

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA
INTERNACIONAL

JOÃO ARTHUR DA SILVA REIS

**DA INDUSTRIALIZAÇÃO À DIGITALIZAÇÃO DA GUERRA: A ECONOMIA
POLÍTICA DA MUDANÇA DE ESTRUTURA DAS FORÇAS ARMADAS
ESTADUNIDENSES**

Rio de Janeiro

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA
INTERNACIONAL

JOÃO ARTHUR DA SILVA REIS

**DA INDUSTRIALIZAÇÃO À DIGITALIZAÇÃO DA GUERRA: A ECONOMIA
POLÍTICA DA MUDANÇA DE ESTRUTURA DAS FORÇAS ARMADAS
ESTADUNIDENSES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Carlos Aguiar de Medeiros

Rio de Janeiro

2018

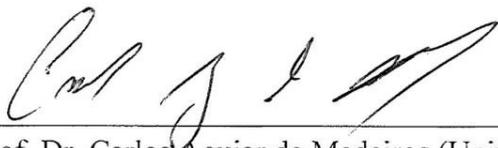
JOÃO ARTHUR DA SILVA REIS

**DA INDUSTRIALIZAÇÃO À DIGITALIZAÇÃO DA GUERRA: A ECONOMIA
POLÍTICA DA MUDANÇA DE ESTRUTURA DAS FORÇAS ARMADAS
ESTADUNIDENSES**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Carlos Aguiar de Medeiros

Banca Examinadora:



Prof. Dr. Carlos Aguiar de Medeiros (Universidade Federal do Rio de Janeiro)



Prof. Dr. Numa Mazat (Universidade Federal do Rio de Janeiro)



Prof. Dr. Nicholas Miller Trebat (Universidade Federal do Rio de Janeiro)



Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Rio de Janeiro, 04 de abril de 2018

FICHA CATALOGRÁFICA

R375 Reis, João Arthur da Silva

Da industrialização à digitalização da guerra: a economia política da mudança de estrutura das forças armadas estadunidenses / João Arthur da Silva Reis. – 2018.

114 p. ; 31 cm.

Orientador: Carlos Aguiar de Medeiros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2018.

Bibliografia: f. 106-114.

1. Economia política internacional. 2. Política de defesa – Estados Unidos. 3. Forças armadas - Estrutura I. Medeiros, Carlos Aguiar de, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.91

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves Figueiredo CRB 7– 6851 Biblioteca Eugênio Gudín/CCJE/UFRJ

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho acadêmico é, como se sabe, uma construção coletiva. Que este espaço, portanto, sirva para destacar o papel de algumas pessoas e instituições na minha trajetória acadêmica e na construção do esforço de pesquisa do qual este trabalho é produto.

Em primeiro lugar, agradeço às instituições do Estado brasileiro diretamente responsáveis pela minha formação. Tanto a Universidade Pública, que, representada por seu corpo docente, seus servidores e funcionários terceirizados, me proporcionou uma formação de excelência, tanto na graduação quanto no mestrado, quanto às agências de fomento que financiaram meus estudos através da concessão de bolsas: CAPES e CNPq. Nesse sentido, menciono tanto a Universidade Federal do Rio de Janeiro, na qual agora concluo meu curso de Mestrado, quanto a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde cursei minha graduação em Relações Internacionais e tive minha formação de estudante e de cidadão. Apesar dos repetidos ataques sofridos pelo sistema de Ensino Superior Público, este tem mantido a excelência na pesquisa, ensino e extensão, enquanto enfrenta a tarefa de se democratizar e se tornar de fato representativo da sociedade brasileira, que o financia através de um sistema tributário barbaramente regressivo.

Agradeço aos meus professores do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ. Em particular, agradeço ao meu orientador, Carlos Medeiros, pela paciência e compreensão durante o processo de orientação, e pelo exemplo de rigor intelectual e dedicação à vida acadêmica. Quase desnecessário dizer que qualquer omissão, erro ou insuficiência deste trabalho são de responsabilidade exclusiva do seu autor.

Agradeço também aos professores Numa Mazat e Nicholas Trebat pelo aceite do convite em compor a banca de qualificação e de dissertação, bem como ao Prof. Marco Cepik pela disponibilidade de se deslocar até o Rio de Janeiro para compor a banca. Importante também mencionar seu papel fundamental na minha formação acadêmica durante meu período de bolsista do CEGOV, sob sua orientação. O aprendizado que tive naquele período é desproporcional ao tempo que lá permaneci. Na figura do meu orientador durante a maior parte da graduação, o Prof. José Miguel Martins, agradeço aos professores que fizeram parte de minha formação no curso de Relações Internacionais da UFRGS.

Agradeço também aos meus gestores e colegas de trabalho da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão, a FAPEMA. Tem

sido um privilégio e um aprendizado imenso trabalhar em uma instituição que tem desempenhado um papel central no projeto de fomento, estímulo e popularização da ciência, tecnologia e inovação no Estado. Agradeço, em particular, ao Alex, Maurício, Reinaldo e Marília. Trabalhar em um governo com um projeto de mudança tão alinhado com valores de desenvolvimento, justiça social e transformação da realidade concreta das pessoas tem sido um motivo de orgulho e felicidade para mim. Que o Brasil se espelhe no Maranhão.

Agradeço aos meus pais, Jorge e Suzéte, pela formação que recebi ao longo da vida, pelo estímulo à dedicação ao estudo e pelo exemplo de retidão de caráter. Ao meu irmão, Matheus, agradeço pelo companheirismo e parceria ao longo de todos os anos.

Agradeço a todos os meus amigos que, de uma forma ou outra, me acompanharam nessa jornada, desde a graduação até agora. Impossível não mencionar Willian, Bruno, Kanter, Júlia Rosa, Marcela, Silveira, Simionato, Thales, Mirko, Ana, Henrique, Giordano, Livi, Renata, Marília, Giovana, Bruna, Júlia, Pedro, Ana Melos e João Gabriel.

Aos colegas do Programa de Trainee em Gestão Pública do Vetor Brasil, espalhados pelo país, agradeço pela parceria nessa fase da vida. É inútil tentar colocar em palavras o quanto aprendi e fui feliz ao lado de vocês nesse último ano. Aos companheiros de Maranhão: Ellen, Natália, Felipe, Alexandre, Amilcar, Ramiro, Diego, Isa, Lorena, Vini, Laís, Débora, André, Vítor, Polly, Júlia, Izabel, Mari, Leandro, Eduardo, Augusto, Laura, Jane, Paulo, Gabriel, e Rafas: andar ao lado de vocês é um privilégio.

Por fim, agradeço à Patrícia. Ela sabe o porquê.

*Estou preso à vida e olho meus companheiros
Estão taciturnos mas nutrem grandes esperanças
Entre eles, considero a enorme realidade
O presente é tão grande, mas não nos afastemos
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas*

Carlos Drummond de Andrade, Mãos Dadas

RESUMO

Este trabalho trata das transformações ocorridas nas Forças Armadas dos Estados Unidos do período final da Guerra do Vietnã até o a Guerra de invasão e ocupação do Iraque, iniciada em 2003, a partir de uma perspectiva de economia política. O objetivo é entender como se relacionam as esferas militar e econômica a partir das modificações na relação entre Estado e Mercados ocorridas com a transição para o capitalismo em sua fase neoliberal. Parte-se da constatação de que ao final da Guerra do Vietnã as Forças Armadas dos Estados Unidos passaram por um processo de reformas doutrinárias e tecnológicas, centradas na construção de capacidades de guerra centrada em redes e na construção de uma estrutura de força mais facilmente mobilizável, assim apta a realizar operações de projeção de força, ampliando sua capacidade de realizar intervenções limitadas. E o argumento central deste trabalho é que as causas desta mudança estrutural das forças armadas estão relacionadas diretamente às mudanças institucionais mais amplas que ocorreram no Estado e no capitalismo estadunidenses. Esses processos resultaram em um novo projeto hegemônico e na ascensão do regime neoliberal de acumulação de capital.

Palavras-chave: Política de Defesa dos Estados Unidos; Estrutura das Forças Armadas, Economia Política Internacional.

ABSTRACT

This research deals with the set of transformations undertaken by the US Armed Forces, from the end of the Vietnam War to the Invasion and Occupation of Iraq, started in 2003, through a political economy perspective. It aims to understand how the military and economic arenas are related, by analyzing the State-Markets changing dynamics in the transition to neoliberal capitalism. From the end of the Vietnam War, the US Armed Forces have been subject to a process of doctrinary and technological reforms, centered around the enhancing of force projection and netcentric warfare capabilities, therefore being able to undertake limited military interventions. This work's main argument is that such structural changes in the Armed Forces are related to the wider institutional changes that occurred in the US State and capitalism. Such processes resulted in a new hegemonic project and in the rise of the neoliberal accumulation regime.

Keywords: United States Defense Policy; Armed Forces Structure; International Political Economy.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AFGE	American Federation of Government Employees
AMEX	American Stock Exchange
AVF	All-Volunteer Force
BENS	Business Executives for National Security
CENTCOM	United States Central Command
CIA	Central Intelligence Agency
CMI	Complexo Militar-Industrial
CSS	Center for Strategic Studies
DFI	Amex Defense Index
DPAP	Defense Procurement and Acquisition Program
DSB	Defense Science Board
DSN	Departamento de Segurança Nacional
EUCOM	United States Europe Command
FM	Field Manual
FOFA	Follow-on Forces Attack
GAO	General Accounting Office
JDAM	Joint Direct Attack Munition
J-STARS	Joint Surveillance Targeting and Attack Radar System
KBR	Kellog, Brown and Root
LOGCAP	Logistics Civil Augmentation Program
MLRS	Multiple Launch Rocket System
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PACOM	United States Pacific Command
PIB	Produto Interno Bruto
PMSC	Private Military Security Company
PROVIDE	Project Volunteer in Defense of the Nation
QDR	Quadriennial Defense Review
RMA	Revolução em Assuntos Militares
SAMVA	Special Assistant for the Modern Volunteer Army
SOUTHCOM	United States Southern Command

TCN	Third Country National
TRADOC	Training and Doctrine Command
VANT	Veículo Aéreo Não Tripulado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. ESTRUTURA DAS FORÇAS ARMADAS E MUDANÇA SOCIAL: A BARGANHA DA CONSCRIÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL	20
2.1. Introdução	20
2.2. Da Independência ao Expansionismo: o surgimento do Modos Americanos de Fazer a Guerra e a Emergência do Capitalismo Estadunidense	20
2.2.1. A Guerra de Independência e Surgimento do Exército Continental	20
2.2.2. A Guerra de Secessão: Primeiro Estágio de Industrialização da Guerra..	22
2.2.3. O Capitalismo de Corporações Estadunidense e o Expansionismo Imperialista.....	24
2.3. A Primeira Guerra Mundial: Barganha da Conscrição e Mobilização Nacional	26
2.3.1. Economia de Comando e Mobilização para uma Guerra Industrial.....	26
2.3.2. Barganha da Conscrição e Repactuação Social	27
2.4. O New Deal e a Segunda Guerra Mundial: institucionalização do novo pacto social	30
2.4.1. O New Deal e a Institucionalização das Relações Trabalhistas	30
2.4.2. Segunda Guerra Mundial e o Rearmamento.....	31
2.5. O pós-Guerra: Keynesianismo Militar e Compromisso Distributivo	32
2.5.1. Reconstrução da Europa e Contenção da União Soviética.....	32
2.5.2. Desmobilização e Compromisso Distributivo.....	33
2.6. Conclusões Preliminares	36
3. REBALANCEAMENTO DE FORÇAS SOCIAIS E A ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO: DO DESMANCHE DO COMPROMISSO DISTRIBUTIVO AO KEYNESIANISMO MILITAR EXCLUDENTE	38
3.1. Introdução	38
3.2. Guerra do Vietnã e o Fim da Conscrição	38
3.2.1. Panorama do Sistema de Recrutamento nos anos 1960	38
3.2.2. Oposição à Guerra do Vietnã e o Movimento pela Força de Voluntários	40
3.2.3. O Relatório da Comissão Gates e a Transição para a Força de Voluntários	42
3.3. A Nova Força de Voluntários e a Sociedade Estadunidense	44
3.3.1. A Emergência do Estado de Bem-Estar Social Militar	44
3.3.2. Mudanças na Composição Social do Exército	45

3.4. Conflito Distributivo e Desmanche do Compromisso Keynesiano	46
3.4.1. Tensão Distributiva, Compressão de Lucros e Reação Capitalista	47
3.4.2. As Forças Armadas e o Trabalho Organizado.....	49
3.5. A Era Reagan: Inflexão nas Estratégias Capitalistas	50
3.5.1. Retomada da Hegemonia.....	51
3.5.2. O Keynesianismo Militar Excludente	52
3.6. Conclusões Preliminares	55
4. A ASCENÇÃO DA DIGITALIZAÇÃO DA GUERRA: REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA, MUDANÇA DOUTRINÁRIA E INTERVENCIONISMO	57
4.1. Introdução	57
4.2. Revolução Tecnológica e Reformas Militares no Pós-Vietnã	57
4.2.1. Complexo Militar-Industrial-Acadêmico e o Modo Americano de Fazer a Guerra 57	
4.2.2. O Vietnã e a Reestruturação do Pensamento Doutrinário	58
4.2.3. O TRADOC e a Ascensão da Doutrina da Batalha Ar-Terra.....	60
4.3. Do fim da Doutrina Nixon à Guerra do Golfo	63
4.3.1. O Golfo Pérsico e a Capacidade de Projeção de Força	63
4.4. Aprendizado da Guerra do Golfo e a Retomada do Intervencionismo	65
4.4.1. O Debate sobre a Revolução em Assuntos Militares	65
4.4.2. Reestruturação Doutrinária e Retomada do Intervencionismo.....	66
4.5. A Guerra Digitalizada e o “Novo Modo Americano de Fazer a Guerra” 72	
4.5.1. Guerra Centrada em Rede e a Guerra ao Terror	72
4.5.2. Guerra de Alta Tecnologia e a “Exuberância Irracional”	74
4.6. Conclusões Preliminares	77
5. RELAÇÕES ESTADO E MERCADOS NO PÓS-GUERRA FRIA: TERCEIRIZAÇÕES E TRANSFERÊNCIAS DE RESPONSABILIDADE PARA O SETOR PRIVADO	79
5.1. Introdução	79
5.2. Terceirizações: novos mercados para prestadoras de serviços de apoio militar	79
5.2.1. Uso de contratados civis: das Guerras Mundiais até o Vietnã	80
5.2.2. A crítica ao papel do Estado e a alternativa privada.....	82
5.2.3. O drawdown e o avanço das terceirizações	84
5.2.4. O <i>New Public Management</i> e o Estado neoliberal	87

5.3. A Guerra ao Terror e a ascensão de Companhias Militares de Segurança Privadas	91
5.3.1. Alteração no Perfil de Força e Ampliação do mercado privado de força.	92
5.3.2. Estados e Mercados frente à privatização do controle da força	94
5.4. Os “Dividendos da Paz” e o processo de “consolidação” do setor de Defesa	95
5.4.1. Redução Orçamentária e Reestruturação do setor de Defesa	95
5.4.2. O papel do capital financeiro nas reestruturações do setor de Defesa.....	98
5.5. Poder relacional e influência política do Complexo Militar-Industrial....	99
5.5.1. O Estado Militarista Estadunidense.....	99
5.6. Conclusões Preliminares	100
6. CONCLUSÃO	101
7. REFERÊNCIAS	106

1. INTRODUÇÃO

Esse trabalho é sobre as transformações ocorridas nas Forças Armadas estadunidenses, do fim da Guerra do Vietnã até a ascensão da Guerra Global ao Terror. Essas transformações são multifacetadas e ensejam questionamentos específicos: tecnológicas (quais tipos de sistemas de armas passaram a ser centrais na guerra atual?); econômicas (de que maneira as guerras foram financiadas e os recursos para elas, mobilizados?); sociais (quem luta as guerras, e por quem?); e organizacionais (de que maneira se organiza a aplicação da violência estatal contra os inimigos do Estado?). Embora todas essas esferas sejam de alguma maneira abordadas, o foco principal recairá sobre o modo pelo qual essas transformações se interligam com a mudança estrutural no capitalismo estadunidense e no aparato estatal ao longo desse período.

A despeito de existir ampla literatura acerca do papel histórico das guerras e das Forças Armadas na construção do Estado moderno e na configuração da economia política do capitalismo, existe uma literatura relativamente escassa sobre como essa relação se dá em períodos mais recentes. Charles Tilly (1985; 1990) é, provavelmente, o autor mais proeminente de uma corrente da literatura que se dedica a buscar, na construção das Forças Armadas e na mobilização de recursos para os recorrentes conflitos armados na Europa, uma variável central para explicar a construção do Estado Ocidental. Outros conjuntos de autores se dedicaram a desenvolver explicações acerca das quais o sistema interestatal altamente competitivo engendrado no continente europeu forneceu as bases para o estabelecimento do capitalismo, ao estruturar laços perenes entre o aparato os governantes e a alta finança (ELIAS, 2001; FIORI, 1999).

Uma vez que há uma transferência histórica do núcleo orgânico do capitalismo da Europa para os Estados Unidos, pode-se verificar também uma interligação maior da organização de suas Forças Armadas com a evolução do capitalismo e do aparato estatal, não somente dos Estados Unidos, mas também com transbordamentos internacionais significativos. Evidentemente, há diferenças substanciais pelo processo histórico de formação do seu Estado e de suas Forças Armadas, assim como o há em relação a outros territórios conquistados pelos Estados europeus em razão do modo pelo qual estes desenvolveram a aplicação da violência organizada: no restante das Américas, na África, na Ásia e no Oriente Médio. Contudo, é razoável afirmar que, em todos esses territórios, em menor ou menor grau – e de maneiras muito distintas –, a construção das Forças Armadas foi, e ainda é, parte importante da dinâmica da construção estatal e da evolução de sua economia política até os dias de hoje.

Objeto da pesquisa

Este trabalho tem como o *objeto de análise* o conjunto de transformações ocorridas nas Forças Armadas dos Estados Unidos sob uma perspectiva de economia política, do período final da Guerra do Vietnã até a guerra de invasão e ocupação do Iraque, iniciada em 2003. Para tanto, a transformação na relação entre Estado e Mercados será analisada tomando como ponto de partida e viés principal a transformação no aparato militar do país, de maneira a entender como se relacionam as esferas político-militar e econômica, a partir das modificações ocorridas no capitalismo global e na política de defesa dos Estados Unidos a partir da década de 1970. Embora seja impossível analisar um objeto tão amplo em trabalho tão breve, espera-se que esse recorte e a maneira pela qual a redação se organiza consigam decompor o objeto em unidades de análise mais manejáveis.

Parte-se da constatação de que, ao final da Guerra do Vietnã, as Forças Armadas dos Estados Unidos passaram por um processo de reformas modernizantes, centradas na construção de capacidades de guerra em rede e na construção de uma estrutura de força mais facilmente mobilizável, apta a realizar operações de projeção de força (MARTINS, 2008; NEVES JR., 2015; DUARTE, 2012). Nesse sentido, foram desenvolvidas novas tecnologias e novas maneiras de se conduzir a guerra a partir da utilização intensiva em tecnologias digitais e de informação, ao mesmo tempo em que se verificou o uso do intervencionismo como ferramenta corrente, e não como último recurso diplomático (MEDEIROS, 2004; ANDERSON, 2015).

Durante um período de cerca de um século, a partir de meados do século XIX até as duas Guerras Mundiais, a guerra passou por um processo de incorporação de práticas e insumos industriais, ou seja, ocorreu uma “industrialização da guerra” (MCNEILL, 1982; GIDDENS, 2001). Já as transformações colocadas em curso a partir dos anos 1970, passando pelas duas décadas seguintes e se consolidando no início do século XXI, tiveram como resultado a incorporação de tecnologias digitais e práticas administrativas e doutrinárias adequadas a estas, processo que chamaremos de “digitalização da guerra” (MARTINS, 2008; DUARTE, 2012; NEVES JÚNIOR, 2015). Sua manifestação é dada pela integração de diversas plataformas em rede, criando uma nova fronteira para a consciência de situação com os teatros sintéticos de operações, pela disseminação de munição guiada de precisão, e pela centralidade dada à integração entre informações de satélites, radares, sensores e sistemas de armas. Em suma, pela chamada guerra centrada em rede (MARTINS, 2008; DUARTE, 2012).

Esta mudança na estrutura organizacional das Forças Armadas demonstra seu papel como arena central na transformação da matriz institucional do Estado. O processo de transformação da estrutura de forças tanto impactou quanto foi impactado por uma mudança no Estado e no capitalismo americano. Em primeiro lugar, foi essencial no processo de rebalanceamento de forças sociais ao longo da década de 1970, com uma perda substancial do poder de barganha das classes trabalhadoras. Esse reajuste de forças foi fundamental na mudança da estrutura social do capitalismo americano, permitindo a ascensão do chamado neoliberalismo (SILVER; SLATER, 2001). Esse processo impactaria as Forças Armadas, posteriormente, ao implementar práticas do “novo gerencialismo público”, com processos de privatização e terceirização (PAOLIELLO, 2016).

O conceito de neoliberalismo aqui é entendido como a fase específica do capitalismo que sucede a fase do compromisso “keynesiano-fordista” vigente no pós-Segunda Guerra Mundial. Existem diversas maneiras de caracterizar o período, como regime de acumulação flexível (ARRIGHI, 1994) ou caracterizá-lo a partir da centralidade do capitalismo financeirizado (CHESNAIS, 2005), mas aqui é mais apropriado o termo “neoliberalismo”. Embora existam diferentes críticas e debates em relação à propriedade de se utilizar o conceito, ele é utilizado por diversos autores adeptos da abordagem regulacionista: seja da escola francesa (DUMÉNIL; LEVY, 2014) ou da escola de Estruturas Sociais de Acumulação (KOTZ, 2015), além de autores do campo crítico de estudos de segurança (HOSSEIN-ZADEH, 2006; GRAHAM, 2016), de modo que servirá aqui a seus propósitos.

Desenho da pesquisa

O *objetivo central* deste trabalho é compreender de que modo as causas desta mudança estrutural das forças armadas estão relacionadas às mudanças institucionais mais amplas que ocorreram no Estado e no capitalismo estadunidenses. Esses processos resultaram em um novo projeto hegemônico e na ascensão do regime neoliberal de acumulação de capital, possibilitando aos Estados Unidos reafirmar sua liderança sobre o Sistema Internacional (TAVARES, 1997; KOTZ, 2015). De fato, verificou-se a partir do fim da década de 1970 uma guinada na estratégia das elites empresariais, financeiras e políticas dos Estados Unidos, que passaram a adotar uma abordagem agressiva e assertiva de reorganização do sistema monetário internacional, das regulações trabalhistas e da própria estrutura produtiva do país, que passou a ser mais descentralizada territorialmente (VIZENTINI, 1992; ARRIGHI, 1994; MILBERG; WINKLER, 2013).

A *pergunta principal de pesquisa* (P) pode, portanto, ser descrita da seguinte maneira: como a transição da guerra industrial para a guerra digital está relacionada à ascensão do regime neoliberal de acumulação de capital? Como *perguntas secundárias*, podemos estabelecer: (p1) quais as consequências sociais do processo de industrialização da guerra, em primeiro lugar?; (p2) qual o papel das Forças Armadas na construção do regime neoliberal de acumulação de capital?; (p3) como ocorreu a transição de Forças Armadas voltadas à guerra industrial para a guerra digital?; e (p4) quais as consequências do neoliberalismo, uma vez consolidado, sobre as Forças Armadas?

A *hipótese principal* (H) é que a mudança na organização das Forças Armadas se relaciona com alterações em dois níveis na estrutura social estadunidense. No âmbito político-social, a eliminação do serviço militar obrigatório foi a parte inicial de um processo de ataque ao poder de barganha das classes não-proprietárias, sobremaneira da classe trabalhadora, uma vez que resultou na redução da centralidade dessas classes na produção industrial e na defesa nacional. Esse rearranjo de forças sociais abriria caminho para a fase neoliberal do capitalismo. No âmbito institucional-administrativo, as burocracias militares e civis ligadas ao setor de defesa incorporaram práticas corporativas do setor privado.

Um conjunto de hipóteses auxiliares, a partir do qual a estrutura dos capítulos é construída, se segue. A *primeira hipótese auxiliar* (h1) é que o compromisso distributivo do Estado de bem-estar social do pós-Segunda Guerra Mundial, iniciado nas políticas do New Deal, é uma consequência da repactuação do contrato social resultante da mobilização massiva de recursos humanos e materiais necessária para o esforço da guerra industrializada, em particular através do mecanismo do recrutamento militar obrigatório. Essa hipótese, portanto, diz respeito à estruturação das Forças Armadas dos Estados Unidos do pós-guerra, e do arranjo social que emergiu como resultado desse processo.

A *hipótese auxiliar seguinte* (h2) é que o acordo social sobre o qual repousava o compromisso distributivo que perdurou ao longo dos anos 1950 e 1960 foi tensionado durante a Guerra do Vietnã, pela oposição popular à guerra, ainda de caráter industrial e dependente da mobilização massiva de recursos humanos. A consequência foi o abandono do recrutamento militar obrigatório e uma redefinição das estratégias empresariais, financeiras e políticas dos Estados Unidos, gradualmente extinguindo o compromisso distributivo e transitando para o regime de acumulação neoliberal. Esse rearranjo, que concentra poder nas classes proprietárias e capitalistas em detrimento da força de

barganha do trabalho organizado fornece a base social de uma fase particular do capitalismo que aqui será chamada de neoliberalismo.

A *terceira hipótese auxiliar* (h3) diz mais respeito às transformações no campo militar. Como consequência da derrota no Vietnã e na transição para uma força de voluntários, ou seja, sem conscritos, as Forças Armadas dos Estados Unidos empreendem uma transformação doutrinária, que coloca a tecnologia como vantagem tecnológica inerente aos Estados Unidos na competição militar com a União Soviética e seus aliados. Os objetivos passam a ser a diminuição da dependência de efetivos terrestres e aumento da capacidade de projeção de poder. As consequências desse processo são uma especialização gradual das Forças Armadas estadunidenses em intervenções de caráter limitado, diminuindo a discricionariedade política para o uso da força militar.

Por fim, a *hipótese auxiliar final* (h4) é que a transformação nas Forças Armadas dos Estados Unidos e na economia política do país provoca impactos nos setores econômicos ligados à área de defesa e segurança, de duas maneiras: (i) a proliferação de terceirizações (*contracting out*) na provisão de serviços de apoio e mesmo de combate, a partir dos anos 1990, e em especial a partir dos anos 2000; e (ii) a reestruturação do Complexo Militar-Industrial, que fica mais oligopolizado e cuja estrutura de propriedade se concentra em grupos financeiros e fundos mútuos e de pensão.

Estrutura do trabalho

O trabalho, portanto, se desenvolve em quatro capítulos, cada um correspondente a uma das hipóteses auxiliares. O *capítulo 1* traça um panorama da construção histórica das Forças Armadas dos Estados Unidos, dedicando-se a explicar as consequências administrativas e sociais do processo de industrialização da guerra. Ou seja, se localiza temporalmente antes do objeto principal de estudo do trabalho; consiste em seus antecedentes, sua construção histórica.

É feita uma passagem breve pela Guerra de Independência e pela Guerra Civil, quando o uso do recrutamento militar obrigatório é inaugurado. Já é possível observar consequências da “barganha da conscrição” na construção da democracia estadunidense e em seus impactos no processo de abolição da escravatura. Posteriormente, esse processo é ampliado exponencialmente durante a Primeira Guerra Mundial, que impacta a construção do Estado de Bem-Estar Social do *New Deal* através da emulação de experiências administrativas e burocráticas desenvolvidas para gerir o esforço de guerra e através da ampliação de direitos sociais e políticos. A Segunda Guerra Mundial consolida essas tendências, com o compromisso keynesiano e distributivo que a segue,

fundamentado igualmente sobre uma política ativa de redução das desigualdades e sobre o keynesianismo militar e a construção de uma presença militar global por parte dos Estados Unidos.

O *capítulo 2* analisa as transformações colocadas em curso durante e após a Guerra do Vietnã, que descontinuam o compromisso distributivo do keynesianismo do pós-guerra. A primeira seção foca na campanha de oposição ao serviço militar obrigatório, liderada por um grupo de economistas de orientação neoclássica, que logra incorporar a proposta de transformar as Forças Armadas dos Estados Unidos em uma Força de Voluntários ao programa de governo de Richard Nixon, que de fato encerra a conscrição em 1973. A seção seguinte analisa as transformações na composição social das Forças Armadas dos Estados Unidos ao longo das décadas de 1970 e 1980, que resumidamente provocam um insulamento entre a sociedade estadunidense e as forças.

A seção final do capítulo se dedica à mudança na estratégia das classes empresariais e sua relação com o Estado, provocando um rebalanceamento de forças sociais que é colocado em curso ao longo dos anos 1970. Esse movimento, em sua vertente externa, incorre em uma política mais assertiva de enquadramento de rivais e aliados dos Estados Unidos, reafirmando sua liderança com base no poder econômico e militar. O papel do segundo capítulo, portanto, é o de explicar a inflexão, as consequências da mudança de rumo na estratégia das lideranças militares, políticas e empresariais nas Forças Armadas e em sua relação com o capitalismo estadunidense. Os capítulos seguintes analisam a transformação das Forças Armadas que ocorrem a partir daí, sob dois vieses distintos.

O *capítulo 3* descreve o processo de transformação doutrinária e tecnológica nas Forças Armadas dos Estados Unidos, que é colocado em curso a partir de meados da década de 1970, que de fato efetua a transição da guerra industrial para a guerra digital. Esse processo ocorre em dois momentos principais, cujo ponto de inflexão é a primeira Guerra do Golfo, de 1991. Do fim da Guerra do Vietnã até 1991, as Forças Armadas passaram por um processo de readequação a seu perfil agora composto unicamente por voluntários, buscando utilizar tecnologias de guiagem de precisão e de controle ampliado de teatro sintético de operações como multiplicadores de poder de fogo, em caso de um confronto de grandes proporções com as forças do Pacto de Varsóvia na Europa Central. Essa nova força, composta por voluntários e intensiva em tecnologia, é utilizada na Guerra do Golfo, na qual o sucesso das Operações Escudo no Deserto e Tempestade no Deserto são saudados como o início de um novo tipo de guerra.

As transformações subsequentes ocorrem ao longo dos anos 1990, fruto do debate teórico acerca da Revolução em Assuntos Militares, que propugnava a tese de que a própria natureza da guerra estaria sendo alterada pela tecnologia, apontando para conflitos limitados e de curta duração. Procura-se, deliberadamente, substituir a massa, ou seja, a mobilização e concentração de recursos humanos e materiais para enfrentar o inimigo, pela tecnologia. O debate doutrinário e a rápida evolução das tecnologias militares no período ocorrem de maneira concomitante a uma série de intervenções militares de caráter limitado em países do Sul Global, provendo ciclos de *feedback* positivo sobre as reformas em curso.

O *capítulo 4* descreve as consequências da fase neoliberal do capitalismo e do fim da Guerra Fria para as Forças Armadas. A diminuição do orçamento militar, do início da década de 1990, leva a uma reestruturação dos setores econômicos ligados à área de defesa, que se desdobra em dois fenômenos inter-relacionados. O primeiro diz respeito à importação de práticas administrativas e gerenciais do setor privado, particularmente as de terceirizações de funções de apoio para o setor privado, que se converte em uma transferência gradual de responsabilidades do Estado para os mercados. O segundo trata da evolução do Complexo Militar-Industrial a partir do processo de “consolidação”, como ficaram conhecidas as ondas de fusão e aquisição que levaram a uma concentração de poder relacional nas empresas do setor e ao conseqüente aumento de sua influência junto ao Estado.

2. ESTRUTURA DAS FORÇAS ARMADAS E MUDANÇA SOCIAL: A BARGANHA DA CONSCRIÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

2.1.Introdução

O objetivo deste capítulo é traçar um panorama da evolução estrutural do formato das Forças Armadas dos Estados Unidos, em particular a evolução do serviço militar obrigatório e da capacidade de mobilização social e econômica empreendida pelo Estado. Desse modo, o objetivo é observar de que maneira a transformação das Forças Armadas, em particular através dos fenômenos correlatos de massificação e industrialização da guerra, estão relacionados com a emergência de mudanças sociais e administrativas. Em particular, se pretende demonstrar como o uso da conscrição, isto é, do recrutamento militar obrigatório, levou a uma repactuação dos direitos e deveres entre governantes e governados, tendo influenciado direta e indiretamente o surgimento do estado de bem-estar social que se consolida no pós-Segunda Guerra Mundial.

Será observada a maneira como o Exército evoluiu a partir da Revolução Americana, com a utilização do serviço militar obrigatório pela primeira vez, para em seguida analisar a emergência de um sistema de mobilização do esforço de guerra mais organizado com a Guerra Civil, quando surge um “modo americano de fazer a guerra” baseado em uma estratégia de mobilização massiva de recursos e o uso de estratégias de atrito e aniquilação. Ademais, serão analisados os efeitos sociais da utilização do serviço militar obrigatório, em particular a abolição da escravidão.

