

---

# Revista da Escola de Guerra Naval

---



Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, janeiro./abril. 2022.





## ESCOLA DE GUERRA NAVAL

---

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico que tem o propósito de disseminar a mentalidade marítima em níveis nacional e internacional, com foco em conhecimentos relativos à Defesa, particularmente, no que se refere ao Poder Marítimo.

---

COMANDANTE DA MARINHA  
Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Júnior

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA  
Almirante de Esquadra Claudio Portugal de Viveiros

PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS – MB  
Almirante de Esquadra (Ref<sup>o</sup>-FN) Alvaro Augusto Dias Monteiro

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
Contra-Almirante João Alberto de Araujo Lampert

SUPERINTENDENTE DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
Contra-Almirante (RM1) Márcio Magno de Farias Franco e Silva

**ISSN 1809-3191**

**e-ISSN 2359-3075**

**janeiro/abril de 2022, vol. 28, n. 1**

**CORRESPONDÊNCIA:**

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca  
CEP 22290-255 Rio de Janeiro/RJ - Brasil  
(21) 2546-9394 revista@egn.mar.mil.br

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

---

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

Rev. Esc. Guerra Nav. (Ed. Por.)	Rio de Janeiro	v. 28	n. 1	p. 1-252	janeiro/abril 2022
----------------------------------	----------------	-------	------	----------	--------------------

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

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

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

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

---

## CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Alcides Costa Vaz (*UNB, DF, Brasil*)

André Barata Nascimento (*U Beira Int., Beira, Portugal*)

Angela da Rocha (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Antônio Celso Alves Pereira (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

António Manuel F. da Silva Ribeiro (*Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal*)

Antonio Ruy de Almeida Silva (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Eurico de Lima Figueiredo (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

Francisco Carlos Teixeira da Silva (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)

Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)

José Murilo de Carvalho (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)

Luis Bittencourt (*Georgetown University, Estados Unidos*)

Marcio Scalercio (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Michael Pavkovic (*USNWC, Newport, Estados Unidos*)

Mônica Herz (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)

Rodrigo Fernandes More (*UNIFESP, SP, SP, Brasil*)

Vinicius Mariano de Carvalho (*King's College London, UK, Reino Unido*)

Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

Ian Speller (*Maynooth, Irlanda*)

Matthew Uttley (*King's College London, UK, Reino Unido*)

Gregory Kennedy (*King's College London, UK, Reino Unido*)

## **EDITOR EXECUTIVO:**

Walter Maurício Costa de Miranda (*EGN/RJ, RJ, Brasil*)

---

### **EQUIPE EDITORIAL**

#### **Editor Científico**

Rafael Zelesco Barretto

#### **Editores Assistentes**

André Panno Beirão

Sabrina Evangelista Medeiros

William de Sousa Moreira

Francisco Eduardo Alves de Almeida

Nival Nunes de Almeida

#### **Editores de Seção**

Thauan Santos

Marcelo Mello Valença

#### **Assistentes de Edição**

Ana Carolina Dias Terra (PPGEM / EGN)

Azlim Noslide Simeão Teodório (PPGEM / EGN)

Carlos Henrique Ferreira da Silva Júnior (PPGEM / EGN)

Caroline Gomes Bohrer (PPGEM / EGN)

Nicole de Oliveira Torres Guimarães (PPGEM / EGN)

#### **Editor de Texto**

Bruno de Seixas Carvalho

#### **Editora de Layout**

Allana Marcellé da Silva Monteiro

#### **Leitores de Prova**

Walter Maurício Costa de Miranda

Bruno de Seixas Carvalho

### **EQUIPE TÉCNICA**

#### **Técnica em Comunicação Social**

Elaine Pires

#### **Revisores**

Geraldo Bassani

Alice Alves Casanova

#### **Diagramação e Programação Visual**

Allana Marcelle da Silva Monteiro

#### **Normatização**

Marjourie Andreza de Araujo Cruz Marques

Daniella Beatriz Ferreira da Silva

---

#### **Indexado em:**

**Qualis/CAPES** - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
**LATINDEX** - Sistema regional de información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
**ICAP** - Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos  
**SUMARIOS** - Sumários de Revistas Brasileiras  
**LIVRE** - Revista de Livre Acesso  
**PROQUEST** - Dissertation & Theses Global  
**GOOGLE ACADEMICO**

Revista da Escola de Guerra Naval – v. 28, n. 1, (janeiro/abril 2022). – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968 – v22 cm.  
Quadrimestral  
ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075  
1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.  
CDD:355

---

## PALAVRAS DO DIRETOR

Um dos principais atributos que impactam na reputação de uma revista científica é a longevidade do periódico. Assim, em um ritual que se repete há mais de 53 anos, é com renovado entusiasmo que apresento o mais novo número da nossa revista, que segue na sua missão de ser o veículo indutor e de divulgação de pesquisas de temas voltados para a Defesa, em especial do Poder Marítimo.

O artigo de abertura “Exercícios ou manobras militares estrangeiros na zona econômica exclusiva: uma perspectiva do direito internacional” analisa o regime jurídico da zona econômica exclusiva (ZEE) no concernente a exercícios ou manobras militares (EMMs) conduzidos por Estados terceiros. O aprofundamento de entendimento sobre a liberdade de navegação e seus limites é central no entendimento da discricionariedade envolvida nessa questão tão atual.

