soldiers don't think about this distinction is because they are professionally focused at the tactical and operational levels and very naturally confuse annihilation and attrition as battlefield methods with annihilation and exhaustion as strategic objectives. Soldiers also very often confuse exhaustion and annihilation as being the same damned thing — i.e., if the enemy is truly "exhausted," that means he's got nothing (nihil) left. Finding the right words can be awfully difficult, as any good doctrine writer soon discovers".

³² A confusão entre as tipologias não é exatamente imotivada. O próprio Clausewitz (1976), ao cronologicamente escrever o Livro VIII anteriormente ao Livro I, e ao evoluir em seu pensamento, não faz distinções sobre o termo Guerra Absoluta, levando o leitor a essa confusão, como propõe Bassford (2007, p. 25-6): "He by no means radically changed his direction in Book I—he simply pushed further down the same path, making incremental but nonetheless profoundly significant changes to several components of his argument and to the terminology with which it was described. The thought-structure built around 'absolute war' is not replaced in Book I by another singular phrase or 'type,' nor by a new set of types, but by the clarification of a set of concepts or dialectical pairs that, taken together, are far more able to account for the variety of war as we experience it in the real world. 'Absolute war' bifurcates into the unmitigated abstraction of ideal war and the real-world unilateral military objective of disarming the opponent. 'War of observation,' which Clausewitz had variously depicted as either a case of mutual ineffectuality or as an outright error in the face of the innovations of the French Revolution, had already morphed towards the end of Book VIII into the unilateral limited military objective of wearing down the opponent's will to continue a struggle—forcing him to drop political goals that can, however regretfully, be jettisoned without surrendering his existence. Many people (including myself) have erroneously assumed that 'ideal war' is a synonym for absolute war. It is not".

The key aspects of [ideal] war include not merely its energy, violence, and competence, but also its 'decisiveness': it "is completely governed and saturated by the urge for a decision." Now, 'decision' is a tricky word. To many military historians, a 'decisive battle' is simply a big battle that we can confidently describe as a win for one side or the other—or perhaps simply 'a battle interesting enough to justify your buying my book about it.' Clausewitz is looking for an event that actually decides something of great political importance: primarily the "decision to make peace." The best alternative is to accept his opponent's minimum demands. This implies that the loser's convictions matter. In the clearer formulation of Book I (and especially of the Note of 1827), the objective of the more energetic form of war is to render the political opponent's decisions irrelevant. Having been 'disarmed,' he no longer possesses the military means to prevent the victor from simply imposing his own conditions. The fear of being disarmed may of course lead a prospective loser to make peace, assuming that his opponent's political objectives are not too extreme. (BASSFORD, 2017, p. 14-5).

Contudo, o próprio Clausewitz (1976) reconhece a inexistência da guerra ideal: na seção 7 do capítulo 1 do Livro I, admite que a guerra não é um ato isolado; na seção 8, que a guerra não é um só enfrentamento e, na seção 9, que a decisão que conduz a paz nunca é final. Diferentemente da guerra ideal, a guerra real acontece *versus* tempo e acompanhada de reconsiderações políticas e limitações extrínsecas. Uma dessas considerações é a mediação feita pela trindade fascinante, conjunto atores que, ao relacionarem-se entre si, alteram a condução da guerra, sua duração e intensidade da violência. São responsáveis pela condução das hostilidades o governo, poder político, que define a premência do objetivo a ser perseguido e norteia os limites estratégicos do conflito; as Forças Armadas, enquanto entidades perpetradoras da violência, e que manipularão os meios nas disposições operacionais e táticas para atingimento do objetivo; e a sociedade, que além de guarnecer as Forças Armadas, confere a legitimidade ao governo para a continuidade ou retração da guerra. Tais atores não só atuam em ambiente doméstico definindo os rumos do conflito, mas também passam, por sua premência, a se constituírem como o centro de gravidade da ação do oponente, visando desestabilizá-los e pôr fim ao conflito (DUARTE, MENDES, 2015).

Essas limitações, assim como a moral e os sentimentos dos combatentes, por exemplo, vão afastando a condução da guerra daquela prescrita como ideal e, logicamente, aproximando os objetivos militares dos políticos, em uma razão inversamente proporcional a importância atribuída aos objetivos perseguidos com a violência.

Embora jamais abandone a preponderância da estratégia de desarmar o inimigo, Clausewitz (1976, p. 99) ainda assim reconhece algumas estratégias que podem ser, alternativamente, adotadas na ocorrência real da guerra:

But even at this point we must not fail to emphasize that the violent resolution of the crisis, the wish to annihilate the enemy's forces, is the first-born son of war. If the political aims are small, the motives slight and tensions low, a prudent general may look for any way to avoid major crises and decisive actions, exploit any weaknesses in the opponent's military and political strategy, and finally reach a peaceful settlement. If his assumptions are sound and promise success we are not entitled to criticize him.

Dentre diversas estratégias sugeridas pelo autor para se lidar com a situação de guerra real, três nos chamam particularmente a atenção: a primeira consiste na invasão e tomada de território do oponente, visando exclusivamente impingir-lhe custos financeiros e políticos; a segunda consiste em causar-lhe dano, visando somente impingir-lhe sofrimento e fazê-lo capitular mediante o custo do conflito; e a terceira consiste em desgastar suas forças, visando “[the] gradual exhaustion of his physical and moral resistance” (CLAUSEWITZ, 1976, p. 93).

De toda sorte, o combate, isso é, o atrito entre as forças e suas consequências, determinam o recurso a guerra e os resultados da mesma, sendo seu verdadeiro propósito. A opção pelo conflito, pela sua sustentação e pela construção de uma paz, portanto, leva em consideração a centralidade do combate: o atrito decorrente, as perdas políticas e estratégicas advindas do embate entre as forças, *a priori*, e *vis-a-vis* o objetivo político que ela encerra (ELLSBERG, 1960; BUENO DE MESQUITA, 1981, CLAUSEWITZ, 1976)³³.

Das considerações feitas acima, podemos extrair algumas conclusões intermediárias: a guerra real é vencida a partir do desgaste do oponente, seja financeiro, seja pelo sofrimento ou pelo desgaste de sua capacidade e vontade de combater. Essas condicionantes, portanto, fazem capitular, frente ao objetivo político delineado *a priori*, e o qual se pretendia auferir.

Feitas essas conclusões, e considerando que os atores envolvidos na disputa são racionais, é possível concluir que o cálculo de custo-benefício empreendido pelos atores durante a guerra, para buscar a paz duradora, pode ser antecipado, ao

³³ A centralidade do combate é também a motivação para a manutenção e o treinamento das Forças Armadas, sua razão de ser, enquanto ferramenta (CLAUSEWITZ, 1976).

menos em parte (BUENO DE MESQUITA, 1981, *passim*). O desgaste, advindo da centralidade do combate, pode ser ponderado *vis-a-vis* a importância atribuída ao objetivo político disputado em um conflito que, eventualmente, possa descambar para uma disputa violenta.

Ao contrário do que impera no senso comum, a força não precisa ser efetivamente utilizada para que produza seus efeitos: a ameaça de seu uso, que antecipa o cálculo racional sobre os riscos de um curso de ação, pode, por si só, coercionar um adversário a adotar um curso de ação desejado. Assim sendo, podemos elencar, ao menos, duas maneiras de se empregar a violência: uma física, cinética, que produz efeitos no mundo real, e que visa tomar pela força bruta o objetivo almejado, e outra ameaçada, simulada, que pretende fazer com que o oponente, ao vislumbre dos ônus causados pela guerra, ceda o objetivo perseguido – a coerção.

Jervis (2003, p. 320), ao resumir Schelling (1976) nos oferece uma distinção simples entre o uso da força bruta e a ameaça do uso da força, a coerção:

[...]he fundamental contrast is between coercion and brute force, each of which has two branches (deterrence and compellence for coercion, defense and offense for brute force). [...] Brute force [...] is the ability of a state to take and hold what it wants by physically defeating the other's army. Coercion, by contrast, works on the adversary's will and intentions by inflicting pain and holding at risk what the other values — i.e., threatening or carrying out punishment. [...] This does not mean that threats are necessarily absent from brute force, but what is being threatened is that if the other does not comply peacefully, the state will physically defend itself or take what is desired.

3.2 Coerção: definição e conceitos

A coerção é, por excelência, o uso da força através de uma chantagem. Partindo-se do princípio de que a persecução de um objetivo político é deveras onerosa a partir do empreendimento de um conflito armado, um Estado contendor tenta busca-lo através de uma forma potencial do uso da violência: a ameaça. Freedman (2005, p. 6) conceitua coerção como “tentativas deliberadas de manipular o comportamento de outros através de ameaças condicionais”. Dentro da lógica da coerção, tenta-se influenciar outro ator por intermédio uma ameaça condicional de

recurso à guerra, mediante uma exigência explícita, calcada em um objetivo político (SCHELLING, 1966).

O conceito de coerção é focado no cálculo político e racional de se ir à guerra e estabelece-se na interação direta entre os motivos (sejam eminentemente políticos ou com méritos militares) de se ir à guerra e um cálculo racional dos riscos e custos dessa ação militar, em todos os campos: se tal cálculo é maior do lado dos riscos e custos e o agente não vai a guerra, a coerção teve sucesso (MEARSHEIMER, 1983, HUTH, RUSSETT, 1990). Assim sendo, pode-se inferir que a coerção é um elemento da Estratégia, uma vez que visa antecipar as possíveis respostas do oponente (ou tentar fazê-lo) agindo de maneira ativa ou reativa (FREEDMAN, 2005, p. 11).

De uma maneira simples,

"In coercion, every threat contains a demand, and all demands set a red line distinguishing compliance from noncompliance. [...] [Coercion] is also about drawing lines - red lines - that distinguish acceptable behavior from unacceptable transgressions that will be met with retaliation [...]" (ALTMAN, 2015, p. 7).

Freedman (2005), concordando com Altman, estabelece a dependência direta do sucesso da coerção com a qualidade e clareza da ameaça, e complementa que, mesmo que sejam ambos os agentes parte de uma mesma racionalidade, para que uma estratégia de emprego potencial da violência tenha efeito, é necessária correta interpretação dos sinais: tanto má análise ou interpretação de sinais por parte dos atores quanto "excentricidades" no processo decisório dos mesmos - sejam de regime ou de procedimento -, podem contribuir para a falência da estratégia. Ainda que os sinais das ameaças sejam perfeitamente transmitidos e compreendidos, é necessário que tal ameaça seja factível e material e que haja a credibilidade dos atores em implementar a decisão, alterando o cálculo de custo/benefício, feito pelo oponente, elevando consideravelmente o módulo dos custos.

A guisa de facilitar sua aplicação, Schelling (1966) tipifica a ameaça, dividindo o conceito de coerção em duas formas: a Dissuasão, forma negativa, e a Compêlência, forma positiva. Como ilustra Art (1980, pp. 5-6, grifo nosso):

[...] power can be used in one of two modes - physically and peacefully. The physical use of force refers to its actual employment against an adversary, usually but not always in a mutual exchange of blows. The peaceful use of force refers either to an **explicit threat** to resort to force, or to **the implicit threat** to use it that is **communicated** simply by a state's having it available for use. The physical use of force means that one nation is literally engaged in harming, destroying or crippling those possessions with another nations holds dear, **including its military forces**. The peaceful use of force is referred to as such because, while force is "used" in the sense that it is employed explicitly or implicitly for the assistance it is thought to render in achieving a given goal, it does not result in any physical destruction to another nation's valued possessions.

Há, portanto, duas modalidades de emprego “pacífico” da violência, no sentido em que expõe Art (1980), ou, como preferimos, uso potencial da violência – isto é, a ameaça do recurso a mesma para obtenção ou manutenção de objetivos: a Dissuasão, quando se visa impedir um Estado de alterar o *status quo*, e a Compelência, quando se quer obrigar um oponente a adotar um certo comportamento, que não o faria se não ameaçado (SCHELLING, 1966; ART, 1980; ALTMAN, 2015, *inter alia*).

A Dissuasão está em uma posição intermediária entre a persuasão e a coerção. Ela visa deter o oponente e antepor-se a vontade desse; evitar que o outro se valha do recurso do uso da força, em uma ação hostil, para perseguir seus objetivos. Embora seja o efetivo emprego da violência deflagrado fator que caracterize a falha no processo dissuasório, a ameaça do uso da violência, seja para negar o sucesso da ação do antagonista, seja para punir o antagonista de maneira que supere o ganho pretendido, a fim de influenciá-lo a não perseguir aquela linha de ação, é o que caracteriza a Dissuasão (HUTH, RUSSETT, 1990; SCHELLING, 1966).

Portanto, a Dissuasão é uma tentativa de manutenção do *status quo*, seja para negar o sucesso da ação do antagonista, seja para punir o antagonista de maneira que supere o ganho pretendido, a fim de influenciá-lo a não perseguir aquela linha de ação. Hutt e Russett (1990, p. 471) nos explicam que

"deterrence, defined in its most basic form, refers to the attempt by policy makers in state A to prevent, by threat of retaliatory sanction or contingent reward, the policy makers in state B from initiating a specific course of action in pursuit of policy objectives" (HUTH; RUSSETT, 1990, p. 471).

É uma ameaça condicional do tipo negativa, como *não cruze a fronteira* ou *não desenvolva armas de destruição em massa*, seguida de uma condicionante de retaliação (FREEDMAN, 2005).

A Compelência, por sua vez, a partir de uma tentativa de alteração do status quo, se caracteriza como uma ameaça positiva, que demanda do oponente conformar-se a um comportamento estabelecido, como não coloque armamentos em determinado lugar, cesse imediatamente violações de Direitos Humanos, ou pare de pescar lagosta ao longo de minha costa, acompanhadas, sempre, de uma alternativa violenta (PETERSEN, 1986; SCHELLING, 1966). Em suma:

"Compellence is defined as an attempt by policy makers in state A to force, by threat and/or application of sanctions, the policy makers in state B to comply with demands of state A, including but not limited to demands to retract actions already taken" (HUTH; RUSSETT, 1990, p. 475).

Para além de uma alteração no “sentido vetorial” da ameaça, as duas faces da coerção implicam também em uma mudança estratégica da iniciativa, ou sobre quem é instado a agir, a fim de garantir a ameaça. Em um primeiro momento, a ação dissuasória visa *impedir o início de uma ação*, transferindo para a parte transgressora o ônus do primeiro movimento; se o agressor nada fizer, dá-se o sucesso da dissuasão, o *status quo* é mantido e nada acontece. A compelência, por sua vez, visa *alterar o curso de uma ação*, e demanda que o compelente sinalize de maneira suficientemente clara a ameaça, demandando a mudança de comportamento do compelido; se o compelente nada faz, *versus tempo*, o *status quo* é mantido, e nada acontece (PETERSEN, 1986; SCHELLING, 1966; ART, 1980).

Bom exemplo da dialética da coerção é o episódio conhecido como Guerra da Lagosta, em 1963. A constante exploração da lagosta na costa brasileira, por parte de pescadores franceses, perturbava o governo brasileiro. Após diversas investidas de caráter diplomático, caracterizadas pela ausência de um regime internacional que regulasse tal exploração, e a sucessiva proibição brasileira para aquela exploração, as tensões entre os Estados foram ampliadas quando a França enviou, para a costa do nordeste brasileiro, o Contratorpedeiro Tartu, a fim de garantir a continuidade da exploração. Inconformado, o governo brasileiro ordena a suspensão de uma força-tarefa naval para a cena de ação, chegando primeiramente no local os

Contratorpedeiros Pará e Paraná, belonaves datadas do período da Segunda Guerra Mundial. (BRAGA, 2004).

Em se tratando de embarcação solitária, que dependia de reabastecimento e de gêneros para manter-se na cena de ação, o Tartu não poderia sustentar muito tempo a posição. A belonave foi, com o tempo, substituída pelo Paul Goffeny, de menor capacidade militar. O governo brasileiro manteve os navios Pará e Paraná no mesmo local, para fazer frente àquela nova embarcação, de poder inferior. Três dias depois, preocupado com o avanço do resto da força-tarefa naval brasileira para a cena, o Paul Goffeny e quatro lagosteiros deixam o litoral brasileiro, rumo a Dakar. A situação de crise estaria solucionada (BRAGA, 2004).

A Guerra da Lagosta ilustra, com clareza, os pressupostos da coerção. Em um primeiro momento, o governo francês move-se para manter o *status quo* da pesca de lagosta em litoral brasileiro, movendo uma embarcação militar para tentar dissuadir o Brasil de tomar qualquer ação, sob o risco de um conflito armado. Para fazer frente a essa ameaça, o Estado brasileiro decide compelir o governo francês a cessar a pesca do crustáceo, enviando para a cena de ação duas belonaves que, embora obsoletas, eram militarmente superiores. A ameaça francesa de *não impeça a pesca, ou usarei a força* foi contrastada pela ameaça brasileira de *cesse a pesca, ou usarei a força*, garantida pela ação de enviar os navios Pará e Paraná. O cálculo racional francês das dificuldades logísticas de empreender o conflito e o custo político de leva-lo a cabo levou a aquiescência com a ameaça brasileira, e a cessação da exploração do recurso natural.

Art (1980) é explícito quando enuncia que a dissuasão falha quando a ameaça tem de ser cumprida, e faz uma distinção positiva entre Dissuasão e Defesa: a primeira consiste existência de uma ameaça de bloqueio ou de punição, pacífica, mediante uma tentativa de perverter o status quo; e a segunda consiste no uso da força militar para deter um ataque ou minimizar suas consequências, de maneira cinética, se preciso for, garantindo o *status quo*. Byman et al (1999) já admitem o uso moderado cinético da força para o sucesso da dissuasão, desde que a tentativa não tenha sido fisicamente repelida, mas que o adversário tenha desistido por crer que seus custos em prosseguir seriam maiores.

Para Sechser (2011), a coerção é bem sucedida quando o agredido decide livremente ceder à ameaça, reafirmada pelo uso pontual da força, e concede o objetivo político ao coersor, a partir do cálculo racional de que manter o *status quo* mediante os ataques já não lhe é mais favorável. Por sua vez, com o uso da força bruta, o objetivo não é cedido livremente pelo atacado, mas é fisicamente imposto pelo agressor, tomado por ele, através de uma operação militar de larga escala, não restando ao agredido outra alternativa. Nesse sentido, Altman (2015) também reforça a distinção: na coerção, o objetivo político é corretamente sinalizado, e cabe ao coagido conformar-se a ele; na compulsão, o objetivo político é tomado ou executado, na forma de um fato consumado.

O sucesso da compêlência já é de mais difícil averiguação. Embora Byman et al (1999) considerem o tipo ideal da coerção aquela em que os objetivos são atingidos sem ultrapassar a fase da ameaça, tanto eles quanto Schelling (1966) e Petersen (1986) creem que o uso moderado da força, em sua forma cinética, pode ser necessário para reforçar o intento da ameaça. Sobre isso, Schelling (1966, p. 70) expõe que: “The treat that compels rather than the threat that deters often requires that the punishment be administered *until* the other acts, rather than *if* he acts” (grifo no original).

Exemplo do uso limitado da força para empreender a coerção pode ser encontrado no ataque cirúrgico feito pelos Estados Unidos, em 6 de abril de 2017, contra uma base aérea síria, controlada pelo seu governo, em retaliação ao suposto uso de armas químicas por parte da Síria, contra população civil, dias antes. A vedação do uso de armas de destruição em massa – momento químicas – por parte do governo Assad, fora largamente sinalizada pelos Estados Unidos e pela OTAN, em diversas ocasiões anteriores, fossem através do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ou através de organismos multilaterais de controle de armamentos. Alegadamente, o propósito dessa retaliação foi dissuadir futuros usos de tais armamentos sírios contra a população, sob a ameaça de novos ataques (HENRIKSEN, 2018). Até o momento da confecção desse artigo, não há indícios de novos usos desse armamento na guerra civil síria.

Embora possua capacidade bélica para tal, os Estados Unidos e seus aliados não visaram, com esse ataque, destruir os depósitos de armas químicas sírias ou

inviabilizar as capacidades estratégicas de suas Forças Armadas, nem encerrar a guerra civil síria, mas *impedir que armas químicas sejam utilizadas, sob ameaça de retaliação*, reforçando o regime internacional de prescrição a armas químicas (HENRIKSEN, 2018).

Altman (2015) também ilustra que ofensivas militares com objetivos políticos definidos – uma guerra limitada clausewitziana – podem ser empreendidos sem que haja o recurso à estratégia de coerção, e valendo-se somente da *força bruta*.

Esse é o caso da Guerra das Malvinas/Falklands. Sem que houvesse nenhuma ameaça condicional para que as forças britânicas deixassem o arquipélago, em 2 de abril de 1982, uma ofensiva argentina tomou o controle daquele território. Por motivos diversos, o governo argentino tentava o que Altman (2015) se refere como *fato consumado*, a tomada unilateral de um território, que obrigaria ao outro lado a uma concessão negociada, ou a um conflito armado de retomada. Premido pela sua própria reputação e pela proximidade das eleições, o governo do Reino Unido deu início a uma ofensiva, que terminaria com a retomada das ilhas, alguns meses depois (GONÇALVES, 2011).

O governo do Reino Unido não atacou o território continental argentino, nem visou desarmar completamente as suas Forças Armadas, nem sujeitar a sua população. Foi um conflito norteado pelo objetivo político de retomada das ilhas, sem que houvesse, de nenhuma das partes, uma ameaça condicional, e cessou logo após o sucesso britânico.

Finalmente, antes de passarmos a resenhar os demais conceitos, promovermos a distinção entre as estratégias de emprego potencial da violência convencional e a nuclear. Por ocasião da invenção da arma nuclear, seu poder de destruição ofereceu à humanidade a perspectiva de destruição mútua, ou no caso de nenhuma resposta, de aniquilação completa do adversário, aproximando-se do que Clausewitz (1976) previa, idealmente, como Guerra Ideal, Total ou Ilimitada.

Assim sendo, durante o decurso da Guerra Fria, a teoria da coerção foi adaptada para uma lógica eminentemente nuclear, levando pela característica do armamento, a definição a extremos, em que muito se preocupava, por exemplo, com

a capacidade de retaliação em caso de um ataque nuclear maciço, que objetivasse a destruição do oponente.

Embora a Dissuasão Nuclear, ou Deterrência³⁴ (NOGUEIRA, 2008) seja muito importante durante toda a Guerra Fria (e até hoje como variante da Dissuasão), para efeito desse trabalho, lidar-se-á somente com a coerção convencional, aquela em que se desenvolve em um cenário onde não se cogita o uso do armamento nuclear.