Posteriormente, é analisada a transformação profunda efetuada com a primeira guerra mundial, quando há uma ampla mudança regulatória no papel do Estado na economia, tanto do ponto de vista administrativo quanto social, através da regulação das relações capital e trabalho. Por fim, se observa de que maneira o keynesianismo militar ensejado pela estratégia de contenção da União Soviética, somado a um arranjo regulatório de caráter distributivo, estruturado para conter conflitos de classe, formam a base do regime de alto crescimento e diminuição das desigualdades no pós-guerra.

2.2.Da Independência ao Expansionismo: o surgimento do Modos Americanos de Fazer a Guerra e a Emergência do Capitalismo Estadunidense

2.2.1. A Guerra de Independência e Surgimento do Exército Continental

Embora o recrutamento militar obrigatório só tenha sido adotado de maneira permanente nos Estados Unidos em 1940, ele foi utilizado em todas as grandes guerras

travadas pelos Estados Unidos. Ao final dessas conflagrações, contudo, os contingentes de conscritos foram sempre desmobilizados. A Guerra de Independência dos Estados Unidos (1775-1777) foi a primeira experiência de aplicação ampla do serviço militar obrigatório (KESTNMBAUM, 2002). Embora houvesse casos isolados, na Noruega e na Suécia, ao longo dos séculos XVII e XVIII, foram os exércitos da Revolução Americana e, posteriormente, da Revolução Francesa e das Guerras Napoleônicas, que causaram um rompimento com o padrão das guerras dinásticas que ocorreram na Europa do Antigo Regime (MJØSET; VAN HOLDE, 2002). A principal diferenciação foi de escala: essas conflagrações tinham caráter deliberadamente limitado, de modo a impedir sublevações e insurreições populares violentas como as que haviam ocorrido durante a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) (LUKÁCS, 2011).

O Tratado de Vestfália, que encerra o conflito e estabeleceu o *modus operandi* do sistema interestatal europeu pelos séculos seguintes, continha provisões estabelecendo a proteção da propriedade privada e o comércio dos não-combatentes deveria ser preservada em tempos de guerra, bem como a proteção de civis (SILVER; SLATER, 2001). Dessa maneira, os exércitos absolutistas eram formados por soldados recrutados entre estratos do lumpesinato, como criminosos condenados, e comandados por oficiais de origem aristocrática que ascendiam a esta posição através da compra de cargos ou indicação real (HUNTINGTON, 1996).

A Revolução Americana, travada por uma combinação de um exército regular e profissional, formado por cidadãos recrutados obrigatoriamente, e por regimentos milicianos das comunidades locais, tinha motivações muito diferentes das disputas dinásticas que causavam as guerras no continente europeu. O fato de que era uma guerra revolucionária fez com que as classes dirigentes das Treze Colônias adotassem medidas para mobilizar classes populares até então privadas de participação na política nacional (KESTNMBAUM, 2002). Ainda que se deva destacar o fato de que foi tomado o cuidado de não armar indivíduos escravizados e tampouco incluir a abolição da escravatura no programa político republicano, foi gerado um Exército composto por soldados-cidadãos, ao menos entre os homens brancos (MJØSET; VAN HOLDE, 2002).

A estratégia de atrito levada a cabo na guerra, desempenhada tanto no comando do Exército Continental por Washington, quanto na combinação do uso de forças regulares e irregulares – encarregadas de funções de guerrilha e desestabilização de linhas de suprimento – representou um rompimento dramático com o modo europeu de fazer a guerra (WEIGLEY, 2001; DUARTE, 2013). O Exército Continental, liderado por George

Washington e concebido como um exército europeu profissional da época, adotou a conscrição universal masculina (entre os homens brancos e livres) para preencher suas fileiras entre 1778 e 1781 (KESTNENBAUM, 2001). Já as diversas formações milicianas que atuaram na guerra tinham origens e composições diversas, embora tivesse origem na tradição colonial de formar unidades militares locais para ocupar os territórios novos e combater os povos indígenas que habitavam a região¹ (DUARTE, 2013). No século XVIII as milícias já eram menos instituições militares do que uma forma de exercer a cidadania e a participação na vida política local, mas foram amplamente mobilizadas para a guerra (LEVI, 1996).

Ao fim do conflito, a república recém-independente desmobilizou o Exército Continental, por conta de uma cultura política reticente à concentração de capacidades no Governo Federal e temerosa dos efeitos potencialmente antidemocráticos de se manter uma força permanente criada sob os moldes do Exércitos absolutistas² (IZECKSOHN, 2015). O contingente regular foi bastante reduzido e o sistema de recrutamento voltou a ser voluntário, embora a Lei de Milícias de 1792 tenha mantido o serviço militar obrigatório nas mais de 700 milícias locais, em caso de declaração de guerra (WEIGLEY, 2001).

A disputa acerca de qual instituição deveria ter mais centralidade na defesa do país dividiu Federalistas e Jeffersonianos no período: os primeiros eram favoráveis a manter um Exército profissional, ao passo que os segundos favoreciam as formações milicianas. A Guerra de 1812, contudo, demonstrou a importância da manutenção de um Exército permanente (LEVI, 1997). Esse se manteve em tamanho reduzido: em 1861, quase um século depois, não ultrapassara 16 mil homens. Contudo, além das funções de patrulha das fronteiras e defesa costeira, o Exército regular desempenhou papel importante na construção de obras públicas de infraestrutura e no desenvolvimento tecnológico do país, fruto da concepção jeffersoniana de que deveria ser colocado a serviço do país em diversas frentes, mesmo em tempo de paz (MCNEILL, 1982; WEIGLEY, 2001).

2.2.2. A Guerra de Secessão: Primeiro Estágio de Industrialização da Guerra

¹ Às milícias ad hoc reunidas para lutar na guerra se somaram os *minutemen*, formações mais regulares e bem treinadas provenientes das comunidades de Massachusetts, e os patrulheiros que atuavam em regiões de fronteira pela coroa britânica, como na Guerra dos Sete Anos, ou contra as populações indígenas (DUARTE, 2013).

² Não se deve, contudo, exagerar o caráter “democrático” de Forças Armadas que não incluíam indivíduos escravizados e que tiveram entre algumas de suas principais funções as guerras de extermínio contra populações indígenas nativas.

A Guerra da Secessão (1861-1865) articulou a conscrição, utilizada de maneira mais sistematizada e organizada, com a gestão de um padrão logístico e de produção industrial de material bélico. Embora a Guerra Franco-Prussiana (1871) tenha sido considerado um marco na industrialização da guerra, e o modelo de Exército prussiano tenha sido emulado por diversos países europeus e latino-americanos, a Guerra Civil dos Estados Unidos se aproximou mais da experiência de uma guerra prolongada, industrial, prefigurando padrões que se repetiriam na Primeira Guerra Mundial. Os novos sistemas de transporte (ferrovias e embarcações a vapor) e comunicação (telégrafo), além dos sistemas de produção em massa, utilizados na fabricação de armamentos, munições e equipamentos, permitiram a mobilização de contingentes em volume sem precedentes (MCNEILL, 1982; GIDDENS, 2001).

A Guerra da Secessão foi vencida com uma estratégia de atrito que desgastou as forças do Sul até a exaustão completa de suas capacidades logísticas e industriais, através de prolongadas campanhas de conquista territorial, apoiadas táticas de controle de entroncamentos ferroviárias e pelo bloqueio naval ao Sul. Esta estratégia, colocada em prática por Ulysses Grant, é que Russel Weigley (1973; 2001) caracterizou como definidora do “modo americano de fazer a guerra”. Para esse autor, o caráter distintivo do “modo americano de fazer a guerra” consistia em uma travar uma guerra de aniquilação, com elevado poder de fogo e mobilização de recursos em ampla escala, incorrendo na necessidade de discurso legitimador de “cruzada”, se contrapondo às guerras de interesses políticos limitados próprios da *realpolitik* europeia (WEIGLEY, 2001).

Essa tese é bastante questionável, tendo em vista que os Estados Unidos travaram uma grande quantidade de conflitos menores, desde guerras de conquista contra nações indígenas nativas e contra o México, passando pelas intervenções na América Latina e na Ásia do início do século XX (LINN, 2002). De fato, Mahnken (2008) sugere que a formulação de Weigley se refere mais a como as Forças Armadas dos Estados Unidos prefeririam travar as guerras do que propriamente como travaram a maior parte delas. Contudo, o que se pretende destacar aqui é que as experiências das Guerras de Independência e da Secessão realmente demonstram pioneirismo em instrumentos de mobilização de massas humanas e recursos materiais (MAHNKEN, 2008).

No nível social, pode-se verificar as mudanças causadas pela adoção da conscrição influenciaram até mesmo o debate acerca da escravidão, tendo contribuído diretamente para torna-la ilegal. Tanto o Norte (em 1863) quanto o Sul (1862) tiveram que adotar o

recrutamento militar obrigatório, de maneira a suportar as pesadas baixas que novos tipos de armamentos, como o projétil *minié*, causaram nas suas Forças (embora não haja estatísticas confiáveis para o Sul, as baixas da União chegaram a 395 mil mortos e 280 mil feridos no total) (ROCKOFF, 2012). Se em 1861 o número total de soldados no Exército regular era de cerca de 15 mil, ao final da guerra mais de 2 milhões serviram no Exército da União e quase 1 milhão no Exército do Sul, com os respectivos picos de 680 mil e 360 mil homens servindo simultaneamente. No total, o Norte recrutou 1 de cada 1,66 indivíduos do sexo masculino em idade de servir, proporção que chegou a 1 para cada 1,2 no Sul (LEVI, 1997).

No Norte, o Ato de Alistamento (*Enlistment Act*), de 1865, concedeu liberdade permanente para afrodescendentes escravizados e suas famílias, que se voluntariassem para servir no Exército da União, enquanto a Terceira Emenda, que abolia a escravidão, ainda era debatida no Congresso (STANLEY, 2015; AMEUR, 2010). Episódios como as revoltas da conscrição em Nova Iorque, fruto da oposição popular às isenções ao serviço militar por meio de pagamento, demonstram também o processo contraditório e nada pacífico pelo qual a barganha da conscrição acontece: longe de ser um processo linear pelo qual as classes altas e o Estado concedem direitos, as conquistas sociais resultaram de demandas que passam a ser feitas pelas classes não-proprietárias. A diferença é o poder de barganha maior que estas mesmas classes passam a ter nessas disputas, fruto da importância que passam a ter na própria sobrevivência do corpo social (LEVI, 1997).

2.2.3. O Capitalismo de Corporações Estadunidense e o Expansionismo Imperialista

A nível administrativo, o esforço de planejamento e gestão necessário para administrar um esforço de guerra que abarcou esferas novas para a gestão do conflito, como um modal logístico complexo e um sistema de abastecimento industrializado, gerou legados para as burocracias estatais, em particular para o governo federal, e privadas (BENSEL, 2003). De acordo com o historiador Pierre Melandri (2013), as práticas desenvolvidas na guerra foram emuladas pela administração das corporações estadunidenses que se desenvolveram no pós-guerra, durante o período de elevado crescimento econômico que se manteve até por cerca de quatro décadas, engendrando o que Alfred Chandler (1977) chamou de uma “revolução organizacional”. O caráter distintivo dessas corporações em relação às empresas nos moldes então vigentes era a integração de toda a cadeia produtiva, da extração das matérias-primas até a distribuição do produto final. De modo a gerir, dentro de uma mesma corporação, as atividades antes desempenhadas por diversas de

empresas diferentes, se desenvolveram grandes aparatos burocráticos-gerenciais (ARRIGHI, 1994).

Essas corporações integradas verticalmente consistiram em uma característica fundante do capitalismo estadunidense que se desenvolveu no pós-Guerra Civil e que se consolidou plenamente, inclusive se espalhando para a Europa, no início do século XX. De acordo com Duménil e Lévy (2014), a revolução gerencial descrita acima, juntamente com a revolução corporativa (a própria integração vertical do setor industrial em conglomerados de propriedade distribuída em sociedades anônimas) e a revolução financeira (o controle das corporações por uma classe capitalista dona das finanças) forneceu as bases para o capitalismo moderno, do século XX. Isso porque esse conjunto de revoluções levou à separação entre propriedade (das classes capitalistas financeiras) e administração (o corpo gerencial das corporações), engendrando uma configuração tripolar de classe: classes capitalistas, classes gerenciais e classes populares (DUMÉNIL; LÉVY, 2014).

Na concepção dos autores, o papel pendular exercido pelas classes gerenciais, dada sua relativa autonomia, está no cerne das configurações de poder de classe características às fases do capitalismo que se seguiram a partir daí. Curiosamente, em um processo de retroalimentação, os métodos de gestão privada que foram aperfeiçoados nas grandes corporações começaram a ser repassados para a administração pública (MELANDRI, 2013). Nos Estados Unidos, essa transferência se iniciou em governos locais, de cidades, e posteriormente, com o New Deal, se disseminou mais amplamente para a gestão pública no nível federal, em um momento em que o alinhamento das classes gerenciais com as classes não-proprietárias, com um poder de barganha mais elevado, possibilitariam a consolidação de um sistema social de acumulação menos desigual. Um momento importante nessa transição foi o esforço de guerra da Primeira Guerra Mundial.

Com o fim da Guerra Civil e do período de Reconstrução, o Exército estadunidense tinha sido reduzido novamente, ao passo que a Marinha e os fuzileiros navais tiveram um crescimento mais expressivo, refletindo os interesses estratégicos e a orientação geopolítica dos governos da época (ANDERSON, 2015). No total, contudo, as Forças Armadas somavam cerca de 179 mil soldados (WALTON; ROCKOFF, 2014). A partir do fim do século XIX, os Estados Unidos empreenderam uma série de guerras de conquista, construindo lenta e gradualmente as bases de um império no Pacífico: Alasca (1867), Havaí (1898), Ilhas Midway (1867), culminando com a conquista das Filipinas (e de Guam) na década de 1890 e com a intervenção na Rebelião dos Boxers, em 1900

(PIKE, 2010). Posteriormente, as intervenções na América Latina - México, Cuba, Haiti, República Dominicana e Nicarágua só no governo Woodrow Wilson – atestam a funcionalidade de uma Marinha robusta e forças projetáveis como os fuzileiros navais para esse tipo de operação imperial (SCHULZINGER, 2002; PIKE, 2010; ANDERSON, 2015).

A expansão territorial dos Estados Unidos na primeira metade do século XIX e a posterior fase de expansão imperial ultramarina, na Ásia, Caribe e América Latina, contesta a noção de que o “modo americano de fazer a guerra” fosse unicamente o posto em prática nos grandes conflitos, nos quais fora necessária a mobilização de recursos em massa e justificativas “de cruzadas” (LINN, 2002; BOOT, 2002). De fato, embora os Estados Unidos tenham se mantido isolados das disputas internas e da corrida armamentista da Europa, havia uma visão de *weltpolitik* muito presente nas “selvagens guerras da paz” a que se refere Max Boot (2002), fruto de uma estratégia tão realista quanto as dos impérios europeus. Uma análise dos recursos devotados a esses conflitos demonstra isso: se a guerra Hispano-Americana custou 5.6% do PIB e a Guerra contra as Filipinas 2.6%, os recursos devotados às demais guerras, intervenções e operações imperialistas entre 1898 e 1915 chegariam a 11.6% do PIB (ROCKOFF, 2012).

2.3. A Primeira Guerra Mundial: Barganha da Consciência e Mobilização Nacional

Como colocado por Anderson, a dualidade entre uma concepção “isolacionista” e “globalista” de política externa foi presente desde o início entre os formuladores de política externa, tanto a nível de cálculo político quanto de ideologia legitimadora, e a maneira pela qual os Estados Unidos atuaram na Primeira e na Segunda Guerras Mundiais foi expressão disso (ANDERSON, 2015). Apesar da disputa interna necessária para aprovar as intervenções, ambas ocorreram em um momento adiantado da guerra, quando a intervenção foi necessária para decidir os rumos do confronto. Por esta razão, John D. Mearsheimer (2011) caracterizou este padrão de atuação como uma estratégia de *offshore balancer*, isto é, de um ator insulado que intervém de maneira decisiva para decidir um conflito de modo a manter a balança de poder em uma situação favorável para si.

2.3.1. Economia de Comando e Mobilização para uma Guerra Industrial

Esse próprio insulamento fez com que as intervenções fossem altamente custosas e exigissem um esforço logístico significativo, tendo em vista o volume de recursos humanos e materiais mobilizados para o confronto. Sendo uma Guerra Industrial, verificou-se entre seus participantes a utilização da consciência de maneira realmente

universal, além do uso ampliado de maquinário e a extensão dos teatros de operação para níveis inéditos (KENNEDY, 2013). O contingente total dos Estados Unidos, somando Exército e Marinha, saltou de cerca de 179 mil soldados em 1916 para próximo de 3 milhões em 1918, quando o conflito se encerrou. Desses, cerca de 2 milhões foram enviados para a Europa como parte da Força Expedicionária Americana que combateu durante os 19 meses em que os Estados Unidos participaram da guerra (WALTON; ROCKOFF, 2014). Além do mais, a indústria bélica de maneira significativa: houve um robustecimento da indústria naval e um salto na nascente indústria aeronáutica, com cerca de 155mil aeronaves, instrumento até então inédito na guerra, sendo construídas ao longo do conflito (KENNEDY, 1989).

O gigantismo da mobilização incorreu no abandono de regras do *laissez-faire* e a adoção de métodos de controle das economias nacionais, processo que alguns autores, como Willian McNeill (1982) caracterizaram como uma transição de uma economia de mercado para uma economia “de comando” (MCNEILL, 1982; WALTON; ROCKOFF, 2014). Esse conceito é discutível tendo em vista a atuação desenvolvimentista que o Estado americano possuiu, desde antes da Guerra Civil, na construção do capitalismo estadunidense, mas de fato ressalta o salto na esfera de atividades nas quais o governo federal passou a intervir de maneira direta.

O gasto público federal, que representava 1,5% do PIB em 1916 passou a representar 24,2% em 1918, fazendo com que os Estados Unidos fossem o terceiro país que mais gastou na guerra, mesmo tendo entrado somente no último ano (17,1 bilhões de dólares, abaixo somente da Alemanha, com 19,9 e Reino Unido, com 23,1). O financiamento da guerra veio de duas fontes principais. Cerca de 24,5% dos recursos vieram de novos impostos, como o imposto sobre propriedade aprovado em 1916, além de aumentos no imposto de renda sobre pessoa física e jurídica e sobre bens de luxo. A maior parte, contudo, representando cerca de 61,5% do financiamento, proveio de endividamento público, através, por exemplo da venda de títulos de guerra (*war bonds*), tendo uma parcela menor recaído sobre a impressão de dinheiro (WALTON; ROCKOFF, 2014). Essa maneira de financiamento representou um rompimento com princípios centrais da ortodoxia econômica vigente e com o sistema do padrão-ouro, como aliás ocorreu em toda a Europa (BELLUZZO, 2009).

2.3.2. Barganha da Conscrição e Repactuação Social

Foi também analisando os padrões de recrutamento militar obrigatório para a Primeira Guerra Mundial que Margaret Levi (1996; 1997; 1998) elaborou sua tese acerca da

barganha da conscrição e a aceitação democrática dela. Observando a maneira pela qual a conscrição foi implementada na Primeira Guerra Mundial, não só nos Estados Unidos, mas também em outras democracias anglo-saxãs (Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e Canadá), ela notou que em todos os casos as formas de isenção do serviço foram abolidas. Até então, ainda vigoravam regras que permitiam a comutação, ou seja, o pagamento de taxas para isenção, ou a substituição do conscrito por outro indivíduo que se voluntariasse para ir em seu lugar. Essas regras eram extremamente impopulares, uma vez que tendiam a favorecer indivíduos abastados e de posses, que pudessem pagar ou mandar empregados no seu lugar. Com a necessidade de expandir a conscrição, contudo, os governos tiveram que criar arranjos institucionais que possibilitassem o convencimento, ou ao menos, a redução da oposição a essa política.

A Primeira Guerra Mundial, portanto, consistiu em um momento de redefinição de direitos e deveres dos cidadãos, ou seja, de uma repactuação do contrato social de modo a possibilitar um “consenso contingente”. Se o Estado havia crescido em termos de capacidades de extração de recursos humanos e materiais, exigindo mais deveres dos cidadãos, também teve que prover direitos como contrapartida a essa exigência. Uma vez implantada a conscrição, quanto mais democrático o governo e maior a universalidade das suas regras, maior a aceitação. E, com a consequente institucionalização dos novos direitos pactuados, a aceitação à norma da conscrição tenderia a ser maior com o passar do tempo (LEVI, 1997).

O aspecto administrativo da mudança na gestão da economia nacional deve ser destacado. Para organizar o esforço de guerra, foram criados cerca de 150 órgãos na administração federal, além de outros existentes terem sua atuação ampliada (WALTON; ROCKOFF, 2014). Vários órgãos que foram criados, como o Conselho Nacional de Defesa (*Council of National Defense*), o Conselho de Indústria da Guerra (*War Industrial Board*), o Conselho Naval das Nações Unidas (*War Shipping Board*) e a Diretoria Geral de Ferrovias (*Director General of Railroads*), tiveram efeitos que muito além da gestão da economia nacional durante a guerra em si (BELLUZZO, 2009).

Durante a Grande Depressão da década de 1930, o exemplo estabelecido por essas agências influenciou fortemente o debate público acerca da intervenção estatal. Durante o New Deal, não só várias das agências criadas para gerir programas de obras públicas ou de controles de preços foram inspiradas diretamente em precedentes estabelecidos durante a Primeira Guerra Mundial como também boa parte dos gestores públicos chamados a executar esses programas tinham trabalhado nos órgãos criados na guerra

(WALTON; ROCKOFF, 2014). Houve, portanto, não só uma consequência ideológico-programática, causada pelo exemplo, mas também um efeito muito prático de construção de capacidades estatais, em particular de formação de gestores públicos.

A centralidade que a produção industrial passou a ter no esforço de guerra, e, portanto, que os trabalhadores industriais passaram a ter, é tão essencial no processo de barganha da conscrição quanto a própria conscrição em si (ARRIGHI, 1994; GIDDENS, 2001; SILVER; SLATER, 2012). Nos Estados Unidos, a situação inicial da guerra era próxima do pleno-emprego, com uma taxa de desemprego em torno dos 5,1%. O recrutamento militar obrigatório e as contratações realizadas pelo governo, em diversas frentes da indústria e no serviço público federal, impuseram uma pressão altista sobre os salários (WALTON; ROCKOFF, 2014).

Com o baixíssimo nível de desemprego e a necessidade de manter as indústrias ligadas ao esforço de guerra funcionando, o poder de barganha do trabalho organizado se elevou sensivelmente, fato demonstrado pela onda de greves que ocorreu em 1917, por conta do aumento da inflação sobre itens de consumo, em especial alimentos. Embora tenha havido repressão significativa às greves, na maior parte das vezes a estratégia do governo foi de acomodação: foi criada a Diretoria de Trabalho Nacional da Guerra (*National War Labor Board*), que tinha a função de mediar negociações coletivas, mediou mais de mil greves e promoveu a sindicalização de milhares de trabalhadores (LIMONCIC, 2009). As greves no setor ferroviário, inclusive, levaram à nacionalização do sistema ferroviário, elevando os salários dos trabalhadores do setor de modo a impedir a interrupção do funcionamento das ferrovias (WALTON; ROCKOFF, 2014).

A institucionalização da mediação do trabalho e da promoção das negociações trabalhistas coletivas ocorreu primeiramente durante a guerra (LIMONCIC, 2009). Embora a década de 1920 tenha sido marcada por tentativas de retorno à “normalidade” do pré-guerra. Isso foi feito através da redução da intervenção governamental nas relações de trabalho e do decréscimo da proporção de trabalhadores sindicalizados, os salários crescentes e a expansão creditícia permitiram a ampliação do poder de compra dos trabalhadores, face a toda uma nova indústria de bens de consumos duráveis que se desenvolvia (WALTON; ROCKOFF, 2014; MEDEIROS, 2000). Com a depressão iniciada em 1929, contudo, ocorreu uma guinada na direção da intervenção estatal para reduzir as desigualdades. Se a gestão da guerra e das relações sociais durante a Primeira Guerra Mundial criou formas embrionárias, embora pontuais, de um novo tipo de intervenção no campo das relações trabalhistas e de gestão da política macroeconômica,

o efeito combinado da Grande Depressão, o New Deal e a participação dos Estados Unidos na Segunda Guerra consolidaram essas intervenções como um novo sistema de acumulação social.

2.4. O New Deal e a Segunda Guerra Mundial: institucionalização do novo pacto social

2.4.1. O New Deal e a Institucionalização das Relações Trabalhistas

O New Deal em si teve duas fases. A primeira (1933-1934) foi mais experimental e buscou aplicar métodos de controle da competição e de preços. A segunda (1935-1936) resultou em uma mudança mais estrutural com a criação de novas relações de trabalho. A partir de 1935, foi aprovada a Lei Nacional das Relações Trabalhistas (*National Labour Relations Act*), que criou o Conselho Nacional das Relações Trabalhistas (*National Labour Relations Board*), órgão inspirado no *National War Labor Board*, de 1917. A criação dessas agências representou a institucionalização em bases mais sólidas e permanentes do regime de negociação coletiva do trabalho, possibilitando às classes trabalhadoras maior unidade e força na discussão sobre os salários, em um momento em que um terço da força de trabalho estadunidense (cerca de 15 milhões de pessoas) se encontrava desempregada (LIMONCIC, 2009).

Este mecanismo foi fundamental na construção do capitalismo do pós-guerra, no qual as negociações coletivas, e a institucionalização de expectativas de elevações salariais periódicas, acompanhando a produtividade, foram centrais na redução das desigualdades no período. Também por conta disso, foram protagonistas das disputas de classe que se verificaram ao longo da crise dos anos 1970, e seu desmanche foi central na consolidação do neoliberalismo (CLARKE, 1998; SERRANO, 2004). Além do mais, foram criadas regulações como a Lei de Segurança Social (*Social Security Act*) em 1935 e a Lei de Parâmetros Justos de Trabalho (*Fair Labor Standards Act*) em 1936 (MEDEIROS, 2000).

As interpretações regulacionistas acerca do New Deal, tanto na escola francesa da regulação como com os teóricos dos Sistemas Sociais de Acumulação, tendem a ver essa nova regulação sobre o trabalho como um mecanismo de geração de demanda efetiva, na medida em que a redistribuição do produto social proveria um mercado de consumo para os bens de consumo duráveis que são o fundamento da indústria nessa fase (JESSOP, 1990; JESSOP, 1992). Contudo, como colocado por Medeiros (2000), o objetivo fundamental do New Deal foi atender ao “imperativo político” de reduzir a desigualdade e a concentração de renda, e não atuar sobre a demanda efetiva. De fato, os anos 1920, e

mesmo o período anterior a ele, viu um aumento consistente dos salários e do poder de compra, inclusive por meio da expansão creditícia. Como colocado por Medeiros:

Como argumentamos, na sociedade Americana o consumo de massas e uma economia de altos salários já eram uma realidade antes das políticas nacionais de salários e a organização sindical nas grandes plantas industriais construídas no New Deal. No caso do New Deal, não se pode evitar ou diminuir o fato de que o novo arcabouço institucional era essencialmente subordinado a um conflito de poder na sociedade americana que descontinuou a coalizão distributiva dominante. Mudanças de descontinuidade tais como a crise de 1930, a Segunda Guerra Mundial ou a queda do Muro de Berlim em 1989 são fatores independentes que ajudam a moldar uma nova coalizão distributiva. As instituições não são produto das necessidades da acumulação (MEDEIROS, 2000, pp. XX).

2.4.2. Segunda Guerra Mundial e o Rearmamento

A recuperação mais sólida da economia estadunidense, de fato, só ocorreu após a elevação dos gastos militares a partir de 1938. O estímulo fornecido pelo gasto militar e pelo aumento de contratações diretas do setor federal atuou como um gerador de demanda efetiva, aumento o nível de emprego e de salários (WALTON; ROCKOFF, 2014). Entre 1937 e 1938, inclusive, verificou-se uma breve recessão, devido ao nível de ociosidade ainda existente nos Estados Unidos. A partir de 1938, foi autorizada a expansão da frota marítima e a produção de aeronaves já havia dado um salto em relação ao ano anterior, e em 1940 foi aprovada a duplicação da esquadra de combate da Marinha, a ampliação da Força Aérea do Exército e a adoção da conscrição. Pela primeira vez, a conscrição era adotada ainda em tempos de paz, expandindo para cerca de 1 milhão o contingente do Exército (KENNEDY, 1989).

No ano seguinte, foi aprovada a Lei de Empréstimo e Arrendamento, que colocou os Estados Unidos na condição de supridor de equipamento e armamento para os países aliados, da mesma maneira que havia feito durante a Segunda Guerra (MCNEILL, 1982). A evolução do gasto público foi abrupta: de menos de 1% em 1938, chegou a 2,5% em 1940 e a 43% em 1942. Isso fez com que, nesse mesmo ano, a produção de munição nos Estados Unidos ultrapasse a do Japão e da Alemanha somados (HARRISON, 1988; WALTON; ROCKOFF, 2014).

A Segunda Guerra Mundial representou a apoteose da industrialização da guerra (FIORI, 1999; GIDDENS, 2001; SILVER; SLATER, 2001). O nível de mecanização sendo ampliado em muito, resultado tanto dos avanços tecnológicos e produtivos quanto da busca deliberada dos planejadores militares do entre guerras por maior mobilidade no campo de batalha, de modo a não replicar uma guerra de trincheiras como foi a experiência da Primeira Guerra Mundial (KENNEDY, 1989; MCNEILL, 1982). Esse

propósito foi alcançado a partir do conceito de operações combinadas, utilizando aeronaves, tanques de guerra e embarcações de maneira coordenada através de novas tecnologias como o rádio, que possibilitavam a ação conjunta de forças diferentes em teatros de operações geograficamente muito vastos (GIDDENS, 2001; KENNEDY, 2013).

2.5.O pós-Guerra: Keynesianismo Militar e Compromisso Distributivo

O final da Segunda Guerra Mundial não foi seguido por uma tentativa de retorno ao sistema social anterior, pelo fato de que a Grande Depressão havia eliminado essa possibilidade antes mesmo da eclosão da guerra. Ao contrário: a ordem que emergiu da Segunda Guerra foi construída com o objetivo deliberado de se criar novas bases para a acumulação de capital a nível mundial de maneira sustentada, evitando uma nova depressão (PANITCH; GIDDIN, 2012). Havia um temor, disseminado do topo às bases da pirâmide social, de que o fim da guerra, e a consequente queda no gasto público, causaria o retorno da depressão (WALTON; ROCKOFF, 2014). A maneira como foi construída essa ordem foi fruto tanto de uma ruptura nas formulações de política externa dos Estados Unidos, fruto da concentração imensa de poder econômico e militar possibilitada pela guerra, quanto das pressões internas e externas à ordem.

2.5.1. Reconstrução da Europa e Contenção da União Soviética

No plano externo, a presença da União Soviética em Berlim, onde havia chegado durante a ofensiva contra a Alemanha, e na China, uma vez que tinha ocupado militarmente a Manchúria, no avanço contra as forças japonesas lá, foi percebida como a ameaça maior à sustentação da ordem capitalista. A ela se somava a disseminação de correntes diversas da esquerda em grupos de resistência na Europa, em países como Grécia, Itália, França e Iugoslávia, que eram poderiam atuar como forças irregulares (ANDERSON, 2015; ARRIGHI, 1994). A reconstrução da Europa sob novos moldes, que permitissem uma reprodução de capital mais sustentada, passou a ser uma necessidade, e o corolário da Doutrina Truman se sustentou sobre o discurso da contenção da ameaça soviética e comunista.

A reconstrução foi iniciada com o Plano Marshall, um pacote de US\$ 13 bilhões voltados a financiar construção de infraestrutura e estabilização monetária. O projeto subjacente era estimular o investimento privado estadunidense no continente, reproduzindo lá as relações industriais e o modo de gestão das relações trabalhistas desenvolvido nos Estados Unidos, na virada do século XX e no New Deal,

respectivamente. Dessa maneira, também se buscava apoiar governos de direita e manter domesticadas as forças de esquerda mais radicais, via cooptação ou repressão (ARRIGHI, 1994; CLARKE, 1988). Essa solução encontrou um limite, contudo, na capacidade de absorção das exportações estadunidenses, tendo em vista a falta de divisas que assolava a Europa. Como consequência, o próprio investimento privado estadunidense encontrava dificuldade de crescer na região (ARRIGHI, 1994).