Seguem pesquisas, em sua maioria, focadas no Poder Marítimo como: estratégia marítima do Brasil e da Índia; clusters marítimos; estratégia naval inglesa; Programa de Desenvolvimento de Submarinos da Marinha do Brasil (PROSUB); marinhas de guerra e sustentabilidade; infraestrutura portuária, aeroportuária e de zonas econômicas especiais e operações de paz.

Dessa forma, este novo número é mais um ponto da derrota em direção ao cumprimento da missão do desenvolvimento da mentalidade de Defesa, em especial da mentalidade marítima.

Desejo a todos uma boa leitura!

## ■ ARTIGOS

EXERCÍCIOS OU MANOBRAS MILITARES  
ESTRANGEIROS NA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA:  
UMA PERSPECTIVA DO DIREITO INTERNACIONAL” 11

Eduardo Cavalcanti de Mello Filho

BRAZILIAN AND INDIAN MARITIME SECURITY ISSUES:  
DIFFERENCES IN INFLUENCE-BUILDING APPROACHES 39

Probal K. Ghosh

Kai Michael Kenkel

Danilo Marcondes

OS CLUSTERS MARÍTIMOS COMO INSTRUMENTOS  
DE ALAVANCAGEM DO DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO E SOCIAL: UMA ABORDAGEM SOB A  
PERSPECTIVA DAS REDES 67

Joilson de Assis Cabral

André Sochaczewski

A ABORDAGEM INDIRETA COMO GRANDE  
ESTRATÉGIA: A GRÃ-BRETANHA NA GUERRA  
PENINSULAR (1808-1814) 99

João Vitor Tossini

TCU E PROSUB: CONTROLE EXTERNO DE  
PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DEFESA 127

Carlos Wellington Leite de Almeida

---

CONCEPTUALIZATION OF OCEAN DEVELOPMENT: THE EVOLUTION OF THE LAW AND THE NAVAL STRATEGY FOR SUSTAINABILITY	155
Victor Barros Correia	
PORTOS, AEROPORTOS E ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS: OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DA CHINA NO CAMBOJA E SUAS IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS E GEOPOLÍTICAS	181
Bruno Hendler Douglas dos Santos	
AS OPERAÇÕES DE PAZ NO CONTINENTE AFRICANO NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	223
Guilherme Ziebell de Oliveira Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior	

### **EDUARDO CAVALCANTI DE MELLO FILHO**

Mestrando em Direito Internacional, Graduate Institute of International and Development Studies. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba.

### **PROBAL K. GHOSH**

A former SEAS Fellow, Probal Ghosh has been the Lead Co-Chair and India Representative to CSCAP International Study Groups. He has held Senior Research positions at strategic think tanks like the Observer Research Foundation, CAPS, National Maritime Foundation, USI (Kothari Chair) and the IDSA. He helped in conceiving and convening the pan Indian Ocean maritime initiative IONS (Indian Ocean Naval Symposium).

### **KAI MICHAEL KENKEL**

Doutor. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

### **DANILO MARCONDES**

Doutor e Pós Doutor Escola Superior de Guerra (ESG).

### **JOILSON DE ASSIS CABRAL**

Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento e Colaborador no Programa de Pós-graduação em Gestão e Estratégia ambos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

### **ANDRÉ SOCHACZEWSKI**

Pesquisador Voluntário do Laboratório de Simulações e Cenários da EGN, Mestre em Ciências Navais pela EGN e Master of Arts em Estudos de Defesa pelo King's.

---

## **JOÃO VITOR TOSSINI**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/UNICAMP/PUC-SP).

## **CARLOS WELLINGTON LEITE DE ALMEIDA**

Doutor em Administração. Universidad de la Empresa (UDE), Montevideú, Uruguai. Doutorando em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval (EGN). Auditor Federal do Tribunal de Contas da União (TCU).

## **VICTOR BARROS CORREIA**

Gestor de Projetos na Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ). E doutorando no Instituto para História da Universidade de Leiden onde pesquisa sobre temas de sustentabilidade oceânica.

## **BRUNO HENDLER**

Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da UFSM, doutor em Economia Política Internacional pela UFRJ e mestre em Relações Internacionais pela UnB.

## **DOUGLAS DOS SANTOS**

Mestrado em educação militar (obtida no Centro de Estudos de Pessoal-CEP/FDC).

## **GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

Doutor em Ciência Política (PPGPOL/UFRGS) e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS)

## **LUIS HAROLDO PEREIRA DOS SANTOS JUNIOR**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS)

# EXERCÍCIOS OU MANOBRAS MILITARES ESTRANGEIRAS NA ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA: UMA PERSPECTIVA DO DIREITO INTERNACIONAL

Eduardo Cavalcanti de Mello Filho <sup>1</sup>

## RESUMO<sup>2</sup>

---

Este artigo objetiva analisar o regime jurídico da zona econômica exclusiva (ZEE) no concernente a exercícios ou manobras militares (EMMs) conduzidos por Estados terceiros. Primeiro, verificamos se a Convenção sobre Direito do Mar atribui diretamente ao Estado costeiro a jurisdição sobre EMMs ou a todos os Estados a liberdade de conduzi-los. Depois, na hipótese de não haver atribuição direta, examinamos a atribuição residual pelo Art. 59. Em seguida, no caso de atribuição ao Estado terceiro, esmiuçamos como a liberdade deve ser exercida e seus limites. Por fim, abordamos a aplicação da proibição do uso da força a EMMs na ZEE. Concluímos que o Estado costeiro pode exigir seu consentimento para que terceiros conduzam as referidas atividades na sua ZEE. A discricionariedade no exercício deste poder dependerá da interpretação adotada e nosso principal ponto é que a discricionariedade é absoluta. Essas conclusões dão sustentação jurídica a posições adotadas por Bangladesh, Brasil, China, Índia, Irã e outros.