3.1.1 Variantes da Coerção

Ao contrário do que se crê intuitivamente, a Coerção também pode desenrolar-se no decurso de um conflito armado, com o objetivo pontual de evitar que o inimigo invista contra um determinado objeto, ou avance nas hostilidades. Essa modalidade, denominada coerção pontual por Freedman (2005), se opõe ao exercício corriqueiro da coerção, que até tal momento se vinha tratando, em que o objeto da mesma é o impedimento de uma ação em específico, nesse caso, a deflagração de um conflito armado.

A Coerção Estendida é uma coerção por coalizão, e visa, por exemplo, dissuadir um oponente a perpetrar ações contra um aliado, ou compeli-lo a deixar de fazê-lo: uma aliança militar, um tratado de assistência militar ou um regime de Segurança Coletiva são exemplos de coerção estendida. Nesse caso, o que a faz mais fraca do que a Coerção Central – a que, em oposição, só se dissuade ações ao próprio território – é o acréscimo de um novo cálculo racional: o de arcar com as consequências (políticas e militares) de uma ação armada para prestar socorro a um aliado, situação intuitivamente menos premente e provável de ser concretizada do que um ataque ao próprio território.

Uma das relações mais importantes é a Coerção por Negação e a Coerção por Punição. A Coerção por Negação destina-se a inculcar no oponente a idéia de que, pela configuração das forças e capacidades militares disponíveis para proteção ao objetivo, o mesmo não será capaz de lograr êxito em uma operação militar. A Coerção por Punição consiste em ameaçar o dissuadido de que, mesmo que seja

³⁴ Para fins desse trabalho, se adotará a diferenciação feita por Nogueira (2008): a Dissuasão Convencional, objeto desse trabalho, se dá com armamentos convencionais; em oposição à Deterrência, que é a Dissuasão feita com/por armamento nuclear.

capaz de lograr êxito em uma operação militar, essa será temporária e que o dano posterior que o mesmo sofrerá por retaliação é superlativamente maior do que os lucros que, inicialmente, poderia auferir (FREEDMAN, 2005, p. 35). É possível, entretanto, trabalhar com componentes de ambas, simultaneamente: a negação pode ter agregada a ela um componente de punição, e a de punição pode possuir um componente negativo, em primeiro momento. Contudo, é muito mais fraca a Coerção pela Punição do que pela Negação, pois desloca o controle da situação para as mãos do dissuadido: quando se espera a punição, a coerção já falhou, a relação já se encontra no campo da coerção, há o compromisso moral do dissuasor em cumprir a ameaça outrora feita, freqüentemente podendo essa ser interrompida por uma distensão do oponente (FREEDMAN, 2005, p. 35). Ainda, o ônus da iniciativa militar é transferido para o agredido, que precisa, para retaliar, enfrentar as forças de defesa do agressor ou de seus aliados.

A seguinte dicotomia guarda profunda relação com a anterior. A Coerção Geral é a mais típica e mais constante, onde se estabelece uma ameaça branda (mas crível) de resposta por parte do dissuasor caso o dissuadido ataque, mas não se crê que haja uma crise latente e que, mediante a presença de tal ameaça crível, o dissuadido não há de levar a cabo a solução da controvérsia por meio da força militar. Essa é a postura dissuasória tradicional, que se vale também da retórica diplomática e de outros elementos para reforçá-la, sendo moldada, principalmente, por fatores políticos, econômicos, técnicos e culturais, focada no tamanho da força do oponente e sujeita as vicissitudes de cortes orçamentários e oscilações na política de defesa (FREEDMAN, 2005, pp. 40-2).

A Coerção Imediata é a modalidade empregada em tempos de crise, em que uma emergência se faz premente e, dentro de uma carência de tempo, é necessário dissuadir um lado de atacar, quando o fato já é considerado iminente e tal fato deve ser rechaçado, contudo sem preempção. Tal postura é fortemente calcada na crença que o dissuadido irá empreender, em breve, um ataque e que irá dirimir as contendas pelo uso da violência. Uma ação, calcada na eficiência militar e na prontidão ao combate, que visa, imediatamente, suspender a ação do dissuadido a partir do aumento dos custos que o mesmo poderá sofrer ao perpetrar a ação, aquilo que consiste a Coerção Imediata (FREEDMAN, 2005, pp. 40-2), toma mais características de uma coerção negativa.

3.1.2 Barganha Coercitiva e Crise: a coerção como estratégia de Política Externa

Como vimos no capítulo 2, quando os Estados resolvem perseguir seus objetivos internacionalmente e, mediante o dissenso ou incompatibilidade, ameaçam outros atores de valer-se da violência para obtê-los, a barganha que, inicialmente poderia ser acomodativa passa a ser (re)distributiva. Snyder e Diesing (1977, *inter alia*) expõem uma estrutura hermenêutica e analítica para a compreensão das relações dos Estados quando a estratégia de barganha inclui elementos de coerção – e torna-se uma barganha coercitiva –: a crise internacional.

Para Shrivastava (1987), que conceitua o fenômeno a partir da Teoria da Administração, a crise é “um evento de baixa probabilidade, de alta relevância e de consequências consideráveis, que é capaz de ameaçar a legitimidade, os benefícios e a viabilidade de um determinado processo ou instituição”. Wilkenfeld, Brecher e Moser (1988, apud STERN, 2003, p. 186-7), concordam com essa definição e acrescentam que

[...] viewed from the perspective of a state, a crisis is a situation with three necessary and sufficient conditions, deriving from a change in its external or internal environment. All three are perceptions held by the highest level decision makers: (1) a threat to basic values, with a simultaneous or subsequent awareness of (2) a finite time for response, and of the (3) high probability of involvement in military hostilities.

Para Snyder e Diesing (1977), uma crise internacional é uma sequência de interações entre governos de dois ou mais Estados soberanos em severo conflito, porém antes da guerra propriamente dita, embora envolva a percepção de uma perigosa alta probabilidade de guerra.

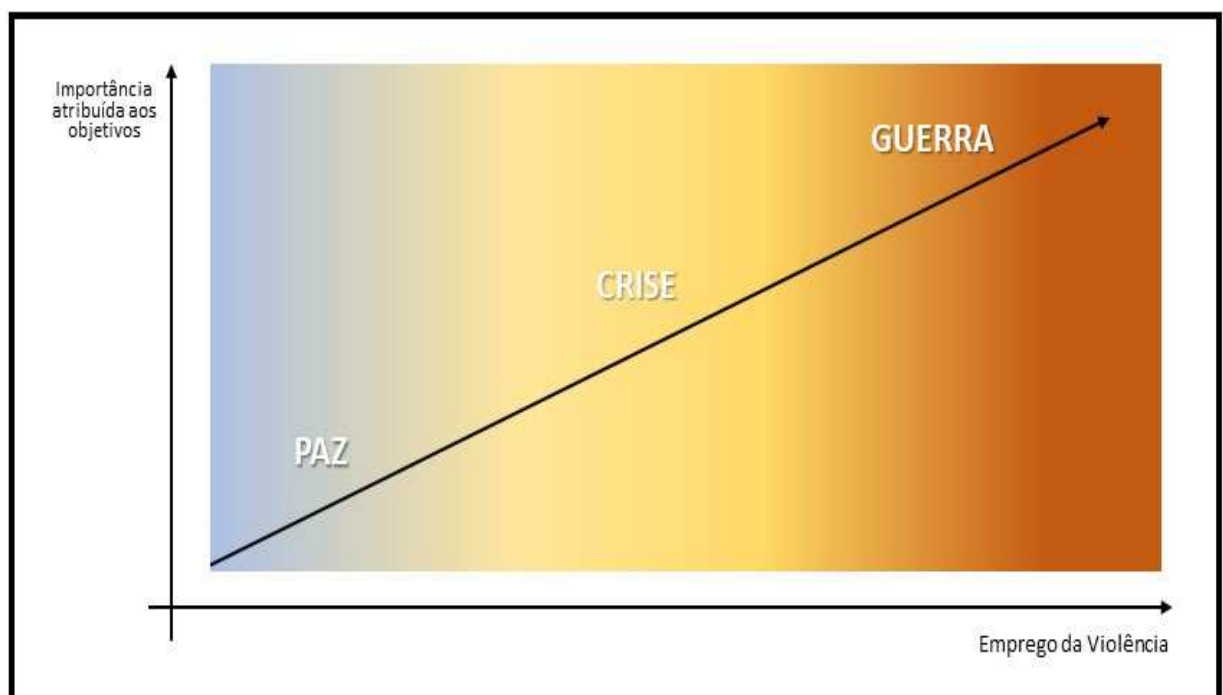
As interações que ocorrem entre os Estados são as determinantes para a ocorrência da Crise, e mais do que a noção de estado de coisas, também denotam uma limitação temporal mais clara: o conflito de interesses não é suficiente para deflagrar uma crise, mas há a necessidade de que, ao menos, uma das partes inicie alguma forma de comportamento conflitivo, visando chegar a uma solução que lhe seja favorável.

As Crises Internacionais, assim sendo, devem ser compreendidas como uma forma de conflito entre os Estados. O desencadeamento proposital de uma situação

de tensão pretende alcançar objetivos políticos ou político-estratégicos anteriormente e claramente definidos, perseguidos através da manipulação do risco do uso da violência e da escalada para um conflito de maior intensidade, com atitudes e comportamentos que indicam ser a situação extrema compatível, indubitavelmente, com as razões maiores, quase sempre ocultas ou explicitamente não declaradas. Em suma, a Crise se desenvolve em um ambiente “complexo, de diversas origens possíveis [...] e risco de sérias consequências –, não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua evolução” (RAZA, 2002). Crise é, portanto, um choque de vontades, uma oportunidade de obter uma solução de compromisso, com as atitudes regidas por graus e padrões de autocontrole e controle mútuo que, preferencialmente, mantenham o nível de violência empregado na faixa da intimidação e da atrição.

A Crise Internacional é, portanto, uma fase intermediária entre a paz e a guerra: não é paz, pois há a coerção, onde a ameaça do emprego da violência, ou a violência módica empregada para reforçar a ameaça está presente, e não é guerra, na acepção comum da palavra, pois não se utiliza a força bruta, para através da compulsão e do atrito, tomar o objetivo ou conquista-lo impositivamente.

Figura 1 - Espectro dos Conflitos



Fonte: Elaboração própria, a partir de Schelling (1966) e Snyder e Diesing (1977).

Segundo Snyder e Diesing (1977), podem ser identificadas quatro fases ou etapas no desenrolar de uma Crise Internacional: desafio, reação, desenvolvimento, e resultado.

A gênese de uma crise internacional é tida com o desafio do contendor: em um dado momento, um ultimato de caráter político, fundado em um objetivo de mesma natureza é interposto a um adversário. Cabe ao decisor da outra parte envolvida reconhecer ou não o desafio: que o ultimato envolve estruturas, processos ou questões sensíveis, e que sua cessão deve ser evitada, negociada ou compelida. Após reconhecido o desafio, é engendrada uma reação, a fim de que o *status quo* seja mantido, e, nesse sentido, todas as ações subsequentes são estrategicamente desencadeadas pelas partes para propugnar a prevalência de suas posições: a manobra de crise. A crise termina com um compromisso satisfatório entre as partes, ou com sua degeneração a um conflito armado (RAZA, 2002).

O Desafio é a ação executada com o propósito de conquistar ou preservar um interesse, explorando uma vulnerabilidade do oponente, que vê nessa atitude uma ameaça a um de seus interesses importantes. É o ato que desencadeia a crise, sua causa imediata e, muitas vezes, aparente. Representa uma ruptura na previsão normal de cenários futuros. O momento e a aplicação do desafio, normalmente, não são previsíveis, o que prejudica a prevenção da eclosão de crise, não importando se ela surge na continuidade de uma lenta evolução da conjuntura ou se é deflagrada inopinadamente.

A decisão de lançar um desafio, desencadeando uma crise, pode ser estimulada por um cenário catalisador de natureza interna ou externa que, em determinados casos, pode ser uma das causas reais da crise. Um catalisador de natureza externa, por exemplo, pode ser a percepção de que o resultado de uma ação de outro Estado pode vir a gerar uma dificuldade ou impossibilidade inaceitável para a realização de objetivos estatais próprios; enquanto problemas de um regime político ou projetos políticos internos podem ser cenários catalisadores que estimulam a deflagração de um desafio.

A Reação é a réplica para neutralizar o desafio ou para obter a iniciativa das ações. É constituída por ações diplomáticas, psicológicas, econômicas ou de

demonstração militar, onde se busca, principalmente, demonstrar força e capacidade, mas também testar a firmeza das intenções do oponente e avaliar os riscos que o mesmo está disposto a correr.

O Desenvolvimento é a sucessão de ações e reações, executadas em ambiente de crescente complexidade e incerteza, por intermédio das quais os oponentes buscam a preservação ou conquista de seus objetivos. As ações e reações são selecionadas de modo a escalar, estabilizar ou distender o nível de ameaça. O Poder Militar é mais empregado como fator dissuasório e em demonstrações de força do que, propriamente, em ação direta.

O Resultado pode ser uma solução de compromisso, um acordo obtido através da compulsão ou sujeição de uma das partes, ou a degeneração para um conflito armado. O resultado final, sendo uma negociação ou compulsão, tende a conformar um cenário de concessões mútuas e uma equidade de êxitos que removem a tensão maior e conquistam, nas condições decorrentes do desenrolar dos eventos, os objetivos visados.

A Crise Internacional é, intrinsecamente, um processo de negociação, sob a responsabilidade dos mais altos escalões da expressão política do Poder Nacional. É ele que, em função do objeto em disputa, define a legitimidade e os limites toleráveis para emprego de força, em um cenário em que todas as decisões procuram alterar a percepção do adversário, levando-o a concluir que os custos necessários à conquista de seus propósitos não compensam os ganhos previstos.

Cabe, portanto, ao decisor optar por estabilizar, escalar ou distender a crise, na tentativa de manipular o adversário aceitar as decisões ou um compromisso satisfatório. Assim sendo, ações para estabilizar consistem, basicamente, em reagir às ações do oponente com ações de mesma natureza e intensidade, de modo a manter invariável a gravidade do conflito, ganhando tempo para reunir novas forças ou para aguardar conjuntura mais favorável à negociação. Ações para escalar consistem em desencadear um processo que provoque o agravamento da situação, seja com o envolvimento de outros atores, isso é, com a elevação do nível de violência ou ameaça. Finalmente, ações para distender consistem em reagir de

modo a aliviar tensões, a diminuir o risco de escalada e induzir a percepção de menor ameaça (NOGUEIRA, 2008).

Eventualmente, pelo comprometimento dos objetivos fundamentais de um oponente, ou pela necessidade de reação de um sistema previamente concebido, os decisores podem perder o controle da capacidade de decidir pela estabilização ou pela distensão de uma crise. Quando sistemas alheios ao decisor lhe impõem a escalada ou quando o comprometimento de um ator é tamanho que as perdas implicam na abdicação de um objetivo fundamental – e a escalada do conflito é inevitável – toma parte o Processo de *Escalation*.

Um terceiro ente, que não esteja diretamente envolvido na Crise – seja um Estado ou uma Organização Internacional – podem atuar diretamente para alterar o nível de tensão de uma Crise Internacional, ao influenciar os atores envolvidos. Tanto a coalisão como a ameaça velada podem induzir um Estado a escalar uma crise, bem como a negociação, a mediação e os bons ofícios podem estabilizar ou distender uma crise.

Uma vez compreendida a dinâmica de uma crise, enquanto processo coercitivo, onde o nível de tensão pode ser aumentado ou diminuído rumo a um compromisso vantajoso, passamos a discutir as variáveis moderadoras da ameaça, na sua acepção componente e originária da coerção.

3.3 Fatores da Coerção

Qualquer estratégia de coerção, para que seja efetiva, deve ser composta de um conjunto de componentes para que possua chances de sucesso. Assim sendo, para que a sucessão de ameaças manipule o comportamento do oponente, em primeiro lugar, a ameaça deverá ser crível (credibilidade); em segundo lugar ela deve ser comunicada com clareza (sinalização); ela deve ser compreendida corretamente pelo oponente (percepção) e deve infundir, dentro de uma lógica racional (racionalidade), a percepção de que o risco da ação é maior do que, efetivamente, os lucros políticos que o mesmo poderia auferir com a ação

(custo/benefício), fazendo com que o dissuadido, dessa forma, limite as suas ações (FREEDMAN, 2005, p. 28; NOGUEIRA, 2008).

Segundo Altman (2015, p. 44) a lógica da coerção pode ser sintetizada como sendo a seguinte: "If a state wants something from its adversaries, the strategy works in the steps: 1) compellent threat, 2) signals of resolve, 3) receive the concession from the adversary if and when the threat is credible".

A credibilidade é um fator importante para o sucesso dessas estratégias. Para Morgan, "credibilidade é a qualidade de ser acreditado" (MORGAN, 2003, p. 15). Não é suficiente gerar uma ameaça condicional, é estritamente necessário que o oponente acredite que aquela ameaça pode ser levada a cabo, efetivamente, mesmo quando se empreende negociações para uma solução favorável ou uma *deténte* (MORGAN, 2003, p. 26). Há três facetas que devem ser consideradas no que tange a credibilidade: a existência de capacidade de efetivar a ameaça, a congruência e comprometimento entre os objetivos políticos do ator e a ameaça, e a reputação do ator.

Quanto à existência efetiva de capacidade que concretizem a ameaça, uma vez que da coerção se tratam estratégias que envolvem poder, é necessário que os atores percebam, através da análise das capacidades do oponente, em um amplo espectro, que o primeiro possui meios de trazer a ameaça à realidade, perpetrando o ato. Embora tais estratégias não se limitem somente ao uso da violência, na maioria dos casos, a existência de meios militares que respaldem a ameaça é vital para o desencadeamento das mesmas. Para Altman (2015, p. 44), é o poder relativo que define essa capacidade: "relative power may be somewhat more latent and implicit in rational choice bargaining theories, but it is inevitably a primary component of explicit variables such as the probability of victory in war".

É exatamente por isso que outro aspecto importante é a congruência entre os objetivos políticos do ator e a ameaça em questão. Esse aspecto é baseado na proporcionalidade entre o objetivo político e a ameaça: não se é possível crer que motivos de baixa importância desencadeiem ações violentas maciças. É necessário, portanto, que o oponente creia que a ameaça não é uma hipérbole, que ela advém de um cálculo racional de custo/benefício e, pelo mesmo motivo será implantada.

Sobre isso, nos explica Altman (2015, p. 44) que “[the] distinction between will and capability provides the two core variables emphasized by the conventional wisdom, relative power and relative interest in the stakes”.

De acordo com Mearsheimer (1983), tomadores de decisão, ao executarem o cálculo racional sobre ir ou não à guerra, preocupam-se com o equilíbrio de forças em ambos os lados. Assim sendo, para esse autor, a manipulação do uso da violência é função específica das estratégias militares: quando se encara a guerra, os tomadores de decisão estão principalmente preocupados sobre como suas próprias forças seriam desdobradas no campo de batalha, bem como os resultados prováveis em caso de um confronto; terreno e as capacidades de defesa também são levados em consideração quando se encara a guerra.

Quanto aos meios, como já tratado anteriormente, ao estabelecer de forma definitiva o primado da política sobre os desdobramentos da guerra, Clausewitz (1976) associa o montante dos meios empregados ao valor que tem o objetivo político, ou seja, “afirma uma proporcionalidade não-constante e necessária, mas freqüente ou normal entre a grandeza das apostas [políticas] e a intensidade da violência” (ARON, 1986, p. 219).

Ainda, a reputação é importante na definição da credibilidade. Dadas circunstâncias semelhantes, se o oponente já se olvidou em propugnar ameaças feitas quando desafiado, a ameaça pode passar a ser considerada como blefe, sendo, portanto, a credibilidade abalada pela possibilidade do blefe se repetir. Há a crença, ainda, que o recurso sucessivo à força, em pequenos episódios, expõe o desembaraço e a habilidade com o que o ator lida com decisões de emprego da força e pode aumentar a credibilidade da consecução de uma ameaça (FREEDMAN, 2005, p. 38). Gray (2003) ressalta que a doutrina da preempção (atacar um inimigo que se encontra na iminência de atacá-lo, a fim de impedi-lo de levar tal ação a cabo) pode reforçar a ameaça, em um segundo momento, uma vez que reforça a credibilidade do intento de empregar a violência e, principalmente, a capacidade de levar a ameaça a cabo³⁵.

³⁵ A reputação e a credibilidade também operam em âmbito interno, e podem minar a estabilidade de um decisor, como nos reforça Altman (2015, pp. 54-5): “The theory of audience costs has risen rapidly to rival other forms of signaling as a leading explanatory theory of crisis behavior. The central idea is that leaders leverage the specter of being punished by their domestic audience (e.g., at the ballot box) if they back down. Because this fear ties the hands of leaders to stand firm, the adversary must

Última variável de consideração, a sinalização também é outro fator crítico de sucesso para a dissuasão, e principalmente para a coerção. Sinalização bem sucedida consiste em informar, de maneira clara, ao oponente a ameaça. Isso pode se dar de diversas formas, pelo movimento de meios militares, pela declaração explícita da ameaça em meios de comunicação, etc, com o objetivo direto de se fazer claro quanto as intenções de impedir, retaliar ou impelir se algo – bem definido – acontecer ou deixar de acontecer. Contudo, independente dos esforços envidados na consecução de uma ameaça clara por parte do ator, quando o oponente não a percebe ou o faz de maneira incompleta, há o fenômeno da *misperception* (JERVIS, 1976).

A fim de evitar a *misperception*, fator que pode arruinar estratégias da monta de manipulação da violência, há, novamente, três fatores importantes que devem ser observados sobre a recepção de uma sinalização: o nível de tensão quando a sinalização é feita, a moldura cultural em que ambos se encontram colocados, e a maneira como ela é propugnada.

Quanto ao nível de tensão, a capacidade de discernimento do oponente é inversamente proporcional ao nível de pressão em que está submetido (NOGUEIRA, 2008). Portanto, em tempos de crise, a clareza do sinal da ameaça pode ser ofuscada pela atribulação do oponente (FREEDMAN, 2005, p. 30), exigindo que uma clareza e obviedade ainda maior sejam empreendidas.

Quanto a moldura cultural, há que haver compatibilidade de linguagem entre atores: peculiaridades culturais fazem com que gestos e palavras tenham valores distintos dentre culturas distintas. A compreensão da racionalidade do oponente por parte do ator, bem como dos fatores que a compõem, é importante para o sucesso da estratégia.