A solução para o problema das divisas foi um massivo programa de rearmamento. Embora a Lei de Segurança Nacional tivesse sido criada em 1947, e na sua esteira o Estado-Maior Unificado, o Conselho de Segurança Nacional e a Agência Central de Inteligência (CIA), foi a criação da OTAN, em 1949, com as Forças Armadas da Alemanha Ocidental na primeira linha de um possível enfrentamento das forças soviéticas, o marco inicial desse processo (CLARKE, 1988). Posteriormente, a Guerra da Coreia e consequente inclusão do Japão e da Coreia do Sul como um tipo de protetorados militares dos Estados Unidos consolidaram o sistema (ARRIGHI, 1994; FIORI, 1999).

O plano de rearmamento da Europa, desenvolvido por lideranças do Departamento de Estado, particularmente do próprio Secretário, Dean Acheson, fortalecia o Complexo Militar Industrial dos Estados Unidos ao mesmo tempo que estimulava a indústria europeia, tornando o continente fornecedor de insumos (ANDERSON, 2015; ARRIGHI, 1994). Dessa maneira, foi possível sustentar a demanda efetiva – por meio do efeito multiplicador keynesiano – sem depender de superávits na balança comercial, não só nos anos iniciais, mas também após o fim do próprio Plano Marshall, devido à necessidade de prestação de assistência continuada (GIDDENS, 2001; ARRIGHI, 1994). Uma consequência direta do keynesianismo militar na Europa foi a expansão dos investimentos privados estadunidenses (CLARKE, 1988).

2.5.2. Desmobilização e Compromisso Distributivo

No plano interno, a desmobilização dos grandes contingentes recrutados para a guerra foi implementada de modo cuidadoso e acompanhada da construção de um amplo aparato de bem-estar social, público e privado. A Lei de Emprego (*Employment Act*) de 1946, se somou às provisões legais do New Deal sobre o mercado de trabalho, servindo como uma garantia do governo de manter os “níveis máximos” de emprego, produção e poder de compra (MEDEIROS, 2000; WALTON; ROCKOFF, 2014, p. 484). A preocupação com o retorno dos veteranos que haviam servido na guerra é expressa pelo fato do Comitê para Mão-de-Obra no Pós-Guerra (*Postwar Manpower Committee*) ter sido estabelecido pelo Presidente Roosevelt já em junho de 1943. No mesmo ano, foi aprovada a Lei de

Reajustamento dos Veteranos (*Servicemen Readjustment Act*), conhecida mais popularmente pelo seu apelido: G.I. Bill (WALTON; ROCKOFF, 2014). Essa lei se tornaria um símbolo do *american way of life* do pós-guerra, gerando de fato possibilidades de mobilidade social de maneira intrinsecamente ligada ao aparato militar do país (MITTELSTADT, 2015).

O objetivo expresso era recompensar os militares pelo serviço que haviam prestado ao país, embora suas provisões tivessem consequências além disso. O conjunto de benefícios oferecido aos veteranos era amplo, incluindo assistência de saúde, seguro desemprego, juros a taxas especiais para financiar compra de imóveis e preferências educacionais e empregatícias, mas foi o financiamento de Ensino Superior que foi considerado mais revolucionário (WALTON; ROCKOFF, 2014). Dessa maneira, ocorreu um salto no número de estudantes matriculados em universidades e faculdades em todo o país, não só possibilitando um retorno gradual dos contingentes de veteranos ao mercado de trabalho, mas também fazendo com que voltassem com as habilidades e capacitações possibilitadas por um diploma (WALTON; ROCKOFF, 2014; MITTELSTADT, 2015).

Versões subsequentes, ainda que mais moderadas, do G.I. Bill, se seguiram à Guerra da Coreia, e uma série de programas civis de transferência de renda também foram criados, como a “Grande Sociedade” e a “Guerra à Pobreza” implementadas na gestão de Lyndon Johnson. Como demonstrado na seção anterior, os Exércitos de conscritos da Guerra Civil e das duas Guerras Mundiais deram origem a boa parte do sistema de bem-estar social dos Estados Unidos. Esses programas foram pensados como recompensas para os cidadãos que haviam servido compulsoriamente, sendo, por definição, dependentes de uma diferenciação entre os veteranos e os civis. Contudo, a natureza abrangente do recrutamento e a amplitude da mobilização para a guerra fizeram com que os programas de bem-estar social militares acabassem catalisando programas mais amplos, para civis (MITTELSTADT, 2015).

No que se refere às relações trabalhistas, o pós-guerra manteve o legado da “compressão” das diferenças salariais entre os níveis mais baixos e mais altos de remuneração que se verificou durante a guerra (WALTON; ROCKOFF, 2014; SERRANO, 2004; PIKETTY, 2014). Um elemento central para tanto foi o compromisso que o Estado assumiu de manter elevados os níveis de salários e de emprego, algo que Simon Clarke (1988, p. 272) caracterizou como uma “institucionalização das expectativas de aumentos salariais regulares”. Esse compromisso, nos Estados Unidos, também resultou em uma contrapartida por parte dos sindicatos, que passaram a assumir posturas

mais moderadas dentro das empresas e em relação às estruturas de poder do Estado, em particular após um período duro de repressão macartista que ocorreu de 1947 em diante (SERRANO, 2004; KOTZ, 1992).

Essa garantia mútua de previsibilidade por parte do trabalho organizado, das firmas e do governo, é interpretada pela literatura regulacionista, tanto em sua variante estadunidense quanto francesa, como uma necessidade do processo de acumulação de capital nessa fase específica do capitalismo (JESSOP, 1990). Nessa leitura, há uma certa concepção mecanicista acerca do papel das instituições que regulam o processo de acumulação de capital, que seriam subordinadas ao modo de produção e às necessidades da indústria. Nessa concepção, foi o modo fordista de produção em massa que “exigiu” um regime regulatório de relações trabalhistas que garantisse a reprodução de capital através da sustentação dos salários, e, por consequência, do poder de compra das classes trabalhadoras, sustentando assim a reprodução de capital em um sistema liderado pela indústria de bens de consumo duráveis (LIMONCIC, 2009).

Na nossa concepção, o elemento político é uma variável exógena, e a força de barganha relativa de determinados grupos sociais é que determina a construção dos sistemas sociais e aparatos regulatórios (MEDEIROS, 2000). Posteriormente, como veremos, o rebalanceamento de forças sociais causado pela diminuição do poder de barganha das classes capitalistas geraria uma reversão institucional no capitalismo estadunidense, precedendo modificações mais amplas no aparato produtivo. As bases do período de crescimento excepcional dos “anos dourados” do capitalismo estadunidense foram dadas pelo misto de keynesianismo militar – fruto de eventos exógenos como as guerras do período e a corrida armamentista e espacial – somado aos gastos públicos civis do sistema de bem-estar social, possibilitando um elevado grau de mudança técnica e sustentação do consumo que permitiram níveis elevados de reprodução do capital produtivo (CLARKE, 1988; PIVETTI, 1992; MEDEIROS, 2000; MEDEIROS, 2004; SERRANO, 2004; TREBAT; MEDEIROS, 2014).

De fato, Massimo Pivetti (1992) destaca o papel dos investimentos militares e espaciais dos Estados Unidos como os principais componentes de demanda entre 1947 e 1968, e, após um período de queda e estagnação, entre 1969 e 1980, novamente como essenciais na retomada do crescimento no governo Reagan. Esses investimentos em defesa se concentraram tanto na construção de mais sistemas de entrega de armas nucleares quanto em um complexo aparato de vigilância, do qual fez parte, inextricavelmente, o programa espacial (MAHNKEN, 2008).

Além do mais, todas as forças sofreram readequações profundas em suas composições e aquisições a partir da emissão da Doutrina do *New Look* (“Novo Olhar”), que buscava adaptar as forças combatentes à Era Nuclear. As diferentes interpretações acerca de como seria o futuro campo de batalha, em que se acreditava que as armas nucleares desempenhariam papel central, se somaram a disputas entre as diferentes burocracias militares e civis envolvidas no processo, uma vez que exigiam alterações orçamentárias drásticas. Por ser responsável por parte substancial dos meios de entrega nucleares, a Força Aérea acabou predominando: no ano fiscal de 1953, último da administração Truman, o orçamento da Força Aérea era menor do que o do Exército. Em dois anos, ele seria equivalente à soma do orçamento da Marinha e do Exército, e continuaria crescendo. No ano fiscal de 1958, a distribuição era a seguinte: Força Aérea tinha 48%, a Marinha tinha 29% e o Exército cerca de 21% (MAHNKEN, 2008).

2.6. Conclusões Preliminares

A ampliação da atuação estatal na redução das desigualdades, tanto de forma direta com as políticas de bem-estar social e de negociação sobre salários a longo-prazo resultou de uma conjunção de fatores históricos que dotou as classes não proprietárias de um poder de barganha elevado. Para Gerard Duménil e Dominique Levy (2014), o capitalismo do pós-guerra foi fruto de uma espécie de aliança entre as classes populares e as classes gerenciais. De fato, houve crescimento significativo da máquina pública no período, em muito resultante do aprendizado gerencial e administrativo da Segunda Guerra, de modo semelhante ao aprendizado resultante da Guerra Civil e da Primeira Guerra descrito na seção anterior. Do mesmo modo, verificou-se uma ampliação substancial dos cargos de colarinho branco dentro das empresas, em números absolutos e relativos. Para os autores, isso possibilitou uma nova configuração de poder de classe em que se destaca a autonomia gerencial em relação às classes capitalistas e uma aliança com as classes populares, ainda que sob a liderança das classes gerenciais.

A despeito de se poder discutir a validade do modelo tripolar de classes, é razoável admitir que houve de fato um reforço no poder de barganha das classes não-proprietárias, por conta da conjunção de uma série de fatores históricos (THERBORN, 2012; ARRIGHI, 1994; ARRIGHI, 2011). De fato, Simon Clarke (1988) apontou que o compromisso keynesiano, em última instância, consistia na administração de um conjunto de pressões fiscais, financeiras e políticas necessárias para a manutenção de elevados

níveis de acumulação de capital, de uma maneira que não havia sido necessária antes da guerra.

No conjunto, essas pressões construíram um ciclo político longo nos Estados Unidos, iniciado com um realinhamento eleitoral ocorrido a partir da eleição do democrata Franklin Delano Roosevelt, em 1932. A partir da constituição deste ciclo, mesmo com alternância partidária – vitórias do republicano Dwight Eisenhower em 1952 e 1956 – e o posterior retorno democrata em 1960, na figura de John Kennedy, não houve questionamento sério dos grandes objetivos nacionais estabelecidos pelo New Deal. Um novo realinhamento viria a ocorrer somente ao fim dos anos 1970, após um turbulento período de transição ao longo da década. Esse período se iniciaria com uma conjunção de fatores ocorridos durante a Guerra do Vietnã.

3. REBALANCEAMENTO DE FORÇAS SOCIAIS E A ASCENSÃO DO NEOLIBERALISMO: DO DESMANCHE DO COMPROMISSO DISTRIBUTIVO AO KEYNESIANISMO MILITAR EXCLUDENTE

3.1.Introdução

As contradições do período de crescimento e estabilidade social do pós-guerra começaram a se acumular ao final da década de 1960, até que levaram, durante a década de 1970, a um período de desordem que representou uma fase de transição para o desmanche progressivo de alguns dos pilares que haviam sustentado o modelo vigente. O principal catalisador desses conflitos foi a Guerra do Vietnã. Além dos gastos com a guerra terem exercido uma pressão fiscal sobre o país, a ampla oposição à guerra serviu como gatilho para uma série de movimentos civis e novas organizações contestatórias emergirem e ganharem força. Iniciaremos o tratamento da questão pelo debate acerca da oposição à conscrição, que ganhou força desde o fim da década de 1960, com a eleição de Richard Nixon.

A onda de oposição à guerra do Vietnã, causada tanto pelo aumento substancial no número de convocações obrigatórias para uma guerra tida como ilegítima, quanto pela desmoralização da atuação do Exército devido ao elevado custo humano e uma ausência de resultados positivos tornou o terreno muito propício para a instauração de um debate sobre alternativas e modificações no sistema de recrutamento militar obrigatório.

O fim do serviço militar obrigatório esteve associado com a emergência de um novo modo de regulação do capitalismo, e ocorreu em um período de rebalanceamento das forças sociais, com o declínio do poder de barganha das classes trabalhadoras e não-proprietárias, e com o aumento da força das classes empresariais organizadas. Esse processo evoluiu para a implementação de uma nova estratégia de competição intercapitalista por parte do empresariado e das elites dirigentes do governo estadunidense, que se consolida no Governo Reagan.

3.2.Guerra do Vietnã e o Fim da Conscrição

3.2.1. Panorama do Sistema de Recrutamento nos anos 1960

O sistema de recrutamento militar obrigatório se mantinha desde 1940, uma vez que o horizonte do planejamento estratégico e da moldagem do perfil e força era a perspectiva de um confronto direto com a União Soviética. Além desse planejamento prever a possibilidade de enfrentamento direto, de grande escala, na Europa Central, a concepção ofensiva da “contenção” da União Soviética exigia uma presença permanente dos Estados Unidos em vários pontos e bases do globo (ANDERSON, 2015). Contudo, os números

de convocados pelo Sistema de Serviço Seletivo (*Selective Services System*) vinham se reduzindo desde o fim da Guerra da Coreia, quando cerca de 1.5 milhão de homens haviam sido recrutados (WITHERSPOON, 1993). Em 1962, foram chamados 76 mil, em 1963, 119 mil, ao passo que o número de deferimentos devido a trabalho, estudo ou paternidade tinham tido um aumento exponencial, somando 1,730 milhões em 1963. O crescimento nesses deferimentos se devia, em muito, ao crescimento demográfico do pós-guerra, que havia possibilitado a expansão dos deferimentos para homens casados, mesmo que sem filhos, durante a gestão Kennedy (SINGLETON, 2014). Em 1963, o Congresso havia autorizado a extensão da Lei de Serviço e Treinamento Universal Militar (*Universal Military Training and Service Act*), lei que autorizava a conscrição, por mais quatro anos, sem maiores objeções (SINGLETON, 2014).

Ainda assim, a maior parte dos militares eram conscritos. As Forças Armadas eram compostas por uma pequena proporção de militares de carreira e uma grande camada de conscritos, que serviam por um ou dois termos de um ano, compondo numerosas reservas (JANOWITZ, 1972; MITTELSTADT, 2015). Estima-se que somente cerca de 10% dos praças e 15% dos oficiais em seu primeiro termo fossem voluntários de fato, ou seja, indivíduos que almejavam realmente seguir carreira militar. A maior parte dos voluntários eram na verdade “voluntários relutantes”, que compunham cerca de 50% do contingente do Exército, e se alistavam com a esperança de obter uma posição melhor do que se fossem recrutados pelo sistema compulsório. Acredita-se que estes compunham um terço da Força (SINGLETON, 2014; MITTELSTADT, 2015).

Ou seja, o sistema de alistamento obrigatório era parte essencial da composição das Forças, embora esse fenômeno fosse visivelmente mais manifesto no Exército. Uma vez que era, por razões óbvias, menos mecanizada e tecnológica do que a Força Aérea e a Marinha, além de ser a mais provável de ter engajamento direto em combate, era a Força com o maior contingente e também a mais dependente de “mão-de-obra”. A imensa maioria dos conscritos, portanto, servia no Exército (MITTELSTADT, 2015).

Os militares profissionais, ou seja, os quadros voluntários que faziam do serviço militar uma carreira, iam recebendo uma série de benefícios econômicos e institucionais, uma rede de bem-estar social que os apoiava conforme o tempo de serviço, de modo a recompensar o tempo de serviço e estimular a permanência na carreira militar. Os benefícios “em espécie” como moradia, plano de saúde, centros de recreação, creches para os filhos, obedeciam a uma lógica não-pecuniária, que buscava inculcar um sentimento de pertencimento a uma corporação e a inspirar lealdade (MITTELSTADT,

2015). Os soldados conscritos e alistados de primeira vez não recebiam estes benefícios, e tampouco tinham uma folha salarial muito atrativa: em meados dos anos 1960, a remuneração anual se situava em torno de U\$ 2.000,00, com mais U\$ 200 de compensações e benefícios somados. Em 1970, os valores estavam próximos de U\$ 2.776,00 e U\$ 475,00 respectivamente, o que correspondia a cerca de 53,4% da média salarial de civis na mesma faixa etária (MITTELSTADT, 2015).

3.2.2. Oposição à Guerra do Vietnã e o Movimento pela Força de Voluntários

A Guerra do Vietnã, contudo, colocou tal sistema em crise. O fato é que a guerra foi travada utilizando o mesmo “modo americano de fazer a guerra”, com mobilização massiva de recursos humanos e materiais. Durante a operação Rolling Thunder (1965-1968), por exemplo, foi despejada uma tonelagem maior de munição sobre a República Democrática do Vietnã, Laos e Camboja do que durante toda a Segunda Guerra Mundial (ANDERSON, 2015). Contudo, diferentemente da Alemanha, país industrializado e urbanizado travando uma guerra regular, os Estados Unidos estavam enfrentando uma guerra de caráter irregular, em que o Exército Norte-Vietnamita e a milícia Viet Minh combinaram ações convencionais e de guerrilha, fazendo com que as vitórias dos EUA em combate tivessem pouco efeito na condução da guerra (MAHNKEN, 2008).

Mesmo as inovações tecnológicas e doutrinárias desenvolvidas para lidar com um inimigo irregular tiveram efeitos dúbios. O amplo uso de helicópteros, como meio de mobilidade para a infantaria, tinha como contrapartida a necessidade de alocar grandes quantidades em mão-de-obra efetuando atividades logísticas em bases militares, tornando-as alvos fáceis de ações de sabotagem. O desenvolvimento de sensores eletrônicos e sistemas de armas de maior precisão se demonstraram também ineficazes, uma vez que os próprios alvos a serem destruídos, como as trilhas na mata por onde passavam os suprimentos, eram móveis e poderiam ser refeitos rapidamente (MEDEIROS, 2004).

Esse caráter irregular fez com que a guerra se tornasse um atoleiro prolongado e de elevado custo humano. Com a escalada do conflito, o Presidente Johnson aprovou requerimentos do Exército para aumentos de pessoal da ordem de 200 mil em 1965 e 340 mil em 1966. Uma declaração do então diretor do Sistema de Serviço Seletivo de que esse número exigiria a conscrição de estudantes universitários, até então passíveis de deferimento, fez crescer uma onda de descontentamento nas universidades (SINGLETON, 2014). Em 1968 a situação militar se deteriorou ainda mais após a Ofensiva do Tet, fazendo com que nas eleições do mesmo ano, todos os principais

candidatos, à esquerda e à direita, se opusessem à conscrição (SINGLETON, 2014; MITTELSTADT, 2015). De fato, o impacto político do ataque sofrido pelas forças estadunidenses e sul-vietnamitas no dia 30 de janeiro foi tão severo que o Presidente Johnson rejeitou, em 31 de março, as requisições adicionais de 206 mil soldados e a ativação de 280 mil reservistas feitas logo após o Tet, além de desistir da reeleição (BUZZANCO, 2018).

Desde a fase inicial da guerra, um movimento de economistas de formação neoclássica advogava pelo estabelecimento de uma força composta unicamente por voluntários (conhecida pela sigla em inglês, AVF - *All-Volunteer Force*). Nessa época, economistas ligados à Universidade de Chicago e a *think-tanks* como a Sociedade de Mont Pellerin, a *Foundation for Economic Education* e publicações como a *National Review*, propunham soluções privatizantes em várias áreas diferentes, como educação e o próprio sistema de bem-estar social, iniciando um amplo questionamento dos pressupostos keynesianos e intervencionistas que caracterizavam o Estado do pós-guerra (MITTELSTADT, 2015).

De fato, já na eleição presidencial de 1964, a promessa de encerrar a conscrição fora uma bandeira importante da campanha do então Senador Republicano Barry Goldwater. O Democrata Lyndon Johnson, vencedor do pleito, buscou reduzir a oposição de seus adversários nesse quesito ao ordenar ao Pentágono o comissionamento de um estudo sobre a transição para uma força de voluntários, que acabou sendo engavetado (SINGLETON, 2014). Esse estudo foi um laboratório para propostas que mais tarde viram a ganhar força, e foi liderado por um dos primeiros economistas de formação neoclássica a propor o fim do serviço militar obrigatório: Walter Oi. A partir da sua obra, estruturou-se um conjunto de pesquisadores e orientandos que passaram a produzir material e militar nessa temática (WITHERSPOON, 1993; MITTELSTADT, 2015).

A tese de Oi era de que a conscrição equivalia a um “imposto oculto”, fruto do custo de oportunidade de um indivíduo jovem, no início de sua carreira, ser compelido a prover trabalho e, no limite, sua vida, ao Estado, abdicando, assim, de todos os possíveis rendimentos que teria no mercado. Na concepção de Oi e seus seguidores, esse serviço forçado consistia em um tipo de servidão involuntária, ou mesmo a uma forma de escravidão. A partir dessa base teórica foram feitos vários estudos demonstrando a ineficiência econômica do sistema de conscrição, devido ao custo do aparato burocrático necessário para a seleção dos recrutas, quanto à elevada rotatividade de mão-de-obra (SINGLETON, 2014; MITTELSTADT, 2015).

Em 1966, Milton Friedman, Walter Oi e outros intelectuais militantes da força de voluntários realizaram uma conferência na Universidade de Chicago com o objetivo de propagar os estudos na área e convencer o público mais amplo sobre a causa. Um dos participantes mais impactados foi Martin Anderson, que se tornou um dos defensores mais influentes da transição para a Força de Voluntários. Após convencer a equipe de Richard Nixon, então senador e nome forte na disputa presidencial, dos supostos benefícios econômicos dessa mudança, bem como do benefício político em tornar essa uma pauta de sua campanha, Anderson se juntou à campanha de Nixon e ajudou a elaborar as declarações em que a posição contrária à manutenção do recrutamento militar obrigatório e a favor da Força de Voluntários era oficializada (MITTELSTADT, 2015).

3.2.3. O Relatório da Comissão Gates e a Transição para a Força de Voluntários

Em 1969, já presidente, Nixon anunciou uma campanha de “vietnamização da guerra”, reduzindo a presença estadunidense para 150 mil soldados enquanto aumentava o apoio para o governo do Sul e intensificava a campanha aérea, expandindo-a para o Laos e o Camboja (BUZZANCO, 2018; MORRIS, 2015). Simultaneamente, montou uma comissão com o objetivo de “desenvolver um plano amplo para eliminar a conscrição e avançar para uma força composta unicamente por voluntários” (USA, 1970). Martin Anderson tratou da montagem da equipe da Comissão Presidencial sobre a Força de Voluntários, que ficaria conhecida como Comissão Gates, devido à coordenação do ex-Secretário de Defesa Thomas Gates. Milton Friedman e Alan Greenspan foram escolhidos como os líderes intelectuais da comissão, tendo outros economistas neoclássicos, como Walter Oi, Stewart Altman, Harry Gilman e David Kassing presidindo cada um dos quatro grupos de pesquisa da Comissão (MITTELSTADT, 2015; SINGLETON, 2014).

A discussões da Comissão se baseavam na aplicação de modelos neoclássicos para tratar dos problemas de provisão de pessoal, aplicando uma lógica de mercado a uma área que até então nunca tinha sido analisada por este viés em documentos oficiais. Mas para este conjunto de economistas, esta era a linguagem natural para discutir esses problemas, deslocando as perguntas básicas que haviam guiado o campo de estudo sobre pessoal militar de questões como o nível de equilíbrio entre trabalhadores civis de defesa e militares uniformizados e o tamanho geral dos contingentes para questões acerca da eficiência e custo das políticas voltados ao pessoal militar, através da aplicação de funções-produção, por exemplo. Era o início de um novo campo de estudo: a análise de mercado sobre contingentes militares, e outros intelectuais que trabalharam na comissão continuaram a guiar a política de pessoal das Forças Armadas trabalhando no

Departamento de Defesa, na *Brookings Institution* e na *RAND Corporation* (MITTELSTADT, 2015).

O relatório final da Comissão Gates representou a epítome da visão mercadológica e neoclássica acerca da questão do recrutamento. Já no primeiro capítulo, intitulado “Protegendo a Sociedade Livre”, o estudo se propunha a desenhar um sistema que “minimizasse a interferência governamental na liberdade do indivíduo de determinar sua vida de acordo com os seus valores” (USA, 1970). A segunda parte do Relatório, voltada à sumarização das conclusões e recomendações, se iniciava com um capítulo intitulado “Conscrição é um imposto”, expondo claramente os fundamentos teóricos que vinham sendo desenvolvidos em debates e estudos sobre o tema há cerca de uma década (USA, 1970).

A principal recomendação do Relatório era que a chave para a garantia dos contingentes necessários para compor uma Força Voluntária residia na criação de incentivos monetários ao alistamento. Em vez das compensações “em espécie”, ou seja, os benefícios que militares de carreira e oficiais recebiam, como moradia, auxílio de saúde, pensões, clubes, assumia-se que o sistema de recrutamento funcionaria em um mercado de trabalho competitivo, e que os potenciais recrutas eram agentes individuais racionais (USA, 1970). Sendo assim, as Forças Armadas deveriam ser um empregador como outro qualquer, e a remuneração deveria ser ajustada conforme as flutuações de oferta de mão-de-obra. Em períodos de aumento do desemprego, por exemplo, não haveria necessidade de compensações muito elevadas, já períodos de crescimento econômico incorreriam na necessidade de elevar os salários de modo a torna-los competitivos com o ofertado no setor privado (MITTELSTADT, 2015). O relatório previa, assim, que os custos adicionais relacionados ao aumento da remuneração para os recrutas se aproximariam de U\$S 3,3 bilhões para o ano fiscal de 1971 (USA, 1970).

A despeito da concepção amplamente baseada em preceitos da teoria econômica neoclássica ter guiado o debate inicial acerca da transição para uma Força de Voluntários, o fato é que essa visão não foi colocada em prática integralmente. Apesar dos teóricos neoclássicos liderados por Milton Friedman terem tornado o fim da conscrição uma pauta importante do debate público e de terem conseguido tornar isso parte do programa de governo vitorioso de 1968, o processo não foi linear ou simples de ser implementado (WITHERSPOON, 1993; MITTELSTADT, 2015).

De início houve uma resistência imensa por parte das lideranças do Exército, uma vez que era a Força que mais dependia da conscrição. Havia um temor de que simplesmente

não houvesse voluntários suficientes para manter a força do tamanho que era necessário segundo a doutrina e o planejamento estratégico vigentes (SINGLETON, 2011). Contudo, em meados de 1970, quando a transformação se demonstrou inevitável, o debate deslocou-se para maneira pela qual se estruturaria o sistema de incentivos ao alistamento, uma vez que boa parte das lideranças militares se opunham à proposta de transformar as Forças Armadas em uma instituição guiada pelos princípios de livre mercado expressa no Relatório da Comissão Gates (MITTELSTADT, 2015).

3.3.A Nova Força de Voluntários e a Sociedade Estadunidense

3.3.1. A Emergência do Estado de Bem-Estar Social Militar

O comandante do Exército, William Westmoreland, havia recomendado, em simultâneo à Comissão Gates, um estudo interno para a transição para a Força de Voluntários, o Projeto Voluntário em Defesa da Nação (PROVIDE – *Project Volunteer in Defense of the Nation*). O PROVIDE buscava explicitamente oferecer um contraponto à visão “econométrica” da Comissão Gates, partindo do pressuposto de que a concepção mercadológica da profissão militar criaria um “Exército de mercenários” (MITTELSTADT, 2015; SINGLETON, 2014). Os estudos encomendados ao PROVIDE argumentavam que haviam elementos mais subjetivos que guiavam a escolha de quem buscava ingressar em uma carreira militar, ligados a noções de honra, dever à pátria, camaradagem e pertencimento. Seguindo esta lógica, criar um ambiente que contivesse esses elementos intangíveis era não só benéfico à atração de novos recrutas como também fundamental para a qualidade dos futuros militares (MITTELSTADT, 2015).

Esse esforço de contraposição não partia de uma motivação unicamente ideológica, mas também prática: havia o medo de que a lógica de remuneração salarial como único atrativo à profissão militar operar uma espécie de “conscrição da pobreza”, atraindo unicamente indivíduos das margens da sociedade (MITTELSTADT, 2015). Esse processo foi criticado tanto por lideranças civis do movimento negro quanto por militares, uma vez que fazia com que o fardo do serviço militar recaísse não sobre a sociedade como um todo, mas quase que exclusivamente sobre setores de menor renda (SCHUBERT; KRAUS, 1998; HOSSEIN-ZADEH, 2006; STEWART JR, 2007).

Desse modo, os estudos do PROVIDE passaram a advogar que o principal mecanismo de atração de novos recrutas e permanência deles deveria ser a expansão dos benefícios de bem-estar social. Para estruturar uma estrutura de incentivos condizentes com a visão expressa pelo PROVIDE, Westmoreland montou um escritório de Assessoria Especial

para o Exército Moderno de Voluntários (SAMVA - *Special Assistant for the Modern Volunteer Army*). A ideia do projeto foi resumida no slogan “O Exército cuida dos seus”, propondo basicamente que o sistema de benefício e apoio oferecido aos soldados mais antigos e aos oficiais deveria ser expandido para toda a Força. O objetivo era abranger e reforçar a ideia do Exército como corporação (MITTELSTADT, 2015).

Este modelo prevaleceu nos debates no legislativo acerca da construção da Força de Voluntários, convencendo o Congresso a aumentar o financiamento para despesas de pessoal, de modo a sustentar um crescente sistema de benefícios para os militares e suas famílias. Boa parte dos benefícios, pecuniários e não-pecuniários, que até então eram reservados a oficiais, oficiais não-comissionados ou soldados de maior tempo de serviço foram expandidos para recrutas de primeiro ou segundo termo de alistamento. Uma ampla lista de benefícios passou a ser oferecida, desde auxílio-moradia para soldados casados, passando por planos de saúde, creches e programas recreativos subsidiados, assistência jurídica (MITTELSTADT, 2015).

3.3.2. Mudanças na Composição Social do Exército

Destaca-se que essa expansão dos programas de bem-estar social para militares e suas famílias ocorria enquanto, simultaneamente, os equivalentes no campo civil contraíam. Já durante a gestão Carter, quando as primeiras medidas de austeridade começaram a ser impostas aos servidores públicos civis, a rede de seguridade militar foi expandida. Em um contexto de cortes de gastos públicos com programas sociais, ataques ao sindicalismo e a diminuição a mão-de-obra empregada no setor público, bem como os massivos processos de *outsourcing*, a rede de proteção social das Forças Armadas se tornou uma rede de segurança excepcional (MITTELSTADT, 2015). Uma consequência direta foi o distanciamento crescente entre soldados e civis (JANOWITZ, 1972; STEWART JR, 2007).

Os novos alistados passaram a vir de famílias mais pobres, com menor acesso à educação formal do que a média dos recrutas conscritos das décadas anteriores. Além do mais, verificou-se um aumento desproporcional da presença de minorias, como negros e hispânicos, além de mulheres, que passaram a ser admitidas. Críticos da época destacaram o fato de que o Exército fora “terceirizado para os pobres” (MITTELSTADT, 2015). Alguns dados corroboram a percepção de que a composição do Exército deixara de ser representativa da sociedade estadunidense como um todo, com forte presença das classes médias, e se tornara desproporcionalmente uma ocupação de estratos de menor renda.

Em 1975, cerca de 5% das famílias estadunidenses possuíam rendimento anual inferior a U\$ 2.900,00 e 40% inferior a U\$ 10.999,00, mas no Exército as porcentagens de recrutas vindos destes estratos de renda eram de 10% e 53%, respectivamente. E essa alteração ocorria de maneira acelerada: em 1976, já havia quase dobrado, para cerca de 30%, a porcentagem de recrutas com rendimento familiar anual inferior a U\$ 5.000,00, enquanto no ano anterior essa proporção fora de 16% (MITTELSTADT, 2015). O padrão era ainda mais estarrecedor quando se verifica a alteração no nível educacional: durante a vigência da conscrição, o número de recrutas com diploma universitário ou matriculados em um curso de nível superior oscilou entre um quarto e um terço da Força, proporção que seria reduzida para cerca de 5% em 1975 e menos de 3% em 1979 (MITTELSTADT, 2015).

Minorias étnicas também passaram a ser representadas desproporcionalmente, em particular a população negra. Em 1970, a porcentagem de indivíduos autodeclarados negros no Exército era de 14%, número próximo da sua representação na população no geral. Em 1977, contudo, já eram 30% dos recrutas, e em 1980, 37%. Somado ao fato de que estes recrutas tinham taxas mais altas de realistamento, em 1977 já compunham um quarto do Exército como um todo, e em 1980, um terço. O fato de que a média destes soldados tinham uma média de nível educacional mais elevada do que os soldados brancos é demonstrativo de que essa proporção mais ampla de soldados negros se devia a falta de oportunidades derivadas das consequências econômicas do racismo estrutural da sociedade estadunidense (MITTELSTADT, 2015).