**Palavras Chaves:** Direito do mar; Zona econômica exclusiva; Exercícios ou manobras militares; Uso da força.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Internacional, Graduate Institute of International and Development Studies. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. Email: eduardo.cavalcanti@graduateinstitute.ch / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4660-5403>

<sup>2</sup> O autor gostaria de agradecer à Professora Alessandra Correia Lima Macedo Franca, que o orientou na monografia de conclusão do curso de Direito na Universidade Federal da Paraíba. Este artigo é parte da divulgação científica dos resultados obtidos neste trabalho.

## INTRODUÇÃO

O direito do mar contemporâneo divide o mar em espaços marítimos e estipula regimes jurídicos aplicáveis a cada um. A zona econômica exclusiva (ZEE) é um desses espaços marítimos. Porém, seu regime jurídico não é claro no que concerne a exercícios ou manobras militares (EMMs) estrangeiros, especialmente se há uso de armamentos ou explosivos.

O regime jurídico da ZEE tem sua fonte na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM) e em normas consuetudinárias correspondentes.<sup>33</sup> A Parte V da Convenção, destinada à Zona, traz em seus Arts. 56 e 58 os traços fundamentais de seu regime. Segundo o Art. 56 (1), o Estado costeiro possui direitos de soberania sobre os recursos e potencialidade econômica da ZEE. Ademais, o Estado ribeirinho também tem jurisdição em matéria ambiental, de investigação científica marinha e de construção e utilização de ilhas artificiais, instalações e outras estruturas. Pelo Art. 58 (1), todos os Estados possuem liberdades de navegação, sobrevoos e colocação de cabos e dutos submarinos, além das liberdades de usos do mar internacionalmente lícitos relacionados às referidas liberdades, tais como as que envolvem a operação de navios, aeronaves e cabos submarinos. Se o direito sobre determinado interesse não é atribuído diretamente pelos Arts. 56 ou 58, é caso de atribuição residual a partir do Art. 59. As faculdades e obrigações atribuídas devem ser exercidas tendo os direitos e deveres dos outros Estados na ZEE em devida conta (dever de *due regard*). Por fim, todos os Estados devem cumprir as leis e regulações internacionalmente lícitas do Estado costeiro. É o teor dos Arts. 56 (2) e 58 (3).

Conforme se depreende, não há menção explícita a atividades militares, muito menos a EMMs. Deveras, o tratamento dispensado a tal categoria foi matéria controversa durante a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (TCNUDM), que culminou com a Convenção (ORREGO VICUÑA, 1989, p. 108). Houve tentativas de se inserirem disposições que privilegiassem os interesses de segurança do Estado costeiro (NORDQUIST; GRANDY; NANDAN; ROSENNE, 1993, p. 568) ou que explicitassem a necessidade de consentimento do Estado costeiro para a prática de EMMs estrangeiros (FRANCIONI, 1985, p. 215).

---

<sup>33</sup> As normas gerais contidas nos Arts. 56, 58 e 59, que estão no centro deste trabalho, podem ser consideradas costumes internacionais (CHURCHILL; LOWE, 1999, p. 161-162).

Entretanto, prevaleceu a ausência de qualquer menção à questão, resultado pretendido pelos Estados Unidos enquanto “ambiguidade construtiva” que permitiria avançar suas interpretações e interesses de estabelecer uma suposta liberdade de conduzir EMMs em ZEEs estrangeiras (BECKMAN, DAVENPORT, 2012, p. 26). Mais especificamente, essa liberdade estaria incluída em “usos do mar internacionalmente lícitos” relacionados às liberdades comunicacionais (navegação, sobrevoo e colocação de cabos e dutos submarinos), que envolvem a “operação de navios, aeronaves” (RICHARDSON, 1980, p. 915).

Ante a ambiguidade, países como Bangladesh, Brasil, Índia e Paquistão fizeram declarações interpretativas no sentido de que os dispositivos da Convenção não autorizariam que outros Estados conduzissem EMMs, sobretudo se envolvessem o uso de armamentos ou explosivos, em ZEE alheia sem o consentimento do Estado costeiro.<sup>4-5</sup> Basearam-se tanto na Parte V quanto na proibição do uso da força, presente na Convenção por meio do Art. 301. Para negar que outros Estados precisam do consentimento do Estado costeiro para tanto, Alemanha, Holanda, Itália e Reino Unido fizeram suas próprias declarações.<sup>6</sup>

Hoje, a questão é ainda mais controversa. Não havendo pacificação da questão, a previsão de Attard em 1987 de que “muitos Estados vão no futuro estar inclinados a restringir usos militares na ZEE” parece se verificar (ATTARD, 1987, p. 68).<sup>7</sup> Já em 1990, um documento da US Navy relatou que mais de 30 países restringiam de alguma forma atividades militares em suas ZEEs (ROSE, 1990, p. 134-135). Em 2019 e 2020, os Estados Unidos, por meio de suas *Freedom of Navigation Operations* (FONOPs) consideraram “reivindicações marítimas excessivas” as exigências de

---

<sup>4</sup> A CNUDM, pelo seu Art. 309, não permite reservas, mas disciplina declarações interpretativas no Art. 310, que determina que as declarações não devem ser usadas para modificar ou excluir o efeito de disposição da Convenção.