Por último, a maneira como é propugnada, em seus graus de sutileza, infere na percepção por parte do oponente. Ademais, o grau de tensão (ou sua aparência)

back down. Audience costs can be understood as a strategy or as a constraint. The constraint view is simpler. Backing down, failing, accepting too little, or otherwise losing an interstate conflict is unpopular domestically, and tends to result in the punishment and/or removal of the leaders who presided over the debacle in question. Because the public is less informed than policymakers about what outcomes were achievable, they punish leaders for negative outcomes even when granting concessions was in the national interest. Consequently, leaders are constrained to stand firm, to refuse to compromise, to take risks, and even to escalate in order to avoid not just the strategic costs of concessions, but also the domestic political costs. This constraint variant of audience costs is relatively uncontroversial, although its importance to decision-makers relative to considerations of national interest remains an open question”.

nos sinais emanados poderão escalar ou distender a querela entre as partes envolvidas, e a natureza dessa sutileza e sua ambigüidade poderão fazer com que o sinal seja desconsiderado ou não entendido como tal. Freedman adiciona que “sinais de cunho militar, particularmente, são notoriamente ambíguos, e os problemas de interpretação aumentam com a intensidade psicológica da crise” (FREEDMAN, 2005, p. 131).

4 PODER NACIONAL, PODER AÉREO E ESTRATÉGIAS DE COERÇÃO

"A regra geral para o uso do Poder Militar consiste em ser melhor manter uma nação intacta do que destruí-la [...] É melhor manter um exército intacto do que destruí-lo. [...] Assim sendo, aquele que consegue vencer todas as batalhas não é exatamente habilidoso - aqueles que podem tornar impotente o exército de outros sem lutar são os melhores de todos. [...] Portanto, aqueles que são melhores na arte da guerra suplantam a força dos demais sem batalhas, conquistam outras cidades sem cercos, destroem outras nações sem dispendem muito tempo" (SUN TZU apud FADOK, 1995, p. 4).

Conforme anteriormente mencionado, no sistema internacional anárquico, a única garantia de manutenção da existência do Estado é aquela empreendida pelo mesmo, através de suas capacidades. Essa mesma condição, impele suas unidades ao conflito, na medida que – na ausência de opressão – permite com que esse recurso seja válido. Idênticos em sua natureza soberana, os Estados diferem, entre si, na própria capacidade de fazer valer os seus objetivos, interna e externamente.

Tellis et al (2000) define Poder Nacional como a capacidade de um Estado a efetivamente agir, na persecução de um objetivo estabelecido. Dessa forma, os autores estabelecem duas facetas da capacidade que compõe esse poder: a primeira, efetiva, é a de, em um sistema externo, afetar os demais Estados através de suas expressões econômicas, políticas e militares; e a segunda, potencial, é de, em uma dimensão interna, mobilizar os recursos e a opinião pública da sociedade a fim de produzir tecnologia civil e militar. A mobilização da capacidade potencial, inclusive, engrandece e sustenta a capacidade efetiva.

Tellis et al (2000, p. 14) oferecem, portanto, uma divisão desse Poder Nacional em duas diferentes naturezas: a dimensão dos recursos para se levar um objetivo a cabo, sendo alocados de maneira a perseguir aquele objetivo; e a dimensão da estratégia, a capacidade de alocar esses recursos conhecendo as condições e consequências de seu uso, a fim de se obter, de fato, algum objetivo.

Passaremos a abordar, nessa primeira seção, dois fatores importantes do Poder Nacional: a sua capacidade de transformar a persecução do objetivo em estratégia – e leva-la a cabo – através de um planejamento dividido em diversos níveis decisórios; e a classificação dos recursos e sua relação com a sociedade.

Em primeiro lugar, a diversidade dos recursos disponíveis dentro do Poder Nacional, ao decisor, para a persecução dos objetivos estatais, impõe uma especialização no planejamento e na execução das estratégias de coerção. A divisão da condução da coerção em níveis de decisão favorece a compreensão da complexidade do fenômeno, em suas causas e efeitos.

Explica o USAF College of Aerospace Doctrine, Research and Education (UNITED STATES, 1997, p. 1):

Therefore, a key to success in war and other conflicts is the ability to adapt rapidly to the changing situation and to exploit transient opportunities rather than strictly adhering to a predetermined course of action. The ability to adapt and exploit requires extraordinary judgment, a “feel” for the situation and knowing what to do and how to do it. Exercise of this judgment is the art of war at each level.

O nível político de decisão - o mais elevado dentre os demais - é aquele responsável por definir, de maneira global, os objetivos finais, aqueles que, quando contrastados com o dos outros Estados, leva ao conflito em primeiro lugar. Esses objetivos são definidos dentro de um contexto ampliado de capacidades nacionais, comparações relativas com o oponente, e ganhos políticos domésticos e internacionais. É esse nível o responsável pela restrição ao emprego da violência, o julgamento do alinhamento do conflito aos valores e objetivos previamente estabelecidos, a limitação do conflito *vis-a-vis* seus custos e a compreensão de quando é válido engajar ou não em um conflito (JACOBS, 2005, p. 79).

Diz-se que uma ação pertence ao nível estratégico³⁶ de condução da guerra quando seus objetivos estão diretamente alinhados com o resultado final do conflito como um todo - o seu Estado Final Desejado. O nível estratégico, ao contrário do senso comum, não lida somente com o emprego da violência, mas a confluência de todo o poder nacional - aí incluídas as forças armadas e suas lideranças - para se atingir os objetivos determinados pelo nível político; em tempos de paz ou de guerra (JACOBS, 2005, p. 79; UNITED STATES, 2018, p. 2).

O nível operacional de decisão se encarrega do emprego da expressão do Poder Nacional em um determinado teatro de operações para se atingir objetivos

³⁶ Embora se admita que a divisão dos níveis de decisão para condução de qualquer empreitada – conforme corroborado pelas disciplinas de administração – seja, em última instância, aplicado a qualquer expressão do Poder Nacional, para fins do objeto desse trabalho, os aprofundamentos e exemplos, a partir do nível estratégico, se darão tangenciando a Expressão Militar.

estratégicos através da obtenção de vantagens sobre o oponente, como, por exemplo, através da condução de campanhas e outras largas formas de emprego militar. Assim sendo, esse nível decisório se organiza de forma gradual, em que a sucessão de vantagens militares, como resultado de eventos de nível tático, acarretam no atingimento de objetivos circunscritos a uma determinada situação limitada temporalmente e espacialmente (UNITED STATES, 2018). Cabe ressaltar que, para o atingimento de objetivos de nível político e estratégico, poderá ocorrer a existência de mais de uma área operacional, espacialmente e temporalmente definida e, conseqüentemente, planejamentos e condução de operações, com Estados finais desejados diferentes, e separados, entre si (JACOBS, 2005).

Já o nível tático se ocupa de atingir a vantagem relativa, mediante o engajamento com o oponente, e consideradas as circunstâncias próprias daquele momento, no campo de batalha. O nível tático é, portanto, o momento temporal do engajamento em que o emprego das forças combatentes, em sua correlação, visa auferir uma vantagem imediata contra o oponente. Obviamente, essas vantagens não encontram um fim em si mesmas, mas seguem uma lógica derivada das prioridades definidas em nível operacional.

É importante ressaltar algumas conclusões que advém da separação do atingimento do objetivo em níveis de decisão. Enquanto o nível estratégico lida diretamente com a alocação de recursos visando o atingimento dos objetivos políticos estabelecidos, o nível operacional, ao subordinar sua sistemática à obtenção de uma vantagem relativa ante o oponente, deriva um estado final desejado propriamente subordinado à lógica daquele tipo de emprego: isto é, ao lidar com um nível operacional de caráter militar, por exemplo, o estado final desejado – objeto dos planejamentos daquele nível –, referir-se-ão, necessariamente, a identificação das condições militares que, por si só, caracterizarão o sucesso da operação (JACOBS, 2005).

Em síntese, a abordagem epistemológica é incremental: o objetivo tático é uma imediata vantagem militar oriunda de um engajamento, que constrói e solidifica o objetivo operacional; o objetivo operacional é parte definida do objetivo estratégico e, sendo compartimentado, visa um Estado Final Desejado mais limitado, pautado no estabelecimento de uma vantagem relativa com o oponente, em que esse é

satisfatório para o atingimento de parte ou o todo dos objetivos; e, por fim, o objetivo estratégico guarda relação mais holística com o Estado Final Desejado, derivado dos objetivos políticos.

A Coerção opera em todos os níveis, porém de maneira diferente. A coerção estratégica se refere diretamente aos objetivos de nível político, instrumentalizados, visando a aquiescência do adversário através da ameaça crível, com o mínimo de emprego (ou nenhum) da força; a coerção operacional visa que a avaliação da ameaça impacte na obtenção da vantagem militar com o mínimo de engajamentos táticos possíveis, diminuindo o atrito; e a coerção tática visa, através da demonstração de força, a opção do oponente pela retirada.

Obviamente, visando a abreviação das operações, os níveis de análise concentram seus planejamentos em obter, de maneira mais célere, o atingimento dos objetivos. A respeito disso, Clausewitz (1976, pp. 595-6, grifo nosso) oferece ajuda ao expor que

one must keep the dominant characteristics of both belligerents in mind. Out of these characteristics a certain **center of gravity** develops, the hub of all power and movement, on which everything depends. That is the point against which all our energies should be directed. [...] In countries subject to domestic strife, the center of gravity is generally the capital. In small countries that rely on large ones, it is usually the army of their protector. Among alliances, it lies in the community of interest, and in popular uprisings it is the personalities of the leaders and public opinion. It is against these that our energies should be directed. If the enemy is thrown off balance, he must not be given time to recover. Blow after blow must be aimed in the same direction: the victor, in other words, must strike with all his strength and not just against a fraction of the enemy's. Not by taking things the easy way—using superior strength to filch some province, preferring the security of this minor conquest to great success—but by constantly seeking out the center of his power, by daring all to win all, will one really defeat the enemy.

Clausewitz (1976), portanto, empresta ao estudo do emprego da violência uma definição da física: seria, portanto, o centro de gravidade – o ponto central de concentração da massa, de onde um golpe certo poderia desestabilizar toda a estrutura – o alvo a ser percebido pelos níveis decisórios, segundo a sua especificidade.

Strange e Iron (1996) procuraram oferecer referências metodológicas para o conceito de centro de gravidade proposto por Clausewitz, a fim de que a teoria pudesse se materializar na prática. Em primeiro lugar, os autores classificam o

centro de gravidade como uma entidade, um poder, físico ou moral, que mantém a capacidade do oponente em elaborar e efetivar o planejamento para o atingimento de uma objetivo. Para tanto, o centro de gravidade se movimenta dentro da tríade clausewitziana, e pode ser, por exemplo, a importância dada pela população àquele objetivo específico - que motiva o seu intento em lutar -; o governo, em sua capacidade decisória ou responsiva perante a sua base, ou sua capacidade de alocação de recursos; ou até mesmo as Forças Armadas de um Estado, na sua capacidade de combate, comando e controle, e outras. De maneira similar ao estabelecimento dos objetivos em cada um dos níveis decisórios, a identificação dos centros de gravidade deve ser congruente e crescentemente incremental, entre os níveis Tático, Operacional, Estratégico e Político.

Dentro desse conceito, ainda, Strange e Iron (1996) definem alguns componentes do centro de gravidade. O primeiro são as capacidades críticas, aquilo que faz, em primeira instância, o centro de gravidade ser algo que pode contribuir, em uma dada circunstância, para o atingimento do objetivo. Em segundo, são as condições críticas, os recursos, físicos e morais, que são demandados pelo centro de gravidade para o cumprimento de uma dada estratégia. E, por fim, da correlação entre as capacidades e condições críticas, advém aquelas circunstâncias, necessidades ou componentes que encontram fragilidade na composição do centro de gravidade.

É exatamente nessa vulnerabilidade crítica do centro de gravidade oponente que deve se concentrar o alvo do planejador. Para tanto, Strange e Iron (1996) propõem três soluções para a neutralização de um centro de gravidade oponente – e para a proteção de um centro de gravidade aliado –: ou se diminui a relevância daquele centro para o atingimento do objetivo; ou se ataca diretamente a logística daquele centro até que as condições críticas do mesmo não possam mais ser suprida (e ele não consiga mais operar) ou se explora algumas vulnerabilidades sistêmicas do oponente, fazendo com que, dentro da alocação de recursos escassos, ele não possa mais sustentar aquele centro de gravidade.

Para que o planejador e condutor da estratégia possa, de fato, identificar o centro de gravidade e seus componentes, mister é que ele compreenda como se dá a interação entre os recursos alocados, em nível nacional, à disposição do decisor

oponente para empreender suas atividades. É no seu domínio interno que as capacidades e condições críticas se desenvolverão, e a partir dessa expressão do Poder Nacional é que se conformarão em ação.

Quanto a faceta interna, de classificação dos recursos, e a maneira como a sociedade interage com elas, iniciamos com a definição utilizada pela Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2015). Para ela, potencialmente, o Poder Nacional manifesta-se “[na] capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científica-tecnológica”.

Embora se expresse em diferentes vertentes, o Poder Nacional é uno e indivisível, sendo permeado de situações que transpassam diferentes expressões e só na sua integralidade pode ser plenamente empregado. Todavia, a fim de facilitar a compreensão desse fenômeno, corrobora com a definição acima a teoria de Jablonsky (2006) ao estabelecer as cinco expressões do Poder Nacional (Político, Militar, Econômico, Psicossocial e Informacional) como níveis epistemológicos de análise, tendo como variáveis a dimensão de recursos e a dimensão estratégica³⁷.

A Expressão Política do Poder Nacional, confundida eminentemente com o nível Político de decisão, cabe, inicialmente, definir os objetivos pelas quais as estratégias de manipulação da violência potencial serão empregadas. Cabe a essa expressão, portanto, definir se o emprego da estratégia de coerção é vantajoso, quais são os objetivos a se proteger ou alcançar e, principalmente, os limites políticos à manipulação do risco de conflito (SCHELLING, 1966).

É a Expressão Política, no seu respectivo nível decisório, que emite a ameaça, decide os limites da reação ou expressa a informação passiva de que o uso da violência para consecução do objetivo de um oponente será rechaçado ou retaliado. Também, em uma ocasião de Crise – estado peculiar de coisas na qual se desencadeia a coerção – cabe à Expressão Política definir se é mais propício escalar, estabilizar ou distender a ameaça, bem como a capacidade de ceder a

³⁷ Não se pretende aqui, por não ser exatamente esse o objeto do trabalho, explorar o conceito das expressões do Poder Nacional de maneira exaustiva. Alternativamente, serão apresentados os pontos principais das expressões no tangente as estratégias de coerção. Para um maior desenvolvimento da teoria das expressões do Poder Nacional, sugere-se consultar Brasil (2005), Tellis et al (2000) e Jabulonsky (2006).

objetivos do oponente e, principalmente, as ações calcadas no cálculo racional (BRASIL, 2015; JABLONSKY, 2006).

Cabe a Expressão Política, também, encarregar-se da verdadeira essência do Poder, isso é, a alocação de capacidades e meios disponíveis para a consecução de um objetivo definido. Conforme exposto anteriormente, o objetivo, antes da atrição do conflito e da ameaça, deve ser corretamente definido e modelado, com limites claros e perfeitamente expostos (SCHELLING, 1966).

Já a Expressão Econômica do Poder Nacional possui um caráter dual: pode tanto funcionar como suporte, garantindo os meios militares e o suprimento do ambiente interno – transformando a potencialidade de mobilização da sociedade em efetiva capacidade –, quanto como mecanismo acessório de controle do conflito, servindo como meio para escalada, distensão ou estabilização.

Na primeira faceta, de suporte, a Expressão Econômica deve se ajustar ao tempo de Crise, provendo os meios que as demais expressões necessitam para a manutenção da ameaça – bem como sua credibilidade – sem que sua alteração possa ser mal percebida como uma tentativa de escalada: a simples mobilização de uma indústria com caráter eminentemente civil para a produção de meios militares pode sinalizar, ao oponente, um esforço de guerra superior ao pretendido. Ainda, dados os fluxos de Comércio Internacional, um conflito pode vir a exacerbar vulnerabilidades externas oriundas do mesmo comércio. Portanto, é mister que a Expressão Econômica seja considerada, por ocasião de uma Ameaça ou Reação, bem como na manutenção de um objetivo, sob o risco de desabastecimento do ambiente interno de um Estado, ocasionando em situações de escassez e penúria (SCHELLING, 1966).

Na segunda faceta, a Expressão Econômica pode funcionar como ferramenta para a própria Crise: em se havendo potência, uma desestabilização cambial do oponente, ou o ato de cessar o comércio de determinado produto em que o oponente é dependente, podem escalar uma Crise; a concessão quanto a tributos

de importação, ou a restrições não-alfandegárias, por exemplo, podem contribuir para a distensão de uma Crise³⁸.

A Expressão Científica e Tecnológica, por sua vez, complementa os resultados da Expressão Econômica, na medida em que contribui para o aumento da capacidade das demais expressões do Poder Nacional, e atua de maneira dissuasória, compelindo o inimigo a temer quais novas tecnologias podem estar ao dispor do Estado. Também, a Expressão Política, a Científica e Tecnológica contribui aperfeiçoando os processos de apoio à decisão, e facilitando a comunicação e o controle das ações, inclusive propiciando informações precisas e em tempo real e, se possível, das ações do oponente (TELLIS et al, 2000).

A Expressão Psicossocial adquire duas posições de importância na condução da Manobra: a capacidade de moderação da mesma, junto a base de sustentação do Poder, e a capacidade de influência dos oponentes através do exercício do Poder Brando, ou *Soft Power*.

Na primeira posição, a Expressão Psicossocial atua em um dos vértices da tríade clausewitziana: povo – governo – forças armadas (CLAUSEWITZ, 1976). Assim sendo, um dos pontos da sustentação da estratégia de coerção, para além do nível Político e do nível Estratégico, é o povo, de onde emana o poder de um governante, ou por participação direta, ou pela base de sustentação política, independente de ser um sistema democrático ou autoritário.

Assim sendo, a comunicação entre o governante e a sua base de sustentação, em mão dupla, deve ser adequada: a comunicação à base dos possíveis ganhos e da relação custo-benefício da coerção, bem como os objetivos políticos e político-estratégicos ostensivos que a ela estão atrelados são importantíssimos para a sustentação do governo; em contrapartida, a comunicação

³⁸ Assim como a Expressão Militar, a coerção pode ser desempenhada, exclusivamente, no campo econômico, desde que a ação de um Estado para com seu oponente, no campo econômico, seja caracterizada como manipulação do uso potencial da violência, nesses termos e dentro de uma lógica própria de tal expressão. Contudo, o escopo desse trabalho lida com a importância do Poder Aéreo – componente da Expressão Militar – na consecução das estratégias de coerção, sendo a exploração desse tema uma excelente sugestão para outras pesquisas.

do moral e das pretensões políticas da base aos governantes atua diretamente como fator moderador na condução da estratégia de coerção³⁹ (SCHELLING, 1966).

A Expressão Psicossocial – em conjunção com a Científica e Tecnológica – tende a contribuir mais fortemente com a disseminação das informações por parte do nível Político e Estratégico a sua base de sustentação do poder – isso é, a população – e a facilitar processos de *accountability* entre a respectiva base e o poder dirigente, atuando como fator moderador na consecução da Manobra, e de ajuste aos objetivos outrora estabelecidos, mediante valoração dos custos atinentes à Manobra.

Na segunda posição, a existência de laços e afinidade cultural entre dois oponentes pode facilitar a persuasão durante a condução da Manobra. A Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2015, pp. 13-4), define:

O denominado *soft power* consiste na habilidade de se obter o que se quer por meio da atração ou indução, em vez de coerção ou pagamento (e opera a sua análise na divisão clássica de partição do Poder, que não incluía a Ciência & Tecnologia como uma de suas manifestações). Surge, no sentido estrito, a partir da atração pela cultura de um país, seus ideais políticos e suas políticas. Mas também inclui a capacidade de construir ambiente adequado às aspirações, iniciativas ou empreendimentos [...] em síntese, pode-se afirmar que o *soft power* vai além da persuasão ou da habilidade de mobilizar as pessoas com argumentos, pois envolve sedução e atração.

Assim sendo, o Poder Brando possui a capacidade de, dentre outras coisas, afinar a capacidade da base de sustentação política do oponente a ver com simpatia o outro Estado, e, por conseguinte, optar pela não confrontação, vendo o objetivo a ser cedido como palatável, justo ou exequível. Portanto, o correto emprego do poder Psicossocial é primordial para a inflexão dos custos relativos aos objetivos durante a Manobra, sendo deveras importante para a estabilidade e possibilidade de sua condução.

Finalmente, por ser a responsável pela administração da violência, é primordialmente a Expressão Militar que dá o tom da estratégia de coerção: a movimentação de contingente e meios militares em uma região de fronteira, por

³⁹ Cabe ressaltar que, em diversas ocasiões, a criação de um oponente externo contribui diretamente para a geração de coesão interna e de união de uma base política em torno de seu governante, sendo, portanto, extremamente importante, como estratégia, a manutenção da viabilidade psicossocial da condução da coerção, para tanto.

exemplo, pode contribuir para a conformação de uma ameaça crível (SCHELLING, 1966).

Cabe, também, por sua vez, à Expressão Militar avaliar a veracidade de uma ameaça do recurso à violência: se há efetividade de meios e contingente para que a ameaça em questão seja efetivamente crível. De maneira ativa, a mobilização militar encerra, por si só, a potencialidade de escalada ou de estabilização; de maneira passiva, o aparato militar é o responsável por assessorar o nível político nas suas decisões quanto a credibilidade da ameaça do oponente.

Cabe à Expressão Militar concatenar os objetivos e as normas de comportamento exaradas pela Expressão Política em ações factíveis e adequadamente formatadas ao propósito que se destinam. É também nesse nível de decisão que são exaradas as Regras de Engajamento⁴⁰, destinadas a limitar e orientar as ações dos níveis de decisão inferiores, a fim de que o que fora passado pelo nível Político e transformado pelo nível Estratégico seja corretamente implementado nos níveis operacionais e táticos. Ainda, deve-se ressaltar, também, que a própria maneira como a Expressão Militar se organiza pode influenciar diretamente o resultado dos movimentos de escalada, distensão e estabilização. O acionamento de uma estrutura de Comando e Controle de Guerra, por exemplo, pode sinalizar ao oponente a tentativa deliberada de escalar, enquanto a estrutura de Comando e Controle de tempos de paz pode demonstrar-se insuficiente para responder às necessidades de um cenário de Crise.

Enquanto divisão epistemológica, a noção das diversas expressões do Poder Nacional auxilia a compreensão dos mecanismos que o Decisor terá, a seu dispor, para mobilizar em prol de uma ameaça crível e da obtenção dos seus objetivos com o menor custo possível.