De maneira interessante, representantes do movimento negro organizado tinham sido alguns dos maiores críticos ao fim da conscrição e continuaram denunciando a desproporcional representação negra no Exército (SCHUBERT; KRAUS, 1998). O próprio Martin Luther King, liderança destacada da oposição à guerra do Vietnã, era contrário à transição para a Força de Voluntários, e a favor da proposta do sociólogo Morris Janowitz, de instituir um serviço nacional obrigatório, em que os jovens alistados pudessem optar entre o serviço militar e o civil (SINGLETON, 2014).

3.4. Conflito Distributivo e Desmanche do Compromisso Keynesiano

O fato é que nesse período, nos Estados Unidos, ocorria uma alteração nas estratégias do empresariado e das classes capitalistas como um todo. O país havia passado por uma crise multifacetada entre 1968-1973: militarmente, no Vietnã; financeiramente, o FED passou a ter dificuldades em preservar o sistema de emissão e regulação da moeda de Bretton Woods; e ideologicamente, a luta anticomunista perdeu legitimidade, muito em

função da Guerra do Vietnã (ARRIGHI, 1994). Este aumento da contestação política, rompendo o período de maior conformismo social dos anos anteriores, levou a um acirramento do conflito distributivo nos principais países industrializados do centro capitalista (SERRANO, 2004). Devido à força que o trabalho organizado havia adquirido nas décadas anteriores, ocorreu uma elevação significativa dos salários nominais, cujas taxas de crescimento dobraram em relação aos vinte anos anteriores (SERRANO, 2004).

3.4.1. Tensão Distributiva, Compressão de Lucros e Reação Capitalista

Esse tensionamento distributivo passou a gerar uma pressão inflacionária nos Estados Unidos, e uma erosão das taxas de lucros nominais. Devido à força que a mão-de-obra organizada adquirira, não era possível adotar uma estratégia deflacionária e recessiva: a política monetária seguiu expansionista, sem elevar as taxas de juros nominais. Desse modo, a inflação permaneceu e a remuneração real dos ativos financeiros decresceu. A política fiscal também permaneceu expansionista, como resultado dos gastos militares elevados, em função do custeio das operações no Vietnã, e dos gastos sociais nos programas criados nos governos anteriores. Desse modo, a primeira resposta do governo Nixon foi a manutenção de uma política macroeconômica expansionista: a inflação persistiu, alimentada pelas pressões contínuas para elevações salariais de modo a repor a inflação (SERRANO, 2004).

Em simultâneo a isso, se verificou um aumento na competição intercapitalista: a importação de um fluxo crescente de bens manufaturados de baixo custo vindos de um Japão recém-industrializado, somado ao aumento da competitividade das multinacionais da Europa reconstruída no pós-guerra, em especial as alemãs, levou a um déficit comercial crescente dos EUA (TAVARES; BELLUZZO, 2005; ARRIGHI, 1994). Frente a esse aumento da competitividade, os Estados Unidos se viram no que Serrano (2004) chamou de o “dilema de Nixon”: era necessário desvalorizar o dólar estadunidense para fazer frente ao aumento da competição externa, mas fazendo isso, corria-se o risco de perder o privilégio do dólar como moeda de referência, que fazia os Estados Unidos agirem como o “Banco Central” do mundo.

Os déficits em conta correntes, somados ao aumento dos déficits orçamentários causados pela Guerra do Vietnã (cujo custeio se situava em torno de 30 bilhões de dólares anuais), geravam uma pressão inflacionária na moeda estadunidense, que, por conta da regra de taxa de câmbio fixa vigente, forçava os países europeus a aumentarem o volume de emissão de suas próprias moedas para manter a taxa de câmbio pré-estabelecida com o dólar. O resultado era uma “exportação” da inflação dos EUA para seus aliados

européus (VAROUFAKIS, 2011). A solução estadunidense deste nó górdio veio sob a forma da eliminação da paridade com o ouro, permitindo a desvalorização cambial. O resultado foi o abandono unilateral do padrão dólar-ouro pelos Estados Unidos, em 1971, e um período de mais inflação, estagnação do crescimento e crescente desordem monetária sistêmica (ARRIGHI, 1994; FIORI, 1999).

O descontentamento das elites empresariais e financeiras com a queda das taxas de lucro nominais fez com que estas passassem a se articular de maneira cada vez mais ativa (SERRANO, 2004; PANITCH, GINDIN, 2012). O fato, contudo, é que toda uma década de inflação, estagnação e desemprego (a chamada “estagflação”), contribuiu para a corrosão do trabalho organizado, facilitando um rebalanceamento das forças sociais, agora pendendo para o empresariado e os grandes bancos. O objetivo era flexibilizar o processo de acumulação, preso às amarras das obrigações trabalhistas e sociais e das vinculações orçamentárias consequentes.

À primeira vista, a melhor maneira de captar essas dificuldades seria com uma palavra: rigidez. Teria havido problemas com a rigidez dos investimentos de longo prazo e em larga escala nos sistemas de produção em massa, com a rigidez dos mercados e contratos de trabalho regulamentados, e com a rigidez dos compromissos estatais com programas de seguridade social e de defesa (ARRIGHI, 1994, p. 3).

O desprendimento dessa rigidez ocorreu através do desmanche das políticas de manutenção do pleno emprego e da institucionalização das expectativas de renegociação salarial coletiva (CLARKE, 1988). Esse processo foi possibilitado pelo aumento do desemprego, em um primeiro momento, uma vez que uma década inteira de desemprego e inflação galopante diminuiu o poder de barganha das classes trabalhadoras. Nesse período, ocorreu uma verdadeira guinada nas estratégias empresariais, que passaram a transplantar plantas produtivas para lugares com menor presença industrial, com mão de obra-mais-barata, como regiões do Sul dos Estados Unidos e países no Sul global (PANITCH, GINDIN, 2012; VIZENTINI, 1992; MILLBERG; WINKLER, 2013).

A nível de competição intercapitalista, essa estratégia de transnacionalização e de desconcentração territorial das cadeias produtivas por parte das multinacionais estadunidenses buscava firmar posições no mercado mundial, frente ao acirramento da competição com as novas corporações transnacionais europeias, que haviam se desenvolvido se espelhando nas corporações estadunidenses que haviam se instalado na Europa no pós-guerra (ARRIGHI, 1994). A nível interno, foi fundamental para o desmanche da “rigidez” referida por Arrighi (1994, p.3). Ou seja, “em contrapartida à forte redução do poder de barganha econômico e político dos trabalhadores nos EUA,

houve correspondente reforço no poder de barganha das classes proprietárias e da elite gerencial das grandes empresas” (MEDEIROS; SERRANO, 2008).

3.4.2. As Forças Armadas e o Trabalho Organizado

A tentativa de sindicalização das Forças Armadas pela Federação Americana dos Empregados do Governo (AFGE – *American Federation of Government Employees*) em 1975, é ilustrativa da transição que passou a se efetuar no período. A partir de 1973, com a recessão, e o correspondente aumento do desemprego e das demissões em massa que se iniciaram, aumentou o escrutínio e questionamento acerca dos gastos públicos – em especial, aos gastos com pessoal. Um dos alvos foi a rede de segurança social e de bem-estar que fora expandida recentemente para os militares. Face à ameaça de perderem os benefícios, os militares receberam em 1975, no auge das críticas públicas, uma proposta de sindicalização por parte da AFGE (MITTELSTADT, 2015). Este era o maior sindicato do setor público, e vivia o auge de sua influência, fruto de décadas de políticas de pleno emprego, do crescimento do poder público e do “pacto” entre o governo e o trabalho organizado descrito na seção anterior.

A proposta de sindicalização dos militares por parte da AFGE obedecia a dois objetivos. Em primeiro lugar, buscava ampliar o seu quadro de filiados, incorporando os militares. Mesmo que esse objetivo não fosse alcançado, contudo, atingia-se o objetivo de pressionar a administração Carter para elevar salários e benefícios em um período de inflação galopante (MITTELSTADT, 2015; WALTON; ROCKOFF, 2014). Nesse sentido, a proposta também funcionava como uma espécie de ameaça, na medida em que a perspectiva de sindicalização das Forças Armadas, com todas as consequências que isso acarretaria, era percebida pelo governo e pelos comandos das Forças não apenas como uma ameaça à disciplina intrínseca à esfera militar, mas também uma ameaça à segurança nacional (MITTELSTADT, 2015).

A força da AFGE se devia ao crescimento no número exponencial de filiados, de 362% entre 1960 e 1970, em parte devido à assinatura da Ordem Executiva 19088 pelo então presidente John Kennedy, em 1961, reconhecendo o direito de livre-associação e sindicalização para empregados do serviço público federal. Essa alteração garantia também o direito a greve, de modo que, a partir de 1968, com o aumento da contestação mais ampla por movimentos de direitos civis, uma militância sindical renovada e maior ativismo estudantil, ocorreu um súbito aumento no número de greves. Só em 1970, foram registradas 478 paralisações e greves no setor público (MITTELSTADT, 2015).

A questão mais de longo prazo trazida por esse debate foi acerca da profissão militar consistir em um serviço prestado ao país ou em um emprego (MITTELSTADT, 2015). A proposta de reforma profunda das instituições militares por parte dos economistas neoclássicos que iniciaram o debate sobre a conscrição era claro nesse ponto, e curiosamente convergia com a postura oferecida pelo sindicato: de que a profissão militar era um emprego como qualquer outro. A interpretação do governo e do Congresso foi outra, contudo, e foram banidas quaisquer novas propostas nesse sentido. A própria AFGE acabou retirando o pedido, de modo a evitar uma confrontação mais séria com as Forças Armadas e parte do Congresso, mesmo com cerca de 52% dos praças sendo favoráveis à sindicalização, conforme levantamento da época (MITTELSTADT, 2015).

O status diferenciado concedido ao serviço militar foi reafirmado, ao fim, confirmado a concepção vigente. A conotação acerca do que significava ser um serviço, contudo, fora significativamente alterada em relação ao que isso representara até então, desde o fim da Segunda Guerra mundial (JANOWITZ, 1972). Com o fim da conscrição, os benefícios advindos dos programas de bem-estar social das Forças Armadas deixaram de ser uma recompensa coletiva pelos serviços prestados à nação, mas sim um incentivo ao alistamento e ao realistamento. Se a noção de serviço militar havia, durante a vigência da conscrição, ensejado a construção de um aparato de bem-estar social amplo, para a sociedade como um todo, essa mesma noção agora, com o fim da conscrição, servia para diferenciar os civis dos militares e permitir a sobrevivência de um sistema de bem-estar que servia como atrativo para o alistamento e para a permanência no serviço (MITTELSTADT, 2015).

Se a construção do poder de barganha do movimento sindical se devia em muito às mobilizações para a indústria de guerra durante a Segunda Guerra Mundial e pelo advento da conscrição, o seu desmanche agora ocorria de maneira concomitante ao fim da conscrição (SILVER; SLATER, 2012). De fato, o próprio volume da oposição da guerra no Vietnã, e o impacto que esta causou na condução das operações militares, demonstraram o tipo de “controle social”, ainda que limitado, que uma coletividade sobre a qual a conscrição é imposta exerce sobre os rumos das Forças Armadas. O fim da conscrição, contudo, alteraria dramaticamente essa tendência.

3.5.A Era Reagan: Inflexão nas Estratégias Capitalistas

A crise vivenciada pelos Estados Unidos ao longo das décadas de 1970 foi encerrada com uma série de medidas que buscaram reafirmar sua liderança política, militar e

econômica sobre o Sistema Internacional. Esta mudança de estratégia foi fruto da ampla mobilização efetuada pelas elites financeiras e políticas estadunidenses, que passaram a se articular através da criação de organizações de planejamento político e associações patronais ao final da década de 1970 (PANITCH; GINDIN, 2012). O resultado foi uma alteração substancial dos objetivos da política macroeconômica, produzindo uma ideologia radicalmente diferente da que prevalecera no período do pós-guerra. A administração de alto escalão do governo se aliou novamente às finanças, isto é, às classes proprietárias-financeiras (DUMENIL; LEVY, 2014).

3.5.1. Retomada da Hegemonia

O primeiro momento desta tentativa de retomada da hegemonia foi baseado em medidas que desvinculassem o país do ônus da liderança, fazendo com que rompesse algumas das instituições e regras do sistema sobre o qual repousava a própria legitimidade da hegemonia estadunidense. A institucionalização de normas e regimes internacionais que haviam caracterizado o pós-guerra foi substituída por uma acentuação do intervencionismo e da unilateralidade, bem como a internacionalização deliberada de novos padrões regulatórios estadunidenses, de caráter neoliberal (PANITCH; GINDIN, 2012).

Dentre estas, destacou-se o abandono do padrão dólar-ouro e do sistema Bretton Woods de regulação e emissão monetária, ainda no início da década. Em um segundo momento, com o acirramento da crise, impulsionada pela Revolução Iraniana e pela Invasão Soviética do Afeganistão, os EUA adotaram uma resposta mais assertiva, resultando no que Maria da Conceição Tavares (1997) chamou de um “reenquadramento” de caráter econômico, financeiro e político-ideológico, tanto de adversários quanto de parceiros, se pautando se chamada “diplomacia do dólar forte” e pela “diplomacia das armas”.

A primeira representou a elevação abrupta das taxas de juros pelo Federal Reserve (FED) em 1979, ainda no Governo Carter, provocando uma reconcentração do capital circulante nos EUA e evitando a perda de centralidade do dólar no sistema monetário internacional (ARRIGHI, 1994; TAVARES, 1997). Além do mais, essa guinada na política monetária também colocava o combate à inflação como objetivo central (PANITCH; GINDIN, 2012). Já a “diplomacia das armas” caracterizou-se pela retomada da corrida armamentista com a URSS, na modernização das Forças Armadas através de pesados investimentos em tecnologias e na adoção de uma política mais intervencionista

(TAVARES, 1997; ANDERSON, 2015; FIORI, 1999; FIORI, 2008; SILVER; SLATER, 2001).

O governo Reagan (1980-1988) representou a consolidação da transição para uma nova estratégia neoliberal, tanto a nível interno quanto externo. Embora o governo Carter já tivesse iniciado de maneira significativa essa transição, foi no Governo Reagan que esta assumiu um tom ideológico e o projeto explícito de reafirmação da liderança militar e de disciplina fiscal foi democraticamente eleito. Apesar da retórica de austeridade para com os gastos públicos, as *reaganomics* consistiram em um conjunto de isenções fiscais para setores de alta renda combinado com um keynesianismo militar agressivo e uma política de combate frontal ao sindicalismo (VAROUFAKIS ET AL, 2011). O que se verifica, portanto, é mais uma redefinição de objetivos e prioridades do orçamento público, uma vez que Reagan tinha a intenção de elevar os gastos militares através da diminuição dos gastos públicos, em particular os gastos de bem-estar social (WALTON; ROCKOFF, 2014).

3.5.2. O Keynesianismo Militar Excludente

A partir de 1983-1984 verificou-se uma retomada do crescimento nos Estados Unidos, a partir do estímulo de demanda proporcionado pelos gastos militares (SERRANO, 2004). Entre 1980 e 1983, os gastos com defesa cresceram de US\$ 134 bilhões para US\$ 210 bilhões, fruto da escalada da Guerra Fria (Iniciativa de Defesa Estratégica) e à execução de uma série de demonstrações de poder militar contra países de Terceiro Mundo (Granada, Líbia, Panamá e Iraque) (WALTON; ROCKOFF, 2014; ARRIGHI, 1994; ANDERSON, 2015).

Até o fim da década, os investimentos militares cresceram a uma média anual de 7% em termos reais, impactando decisivamente a redução do desemprego de 10% no início do período para 6% em 1987, quando o gasto militar compunha quatro quintos do total das compras governamentais (PIVETTI, 1992). Os salários militares cresceram em cerca de 14,3% já em 1981, quando houve um aumento de 7% no pessoal ativo de serviço (de 2.050.000 para 2.189.000 soldados), um aumento nas reservas para o maior nível desde 1959 e a contratação de 130 mil novos trabalhadores civis para serviços de apoio às Forças, em particular dos programas de bem-estar social do Exército (MITTELSTADT, 2015).

Os cortes na área de bem-estar social não foram muito significativos, contudo, por conta de resistências do Congresso. A rubrica do orçamento federal de “educação, treinamento, emprego e serviço social”, por exemplo, teve uma redução de US\$ 32 para

US\$ 27 bilhões, no mesmo período. De fato, o orçamento total, excluído o gasto com defesa, aumentou de US\$ 457 bilhões para cerca de US\$ 600 bilhões (WALTON; ROCKOFF, 2014). A mudança de prioridades da política fiscal, mais do que indicando um compromisso com a austeridade, engendrou um mecanismo de concentração de renda, de baixo para cima (HOSSEIN-ZADEH, 2006).

A elevação dos gastos militares em um contexto de cortes de impostos sobre propriedade, lucros e transações financeiras, e em particular das taxas marginais de imposto sobre renda adicional, resultou em um aumento substancial da dívida pública, quase quadruplicando o déficit fiscal do governo federal (ARRIGHI, 1994; WALTON; ROCKOFF, 2014). Assim, houve um aumento considerável do pagamento líquido de juros federais através da emissão dos títulos de dívida em um contexto de juros elevados (ARRIGHI, 1994). Em simultâneo, a perda de poder de barganha dos sindicatos em função da descentralização territorial das plantas produtivas e do ataque frontal ao trabalho organizado feito pelo governo Reagan possibilitou uma situação de estagnação do crescimento salarial real desde 1985 (PANITCH, GINDIN, 2012; SERRANO, 2004). A consequente pauperização, em caráter quase permanente, de estratos de baixa renda da sociedade, garantiu um fluxo de jovens provenientes destes setores da sociedade para o serviço militar (HOSSEIN-ZADEH, 2006).

De fato, os programas de bem-estar social para militares e suas famílias evoluíram, no Governo Reagan, para uma tentativa de dismantelar as redes de bem-estar públicas e um simultâneo fortalecimento dos incentivos ao alistamento. O distanciamento entre a realidade da sociedade em geral e das Forças Armadas, que se constituía em um temor entre as lideranças civis e militares nos anos 1970 e uma consequência indesejada do fim da conscrição, se tornou um objetivo explícito do Governo Reagan. A estratégia da valorização das Forças e dos militares frente à opinião pública passava por uma diferenciação aguda, no plano retórico e prático, entre os programas de bem-estar social recebidas pelos homens e mulheres que haviam “servido à nação” e os concedidos a civis que não estavam fazendo isso. O militarismo de seu governo, portanto, tinha uma face interna, em que a valorização da instituição das Forças Armadas através da expansão dos benefícios de bem-estar social para militares e suas famílias justificava o desmanche dos seus equivalentes civis (MITTELSTADT, 2015).

Em particular, a recriação e remodelagem da *G.I. Bill*, uma das peças legislativas mais importantes da construção da rede de bem-estar social construída após a Segunda Guerra Mundial, demonstrou isso de maneira clara. Como descrito no capítulo anterior, esse

programa de financiamento universitário para veteranos havia sido um dos principais responsáveis pela expansão do acesso ao ensino superior nos Estados Unidos, atingindo um número amplo de pessoas e ensejando a criação de fundos de financiamento civis. Suspenso após a Guerra do Vietnã por conta do seu peso no orçamento, o programa foi remodelado no Governo Reagan. Embora o projeto de lei tenha sido redigido por um congressista democrata, Sonny Montgomery, Reagan o apoiou entusiasticamente, colocando seu time de política doméstica e os Departamentos de Educação e de Defesa para trabalhar no apoio ao programa, e articulando seu apoio ao ataque aos equivalentes civis de financiamento universitário do governo federal: os Empréstimos Estudantis Garantidos, as Bolsas Pell, lançados nos anos 1950, além dos programas abarcados pela Lei de Ensino Superior, de 1965, implementado pelo governo Johnson como parte do Programa da Grande Sociedade (MITTELSTADT, 2015).

Em conjunto, a nova *G.I. Bill* somada a uma série de peças legislativas apoiadas pelo governo na primeira metade da década de 1980 ajudaram a limitar os auxílios governamentais para o Ensino Superior a estudantes que haviam se alistado para o serviço militar. Além de servir como instrumento de desmanche dos programas federais civis de crédito universitário, a nova *G.I. Bill* também buscava atrair para as Forças Armadas indivíduos de classe média e de maior escolaridade. Desse modo, se buscava não somente aumentar a “qualidade” das Forças, de maneira objetiva, como também provocar uma mudança de caráter subjetivo, alterando a imagem que vinha se construindo na opinião pública do Exército como uma instituição composta por indivíduos dependentes de programas ajuda estatal e programas de bem-estar social (MITTELSTADT, 2015).

No geral, as mudanças implementadas no Governo Reagan com o objetivo de atrair indivíduos brancos, de classe média e do sexo masculino e de nível de escolaridade alto foram atingidos através de uma combinação de incentivos, auxílio educacional e mudanças na legislação de financiamento para o ensino superior. Contudo, esse processo não reverteu algumas das tendências já colocadas em curso desde o fim da conscrição. Em 1991, mulheres e minorias étnicas (negros e hispânicos, sobretudo) somados já representavam 49,1% do efetivo do Exército regular (SCHUBERT; KRAUS, 1998).

O sistema de bem-estar social militar continuou se expandindo até os anos 1990, quando as reformas da gestão Bill Clinton – o *Personal Responsibility and Work Opportunity Act*, de 1996 – buscaram dismantelar o que havia restado do sistema de bem-estar social civil, e incluíram neste esforço o sistema militar. Alguns benefícios foram cortados mas, no geral, a principal mudança foi a transferência da gestão dos sistemas de

apoio para corporações privadas, como resultado da importação de estratégias empresariais de terceirizações e privatizações para dentro da gestão pública (MITTELSTADT, 2015).

3.6. Conclusões Preliminares

O longo processo de transformação nas Forças Armadas, iniciado em 1973, representou uma mudança significativa na relação entre a sociedade e as elites burocráticas, militares, industriais e políticas nos Estados Unidos. A estrutura social que se desenvolvera durante a Segunda Guerra Mundial fora forjada pela construção de um vasto Complexo Militar-Industrial-Acadêmico e de uma ampla indústria civil ancorados em um pacto social que garantia não apenas a sustentação do modelo de crescimento econômico como também a eventual mobilização do conjunto destas capacidades humanas e materiais para a guerra. Esta capacidade de “uma sociedade tecnicamente proficiente para exercer uma força esmagadora sobre seus inimigos depende, no fim das contas, de um acordo anterior sobre os fins para o qual a habilidade e esforço coletivos deveriam ser dirigidos” (MCNEILL, 1982, p. 375, tradução nossa). Este acordo foi rompido nos anos 1970 nos Estados Unidos, e substituído pela simples alienação das classes trabalhadoras neste processo.

Esta mudança na correlação de forças sociais correspondeu ao fim do ciclo político longo inaugurado com a eleição de Franklin Delano Roosevelt, em 1932, e inaugurando um novo nos anos finais do governo Carter (1979-1981) e, depois, no governo Reagan (1981-1989) (SILVER; SLATER, 2001). O “pacto social” fora substituído por um “pacto de elites”. Os objetivos iniciais foram a derrocada da inflação vigente durante toda a década de 1970 e o enquadramento das forças do trabalho. Esse pacto de elites, resultante de um rebalanceamento de forças sociais, não deve ser entendido, contudo, apenas como consequência de uma captura do Estado por interesses privados, ou de uma subordinação deste a frações de classe específicas, mas sim como parte de um processo mais amplo de transformação do Estado. Como colocado por Paoliello (2016, p. 23-24), “Estado e mercado, no lugar de competir, agem em consonância na busca de seus interesses mútuos”. Por mercado, entenda-se a coletividade das elites empresariais e financeiras (cada vez mais entrelaçadas), que se articularam ao longo da década de 1970 em torno de tal projeto, face ao que era percebido como uma perda relativa de poder de barganha frente às classes não trabalhadoras, em especial o proletariado.

O papel da reestruturação das Forças Armadas estadunidenses neste processo, tanto com o fim do serviço militar obrigatório quanto, posteriormente, com um reordenamento do Complexo Militar-Industrial e com as sucessivas terceirizações de atividades antes realizadas pelo Departamento de Defesa, é demonstrativo da ação estatal como conduzindo essa mudança de estruturas sociais.

4. A ASCENÇÃO DA DIGITALIZAÇÃO DA GUERRA: REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA, MUDANÇA DOUTRINÁRIA E INTERVENCIONISMO

4.1.Introdução

O objetivo deste capítulo é traçar um panorama das alterações doutrinárias e tecnológicas efetuadas após a Guerra do Vietnã até a década de 1990. Nesse período, ocorreu uma transição doutrinária profunda, efetuada como resultado da derrota no Vietnã e do acirramento da competição com a União Soviética. A partir de uma Revolução Técnica-Científica centrada na digitalização, a própria concepção de guerra por parte do establishment de defesa dos Estados Unidos foi alterada, levando as lideranças militares e civis a empreenderem uma reestruturação drástica das Forças Armadas.

Esse processo ocorre em duas fases principais do pós-Vietnã até a Guerra do Golfo, é colocada em prática uma reestruturação doutrinária, alçando a tecnologia ao papel de multiplicador de poder de fogo e construindo uma força de deslocamento rápido, para projeção de força. Após a Guerra do Golfo, ainda um conflito de massa, ocorre a transição mais drástica do antigo para o novo “modo americano de fazer a guerra”. A partir daí, são trabalhadas as consequências e estágios mais recentes desse processo.

4.2.Revolução Tecnológica e Reformas Militares no Pós-Vietnã

4.2.1. Complexo Militar-Industrial-Acadêmico e o Modo Americano de Fazer a Guerra

O sistema nacional de inovação dos Estados Unidos foi, em grande medida, estruturado em torno da evolução do seu Complexo Militar-Acadêmico-Industrial (MEDEIROS, 2004). Desde meados do século XIX, o Estado já atuava de maneira consciente e deliberada para construir capacidades tecnológicas superiores às de seus adversários, através de uma política de fomento à inovação tecnológica, que se tornou, em particular após a Segunda Guerra Mundial, um elemento essencial da forma pela qual os Estados Unidos são capazes de mobilizar o seu aparato econômico e industrial para a guerra (MARTINAGE, 2014; MAHNKEN, 2008; MEDEIROS, 2004; HOSSEIN-ZADEH, 2006; MCNEILL, 1982).

Por conta de um maior incentivo à inovação do que a economia civil, devido à pressão competitiva a que o setor está exposto, e por conta de grandes financiamentos públicos, o setor de defesa é um núcleo irradiador dos resultados de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico (MEDEIROS, 2004; MAZZUCATO, 2013; MEDEIROS; TREBAT, 2014). Há, em razão disso, um grande potencial de transbordamento tecnológico, através de um efeito de *spin-off*, quando se engendram arranjos que ajam como mecanismos de

transmissão destas tecnologias para o resto da economia (RUTTAN, 2006; TREBILCOCK, 1969). Esse processo teve início em meados do século XIX, quando o fomento, por parte do Exército, a pesquisas para o aprimoramento de técnicas da indústria bélica teve como consequência o desenvolvimento do Sistema Americano de Manufaturas, base da própria produção em massa (RUTTAN, 2006)). Mas foi ao longo da Segunda Guerra Mundial e, em particular, ao longo da Guerra Fria, que o Complexo Militar-Industrial-Acadêmico dos Estados Unidos assumiu os contornos específicos que o caracterizam atualmente (MEDEIROS, 2004).

O contexto de competição acirrada pela fronteira tecnológica após a Guerra do Vietnã fez com que investimentos públicos massivos e esforços de cooperação com universidades e o setor privado produzissem avanços em diversos campos inter-relacionados, como tecnologia nuclear, espacial, a construção de sistemas de vigilância e o consequente desenvolvimento de eletrônica e engenharia de sistemas, por exemplo. Desse modo, Os Estados Unidos desenvolveram um sistema particularmente eficiente de produzir transbordamentos da sua pesquisa militar, estruturada em torno de missões, por conta da natureza horizontal e descentralizada pela qual se estruturou ao longo da Guerra Fria o arranjo de cooperação entre os diversos atores envolvidos (MEDEIROS, 2004; MEDEIROS; TREBAT, 2014; MAZZUCATO, 2013).

Os investimentos em pesquisa e desenvolvimento feitos pelo aparato do complexo militar-industrial estadunidense impulsionaram uma revolução tecnológica, e, gradualmente, a consolidação do que Carlota Pérez (2002) chama de “paradigma tecnológico-econômico”. Esse processo ocorre como resultado do espraiamento da computação e das tecnologias de semicondutores para a economia civil e para as práticas administrativas de âmbito público e privado, gerando assim um novo arcabouço regulatório e institucional. A adoção do controle do processo produtivo de maneira descentralizada e a integração de mercados financeiros globais em tempo real, por exemplo, são possíveis graças à própria existência das tecnologias desenvolvidas na revolução tecnológica da digitalização (VISENTINI, 1992; SERRANO, 2004; DORE, 2008; MEDEIROS, 2004; MAZZUCATO, 2013).

4.2.2. O Vietnã e a Reestruturação do Pensamento Doutrinário

De fato, as Forças Armadas estadunidenses desenvolveram uma espécie de obsessão com a busca constante por uma tecnologia superior à de qualquer eventual adversário. Na Guerra do Vietnã, isso se verificou por resultados muito significativos, como o desenvolvimento dos primeiros veículos não-tripulados (VANTs), avanços em sensores

eletrônicos (a “linha McNamara”) e munições guiadas de precisão, além de algumas inovações doutrinárias e organizacionais, da qual se destaca o surgimento da cavalaria aerotransportada, por helicópteros (MAHNKEN, 2008). Contudo, a derrota na guerra demonstrou as limitações do “modo americano de fazer a guerra” e da mobilização massiva em que esse incorria para travar e vencer conflagrações periféricas. Dessa maneira, já nos anos finais do conflito, foram empreendidas modificações estratégicas e doutrinárias significativas.

O primeiro movimento, no nível estratégico e diplomático, após a retirada das tropas estadunidenses do Vietnã do Sul, em 1975, foi reorganizar os elementos principais de sua estratégia de política externa e de presença militar. Iniciada já em 1969, com a “vietnamização” da guerra e com os primeiros esforços de aproximação diplomática com a China, a Doutrina Nixon, anunciada em um discurso presidencial na base militar de Guam propunha que os Estados Unidos deveriam relegar aos seus aliados regionais a responsabilidade pela contenção da União Soviética e seus movimentos insurgentes aliados. O objetivo era reduzir a presença militar estadunidense em países da periferia, evitando o seu envolvimento em guerras de menor porte no Oriente Médio, Ásia ou África e permitindo que seu foco se voltasse novamente à contenção da União Soviética e do Pacto de Varsóvia na Europa Central (KISSINGER, 1994; MAHNKEN, 2008).

A União Soviética, sob a vigência da Doutrina Brejnev, modernizara sua doutrina, e seus blindados e aumentara o efetivo das forças do Pacto de Varsóvia posicionadas na Europa. Por conta disso, havia uma percepção, entre líderes militares da OTAN, de que esta conseguiria frear uma ofensiva soviética por no máximo dez dias antes de ser obrigada a usar armas nucleares táticas, em caso de uma deflagração (MAHNKEN, 2008; TOFFLER; TOFFLER, 1994). Partiu-se, portanto, do pressuposto de que a liderança tecnológica exercida pelos Estados Unidos consistia na principal “vantagem comparativa” em relação à União Soviética. Uma vez que as unidades do Pacto de Varsóvia estacionadas na Europa Central suplantavam numericamente as da OTAN, seria essencial utilizar a tecnologia como um efeito multiplicador de poder de fogo numa eventual confrontação no Fulda Gap (MARTINAGE, 2014; MAHNKEN, 2008)

A principal “missão” que passou a orientar o Complexo Militar-Acadêmico-Industrial, portanto, foi ampliar a capacidade de dissuasão convencional frente aos números superiores da União Soviética. De modo a buscar alternativas à guerra nuclear, fora criado, em 1973, o TRADOC, Comando de Treinamento e Doutrina (do inglês, *Training and Doctrine Command*), um conglomerado de centros de pesquisa e universidades

militares visando a desenvolver pesquisas em áreas como tecnologia, doutrina e educação militar (TOFFLER; TOFFLER, 1994).

4.2.3. O TRADOC e a Ascensão da Doutrina da Batalha Ar-Terra

A performance de Israel na Guerra do Yom Kippur, ocorrida ainda em 1973, se tornou fonte de estudos e inspiração para futuras modificações doutrinárias dos Estados Unidos (TOFFLER; TOFFLER, 1994; MAHNKEN, 2008). A maneira pela qual Israel atingiu a vitória, serviram como referência para uma reestruturação doutrinária por parte das Forças Armadas dos Estados Unidos. Se o núcleo do equipamento militar israelense era de origem estadunidense, as forças sírias usavam sistemas de armas soviéticos e tinham sua doutrina inspirada nos manuais soviéticos, de modo que o conflito foi apreendido como uma simulação em menor escala por parte dos pesquisadores do TRADOC (TOFFLER; TOFFLER, 1994).