<sup>5</sup> A declaração brasileira, em seu primeiro parágrafo, traz o Art. 301 da CNUDM, que contém a proibição do uso da força, e, no seguinte, afirma que as disposições da Convenção não autorizam que terceiros conduzam EMMs sem o consentimento do Estado costeiro. Bangladesh, Equador, Índia, Paquistão e Malásia fizeram apenas declarações similares ao parágrafo segundo brasileiro. Tailândia, Uruguai e de Cabo Verde declararam que as liberdades de navegação (Tailândia) e comunicação internacional (Uruguai e Cabo Verde) excluem usos não pacíficos como exercícios militares. Todas as declarações estão disponíveis em: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=\\_en#EndDec](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec)>. Acesso em 27 jul. 2021.

<sup>6</sup> Todas as declarações estão disponíveis no mesmo link da nota 5.

<sup>7</sup> Tradução livre nossa do original: “many States will in the future be inclined to restrict military uses of the EEZ”.

consentimento do Estado costeiro para a condução de EMMs feitas por Bangladesh, Brasil, China, Equador, Índia, Irã, Malásia, Paquistão, Tailândia, Uruguai e Venezuela (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2020; US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2021). Com efeito, a prática subsequente pode ser um importante meio de interpretação dos imprecisos termos da CNUDM, de acordo com o Art. 31 (3)(b) da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (CVDT).

A prática dos Estados também revela a atualidade da questão: as importantes controvérsias no Mar do Sul da China e no Golfo Pérsico, por exemplo, envolvem o regime jurídico da ZEE no que tange a EMMs estrangeiros. A questão para o Brasil não é menos importante. O Art. 9o da Lei 8.617/1993 exige o consentimento do governo federal para a condução de EMMs<sup>8</sup> e o entorno estratégico do Brasil conta com a presença de potências navais. Entre elas estão a França ao norte (Guiana Francesa), o Reino Unido por meio de suas ilhas oceânicas, a Quarta Frota dos Estados Unidos no Atlântico Sul, a China e até a Rússia, com navio de pesquisa com tecnologias de espionagem navegando na ZEE brasileira com sistemas de monitoramento desligados em fevereiro de 2020 (MONTEIRO, 2020).<sup>9</sup>

Destarte, temos por objetivo final analisar o regime jurídico da ZEE no tangente a EMMs estrangeiros no direito do mar. O esclarecimento dessa questão é necessário para determinar se Estados costeiros podem exigir seu consentimento para que EMMs sejam conduzidos em sua ZEE ou se Estados terceiros possuem liberdade para tanto — e, neste caso, examinar os limites desta liberdade.

Para atingir tal finalidade, percorreremos quatro objetivos intermediários. Primeiro (Seção 2), verificaremos se a Parte V atribuiu diretamente jurisdição ao Estado costeiro ou a liberdade a todos os Estados de conduzir EMMs na ZEE. Será uma etapa focada nos Arts. 56 e 58. Segundo (Seção 3), na hipótese de não haver atribuição direta, analisaremos a atribuição residual a partir do Art. 59. Terceiro (Seção 4), em caso de atribuição direta ou residual da liberdade de conduzir EMMs na ZEE a todos os Estados, examinaremos de que maneira tal liberdade é limitada pelas obrigações contidas no Art. 58 (3) — a de ter os direitos e deveres do Estado costeiro em devida conta e a de cumprir as leis e

---

<sup>8</sup> Art. 9o A realização por outros Estados, na zona econômica exclusiva, de exercícios ou manobras militares, em particular as que impliquem o uso de armas ou explosivos, somente poderá ocorrer com o consentimento do Governo brasileiro”.

<sup>9</sup> Mais nesse sentido, cf. (SUÁREZ DE VIVERO et al, 2014)

regulações internacionalmente lícitas do Estado costeiro. Quarto (Seção 5), avaliaremos de que maneira a proibição do uso da força se aplica a EMMs na ZEE. O método de abordagem é dedutivo. A pesquisa é explicativa, qualitativa e teórica, a partir de revisão bibliográfica e de estudo da jurisprudência internacional.

## 2. A ATRIBUIÇÃO DIRETA DE DIREITO SOBRE EXERCÍCIOS OU MANOBRAS MILITARES NA ZEE

Na Parte V da Convenção, a atribuição expressa de direitos é feita pelos Arts. 56 e 58. A doutrina não levanta a hipótese de o Art. 56 atribuir ao Estado costeiro a jurisdição sobre EMMs.<sup>10</sup> O debate está no Art. 58 (1): inclui ou não a liberdade de conduzir EMMs? Ele contém as liberdades de navegação, sobrevoo e colocação de cabos e oleodutos submarinos, referidas no Art. 87 sobre o Alto Mar, e de outros usos do mar internacionalmente lícitos relacionados a essas liberdades, como aqueles associados à operação de navios, aeronaves, cabos e oleodutos submarinos.