4.1 Características Distintivas do Poder Aéreo

40 Define, o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2007), em sua página 225, o conceito de Regras de Engajamento: "Caracteriza-se por uma série de instruções pré-definidas que orientam o emprego das unidades que se encontram na área de operações, consentindo ou limitando determinados tipos de comportamento, em particular o uso da força, a fim de permitir atingir os objetivos políticos e militares estabelecidos pelas autoridades responsáveis [de nível Político]. Dizem respeito à preparação e à forma de condução tática dos combates e engajamentos, descrevendo ações individuais e coletivas, incluindo as ações defensivas e de pronta resposta".

O advento da aeronave possibilitou, em seu emprego militar, atingir objetivos mais distantes e de maneira mais rápida do que qualquer outra expressão do Poder Militar. A capacidade de penetração do Poder Aéreo – expressão do Poder Militar – balizada pelo seu alcance, mobilidade e velocidade, iludiu diversos decisores quanto a potencialidade de seu uso: enquanto a velocidade de deslocamento terrestre e naval se resume a valores inferiores a primeira centena de quilômetros por hora, a velocidade média de um vetor aéreo sobreexcede a velocidade na grandeza de centenas de quilômetros por hora. Sua capacidade de fazer emanar destruição, em grandes proporções, de maneira rápida e com relativo baixo custo humano para o perpetrador, aludia a uma capacidade de suplantar as demais expressões e tornar a guerra mais eficiente e eficaz para um ofensor.

William Mitchell (apud GRAY, 2012, p. 8) define o Poder Aéreo como sendo “a habilidade em fazer coisas no ar. Consiste em transportar uma miríade de coisas através da aeronave de um lugar para outro [inclusive bombas], e como o ar preenche todo o mundo, não há lugar que seja imune a influência da aeronave”. Gray (2012) adiciona, ainda, que ao Poder Aéreo concerne qualquer coisa que voe – o que imediatamente lhe confere projeção global – e que é capaz de fazer algo estrategicamente útil ao Poder Militar, a partir do ar.

Em adição, o Poder Aéreo "quando aplicado rapidamente, tem [ainda mais] consequências físicas e psicológicas que se dissipariam se empregado de forma gradual" (MELLINGER, 1995, p. 29). Mellinger (1995, p. 29) os define de maneira diferente: o fator físico produz choque quando a potencialidade do Poder Aéreo é empregada em produzir destruição, através do uso maciço de poder de fogo empregado em uma fração reduzida de tempo. O fator psicológico, por sua vez, é ainda mais fundamental para o atingimento de objetivos estratégicos: valendo-se da velocidade do Poder Aéreo, a sua capacidade de atingir diversos alvos deve ser utilizada para causar a sensação de impotência e vulnerabilidade no oponente.

Contudo, diferentemente das outras expressões do Poder Militar, o Poder Aéreo não ocupa terreno. Embora seus vetores se desloquem mais rápido do que os outros, de diversa superfície como a naval ou terrestre, peculiaridade dessa tecnologia é que, independente do tipo do aparelho que opera no ar, ele possui uma

autonomia limitada e depende, fortemente, de reabastecimento e manutenção, e precisa, frequentemente, retornar ao solo.

Essa autonomia, também, é razão direta do consumo de combustível: o atingimento de objetivos de maneira mais distante demanda o estoque de combustível, e a velocidade empregada para tanto diminui essa disponibilidade.

Mesmo que assim não fosse, as aeronaves são guarnecidas por tripulações reduzidas e, raramente, contam com reabastecimento a bordo. Portanto, de maneira similar aos submarinos, a autonomia das aeronaves também seria predada pela sanidade mental da tripulação, bem como de suas necessidades básicas.

Se o Poder Terrestre consegue permanecer no terreno após um deslocamento, e o Poder Naval, mesmo que seguindo a lógica da Manobra – em que o plano é relativo à posição das demais belonaves – permanece no terreno em que se deslocou, o Poder Aéreo precisa de tantas mais sortidas quanto necessárias para cumprir seus objetivos, necessitando, depois, retornar ao seu lugar de origem. A dependência de um aeródromo próprio para a operação daquela aeronave, bem como da concentração de munição e capital humano necessário para sua operação em uma determinada localidade, é, inclusive, uma vulnerabilidade do Poder Aéreo: um ataque bem sucedido a essa estrutura tomaria não só aeronaves no solo – sem capacidade de resposta – mas também degradaria a capacidade logística de recolhimento dessas aeronaves em segurança, bem como de sustentação à atividade aérea.

Fato é, portanto, que o *trade-off* entre mobilidade e a certa impermanência, descontinuidade (ROSA, 2014) – com o corolário da dependência de infraestrutura própria, – confere a característica única ao Poder Aéreo de configurar, a cada investida, uma nova linha de atrito. Essa linha de atrito, não fosse suficiente a altitude onde se desenvolvem os confrontos aéreos, ainda se projeta sobre uma superfície – seja ela terrestre ou marítima – onde pode haver contingente militar desdobrado e, conseqüentemente, outra linha de atrito.

Desse fato, pode-se inferir algumas outras características peculiares do emprego do Poder Aéreo: a projeção do Poder Aéreo nas batalhas de superfície, em apoio a objetivos táticos; o seu uso para atingir centros de gravidade estratégicos; e

a demanda que a dinâmica própria dos confrontos aéreos impõe por uma cadeia de comando autônoma e especializada no emprego da arma aérea⁴¹.

Em primeiro lugar, a capacidade de projeção do Poder Aéreo sobre a superfície impõe-se como um auxílio aos confrontos nessa dimensão. Por exemplo, em um cenário de combate terrestre, o apoio aéreo aproximado, oferecendo fogos que aumentem a vantagem tática da tropa desdobrada no terreno – como se artilharia fosse – pode alterar os rumos de uma linha de atrito; o ataque, por parte de um vetor aéreo a um navio de superfície, por exemplo, pode alterar todo o quadro tático de uma batalha naval. Ainda, o Poder Aéreo pode exercer importantes funções de esclarecimento e reconhecimento de superfície, apoiando as decisões operacionais e táticas dos meios desdobrados.

Entretanto, com as sucessivas revoluções em assuntos militares, com o adensamento da sociedade industrial de massas e de escala, os conflitos armados terrestres e marítimos tornam-se um componente cada vez mais tático, em detrimento de uma percepção mais estratégica. Enquanto o Poder Terrestre – capaz de ocupar território – pode impor o avanço rumo a um objetivo político, a sua capacidade de decidir o conflito em um só embate, dada sua dependência do atrito, torna-se cada vez menos possível - conforme já previa Clausewitz (1976).

Por sua vez, o Poder Naval pode, inclusive, promover severos danos econômicos através de bloqueios navais, impedindo o fluxo comercial; e causar danos as estruturas litorâneas, sejam pelo uso de artilharia ou por desembarques anfíbios. Porém, a característica dessas estratégias demanda tempo prolongado, tanto pela peculiaridade dos meios navais quanto a seu avanço na quarta dimensão, quanto pela natureza das operações militares dele derivadas (MELLINGER, 1995).

Ao passo que os meios de superfície somente são capazes de travar embates que necessariamente se iniciam em locais externos ou próximos às fronteiras, os centros de gravidade industriais, que suprem as necessidades das forças militares, bem como seus líderes – que alocam recursos e definem prioridades – geralmente se encontram nas grandes cidades, em locais bem além das fronteiras, na zona de interior, bem protegida por Forças Armadas e fortificações de caráter militar.

⁴¹ A terceira, dada a exploração extensiva da primeira e da segunda, será tratada mais adiante nesse capítulo.

Como nos ensina Clausewitz (1976), a Defesa é uma condição mais robusta na guerra: o defensor - mesmo mais fraco em termos de comparação de forças combatentes - pode produzir fortificações e conhece o terreno, relevo e suas peculiaridades. Em compensação, quem ataca deve estar preparado para um maior desafio logístico (considerando a extensão de sua saia), uma grande resistência e, potencialmente, um maior número de baixas. Essa lógica exige que a concentração ofensiva de forças de superfície - em meios e recursos, para promover a sua economia - se dê nos centros de gravidade e nos alvos de maior valor.

Contudo, o Poder Aéreo não segue, linearmente, essa lógica. A mobilidade intrínseca a essa expressão do Poder Militar, materializada na ausência de caminhos pré-determinados no céu, o permite atacar diversos alvos em diversas localidades, inclusive além das linhas inimigas. Essa dialética, portanto, faz com que a defesa na terceira dimensão seja mais complicada: não há flancos ou frente no céu, e são virtualmente impossíveis as fortificações nesse espaço (MELLINGER, 1995).

Contrastando-se com a lógica Clausewitziana, essa fortaleza das grandes cidades, centros de gravidade políticos, econômicos e científico-tecnológicos, fortemente defendidos a fim de eliminar ou neutralizar a aproximação de forças oponentes, foi ressignificada com a invenção e exploração do Poder Aéreo: se antes os oponentes poderiam ser parados e vencidos, com profundo atrito, em localidades próximas às fronteiras e distantes das cidades, a capacidade de alcance do Poder Aéreo impõe uma maior vulnerabilidade a esses centros. Portanto, a capacidade de atingir centros de gravidade no interior é um especial atrativo do Poder Aéreo *vis-a-vis* o atrito do combate terrestre e marítimo (MELLINGER, 1995).

Porém, a mobilidade e capacidade de atingimento de alvos, por parte do Poder Aéreo, pode oferecer uma confusão, a priori, ao decisor: o mero fato de que qualquer alvo possa ser elencado obscurece a necessidade de privilegiar alvos que tenham impacto significativo para o atingimento de objetivos estratégicos, ou que possam influenciar a vontade do inimigo quanto a manutenção do atual curso de ação (GRAY, 2012).

O Poder Aéreo é capaz de conciliar - ao encurtar o tempo relativo as operações - componentes de nível estratégico e tático. É exatamente esse o motivo pelo qual o planejador estratégico, ao se valer do Poder Aéreo, deve considerar seu efeito em todo o esforço de guerra, e não utilizá-lo para uma mera sucessão de atritos. Warden (1988) reforça, nesse sentido, que o Poder Aéreo é um dos grandes responsáveis por "produtos" estratégicos: sejam eles negativos, como bombas em centros de gravidade decisivos, sejam eles positivos, como a entrega de gêneros e outros produtos logísticos – inclusive de sustentação ao combate – às localidades isoladas.

Lambeth (2018), ao tecer considerações sobre o uso estratégico do Poder Aéreo, nos relembra dos primeiros momentos decisivo de seu emprego nessa modalidade, no pós II Guerra Mundial, destacando sua submissão à lógica da Destruição Mútua Assegurada, durante os anos da Guerra Fria. O principal emprego estratégico dessa ferramenta de força militar se restringia, nessa ocasião, ao uso de bombardeiros estratégicos com grande autonomia, e mísseis balísticos nucleares. O Poder Aéreo das grandes potências cumpria uma função dissuasória, tendo suas outras aplicações relegadas a uma função eminentemente tática, de apoio aéreo aproximado ou combinado com outras expressões do Poder Militar. Exceção feita, pelo autor, a esse tipo de emprego estratégico, de matiz nuclear, é o uso do Poder Aéreo empreendido por Israel, durante a Guerra dos Seis Dias, em 1967: a estratégia israelense consistiu no ataque preemptivo surpresa aos vetores aéreos ainda no solo, de seus oponentes na Síria e no Egito, diminuindo sua capacidade aérea (LAMBETH, 2018).

O uso do Poder Aéreo como uma ferramenta estratégica encontra na Operação Tempestade do Deserto, no contexto da das guerras no Golfo Pérsico, na década de 1990, um grave exemplo e um severo ponto de inflexão no método descrito acima: nessa ocasião, o emprego do Poder Aéreo foi o único componente a participar da guerra, por 38 dias ininterruptos, permitindo, após a diminuição da capacidade e dos meios⁴², uma invasão terrestre de larga escala (LAMBETH, 2018).

⁴² Cabe ressaltar que Lambeth (2018) associa a eficiência do Poder Aéreo ao desenvolvimento tecnológico, ao afirmar que proeza só foi possível pela conjunção de fatores que enfraqueciam a capacidade defensiva do oponente, como vetores com baixa assinatura radar, munições de alta precisão e sistemas de Reconhecimento e Vigilância baseados em plataformas espaciais. É importante, portanto, destacar que os desenvolvimentos tecnológicos aumentam o poder coercitivo do Poder

Tal ocasião contribuiu para consagrar a assertiva de que as opções de Poder Aéreo são mais eficazes na medida em que o planejador do Poder Aéreo prioriza sua vantagem intrínseca ao operar no nível estratégico da Guerra, para forçar seu oponente a operar no nível tático. Exemplo disso é o fato de que a perda da Unidade de Comando - inclusive de Comando e Controle - das forças iraquianas forçou-as a envolver, de maneira ineficaz, as operações de caráter eminentemente táticas, visando somente obter alguma vantagem imediata relativa, desconexas de um sentido estratégico mais excelso⁴³ (MELLINGER, 1995; LAMBETH, 2018).

Dadas tais considerações, da faculdade ascendente exercida sobre os meios de superfície, que fazem do Poder Aéreo uma força com maior vantagem comparativa no Ataque do que na Defesa, se derivam duas assertivas: que o princípio da iniciativa demanda esperar um maciço ataque aéreo nos primeiros momentos do conflito, a fim de atingir alvos relacionados aos centros de gravidade, abreviando-o (SMITH, 2014); e que há a necessidade de uma Força Aérea, prontamente mobilizada e capaz de responder a essa ofensiva dentro de seu ciclo próprio de esforço *versus* tempo (MELLINGER, 1995).

Essa imperativa introdução ao conflito armado, em que há o ajuste de capacidades próprias do Poder Aéreo, considerada como primeiro passo importante para o desenrolar das demais atividades cinéticas, é chamada pelos teóricos de fase de Superioridade Aérea (MELLINGER, 1995; ROSA, 2014; GRAY, 2012; SMITH, 2014).

Para Mellinger (1995), a fase – ou missão – de superioridade aérea consiste em auferir vantagem relativa, visando continuamente derrotar ou neutralizar a força aérea oponente, de maneira que as operações aliadas em solo, mar e ar possam se desenrolar sem serem proibitivamente desgastadas pelo Poder Aéreo oponente, ao mesmo tempo que os centros de gravidade domésticos (defesa de área) e forças militares aliados (defesa de ponto) permaneçam a salvo de ataques aéreos. Essa fase, embora assim chamada, é uma missão a ser perseguida durante todo o conflito, de modo que possa garantir a proficuidade das ações militares.

Aéreo na medida em que o tornam mais furtivo e seus armamentos mais precisos. Pode-se, tecer, portanto, uma relação de dependência tecnológica para a crescente eficácia do Poder Aéreo (ROSA, 2014).

⁴³ Maiores considerações sobre o uso estratégico do Poder Aéreo serão tecidas em seção própria, mais adiante neste capítulo.

Embora a missão de Superioridade Aérea sirva, em última instância, para facilitar objetivos estratégicos, na medida em que aumenta a liberdade de ação e possibilita a exploração da arma aérea para atingir centros de gravidade elencados nesse nível decisório, ela é eminentemente operacional; persegue auferir uma vantagem relativa perante um adversário em um dado teatro de operações, estabelecida em comparação de forças combatentes, de forma a proteger as incursões aéreas e as atividades na superfície, reduzindo baixas e perda de meios: degrada os meios aéreos do oponente, de maneira a impedi-lo de reagir.

A ocorrência, todavia, de Controle do Ar – resultado de uma missão de Superioridade Aérea – não é binário, mas expressa em graus, relativos a duas variáveis: tempo e espaço definido. Em primeiro lugar, a ubiquidade do Poder Aéreo impõe, ao menos inicialmente, uma larga quantidade de meios empregados para, em revezamento, ser capaz de garantir a superioridade aérea durante grandes extensões de tempo, até que os meios aéreos ou defesas antiaéreas do oponente estejam destruídas ou suficientemente degradadas; a economia de meios impõe que essa garantia seja empreendida somente quando necessário. Somado a esse fato, também são necessários um maior número de meios e empreendimentos logísticos quanto maior é a área a que se destina a missão de Superioridade Aérea; varia de maneira exponencialmente proporcional a razão de meios e recursos logísticos à grandeza de espaço e tempo (ROZA, 2014; MELLINGER, 1995, GRAY, 2012).

Diversos teóricos, como sintetizado por Rosa (2014), atribuem três graus de intensidade, gradativos, para o Controle do Ar, produto da missão descrita acima: Situação Aérea Favorável; Superioridade Aérea e Supremacia Aérea. A primeira é caracterizada como uma circunstância em que se permita o desenrolar das atividades militares aliadas sem que o esforço aéreo do oponente seja suficiente para prejudicá-las; a segunda, de graduação maior, consiste na capacidade de dominar um determinado espaço aéreo por uma quantidade de tempo limitada, sem que haja interferência por parte do oponente nas atividades militares desempenhadas; e a terceira, em sua completude e de quase impossível obtenção, é a capacidade de dominar inteiramente o Espaço Aéreo de uma área de interesse, ou de um teatro de operações. Warden (1988) acrescenta, ainda, um quarto estágio, que caracteriza a ausência de Controle do Ar, a Neutralidade Aérea, onde nenhum dos contendores possui a capacidade de empregar o Poder Aéreo sem grandes

riscos, aos meios e aos objetivos: quanto mais se demore para se atingir um Controle do Ar acima da neutralidade, tende-se a enxergar, no emprego do Poder Aéreo a presença do atrito da guerra, na sua pior espécie e intensidade.

Uma peculiaridade da Missão de Superioridade Aérea é que, de certa forma, ela é tanto ofensiva quanto defensiva: ambos os lados, distribuídos em um conflito, precisam executá-la, já que seus objetivos, descritos acima, são imperativos para a condução das demais operações. Em um Teatro de Operações, ações defensivas para obter ou manter a superioridade aérea desenrolam-se não só na área destinada as hostilidades, mas também na zona de interior e no próprio território defendido. O desenrolar da lógica de Controle do Ar é uma dialética entre objetivos de ambos os oponentes: alcançar a liberdade de ação no espaço aéreo, para o desencadeamento não só de demais operações aéreas mas para também as de superfície, ao mesmo tempo que visa negar o mesmo uso da parte de seu oponente (GRAY, 2012).

Mueller (2013) divide, didaticamente, a missão de Superioridade Aérea em três modalidades, que são combinadas, simultaneamente: Ofensiva, que, ao escolher alvos aéreos ou de superfície, visa, através do espaço aéreo inimigo, degradar ou destruir meios aéreos e de sustentação aérea (como aeródromos e logística); Defensiva, que visa negar o uso do espaço aéreo ao oponente, sobre território aliado, controlado, ou sobre tropas aliadas, através de combate ar-ar; e pela Supressão de Defesa Aérea Inimiga, que visa, ativamente, em território inimigo, degradar ou destruir a capacidade antiaérea, de comando e controle, e de radares e sistemas de vigilância aérea, para “em seguida, com o inimigo ‘cego’, [conduzir] combates aéreos contra as aeronaves opositoras” (ROSA, 2014, p. 324) ou facilitar a incursão de aeronaves aliadas no território inimigo.

Cabe ressaltar que, quando se visa negar o uso do espaço aéreo pelo oponente, ainda que haja uma miríade de mecanismos defensivos (e dissuasórios) que, *prima facie*, possam dificultar a penetração dos vetores aéreos para além do território controlado, como o desdobramento de radares e a prática de interceptação, esse aparato depende fortemente de uma preparação prévia e uma pronta

capacidade de resposta, com raios de ação que englobem as diversas localidades a que se pretende proteger, incluindo as forças desdobradas no terreno⁴⁴.

Essa defesa, onerosa, exige a alocação de uma grande quantidade de meios, sejam vetores aéreos, aparato antiaéreo ou logístico, que, dentre a exiguidade de meios, impõe um *trade-off* entre defesa e ataque. Dessa feita, a vantagem intrínseca da Defesa sobre o Ataque⁴⁵, aplicável as forças de superfície segundo Clausewitz (1976), se esvai e se inverte no emprego do Poder Aéreo: nesse caso, quem necessita de mais meios, para uma operação efetiva, é o defensor.

Por fim, chega-se a terceira característica distintiva do Poder Aéreo. Toda a complexidade acima descrita reflete-se em uma multiplicidade de funções, que precisam ser conhecidas e corretamente empregadas, para o desempenho sinérgico, tanto em nível operacional como estratégico. Como vimos, há outras atividades intrínsecas ao Poder Aéreo que não tangem, diretamente, as forças e alvos em superfície: a lógica do atrito na terceira dimensão é distinta da batalha no plano. As possibilidades de manobra em três eixos e quatro dimensões – aí inclusa a incrível velocidade – emprega diferentes táticas e demanda uma doutrina de emprego distinta das demais.

A respeito dessa complexidade, Lambeth (2018, p. 22) expõe que:

To begin with, air power does not refer simply to combat aircraft or to the combined hardware assets of an air arm, even though these are typically the predominant images of air power held by both laymen and professionals alike. Rather, in its totality, air power is a complex amalgam of equipment and less tangible but equally important enabling ingredients bearing on its overall effectiveness, such as employment doctrine, concepts of operations, training and tactics, leadership quality, adaptability, operator proficiency, boldness in execution and practical combat experience. These and related 'soft' factors vary enormously among air arms around the world operating superficially similar kinds, and often even identical types, of equipment. They

⁴⁴ A esse respeito, Reynolds (1968 apud MELLINGER, 1995) ressalta a importância da proteção dos meios de superfície, bem como sua vulnerabilidade mediante os meios do Poder Aéreo. O autor usa como exemplo o fato de que, durante a II Guerra Mundial, na campanha do Pacífico, as esquadras aliadas que lograram maior êxito, maior tempo de disponibilidade e menores baixas foram aquelas nucleadas em Navio-Aeródromo, carregando consigo uma ala aérea para sua proteção. Tal sucesso, segundo o autor, haveria influenciado a doutrina naval americana até hoje, priorizando a organização de esquadras nucleadas em navio-aeródromo.

⁴⁵ Clausewitz propõe a superioridade intrínseca da defesa sobre o ataque. Essa consideração transcende a trivialidade tática da manutenção física de uma posição, e explora também as implicações políticas, domésticas e externas, da sublevação do *status quo*, como nos ilustra Jervis (1979, p. 298): “[...] the defending power is likely to have greater credibility because both sides have lived with the status quo for some time. The status quo side can often make a convincing case that the expansionists' proposals are intolerable; but no matter how much the expansionists dislikes the status quo, he has shown that he can in fact live with it”.

also largely account for why some air forces are simply better and more combat effective than others.

Essa complexidade e diferença de doutrinas foi o que motivou teóricos como Douhet (1998) a vaticinarem pela independência – enquanto força – do Poder Aéreo perante o Terrestre e o Naval. Acompanhado por Hugo Trenchard e William Mitchell (ROSA, 2014; MITCHELL, 2009), expuseram que o emprego do Poder Aéreo deveria ser planejado e conduzido por profissionais que efetivamente conhecessem suas potencialidades e limitações. O principal risco elencado pelos teóricos acima para a não-separação do planejamento dessas atividades seria a subutilização do Poder Aéreo, relegado a objetivos operacionais e táticos diretamente conectados às forças de superfície.