A Batalha das Colinas do Golã, em particular, serviu como referência para a reestruturação que foi implementada. A doutrina síria se baseava em um ataque escalonado: as divisões de blindados eram posicionadas numa espécie de coluna e se lançavam sucessivamente sobre a linha de frente. Após duas brigadas israelenses receberem o impacto do primeiro ataque de surpresa de divisões de tanques sírias, os reforços terrestres e aéreos israelenses foram direcionados não para reforçar as unidades na defensiva, mas sim para atacar os flancos e a retaguarda do adversário, impedindo que novos reforços e unidades se somassem à frente de batalha. O efeito da manobra foi o de fechar uma pinça em torno do adversário, impedindo que muitas das divisões da retaguarda sequer chegassem ao campo de batalha, inutilizando a estratégia de escalonamento e provocando baixas severas nas forças sírias (TOFFLER, TOFFLER, 1994).

Em 1976, o TRADOC emitiu uma nova doutrina, de “Defesa Ativa”, amplamente baseada na observação da batalha nas Colinas do Golã. O documento estabelecia como diretriz que, em um conflito futuro na frente ocidental, as forças da OTAN deveriam manter uma estratégia defensiva de atrito até a chegada de reforços que permitissem um ataque em profundidade, nos escalões mais à retaguarda do inimigo. Também afirmava que as guerras convencionais futuras seriam caracterizadas por elevado poder de fogo e de destruição (MAHNKEN, 2008; TOFFLER; TOFFLER, 1994). Embora tida como um primeiro passo na direção da mudança, foi amplamente criticada por ser muito conservadora, nucleada em torno do atrito e da postura defensiva (MAHNKEN, 2008; TOFFLER; TOFFLER, 1994).

O fato é que, em meados da década de 1970, o montante de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) militar havia caído consideravelmente em relação às décadas anteriores, em que ocorreram as fases iniciais da corrida armamentista da Guerra Fria (MEDEIROS, 2004). O custeio das operações da Guerra do Vietnã consumira, durante a segunda metade da década de 1960, cerca de 30 bilhões de dólares por ano, o que correspondia a aproximadamente 37% do orçamento militar total. Devido às limitações orçamentárias impostas pela vigência do padrão dólar-ouro, o aumento dos gastos com custeio incorria em uma redução do orçamento despendido à P&D (MEDEIROS, 2004).

Embora o fim do atrelamento do dólar ao ouro em 1971, tenha resolvido em parte esse dilema, o Vietnã e o escândalo de Watergate reduziram significativamente o apoio político a grandes projetos de inovação no campo militar (MEDEIROS, 2004). Foi só durante o governo Carter, com Harold Brown à frente do Departamento de Defesa, que investimentos mais robustos voltaram a ser direcionados para projetos de P&D (MARTINAGE, 2014).

As transformações mais profundas se iniciaram em 1977, com a nomeação do General de Divisão Don Starry, que em 1973 fora enviado para Israel de modo a produzir um relatório sobre a guerra do Yom Kippur, para o comando do TRADOC (MAHNKEN, 2001; TOFFLER; TOFFLER, 1994). O trabalho desenvolvido por Starry e por um grupo de assessores próximos, com o aval do Estado-Maior do Exército e do Departamento de Defesa, se pautou na necessidade de fazer uma reforma profunda em toda a estrutura das Forças Armadas. Em termos de doutrina, se dava um passo além do que havia proposto o conceito de Defesa Ativa. A ênfase era dada às noções de campo de batalha ampliado e de batalha profunda: era fundamental interditar a movimentação em toda a retaguarda do inimigo, imobilizando seus escalões de apoio, através de uma estratégia de manobra e da interdição efetuada pela Força Aérea, de maneira bem mais agressiva do que as formulações anteriores (TOFFLER; TOFFLER, 1994; MAHNKEN, 2008).

O esforço liderado por Starry resultou na emissão da Doutrina de Batalha Ar-Terra, em 1982, que seria continuamente aprimorada e reformulada ao longo das décadas seguintes (TOFFLER; TOFFLER, 1994). Essa e a Doutrina de Ataque a Forças de Suplementação (*Follow-on Forces Attack* - Fofa) da OTAN previam que as divisões de blindados do Pacto de Varsóvia ficavam baseadas de maneira dispersa, em vários países membros da aliança, e tinham capacidade de atuar de maneira autônoma, as forças da OTAN teriam que ser capazes de monitorar a dimensão aérea e terrestre do teatro de operações inteiro e ser capaz de interceptar as investidas aéreas e terrestres que fossem

lançadas. Para tanto, foram autorizadas e comissionadas pesquisas para desenvolver essas capacidades tecnológicas novas de consciência de situação virtual e de munição guiada de precisão (DUARTE, 2012).

Esta mudança doutrinária acarretou uma reforma estrutural nas Forças Armadas. Era essencial o desenvolvimento de novas tecnologias e uma integração maior entre as diferentes Forças, o que foi atingido com a publicação do Ato Goldwater-Nichols, de 1986 (TOFFLER; TOFFLER, 1994). Parte importante do trabalho do TRADOC envolveu a requisição das tecnologias envolvidas nesta transformação estrutural das Forças Armadas, o que foi feito através da definição de necessidades de sistemas de armas específicos, que posteriormente se tornaram o núcleo do equipamento militar estadunidense (MAHNKEN, 2008). O J-STARS, um sistema de radar baseado no ar, que enviava informações em tempo real para estações em terra, foi desenvolvido entre 1978-1979 (TOFFLER; TOFFLER, 1994; MAHNKEN, 2008). Igualmente, foram desenvolvidos outros sistemas que até hoje formam o núcleo do equipamento padrão do Exército estadunidense: o tanque M1 Abrams, o carro de combate M2/M3 Bradley, o helicóptero de ataque Apache, um helicóptero de transporte de pessoal e o sistema MRLS de defesa antiaérea (MAHNKEN, 2008).

Esse processo é demonstrativo do fato apontado por Dennis Blasko (2011) de que, nos Estados Unidos, por conta de sua base tecnológica e industrial avançada, a doutrina é que determina o desenvolvimento tecnológico. Ou seja, se na maior parte dos países a doutrina militar está sujeita às restrições impostas pela sua base tecnológica existente, e, portanto, se adequa a ela; nos Estados Unidos a determinação doutrinária e estratégica precede a própria fase de encomendas de tecnologias e sistemas de armas específicos, necessários para sua consecução.

A retomada dos investimentos em P&D por parte do Pentágono fez parte da estratégia de *offset* tecnológico (do inglês, compensação) que buscava levar a inovação industrial ao campo da diplomacia e assim procurar desgastar a União Soviética (MARTINAGE, 2014). Mais tarde, no governo Reagan o objetivo de incentivar uma corrida armamentista com a URSS, no campo espacial e nuclear, ficava explícito com a Iniciativa de Defesa Estratégica (MAHNKEN, 2008; MEDEIROS, 2004).

O objetivo seria o de construir capacidades tecnológicas que pudessem compensar as vantagens numéricas soviéticas no teatro de operações da Europa Ocidental, além de estimular uma corrida armamentista que fizesse a URSS se desgastar investindo mais em defesa do que sua economia planificada pudesse suportar (MAHNKEN, 2008). Como

notou Massimo Pivetti (1992), em uma economia que opera em estado de pleno-emprego, como era o caso da União Soviética na década de 1980, os investimentos em defesa não acarretam maior crescimento, como ocorrem em uma economia capitalista cujo maior limitador é a demanda agregada, mas sim retiram investimento de outros setores produtivos para a área militar.

4.3.Do fim da Doutrina Nixon à Guerra do Golfo

A tentativa de distribuir responsabilidades e poderes para aliados regionais, a Doutrina Nixon/Guam, funcionou por uma década, até que a Revolução Iraniana, em 1979, derrubou o governo de um dos pilares mais centrais da estratégia³ para a região do Golfo Pérsico (junto com Arábia Saudita). A queda do governo do Xá, somada à invasão do Afeganistão pela União Soviética, em 1979, ensejaram uma nova alta dos preços do petróleo e deram início a uma crise de confiança ainda maior e mais grave no dólar, como discutido no capítulo anterior, e ensejaram uma imediata reestruturação das diretrizes estratégicas do país (ARRIGHI, 1994; BACEVICH, 2016).

4.3.1. O Golfo Pérsico e a Capacidade de Projeção de Força

No mesmo ano, estudos de analistas do Departamento de Defesa passaram a indicar a necessidade de tornar o Golfo Pérsico uma prioridade militar para os Estados Unidos, do mesmo modo que o Leste Asiático e a Europa Central. O objetivo seria manter a estabilidade no fluxo de fornecimento de petróleo e conter as instabilidades crescentes, que ameaçavam influenciar o conflito Árabe-Israelense (BACEVICH, 2016).

A Doutrina Carter, lançada pela Diretiva Presidencial 63 “Quadro Securitário do Golfo Pérsico” em 1980, colocava ênfase primária na capacidade de projeção de força dos Estados Unidos para a região. Como primeiro passo para a construção de capacidade de intervenção além-teatro, foi criada uma Força Conjunta de Deslocamento Rápido (*Rapid Development Joint Task Force*). O objetivo era construir uma unidade, ainda que embrionária, capaz de realizar intervenções na região em um curto espaço de tempo sem a necessidade de estabelecer uma presença fixa na região (BACEVICH, 2016).

Escrevendo em 1981 acerca das escolhas de Perfil de Força que os Estados Unidos deveriam fazer nos próximos anos, em meio ao clima de mudanças nas Forças Armadas, John Mearsheimer afirmou que a escolha central consistiria no teatro de operações

³ Entre 1973 e 1979, o governo do Irã havia adquirido mais de US\$ 20 bilhões em equipamento militar dos Estados Unidos, que por sua vez possuía cerca de 1.220 funcionários operando na missão militar da embaixada em Teerã e cerca de 40 mil civis trabalhando em plantas industriais do ramo de defesa em território iraniano (BACEVICH, 2016).

principal. Ou o aparato militar dos Estados Unidos seria mais voltado para um papel defensivo no continente europeu, exigindo divisões de alto grau de mecanização e unidades blindadas, ou para intervenções no Terceiro Mundo, que requereriam divisões mais leves com o máximo de flexibilidade (MEARSHEIMER, 1981). Se as demonstrações de força estadunidenses na Líbia, Granada e Nicarágua durante o governo Reagan haviam somente indicado uma tendência, a evolução das reformas após a Guerra do Golfo deixaria clara a escolha pela segunda opção (ANDERSON, 2015).

O governo Reagan daria um passo adiante na transformação do Golfo Pérsico em uma prioridade militar, convertendo a Força Conjunta de Deslocamento Rápido em um Comando Combatente Unificado: o Comando Central dos Estados Unidos - o CENTCOM, com uma área de responsabilidade territorial abarcando todo o Grande Oriente Médio, com cerca de 19 países (BACEVICH, 2016). Dessa maneira, se somava ao Comando do Pacífico (PACOM – 1947), ao Comando Europeu (EUCOM - 1952) e ao Comando do Atlântico Sul (SOUTHCOM – 1963). Apesar do crescimento do aparato militar voltado à região, a estratégia que vigorou ao longo da década de 1980, por conta da irrupção da Guerra Irã-Iraque (1980-1988) foi fundamentalmente a de deixar que potências locais se balanceassem na região (ARRIGHI, 1994; MEARSHEIMER, 2011; SILVERSTONE, 2014).

A Guerra do Golfo, iniciada em 1990, com a invasão do Kuwait por forças Iraquianas, marcou a mudança estratégica dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, com a alocação permanente de unidades militares na Arábia Saudita após o conflito. Assim, o governo Bush rompeu com a estratégia de engajamento seletivo, implementada ao longo da Guerra Fria, e que mantinha unidades militares baseadas permanentemente apenas no Leste Asiático e na Europa, para fazê-lo também no Oriente Médio (LAYNE, 1997; MEARSHEIMER, 2011).

A conflagração teve, grosso modo, duas fases. A Operação Escudo do Deserto, que ocorreu ao longo de seis meses iniciais, começou a posicionar as unidades estadunidenses e aliadas em território saudita em quantidades massivas. Se iniciando em agosto de 1990, já nos primeiros 60 dias haviam sido transportados 107 mil soldados e mais de 520 mil toneladas de equipamento (BACEVICH, 2016). Até o fim da operação, foram posicionadas unidades estadunidenses e aliadas da ordem de, respectivamente, 500 mil e 160 mil soldados na Arábia Saudita, para preparar a ofensiva terrestre (MAHNKEN, 2008). Em janeiro de 1991, havia uma força equivalente à presente no Vietnã no auge do

conflito, e a mobilização de reservistas era a maior desde a Guerra da Coreia (BACEVICH 2016, ROCKOFF, 2012).

A Operação Escudo no Deserto também buscou assegurar o absoluto controle do domínio aéreo pelos Estados Unidos, destruindo a Força Aérea iraquiana e efetuando supressão de defesas antiaéreas, de modo a preparar as condições para a ofensiva terrestre (MAHNKEN, 2008; NEVES JR, 2015). Esta ocorreu na Operação Tempestade do Deserto, que se configurou como a implementação da Doutrina da Batalha Ar-Terra na prática. A conjunção da ampla ofensiva terrestre dos mais novos blindados com a campanha intensa de fogo aéreo aproximado com munições guiadas de precisão dizimaram as unidades blindadas iraquianas de elite e a rendição em massa dos conscritos entrincheirados, ao passo que as tecnologias de consciência de situação permitiam a coordenação com o avanço terrestre e ocupação territorial em alta velocidade. Esta operação durou cem dias, até que o governo iraquiano se rendeu (NEVES JR, 2015; SCHUBERT; KRAUS, 1998).

4.4. Aprendizado da Guerra do Golfo e a Retomada do Intervencionismo

O desempenho das Forças Armadas na Guerra do Golfo de 1991 foi entendido pelas lideranças do establishment militar como um atestado de sucesso das reformas em curso nas duas últimas décadas. A vitória foi capitalizada não só como uma demonstração dos benefícios do uso de uma força de voluntários, comparando os soldados mais bem-treinados e motivados que serviram no Golfo com os desmoralizados combatentes do Vietnã, mas também ensejando um aprofundamento de algumas características das reformas (SCHUBERT; KRAUS, 1998).

4.4.1. O Debate sobre a Revolução em Assuntos Militares

A interpretação oficial sobre o resultado das operações Escudo no Deserto e Tempestade no Deserto teve dois efeitos principais. O primeiro foi o estabelecimento de uma presença física no Oriente Médio, aprofundando de maneira irreversível o engajamento dos Estados Unidos em intervenções na região até os dias de hoje (SILVERSTONE, 2014; BACEVICH, 2016). A segunda consequência é, em alguma medida, uma causa da segunda: uma crença de que a utilização de força militar, aplicada de maneira limitada, consistiria em um instrumento adequado para lidar com uma miríade de problemas da região (ANDERSON, 2015; BACEVICH, 2016). Foi o início de uma tendência que se consolidaria ao longo da década de 1990 e que tornaria as Forças

Armadas dos Estados Unidos ferramenta primária de política externa, em vez de último recurso.

Sintomático desse fenômeno, foi o debate em torno da chamada “Revolução em Assuntos Militares” que emergiu na época (MAHNKEN, 2008). O argumento básico desta tese era de que a aplicação de novas tecnologias na guerra induziria uma doutrina inovadora, e com ela toda uma nova forma de organizar as Forças Armadas, de modo que seria capaz de alterar a natureza fundamental da conduta da guerra. As críticas a esta tese se concentraram no determinismo tecnológico, e explicações alternativas buscaram qualificar o argumento, propondo o conceito de “Revolução Técnica Militar”, ou propondo a noção de “Gerações da Guerra” (NEVES JR, 2015). Não cabe aqui adentrar no debate, mas sim compreender como ele foi percebido pelo establishment militar e a maneira pela qual, em consequência, impactou as posteriores reformas nas Forças Armadas e a formulação da Grande Estratégia dos Estados Unidos.

Em 1992, um estudo do Pentágono chamado “Revolução Técnico-Militar: um estudo preliminar”, fez uma primeira avaliação do impacto do uso de tecnologias da informação na guerra, tendo como base a experiência do Golfo. A pesquisa fora comissionada por um analista do Pentágono chamado Andrew Marshall, após a publicação de estudos de analistas militares soviéticos que observaram apreensivos o uso combinado das novas tecnologias de reconhecimento e consciência de situação com sistemas de armas baseados em ataques de precisão, o que chamaram de “complexos de reconhecimento e ataque” (do inglês, *reconnaissance-strike complexes*) (MAHNKEN, 2008).

Quando a expressão “Revolução em Assuntos Militares” passou a ser usada de maneira mais frequente, a partir de 1993, Marshall preferiu destacar o caráter “emergente” desta revolução: embora as tecnologias de informação tivessem demonstrado seu potencial revolucionário, era ainda necessário efetuar reformas profundas na organização do perfil das forças armadas para que de fato a revolução se consolidasse. Os pontos enfatizados consistiam, além da combinação de sistemas de comando e controle mais sofisticados com sistemas de armas que permitissem ataque em profundidade, no que ele chamava de “guerra de informação”. Esta consistia na capacidade de “degradar, destruir e romper” os sistemas de informação do adversário, simultaneamente à de proteger as próprias operações de informação (MAHNKEN, 2008).

4.4.2. Reestruturação Doutrinária e Retomada do Intervencionismo

A leitura das lições da Guerra do Golfo, portanto, indicava que os esforços de modernização militar dos Estados Unidos deveriam se centrar, ao longo das décadas

seguintes, em aumentar a prontidão para efetuar intervenções externas, evitando a necessidade de um demorado período de concentração de tropas em países aliados, como os seis meses necessários para a concentração de 500 mil soldados na fronteira do Iraque, em 1991, durante a Operação Escudo do Deserto. O fato é que a estratégia posta em prática na Guerra do Golfo, na verdade, corresponde a uma transição entre o modelo de exército de massas do século XX e a guerra digital. Mais do que isso, consistia em um “amálgama entre dois modos de guerrear” (NEVES JR, 2015, p.51), que combinava os grandes números e a capacidade industrial típicos do modo tradicional americano de se fazer a guerra com a mais recente tecnologia de informação, guiagem e consciência de situação (NEVES JR, 2015).

A adesão das lideranças do Pentágono e das Forças Armadas às propostas de Marshall para implementação destas reformas se verifica pela publicação, em 1993, de uma versão atualizada da Batalha Ar-Terra, propondo a construção de uma força de capacidade de projeção global, baseada nos Estados Unidos e de alta mobilidade, que pudesse substituir a utilização de forças baseadas em regiões próximas a áreas de conflito (TOFFLER; TOFFLER, 1994). Parte dessa nova diretriz estratégica foi publicada sob a forma do novo *Field Manual 100-5 Operations*, principal peça doutrinária do Exército Estadunidense, de responsabilidade do TRADOC. Assim como o FM 100-5 de 1982 havia inaugurado a doutrina para o Exército sobre a Batalha Ar-Terra, e a versão de 1986 havia feito as primeiras atualizações para o conceito, agora a versão de 1993 reconhecia o surgimento de uma nova era estratégica, centrada na realização de Operações Conjuntas deslanchadas pelo Ato Goldwater-Nichols de 1986 (US ARMY, 1993).

Principalmente, a doutrina era provida para um “Exército de projeção de força capaz de construir e sustentar capacidade de combate substancial em regiões remotas do globo” (US ARMY, 1993, p. i). Esse consistiria no principal elemento da projeção de poder, que por sua vez seria central na estratégia militar nacional dos Estados Unidos. As Operações Escudo no Deserto, Tempestade no Deserto e Justa Causa eram citadas como demonstrações da capacidade de projeção de força, provendo ideias para o futuro da guerra (US ARMY, 1993, p. 3-1). A partir dessa estipulação principal, se partiam para considerações acerca do aumento da prontidão e agilidade de mobilização de unidades para teatros de operações, além da necessidade de desenvolver capacidades de operações conjuntas.

Outros dois elementos merecem atenção. O documento também partia do pressuposto de que a população estadunidense “espera vitórias decisivas e abomina baixas

desnecessárias”, preferindo “rápida resolução de conflitos e se reservam o direito de reconsiderar seu apoio [ao esforço de guerra] caso alguma dessas condições não seja atendida” (US ARMY, 1993, p. 1-3). Esse tipo de declaração deixa clara a interpretação da guerra do Golfo como um “Vietnã que deu certo”, a tornando uma espécie de síntese de como uma guerra deveria ocorrer para evitar a oposição popular à guerra verificada no caso do Vietnã (BACEVICH, 2016). Além do mais, o espectro de situações em que o Exército poderia atuar foi sensivelmente ampliado, como demonstra o quadro abaixo, extraído integralmente do FM 100-5 de 1993.

Tabela 1: Leque de Operações Militares no Ambiente do Teatro Estratégico no *FM 100-5 Operations*

Estados do Ambiente	Objetivo	Operações Militares	Exemplos
GUERRA	Lutar e Vencer	GUERRA	<ul style="list-style-type: none"> • Operações de combate de grande escala • Ataque • Defesa
CONFLITO	Dissuadir a guerra e resolver o conflito	OUTRAS QUE NÃO A GUERRA	<ul style="list-style-type: none"> • Investidas e incursões (<i>strikes and raids</i>) • Garantia da paz • Apoio a insurgência • Antiterrorismo • Manutenção da paz • Evacuação de não-combatentes
PAZ	Promover a Paz	OUTRAS QUE NÃO A GUERRA	<ul style="list-style-type: none"> • Antinarcóticos • Auxílio de desastres • Apoio civil • Construção da paz • Assistência
Os estados de paz, conflito e guerra podem existir simultaneamente no ambiente do teatro estratégico do comandante. Ele pode responder a requerimentos com um amplo leque de operações militares. Operações de não-combate podem ocorrer durante a guerra, assim como algumas operações que não a guerra podem exigir combate.			

Fonte: US ARMY, 1993, p. 2-1. Traduzido e adaptado pelo autor.

Essa ampliação do leque de possibilidades para o uso de operações militares fez com que, ao longo da década seguinte, houvesse uma expansão acelerada no número de intervenções, possibilitadas pelas capacidades de projeção de força que haviam sido aprimoradas a partir da Guerra do Golfo (ANDERSON, 2015; BACEVICH, 2016). A ascensão da munição guiada de precisão e de aeronaves furtivas permitiu que os Estados Unidos, ao longo da década de 1990, usassem a força de maneira limitada e localizada, através do emprego do poder aéreo. Desse modo, áreas de interesse secundário passaram a sofrer intervenções de pequenas dimensões para atingir objetivos limitados, como coagir regimes rivais (Sérvia, Iraque) e punir grupos terroristas sem os

comprometimentos que uma operação terrestre acarretaria, com a utilização de mísseis cruzadores e outras formas de munição guiada de precisão (MAHNKEN, 2008).

O aprendizado no uso de novos sistemas de armas e de informação decorrente do seu uso em intervenções criava incentivos para uma modificação incremental no Perfil de Forças, levando-as a um processo de especialização em efetuar intervenções de curta duração, com menor custo e mais reduzido número de baixas possível. Durante o governo Clinton, foram realizadas mais de 48 operações militares no exterior, destacando-se as intervenções na Somália (1992-1993), no Haiti (1994), na ex-Iugoslávia (Bósnia em 1994 e Kosovo em 1999) e o bombardeio quase ininterrupto do Iraque, que se estenderia da imposição de uma zona de exclusão aérea (1991) até a invasão de 2003 (BACEVICH, 2016; FIORI, 2008).

A experiência do Iraque, particularmente, abriria o precedente para o que Anderson (2015, p. 110) chamou de “guerra convencional não declarada”. Imediatamente após o fim da Guerra do Golfo, os Estados Unidos já se veriam novamente envolvidos no Iraque, protegendo e auxiliando o fluxo de refugiados curdos durante a Operação *Provide Comfort* (1991), iniciada após o regime de Saddam Hussein lançar ataques contra curdos e xiitas no Iraque. Ainda em julho de 1991, já se iniciava a segunda fase da operação, estabelecendo uma zona de exclusão aérea no norte do país. A partir de então, o uso de bombardeios se tornou expediente a cada vez que o governo se recusava a cumprir com determinações do Conselho de Segurança da ONU, tendo consistindo praticamente em uma campanha intermitente de bombardeio aéreo ao país, com episódios mais significativos em 1993 e 1998 (MAHNKEN, 2008; BACEVICH, 2016).

O Secretário de Defesa que supervisionou esse processo de reformas foi William Perry, que ocupou o cargo entre 1994 e 1997 e que havia desempenhado papel central na estratégia de offset entre 1977 e 1981, quando ocupara o posto de Subsecretário de Defesa para pesquisa e engenharia (MAHNKEN, 2008). É possível verificar, portanto, uma continuidade de formulação e objetivos na reestruturação das Forças Armadas desde os primeiros movimentos de reforma e modernização tecnológica dos anos 1970 até as reformas baseadas no conceito de Revolução em Assuntos Militares, dos anos 1990. Significativo desse processo foi o *Joint Vision 2010*, documento publicado em 1996 pelo Estado-Maior Conjunto, que serviu como guia para futuras alterações na organização das Forças Armadas (MAHNKEN, 2008). O documento, estabelecendo sua visão de futuro para as Forças, estabeleceu o conceito de “Dominação de Amplo Espectro” (*Full Spectrum Dominance*) e propunha que

Em vez de utilizar forças massificadas e operações sequenciais, vamos atingir os efeitos de massa por outros meios. (...) Com guiagem de precisão e sistemas de maior alcance, comandantes podem destruir ou suprimir as forças inimigas da maneira necessária, com menos sistemas, assim reduzindo a necessidade da mobilização demorada e arriscada de pessoal e equipamento. (...) Tudo isso sugere que seremos cada vez mais aptos a **atingir os efeitos de massa – a concentração necessária de poder de combate no momento e local decisivos – com menos necessidade de mobilizar forças fisicamente que no passado** (USA, 1996, p. 18, tradução nossa, grifo original)⁴.

Uma série de outros documentos, como a própria Revisão Quadrienal de Defesa de 1997, também reconheciam explicitamente a existência de uma RMA em curso. Mas foi na campanha contra a Sérvia por ocasião da Guerra do Kosovo – fruto do violento processo de fragmentação da Iugoslávia, que representou um aprofundamento do reconhecimento da RMA (MAHNKEN, 2008). Além do mais, por ter sido efetuada em conjunto com a OTAN, demonstrou as restrições de se atuar em conjunção com os outros países membros, que precisavam autorizar em conjunto cada alvo de ataque (MAHNKEN, 2008). Essas limitações foram deliberadamente evitadas no governo Bush Jr, que adotaria postura mais unilateral na tomada de decisão e condução de guerras e operações militares (MEARSHEIMER, 2011).

Consistindo basicamente de uma campanha aérea, com o estabelecimento de uma zona de exclusão e o bombardeio de diversos alvos em território sérvio, o conflito inaugurou o uso da munição JDAM, um sistema de conversão de munição “burra” em munição guiada por GPS, foi inaugurada. Disparadas dos também inaugurados bombardeiros furtivos B-2, as J-DAM representaram 29% de toda a munição utilizada no conflito, taxa que chegava a 90% nas semanas finais da guerra. O encerramento da guerra com uma rendição por parte dos sérvios, após intensa campanha aérea contra a o exército sérvio no Kosovo e contra a infraestrutura civil da Sérvia, fez com que numerosos analistas militares do Pentágono e de *think-tanks* declarassem a superioridade da guerra aérea (MAHNKEN, 2008). Seu argumento era de que, a partir de agora, com o uso de novas e mais baratas munições guiadas de precisão, lançadas de novas aeronaves com maior capacidade furtiva, possibilitaria mais vitórias rápidas e sem uma única baixa, tal como no Kosovo (MAHNKEN, 2008). Conforme o relatório oficial da Força Aérea sobre o conflito:

⁴ **Instead of relying on massed forces and sequential operations, we will achieve massed effects in other ways.** (...) With precision targeting and longer range systems, commanders can achieve the necessary destruction or suppression of enemy forces with fewer systems, thereby reducing the need for time-consuming and risky massing of people and equipment. (...) All of this suggests that we will be increasingly able to **accomplish the effects of mass—the necessary concentration of combat power at the decisive time and place—with less need to mass forces physically than in the past** (USA, 1996, p. 18, grifo original).

A Guerra aérea sobre a Sérvia demonstrou que a Força Aérea adotou a RMA [Revolução em Assuntos Militares] – não somente na estratégia de aquisição de tecnologias emergentes, mas também na maneira como utilizou essas tecnologias durante o conflito (...) A guerra aérea sobre a Sérvia ofereceu um vislumbre do futuro, em que líderes políticos se voltam rapidamente à escolha do poder aeroespacial para assegurar os interesses securitários da Aliança [a OTAN] sem recorrer a alternativas mais custosas e arriscadas que exporiam mais homens e material às agruras da guerra (USA, 1999, 48-49).

Outra lição foi a de que era necessário modificar o perfil do Exército em si, de modo que se tornasse em uma força mais móvel, capaz de realizar intervenções em diferentes teatros de operações sem a necessidade de acesso a bases previamente instaladas (MAHKEN, 2008). O objetivo era se adaptar ao “novo modo americano de fazer a guerra”, como analistas de defesa e comandantes militares passaram o novo padrão pelo qual os Estados Unidos estavam menos aptos a usar uma força esmagadora para derrubar inimigos, mas sim usar forças incrementais para atingir objetivos secundários” (MAHNKEN, 2008, p. 187; COHEN, 2001). A proposta é que o Exército se convertesse em uma força de tamanho menor, mas mais ágil e móvel. Essa constatação deu início à constituição de brigadas capazes de sustentar operações de maneira mais autônoma, com ampla mobilidade e uso intensivo de unidades blindadas. O objetivo declarado da liderança do Exército era a de criar brigadas de cerca de 5 mil homens capazes de se deslocarem para qualquer ponto do globo em até 96 horas (MAHNKEN, 2008). Institucionalizava-se a decisão pelas brigadas, entre as opções que Mearsheimer evidenciara quase vinte anos antes (MEARSHEIMER, 2011).

Essa reconfiguração do papel do Exército somada à ampliação das tecnologias munição guiada de precisão e de controle informacional do teatro de operações, pode ser verificada na alteração da composição quantitativa das forças (MEDEIROS, 2004; NEVES JR, 2015). Já nos primeiros anos do governo Clinton, a partir de 1993, havia se iniciado uma redução de cerca de 30%, do efetivo total das Forças Armadas, e uma redução do orçamento da Defesa em mais de 40% (FRANKE, 2010, p. 10). Ao longo das décadas de 1990 e 2000, o padrão se aprofundaria: o efetivo total passaria de 2.200.352 soldados em 1992, para 1.605.413 em 2013, 73% do total inicial. Em função do viés de construção de capacidade de intervenções de curta duração, esta redução não afetou as diferentes forças de maneira homogênea: embora Exército, Marinha e Aeronáutica tenham sido mais afetadas, o contingente dos Fuzileiros Navais teve um ligeiro aumento, e o das Forças Especiais aumentou seis vezes de tamanho (NEVES JR, 2015).

As mudanças quantitativas demonstradas acima denotam uma mudança de caráter qualitativo: o corpo de Fuzileiros Navais tem caráter eminentemente expedicionário, e as

Forças Especiais são usadas para operações cirúrgicas, de pequeno porte, em apoio a operações aéreas. Por outro lado, Força Aérea, Exército e Marinha são forças mais tradicionais, que tiveram parte de suas funções terceirizadas ou extintas. Essa redução dos números de pessoal ajudou a compensar os custos unitários maiores por soldado, próprios de Forças Armadas de voluntários profissionais (NEVES JR, 2015).

4.5.A Guerra Digitalizada e o “Novo Modo Americano de Fazer a Guerra”

4.5.1. Guerra Centrada em Rede e a Guerra ao Terror

Se o processo de industrialização e massificação da guerra começara durante a Guerra Civil e se consolidara durante as Guerras Mundiais, agora ela entrava numa fase de digitalização (MARTINS, 2008; DUARTE, 2012; NEVES JÚNIOR, 2015). Sua manifestação é dada pela integração de diversas plataformas em rede, criando uma nova fronteira para a consciência de situação com os teatros sintéticos de operações, pela disseminação de munição guiada de precisão, e pela centralidade dada à integração entre informações de satélites, radares, sensores e sistemas de armas em redes. Em suma, pela chamada guerra centrada em rede (*netcentric warfare*) (MARTINS, 2008; DUARTE, 2012). Em termos estratégicos, os esforços de modernização militar se focaram progressivamente em se desvencilhar do componente humano e aumentar ainda mais a intensividade tecnológica, de modo a ampliar o controle operacional do teatro sintético de operações e utilizar munição guiada de precisão de modo a vencer com o uso mínimo de apoio terrestre (MEDEIROS, 2004; MAHNKEN, 2008; TOFFLER; TOFFLER, 1994).

Edson Neves Júnior (2015, p. 93) elenca uma série de elementos centrais deste perfil de força: (i) digitalização das plataformas de guerra, com priorização dos meios de consciência de situação e ataque de precisão; (ii) redução dos contingentes; (iii) redução e dinamização do sistema de estoques (emulando o padrão *just in time* toyotista); (iv) comando conjunto das Forças Armadas, com uma doutrina de operações conjuntas intensificada; (v) integração de sistemas de tecnologia da informação e criação de equipe de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e (vi) uma nova organização administrativa e institucional, incluindo terceirizações de uma vasta gama de atividades.