Alguns autores, quase todos norte-americanos, entendem que as liberdades de navegação e sobrevoo e “outros usos do mar internacionalmente lícitos” relacionados às liberdades comunicacionais (Art. 58 (1)) englobam a liberdade de conduzir EMMs (RICHARDSON, 1980, p. 916; OXMAN, 1984, p. 837; FRANCONI, 1985, p. 216; PEDROZO, 2010, p. 10; KRASKA, 2011, p. 270). Os argumentos para esta interpretação são geralmente três: (i) na Terceira Conferência, a tentativa de limitar tal liberdade centenária fracassou e atividades militares estão compreendidas nas liberdades de navegação e sobrevoo ou em “outros usos do mar internacionalmente lícitos” relacionados a essas liberdades; (ii) por meio de uma interpretação sistêmica, percebe-se que atividades militares foram explicitamente limitadas em outros espaços marítimos, mas não na ZEE; (iii) a prática dos Estados favorece tal interpretação (PEDROZO, 2010, p. 11).

---

<sup>10</sup> O Art. 56 só se torna relevante ao analisar atividades militares de dimensão mais intelectual, como levantamentos hidrográficos para fins militares e operações de reconhecimento. É controverso se tais atividades devem ser consideradas investigação científica marinha, e portanto sob jurisdição do Estado costeiro, ou não. O presente trabalho lida apenas com EMM, ou seja, atividades de dimensão material. A distinção entre atividades militares de dimensões intelectual e material foi feita por Prezas (2019).

A respeito do primeiro argumento, duas considerações são pertinentes: (i) a liberdade para conduzir exercícios militares enquanto costume internacional, que há muito existiu, sempre esteve relacionada ao regime do *alto mar*, já que antes da Terceira Conferência, tudo além das águas territoriais era alto mar e somente após a Convenção o espaço da ZEE foi estabelecido;<sup>11</sup> e (ii) o fato da tentativa de limitar explicitamente tal liberdade na ZEE ter fracassado não deixa suficientemente claro que Estados terceiros têm liberdade de conduzir exercícios militares sem notificação ou consentimento prévios.

Sobre a segunda consideração, sabe-se que no começo das negociações, seguindo os desenvolvimentos latino-americanos e africanos, houve menção apenas às liberdades de navegação e sobrevoo. Mediante proposta do grupo Evensen, a fórmula “outros usos do mar internacionalmente lícitos relacionados às liberdades de navegação e comunicação” foi adicionada. O Grupo dos 77, formado por Estados em desenvolvimento, propôs que, no parágrafo segundo, outros Estados levassem em particular consideração os interesses de segurança do Estado costeiro. A demanda não foi incorporada ao texto de negociação (NORDQUIST; GRANDY; NANDAN; ROSENNE, 1993, p. 566-568). Francioni relata que países latino-americanos ainda chegaram a tentar introduzir a necessidade de consentimento para a condução de operações navais não-navegacionais (FRANCIONI, 1985, p. 215).

Ademais, acreditando que a fórmula do Grupo Evensen ainda estava muito restritiva para seus interesses, o chefe da delegação norte-americana, Elliot Richardson, encabeçou a proposta final do grupo informal de negociação Castañeda. Ela adotou a fórmula “outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades, tais como os ligados à operação de navios, aeronaves, cabos e dutos submarinos”, além de referir-se às liberdades comunicacionais com menção ao Art. 87, sobre as liberdades do alto mar. Richardson explicitou academicamente sua proposta. Salienta o fato de que o Art. 58 (1), ao mencionar as liberdades de comunicação, refere-se a elas como

---

<sup>11</sup> A ZEE possui um regime jurídico *sui generis*, diferente daquele do alto mar. Embora incorpore algumas normas do regime do alto mar, por meio dos Art. 58 (1) e (2), elas são modificadas pelos próprios dispositivos. Isto acontece à medida em que determinam que as liberdades do Art. 58 (1) sejam “compatíveis com as demais disposições da presente Convenção”, ou seja, com os dispositivos da própria Parte V que preveem os direitos e a jurisdição do Estado costeiro e que os Arts. 88-115 são aplicáveis à ZEE “na medida em que não sejam incompatíveis com a presente Parte [V]”.

“liberdades do Art. 87”, ou seja, do alto mar. Tradicionalmente, no alto mar, as liberdades de movimento e comunicação compreendiam a de conduzir EMMs.<sup>12</sup> Finalmente, aponta que a exemplificação ‘tais como os ligados à operação de navios, aeronaves’ também incluiria a condução de EMMs (RICHARDSON, 1980, p. 915).

Assim, além do fracasso das propostas do G-77 e dos países latino-americanos, o fato de que os Estados Unidos propuseram texto aprovado precisamente para englobar atividades militares implicaria que tal dispositivo incluiria a liberdade de conduzir EMMs (GALDORISI; KAUFMAN, 2002, p. 271-272).

Essa perspectiva, no entanto, é problemática. A estratégia norte-americana não foi alcançar um texto que categoricamente apoiasse sua posição, mas de conter uma ambiguidade construtiva que permitisse sustentar sua posição (BECKMAN; DAVENPORT, p. 26). Portanto, não se pode afirmar com precisão que o Art. 58 (1) contenha tal liberdade. Pelo contrário, seguindo o Art. 31 (1) da CVDT, ao analisar o sentido ordinário das palavras do dispositivo em seu contexto, a conclusão mais abalizada parece ser a de que o Art. 58 (1) não inclui a liberdade de conduzir EMMs.