A guisa de oferecer sinergia entre a atuação das três expressões do Poder Militar, Stephens (2018) delinea o caminho das interações, por ocasião de uma aplicação conjunta. A presença de profissionais do emprego do poder aéreo (SIAUDZIONIS, 2008 apud ROSA, 2014) nos níveis de decisão e planejamento estratégico e operacional, bem como elementos de ligação com as demais forças, assessoraria o comandante militar – mesmo que de origem terrestre ou naval – sobre a importância da obtenção do Controle do Ar e do uso estratégico da arma aérea. Ademais, esse arranjo garantiria que as demandas por atingimento de alvos intrínsecas aos alvos das demais expressões do Poder Militar em superfície, lhes dando suporte, sem limitar seu emprego à uma mentalidade excessivamente tática.

Sem negar a importância tática do apoio aéreo aproximado e da destruição de alvos de origem naval, "a guerra e a paz são decididas, organizadas, planejadas, providas e comandadas no nível estratégico da guerra" (MELLINGER, 1995, p. 8) e, portanto, todo o potencial coercitivo do Poder Aéreo desenvolve-se no atingimento de objetivos desse nível decisório, como veremos a seguir.

4.2 O uso estratégico do Poder Aéreo

Diversos teóricos debruçaram-se sobre aplicações estratégicas para o Poder Aéreo (GRAY, 2012). São duas as principais modalidades de emprego estratégico do Poder Aéreo, alternativas à mera aniquilação do oponente, e que diretamente

influenciam na decisão do Poder Político em engajar ou continuar no conflito: a modalidade de paralisia estratégica e a modalidade de imposição de custos elevados.

Em primeiro lugar, a modalidade de imposição de custos elevados consiste na destruição contínua, gradual e sequencial de parte dos meios do oponente, a fim de que ele creia que os custos em permanecer resistindo são maiores do que capitular. Essa modalidade reside no ataque a alvos - preferencialmente vulnerabilidades dos centros de gravidade - que, na percepção do oponente são tão ou mais valiosos do que os objetivos políticos que se visa auferir (GRAY, 2012; PAPE, 1996; BYMAN et al, 1999; FADOK, 1995).

Giulio Douhet (1998), por exemplo, acreditava que o principal alvo da campanha aérea deveria ser a população do oponente. Com ataques maciços e de grande poder destruidor logo no início da guerra, o povo, mediante os terrores causados pela capacidade impressionante da nascente arma aérea, se assustaria e pressionaria a liderança a ceder ao objetivo político demandado, abreviando o conflito⁴⁶.

Por outro lado, a modalidade de paralisia estratégica, que se distancia das demais estratégias de aniquilação e atrito com o inimigo, visa, através de um emprego de menor letalidade, e visando uma economia de meios e recursos, degradar ou extinguir a capacidade do oponente de utilizar-se de seu Poder Nacional para atingir os seus objetivos. A crença na persecução da paralisia estratégica pretere, portanto, o atingimento de alvos táticos, em suporte às forças de superfície, para priorizar objetivos de nível decisório superior (GRAY, 2012; FADOK, 1995). Essa crença, inclusive, iludiu os planejadores militares, nos primórdios da utilização do Poder Aéreo, pela confiança de que esse, empregado exclusivamente, ao atacar a retaguarda das tropas de superfície e degradar os dispositivos de logística e comando e controle, poderia, sozinho, pôr termo a conflitos armados (GRAY, 2012; FADOK, 1995).

⁴⁶ Cabe ressaltar que, embora os teóricos, como Douhet (1998) admitam a possibilidade de considerar como alvo a população civil, a fim de minar seu intento de lutar, o Direito Internacional Humanitário proscreve tal atividade. O princípio da Distinção, adotado pelo direito em questão, vaticina que somente as forças armadas do oponente e, alvos que efetivamente contribuam para o esforço militar de vitória, poderão ser atacados. O Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, inclusive considera a atividade como Crime de Guerra. Para maiores informações sobre essa questão, e a distinção entre população civil enquanto alvo deliberado e dano colateral, consultar a obra de Biller (2018).

William Mitchell, crente na superioridade do Poder Aéreo mediante as demais expressões do Poder Militar, cria em uma rápida campanha, logo no início do conflito, para neutralizar os centros de gravidade estratégicos do oponente - o qual chamava de "centros nervosos" (FADOK, 1995, p. 7) - para ocasionar a paralisia estratégica. Trenchard advogava diretamente que o Poder Aéreo deveria dedicar-se exclusivamente a essa atividade, visando a paralisia estratégica. Ainda, esse autor ampliava a possibilidade de emprego para além da retaguarda, os alvos a serem buscados deveriam também ser industriais, principalmente as fábricas de munição. Ao contrário de Douhet, considerava que a diminuição do moral e do intento de lutar do povo seriam só uma consequência lateral do atingimento de alvos militares dentro do território do oponente: o seu foco não estava na população, e sim nos centros de gravidade da expressão Econômica e Científico-Tecnológica do inimigo (ROSA, 2014; FADOK, 1995).

Por sua vez, a metodologia para paralisia estratégica de John Boyd está focada na derrocada da capacidade psicológica do inimigo, ao interromper a sinergia do seu processo decisório. Ao utilizar o Poder Aéreo de maneira rápida - uma de suas qualidades intrínsecas - e de maneira maciça, a pretensão de Boyd era fazer com que o oponente não conseguisse responder, através de seu processo decisório, com a agilidade demandada.

Boyd elenca, como necessidades básicas do processo decisório, a capacidade de iniciativa, harmonia, variedade e velocidade. Possuidores dessas capacidades, os decisores, no planejamento e no controle da operação durante sua execução, seriam capazes de traduzir, de maneira mais eficaz, a ameaça em ação, e adaptarem-se ao contexto multifacetado, dotado de incertezas e permanentemente inconstante do conflito. Diretamente relacionado ao processo decisório, Boyd também identifica a necessidade da congruência e harmonia entre os atores dos diversos níveis, possibilitando aos mesmos, a partir da mesma consciência situacional, inovar, propondo soluções variáveis e criativas para os níveis decisórios superiores (FADOK, 1995; ROSA 2014).

Em última instância, Boyd não vaticinava pela destruição dos centros de gravidade do oponente, mas por gerar uma situação na qual o decisor seria incapaz de concertá-los para atingir o objetivo definido. Ao afrontar o oponente com um

ataque aéreo maciço, plural e coordenado – da mesma maneira que propõe Mitchell (apud ROSA, 2014) –, Boyd infere que o adversário se tornaria sobrecarregado pelo maciço influxo de informações, sendo incapaz de processá-las, tomar decisões a partir delas, e determinar o curso de ação a seguir. Dessa forma, se conseguiria infundir a máxima percepção de ameaça no oponente, levando-o a capitulação, ao mesmo tempo que minaria, de uma maneira estanque, a sua capacidade de adaptar-se ao ambiente (FADOK, 1995).

John Warden, alternativamente, pontificava pela obtenção da paralisia estratégica através do engajamento cinético de centros de gravidade do oponente - principalmente a sua liderança. Warden concordava diretamente com William Mitchell, que, crente na superioridade do Poder Aéreo mediante as demais expressões do Poder Militar, cria em uma rápida campanha, logo no início do conflito, para neutralizar os centros de gravidade estratégicos do oponente - o qual chamava de "centros nervosos" (FADOK, 1995, p. 7) - a fim de ocasionar a paralisia estratégica (ROSA, 2012).

Warden (apud FADOK, 1995, p. 24) definia centro de gravidade como sendo "o ponto em que o inimigo é mais vulnerável e no qual o ataque terá a melhor chance de ser decisivo". Dessa forma, o autor admitia que da mesma forma que os centros de gravidade são entidades concentradoras de poder, agentes da operacionalização do Poder Nacional para o atingimento de objetivos, eles também se constituíam na vulnerabilidade do adversário.

A chave da teoria de Warden é a identificação e priorização de centros de gravidade naquilo que chamaria de "anéis concêntricos: atacá-los de maneira simultânea e priorizada potencializaria o uso do Poder Aéreo rumo a abreviação do conflito e a obtenção dos objetivos". Os centros de gravidade, para o autor, deveriam ser hierarquizados, de maneira crescente, da seguinte forma: forças militares desdobradas no terreno, população civil, infraestrutura, elementos orgânicos essenciais e, finalmente, a liderança.

Ao eleger como principal alvo a Liderança – esse centro de gravidade da expressão Política do Poder Nacional – Warden crê que poderia impingir uma mudança de curso de ação que fosse benéfica para seus objetivos. Mesmo que seja

fisicamente inalcançável, concorda com Boyd na medida em que propõe atingir alvos que venham a causar à Liderança mais dano em seu cálculo mental sobre a continuidade do combate, ou sobre a sua capacidade decisória. O ataque nos demais centros de gravidade provocaria uma paralisia estratégica física do oponente, enquanto atingir a liderança provocaria uma paralisia psicológica do mesmo (FADOK, 1995).

Robert Pape (1996) concorda, em grande parte, com os demais teóricos sobre o emprego estratégico do Poder Aéreo, mas diverge do modo. O autor esmera-se em tentar identificar quais as condições a coerção, através do Poder Aéreo - bem como do Poder Militar, de uma maneira mais abrangente - e de maneira indireta, será mais efetiva. Pape não deseja, inclusive, sujeitar o adversário a uma derrota eminentemente militar, mas sim sua maior preocupação é influenciar o processo decisório, para que o nível político não resista - ou desista de resistir - e conceda o objetivo almejado.

Pape (1996) começa por analisar quatro modelos teóricos propostos para a eficácia da coerção. O primeiro, Equilíbrio de Vontades, o qual atribui a Thomas Schelling (1966), consiste na dinâmica dinâmica em que o Estado, com maior desejo de atingir aquele objetivo, e a ele alocar mais recursos, irá obter um resultado favorável. O segundo, o Equilíbrio de interesses, que atribui a Snyder (1961), baseia-se no fato de que o Estado que crer que tem mais a perder com a concessão do objetivo, irá alocar mais recursos, e portanto sair vitorioso⁴⁷. O terceiro modelo é o da Vulnerabilidade civil, em que o ato de infligir dano à população irá minar o apoio ao conflito e, por conseguinte, forçar o nível político a ceder. E, por fim, o quarto modelo é o de Equilíbrio de Forças Combatentes, no qual a degradação das forças militares do oponente irá desequilibrá-lo comparativamente, fazendo-o crer que está cada vez mais vulnerável e forçá-lo a capitular.

O autor não crê que nenhum dos modelos apresentados seja suficientemente efetivo quando considerado hermeticamente. Assim sendo, propõe um modelo compreensivo, mesclando todos os demais, para encompassar as melhores características de todos. Baseando-se no primeiro modelo - vontade (resolve) -,

⁴⁷ Nas palavras de Snyder (1961, p.5): “[coerce] the enemy from [refrain from] taking military action by posing for him prospect of cost and risk outweighing his prospective gain”.

Pape (1996) propõe três fatores: interesse territorial, vulnerabilidade civil e vulnerabilidade militar.

Ao primeiro fator, destaca que o interesse territorial é um objetivo previamente definido que, por relacionar-se com soberania e interesses mais profundos, dificilmente poderá ser modificado durante o conflito. Portanto, foca na vulnerabilidade civil e militar, passando a descrever modalidades de exploração dessa que são mais afetas aos teóricos anteriores.

Em primeiro lugar, passa a atacar as proposições relativas à vulnerabilidade civil. Argumenta que o armamento convencional - diferentemente do nuclear - não conseguiria causar dano suficiente na população, devido ao seu poder de destruição que, enquanto mais cirúrgico, menos capaz de impingir destruição em larga escala. Da mesma forma, o ataque gradual à população civil, mesmo que para provar, na hipótese de Schelling (1966) que a ameaça de um ataque de maior escala seria possível e que maior sofrimento viria a seguir, na medida em que também careceria de poder de fogo adequado, permitiria, também, ao oponente reorganizar suas defesas de maneira a impedir que futuras incursões aéreas obtivessem sucesso. Ainda, o ataque a populações civis, que, em tempo de guerra, estão de maneira diretamente proporcional mais propensas a sofrer danos quanto é seu apego ao objetivo protegido, poderão, inclusive, aumentar o ódio e sentimento de vingança contra seus oponentes, fazendo-os resistir ainda mais.

Ainda quanto a vulnerabilidade civil, Pape (1996) explora ainda a possibilidade de priorizar o ataque à lideranças, como propõe Warden (FADOK, 1995). Embora Pape admita que essa estratégia poderá provocar mudanças na condução política do conflito, é exatamente na imprevisibilidade de quais mudanças seriam empreendidas que reside a sua crítica: a ascensão de uma nova liderança poderá, inclusive, adotar uma maior vontade de resistir, e, portanto, diminuir a possibilidade de defecção. Ainda, quando elabora a hipótese de uso dessa estratégia de decaptação de lideranças, faz uma nota sobre o nível de institucionalização da cadeia de comando: enquanto atores não-estatais possam ter maior nível de desorganização em suas sucessões, Estados possuem todo um conjunto de normas e regras para a sucessão de suas lideranças, e para a

estabilidade política de objetivos, contribuindo para o malogro dessa modalidade estratégica.

Por isso, Pape (1996) irá concentrar-se no componente de vulnerabilidade militar para formular a sua teoria de emprego estratégico do Poder Aéreo. O teórico assume que os conflitos modernos dependem profundamente de logística, sendo essa a vulnerabilidade crítica do desdobramento operacional. Portanto, propõe um modelo de degradação das capacidades logísticas do oponente, visando a paralisia das forças armadas do inimigo, enquanto centro de gravidade. Ao resgatar a teoria da Paralisia Estratégica, Pape (1996) inverte a lógica de anéis concêntricos de Warden (FADOK, 1995), retirando do centro a liderança e colocando como prioridade a infraestrutura, centros logísticos e aparatos de comando e controle. Dessa maneira, Pape (1996) enuncia qual curso de ação seria mais eficiente para o emprego do Poder Aéreo em coerção: atacar a logística e o comando e controle do oponente, a fim de minar a confiança dos demais entes da trindade clausewitziana - povo e governo - na eficiência e eficácia das suas forças armadas.

Byman et al (1999) criticam, fortemente, as assunções de Pape (1996). Em primeiro lugar, os autores censuram a crença de Pape de que o Poder Aéreo é a forma mais eficiente de coerção, em detrimento de um uso mais sinérgico de outras capacidades decorrentes do Poder Nacional. A crítica se fundamenta na capacidade de adaptação do oponente, de alocar recursos internamente, e, inclusive, de reagir impondo custos ao coersor, através de uma escalada vertical - aumentando os meios empregados, sejam eles militares ou de outra expressão - ou horizontal, com a inclusão de aliados no conflito (BYMAN et al, 1999). A crítica se desenvolve ao atribuir a Pape uma visão muito restrita sobre a dialética da coerção: ela não se desenvolve em turnos, em momentos estanques, no qual cada ação do coersor implica em um novo cálculo racional do oponente, mas de maneira dinâmica, no qual a manipulação da violência para causar custos também pode ser feita pelo alvo da coerção. Embora Pape (1996) atribua a fortitude da ameaça - e sua credibilidade - a possibilidade de desacreditar as forças armadas oponentes através do desgaste da logística e capacidade de ação delas, Byman et al (1999) propõem uma abordagem mais holística do Poder Nacional - inclusive valendo-se do Poder Aéreo, mas também da capacidade política internacional, de sanções econômicas e outros

mecanismos de imposição de custos - onde, de maneira conjunta, os recursos são alocados para pressionar o oponente.

Por fim, o embate entre os últimos autores referidos se dá na definição de estratégia de sucesso para a coerção. A abordagem de Pape (1996), embora vise, em última instância, atacar a credibilidade das forças armadas do oponente em regime doméstico, o faz através da degradação de sua capacidade efetiva de agir. Essa solução se aproximaria muito mais de uma abordagem operacional do que estratégica do emprego do Poder Aéreo: o ímpeto de fazer o oponente ceder ao objetivo político, mediante os custos, se daria depois do alcance de uma vantagem militar relativa, em um determinado teatro de operações. Indício dessa conclusão é que a abordagem preconizada por Pape é baseada excessivamente em ações sinérgicas e são mais concernentes ao campo de batalha do que ao intento do inimigo.

A abordagem de Byman et al (1999) não exclui inteiramente a abordagem de Pape (1996), mas a complementa, como um passo: o enfraquecimento do centro de gravidade forças armadas do oponente deve ser perseguido, mas de acordo com as vulnerabilidades que ele apresenta. Forças armadas de menor capacidade ou de menor intensidade tecnológica tendem a depender menos de recursos industriais, e sua operação é mais simples e menos dependente da logística. Essas forças, de menor potencial, ainda, são menos vulneráveis ao Poder Aéreo, já que “air power, moreover, is often ineffective precisely because adversaries recognize air power as a [...] strength and thus plan their provocations accordingly” (BYMAN et al, 2001, p. 131). A estratégia deve ser combinada com a percepção de que outros centros de gravidade, não-militares, - como as alianças internacionais ou a sustentação política e econômica da liderança - devem ser atacados, também, valendo-se de outras expressões do Poder Nacional. Dessa forma, o oponente estaria mais propenso a ceder, com uma economia de meios mais eficiente e evitando maior atrição com forças militares: uma abordagem mais estratégica e sinérgica.

4.3 A contribuição do Poder Aéreo para as Estratégias de Coerção

Como visto no decorrer do capítulo, o Poder Aéreo possui características distintas das demais expressões do Poder Militar. Enquanto ferramenta para administração da violência, o Poder Aéreo alcança distâncias maiores e de maneira mais rápida do que os meios de superfície. Mesmo dependente de uma infraestrutura própria e logística condizente, sua capacidade de atingir alvos com maior velocidade facilita o seu emprego em ações surpresa e o atingimento de alvos pontuais.

Ainda, a ubiquidade do espaço aéreo implica, diretamente, maiores dificuldades em controlá-lo: em grandes altitudes não há obstáculos nem marcos fronteiros visíveis, o que dificulta a consecução de defesas na terceira dimensão.

Essas características impõem peculiaridades ao Poder Aéreo no concernente a estratégias de coerção. Em primeiro lugar, as características distintivas do Poder Aéreo facilitam que ele seja empregado com a finalidade de reforçar a autenticidade e efetividade de uma ameaça, seja ela dissuasória ou compelente.

Há algumas considerações que fazem do Poder Aéreo uma ferramenta ímpar no desenrolar de uma estratégia de coerção.

Em primeiro lugar, do ponto de vista dissuasório, a defesa do Espaço Aéreo possui uma lógica distinta das forças de superfície. Dentro da lógica de Controle do Ar, defender um espaço aéreo exige uma concentração e disponibilidade razoáveis de meios, sejam vetores aéreos, seja infraestrutura desdobrada, com capacidade de lançamento e recolhimento de aeronaves, bem como seus insumos e armamentos. Ainda, há toda uma miríade de aparatos terrestres, como radares e vetores de defesa antiaérea, que precisam estar disponíveis e corretamente posicionados, a fim de manter a soberania dessa dimensão. Considerando essas características, bem como a capacidade de penetração e velocidade do Poder Aéreo, dessa forma, a Defesa Aérea efetiva exige mais meios e mais preparação do que um eventual ataque.

Tal proposição impõe, também, algumas ponderações quanto a utilização do Poder Aéreo em estratégias de dissuasão. Como dito em capítulos anteriores, a Dissuasão diferencia-se da mera Defesa: enquanto a última ocupa-se em repelir, ativamente, um eventual ataque, a primeira ocupa-se de manter o *status quo* a partir

da infusão no oponente da crença de que ou não irá lograr, com o uso do Poder Militar, o seu objetivo definido, ou que seus custos ao tentar fazê-lo serão maiores do que os benefícios representados pelo objetivo. Como o Ataque possui vantagem relativa à Defesa quando tratamos de espaço aéreo – principalmente na alocação de meios e na necessidade de pronta resposta e disponibilidade – a avaliação sobre a credibilidade dissuasória do Poder Aéreo decorre de um custo muito maior, na fase anterior ao conflito.

É exatamente essa dificuldade defensiva e dissuasória que faz com que o potencial do Poder Aéreo tenha expressão preferencialmente ofensiva, fazendo-o especialmente propenso à Compelência.

Percebemos, ao longo desse capítulo, que o Poder Aéreo pode ser utilizado para atingir alvos de importância operacional e estratégica. Quanto à importância operacional, antes de que o combate em superfície possa ser empreendido, os recursos aéreos devem ser empregados para auferir vantagem operacional mediante o oponente, a fim de diminuir a vulnerabilidade das operações terrestres e navais à onipresença do Poder Aéreo. Essa medida protetiva de Controle do Ar – em maior ou menor grau – visa conferir liberdade de ação para que o planejador e executor militar possa ter liberdade de ação para perseguir centros de gravidade de nível estratégico.

Por si só, a obtenção de um Controle do Ar mais favorável já impinge no oponente a compreensão de que a ameaça, perseguida pela coerção – e principalmente pela Compelência – é crível e já oferece um vislumbre de custos do conflito que já se concretizam nas sortidas ofensivas e nas operações defensivas da missão de Superioridade Aérea. A vulnerabilidade estratégica alcançada pela vantagem militar operacional dessa missão impacta diretamente no cálculo racional do oponente em definir pela continuidade do conflito ou pela capitulação mediante a cessão do objetivo almejado.

Porém, é no reforço ofensivo da ameaça que o Poder Aéreo encontra, para os teóricos estudados, seu maior potencial: na escolha de alvos, a fim de atingir centros de gravidade estratégicos, e desgastar os meios do oponente.

Restaram definidos, portanto, três diferentes visões de emprego do Poder Aéreo na Compelência, mediante um oponente, que sintetizam a posição dos demais teóricos: o modelo de Schelling (1966), o modelo de Pape (1996) e o modelo de Byman et al (1999).

O modelo de Schelling implica no emprego gradual da força sobre o oponente, até – e somente até – que o mesmo esteja disposto a ceder, sem fazer distinções entre centros de gravidade das expressões do Poder Nacional. O requisito desse modelo é que o Poder Aéreo seja empregado contra alvos sensíveis do oponente, visando somente com que ele aufira, cada vez mais, a percepção de que os custos (diversos) de permanecer na posição atual continuarão a aumentar até que ele ceda ao objetivo original, alterando o status quo.