O fato é que as novas capacidades tecnológicas advindas da digitalização permitiram uma nova estratégia, baseada nos meios, e não nos fins. Todo planejamento estratégico de defesa tem como base a determinação de quais são as principais ameaças existentes, e a partir daí determina os meios a serem adquiridos de se combatê-las. Na revisão

quadrienal de defesa de 2001, contudo, ficou expresso o conceito de “modelo baseado na capacitação” (do inglês, *capabilities-based approach*) (MEDEIROS, 2004). Este se afasta de um planejamento baseado em cenários específicos de conflito, de modo a desenvolver estratégias de longo prazo para lidar com elas (*threat-based approach*), mas sim na criação de um portfólio de capacidades múltiplas, de modo a se adaptar a qualquer ameaça em um contexto de “incerteza” (RUMSFELD, 2002). Como colocado por Medeiros (2004),

“Diferentemente do antigo cenário de guerra, esta nova estratégia considera um teatro de operações difuso e disperso em ambientes distantes hostis, com um mínimo apoio por terra. Para este ‘modelo baseado na capacitação’ é essencial antecipar e simular a capacitação de ataque a um inimigo em potencial. (...) O núcleo desta estratégia é adquirir um permanente controle do espaço e a sua exclusão aos adversários (...), prover ataques precisos (evidentes no Afeganistão em significativo contraste com os ataques massivos e ineficientes no Vietnã nos anos 60) e obter superioridade operacional em áreas de acesso negado” (MEDEIROS, 2004, p. 249).

As implicações políticas dessa lógica e das novas capacidades centradas na identificação de alvos e precisão dos disparos foram duas. A primeira era a percepção de que não haveria mais necessidade de se travar campanhas militares prolongadas ou operações de larga escala, apenas o uso cirúrgico de forças para perseguir objetivos secundários. A segunda era a consequente diminuição da discricionariedade para o uso da força, eivada do pensamento de que seria possível tornar a guerra mais barata, fácil e “humana” através do uso de munição guiada de precisão (MAHNKEN, 2008; ANDERSON, 2015). Em artigo de 2003, o teórico militar Raymond O’Mara resumiria a transformação na política externa estadunidense causada pelo aumento na precisão e na furtividade da tecnologia militar ao dizer que as Forças Armadas se adaptaram ao “ao seu novo papel de ferramenta de escolha, em vez de ferramenta de último recurso” (O’MARA, 2003, apud GRAHAM, 2016, p. 224).

A Guerra ao Terror, e em especial as intervenções no Afeganistão (2001) e Iraque (2003), representariam, na fase inicial das operações, o auge desta forma de pensar a guerra e, nas fases posteriores, a demonstração de suas limitações, uma vez que resultaram em ocupações territoriais prolongadas. A campanha do Afeganistão, em 2001, ao combinar uma campanha aérea com o uso de um reduzido número de unidades de Operações Especiais para funções de apoio e coordenação com forças locais (MAHNKEN, 2008), ensejou declarações de Donald Rumsfeld, então Secretário de Defesa, celebrando o “modelo afegão” de guerra e exaltando o surgimento de um modelo de forças armadas mais adaptável às possíveis ameaças do século XXI (RUMSEFLD,

2002). Em 2003, no Iraque, o fato de que um efetivo com cerca de metade do de 1991 foi capaz de derrubar em um curto espaço de tempo o governo de Bagdá levou analistas, acadêmicos e militares a decretarem o sucesso definitivo do “novo modo americano de fazer a guerra” (BOOT, 2003).

4.5.2. Guerra de Alta Tecnologia e a “Exuberância Irracional”

A experiência das guerras de contrainsurgência no Afeganistão e do Iraque redirecionamento do foco no desenvolvimento de novas tecnologias de rede e monitoramento, em vez de uma eventual descrença ou crítica à excessiva dependência de tal aparato. Exatamente como na guerra do Vietnã, a crença de que as maiores capacidades tecnológicas dos Estados Unidos seriam condição suficiente para vencer conflitos assimétricos revelou-se exagerada. A doutrina militar posta em curso fora concebida para travar batalhas campais de blindados, como se pretendia fazer no caso de um avanço soviético nas planícies do norte da Alemanha e como se fez nos desertos do Kuwait em 1991.

O uso intensivo de alta tecnologia para criar “onisciência vertical” (GRAHAM, 2016, p. 227) de modo a guiar as novas munições enfrenta algumas limitações quando não há muitos alvos físicos a serem destruídos e o inimigo se encontra disperso em ambientes urbanos, como no caso da insurgência iraquiana, ou montanhoso, como no caso dos talibãs afegãos. Como consequência, no governo Obama, verificou-se um esforço renovado em reduzir ao máximo as baixas estadunidenses, de modo a evitar contratempos com a opinião pública. Desse modo, proliferaram guerras não-declaradas em regiões do Oriente Médio, Ásia Central e África, com o uso mais intensivo de VANTs, forças privadas de segurança (mercenários) e, em alguns casos, pequenos contingentes de Forças de Operações Especiais (ANDERSON, 2015). Esses esforços foram todos acompanhados precisamente de uma ampliação progressiva dos esforços de obter essa mesma “onisciência vertical” que foi insuficiente no Iraque e no Afeganistão. De acordo com Ferreira (2017),

a “belle époque” (ARRIGHI, 2008) norte-americana dos anos 1990-2000 foi caracterizada pela tentativa de proporcionar informação quase perfeita para o combatente através da introdução do conceito de guerra centrada em redes. A chave deste conceito estava justamente na adoção de TIC – computadores, o “Global Positioning System” (GPS), linhas de comunicação e de troca de dados dedicadas, montadas com cabos de fibra ótica e tecnologias “wireless” de alta velocidade, e, mais recentemente, a própria Internet – para alcançar níveis avançados de conectividade e partilha de informação entre as unidades. A organização das unidades em redes descentralizadas e distribuídas, por sua vez, permitiria ao comandante e às tropas o controle total do teatro de

operações. Assim, o domínio informacional proporcionado pela inovação tecnológica eliminaria as incertezas e ambiguidades das operações (FERREIRA, 2017, p. 52).

Podem ser delineadas tendências atuais que demonstram a hipótese de que os objetivos de mobilização do aparato de inovação do aparato militar estadunidense têm se centrado, no início do século XXI, no aumento da concepção de domínio informacional total do espectro de operações, e diminuição da presença de cidadãos estadunidenses nos campos de batalha. A primeira diz respeito aos esforços na direção de construir um Estado de vigilância ampliado. Ou seja, a dificuldade de depender de sistemas de rede para travar as guerras de contrainsurgência no Sul Global fez com que as demandas mais recentes de novas tecnologias no médio e longo prazo, tenham se centrado na construção de equipamentos de monitoramento mais sofisticados e que ampliem a capacidade de onisciência e vigilância em terrenos urbanos (GRAHAM, 2016).

Esse aparato de vigilância tem sua origem no período imediatamente posterior aos atentados do 11 de Setembro, e tem seu nascimento institucional com a criação do Departamento de Segurança Nacional (DSN – *Homeland Security Department*) e a publicação da Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos (MAMPAEY; SERFATI, 2005; THE WHITE HOUSE, 2002). A reorganização institucional do aparato militar-securitário desenvolvida a partir desse momento é comparada, por alguns autores, ao processo ocorrido ao final da Segunda Guerra Mundial, com a criação do Departamento de Defesa e o Conselho de Segurança Nacional. Se naquele período foi delineado o *modus operandi* de mobilização de recursos nacionais dos Estados Unidos para a Guerra Fria, ocorre efeito semelhante com a mobilização para o conceito vago da Guerra Global ao Terror. O DSN combina a atividade de 22 agências, com quase 2 milhões de empregados, indicando para um grau elevado de centralização política, militarização do Estado e aprofunda a tendência de buscar soluções militares para todo problema complexo de governança e política externa que se apresenta (MAMPAEY; SERFATI, 2005).

Um dos braços do aparato de vigilância construído a partir desse período foi a proliferação de operações com meios controlados à distância⁵. Desenvolvidos inicialmente durante a Guerra do Vietnã, os VANTs (*drones*) passaram a ser utilizados

⁵ Outra manifestação da busca tecnológica pelo controle absoluto do campo de batalha pelos Estados Unidos são a construção do conceito de Ataque Global Imediato (*Conventional Prompt Global Strike – CPGS*), que busca construir capacidades convencionais de ataque de longa distância a velocidades supersônicas (acima de Mach 5) sem a necessidade de bases avançadas ou qualquer presença militar próxima, em curto período de tempo (SANTOS; CEPIK, 2017).

como sistema de apoios das redes de vigilância e reconhecimento nos anos 1990. Posteriormente, desempenharam um papel cada vez mais importante em operações de detecção e eliminação de alvos de terrorismo e grupos insurgentes, em uma espécie de reedição das intervenções limitadas do governo Clinton. Em 2001, o inventário de VANTs era de 167 unidades, em 2012 passara a ser de 7.500, dos quais 225 possuíam capacidade de ataque (PERON, 2016). O panorama geral foi de uma perda quase completa de *accountability* da política de defesa e segurança nacional, uma vez que a maior parte destas intervenções foi feita frequentemente sem o conhecimento público (HOSSEIN-ZADEH, 2006).

A manifestação mais recentes de tais tendências de automação e substituição da presença de boots *on the ground* pelo aparato tecnológico é a chamada *third offset strategy* (terceira estratégia de compensação). O nome faz alusão às duas estratégias anteriores de pareamento tecnológico: o período do *New Look* no início da década de 1950, e a estratégia do Governo Carter descrita anteriormente. Grosso modo, o objetivo hoje é manter a liderança tecnológica dos Estados Unidos no campo militar, frente à ascensão da Rússia e da China, através da incorporação de robótica, manufatura avançada, inteligência artificial, etc (MARTINAGE, 2014; FERREIRA, 2017).

Este fetichismo tecnológico, que Cepik e Martins (2014) chamaram de “mito da bala de prata”, tem levado uma a inversão da racionalização estratégica, colocando os meios na frente dos fins, e levando à perda de seletividade e discricionariedade do intervencionismo. Como colocado por Mearsheimer, “nenhuma tentativa séria é feita de priorizar os interesses dos Estados Unidos, porque estes são virtualmente ilimitados” (MEARSHEIMER, 2011, p. 19).

Como colocado por Dennis Blasko (2011), a operação de políticas de P&D e de aquisição em contextos de reduzida restrição fiscal faz perder a própria essência da tomada de decisão estratégica, que estabelece prioridades e busca atingi-las alocando os recursos disponíveis da maneira mais eficiente possível. A possibilidade da doutrina determinar a tecnologia dá aos dirigentes civis e militares uma sensação de invulnerabilidade que os faz colocar a opção militar como a primeira, sem um planejamento estratégico muito claro. Os impactos dessa “exuberância irracional” no poder na tecnologia e da força militar bruta subestimam o impacto do atrito e da fricção no campo de batalha, levando a atoleiros como os do Iraque e do Afeganistão, sem contar as inúmeras intervenções de baixo porte em regiões diversas.

Este próprio fato demonstra que não se pode creditar o intervencionismo estadunidense somente a um “erro” estratégico, como frequentemente a crítica neorrealista na literatura de Relações Internacionais aponta (como, por exemplo, em LAYNE, 1997; MEARSHEIMER, 2011). A lógica de inversão de meios e de fins no planejamento de defesa é uma consequência, e não a causa do problema. O que esses teóricos acreditam ser uma ausência de definição de grande estratégia é, na verdade, o retrato de um aumento considerável da influência do empresariado ligado ao Complexo Militar-Industrial na determinação de travar novas guerras e intervenções, bem como do engessamento de parte da burocracia e da influência de determinados *think-tanks* na própria definição dos termos do debate sobre defesa e segurança, e exercendo uma pressão intensa para a elevação do orçamento de defesa a cada ano fiscal (HOSSEIN-ZADEH, 2006).

Os interesses destes setores, ligados ao planejamento de defesa por uma complexa teia de relações de dependência e lobby organizado que inverte o planejamento estratégico, submetendo este às aquisições de novos equipamentos e desenvolvimento de novas tecnologias. É isso que faz com que mesmo o as questões mais fundamentais acerca do curso das guerras futuras e do remodelamento da estrutura de força seja conduzida a partir de preocupações táticas ou mesmo tecnológicas (MARTINS; CEPIK, 2014).

4.6. Conclusões Preliminares

Este capítulo buscou demonstrar a evolução das Forças Armadas do ponto de vista doutrinário e tecnológico. Embora não se possa caracterizar as diferentes fases de reformas descritas nesse capítulo como um processo delinear, implementado gradualmente ao longo de décadas, há sem dúvida um elemento de continuidade, e uma interligação bastante significativa entre essas. No período imediatamente posterior à Guerra do Vietnã, as reformas se iniciaram com um objetivo de reconstruir a capacidade de dissuasão convencional frente a avanços doutrinários e tecnológicas da União Soviética durante o período em que os Estados Unidos estiveram no Vietnã. As reformas se inserem, portanto a fase de recalibração estratégica dos Estados Unidos, postulada pela Doutrina Nixon.

Posteriormente, as novas tecnologias militares, desenvolvidas como fruto do período inicial de reformas, passam a ser encaradas pelas lideranças militares e civis do Estado como viabilizadoras de uma política externa mais intervencionista, e de uma doutrina militar baseada na projeção de poder. Após o experimento da Guerra do Golfo, em que uma mobilização massiva de força permitiu uma vitória rápida e com um número quase

insignificante de baixas, uma mudança na própria concepção de guerra começa a tomar forma. O poder aéreo, através de novas tecnologias de vigilância e guiagem de precisão, passa a ser inflado em termos de centralidade para vencer conflitos de baixa intensidade.

O limite do “novo modo americano de fazer a guerra”, cunhado a partir dos debates acerca da emergência da Revolução em Assuntos Militares, foram expostos quando as guerras do Afeganistão e do Iraque, planejadas como intervenções de caráter limitado, se tornaram conflitos prolongados. A prevalência do atrito e da fricção, inerentes à guerra, mais uma vez tentaram ser contornados com a elevação do aparato tecnológico, com o aumento dos aparatos de vigilância permanente e desenvolvimento de sistemas autômatos, não-tripulados.

5. RELAÇÕES ESTADO E MERCADOS NO PÓS-GUERRA FRIA: TERCEIRIZAÇÕES E TRANSFERÊNCIAS DE RESPONSABILIDADE PARA O SETOR PRIVADO

5.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar as transformações na relação Estado-Mercado que se verificam ao final da Guerra Fria. O objetivo aqui é observar as consequências da transição no perfil e na estrutura das Forças Armadas descrita nos últimos dois capítulos para a relação do Estado com os setores empresariais envolvidos mais diretamente com as atividades de Defesa e, crescentemente, de Segurança. Os setores analisados podem ser divididos em três grandes áreas: (i) as empresas do Complexo Militar-Industrial, isto é, o setor de desenvolvimento e produção de material bélico; (ii) as prestadoras de serviços de apoio logístico, de manutenção e as companhias militares de segurança privada (doravante PMSC, do inglês *Private Military Security Companies*); (iii) as empresas prestadoras de serviços de apoio aos militares e suas famílias, isto é, provedoras de benefícios do sistema de bem-estar social militar.

Esses fenômenos tiveram efeitos significativos sobre a indústria de defesa e de segurança: se a diminuição das encomendas de novos sistemas de armas levou a um processo de concentração da indústria bélica, através de fusões e aquisições (TERRES, 2016), o enxugamento dos contingentes levou ao surgimento de um mercado de provedores privados de serviços militares (PAOLIELLO, 2016).

O surgimento desse mercado também está associado a uma prática da gestão Clinton, de promover uma nova relação do Estado com o setor privado, transferindo uma série de funções antes desempenhadas por órgãos públicos para empresas, e criando uma série de órgãos consultivos e de supervisão dessas transferências compostos por representantes do empresariado. No conjunto, essas práticas ficaram conhecidas como *new public management*. Esses processos se aceleraram nos anos 1990, mas atingiram proporções maiores, com efeitos políticos mais significativos, com a retomada do aumento nos gastos militares na década seguintes, fruto da Guerra ao Terror, logo após os atentados do 11 de Setembro.

5.2. Terceirizações: novos mercados para prestadoras de serviços de apoio militar

Há, grosso modo, três tipos principais de funções exercidas pelas PMSCs. Algumas se especializam em determinados tipos de funções ou se organizam em conglomerados de modo a cobrir todo o espectro de serviços oferecidos. As *provedoras militares* são as que fornecem combatentes, que se engajam diretamente no combate, fornecendo desde

guarda-costas até pilotos. As *consultorias militares* são as que treinam forças armadas e policiais, ajudando em processos de reconstrução e reestruturação de Estados. Por fim, as empresas de *apoio militar* são que cuidam de logística, transporte, alimentação, inteligência e outros serviços. Este nicho representa a maior fração das receitas das PMSCs (PAOLIELLO, 2016). Ao longo dessa seção, a maior parte das empresas consideradas são as de apoio militar. O uso das consultorias e provedoras militares é um fenômeno mais recente, que ganha mais corpo ao longo dos anos 1990, e se torna um fenômeno decisivo de fato nos anos 2000, nas Guerras do Iraque e do Afeganistão.

5.2.1. Uso de contratados civis: das Guerras Mundiais até o Vietnã

Contratações de serviços de logística, manutenção, transporte e outros foram utilizados de maneira recorrente ao longo da história, embora o uso fosse normalmente de natureza contingencial e extraordinária. Nas duas Guerras Mundiais, por exemplo, empresas eram contratadas para realizar transporte marítimo de provisões até as frentes de combate, e estavam inseridas em um esforço de mobilização de recursos da economia civil para um conflito de proporções extraordinárias. Dessa forma, a proporção de contratados civis era baixa, se comparada à força total de militares, chegando a apenas 14% do número de militares, durante a Segunda Guerra Mundial (DPAP, 2015; PAOLIELLO, 2016).

Posteriormente, algumas experiências de contratações do setor privado foram se acumulando ao longo da Guerra Fria, mas normalmente ocorreram como parte da mobilização contingencial de recursos em caráter extraordinário, durante conflagrações maiores, como a Guerra da Coreia ou do Vietnã. Foi após a Guerra do Golfo, com a implantação de um reajuste na administração do material e das tarefas de apoio das Forças Armadas, que se verificou uma ampliação mais significativa da quantidade e complexidade do leque de tarefas terceirizadas (PAOLIELLO, 2016).

O primeiro esforço de terceirizações veio em 1951, com o início da Guerra da Coreia, com a formulação dos *Contract Field Teams*, administrado pela Força Aérea, justamente a mais intensiva em sistemas de armas tecnológicos, embora fosse também utilizado pelas outras forças, em especial para a manutenção de aeronaves e sistemas de armas mais complexos. Durante a guerra, também foi utilizada a contratação de empresas do Japão e da Coreia do Sul para prestar serviços de manutenção e produção de material bélico de menor complexidade, como parte da lógica de utilizar os investimentos militares para fomentar a reconstrução e desenvolvimento dos aliados, no imediato pós-guerra (DPAP, 2015; ARRIGHI, 1994). O número de contratados locais chegou a 25% do total das forças no país (uma proporção de 1:2,5) (PAOLIELLO, 2016; DPAP, 2015).

Além do mais, ainda na gestão do Presidente Dwight Eisenhower, em processo de desmobilização das Forças e de implementação da Doutrina do Novo Olhar (*New Look*), a proposta de adequação do perfil das Forças para a Guerra Nuclear, que pregava a diminuição e maior mobilidade dos contingentes, o Escritório de Orçamento passou a recomendar que as Forças Armadas repassassem ao setor privado as atividades que pudessem ser desempenhadas por este. Uma comissão foi montada, liderada pelo ex-presidente Herbert Hoover, propondo que transporte aéreo e marítimo, estaleiros, instalações industriais de reserva, processamento de sucata, serviços de alimentação e vestuário, entre outros, fossem privatizados. Com a eleição de John Kennedy, em 1960, as propostas mais amplas de privatização foram interrompidas, sendo retomadas somente na gestão Johnson, embora somente no plano do debate e do estabelecimento de algumas diretrizes para as Forças e outros órgãos públicos (MITTELSTAD, 2015).

Durante a Guerra do Vietnã, embora a proporção de contratados civis fosse bem menor do que durante a Guerra da Coreia (chegando somente a 1:6), funcionários civis de empresas de prestação de serviço militar passaram a ir a campo, uniformizados e incorporados às Forças. As justificativas oficiais eram que isso se devia à maior exigência de capacitação tecnológica dos operadores dos sistemas de armas. Uma vez que eram lançadas em um espaço curto de tempo, sem o período necessário de treinamento para adequação de militares, as Forças ficavam dependentes dos funcionários das empresas do ramo (PAOLIELLO, 2016).

Além do mais, após o impacto político da Ofensiva do Tet, o Presidente Johnson não autorizou uma nova convocação de reservistas, tornando necessária a contratação de empresas para desempenhar serviços de construção, operação e manutenção das bases militares, apoio terrestre e marítimo, suprimento de petróleo (DPAP, 2015). Outras hipóteses sugerem que, tendo em vista que as bases militares em postos avançados durante a guerra eram alvos frequentes de ataques e ações de sabotagem, com baixas elevadas dos funcionários civis em ação, a utilização destes era preferível a de militares, uma vez que contratados civis não entram na contagem de baixas oficial (PAOLIELLO, 2016). Importa notar que, a despeito das diferentes versões, a utilização de contratados privados ainda ocorria em caráter contingencial e de urgência, como parte de um esforço de mobilização para um confronto de grandes proporções. E as propostas mais duradouras de transferências de atividades não especificamente militares para o setor privado ainda eram limitadas.

5.2.2. A crítica ao papel do Estado e a alternativa privada

O debate sobre terceirizações e privatizações de atividades desempenhadas pelas Forças Armadas foram retomadas, de maneira mais vocal, pelo mesmo grupo que liderou o debate que propunha o fim da conscrição e que compôs a Comissão Gates. O recrutamento militar obrigatório, que passou a ser questionado publicamente pelo grupo de economistas de orientação neoclássica liderado por Milton Friedman e Walter Oi nos anos 1960, era visto apenas como a mais urgente das transformações pelas quais deveriam passar as Forças Armadas. Suas propostas abarcavam todas as esferas da vida militar, uma vez que as Forças como um todo deveriam ser convertidas em instituições de livre-mercado (MITTELSTADT, 2015).

Os economistas neoclássicos engajados no debate passaram a propor o aumento de terceirizações e subcontratações (*contracting out*) de funções desempenhadas por militares mas que não fossem ligadas estritamente a funções de combate, como transporte, alimentação, construção, etc. A proposta era que, terceirizando essas atividades para empresas do setor privado, em um ambiente de competição, que contratassem empregados do setor privado, com salários mais baixos, os custos de pessoal iriam ser reduzidos. Essa pauta fez parte de um debate mais amplo travado ao longo dos anos 1970, em meio às pressões sobre o crescimento do gasto público mais amplo em um contexto de recessão e inflação (MITTELSTADT, 2015).

Nessa linha argumentativa, os Estados Unidos, sempre dependeram de contratos com o setor privado para suprir inúmeros itens, como equipamento, e mesmo serviços logísticos e de apoio, diferentemente de países europeus que dependiam majoritariamente de arsenais públicos. Ainda havia, contudo, uma extensa lista de atividades desempenhadas pelas próprias Forças que, de acordo com os proponentes, poderiam ser privatizadas para reduzir custos (MITTELSTADT, 2015). Contudo, as lideranças militares, em particular o Comando do Exército, exercido pelo General William Westmoreland, foram extremamente refratários às propostas da Comissão Gates, como descrito no segundo capítulo, e frearam a implantação de uma lógica de livre-mercado no Exército. Em vez disso, propuseram a construção de um sistema de benefícios que não só estimularia jovens a se alistarem, mas também os incentivariam a permanecer através de uma lógica de valorização da profissão e da corporação militar (MITTELSTADT, 2015).

Os gastos com pessoal eram os que consumiam a parte mais significativa do orçamento. Já em 1972, antes mesmo da transição para a Força de Voluntários, 50% do orçamento total do Departamento de Defesa se devia a custos de pessoal. Com a inflação

galopante que caracterizou a década de 1970 e os aumentos de salários e benefícios necessários para efetuar a transição para uma força de voluntários, os custos de pessoal se tornaram um item importante da discussão pública sobre as Forças Armadas. E esses custos só aumentariam com a transição para a Força de Voluntários, em especial com o crescimento do sistema de bem-estar social que foi elaborado para atrair os soldados e suas famílias (MITTELSTADT, 2015).

Durante a gestão Reagan, os custos de pessoal aumentaram ainda mais, com a ampliação desses benefícios, como a nova GI Bill e os planos TRICARE de saúde. No início dos anos 2000, conforme uma geração inteira de militares que iniciou suas carreiras na Força de Voluntários começou a se aposentar, houve um salto na fração do orçamento destinada a aposentadorias e planos de saúde (GANSLER, 2011).

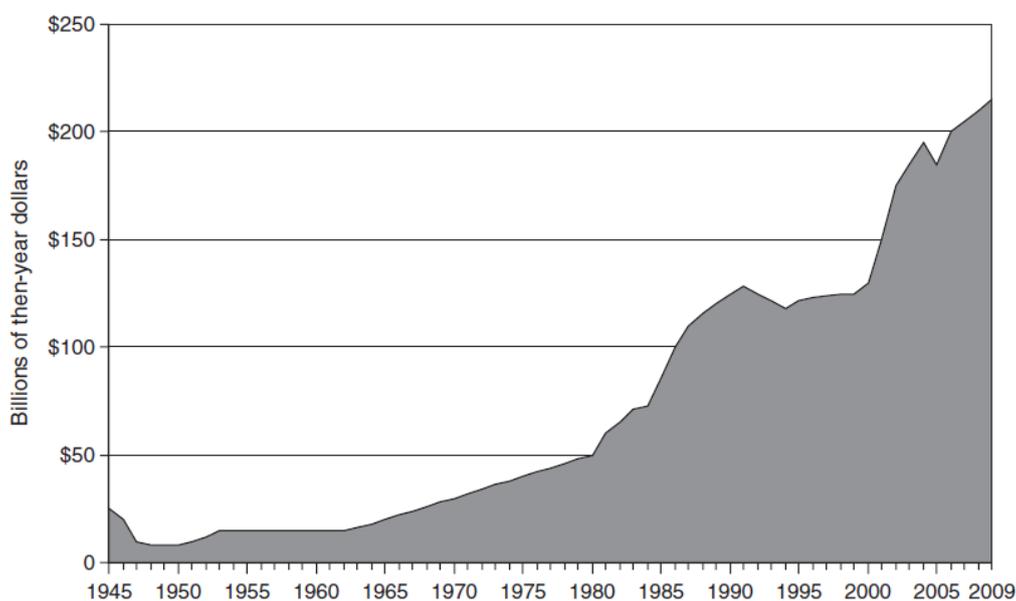


Figure 2.5
Annual military personnel costs, 1945 to 2009. Source: Department of Defense, “Green Book,” fiscal year 2009.

O Governo Reagan que instalou a *Private Sector Survey on Cost Control*, em 1982, uma espécie de estudo sobre os gastos públicos liderada por líderes empresariais. O objetivo era examinar de que maneira reduzir gastos públicos, tendo em vista os elevados déficits orçamentários do governo estadunidense. Embora estes déficits se devessem em grande medida ao salto nos gastos militares efetuado pelo seu governo, foram usados como desculpa para uma diminuição das funções de responsabilidade direta do Estado. O relatório final do estudo recomendava privatizações e terceirizações de uma ampla gama de atividades, que seriam mais efetuadas de maneira mais eficiente pelo setor privado, com menor gasto público (PAOLIELLO, 2016). O fato, contudo, é que o dinheiro público

afluiu com pouquíssimas restrições para o Departamento de Defesa no período em que Reagan esteve à frente da Casa Branca. Embora os gastos militares tenham começado a cair a partir de 1986, foi somente ao fim da Guerra Fria que as maiores transformações ocorreriam.

5.2.3. O drawdown e o avanço das terceirizações

O Presidente George H. W. Bush e seu Secretário de Defesa Richard Cheney, imediatamente após a queda do Muro de Berlim, iniciaram um processo abrupto de diminuição quantitativa nos contingentes das Forças Armadas e de redução do orçamento militar, que ficou conhecido como *drawdown*⁶. O contingente total teve uma redução de 300 mil soldados, bases foram fechadas, e o orçamento caiu em 17%. Em particular, o valor destinado a aquisições foi reduzido em 40%, e cortes abruptos foram feitos também nos departamentos de Operações e Manutenção e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) (MITTELSTADT, 2015). Posteriormente, seriam feitos outros cortes na gestão Clinton, que, embora menos agressivos e abruptos, continuariam fomentando essa transição de perfil de força e reforçando os incentivos para terceirizações de atividades militares.

Os cortes orçamentários do governo Bush deram início a um período de austeridade que se prolongou até o governo de seu filho, George W. Bush, com a Guerra ao Terror iniciada em 2001, após o atentado às Torres Gêmeas em 11 de Setembro. Durante mais de uma década, foram feitas reformas administrativas na gestão de contratações do Departamento de Defesa, visando a torná-lo mais eficiente, com a implantação de práticas e conceitos desenvolvidos no setor privado, em particular em empresas japonesas, cujos métodos de gestão passaram a ser estudados por acadêmicos e missões empresariais no início dos anos 1990, tendo em vista sua alta competitividade nos mercados estadunidenses. Uma nova geração de oficiais militares, formados em escolas de negócios das universidades, conduziram essas reformas, se mostrando muito menos refratária à utilização de práticas de mercado para a gestão militar do que as gerações que a antecederam (MITTELSTADT, 2015).

O Comando de Material do Exército (doravante AMC, da sigla em inglês para *Army Material Command*), responsável por todas as aquisições de material de apoio do Exército, e, portanto, um dos órgãos mais importantes na gestão da Força, foi um dos mais afetados pelos cortes, e se tornou pioneiro na importação de práticas corporativas de

⁶ Em inglês, a expressão é utilizada para indicar o saque de uma quantia de dinheiro investido ou poupado até então. Aqui, foi usado como uma metáfora para indicar a disponibilidade de recursos até então comprometida com o orçamento militar

gestão. Entre 1987 e 1991, teve um corte de 5.200 soldados e uma redução de 30% nas suas instalações, e em 1995, já operava com metade do orçamento, pessoal e instalações que possuía em 1980. De maneira a continuar realizando suas atividades, o AMC se voltou para práticas corporativas como o Controle de Qualidade Total (*Total Quality Management* - TQM), prática desenvolvida por empresas japonesas, como a Sony e a Toyota, que envolvia avaliação e monitoramento constante da “satisfação do cliente”. Essas práticas começaram a ser utilizadas por órgãos governamentais nos Estados Unidos, depois de importadas pelo empresariado local, na virada dos anos 1990, chegando ao ponto do Exército anunciar, em 1990, o conceito de Exército de Qualidade Total (Total Army Quality – TAQ) e incorporá-lo nos manuais de gestão da Força (MITTELSTADT, 2015).

A liderança do Exército passou a ver o AMC como exemplo e guia do modelo de conversão de práticas de gestão que o Exército como um todo deveria efetuar. Cientes de que os gastos em defesa continuariam sua tendência de queda pelos anos seguintes, o AMC passou a auxiliar outros órgãos e comandos a implementarem os métodos de gestão militar desenvolvidos no seu âmbito. Esses iam desde a universalização da TAQ até diminuições de pessoal, redução de inventários, simplificação de processos licitatórios, automação de determinados serviços de apoio, etc. Além do mais, passou a haver uma interlocução muito maior entre as Forças Armadas, consultorias e lideranças empresariais. O General Jimmy Ross, comandante do AMC responsável pela fase mais profunda dessas reformas, se reuniu frequentemente com lideranças empresariais para discutir estratégias de diminuição dos efetivos e aumento da eficiência, e tinha 80% de sua equipe de assessores composta por consultores privados (MITTELSTADT, 2015).

O Governo Clinton (1993-2000) inaugurou uma nova fase na relação do Estado com o setor privado, de modo geral, com profundas implicações para a área de defesa, com a implantação nos Estados Unidos do que foi chamado de “novo gerencialismo público” (CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2010). Buscando cumprir à promessa de “reinventar o governo”, foi lançada em 1993 a *National Performance Review* (Revisão Nacional de Performance), sob responsabilidade direta do vice-Presidente Al Gore. Embora tivesse sido aplicado já no Reino Unido Thatcherista na década de 1980, em sua forma mais bruta, o paradigma do novo gerencialismo público foi executado na gestão Clinton de maneira mais elaborada, tendo como base intelectual o livro “*New Public Management*”, de David Osborne e Ted Gaebler, que serviu como diretriz para as

reformas conduzidas pelo governo (CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2010; MITTELSTADT, 2015).