Com efeito, para outros autores, não se pode concluir que, no contexto da ZEE, a condução de EMMs, sobretudo aquelas que envolvem o uso de armamentos e explosivos, guarde um vínculo legítimo com as liberdades de navegação e sobrevoo (BOCZEK, 1988, p. 451; XIAOFENG; XIZHONG, 2005, p. 142; QUINCE, 2019, p. 97). Porém, a maior parte da doutrina entende que o Art. 58 (1) é ambíguo o suficiente para que ambas as posições sejam sustentadas (CHARNEY, 1985, p. 256; CHURCHILL; LOWE, 1988, p. 311; VAN DYKE, 2004, p. 31; PROELSS, 2017, p. 453).

O segundo argumento se refere à ausência de vedação específica, enquanto que esta atividade é explicitamente considerada não inocente no caso do mar territorial e claramente não está no que se compreende como direito de passagem pelas rotas marítimas arquipelágicas (PEDROZO, 2010, p. 11).<sup>13</sup> Alega-se que, quisessem os negociadores tolher tal liberdade

---

<sup>12</sup> Este argumento é refutado na nota 11.

<sup>13</sup> O Art. 19 (2) (a), CNUDM, prevê que é considerada passagem não inocente aquela que viola a proibição do uso ilegal da força. Ademais, as alíneas “b” e “f” preveem, por exemplo, exercícios ou práticas com armamentos e o lançamento ou a aterrissagem de aparelhos militares como não inocentes. O Art. 52 aplica este regime de passagem inocente às águas arquipelágicas. Como exceção a este dispositivo, o Art. 53 garante o direito de passagem pelas rotas marítimas arquipelágicas em determinadas rotas pré-designadas (ou de grande fluxo), que se assemelha mais ao direito de passagem de trânsito. Pelo Art. 53, as embarcações devem seguir suas passagens no modo normal, não fazendo algo não relacionado a elas.

na ZEE, tê-lo-iam feito. No entanto, essa interpretação é inapropriada em caso de ambiguidade construtiva. As potências marítimas não teriam aceitado uma limitação explícita nem boa parte dos Estados costeiros em desenvolvimento teria aceitado uma liberdade expressa.<sup>14</sup> Na nossa perspectiva, o Art. 58 (1) não apresenta ambiguidade: não compreende a liberdade de conduzir EMMs. Mas, mesmo se se considerar o dispositivo ambíguo, o segundo argumento é inapropriado.

Para autores que sustentam a ambiguidade do artigo, observar a prática dos Estados pode ser esclarecedor (VAN DYKE, 2004, p. 32). Aqui, a prática não é apenas elemento constitutivo do direito consuetudinário, mas também regra de interpretação, de acordo com o Art. 31 (3)(b) da CVDT, que codifica norma consuetudinária (DÖRR, 2018, p. 598).

Procede-se ao terceiro argumento: a prática contemporânea dos Estados fala em favor da posição norte-americana. No artigo mais citado da *Chinese Journal of International Law*, o capitão da reserva da US Navy e professor de direito internacional da US Naval College Raul (Pete) Pedrozo (2010) afirma insistentemente que a prática dos Estados favorece a interpretação norte-americana, mas não oferece nenhuma prova disso. Esta, inclusive, foi a crítica feita por Zhang (2010, p. 37). Kraska (2011, p. 269), sobre exercícios e operações militares em ZEE estrangeira, também não faz uma listagem abrangente, mencionando Austrália, Rússia, Canadá e Japão como exemplos de países que os conduzem. Curiosamente, é sabido que Austrália e Canadá pedem autorização ao Estado costeiro para conduzir levantamentos hidrográficos militares (ZHANG, 2010, p. 45).

Doutra banda, a partir da análise da prática dos Estados e de casos concretos, Van Dyke conclui que:

À luz da criação e da aceitação da ZEE e do reconhecimento dos direitos sobre recursos do Estado costeiro, 'limitações adicionais às ditas liberdades (de navegação e sobrevoos) devem ser aceitas'. Estas limitações são de 'uma natureza política' e relacionada a preocupações de segurança de Estados costeiros (VAN DYKE, 2004, p. 38).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> É importante salientar que as regras de procedimento da TCNUDM previam aprovação por consenso e que a Convenção seria um package deal em que não se permite reservas, ou seja, não se aprova dispositivos isolados, mas um pacote de uma vez. Assim, reconhecendo que o sistema deveria vincular os principais sujeitos para ser efetivo, mesmo que as potências marítimas fossem minoria, as regras de procedimento redundaram em um sistema em que todos deveriam estar minimamente satisfeitos (PEREIRA DA SILVA, 2015, p. 59).

<sup>15</sup> Tradução nossa do original: "In light of the creation and acceptance of the EEZ and the

Esta posição parece estar em consonância com a observada prática cada vez mais restritiva de atividades militares na ZEE, mais especificamente EMMs estrangeiros, como ressaltado na introdução.