Assemelhando-se a estratégia de desgaste de Clausewitz (1976), seja na vertente de impingir dano ou na de desgastar o *animus movendi* do oponente, esse modelo é especialmente eficaz contra oponentes que possuem grande risco associado à coerção – isso é: têm mais a perder com o uso da violência, seja pelos danos ou pela incapacidade de defesa – ou por coersores com reputação positiva no uso dessa estratégia. Essa característica faz com que a mera (ou pequena) demonstração de força e de intento seja suficiente para precipitar a mudança de comportamento político na elite dirigente.

O modelo de Pape visa o emprego do Poder Aéreo para instaurar uma paralisia estratégica em seu oponente, através da negação do amparo logístico as forças militares, forçando-o a capitular. Esse modelo é excessivamente focado no centro de gravidade oriundo do Poder Militar, e conferindo uma altíssima responsabilidade ao Poder Aéreo por sua execução. Esse modelo é contrário ao gradualismo, e preconiza um uso maciço da arma aérea para atingir, tão logo possível, esse objetivo *quasi-operacional*, assemelhado, sobremaneira, a uma vitória militar clássica.

Esse modelo, por sua vez, ao assemelhar-se a consecução de batalhas decisivas de Clausewitz (1976), na medida em que visa a paralisia estratégica do oponente e, mediante o receio de ser desarmado e ficar a mercê do agressor, cede ao objetivo estratégico, é mais eficaz quando perpetrado por uma Força Aérea de

grande capacidade, principalmente de meios e tecnologia, dada a demanda por operações exclusivas que lhe é imputada. Ademais, só possui efetividade contra oponentes cujo centro de gravidade dependa fortemente de logística, característica mais comum em forças armadas de grande envergadura.

Por fim, o modelo de Byman et al (1999), embora ainda atribua grande capacidade de iniciativa ao Poder Aéreo, o combina com as demais expressões do Poder Nacional para alterar a percepção de custos do oponente em se manter o *status quo*. Utilizada de maneira a também possibilitar uma paralisia estratégica do oponente, baseia-se em centros de gravidade que são moldados de acordo com as vulnerabilidades do inimigo, seja em nível doméstico ou internacional.

Esse modelo é invulgar quando aplicado contra inimigos que possuem forças de baixa intensidade tecnológica e baixa complexidade tática, sendo mais vulneráveis a outros tipos de pressão. Com o incremento do Poder Político, principalmente ao envolver a presença de outros Estados e coalisões, e a minar o apoio internacional e doméstico dado ao objetivo político do coersor, e com o incremento possibilitado pelo Poder Econômico, ao impor sanções e outras restrições de caráter comercial, o Poder Aéreo ocupa a posição de mais uma ferramenta no leque de opções conjuntas do decisor para escalar a ameaça e administrar a violência.

Essas variáveis apresentadas, e o modelo de utilização estratégico do Poder Aéreo na coerção, seja na dissuasão ou compelência, serão utilizados para a análise do Estudo de Caso do capítulo a seguir.

5 OPERAÇÃO *ALLIED FORCE* E O USO COERCITIVO DO PODER AÉREO

Coercive bargaining is defined as bargaining under the threat of punishment. This punishment often takes the form of starting a war, but can instead consist of more limited actions such as economic sanctions or punitive bombardments (ALTMAN, 2015, p. 17).

Entre 24 de março e 9 de junho de 1999 - por exatos 78 dias - uma coalizão de Estados foi engendrada, sob o âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte, destinada a operar em teatro de operações definido dentro da Iugoslávia. Segundo a decisão da organização multilateral, era necessário impedir que seu decisor, Slobodan Milosevic, presidente eleito, e os demais integrantes do governo iugoslavo permanecessem perpetrando limpeza étnica e toda a outra sorte de violações de Direitos Humanos na província autônoma do Kosovo. Tinha início a Operação Allied Force.

A situação da Iugoslávia já havia sido objeto de outra operação multinacional, anos antes, por ocasião de uma guerra civil. A crise remonta a dissolução de um estado multinacional, no ocaso da Guerra Fria. Após a dissolução do Império Otomano, o desejo de reunir todos os povos de origem eslava nos balcãs, encejou a criação de um Estado que encompassava sérvios, croatas, montenegrinos e eslovenos, denominada Reino da Iugoslávia. A região do Kosovo, de maioria albanesa, passaria, desde o século XIX, a ser objeto de disputa entre a Iugoslávia e a Albânia, estabelecendo-se, após a Segunda Guerra Mundial, como domínio iugoslavo. Com o advento da constituição desse Estado multinacional, em 1921, as diferenças latentes entre as diversas etnias presentes gestavam uma revolta que ecoaria até a sua dissolução, no final do século XX (NATION, 2003).

Com o exílio do Rei Pedro II, houve a ascensão de um governo comunista, alinhado com a União Soviética, em 1943. Sob o governo de Tito, e até a sua morte em 4 de maio de 1980, a política de tolerância multiétnica era garantida por um governo suficientemente forte, e um aparato repressor desenvolvido. A necessidade da constituição de uma nova liderança, já sem o apoio e interferência da União Soviética, demandaram da Iugoslávia uma concertação democrática que não se demonstrou possível ante os interesses das diversas nações. Inconformados com a sensação de discriminação feita contra sérvios em diversos territórios iugoslavos - principalmente o Kosovo - aqueles que se sentiam sérvios se organizaram

politicamente, visando a concorrer as eleições. Ascende ao poder, na eleição de 1989, Slobodan Milosevic (NATION, 2003).

A ascensão de um presidente nacionalista sérvio ao poder, eleito pelo inconformismo de seus pares, resultou em severas medidas contra o Kosovo. Milosevic extinguiu a autonomia da província e impôs um governo local sérvio sobre seus habitantes. A repressão alimentou a formação de grupos nacionalistas kosovares, dentre eles o Exército de Libertação Kosovar - ELK (NATION, 2003; LAMBETH, 2001). O embate entre as forças do governo iugoslavo e os revoltosos cresceu exponencialmente, até que, em fevereiro de 1998, o resultado redundou na morte de mais de 80 kosovares, de origem albanesa, na localidade de Drenica (UNITED STATES, 2001; NATION, 2003). A escalada da perseguição de kosovares de origem albanesa continuava a crescer: em setembro de 1998, contava-se mais de 30 mil deslocados internos por ocasião do conflito, que deixaram as suas casas na região do Kosovo por ocasião da repressão sérvia (NATION, 2003).

O assunto foi levado ao conhecimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No dia 23 de setembro de 1998, o Conselho decidiu, através da Resolução 1199, concitar pela imediata cessação das hostilidades no Kosovo, na tentativa de impedir uma catástrofe humanitária, mas sem determinar ainda o uso da força. Observadores internacionais foram enviados para o Kosovo, com o consentimento de Milosevic, para observar o cumprimento da resolução, que determinava, para além da cessação das hostilidades, a estabilização dos civis na região (LAMBETH, 2001).

Os observadores militares perceberam que, a despeito da mobilização do Conselho da ONU, a perseguição e morte de kosovares continuava, ainda que disfarçada e mais lenta. A OTAN, mobilizando uma força militar predominantemente aérea, emitiu uma ameaça contra o governo sérvio: a aliança militar estaria disposta a garantir o cumprimento da Resolução 1199 mesmo que o uso da força fosse necessário (LAMBETH, 2001; UNITED STATES, 2001).

O ultimato dado pela OTAN foi severamente desrespeitado pelas forças sérvias, que, ao adentrarem a localidade de Racak em 15 de janeiro de 1999, mataram 45 kosovares de origem albanesa. Ciente do massacre, a OTAN decide

aumentar a mobilização militar, e reafirmar a possibilidade de ataques aéreos caso a ameaça não fosse suficiente para cessar as violações de Direitos Humanos (UNITED STATES, 2001; NATION, 2003). Paralelamente, um grupo de cinco Estados, todos membros da OTAN e a Rússia, decidiram engendrar uma iniciativa diplomática: convidaram representantes de ambas as partes - sérvios e o ELK - para rodadas de negociação de um compromisso que pudesse por fim a contenda. Na abertura da segunda rodada, em 15 de março, a líder da iniciativa, Secretária de Estado dos Estados Unidos Madeleine Albright, reforçou a disposição da OTAN em utilizar a força se necessário, para garantir que a matança cessasse (HENRIKSEN, 2007). As tentativas diplomáticas não obtiveram êxito.

O planejamento da opção militar, por parte da OTAN, contemplou somente o emprego do Poder Aéreo. Com seu planejamento iniciado em junho de 1998, as linhas de ação debruçavam-se sobre uma lista inicial de 250 alvos: divergência era sobre a intensidade dos ataques - se maciços e rápidos ou se graduais e incrementais. Com a adoção da segunda opção, iniciou-se, em 24 de março de 1999 a Operação Allied Force.

O intuito desse capítulo é analisar, a partir dos objetivos estabelecidos na sua resolução constitutiva, como se desenvolveu a coerção, através do uso do Poder Aéreo, por parte da OTAN contra o governo de Slobodan Milosevic. Os entendimentos e correlações de variáveis utilizados para tanto serão os desenvolvidos durante a revisão bibliográfica empreendida nos capítulos anteriores, e na moldura conceitual construída durante esse mesmo processo. A seguir de uma descrição do conflito, será empreendida uma síntese do desempenho do Poder Aéreo durante o conflito, a fim de compreender como foram empregadas as capacidades e como foram dribladas as limitações inerentes ao Poder Aéreo.

Cabe ressaltar, entretanto, que o objetivo desse estudo de caso não é esgotar, historicamente, os aspectos da Operação Allied Force, mas testar se a moldura conceitual de coerção, confrontada com as características do Poder Aéreo - que foram ressaltadas pelos teóricos analisados - são capazes de explicar as mudanças de comportamento político adotadas pelo governo sérvio, e a interrupção dos conflitos na região.

5.1 Histórico do conflito

Os objetivos iniciais da missão começaram a ser explicitados no dia 30 de janeiro de 1999, com a divulgação, através da imprensa, das decisões do Conselho da OTAN (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2018e). O texto falava que:

5. If these steps are not taken, NATO is ready to take **whatever measures are necessary** in the light of both parties' compliance with international commitments and requirements, including in particular assessment by the Contact Group of the response to its demands, **to avert a humanitarian catastrophe, by compelling compliance** with the demands of the international community and the achievement of a political settlement (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2018e, grifo nosso).

Na véspera dos bombardeios, no dia 23 de março de 1999, a OTAN lançou uma Nota a Imprensa informando que:

Alliance **military action is intended to support its political aims**. To do so, NATO's military action will be directed **towards halting the violent attacks being committed by the VJ and MUP and disrupting their ability to conduct future attacks against the population of Kosovo**, thereby supporting international efforts to secure FRY agreement to an interim political settlement (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2018c).

As notas à imprensa da OTAN, ao denotarem os objetivos, elencaram basicamente dois:

- Cessação da limpeza étnica no Kosovo, a partir do desgaste das forças militares imediatamente perpetradoras dos ataques; e
- Degrada o da capacidade do Exército da Iugoslávia (VJ) e da Polícia do Interior da Iugoslávia (MUP), para evitar que perpetrassem futuros ataques.

Foi estipulada uma linha imaginária, para efeitos de planejamento, que se localizava no paralelo 44, separando a Sérvia entre região mais próxima do Kosovo e a região da capital. A concep o final da opera o desenhou-se de maneira a almejar somente a perpetra o de danos calculados contra a Sérvia, de maneira a compelir Milosevic a desistir da matança de kosovares. Para tanto, uma primeira fase foi concebida, visando a obten o de Superioridade Aérea e ataque a objetivos próximos, de caráter militar: 51 alvos para a supressão de defesa aérea e outros 40

alvos de oportunidade que seriam atacados durante a noite. A segunda fase, já com um grau de Controle do Ar favorável, desencadear-se-ia com um ataque maciço contra alvos militares abaixo do paralelo 44. Se essa solução não fosse suficiente para compelir Milosevic, uma terceira fase seria empreendida com o ataque a alvos a norte da linha imaginária, e dentro da capital sérvia. A Ordem de Batalha da operação contava, inicialmente, com mais de 250 aeronaves americanas, incluindo bombardeiros, aeronaves de caça, reconhecimento e reabastecimento em vôo (LAMBETH, 2001).

Figura 2 - Mapa do Teatro de Operações



Fonte: LAMBETH, 2001, p. 13.

O uso de forças terrestres, na Operação Allied Force, foi descartado por parte da OTAN por dois grandes motivos: o primeiro é logístico, dada a dificuldade de dar suporte ao combate pela ausência de bases da coalisão que fossem próximas o suficiente para tanto; o segundo residia na ausência de capacidade política interna, do governo dos Estados Unidos, em angariar apoio parlamentar para tanto. Principal patrocinador da missão, os Estados Unidos cria que os demais aliados da OTAN não forneceriam tropas terrestres para uma ocupação, e sua situação doméstica o incapacitava de adotar um planejamento unilateral de emprego (LAMBETH, 2001).

Ainda, havia a concepção de que a principal fragilidade da força multinacional residia na coesão de seus membros: a opção por uma alternativa mais asséptica, com menos probabilidades de baixas, através do Poder Aéreo facilitava que a opinião pública dos Estados que compunham a coalisão não sentisse, diretamente, os custos do conflito, mas que a imagem positiva de sua solução pudesse ser auferida, como ganho político, tanto domesticamente quanto internacionalmente (UNITED STATES, 2001; HENRIKSEN, 2007).

A preocupação em diminuir as baixas militares, e prover a incolumidade dos meios aéreos, influenciou inclusive o desenho operacional da campanha aérea. Os pilotos da coalizão foram instruídos a evitar as defesas antiaéreas sérvias, devendo manter uma altitude superior a 15 mil pés acima de seus alvos. Ainda, a lista de alvos era restritiva: as regras de engajamento os instavam a não atacar alvos de oportunidade, retornando as suas bases com o armamento não utilizado.

Na noite do primeiro dia de operação, 24 de março, uma totalidade de quarenta alvos foram atingidos, incluindo cinco aeródromos e diversas instalações de defesa antiaérea, tropas terrestres, depósitos e instalações de comando e controle. Durante essas sortidas, o Comando Aliado surpreendeu-se com a baixa resistência empreendida pelas unidades antiaéreas: conforme posteriormente constatado, isso decorria de uma estratégia sérvia de não engajar suas defesas no início do conflito, a fim de não denunciar a sua posição - procedimento que perduraria durante todo o conflito. Em oposição, a resistência foi empreendida pelo ar: na primeira noite, diversas aeronaves de caça foram utilizadas na tentativa de impedir os ataques aéreos da OTAN. O resultado foi extremamente favorável à OTAN, com a destruição de uma em cada quatro aeronaves sérvias encontradas durante o combate. Lambeth (2001, p. 23) adiciona que essa experiência impactou a postura da Força Aérea sérvia no combate ar-ar contra as forças aliadas, ocasionando na tentativa de poupar seus vetores aéreos desse tipo de embate, durante o resto da operação.

Todavia, todo o esforço aéreo empreendido pela OTAN nos primeiros três dias de ataque não surtiram efeito direto no intento sérvio de continuar com a limpeza étnica na região do Kosovo. Os ataques, ao contrário de restringirem a capacidade sérvia tornaram-se pretexto para o recrudescimento das ações contra os

nacionais no Kosovo. Embora tenham sido bem sucedidos no estabelecimento de uma condição favorável de Controle do Ar, os bombardeios a alvos militares não havia diminuído as capacidades necessárias para as operações terrestres sérvias na região. Fazia-se, mister, portanto, atingir alvos que afetassem diretamente a capacidade da força terrestre sérvia; era necessário o desencadeamento da segunda fase da operação.

No quinto dia de operação, os alvos da coalizão deixaram de ter um caráter antiaéreo e se focaram mais nas tropas terrestres. O objetivo tático, portanto, tratava-se do ataque direto ao sistema de comando e controle, depósitos logísticos, bem como qualquer concentração de blindados que fossem avistadas. As regras de engajamento foram ajustadas para permitir alvos de oportunidade, dentro do leque de possibilidades que havia sido aventada (BEATY, 2015).

Nos dias que se seguiram, o bombardeio aéreo não foi capaz de afetar os intentos sérvios. Os alvos, embora impingissem dano ao oponente, não minaram a estratégia de Milosevic de expulsar os kosovares de origem albanesa de suas casas. A manutenção das atividades de limpeza étnica durante as negociações diplomáticas na França, bem como a hesitação da OTAN em efetivamente engajar no conflito conferiram aos sérvios uma certa vantagem tática: as forças militares que se ocupavam das atrocidades já estavam dissolvidas entre concentrações populacionais, e a incapacidade da OTAN em determinar alvos efetivos sem grandes danos colaterais manteve a capacidade sérvia de perpetrar os ataques. Os demais alvos atingidos, durante a primeira e segunda fases da operação não degradaram ou neutralizaram essas forças de maneira efetiva, e o intento sérvio em dar cabo à expulsão foi enfurecido com o ataque a outras localidades (BEATY, 2015).

Foi demandada, portanto, uma mudança de estratégia por parte da OTAN. No nono dia de hostilidades, desencadeou-se a terceira fase da operação: anteriormente, os ataques eram mormente contra a defesa antiaérea - na fase 1 - e contra alvos próximos ou dentro do Kosovo - em ambas as fases; na terceira fase, os ataques se concentrariam ao norte do paralelo 44, e mais próximos da capital, contra infraestrutura, depósitos militares e instalações de comando e controle. O objetivo da coalizão era intensificar a percepção de custo, por parte da população e

autoridades sérvias, de continuar a perpetrar ataques dentro do Kosovo, bem como desgastar a capacidade militar do inimigo (LAMBETH, 2001).

Durante a terceira semana, a percepção de que a operação arrastava-se por tempo maior do que o pretendido, e de que cada vez mais meios precisavam ser empregados (no final da terceira semana, a ordem de batalha da operação havia sido acrescida em 300%) começou a trazer maus frutos domésticos para a política dos Estados componentes da coalizão. A incapacidade da OTAN em transformar a ação militar em resultados paupáveis contra os crimes de guerra repercutia na imprensa doméstica e internacional. A ameaça a reputação de algumas das maiores forças militares do mundo não poderia resultar, somente, em péssimo capital político, mas também na capacidade coercitiva - dissuasória e compelente - das mesmas (BYMAN; WAXMAN, 2000).

Esse descontentamento, aliado a perda de reputação, forçaram o nível político americano a começar a considerar o emprego de forças terrestres. A devastação já causada pelos ataques aéreos permitiria um ambiente mais favorável para o uso de forças terrestres, ocasionando em um número de baixas mais aceitável. Tais considerações agregariam um novo fator coercitivo à contenda: a ameaça poderia não ser levada a cabo somente pelo uso da arma aérea, mas o desdobramento de tropas também poderia acontecer, ao contrário do vaticinado no início da operação (BEATY, 2015).

Somado a esse fato, havia hesitação, por parte das lideranças políticas da coalizão em engajar, mais severamente, em mirar seus esforços contra as lideranças sérvias. Tal resistência restringiu a lista de alvos sem oferecer novas alternativas, culminando, como expõe Lambeth (2001, p. 36) em mais de 80% dos ataques serem direcionados a alvos previamente bombardeados. Os arranjos de comando e controle sérvios provaram-se extremamente resilientes, na medida em que, com poucos rearranjos, manter as capacidades de transmissão de ordens e de condução de operações militares.

No dia 12 de abril, a OTAN emitiu um novo comunicado à imprensa, delineando as condições impostas à Milosevic para a cessação dos ataques. Essas eram (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2018f):

- ensure a verifiable stop to all military action and the immediate ending of violence and repression;
- ensure the withdrawal from Kosovo of the military, police and paramilitary forces;
- agree to the stationing in Kosovo of an international military presence;
- agree to the unconditional and safe return of all refugees and displaced persons and unhindered access to them by humanitarian aid organisations;
- provide credible assurance of his willingness to work on the basis of the Rambouillet Accords in the establishment of a political framework agreement for Kosovo in conformity with international law and the Charter of the United Nations.

Com o término da quinta semana, a paralisia estratégica havia sido encontrada não nas forças sérvias, mas na coalizão. Embora os bombardeios continuassem a ser religiosamente administrados, a sua incapacidade de produzir efeitos políticos assomava-se a incapacidade do planejador em propôr novos alvos, que fossem sancionados pelo nível político de decisão (BEATY, 2015).

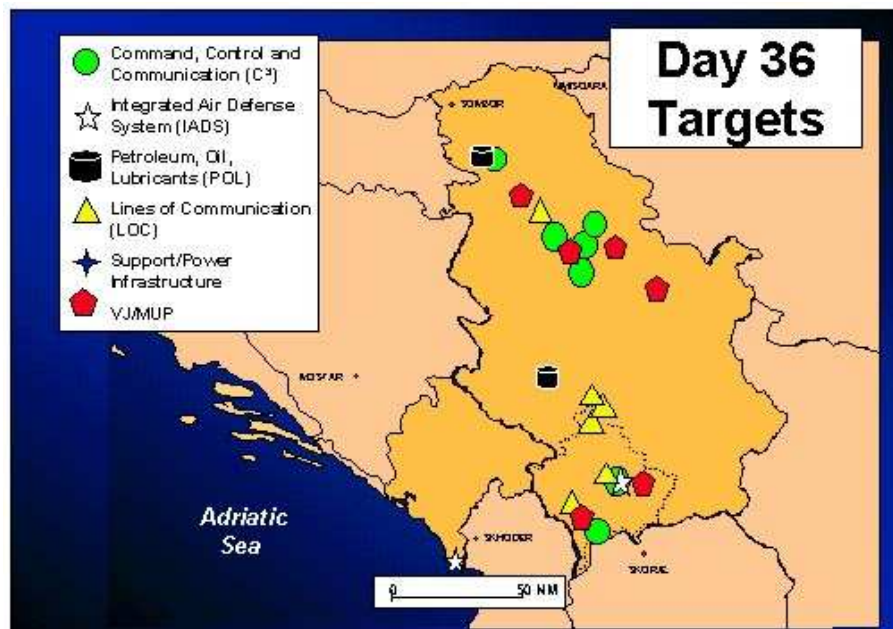
O caminho do sucesso da Operação Allied Force só foi retomada pelo redesenho político a ela concedido por uma afinidade de datas. Entre os dias 23 e 25 de abril de 1999, ocorreu, em Washington, a reunião comemorativa dos 50 anos da OTAN. O clima que dominou a reunião foi o de frustração, ocasionada pelo insucesso de mais de 40 dias de ataques militares à Sérvia, sem que a vontade de sua liderança fosse dobrada. Aventou-se, novamente, nessa ocasião, a possibilidade de uso de forças terrestres, mesmo com a resistência política dos Estados Unidos: nessa ocasião, sua política doméstica já começava a sofrer revezes relativos a duração do conflito, com a diminuição do apoio popular à empreitada. O resultado final dessa reunião conformou-se como uma inflexão escalatória na condução do nível político, permitindo que os ataques voltassem para alvos que efetivamente causassem desconforto na elite sérvia, a fim de minar a base de sustentação de Milosevic e das demais lideranças (LAMBETH, 2001).