A mudança mais significativa na ordem administrativa foi com a importação de lógicas, conceitos e práticas do setor privado. Assim como as empresas do período realizavam esforços de *downsizing*, buscando terceirizar tarefas que não fossem sua atividade fim. O governo federal buscou reverter a lógica centralizadora e burocrática que havia se construído nas últimas décadas, no processo descrito no primeiro capítulo, e promover esses esforços de descentralização, de duas maneiras principais. A primeira foi o repasse de recursos, competências e responsabilidades para governos locais e estaduais, diminuindo a interferência federal direta. A segunda foi de ordem mais administrativa e gerencial, através da autonomização dos gestores públicos, fomentando a “separação não só entre política e administração, mas também entre decisão e gestão” (CEPIK; CANABARRO; POSSAMAI, 2010).

Essa autonomia gerencial, destacada por Duménil e Lévy (2014) é essencial para compreender a importância da transformação no próprio aparato de estado e sua interligação com concepções administrativas corporativas. Há, de fato, uma evolução muito interligada entre teorias e métodos gerenciais do setor privado e do setor público, e aqui é possível observar o papel da fração das classes gerenciais ligadas às Forças Armadas dos Estados Unidos na transição do compromisso fordista-keynesiano para a hegemonia neoliberal. Ou seja, o papel que as burocracias civis e militares do Departamento de Defesa e das Forças Armadas tiveram na reconfiguração de alinhamento de classes que caracterizou a transição para o neoliberalismo. Essa transformação no caráter das classes gerenciais ocorreu não somente no sentido administrativo, no sentido de importar práticas do setor privado, mas também a nível de interesses, com a intromissão cada vez maior de empresas no processo decisório do governo federal (MITTELSTADT, 2015).

A transferência, para o setor privado, de tarefas que foram classificadas como de caráter não inerentemente governamental, possibilitou uma aproximação entre lideranças empresariais e gestores da área. O resultado seria uma ampliando todo um novo mercado no setor de defesa e segurança (GANSLER, 2011). De início, as primeiras tarefas terceirizadas foram também as mesmas que o foram no setor privado: serviços administrativos, atendimento ao “cidadão-cliente”, limpeza e manutenção, etc. Logo, contudo, as lideranças do governo deixariam clara a intenção de terceirizar várias atividades ligadas à provisão de benefícios de serviços sociais, como adoção, serviços de

emprego e programas de transferência de renda. Uma série de empresas prestadoras de serviços de apoio militar entraram nesse setor, ou adquiriram empresas do ramo, uma vez que se abriu um mercado na provisão dos serviços de bem-estar social para militares e suas famílias (MITTELSTADT, 2015).

5.2.4. O *New Public Management* e o Estado neoliberal

O fato é que a experiência das redes de bem-estar social durante a Guerra do Golfo, ao mesmo tempo que demonstraram o pleno funcionamento do sistema de benefícios, serviram também para justificar seu desmanche. Durante os meses em que duraram as operações Escudo no Deserto e Tempestade no Deserto, os grupos de apoio familiar, as creches para filhos de militares e os planos de assistência familiar, e toda a infraestrutura de bem-estar voltado às famílias de militares em serviço funcionaram a contento, de maneira que, no contexto de austeridade e redução do aparato estatal, passaram a ser visados como benefícios excessivos (MITTELSTADT, 2015).

Posteriormente, com o objetivo de “acabar com o estado de bem-estar social como o conhecemos”, o governo lançou o *Personal Responsibility and Work Opportunity Act*, de 1996, principal marco legal para o desmantelamento do sistema de bem-estar social remanescente da era do New Deal e do pós-guerra. Como parte desse esforço, também foram reduzidas diversas funções do sistema de benefícios desenvolvidos pelos militares na década de 1970. Ou seja, se na gestão Reagan, a diferenciação aguda entre militares e civis serviu como base para o fortalecimento das redes de bem-estar social militares e de ataque retórico e prático às suas contrapartes civis, agora o desmanche de ambas ocorria em paralelo, sob a justificativa comum da retórica de austeridade e diminuição da dependência do cidadão em relação ao Estado (MITTELSTADT, 2015).

Em 1994, o Presidente Clinton inaugurou uma prática que se tornaria recorrente nas décadas seguintes: a criação de órgãos de caráter consultivo ou decisório liderados e compostos por representantes do setor empresarial, que supervisionassem os processos de terceirizações. Primeiramente, foi criado um novo departamento no Pentágono, o Subsecretariado de Segurança Econômica (*Office of Assistant Secretary of Defense for Economic Security*), gerido por Joshua Gotbaum, sócio de uma firma de Gestão de Ativos e Consultoria financeira de Wall Street, responsável pela estruturação de vários dos acordos de fusão e aquisição do setor privado que caracterizaram o fim dos anos 1980 e 1990. Nos dois anos de vigência do escritório, ele serviu como uma janela de comunicação importante com o setor de defesa, que pressionava pela expansão da lista

de tarefas “não inerentemente governamentais”, em um contexto de diminuição do orçamento destinado a aquisições (MITTELSTADT, 2015).

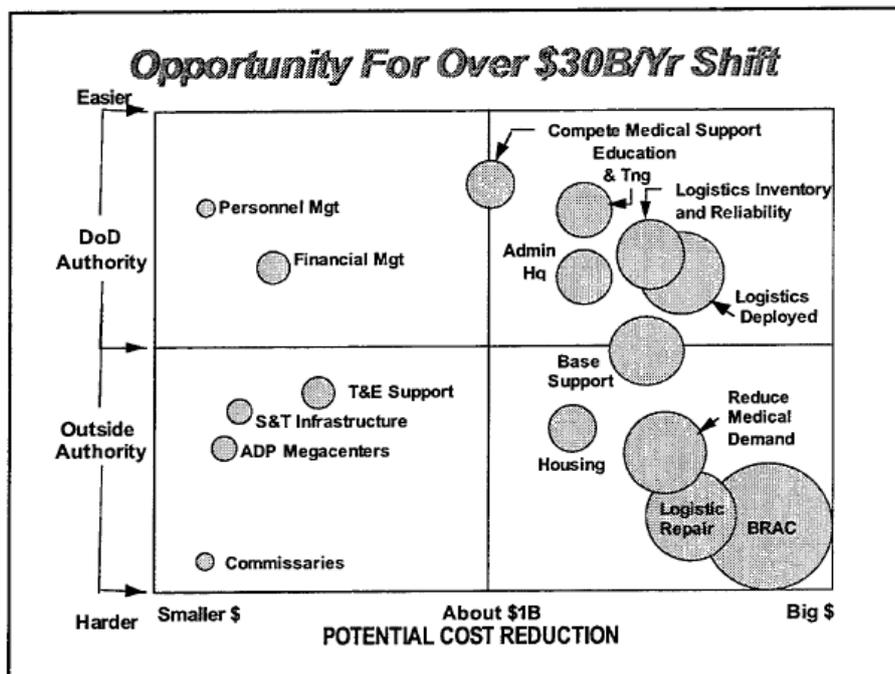
Em 1996, foram encomendados relatórios do *Defense Science Board*, um órgão de assessoramento do Departamento de Defesa em questões técnicas, em cuja composição havia altos executivos de PMSCs. Embora tivesse sido criado ainda na gestão Eisenhower como órgão consultivo para escolhas de aquisições, seu foco na década de 1990 se tornou a produção de relatórios e consultoria sobre processos de terceirizações. Os relatórios eram assinados por representantes de empresas como Dyncorp, Westinghouse, General Eletrics, Boeing, McKinsey, Bechtel, Bear Sterns, AT&T, Lockheed Martin, além de consultores privados, representantes de think-tanks da área de defesa, membros civis do governo e representantes das Forças (DSB, 1996a; DSB, 1996b).

Diversos relatórios produzidos em 1996 partiam da proposição de que “uma revolução nos assuntos comerciais do Departamento de Defesa era necessária para pagar pela Revolução em Assuntos Militares⁷”, demonstrando um alinhamento grande entre essa pauta e os debates que permeavam o processo de reformas pelas quais passavam as Forças Armadas, descrito no capítulo anterior (DSB, 1996b; p. 6, tradução nossa). Para tanto, seria necessário alterar políticas e procedimentos para facilitar os processos licitatórios, reduzir impedimentos legais e regulatórios, melhorar procedimentos e incentivos de modo a encorajar esses processos (DSB, 1996b). O objetivo explícito de todas as recomendações era a de economizar recursos de aquisições e com a prestação de serviços, de maneira a possibilitar o direcionamento de um volume maior de investimentos nas áreas de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e de manutenção de capacidade de combate, vista como a principal função de fato inerente às Forças Armadas.

Os relatórios apontavam para uma economia de US\$ 7 a 12 bilhões por ano, que poderiam chegar a US\$ 30 bilhões em 2002, se fosse mantido um ritmo veloz de terceirizações de uma ampla gama de funções de construção, logística e transportes (DSB, 1996a). Também seria possível reduzir a quantidade de funcionários civis do Pentágono em um ritmo de 5% ao ano, ao passo que o contingente militar total poderia o ser em 2% ao ano (DSB, 1996b).

⁷ "A revolution in DoD business affairs is needed to pay for the revolution in DoD military affairs" (DSB, 1996b, p. 6).

Figura 1: Diagrama de Custo de Oportunidade de Redução de Custo do Pentágono por área no Relatório do DSB “Achieving an Innovative Support Structure for 21st Century Military Superiority”



Fonte: DSB, 1996a, p. ES-2.

Observação: A sigla BRAC se refere ao Programa de Realinhamento e Fechamento de Bases Militares.

Além do DSB, outros espaços serviram como janelas de demanda do setor de defesa para o governo. Os Executivos para Segurança Nacional (*Business Executives for National Security* - BENS), grupo de defesa de interesses do setor criado ainda no Governo Reagan, se converteu em um fórum de defesa das privatizações e terceirizações, produzindo relatórios recomendando o repasse quase integral de funções para o setor privado. Associações comerciais diversas que possuíssem laços com o setor de defesa também passaram a atuar de maneira incisiva, através do lobby com membros do Congresso (MITTELSTADT, 2015). No legislativo, inclusive, a Comissão de Papéis e Missões das Forças Armadas, estabelecido em 1993, também realizou audiências e contratou relatórios da RAND Corporation, que preconizava recomendações semelhantes às do DSB e do BENS (RAND, 1996).

No agregado, embora não no nível requerido pelos setores diretamente envolvidos, houve uma transferência massiva de funções do Departamento de Defesa para o setor privado, correspondente a cerca de 50% do total de suas atividades de apoio. Entre 1990 e 2000, o valor total dos contratos de serviços de apoio militar realizados pelo Departamento de Defesa passaram de US\$ 13 bilhões para US\$ 23 bilhões, fazendo com que, de 1993 em diante, o valor dos contratos de serviços ultrapassasse os de aquisições (MITTELSTADT, 2015). Em 1997, um estudo do *General Accounting Office*, apontou

que os relatórios do DSB superestimavam os valores reais em até 75%, sendo em muita medida exagerados. Uma das razões para tanto residiria no fato de que o mercado de PMSCs era oligopolizado e pouco competitivo, dando grande controle sobre os preços dos serviços oferecidos às empresas (PAOLIELLO, 2016). Estudos mais recentes, inclusive, concluíram que, em 33 de 35 setores do governo federal que foram avaliados (incluindo o Departamento de Defesa e as Forças), os servidores públicos custavam menos ao orçamento federal do que os gastos com pessoa terceirizado, podendo ser 1,83 maiores (POGO, 2011).

A evolução do repasse de funções antes executadas pelas Forças Armadas para o setor privado pode ser verificado através da observação do sistema de contratação chamado *Logistical Civil Augmentation Program* (LOGCAP). Embora tivesse surgido em 1985, e já tivesse sido usado em 1988, sua função era muito restrita, sendo usado para projetos de construção e reforma, sem relação com conflitos específicos (PAOLIELLO, 2016). Foi depois da Guerra do Golfo, em que a proporção de terceirizados ainda havia sido baixa, que seu uso garantiu um salto no processo em curso. A partir de 1992, quando foi firmado o LOGCAP I, houve uma mudança em sua concepção, passando a ser uma espécie de sistema guarda-chuva, sob o qual eram firmados contratos para tarefas mais específicas, que passaram a englobar toda a gama de serviços e funções ligados à manutenção e logística. Foram firmados quatro desde então e se estuda atualmente o LOGCAP V (PAOLIELLO, 2016; FRANKE, 2010).

O LOGCAP I (1992-1997) foi fechado, após procedimento licitatório, com a então *Brown and Root* (posteriormente, se tornaria *Kellog, Brown and Root* – KBR – e em 2007 se tornaria uma subsidiária da Halliburton) para operações de logística em uma série de operações, dentro de uma modalidade de contratação conhecida como *cost-plus-award-fee* (grosso modo, significa taxa de remuneração de custos adicionais). Nessa modalidade, em vez de ser estipulado um valor fixo a ser pago para o contratado, este recebe uma remuneração flexível, que cubra todos os custos incorridos no período coberto pelo contrato, além de um adicional, como lucro. Essa natureza do contrato demonstra o argumento de que a natureza das terceirizações deixa de ser contingencial, para se tornar um recurso permanente. O contrato cobriu o apoio logístico provido pela KBR em operações na Somália, Bósnia, Kosovo, Macedônia, Hungria, Arábia Saudita, Haiti, Itália e Ruanda. Dentre estas, se destacam as intervenções nos Bálcãs, quando estima-se que houvesse contratados privados na proporção de 1:1 com os militares empregados (DPAP, 2015; PAOLIELLO, 2016).

Em 1996, o controle do programa LOGCAP passou a ser exercido pelo AMC e o contrato LOGCAP II (1997-2002) foi firmado com a Dyncorp, para a prestação de serviços de logística para unidades militares estadunidenses nas Filipinas, Guatemala, Colômbia, Equador, Timor Leste e Panamá (MITTELSTADT, 2015; PAOLIELLO, 2016). Para os eventos da Guerra do Kosovo e para o esforço de reconstrução da Bósnia, foi feita uma exceção no contrato, e se manteve a operação da KBR. Isso porque, em 1996, ano do procedimento licitatório do LOGCAP II, os oficiais do AMC haviam desenvolvido uma relação de dependência para com a empresa, uma vez que os funcionários possuíam mais experiência de campo na região, por conta da operação do LOGCAP I, que os próprios militares, que eram transferidos de tempos em tempos para outros postos (PAOLIELLO, 2016).

O LOGCAP III (2002-2007), novamente assinado com a KBR, proveu apoio logístico a operações no Iraque, Afeganistão, Djibuti, Kuwait, Jordânia, Quênia, Uzbequistão e Geórgia. Contudo, por conta de escândalos de auditoria e de conflitos de interesse por parte do vice-presidente e ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Richard Cheney (que havia sido CEO da Haliburton entre 1995 e 2000), o programa foi reformulado (PAOLIELLO, 2016). O LOGCAP IV diferiu de suas versões anteriores por ser fechado simultaneamente com a Dyncorp, KBR e Fluor, e estabelecendo um modelo competitivo entre as contratadas para disputarem tarefas individuais do contrato, indo desde funções de engenharia e construção, logística, comunicações, transporte e manutenção (FRANKE, 2010).

5.3.A Guerra ao Terror e a ascensão de Companhias Militares de Segurança Privadas

A partir de 2001, durante a gestão de Donald Rumsfeld no Departamento de Defesa, foi publicado o Relatório da Revisão Quadrienal de Defesa (*Quadriennial Defense Review Report – QDR*), estabelecendo diretrizes mais claras acerca das terceirizações. O relatório enfatizava, mais uma vez, que somente as funções que só pudessem ser feitas pelo Departamento de Defesa deveriam ser mantidas a cargo deste, terceirizando todas as tarefas auxiliares, como serviços de alimentação, manutenção e logística. Desse modo, o Departamento de Estado passou a separar as funções essenciais (*core functions*) das não essenciais (*non-core functions*). Para tanto, elaborou três categorias distintas: (i) funções diretamente ligadas ao combate, estando sob responsabilidade do governo federal; (ii) funções indiretamente ligadas ao combate, a serem partilhadas pelos setores público e

privado, e com a implementação de parcerias público-privadas; funções não ligadas ao combate, a serem executadas pelo setor privado (FRANKE, 2010).

Esses conceitos, contudo, rapidamente seriam alargados ou redimensionados por conta das necessidades militares. A categoria de funções indiretamente ligadas ao combate foi inflada, já nos anos 1990, quando companhias militares de segurança privada passaram a atuar provendo treinamento para forças militares e policiais de países em reconstrução, como a Bósnia (AVANT, 2004).

5.3.1. Alteração no Perfil de Força e Ampliação do mercado privado de força

Com o desenrolar das invasões do Afeganistão, e principalmente do Iraque, frustrando os planos de uma guerra rápida e limitada, exigindo uma utilização mais intensiva das unidades militares, as tarefas repassadas ao setor privado passaram a abarcar também a segurança diplomática pessoal e patrimonial, e posteriormente segurança de bases e instalações militares, mesmo em territórios em conflito, como o Iraque. Por fim, as PSMCs passaram a ser utilizadas de maneira cada vez mais intensiva em funções de combate e patrulha (PAOLIELLO, 2016). Por terem se tornado campanhas prolongadas de ocupação territorial, assumindo tarefas de contra insurgência e reconstrução, estes conflitos aumentaram a demanda por contingentes numa escala que as enxutas Forças Armadas não poderiam prover (FRANKE, 2010; PAOLIELLO, 2016).

Tabela 2: Taxa de civis-militares em conflitos selecionados.

Conflito	Civis (contratados pelos EUA)	Militares dos EUA	Proporção
Primeira Guerra Mundial	85,000	2,000,000	1:24
Segunda Guerra Mundial	734,000	5,400,000	1:7
Guerra do Vietnã	70,000	359,000	1:5
Guerra do Golfo (1991)	5,200	541,000	1:104
Intervenções nos Balcãs	20,000	20,000	1:1
Guerra do Iraque (2007)	190,000	160,000	1:0,8
Guerra do Afeganistão (2009)	74,000	55,000	1:0,7
Guerra do Iraque (2010)	95,000	95,000	1:1

Adaptado de CSS, 2010. Fonte: *Congressional Research Service, Air Force Journal of Logistics*.

Como se percebe, a evolução dos números e das proporções entre militares e civis contratados nas maiores guerras travadas pelos Estados Unidos demonstra o crescimento acelerado dos contratados a partir da década de 1990, fruto simultâneo da expansão das terceirizações e privatizações descritas aqui, além das mudanças estruturais pelas quais passavam as Forças Armadas no período, ficando mais enxutas e voltadas para conflitos limitados, de curta duração. Por fim, a perda de discricionariedade para o uso da força

militar também leva não somente ao aumento do número de intervenções militares mas também à militarização de uma série de problemas, como o combate ao narcotráfico, a disseminação de operações de garantia e manutenção da paz, além da maior autonomia dos Comandos Regionais, que elevam substancialmente as obrigações militares como instrumento de política externa do país no mundo todo.

Ou seja, a mudança no Perfil de Força resultante do fim da conscrição levou em muita medida a um excedente de soldados no mundo, gerando mão-de-obra qualificada pelo lado da oferta (PAOLIELLO, 2016). Houve, portanto, uma ação decisiva por parte do Estado na construção de um mercado de provedores privados de segurança, tanto pelo lado da oferta quanto pelo lado da demanda:

“Em meados dos anos 1980 as Forças Armadas americanas passaram a cortar gastos e pessoal, mas o final da Guerra Fria não significou uma diminuição da demanda militar americana. A estratégia americana foi marcada, portanto, por uma diminuição da quantidade de homens disponíveis e manutenção, ou mesmo aumento das operações internacionais. Ao mesmo tempo o Estado americano criou laços de proximidade e estimulou o crescimento de um mercado de segurança privada” (PAOLIELLO, 2016, p. 23).

Na verdade, durante a década de 1990 se verificaria uma diminuição do efetivo total de militares, no mundo todo. Várias forças aliadas, como membros da OTAN e Austrália, emularam em alguma medida a alteração de perfil de forças efetuada pelos Estados Unidos, reduzindo os números de militares da ativa e eliminando a conscrição (NEVES JR, 2015). Esse processo, somado ao fim da União Soviética e a consequente desmobilização e redução dos seus efetivos, fez com que houvesse uma redução geral da monta de 29 milhões de soldados no mundo em 1988 para 20 milhões em 2002 (PAOLIELLO, 2016).

Um exame na nacionalidade destes civis também demonstra o crescimento dos chamados contratados de terceiros países (TCNs, do inglês *third country nationals*), em especial na Guerra do Iraque (PAOLIELLO, 2016; VICKY, 2010). Estes, vindos normalmente de países do Sul (América Latina, África e Ásia), ultrapassaram em muito a quantidade de contratados estadunidenses ou iraquianos: em 2008, já representavam cerca de 70% de todos os contratados, e em 2011 chegariam a quase 85% (PAOLIELLO, 2016).

Como destacado por Paoliello (2016), o uso crescente destes representa uma vantagem tanto para as empresas quanto para o Estado norte-americano. Para os primeiros, a vantagem é de redução de custo. Utilizados primordialmente para funções de “necessidades básicas” como cozinha, manutenção e faxina, embora também para

segurança e vigia, a remuneração dos TCNs é muito inferior à dos estadunidenses e a garantia de direitos trabalhistas mínimos é quase inexistente (VICKY, 2010).

Para o Estado, o uso de TCNs representa uma maneira de reduzir os custos políticos das guerras: quando mortos, não são contabilizados nas baixas estadunidenses, mas sim como civis não americanos. No Iraque, por exemplo, a terceirização das novas funções de logística associadas à guerra atual exige a alocação de contingentes significativos para a manutenção de bases e do equipamento, que não raro sofrem ataques e baixas num contexto de guerra irregular. Como as vítimas são em sua maioria terceirizados estrangeiros, estas mortes afetam pouco a popularidade da guerra (PAOLIELLO, 2016).

5.3.2. Estados e Mercados frente à privatização do controle da força

A importância crescente das consultorias militares no treinamento de forças armadas de países aliados ou do Sul demonstra de que maneira estas empresas são utilizadas para difundir os padrões regulatórios estadunidenses. A exportação de *know-how*, através do treinamento de forças armadas de países aliados, sempre foi um braço importante da Política Externa americana, com participação dos militares. Hoje, as PMSCs é que vem desempenhando este papel de maneira crescente: mais de 40 países do Leste Europeu, América Latina e África tem contratado consultorias estadunidenses para treinar suas forças armadas, frequentemente sendo subsidiadas pelo governo estadunidense através dos programas de ajuda militar. Na Hungria, bem como na Croácia e na Bósnia, tais empresas desempenharam papel importante na conformação das forças armadas para os padrões da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (AVANT, 2004).

No pós-guerra a exportação do modelo estadunidense de forças armadas através dos programas de rearmamento militar, com a própria criação da OTAN, havia sido fundamental para a formação de estruturas sociais fordistas/keynesianas nos aliados americanos, assim permitindo a reprodução do capitalismo (ARRIGHI, 1994; ANDERSON, 2015). A partir da década de 1980, a reprodução do novo modelo estadunidense também serve para reproduzir não apenas o perfil de forças adotado pelos Estados Unidos, mas também práticas administrativas típicas do *new public management*, sendo um novo canal de transmissão dos padrões estadunidenses de regulação. A emulação militar e os processos de ajuda militar, portanto, agem como uma correia de transmissão de inovações institucionais, impostos de fora para dentro, de maneira assimétrica.

Esses fatos demonstram que a emergência de um mercado privado de segurança e provisão de serviços militares, a partir dos anos 1990, não corresponde a uma perda do

monopólio estatal da violência, como poderia parecer. Para tanto, a definição do Estado de Tilly (1985, 1992) é bastante útil. De acordo com Brancoli (2016), a definição de Tilly não é centrada na “posse legítima do monopólio da violência” tal qual na definição weberiana clássica, mas sim no controle dos meios de coerção. Estes, historicamente, não foram necessariamente estatais: o uso pelo Estado de mercenários e corsários, ou mesmo de grupos de bandidos organizados, foi parte essencial da construção estatal na Europa. Este uso de “forças não-governamentais licenciadas” foram um “programa governamental” bastante frequente na centralização dos meios de coerção por parte do Estado em um período em que este não o detinha por completo (TILLY, 1992 *apud* BRANCOLI, 2016). O que se pode tirar disso é que hoje, o uso intensivo da versão contemporânea destas forças não-governamentais licenciadas também é um programa governamental como antes.

Nesse sentido, é necessário observar as mudanças na atuação estatal e na maneira como este e o mercado se relacionam através de “abordagem estratégica” acerca do papel do Estado, que percebe sua ação como determinada tanto por sua matriz institucional quanto pela cristalização dos programas e estratégias adotados por grupos sociais conflitantes dentro do Estado (TAPIA; ARAÚJO, 1991). A concessão de atividades fundamentalmente tidas como estatais, como é a própria política de defesa e segurança, a setores privados, é parte deste processo de mudança na matriz institucional do Estado como resultado do fim do pacto social do pós-guerra e da transição para uma estrutura neoliberal. Isso possibilitou uma representação muito mais forte e direta dos interesses das elites empresariais e financeiras na formulação da política estadunidense.

5.4.Os “Dividendos da Paz” e o processo de “consolidação” do setor de Defesa

5.4.1. Redução Orçamentária e Reestruturação do setor de Defesa

Na década de 1990, o ambiente político internacional gerado pelo fim da Guerra Fria levou a uma queda brusca nos gastos militares, comparável apenas à que ocorreu ao final da Segunda Guerra Mundial. Após uma escalada significativa do desenvolvimento e aquisição de novos sistemas de armas ao longo dos anos 1980, resultantes da escalada de gastos militares da gestão Reagan, houve uma significativa redução das aquisições nos anos 1990, bem como uma redução nos contingentes militares. Na primeira metade da década de 1990, essa redução foi da ordem de aproximadamente US\$ 100 bilhões, dos quais cerca de 60% para aquisições (GANSLER, 2011).

A redução no orçamento de defesa nos anos 1990 levou a uma reestruturação ampla do Complexo Militar-Acadêmico-Industrial dos Estados Unidos. De maneira conjugada com o processo de avanço das privatizações e terceirizações, a década de 2000, caracterizada pela Guerra Global ao Terror, provoca uma consolidação e aprofundamento de tendências cujas bases haviam sido construídas ao longo da década anterior, marcada pela austeridade e aumento da influência empresarial e corporativa dentro do Pentágono e do governo estadunidense como um todo. De fato, buscamos enfatizar três aspectos dessa transformação aqui: (i) oligopolização acentuada do setor de defesa; (ii) as consequências da financeirização; e (iii) o impacto político dessa reestruturação do CMI sobre o processo decisório do establishment de defesa e política externa.

O panorama geral dessa transformação pode ser visto por meio da tabela abaixo, que ilustra a diferença entre as principais fornecedoras de uma guerra industrial e massiva, do século XX, para os fornecedores principais da Guerra ao Terror e do Estado de guerra permanente que tem caracterizado os Estados Unidos nos últimos 15 anos. Na Segunda Guerra Mundial, empresas de caráter comercial, dos setores siderúrgico, de aviação, automotivo, petroquímico e outras tinham suas plantas industriais convertidas para fins bélicos, sob a coordenação do *Office of War Mobilization*. Embora ainda existam previsões legais para, em situações contingenciais e emergenciais, o Estado priorizar a produção bélica e existam estaleiros e plantas de produção de aeronaves de propriedade pública, criou-se um vasto complexo de produção de defesa que funciona de maneira permanente e, embora não descolado da indústria civil, a tendência desde o fim da Guerra Fria tem sido a de separação cada vez maior entre a indústria militar e civil (GANLSER, 2011).

Tabela 3: Dez principais contratadas no setor de defesa na Segunda Guerra Mundial e em 2006 (ranqueadas pelo valor em dólares dos contratos)

Segunda Guerra Mundial	2006
Bethlehem Steel	Lockheed Martin
Chrysler	The Boeing Company
General Motors	Northrop Grumman
Ford Motors	General Dynamics
Studebaker	Raytheon Company
Wright Aeronautical	Halliburton Company
Dow Magnesium	L-3 Communication
Curtis Wright	BAE Systems PLC
Packard Motors	United Technologies
Sperry Gyroscope	Science Applications International

Fonte: Adaptado de GANSLER, 2011, p. 12.

O *drawdown* do Governo Bush e os “dividendos para a paz” do Governo Clinton tiveram como efeito uma queda substancial na demanda por novas aquisições de sistemas de armas como blindados, navios e aeronaves levou à acumulação de capacidade ociosa na indústria de defesa, após o período de expansão da capacidade produtiva nos anos 1980. Em 1993, o governo, através de um anúncio do então Secretário de Defesa William Perry, passou a apoiar ativamente, através de subsídios, a esse processo chamado de “consolidação” no setor. Ao longo da década seguinte, cerca de 50 das principais companhias seriam adquiridas, através de fusões horizontais ou aquisições verticais, por 5 grandes conglomerados: Lockheed Martin, Raytheon, General Dynamics, Boeing e Northrop Grumman (MAMPAEY; SERFATI, 2005; TERRES, 2016; GANSLER, 2011). O apoio fornecido pelo governo não foi apenas o de incentivar as fusões e aquisições, mas também o de demonstrar grande leniência, por parte das agências de defesa da concorrência: uma agência criada pelo Departamento de Defesa em 1996 para monitorar o processo de reestruturação em curso só reprovou duas transações, entre as 169 analisadas entre 1994 e 2001 (MAMPAEY; SERFATI, 2005).

Houve, na verdade, uma mudança mais estrutural: a indústria passou a ser caracterizada por um reduzido grupo de grandes conglomerados e uma miríade de pequenas empresas, com o virtual desaparecimento das firmas de porte médio, que frequentemente competiam em determinadas áreas com as firmas maiores, e foram sistematicamente compradas ou faliram (GANSLER, 2011). Esse processo também levou a um relativo insulamento do setor de defesa da indústria civil, uma vez que uma série de empresas, especialmente ligadas à produção e desenvolvimento de tecnologias, saíram do ramo de defesa e/ou se recusaram a participar de projetos de P&D do Departamento de Defesa (GANSLER, 2011). Isso não reduziu, contudo, a importância do setor de defesa para indústrias civis diversas, tendo inclusive aumentado a relevância para algumas áreas específicas, como a de biotecnologia e as ligadas às TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) (MAMPAEY; SERFATI, 2005).

Essa verticalização das corporações do setor de defesa, integrando as cadeias produtivas dentro da mesma, vai na contramão da tendência geral de reestruturação das cadeias produtivas, que tenderam a processos de *outsourcing* de plantas produtivas para outros países e a estruturação de cadeias globais de valor. No agregado, as políticas de integração vertical da indústria lembram mais o processo ocorrido na virada do século XX nos Estados Unidos, quando as grandes corporações passaram a se integrar dessa maneira. De fato, a indústria de defesa se beneficiou dos processos de *downsizing* de

outros setores, uma vez que empresas do ramo siderúrgico, automotivo, eletrônica e informática que tinham setores dedicados à produção de material bélico se desfizeram dessas divisões, e foram adquiridas por grandes contratadas do Departamento de Defesa (MAMPAEY; SERFATI, 2005).

5.4.2. O papel do capital financeiro nas reestruturações do setor de Defesa

A contrapartida financeira do processo de oligopolização foi a elevação do grau de alavancagem e a multiplicação de ativos dos investidores de Wall Street que financiaram tal processo, sintomas da chamada financeirização (GANSLER, 2011). Esse fato é demonstrativo da nova estrutura social de acumulação, neoliberal, que se formava: as chamadas consolidações, ou seja, processos amplos de fusões e aquisições, ocorreram não apenas na indústria bélica, mas em diversos setores da economia, com efeitos semelhantes: concentração e aumento das carteiras de ativos dos investidores e das empresas (BRAGA; CINTRA, 2004; VAROUFAKIS ET AL, 2011). Como destacado por Tavares e Belluzzo (2004), a ampliação da posse de ativos financeiros por parte de empresas no período da globalização financeira não representa apenas um acúmulo de capital para realizar investimentos fixos, mas sim uma mudança significativa na “estrutura de riqueza patrimonial”, de modo que a variação nos valores desses ativos passou a ser central nas decisões de investimento do empresariado (TAVARES; BELLUZZO, 2004, p. 127).

O volume de dólares envolvidos nas aquisições e fusões passou de US\$ 2,7 bilhões em 1994 para US\$ 31,2 bilhões em 1997, e chegariam até US\$ 136 bilhões acumulados em 2002, quando alguns dos maiores grupos efetuam processos de aquisições. O nível de endividamento das empresas do setor, para realizar essas operações, passou de 15 bilhões em 1993 para 43 bilhões em 1999 (GANSLER, 2011; MAMPAEY; SERFATI, 2005).