Pelo exposto, entendemos que a liberdade não está presente no Art. 58 (1), mas também não é conferida nenhuma jurisdição ao Estado costeiro sobre atividades militares. Logo, não havendo atribuição de jurisdição ou liberdade, seria o caso da aplicação do Art. 59. Esta é a mesma consequência vislumbrada por aqueles que enxergam ambiguidade no Art. 58 (PROELSS, 2017, p. 453).

### **3. A ATRIBUIÇÃO RESIDUAL DE DIREITO RELATIVO A EXERCÍCIOS OU MANOBRAS MILITARES NA ZEE**

O dispositivo sob enfoque para esta Seção 3 é o Art. 59, que não é aplicável se houver conflito de direitos, mas, sim, lacuna no estabelecimento de direitos de uma e de outra parte. O Art. 59 determina que o conflito de interesses entre o Estado costeiro e qualquer outro, no caso de ausência de solução normativa, deve ser solucionado com base na equidade e à luz de todas as circunstâncias pertinentes, tendo em conta a importância dos interesses em causa para as partes e para a comunidade internacional como um todo. Esse direito não atribuído é chamado de “direito residual” (HAYASHI, 2005, p. 127).

A solução à luz de todas as circunstâncias pertinentes, ao lado da adoção de princípios equitativos, dá a entender que o Art. 59 não é aplicado em abstrato, para determinar a quem o eventual direito residual será atribuído, mas em concreto, em uma abordagem casuística (NORDQUIST; GRANDY; NANDAN; ROSENNE, 1993, p. 569).

O último trecho contém uma menção à importância dos interesses em conflito para as partes e para a comunidade internacional como um todo. Aqui, a doutrina majoritária entende que não há prioridade da comunidade internacional frente aos Estados individualmente considerados (CHURCHILL LOW, 1988, p. 144; BECKMAN; DAVENPORT, 2012, p. 12).<sup>16</sup>

---

recognition of coastal state resource rights, ‘further limitations on the said freedoms [of navigation and overflight] must be accepted’. These limitations are both ‘of a political nature’ related to the security concerns of coastal states”.

<sup>16</sup> Há outra posição relevante que entende que se o conflito de interesses tangenciar indiretamente os recursos da ZEE, há presunção relativa em favor do Estado costeiro. Caso contrário, a presunção milita em favor dos outros Estados e da comunidade internacional

A maioria dos doutrinadores, ao se referir a esse dispositivo no contexto de atividades militares, não o faz com profundidade.<sup>17</sup> Destaca-se Sienho Yee (2010). Tendo como premissa que o Art. 59 contém outros direitos além dos direitos sobre recursos,<sup>18</sup> assim como o Art. 56 (1)(c) — que contém “outros direitos”, além dos direitos de soberania e da jurisdição —, Yee argumenta que os interesses de segurança do Estado costeiro são compreendidos no âmbito de aplicação do Art. 59.<sup>19</sup> Depois, ele aponta que

Se a luta desde o começo do processo de rascunho entre as potências marítimas e o grupo de Estados em desenvolvimento concernente ao interesse de segurança do Estado costeiro não resultou em nenhuma linguagem específica, o quadro como interpretado acima [Art. 59] parece conter os meios para lidar com tal interesse e militar em favor do Estado costeiro, por causa da importância do interesse de segurança em virtude da proximidade da zona de atividades ao Estado costeiro. De fato, se o interesse de segurança do Estado costeiro não pode ser garantido, de forma que a vida daquele Estado não pode ser mantida, qual é o propósito de ter todos os direitos aos recursos na ZEE, mesmo? Assim, o interesse de segurança do Estado costeiro é uma questão de importância primordial e inerente e deve ser dada fundamental consideração (YEE, 2010, p. 3-4).<sup>20</sup>

---

(NORDQUIST; GRANDY.; NANDAN; ROSENNE, 1993, p. 569). Tal posicionamento parece equivocado, pois a existência do Art. 59, como se vê na nota 18 abaixo, é prova de que o Estado costeiro pode ter direitos além daqueles sobre os recursos da ZEE. A perspectiva faria sentido se fosse caso de conflito de direitos já atribuídos pelos Arts. 56 e 58, principalmente. Uma outra posição, mais baseada em convicções ideológicas do que jurídicas, é de que há uma presunção em favor da comunidade internacional, porque a criação da ZEE, por si só, já representaria uma perda para a comunidade internacional (mais de 30% do alto mar) e, portanto, qualquer dúvida sobre direitos residuais seria resolvida a favor dela e contrariamente ao Estado costeiro (KRASKA, 2011, p. 278). Nesse argumento, há clara arbitrariedade em definir quais são os interesses da comunidade internacional.

<sup>17</sup> Neste sentido, Tanaka (2015, p. 396): “à luz do alto grau de sensibilidade política envolvida neste assunto, parece difícil, senão impossível, dar uma resposta definitiva a esta questão. Portanto, apenas comentários provisórios podem ser feitos”. Tradução nossa do original: “In light of the high degree of political sensitivity involved in this subject, it appears difficult, if not impossible, to give a definitive answer to this question. Thus only tentative comments can be made here”.

<sup>18</sup> Durante a Terceira Conferência, a delegação de Cingapura propôs deletar o Art. 59, afinal, o Estado costeiro só teria direitos sobre recursos marinhos. A manutenção do Art. 59 demonstra que pode haver, de fato, outros direitos não diretamente relacionados a recursos marinhos. NORDQUIST; GRANDY; NANDAN; ROSENNE, op. cit., p. 568.)