A quarta fase ad hoc da Operação representava uma mudança na escolha de alvos: ao invés de privilegiar alvos militares, a escolha agora era pelo que a OTAN considerava serem os quatro pilares da liderança estabelecida na Sérvia: o aparato de condução de assuntos políticos, a mídia, o sistema econômico e as forças de segurança. Passou-se a atacar não só as tropas desdobradas no terreno e seus depósitos, mas também as instalações industriais que sustentavam o combate (BYMAN; WAXMAN, 2000).

Há dois exemplos da escalada das hostilidades que demonstram o novo intento da OTAN em atingir seus objetivos: o primeiro é a degradação dos meios de transmissão de diversos veículos de mídia, controlados pela esposa de Milosevic, no dia 21 de abril. Apesar dos avisos humanitários da coalizão para que as instalações desses canais fossem desocupadas, o ataque redundou na morte de diversos jornalistas e funcionários. O segundo, também no dia 21, foi a destruição da ponte Zezel, última em condições de propiciar a travessia sobre o Rio Danúbio (LAMBETH, 2001, p. 39).

A predileção por alvos relativos à liderança persistiu nos dias que se seguiram. Durante a manhã do dia 28 de abril, o alvo escolhido pela coalizão foi o quartel-general do Comando Nacional sérvio, na capital Belgrado. Conforme relata Lambeth (2001, p. 40), a localidade era explorada como esconderijo pela liderança política e militar sérvia, e era equipada com diversas instalações subterrâneas capazes de proteger tais funcionários.

Figura 3 - Mapa de alvos no dia 28 de abril



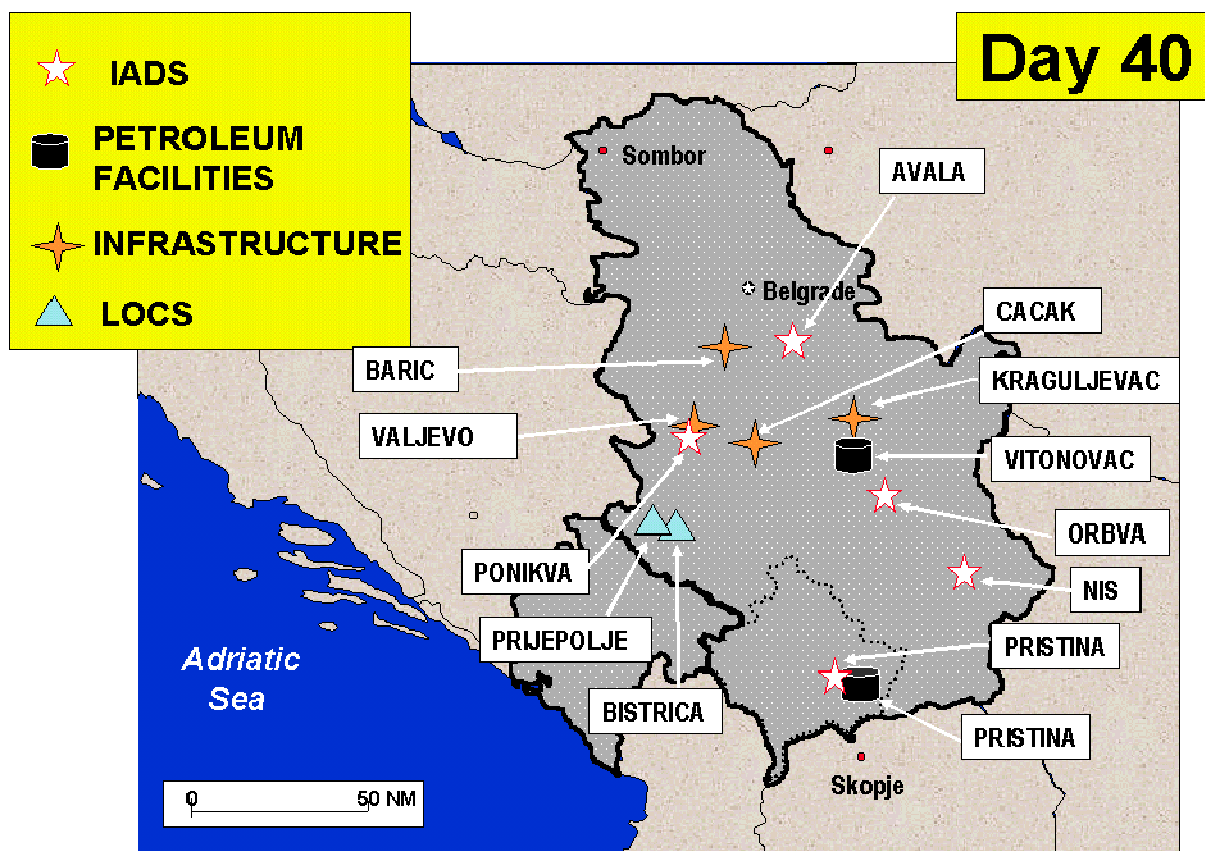
Fonte: NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2018a.

Apesar de uma oposição política francesa, no começo de maio, os alvos se concentraram nas infraestruturas de caráter dual - aquelas que, além de possuírem uso militar, também atendem à população civil. Por volta do dia 3 de maio, setenta por cento da capacidade de distribuição de energia na Sérvia havia

sido mutilada. A destruição de fábricas de automóveis, inclusive, afetaram ainda mais a rotina da população sérvia, impactando no desemprego momentâneo de mais de 100 mil trabalhadores. Embora os alvos possuíssem valor militar, a escolha dessa estratégia passou a minar mais diretamente a vontade sérvia de lutar, e a capacidade das lideranças em permanecerem no poder (LAMBETH, 2001).

No final de maio, a imprensa internacional já alardeava os planejamentos, por parte da OTAN, para empregar forças militares terrestres. Contrariando a tradição, outros Estados membros da coalizão que não os Estados Unidos já admitiam publicamente a possibilidade de contribuírem com tropas para a estabilização do Kosovo não só por meio aéreo, mas na superfície. Assomou-se a essa notícia a declaração formal de que a OTAN havia atingido o estágio de Superioridade Aérea sobre toda a Iugoslávia, externando a vulnerabilidade sérvia advinda da capacidade de ubiquidade do Poder Aéreo na região (HAULMAN, 2015).

Figura 4 - Mapa de alvos no dia 02 de maio



Fonte: NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2018b.

A necessidade de forças terrestres foi temporariamente suprida por uma ofensiva, de larga escala, perpetrada pelo Exército de Libertação Kosovar contra forças sérvias, dentro do Kosovo. Relativamente fortalecidos perante os sérvios, por ocasião dos contínuos bombardeios empreendidos pela coalizão, o ELK foi capaz de conduzir, no dia 26 de maio, uma forte ofensiva, sendo bem sucedida em recuperar controle de parte do território. Cabe ressaltar que a Força Aérea aliada não proveu nenhum apoio de fogo a essa ofensiva, a fim de oficialmente não violar, ela mesma, a resolução (LAMBETH, 2001).

Com a operação já caminhando para os seus estertores, outros atores juntaram-se ao esforço da coalizão militar outros atores internacionais. Representantes da União Européia e da Rússia deslocaram-se até a capital sérvia, Belgrado, no dia 2 de junho, para propor a Milosevic uma solução para o conflito. A moção incluía a retirada imediata de todas as forças sérvias - regulares ou não - do Kosovo, para além de 15 milhas de suas fronteiras; a permissão para que os refugiados e deslocados internos pudessem retornar incólumes à suas casas; o reestabelecimento de um governo autônomo no Kosovo, sob o comando da minoria albanesa, conquanto a região permanecesse sob a soberania iugoslava; e a imposição de uma missão de paz da OTAN, incluindo contingente terrestre, para a garantia do cumprimento do acordo. O acordo foi aceito, aprovado pelo parlamento no dia seguinte e sancionado pelo presidente Milosevic no mesmo dia⁴⁸.

Os seis dias restantes de conflito se deveram a resistência mútua - entre Sérvia e OTAN - em reconhecer o cumprimento do acordo. Por parte da OTAN, a preocupação com o prazo demandado para retirada completa das tropas oferecia risco ao cumprimento do acordo, na medida que poderia redundar a mais um ataque contra os kosovares. A logística da OTAN, na ocasião, se desmobilizada, não permitiria um novo acionamento em pronta resposta. Pelo lado da Sérvia, a resistência a uma missão de paz engendrada somente pela aliança militar se transformara em uma demanda pela aprovação explícita do Conselho de Segurança da ONU. A organização multilateral aquiesceu, cinco dias depois, aprovando uma

⁴⁸ Milosevic admitiu, posteriormente, que só aceitara os termos do acordo porque cria na não permanência das tropas da OTAN em território iugoslavo: o acordo de paz serviria somente como trégua, possibilitando as forças sérvias a reestruturarem-se, e engendrarem uma nova ofensiva contra o Kosovo (LAMBETH, 2001, p. 57).

resolução que mimetizava os acordos assinados, com quase a totalidade de seus membros votando a favor, excetuando a abstenção chinesa (LAMBETH, 2001).

Os bombardeios cessaram no dia 9 de junho, quando foi obtida, por parte da coalizão, a percepção de que as forças sérvias presentes no Kosovo começaram a se retirar. O estado final desejado fora obtido, e garantido pelo desdobramento posterior de forças terrestres, a fim de garantir o acordo. A Operação Allied Force chegara a termo.

5.2 Análise da coerção na Operação *Allied Force*

Ao televisionar um pronunciamento a sua população, na noite do dia 24 de março de 1999, o presidente americano Bill Clinton reforçava os objetivos presentes nas resoluções da OTAN. Conforme Lambeth (2001, p. 19, grifo nosso):

[T]he president declared that the operations had three goals: "To demonstrate the seriousness of NATO's opposition to aggression", to deter Milosevic from "continuing and escalating his attacks on helpless civilians," and, if needed be, "to damage Serbia's capacity to wage war against Kosovo by seriously diminishing its military capabilities". At the same time, he pointedly stressed: "I don't intend to put our troops in Kosovo to fight a war".

O trecho, extremamente rico para análise, não só reafirmava os objetivos já estipulados desde janeiro de 1999 pela OTAN (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2018e), mas também reafirmava as condições de contorno para a missão.

Tratava-se, portanto, de uma estratégia de coerção militar, valendo-se unicamente do Poder Aéreo, como expressão do Poder Militar. A opção era congruente com o desejo de minimizar custos – financeiros e de baixas – já que o Poder Aéreo é pouco intensivo em capital humano para a sua execução.

Embora o intento parecesse estratégico, os objetivos explicitados pela OTAN e pelo presidente Clinton informavam dois objetivos operacionais: o primeiro consistia no ataque às forças que estavam perpetrando a limpeza étnica; o segundo a degradação das forças militares da Iugoslávia para prevenir futuros ataques. Em ambos, a intenção reside somente em auferir uma vantagem eminentemente militar,

seja pela ausência de tropas desdobradas capazes de atacarem os habitantes do Kosovo, seja pela incapacidade de recompletamento para fazê-lo.

Além de proteger os kosovares, os dois só poderiam, inclusive, reduzir a iniciativa obtida pelas forças iugoslavas, já que iniciaram a limpeza étnica antes da chegada da OTAN, bem como diminuir a superioridade tática relativa às forças paramilitares do Exército de Libertação Kosovar.

Pela concepção da operação, podemos distinguir um outro objetivo de cunho operacional: a Fase 1 consistia na degradação e consequente neutralização da capacidade de Defesa Aérea iugoslava. A intenção, com essa fase, portanto, não era necessariamente cessar os ataques aos kosovares, mas estabelecer a vantagem aérea relativa às forças da coalizão, permitindo-as (maior) liberdade de ação para executarem os ataques aéreos.

A concepção da operação também demonstra que a estratégia inicial da *Allied Force* também se assemelhava mais com o Modelo de Schelling de coerção pelo poder aéreo: gradual, visava aumentar a percepção de dano do oponente, inflingindo-lhe dano de baixa intensidade, somente para reforçar a veracidade da ameaça, do intento e da disposição em engajar no conflito armado.

Da fala do presidente Clinton (LAMBETH, 2001, p. 19) também podemos depreender duas outras intenções: demonstrar que as ameaças feitas anteriormente, em 30 de janeiro (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2018e), e todo o esforço diplomático dispendido anteriormente, era realmente factível, e que a OTAN possuía uma reputação de cumprir com as suas ameaças, se desafiada.

A segunda era uma imensa condição de contorno – que depois iria ser desafiada –: a pretensão de não utilizar tropas terrestres. Essa decisão, de limitar os meios militares que seriam empregados, interferiu positivamente na capacidade da Iugoslávia de perpetrar a coerção: as forças que operavam a limpeza étnica eram de baixa complexidade militar, não utilizando grandes artefatos bélicos, o que as permitia esconderem-se e imiscuírem-se por dentre a população civil (LAMBETH, 2001, p. 19). Essa tática, aliada a preocupação da OTAN em não causar excessivos danos colaterais à população, ao menos nessa fase inicial, permitiu que a

capacidade iugoslava de limpeza étnica permanecesse mesmo depois do começo dos ataques.

A estratégia inicial demonstrou-se inócua. O ataque, planejado sob o modelo de Schelling, não só falhou em compelir Milosevic, como também permitiu que as tropas desdobradas no terreno se espalhassem, diminuindo a razão armamento/efetividade do Poder Aéreo. Os objetivos permaneciam excessivamente operacionais, mas não foram capazes de estabelecer uma vantagem relativa. Os impactos na credibilidade e na reputação da aliança ainda não estavam abalados, dado o pouco tempo de guerra.

Foi necessário, portanto, redesenhar a operação. As fases 2 e 3 passariam a se focar em outros alvos, principalmente ao norte do paralelo 44, visando diminuir a capacidade logística e de reabastecimento das forças iugoslavas: a nova estratégia assemelhava-se mais ao modelo de Pape. O resultado, do aumento da demanda pelo Poder Aéreo, além de não satisfatório, teve impacto na Ordem de Batalha da *Allied Force*, implicando em um aumento de custos. Embora não tenha havido nenhuma baixa aliada durante toda a operação, os custos econômicos da empreitada cresceram substancialmente (LAMBETH, 2001).

Característica desse modelo de coerção, os objetivos permaneceram plenamente operacionais. O resultado dessa concepção de operação foi a repetição de alvos à exaustão, e ataques voltados à depósitos e concentrações de tropas nas cercanias externas do Kosovo. O erro dessa percepção residia no fato de que a logística não era um centro de gravidade da limpeza étnica: as forças que impingiam sofrimento nos kosovares não dependiam de apoio logístico maior do que aquele que podia encontrar na região; a munição também era de fácil obtenção, por ser comum, e poderia ser transportada sem a necessidade de grandes comboios. A identificação dos alvos da fase 2 e 3, embora desgastassem a capacidade geral das Forças Armadas iugoslavas, não representavam grande risco à operação no Kosovo; essa estratégia, também, esteve fadada ao fracasso (BYMAN; WAXMAN, 2000).

A paralisia estratégica da OTAN, nessa etapa da operação, era definida como a incapacidade de escolher alvos – até agora operacionais – que impactassem

efetivamente no objetivo político definido: a cessação das hostilidades no Kosovo. Ainda, as condições de contorno políticas – evitar ataques à liderança, principalmente próximos da capital, e negar o uso de tropas em terra – limitavam as alternativas operacionais existentes as já empregadas.

O ponto de inflexão estratégico adveio de uma consideração política, que foi usada como arma, *a posteriori*, contra o oponente. O desgaste político advindo do insucesso começava a minar o apoio à *Allied Force* dentro dos Estados componentes da coalizão. Como todos, na ocasião, eram democracias, a crescente insatisfação das bases pode levar à progressiva minagem da estabilidade da elite política. Ademais, o insucesso também prejudicava a reputação da própria aliança, e dos Estados-membro engajados nessa operação, o que, por sua vez, poderia depauperar a credibilidade de futuras ameaças, inclusive dissuasórias.

O clima de insucesso na reunião de aniversário da OTAN fez retirar-se um dos constrangimentos políticos e cogitar seriamente a retirada de outro: a partir daquele momento, além de pensar-se mais firmemente sobre o emprego da força terrestre, os ataques passariam a mirar na liderança e na infraestrutura quotidiana da Iugoslávia, visando atacar a estabilidade de Milosevic no poder. O Centro de Gravidade da operação passava, agora, ao apoio popular às operações de limpeza étnica, e a liderança que o decidia, tentando não só criar maiores problemas para a elite política lidar – e custos inerentes à manutenção daquele curso de ação político – mas também redirecionar os esforços militares para a capital e arredores, cuja infraestrutura econômica estava sendo atacada. O alvos, a partir desse momento, seriam de natureza estratégica, visando muito mais o objetivo político do que auferir vantagem militar relativa.

A adoção estratégica do modelo de Byman et al só estaria completa por ocasião da escalada horizontal feita com o recrudescimento da participação diplomática da Rússia e Finlândia, no início de junho. Com a visita dos representantes à Belgrado, a percepção de ameaça de Milosevic aumentou.

O quadro que se delineava à Milosevic, no dia 2 de junho era o seguinte: a capital iugoslava estava com a infraestrutura (de transportes e econômica) severamente afetada, com grande sofrimento da população, o já inculcava uma

percepção razoável de dano; a OTAN cogitava fortemente o emprego de forças terrestres para compeli-lo, inclusive obrigando-o a abandonar a tática anterior de resistência ao Poder Aéreo e passando a enfrentar um oponente com ainda maior robustez; os ultimatos empreendidos pelos representantes diplomáticos ensejavam uma ameaça de outra potência – a Rússia – que, inclusive poderia envolver-se no conflito. Nesse momento, capitular apresentava uma vantagem maior do que perseguir o mesmo e anterior curso de ação.

Na Operação *Allied Force*, portanto, o Poder Aéreo – sozinho – não foi capaz de determinar o sucesso da estratégia de coerção: embora a ameaça fosse profundamente crível, e fosse reafirmada fisicamente através de ataques graduais, o objetivo antagônico a ser atacado – e o oponente em si – eram pouco vulneráveis aos danos que poderiam ser causados pela arma aérea. Apesar disso, a destruição causada pelo Poder Aéreo (e a promessa de mais), causou suficiente sofrimento (colateral) na população e minou a legitimidade da liderança política. Essa postura, aliada com a promessa de escalada horizontal (envolvimento da Rússia) e vertical (com a possibilidade de desdobramento de forças terrestres), foi determinante para o sucesso da coerção.

A reputação e a credibilidade também foram reafirmadas, com o sucesso após 78 dias de conflito. Lambeth (2001) ressalta que, mesmo que pelos motivos errados, a Operação *Allied Force* passou para a História como um caso de sucesso decidido somente pelo Poder Aéreo, reforçando a percepção de Gray (2012) de que a última década do século XX foi uma era marcada pela predileção pelo uso estratégico do Poder Aéreo.

6 CONCLUSÃO

O objetivo desse trabalho é analisar a contribuição do emprego do Poder Aéreo para a consecução de uma estratégia interestatal de coerção. Essa importância é definida a partir da capacidade de oferecer, a partir de suas peculiaridades, uma ferramenta para consecução de uma ameaça crível de recurso à violência, visando alterar o cálculo de custo/benefício do oponente, relativa a certo curso de ação.

Como a coerção é uma estratégia de interação entre Estados, no capítulo 2 desse trabalho, visou-se fazer um panorama das teorias que estudam a formulação e persecução dos objetivos Estatais em ambiente externo. A principal premissa dessa relação – a de que um Estado persegue seus objetivos a partir de ações racionais, que visam somente a máxima obtenção desse – confere previsibilidade para o desenvolvimento do estudo da interação entre essas unidades.

Embora Alisson e Zelikow (1999) nos ofereçam diversos modelos de como esses objetivos são escolhidos e de como a Política Externa é formulada, preferimos adotar seu primeiro nível de análise: o Estado é um ator monolítico; as interações internas não são consideradas e o produto final dessas interações é simplesmente a ação do ator, racional e maximizadora. Adotamos também o modelo de Mintz e DeRouen (2010), ao assumir que, em se tratando de uma política pública, e que o decisor possui uma base de sustentação, que o mantém governante, o mesmo irá clivar as decisões, optando por aquelas que lhe proporcione o aumento do seu capital político doméstico, ou que não lhe impinja revezes políticos.

A estratégia de coerção é uma estratégia de Política Externa. Ela lida com a imposição de um objetivo estatal em outra unidade, visando sua aquiescência através do uso potencial da força. Portanto, a interação dos objetivos dos Estados – que convergem e divergem durante a relação internacional – é variável importante para a compreensão da coerção.

Ainda no capítulo 2, discutimos a hipótese de convergência dos objetivos. Nesse caso, os Estados visam fazer alianças de ocasião, unindo suas capacidades em prol do atingimento de metas, que lhes renderão ganhos coletivos. O aprofundamento dessas cooperações, *versus* tempo, tendem a ser um produto da

convivência frutuosa entre as unidades e a permanente convergência de seus objetivos, podendo ser aprofundadas para arranjos que podem incluir cessão de soberania. Mesmo que as capacidades relativas – inclusive militares – estejam subjacentes e dormentes durante a Cooperação, como propõe Roosevelt (1900, p. 1), ao pontificar a estratégia de que “speak softly and carry a big stick; [and] you will go far”, as estratégias de cooperação tendem a se desenvolver de maneira pacífica, sem que a violência – entre eles – influa no cálculo de custos e benefícios da aliança entre os atores.

Eventualmente, os objetivos podem não ser convergentes. Visando a manutenção de sua existência e de sua autonomia, os Estados poderão perseguir seus objetivos de maneira violenta, valendo-se da força como meio de imposição da vontade.

Quanto ao uso da violência para perseguir objetivos políticos, toda a formulação teórica desse trabalho – do capítulo 3 em diante – aceitou o desafio de Duarte e Mendes (2015, p. 139), proposto quando afirmam que “o Programa Clausewitziano de Pesquisa Científica deve abarcar todo o amplo espectro de fenômenos sociais em que a força é empregada, em ato ou potência, para fins políticos”.

Como vimos no capítulo 3, Schelling (1966) ofereceu, a diversos autores, a base teórica para análise desse ardil. Ao utilizar o estado de coisas atuais – *status quo* – como parâmetro de divisão, ofereceu aos teóricos a tipologia dissuasão, para ameaças mantenedoras desse estado de coisas, e compêlência para ameaças revisionistas. Ao fazê-lo, o autor estabeleceu a ameaça como elemento central da teoria da coerção, sendo ela o fator primordial da comunicação da estratégia ao seu oponente: a ameaça faz com que os benefícios de uma determinada política sejam reavaliados *vis-a-vis* o custo, crescente, que ela pode representar.