No período inicial, mesmo com o alto grau de alavancagem, com os gastos do Departamento de Defesa com aquisições reduzidos substantivamente e com a consequente queda na produção e na taxa de lucro no setor, o valor das ações produzia retornos acima dos do resto da economia. Essa situação só se reverteu no final dos anos 1990, quando o valor das ações das principais companhias começou a despencar, resultado de uma década de manutenção de capacidade ociosa. Nos últimos anos do governo Clinton, houve certo aumento no orçamento de defesa, levando a um aumento brusco da cotação das ações antes desvalorizadas em 2000: em 1999, o governo submete à aprovação do Congresso um orçamento com uma elevação de US\$ 110 bilhões para a área de defesa (GANSLER, 2011; MAMPAEY; SERFATI, 2005).

Em 2001, uma nova onda de aquisições acompanha a alta do gasto militar incitada pelos atentados do 11 de Setembro e pela invasão do Afeganistão, e a consequência é um aumento ainda maior da cotação das ações dessas empresas. De fato, já no dia 21 de Setembro de 2001 é criado um índice composto unicamente por empresas do setor de defesa, o *Amex Defense Index* (DFI), pelo *American Stock Exchange* (Amex). As empresas do DFI representam 80% do total dos contratos de aquisição (*procurement*) e P&D do Departamento de Defesa, consistindo em uma amostragem sólida do desempenho do setor como um todo (MAMPAEY; SERFATI, 2005).

Esses setores passaram a ter lucros elevados a partir nos anos seguintes, após uma leve baixa em 2002 e uma retomada em 2003 (de modo concomitante à invasão do Iraque). Embora as empresas mais voltadas à produção do aparato informacional de segurança (TICs) tenham tido o maior desempenho no curto prazo, se comparadas aos novos gigantes resultantes do processo de concentração do setor, esses últimos se estabeleceram para melhores posições no longo prazo (MAMPAEY; SERFATI, 2005). Os “dividendos da paz” demonstraram ter preparado o caminho para os “dividendos da guerra”.

5.5. Poder relacional e influência política do Complexo Militar-Industrial

O resultado líquido da reestruturação do Complexo Militar-Industrial nos anos 1990 e início dos anos 2000, após o fim da Guerra Fria, bem como a proliferação de contratantes privados no setor de defesa, em diversas áreas de atuação, tiveram papel central no fortalecimento da influência dos grupos armamentistas privados frente ao Estado. Ou seja, é possível auferir um aumento substancial do poder relacional dos grupos armamentistas e provedores de serviços nas áreas de defesa e segurança. As razões para tanto são a expansão da demanda do Estado por serviços e bens de defesa em um contexto de consolidação do modo de regulação neoliberal.

5.5.1. O Estado Militarista Estadunidense

Como argumenta Hossein-Zadeh (2006), desde o fim da Guerra Fria o comportamento dos gastos militares dos EUA resulta em muito do comportamento *rent-seeking* do empresariado ligado aos setores de defesa e segurança. Esse ocorre por meio de doações de campanha, lobby organizado, *think-tanks* e do fenômeno de portas-giratórias (a ocupação de postos-chave no establishment estatal de defesa por altos executivos de corporações do CMI), resultando em uma captura do aparato estatal de defesa por este setor do empresariado. Além do mais, se consolidou uma rede de dependência, composta por trabalhadores e sindicatos do setor, congressistas representantes de regiões onde o

setor de defesa emprega mão-de-obra, além de um vasto número de ex-militares e reservistas. Por outro lado, teria se formado uma rede institucional complementar, formada por think-tanks, firmas de consultoria, lobistas e companhias militares privadas de segurança (HOSSEIN-ZADEH, 2006).

5.6. Conclusões Preliminares

A diminuição do orçamento militar, do início da década de 1990, leva a uma reestruturação dos setores econômicos ligados à área de defesa, que se desdobra em dois fenômenos inter-relacionados. O primeiro diz respeito à importação de práticas administrativas e gerenciais do setor privado, particularmente as de terceirizações de funções de apoio para o setor privado, que se converte em uma transferência gradual de responsabilidades amplas do Estado para os mercados.

Se esse processo tem início nas atividades de apoio logístico, comercial e de prestação de serviços, em um segundo momento, a partir da necessidade de “mão-de-obra” na guerra do Iraque e do Afeganistão, começa a evoluir para serviços de combate, segurança de bases militares e treinamento de forças aliadas. Mais do que um processo de perda de controle estatal para a esfera privada em uma área tão criticamente estatal como o controle da força, essa transferência denota uma responsabilização, por parte do Estado, para agentes privados, sob sua tutela e responsabilidade.

O eixo do capítulo trata da evolução do Complexo Militar-Industrial a partir do processo de “consolidação”, como ficaram conhecidas as ondas de fusão e aquisição que levaram a uma concentração de poder relacional nas empresas do setor e ao conseqüente aumento de sua influência junto ao Estado. Basicamente um processo conduzido através da influência e supervisão direta do Departamento de Defesa, o processo oligopoliza o mercado de defesa e segurança, ampliando a força de barganha dos conglomerados do setor frente ao Estado.

6. CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar as mudanças ocorridas na estrutura das Forças Armadas dos Estados Unidos sob o viés da economia política, destacando sua inter-relação com as mudanças na sociedade e na economia do país. Para tanto, se buscou analisar a validade das hipóteses sugeridas na introdução em quatro capítulos, traçando um arco da Segunda Guerra Mundial até o início do século XXI. O cerne do argumento proposto pela hipótese principal é que as transformações obedeceram a uma lógica de inter-relação, social e organizacional, com a ascensão do neoliberalismo enquanto fase histórica do capitalismo.

O primeiro capítulo consistiu em uma espécie de prelúdio. Foi traçado um panorama da construção das Forças Armadas estadunidenses, da Guerra da Independência até a Segunda Guerra Mundial. Grosso modo, se pode afirmar que a mobilização ampla da população, através do uso da conscrição, foi um elemento presente em todas as grandes conflagrações militares enfrentadas pelo país, ainda que em caráter temporário. Gradualmente, assim como verificado no continente europeu, o processo de industrialização da guerra ampliou em muito a escala da mobilização de recursos humanos e materiais necessários a cada novo conflito. Esse processo foi, gradualmente, instituindo uma repactuação do contrato social, na medida em que o Estado aumentava o poder de extração de recursos da sociedade. Desse modo, era necessário justificar esse esforço de expropriação estatal não apenas do ponto de vista externo, isto é, do quanto “justo” era o esforço de guerra, mas também do ponto de vista interno, ou seja, por que tipo de Estado se estava lutando.

O resultado foi a ampliação, não linear e descontínua, dos direitos sociais e políticos das massas do país, ou seja, de suas classes não-proprietárias. A consolidação desse processo foi a construção do Estado de bem-estar social no pós-guerra, que evoluiu das instituições redistributivas do New Deal para a construção de um aparato amplo de descompressão salarial e redução das desigualdades. Não se deve exagerar ou idealizar esse processo, em particular por conta da exclusão permanente da população afrodescendente nesse processo, mas a própria luta pelos direitos civis que buscou, entre outras coisas, eliminar a legislação segregacionista vigente, se beneficiou dessa barganha histórica. A evolução das lutas do movimento negro com a Guerra do Vietnã e as taxas mais altas de mortalidade entre soldados afrodescendentes pode ser vista por esse prisma, inclusive.

O segundo capítulo descreve, grosso modo, a descontinuação e reversão dessa tendência histórica. No caldo de oposição à Guerra do Vietnã, que se dissemina no período, também emerge uma oposição específica ao instrumento da conscrição. Esse movimento, liderado por economistas adeptos de teorias neoclássicas, consegue de fato levar essa pauta ao processo decisório estadunidense e eliminar a conscrição ainda em 1973. Embora o objetivo do movimento fosse converter as Forças Armadas como um todo em uma instituição de livre-mercado, não se logra fazer isso, mas sim estruturar um amplo sistema de benefícios para atrair os jovens ao serviço militar em um período de concomitante desmanche do sistema de bem-estar social civil.

O que ocorre, de maneira mais ampla, é a transição do regime de acumulação centrado nesse compromisso distributivista do pós-guerra, para o regime neoliberal. A transformação no sistema de recrutamento teve um papel importante na desvinculação das classes proprietárias da rigidez estrutural imposta pelo Estado keynesiano, do mesmo modo que a onda de desemprego da década de 1970 facilitou o desmanche do poder de barganha das classes trabalhadoras e a rigidez na definição dos salários. O fim da conscrição, portanto, se tornou o impulso inicial de reforma ampla das Forças Armadas que ocorreriam nas décadas seguintes, atendendo aos desígnios de uma coalizão de interesses de classes proprietárias em íntima relação com o Estado. O keynesianismo militar do pós-guerra, ancorado em um compromisso distributivo, se converte em um keynesianismo militar excludente, sob a gestão de Ronald Reagan.

O substrato material do processo de barganha da conscrição, e construção do compromisso keynesiano a partir daí, foi a própria maneira como a guerra era travada. Isto é, como mencionado anteriormente, era o caráter da guerra, mecanizada e travada por exércitos massivos em confrontos de aniquilamento, que exigiam a mobilização massiva de recursos que ensejou o uso da conscrição em bases permanentes e a mobilização da indústria civil, e, portanto, das próprias classes trabalhadoras. De modo simultâneo ao fim da conscrição, também se buscou alterar o caráter da guerra, a partir de uma leitura de que a tecnologia se tornaria cada vez mais dominante, e sua utilização como vantagem comparativa do poder militar estadunidense poderia fazer com que, gradualmente, se prescindisse de exércitos massivos.

Esse processo foi gradual e não linear, e é explicado no terceiro capítulo. A revolução nas tecnologias de informação e comunicação, somada ao fim do serviço militar obrigatório, levou ao desenvolvimento de forças cada vez menos intensiva em operações terrestres e, conseqüentemente, de mão-de-obra, em um processo que se desenvolveu por

quase quatro décadas. Originalmente, a tecnologia era concebida como multiplicador de poder de fogo, para fazer frente aos números superiores das unidades do Pacto de Varsóvia. Depois da Guerra do Golfo, contudo, se passou a perseguir dois objetivos primários: (i) aumento da capacidade de projeção de força, e, portanto, de poder; e (ii) a utilização menos intensiva de *boots on the ground*, tendo em vista os efeitos políticos negativos das baixas que inevitavelmente acompanham operações de ocupação territorial.

O resultado líquido foi uma escalada no intervencionismo. De fato, o padrão de operações militares evoluiu para um padrão mais semelhante ao que se verificava na virada do século XX, em que os Estados Unidos utilizavam unidades reduzidas e facilmente manejáveis para intervenções imperiais de curta duração do que as grandes conflagrações que caracterizaram o “modo americano de fazer a guerra”. Esse processo foi a transição da guerra industrializada pela guerra digitalizada. Passou a vigorar uma doutrina que acredita que tecnologia e a concentração de poder de fogo poderiam substituir a massa, fruto dos debates acerca da Revolução em Assuntos Militares.

O capítulo quatro descreveu como a mudança na concepção da guerra, ou seja, a mudança doutrinária, logo foi sucedida por mudanças organizacionais e institucionais mais amplas. A mobilização de recursos própria do perfil de Forças Armadas exposto acima foi construído majoritariamente ao longo da década de 1990, fruto também dos efeitos do *drawdown*, ou seja, a redução substancial nos orçamentos de defesa ao longo da década. As Forças Armadas passaram a incorporar práticas administrativas do setor privado, que cada vez mais passaram a ser utilizadas pelo setor público. Esse processo de incorporação de práticas esteve intimamente associado à transferência de responsabilidades e capacidades para empresas privadas, que passaram a controlar parte substancial dos serviços de apoio militares. Grosso modo, pode-se afirmar que nesse momento as consequências maiores da emergência do neoliberalismo e do rebalanceamento social que o possibilitara, são vistas.

Como resultado da Guerra ao Terror, em especial no Afeganistão e no Iraque, foram demonstrados alguns limites nas concepções de guerra que vigoravam. A realidade da ocupação territorial e da tentativa militarizada de reconstrução estatal demonstrou que a guerra é um fenômeno inerentemente marcado pelo atrito, pela fricção, e pela chamada “névoa da guerra”. A tentativa de contornar o problema de sobrecarga das unidades militares combatendo na região passa inicialmente pela transferência de responsabilidades de combate para empresas terceirizadas. Essas se tornam tão proeminentes que, em 2010, o número de terceirizados no Iraque já ultrapassava o de

militares. Esse processo também é apresentado como consequência da emergência do neoliberalismo, na medida em que é fruto de uma reestruturação e redefinição das responsabilidades públicas e privadas, com um claro favorecimento do privado.

Por fim, a seção final do capítulo apresenta a ampla reestruturação pela qual passou o Complexo Militar-Industrial dos Estados Unidos ao final da Guerra Fria, com uma concentração ampla do setor em um limitado número de conglomerados, que ficaram mais insulados da economia civil e com um poder de barganha considerável em relação ao Estado. Há um esforço deliberado de oligopolização, obtido pelas fusões e aquisições supervisionadas pelo Estado. Esse processo resulta em lucros extraordinários para as praças financeiras envolvidas, que se tornam cada vez mais presentes na composição societária das empresas do setor. De modo geral, as consequências são o fortalecimento de um comportamento *rent-seeking* por parte do empresariado do setor, que se apropria de fatias cada vez maiores do orçamento público, estimulando a criação de guerras de maneira praticamente ilimitada.

Atualmente, os Estados Unidos parecem estar vivenciando os impasses resultantes da manutenção de uma política de defesa pautada no intervencionismo por mais de duas décadas. A ascensão de Rússia e China como potenciais adversários de maior peso em alguns teatros de operações regionais, ainda que em caráter assimétrico, tem feito surgir um debate sobre o planejamento de defesa de longo prazo do país. Documentos estratégicos mais recentes têm advogado por um redimensionamento da presença militar estadunidense no mundo, com a diminuição de intervenções no Oriente Médio e um foco na construção de capacidades para operar contra adversários de maior porte militar. Contudo, o próprio teor da iniciativa da *Third Offset Strategy*, que busca deslanchar uma ampla transformação tecnológica e organizacional nas Forças Armadas de modo a manter a liderança estadunidense nas próximas décadas, parece estar se pautando pelo mesmo plano de fundo das reformas empreendidas desde o fim da guerra do Vietnã.

A administração Trump, cuja eleição se tornou possível, em parte significativa, graças às transformações na economia política do país, com o declínio das classes médias e trabalhadoras tradicionais, elevou os gastos de defesa, aumentou a autonomia e o poder decisório das lideranças militares e tem dado continuidade às políticas de uso de unidades de Operações Especiais para realizar intervenções de baixa intensidade em diversos países. Esses fatos são demonstrativos de como as transformações estruturais descritas neste trabalho operam em um nível mais além do que a simples influência do empresariado na definição de determinada agenda política. Foi o próprio horizonte de

debate e planejamento da política de defesa que mudou substancialmente, como resultado das transformações aqui descritas.

7. REFERÊNCIAS

- AMEUR, F. **Guerra da Secessão**. Porto Alegre: L&PM, 2010.
- ANDERSON, Perry. **A política externa norte-americana e seus teóricos**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1994.
- AVANT, Deborah. Privatizing Military Training. **Foreign Policy in Focus**, v. 7, n. 6. FPI, 2002.
- _____. The Privatization of Security and Change in the Control of Force. **International Studies Perspectives**, v. 5, 2004. P. 153-157.
- BACEVICH, Andrew Jr. **America's War for the Greater Middle East: A Military History**. New York: Random House, 2016.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Os Antecedentes da Tormenta: Origens da Crise Global**. São Paulo: UNESP, 2009.
- BENSEL, Richard Franklin. **Yankee Leviathan: The Origins of Central State Authority in America, 1869-1877**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BLASKO, Dennis J. "Technology Determines Tactics": The Relationship between Technology and Doctrine in Chinese Military Thinking. **Journal of Strategic Studies**, v. 34, n. 3, p. 355-81, 2011.
- BLOCK, Fred. Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States. **Politics and Society**, vol 36, n. 2, pp. 196-206, 2008.
- BOOT, Max. The New American Way of War. **Foreign Affairs**, 01 Julho 2003. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2003-07-01/new-american-way-war>>. Acesso em: 31 de Janeiro de 2018.
- _____. **The Savage Wars of Peace: Small Wars and the Rise of American Power**. New York: Basic Books, 2002.
- FERREIRA, Thiago Borne. **Tecnologia, Guerra e Capacidades Militares: Sistemas Robóticos e Desenho de Força no Século XXI**. Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.
- BRAGA, José Carlos de Souza; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. Finanças Dolarizadas e Capital Financeiro: exasperação sob comando americano. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 253-308.
- BRANCOLI, Fernando. **Companhias Antropofágicas de Segurança no Sul Global: Narrativas de Privatização da Violência e Construção de Ameaças na Líbia e no Afeganistão**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. São Paulo: Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2016.

BUZZANCO, Robert. The Story of the Tet Offensive. **The Jacobin**. Disponível em: <<https://www.jacobinmag.com/2018/01/tet-offensive-vietnam-war-lyndon-johnson>>. Acesso em 02 de Fevereiro de 2018.

CAMM, Frank. **Expanding Private Production of Defense Services**. RAND National Defense Research Institute – Prepared for the Commission on Roles and Missions of the Armed Forces. Santa Monica: RAND, 1996.

CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração Atual. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, pp. 75-127, 2003.

_____.; CANABARRO, Diego; POSSAMAI, Ana Júlia. Do Novo Gerencialismo Público à Era da Governança Digital. In: CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego (orgs.). **Governança de TI — Transformando a Administração Pública no Brasil**. Porto Alegre: WS Editor, 2010.

_____.; MARTINS, José Miguel Quedi. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: A Lógica da Preempção e suas Implicações Internacionais. In: ARTURI, Carlos Schmidt (org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 14-47.

CHANDLER, A. **The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business**. Cambridge: The Belknap Press, 1977.

CHESNAIS, François (org.). **A Finança Mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CLARKE, Simon. **Keynesianism, Monetarism and the Crisis of the State**. Aldershot: Edward Elgar Publishing Company Limited, 1988.

CSS. **Privatising Security: The Limits of Military Outsourcing. CSS Analysis in Security Policy**. Zurich: Center for Security Studies (CSS), 2010.

COHEN, Eliot A. Kosovo and the New American Way of War. In: BACEVICH, Andrew J.; COHEN, Eliot A. (org.). **War over Kosovo: Politics and Strategy in a Global Age**. New York: Columbia University Press, 2001. p. 38-62.

COLEMAN, David. (2015) “U.S. Military Personnel 1954-2014”. History in Pieces. Disponível em: <<http://historyinpieces.com/research/us-military-personnel-1954-2014>>. Acesso em: 02 de Março de 2018.

DAVIS, Paul K. Military Transformation? Which Transformation, and What Lies Ahead? In: CIMBALA, Stephen (org.). **The George W. Bush Defense Program: Policy, Strategy, and War**. Washington: Potomac Books, 2010.

DORE, Richard. Financialization of the global economy. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 17, n. 6, p. 1097-1112, 2008.

DPAP (Defense Procurement and Acquisition Policy). **Contingency Contracting throughout U.S. History**. 2015. Disponível em: <<http://www.acq.osd.mil/dpap/pacc/cc/history.html>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

DSB (Defense Science Board). **Report of the Defense Science Board Task Force on Outsourcing and Privatization**, August 1996a. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA316936>>. Acesso em: 01 de Março de 2018.

_____. **Report on the Defense Science Board 1996 Summer Study on Achieving an Innovative Support Structure for 21st Century Military Superiority: Higher Performance at Lower Costs**, November 1996b. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA320394>>. Acesso em: 01 de Março de 2018.

DUARTE, Érico Esteves. **A Independência Norte-Americana: Guerra, Revolução e Logística**. 1ª ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013.

DUARTE, Érico E. **A Conduta da Guerra na Era Digital e suas Implicações para o Brasil: uma Análise de Conceitos, Políticas e Práticas de Defesa**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2012.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. **A Crise do Neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ELIAS, Nobert. **O processo civilizador: Formação do Estado e Civilização**, v. 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

FINER, Samuel. State- and Nation-Building in Europe: The Role of the Military. In: TILLY, Charles (org). **The Formation of National States in Western Europe**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1975. Cap. 2, p. 84-163.

FIORI, José Luís (org). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 1º Edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

FIORI, José Luís. O sistema interestatal capitalista no início do século XXI. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos Aguiar; SERRANO, Franklin. **O Mito do Colapso do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008. p. 11-70.

FRANKE, Volker. Security by Contractor: Outsourcing in Peace and Stability Operations. **Complex Operations Case Studies Series**, n. 1. Washington: Center for Complex Operations, 2010.

GANSLER, Jacques S. **Democracy's Arsenal: Creating a Twenty-First-Century Defense Industry**. Cambridge: MIT, 2011.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

GAO (United States General Accounting Office). **Outsourcing Dod Logistics. Report to Congressional Requesters**, December 1997. Disponível em: <<http://www.gao.gov/archive/1998/ns98048.pdf>>. Acesso em: 01 de Março de 2018.

GIDDENS, A. **O Estado-nação e a Violência**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

GRAHAM, Stephen. **Cidades Sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.

- HARRISON, Mark. Resource mobilization for World War II: the U.S.A., U.K., U.S.S.R., and Germany, 1938-1945. **The Economic History Review**, v. 41, n. 2, pp. 171-192, 1988.
- HOSSEIN-ZADEH, Ismael. **The Political Economy of U.S. Militarism**. New York: Palgrave MacMillan, 2006.
- HUNTINGTON, Samuel. **O Soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.
- IZECKSOHN, Vítor. A experiência miliciana norte-americana: antimilitarismo ou pragmatismo? **Anos 90**, Porto Alegre, v. 22, n. 41, p. 83-111, 2015.
- JANOWITZ, Morris. Volunteer Armed Forces and Military Purpose. **Foreign Affairs**, v. 50, n. 3, p. 427-443, 1972.
- JESSOP, Bob. Regulation Theories in Retrospect and Prospect. **Economy and Society**, v. 19 n. 2, 1990.
- JESSOP, Bob. Fordism and post-Fordism: a critical reformulation. In: SCOTT, A. J.; STORPER, M. J. (ed.). **Pathways to Regionalism and Industrial Development**. London: Routledge, 1992. p. 43-65.
- JOHNSON, Chalmers. Chalmers. **The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy and the End of the Republic**. London: Verso, 2004.
- KENNEDY, P. **Engenheiros da Vitória: os Responsáveis pela Reviravolta na Segunda Guerra Mundial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- KENNEDY, P. **The Rise and Fall of the Great Powers**. New York: Vintage Books, 1989.
- KESTNEMBAUM, Meyer. Citizen-Soldiers, National Service and the Mass Army: the Birth of Conscription in Revolutionary Europe and North America. In: MJØSET, Lars (Org.); VAN HOLDE, Stephen (Org.). **The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces**. Oslo: Elsevier, 2002, p. 117-144.
- KISSINGER, Henry. **A Diplomacia das Grandes Potências**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1994.
- KOTZ, David M. **The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism**. Massachusetts: Harvard University Press, 2015.
- KOTZ; David. Interpreting the Social Structures Accumulation Theory. In: KOTZ; David; MCDONOUGH, Terrence; REICH, Michael (ed.). **Social structures of accumulation: The Political Economy of Growth and Crisis**. New York: Cambridge University Press, 1994. p. 50-71
- LAYNE, Christopher. From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy. **International Security**, v. 22, n. 1, pp. 86-124, 1997.
- LEVI, Margaret. The Institution of Conscription. **Social Science History**, Durham, v. 20, n. 1, 1996. p. 133-167.

- _____. **Consent, Dissent and Patriotism**. New York: Cambridge University Press, 1997.
- _____. Conscription: The Price of Citizenship. In: BATES, Robert H.; et al. **Analytic Narratives**. Princeton: Princeton University Press, 1998, p. 109-147.
- LIMONCIC, F. **Os Inventores do New Deal**: Estado e sindicatos no combate à Grande Depressão. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- Linn, Brian M. The American Way of War Revisited. **Journal of Military History**, v. 66, n. 2, pp. 501-30, 2002.
- LOCK-PULLAN, Richard. **US Intervention Policy and Army Innovation**: From Vietnam to Iraq. New York: Routledge, 2006.
- LUKÁCS, György. **O Romance Histórico**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MAHNKEN, Thomas G. **Technology and the American Way of War since 1945**. Nova Iorque: Columbia Press University, 2008.
- MARTINAGE, Robert. **Toward a New Offset Strategy**: exploiting US long-term advantages to restore us global power projection capability. Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA). Washington, p. 76. 2014.
- MAZZUCATO, Mariana. **The Entrepreneurial State**: Debunking Public vs Private Sector Myths. London, Anthem Press, 2013.
- MCNEILL, William H. **The Pursuit of Power**: Technology, Armed Forces and Society since A.D. 1000. Chicago: Chicago University Press, 1982.
- MEARSHEIMER, John. ‘Imperial by Design’. **National Interest**, n. 111, January/February, 16-34, 2011.
- MEARSHEIMER, John. J. The British Generals Talk: a Review Essay. **International Security**, v. 6, n. 1, p. 165–184, Summer, 1981.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. O Desenvolvimento Tecnológico no Pós-Guerra como um Empreendimento Militar. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.
- _____. High Wage Economy, Sloanism and Fordism: the American Experience during the “Golden Age”. **Contributions to Political Economy**, v. 19, n. 1, p. 33-52, 2000.
- _____; SERRANO, Franklin. Estados Unidos: A Dimensão Econômica. In: **Estados Unidos**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.
- MELANDRI, Pierre. **Histoire des Etats-Unis**. L' ascension 1865-1974. Paris: Tempus, 2013.
- MITTELSTADT, Jennifer. **The Rise of the Military Welfare State**. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

MITTELSTADT, Jennifer. Welfare's Last Stand. **AeonEssays Online**. Disponível em: <https://aeon.co/essays/how-the-us-military-became-a-welfare-state>. Acesso em 23 de Abril de 2016.

MJØSET, Lars; VAN HOLDE, Stephen. Killing for the state, dying for the nation: an introductory essay on the life cycle of conscription into Europe's Armed Forces. In: MJØSET, Lars; VAN HOLDE, Stephen (Org.). **The Comparative Study of Conscription in the Armed Forces**. Oslo: Elsevier, 2002, p. 3-94.

MORRIS, Brett S. Laos After the Bombs. The Jacobin. Disponível em: <<https://www.jacobinmag.com/2015/07/laos-us-bombing-vietnam-cold-war>>. Acesso em 03 de Fevereiro de 2018.

MORTON, Adam David. **Unravelling Gramsci: Hegemony and Passive Revolution in the Global Political Economy**. London: Pluto Press, 2007.

MILLBERG; William; WINKLER, Deborah. **Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development**. New York: Cambridge University Press, 2013.

NEVES JÚNIOR, Edson J. **A Modernização Militar da Índia: as Virtudes do Modelo Híbrido**. Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. **The Making of Global Capitalism: The Political Economy of American Empire**. New York: Verso, 2012.

PAOLIELLO, Tomaz Oliveira. **Anatomia de uma Empresa Militar e de Segurança Privada: a Empresa Dyncorp em Perspectiva Global**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. São Paulo: Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (Unesp), Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2016.

PÉREZ, Carlota. **Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

PERON, Alcides Eduardo dos Reis. **American way of war: o reordenamento sociotécnico dos conflitos contemporâneos e o uso de drones**. Tese de Doutorado em Políticas Científicas e Tecnológicas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2016.

PIKE, Francis. **Empires at War: a Short History of Modern Asia Since World War II**. Londres: I.B. Tauris, 2010.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIVETTI, Massimo. Military Spending as a Burden on Growth: An 'Underconsumptionist' Critique. **Cambridge Journal of Economics**, v. 14, n. 4, 1992. p. 373-384.

POGO (Project on Government Oversight). **Bad Business: Billions of Taxpayers Dollars Wasted on Hiring Contractors**. Washington D.C.: POGO, 2011.

PORTER, Patrick. **Sharing Power? Prospects for a U.S. Concert Balance Strategy**. Strategic Studies Institute and US Army War College Press, 2013.

- POSEN, Barry; ROSS, Andrew L. Competing Visions for U.S. Grand Strategy. **International Security**, v. 21, n. 3, pp. 5-53, 1996.
- ROCKOFF, Hugh. **America's Economic Way of War: War and the US Economy from the Spanish-American War to the Persian Gulf War**. New York: Cambridge University Press, 2012.
- RUMSFELD, Donald. **Transforming the Military**. Foreign Affairs, v. 81, n. 3, 2002.
- RUTTAN, Vernom W. **Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development**. New York: Oxford University Press, 2006.
- SCHUBERT, Frank N.; KRAUS, Theresa L. **Tempestade do Deserto: Operações da Guerra do Golfo**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1998.
- SCHULZINGER, Robert. **American Diplomacy in the Twentieth Century**. Nova York: Oxford University Press, 1990.
- SERRANO, Franklin. Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar-Flexível. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 179-223.
- SILVER, Beverly J; SLATER, Eric. As Origens Sociais das Hegemonias Mundiais. In: ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. (org.). **Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial**. Rio de Janeiro: UFRJ-Contraponto, 2001.
- SANTOS, Guilherme Simionato dos; CEPIK, Marco. O conceito de Ataque Global Imediato: premissas equivocadas, consequências perigosas. **Revista Carta Internacional**, v. 12, n. 3, 2017, p. 5-29.
- SINGLETON, John D. Slaves or Mercenaries? Milton Friedman and the Institution of the All-Volunteer Military. **Center for History of Political Economy Seminar**. Duke University, 2014.
- STANLEY, Amy Dru. Not Waiting for Deliverance. **The Jacobin**, n. 18. Disponível em: <https://www.jacobinmag.com/2015/09/lincoln-women-abolition-emancipation-enlistment-act/?w3tc_note=flush_all>. Acesso em: 28 de Fevereiro de 2018.
- STEWART JR, Walter S. Exército de Voluntários: Ainda Podemos Reivindicar que é um Sucesso? **Military Review - Edição Brasileira**, Forte Leavenworth, n. 1, p. 26-34, Janeiro-Fevereiro 2007.
- TAPIA, Jorge; ARAÚJO, Angela M. C. **Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate**. Campinas: UNICAMP, 1991.
- TAVARES, Maria da Conceição. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da C.; FIORI, José. L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 1º Edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luis Gonzaga. A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano. In: FIORI, José Luis. **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 111-138.

TERRES, Helena Marcon. Reestruturação do Complexo Militar-Industrial Estadunidense no Pós-Guerra Fria: A Política de Fusões e Aquisições de Clinton. In: **IX ENABED - Forças Armadas e Sociedade Civil: Atores e Agendas da Defesa Nacional no Século XXI**, 2016, Florianópolis. Anais Eletrônicos do IX ENABED, 2016.

THERBORN, Göran. Class in the 21st Century. **New Left Review**, n. 78, 2012.

THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington D.C.: sem editor, 2002.

TILLY, Charles. **Coercion, Capital and European States AD 990-1990**. 1^o Edição. ed. Cambridge: Basil Blackwell Inc, 1990.

_____. War Making and State Making as Organized Crime. In: **Bringing the State Back In**. EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOPCOL, Theda (org.). Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

TOFFLER, Alvin; TOFFLER, Heidi. **Guerra e Anti-Guerra: Sobrevivência na Aurora do Terceiro Milênio**. Rio de Janeiro: Record, 1994.

TREBAT, Nicholas; MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Military Modernization in Chinese Technical Progress and Industrial Innovation. **Review of Political Economy**, v. 26, n. 2, pp. 303-324, 2014.

TREBILCOCK, C. "Spin-Off" in British Economic History: Armaments and Industry, 1760–1914. **The Economic History Review**, v. 22, n. 3, p. 474–490, Dec., 1969.

USA (United States of America). **The Report of the President's Commission on an All-Volunteer Armed Force**. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970.

USA (United States of America). **Joint Vision 2010**. Washington D.C.: Office of the Joint Chiefs of Staff, 1996.

US ARMY. **Field Manual 1005: Operations**. Washington D.C.: Department of the Army, 1993.

VAROUFAKIS, Yanis; HALEVI, Joseph; THEOCARAKIS, Nicholas. **Modern Political Economics: Making Sense of the Post-2011 World**. New York: Routledge, 2011.

VICKY, Alain. Soldados africanos para guerras norte-americanas. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 03 de Junho de 2012. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1214>. Acesso em 02 de Julho de 2016.

VIZENTINI, Paulo G. F. (org) **A Grande Crise: A Nova (Des)ordem Internacional dos Anos 80 aos 90**. 1^o Edição. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1992.

WALTON, Gary M.; ROCKOFF, Hugh. **History of the American Economy: Twelfth Edition**. Mason: South-Western Cengage Learning, 2014.

WEIGLEY, Russell F. *Estratégia Americana: dos Primórdios à Primeira Guerra Mundial*. In: PARET, P. **Construtores da Estratégia Moderna: de Maquiavel à Era Nuclear**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001, pp. 543-588.

WITHERSPOON, Ralph Pomeroy. **The military draft and the all-volunteer force: a case study of a shift in public policy**. Doctoral Dissertation in Public Administration. Blacksburg: Virginia State University, 1993.