Esse elemento central desencadeou uma preocupação teórica quanto a delimitação da teoria de coerção. Se o elemento é a ameaça de recurso à violência – portanto potencial – quanto de força efetiva pode ser empregada sem que a estratégia deixe de ser coerção, se transformando em um conflito clássico.

Parte-se da dicotomia entre guerra ideal e real de Clausewitz (1976): a coerção é uma modalidade de guerra real, já que visa a concessão do objetivo político por parte do oponente, ao considera-la mais vantajosa do que a resistência. A resposta, por sua vez, advém da consideração de que na coerção, o uso efetivo da força presta-se não a obter uma vantagem relativa em comparação de forças combatentes, mas sim meramente reforçar a ameaça de que as perdas se a violência for utilizada em todo o seu potencial – e ela poderá ser usada – serão muito maiores na persistência do que na capitulação.

A coerção é, portanto, uma ameaça de cunho estratégico, ao se relacionar muito mais ao desgaste do que a vantagem relativa. Como pudemos ver no capítulo 3, a coerção não pressupõe, necessariamente, a comparação entre a possibilidade militar de vencer ou ganhar um embate físico entre os atores, mas que a violência empregada – potencial ou cineticamente – seja suficiente para causar um relativo dano, que se transformará em um capital político com o qual o decisor não quer lidar. Essa é a razão da influência do cálculo de custo/benefício impingida no decisor presente na coerção: não é o temor de ser subjugado pelo oponente que motiva a capitulação, mas a percepção de que a ameaça inflige inconveniente suficiente para que a opção de ceder seja mais vantajosa.

A centralidade da ameaça na estratégia de coerção enquanto Política Externa faz com que as variáveis de valoração do objetivo, as capacidades de persegui-lo, a reputação – sua e de com quem se interage – e a credibilidade do intento de se perseguir determinado objetivo, também estejam presentes nas considerações sobre sua adoção. De maneira similar à Cooperação, essas variáveis são ponderadas na possível adoção também da coerção, reforçando a proposta do capítulo 2 de que elas são intrínsecas à formulação da Política Externa a partir do paradigma do ator racional. Na coerção – onde a presença do recurso à violência impõe, potencialmente, mais riscos do que a cooperação – essas variáveis tomam maior relevância, na consideração sobre resistência ou concessão.

No capítulo 4, passamos a analisar quais recursos estão disponíveis ao Estado para administrar essa ameaça, e a eventual violência. Embora não nos dispuséssemos a descrever a teoria do Poder Nacional minuciosamente, valemos da sua divisão epistemológica para reforçar o leque de recursos disponíveis a

esse tipo de ator para perseguir estratégias de coerção. Como essa divisão visa somente conferir capacidade de análise a um fenômeno complexo, é aberta a nossa assunção de que as expressões do Poder Nacional se completam, oferecem apoio mútuo e possivelmente serão empregadas em conjunto em prol da Política Externa adotada.

Discutimos também os níveis decisórios de planejamento e execução de ações envolvendo essas expressões. Também recurso epistemológico, percebemos que decisores se ocupam – de maneira pretensamente harmônica – de funções diferentes na obtenção dos objetivos: o nível político determina quais serão esses intentos; o nível estratégico ocupa-se do todo, ao perseguir tais objetivos; e os níveis operacionais e táticos se preocupam em obter um conjunto de vantagens relativas ao oponente naquela expressão do Poder Nacional. Visando ser mais eficientes, esses decisores focam seus planejamentos e ações naqueles pontos de maior dependência de si e do oponente – os Centros de Gravidade – quando, ao ataca-los ou defende-los, intencionam somente precipitar mais rapidamente a vitória, através da interrupção e desestabilização da estratégia oponente.

O foco desse trabalho – por ocasião de seu objeto – foi o Poder Aéreo. Componente do Poder Militar relativa às alturas, a arma aérea pode chegar mais rápido e mais longe do que as suas pares, sendo, frequentemente, utilizada como elemento surpresa. Sua capacidade de atingir uma multiplicidade de alvos sem recorrer excessivamente ao atrito, fez com que uma multiplicidade de autores conferissem à arma aérea vocação estratégica (BYMAN et al, 1999; DOUHET, 1998; MITCHELL, 2009; PAPE, 1996, *inter alia*).

O objetivo desse trabalho, isso é, analisar as contribuições do Poder Aéreo para as estratégias de coerção, encontrou motivação de que seria capaz de desmistificar, através da ferramenta teórica, a concepção arraigada em alguns autores e decisores de que a arma aérea seria capaz de decidir, sozinha, os conflitos armados e influenciar sozinha a coerção. A própria escolha pelo estudo de caso explicativo foi, para além dos fatores já apresentados, devido pretensão inicial de que o Poder Aéreo conseguiria, sozinho, propugnar a coerção.

Retomando a formulação da hipótese desse trabalho, concluímos que, embora não seja solução eficaz, em todos os casos, quando componente exclusivo da ameaça, o Poder Aéreo pode sim influenciar positivamente – e até decisivamente – o sucesso de uma estratégia de coerção desde que seu emprego se dê em um Centro de Gravidade que efetivamente impacte no cálculo de custo/benefício do oponente. Essa ameaça é potencializada, ainda, quando a ameaça engloba outros elementos do Poder Nacional, como a diplomacia, economia e outros fatores à sua disposição.

O emprego isolado do Poder Aéreo está subordinado a duas lógicas: a operacional e a estratégica. A primeira visa somente a obtenção, cinética, de uma vantagem em comparação ao oponente: para tanto, a arma aérea é empregada para atingir alvos que diminuam a capacidade militar do oponente e facilitem o emprego de seus próprios militares. Assim sendo, os alvos podem ser eminentemente táticos – como o apoio de fogo em linhas de atrito – como podem envolver facilidades às forças inimigas, como a logística ou seu sistema de comando e controle. Para além de sua ubiquidade, nessa modalidade, o Poder Aéreo toma contornos similares às demais forças, quando unidas pela sua capacidade de causar dano e destruição.

A outra lógica é a estratégica, onde o emprego da arma aérea é direcionado aos alvos decisivos a sustentação da estratégia do oponente, não só aquilo que lhe permite continuar agindo daquela forma, mas também outros objetivos subjacentes, como a sua própria permanência no poder.

O nosso estudo de caso explicativo – a Operação *Allied Force* – nos permitiu demonstrar como essas lógicas podem contribuir para a consecução da coerção.

Nos primeiros da operação, a força foi utilizada para reforçar a ameaça feita pela OTAN de uso maciço da força caso a Iugoslávia não cessasse a limpeza étnica no Kosovo. Essa estratégia gradual de emprego, somente como uma amostra, visava atacar algumas forças em atrição com os kosovares para demonstrar que a destruição poderia ser real. O modelo de coerção de Schelling falhou – não porque seja ineficiente – mas porque a arma aérea era inadequada para produzir dano suficiente nessas forças de atrição, e comunicar ao inimigo que a sua estratégia de limpeza étnica poderia ser evitada. Ademais, o seu emprego gradual facilitou a

autodefesa dessas tropas desdobradas, diminuindo ainda mais a efetividade dessa expressão do Poder Militar. Também, com esses bombardeios, não foram afetadas significativamente nenhum dos objetivos subjacentes, nem Milosevic correu sérios riscos de ser apeado do poder.

Durante a segunda e terceira fases da *Allied Force*, a opção foi pelo modelo de Pape. Essa nova estratégia visava sufocar as forças kosovares desdobradas a partir do maciço ataque a sua infraestrutura, logística e capacidade de comando e controle. Assim sendo, o uso da força visava demonstrar que tal estrangulamento poderia ser intensificado em caso de não aquiescência, demonstrando a capacidade para destruir a capacidade operativa das forças iugoslavas, tanto para suas ações no Kosovo quanto para quaisquer outras. Derivada da concepção de Pape de primazia do Poder Aéreo em situações de coerção, os meios utilizados foram aumentados e os bombardeios intensificados, contra essa nova variedade de alvos.

O sucesso também não foi obtido por essa estratégia, não porque ela fosse absolutamente ineficaz em todos os casos, mas porque, nesse particular, as forças desdobradas no terreno não dependiam fortemente de logística, infraestrutura e comando e controle. Dessa forma, o uso do Poder Aéreo não foi capaz de minar a estratégia de Milosevic de perpetrar a limpeza étnica, nem mesmo ameaçou, de maneira substantiva, a sua capacidade de se manter governante.

A quarta fase *ad hoc* da operação, motivada pelo risco iminente de perda de credibilidade e reputação, tanto da OTAN quanto de seus membros, é que proporcionou uma mudança estratégica que deu ao intento sua vitória. Os novos centros de gravidade identificados não eram mais as forças militares, mas a legitimidade de Milosevic e a própria soberania sérvia. Por isso, com a adoção do modelo de Byman et al, o Poder Aéreo foi utilizado contra infraestruturas que efetivamente incomodassem a população e a elite política, atingindo a estabilidade do governo. Além disso, foram utilizadas outras expressões do Poder Militar para a escalada da crise, com a participação coercitiva da Rússia e a possibilidade do emprego de forças terrestres. Essa conjunção harmônica propiciou, finalmente, a mudança de percepção de custo/benefício do decisor, que, sentindo-se arriscado em objetivos efetivamente vitais, foi compelido a capitular.

O exemplo da Operação *Allied Force*, e a conclusão final desse trabalho, é que a aplicação do Poder Aéreo é capaz de influenciar os graus de sucesso das estratégias de coerção, e essas serão tão menos eficientes quanto seu emprego for direcionado a alvos eminentemente operacionais, e tão mais eficiente quanto seu emprego for direcionado a Centros de Gravidade do oponente, minando objetivos imprescindíveis, que devem ser escolhidos, ponderados e analisados caso a caso.

REFERÊNCIAS

ALLISON, G. T. ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. New York: Longman, 1999.

ALTMAN, Daniel W. **Red Lines and Fait Accomplis in Interstate Coercion and Crisis**. Cambridge: MIT Press, 2015.

ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. **Lua Nova**, nº 55-56, pp. 85-103, 2002.

ARON, Raymond. **Pensar a Guerra**: Clausewitz, a era planetária. Tradução de Elisabeth Maria Speller Trajano. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

ART, Robert J, To What Ends Military Power? **International Security**, n. 4, v. 1, 1980, pp. 3-35.

AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation**. 1 ed. Nova York: Basic Books, 1984, pp. 3-27.

BALDWIN, David A. Power and International Relations. In: WALTER, C. THOMAS, R. **Handbook of International Relations**. Londres: Sage, 2002.

BASSFORD, Christopher. **Clausewitz's Categories of War and the Supersession of 'Absolute War'**, 13 jan 2017. Disponível em: <http://www.clausewitz.com/mobile/Bassford-Supersession5.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BEATY, James E. **Luck is not a Strategy**: inefficient coercion in Operation Allied Force. Monterrey: Naval Postgraduate School, 2015.

BILLER, Jeffrey. Air Power, International Law and Ethics. In: OLSEN, John Andreas. **Routledge Handbook of Air Power**. New York: Routledge, 2018.

BOUQUET, Simon. De um pseudo-sausurre aos textos saussurianos originais. **Letras & Letras**, n. 25, v. 1, 2009, pp. 161-175.

BRAGA, Cláudio da Costa. **A Guerra da Lagosta**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2004.

BRASIL. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. **Poder Nacional**. NCE 02-2015. Disponível em: <http://novaintranet.esg.br/wp-content/uploads/2015/02/NCE-PODER-NACIONAL.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas**. MD-35-G-01. 2007. Disponível em: http://www.hmab.eb.mil.br/downloads/outros/glossario_fa.pdf. Acesso em: 15 jun. 2018.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. **The War Trap**. Londres: Yale, 1981.

BYMAN, Daniel. WAXMAN, Matthew. LARSON, Eric. **Air Power as a Coercive Instrument**. Santa Monica: Rand, 1999.

BYMAN, Daniel. WAXMAN, Matthew. Kosovo and the Great Air Power Debate. **International Security**, v. 24, n. 4, 2000, pp. 5-38.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, 1990, pp. 30-50.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros**. São Paulo: Ed. Saraiva. 2008.

CHAYES, Abraham. CHAYES, Antonia. **The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

CHESTERTON, Gilbert Keith. **Ortodoxia**. São Paulo: Mundo Cristão, 2007.

CLAUSEVITZ, Carl von. **Da Guerra**. Brasília: Martins Fontes, 1976.

DOUHET, Giulio. **The Command of the Air**. Washington: Air Force History and Museums Program, 1998.

DOYLE, Michael. **Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism**. New York: Norton, 1997.

DUARTE, Érico Esteves. MENDES, Flávio Pedroso. A Ciência da Guerra: Epistemologia e Progresso nos Estudos Estratégicos. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, n. 2, v. 2, 2005, pp. 129-150.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. New York: Pearson, 2012.

ELLSBERG, D. The Crude Analysis of Strategic Choices. **RAND Monograph**, P-2183. Santa Monica: Rand, 1960.

FADOK, David S. **John Boyd and John Warden: Air Power's Quest for Strategic Paralysis**. Maxwell: Air University Press, 1995.

FEMENIA, Nora. Emotional Actor: Foreign Policy Decision-Making in the 1982 Falklands/Malvinas War. In: COY, Patrick G. WOEHRLE, Lynne M. **Social Conflicts and Collective Identities**. Plymouth: Rowman & Littlefield, 2000.

FREEDMAN, Lawrence. **Deterrence**. Londres: Polity, 2005.

GONÇALVES, Alexandre. **Dissuasão do Reino Unido nas Ilhas Malvinas (1980-2010)**. Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense – UFF, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: UFF, 2011.

GRAY, Colin. **Airpower for Strategic Effect**. Maxwell: Air University Press, 2012.

GRAY, Colin. **Maintaining Effective Deterrence**. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2003.

HAULMAN, Daniel L. The US Air Force in the Air War over Serbia, 1999. **Air Power History**, v. 2, 2015.

HENRIKSEN, Anders. Trump's Missile Strike on Syria and the Legality of Using Force to Deter Chemical Warfare. **Journal of Conflict and Security Law**, v. 23, n. 1, 2018, pp. 33-48.

HENRIKSEN, Dag. **NATO's gamble: combining diplomacy and airpower in the Kosovo crisis, 1998-1999**. Annapolis: Naval Institute Press, 2007.

HERZ, John H. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, n. 2, v. 2, 1950, pp. 157-80.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril, 1983.

HUTH, Paul. RUSSETT, Bruce. Testing Deterrence Theory: Rigor Makes a Difference. **World Politics**, v. 42, 1990, pp. 466-501.

JABLONSKY, David. National Power. In: UNITED STATES. **U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy**. 2. ed. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006.

JACOBS, James. Illustrating the Levels of War - Operation Zitadelle (Kursk), 5-14 July 1943, A Case Study. **Scientia Militaria**, South African Journal of Military Studies, v. 33, n. 2, 2005.

JENKINS, William. **Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective**. London: Martin Robertson, 1978.

JERVIS, Robert. Cooperation under the Security Dilemma. **World Politics**, v. 30, n. 2, 1978, pp. 167-214.

JERVIS, Robert. Deterrence Theory Revisited. **World Politics**, n. 31, 1979, pp. 289-324.

JERVIS, Robert. The Confrontation between Iraq and the US: Implications for the Theory and Practice of Deterrence. **European Journal of International Relations**, v. 9, n. 2, 2003.

JERVIS, Robert. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976.

JESUS, Diego Santos Vieira de. O baile do monstro: O mito da Paz de Vestfália na história das relações internacionais modernas. **História**, v. 29, n. 2, 2010, pp. 221-232.

KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, 1988, pp. 379-396.

KEOHANE, Robert. NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York: Pearson, 2001.

KNOTT, A. R. Does 9/11 Mark the End of Deterrence and the Birth of 'Detercion'? **Defence Studies**, v. 4, n. 1, 2004, pp. 40-63.

KRASNER, Stephen. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. **Revista de Sociologia Política**, v. 20, n. 42, 2012.

KRASNER, Stephen. Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier. **World Politics**, v. 43, n. 3, 1991, pp. 336-366.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. Metodologia Científica. São Paulo: Atlas, 1986.

LAMBETH, Benjamin S. **NATO's air war for Kosovo: a strategic and operational assessment**. Santa Monica: RAND, 2001.

LAMBETH, Benjamin. Air Power Anatomy. In: OLSEN, John Andreas. **Routledge Handbook of Air Power**. New York: Routledge, 2018.

LEITE, Alexandre César Cunha. **O projeto de desenvolvimento econômico chinês - 1978-2008: a singularidade de seus fatores políticos e econômicos para um ambiente internacionalizado**. São Paulo: PUC, 2011.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Abril, 1983.

MALAMUD, Andrés. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. **EUI Working Papers**, RSCAS 2013/20, Global Governance Programme-42, 2013. Disponível em: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf. Acesso em: 12 out. 2018.

MARES, D. R. **Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America**. New York: Columbia University Press, 2001.

MEARSHEIMER, John J. **Conventional Deterrence**. Nova York: Cornwell University, 1983.

MELLINGER, Phillip S. **10 Propositions Regarding Air Power**. Washington: Air Force Historical Studies Office, 1995.

MINTZ, A.; DEROUEN JR., K. **Understanding Foreign Policy Decision Making**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MITCHELL, William. **Winged Defense: The Development and Possibilities of Modern Air Power—Economic and Military**. Tuscaloosa: University of Alabama, 2009.

MORGAN, Patrick M. **Deterrence Now**. Cambridge Studies in International Relations, n. 89. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

MUELLER, Karl P. **Denying Flight**. Strategic Options for Employing No-Fly Zones. Santa Monica: RAND, 2013.

NATION, R. Craig. **War in the Balkans, 1991-2002**: Comprehensive History of Wars Provoked by Yugoslav Collapse. Forest Grove: University Press of the Pacific, 2003.

NEUMANN, John von. MORGANSTERN, Oskar. **Theory of Games and Economic Behavior**. Princeton: University Press, 1944.

NOGUEIRA, Marcio de Andrade. **Dialética da Dissuasão**: a mudança de Paradigma. Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, área de concentração Estudos Estratégicos do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Niterói: UFF, 2008.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Maps and Aerial Views of post- and pre-strikes used during the Press Conference by Brigadier General Giuseppe Marani**. 29 abr 1999. Disponível em: <https://www.nato.int/kosovo/slides/m990429a.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018a.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Maps and Aerial Views of post- and pre-strikes used during the Press Conference by Major General Walter Jertz**. 03 mai 1999. Disponível em: <https://www.nato.int/kosovo/slides/m990503a.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018b.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Political and Military Objectives of NATO Action with regard to the crisis in Kosovo**. 23 mar 1999. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27451.htm?selectedLocale=en. Acesso em: 15 ago. 2018c.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Press Statement: NATO-Russia Permanent Joint Council Meeting at Ambassadorial Level**. 13 out. 1998 Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25952.htm?selectedLocale=en. Acesso em: 15 ago. 2018d.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Statement by the North Atlantic Council on Kosovo**. Press Release (1999)012 012 30 jan. 1999. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27459.htm?selectedLocale=en. Acesso em: 15 ago. 2018e.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **The situation in and around Kosovo**: Statement Issued at the Extraordinary Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels, on 12th April 1999. 12 abr 1999. Disponível em: <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-051e.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018f.

OYE, Kenneth A. Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies. **World Politics**, v. 38, n. 1, 1985, pp. 1-24.

PAPE, Robert. **Bombing to Win**: Air Power and Coercion in War. Ithaca: Cornell University, 1996.

PETERSEN, Walter J. Deterrence and Compellence: A Critical Assessment of Conventional Wisdom. **International Studies Quarterly**, n. 30, 1986, pp. 269-294.

PINHEIRO, Letícia de Abreu. **Política Externa Brasileira 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988, pp. 427-460.

RAZA, Salvador. As Crises e a Manobra de Crises. **Aerospace Power Journal em Português**, 2 trim., 2002.

ROOSEVELT, Theodore. Letter to Henry L. Sprague. 26 jan 1900. Disponível em: <http://bobdekle.blogspot.com/p/letter-theodore-roosevelt-to-henry-l.html>. Acesso em: 26 ago. 2018.

ROSA, Carlos Eduardo Valle. **Poder Aéreo: Guia de Estudos**. Rio de Janeiro: Luzes, 2014.

ROSE, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, v. 51, p. 144-172, 1998.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SCHELLING, Thomas C. **Arms and Influence**. Londres: Yale University, 1966.

SHRIVASTAVA, Paul. **Bhopal: Anatomy of a Crisis**. Nova York: Ballinger, 1987.

SIPRI. **Major Armed Conflicts**. 2001. Disponível em: <http://www.sipri.org/yearbook/2000/files/SIPRIYB0001.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

SMITH, Jeffrey J. **Tomorrow Air Force: Tracing the past, shaping the future**. Bloomington: Indiana University Press, 2014.

SNYDER, Glenn Herald. DIESING, Paul. **Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crisis**. Princeton: Princeton University Press, 1977.

STEPHENS, Alan. Air Power and High Command. In: OLSEN, John Andreas. **Routledge Handbook of Air Power**. New York: Routledge, 2018.

STERN, Eric K. Crisis Studies and Foreign Policy Analysis: Insights, Synergies and Challenges. **International Studies Review**, n. 5, 2003.

STRANGE, Joe. IRON, Richard. **Centers of Gravity & Critical Vulnerabilities: Building on the Clausewitzian Foundation so That We Can All Speak the Same Language**. Marine Corps University Perspectives on Warfighting, n. 4, 1996.

TELLIS, Ashley J. BIALLY, Janice. LAYNE, Christopher. McPHERSON, Melissa. **Measuring National Power in the Postindustrial Age**. Santa Monica: RAND, 2000.

UNITED STATES. Kosovo Air Operations: Need to Maintain Alliance Cohesion Resulted in Doctrinal Departures. **Report to Congressional Requesters**. Washington: United States General Accounting Office, 2001.

UNITED STATES. USAF College of Aerospace Doctrine, Research and Education (CADRE). **Three Levels of War**. 1997. Disponível em: <https://www.cc.gatech.edu/~tpilsch/INTA4803TP/Articles/Three%20Levels%20of%20War=CADRE-excerpt.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2018.

VIGEVANI, Tulio. RAMANZINI JR., Haroldo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. **Observatório Social de América Latina**, n. 27, v. XI, 2010, pp. 45-63.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

WAGNER, Harrison. The Theory of Games and the Problem of International Cooperation. **American Political Science Review**, v. 77, n. 2, 1983, pp. 330-346.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State and War: A theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 2001.

WARDEN, John A. **The Air Campaign: Planning for Combat**. Washington: National Defense University Press, 1988.