<sup>19</sup> Neste sentido: (YEE, 2010, p. 3; NANDAN, 1986, p. 186; CASTAÑEDA, 1984, p. 620; TANAKA, 2015, p. 396).

<sup>20</sup> Tradução nossa do original: “If the fight since the beginning of the drafting process between

Isso posto, qual é a importância para o Estado terceiro de que ele conduza EMMs, sobretudo os que fazem uso de armamento e explosivos sem o consentimento e, não raramente, contra a vontade do Estado costeiro? Os norte-americanistas apresentam em termos gerais o direito de defender-se, de criarem-se os meios para a defesa. Seus interesses são estratégicos (KRASKA, 2011, p. 258-260). Saliente-se que este trabalho não lida nem com operações de inteligência ou coleta de informações, mas tão somente com exercícios e manobras militares que, com frequência visam a intimidar o Estado costeiro, até contra a proibição da ameaça do uso da força. Noutras vezes, como as potências marítimas possuem navios e aeronaves em boa parte dos oceanos, é logística e estrategicamente viável realizar os exercícios em ZEE estrangeira.

O direito de defesa não parece garantir ao Estado estrangeiro, tendo sua ZEE e todo o alto mar disponíveis, a liberdade de conduzir exercícios e manobras militares na ZEE de terceiros. Eventuais interesses estratégicos ligados a tais exercícios não parecem superar os interesses de segurança primordiais do Estado costeiro. E qual seria o interesse da comunidade internacional nesse direito de defesa? Certamente, por comunidade internacional não se entende um punhado de potências marítimas que conduzem exercícios e manobras seja para intimidar um Estado costeiro seja para que sua própria ZEE não seja impactada pelos efeitos adversos de tais atividades. Pelo contrário, o alegado direito de defesa se torna uma fonte crescente de conflitos, algo contrário aos reais interesses da comunidade.

Do lado dos interesses de segurança do Estado costeiro, não poderíamos ser mais enfáticos do que Yee. Assim, entendemos que, ante a realidade típica de EMMs estrangeiras em ZEE alheia, os interesses de segurança do Estado costeiro sempre deverão prevalecer, sendo-lhe atribuído o direito de regular tais atividades na ZEE, o que inclui a absoluta discricionariedade sobre o consentimento para a prática dessas atividades.

---

the maritime powers and the group of developing States regarding the security interest of the coastal State did not result in any specific express language on the point, the framework as interpreted above seems to contain the wherewithal to deal with such an interest and militate in favour of the coastal State, because of the importance of security interest in the light of the proximity of the zone of activities to the coastal State.

Indeed, if the security interest of the coastal State cannot be guaranteed, so that the life of that State cannot be maintained, what is the point of having all the rights to the resources in the EEZ anyway? Accordingly, the security interest of the coastal State is an issue of inherent, primal importance and must be given paramount consideration”.

#### 4. OS LIMITES MATERIAIS E PROCEDIMENTAIS DA LIBERDADE DE CONDUZIR EXERCÍCIOS OU MANOBRAS MILITARES EM ZEE ESTRANGEIRA

Caso a liberdade de conduzir EMMs venha a ser reconhecida por meio do Art. 58 (1) ou do Art. 59, ela deverá ser exercida, de acordo com o Art. 58 (3): “os Estados terão em devida conta os direitos e deveres do Estado costeiro [dever de *due regard*] e cumprirão as leis e regulamentos por ele adotados” que sejam internacionalmente lícitos.

Analisaremos, primeiro, o dever de *due regard*. Trata-se de um dever de procedimento, isto é, representa um proceder com o qual a liberdade deve ser exercida (PREZAS, 2019, p. 99). Geralmente, tal procedimento consiste em estar ciente dos direitos e deveres do Estado costeiro e sopesá-los com os próprios, a fim de determinar o que será feito. Por evidente, não se subentende que a ciência e o sopesamento sejam feitos unicamente pelo Estado terceiro. A consequência desse entendimento seria absurda, afinal, a única opção do Estado costeiro seria buscar uma remediação a uma violação, na hipótese desse dever de *due regard* não ter sido seguido. Deveras, seria como se o próprio dever de *due regard* não existisse (PREZAS, 2019, p. 106).

Mais recentemente, um Tribunal Arbitral teve a oportunidade de esclarecer o conceito do dever de *due regard*. No caso da Área Marinha Protegida de Chagos, entre Ilhas Maurício e Reino Unido, entendeu que:

A dimensão da consideração [regard] exigida pela Convenção dependerá da natureza dos direitos de Maurício, da sua importância, da dimensão antecipada do prejuízo, da natureza e da importância das atividades contempladas pelo Reino Unido [que estabeleceu a área marinha protegida, em detrimento das liberdades das Ilhas Maurício], e a disponibilidade de abordagens alternativas. Na maioria dos casos, esta avaliação envolverá, necessariamente, pelo menos alguma consulta com os Estados detentores de direitos (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2015, para. 519).<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Tradução livre nossa do original: “the extent of the regard required by the Convention will depend upon the nature of the rights held by Mauritius, their importance, the extent of the anticipated impairment, the nature and importance of the activities contemplated by the United Kingdom, and the availability of alternative approaches. In the majority of cases, this assessment will necessarily involve at least some consultation with the rights-holding States.”

Como se observa, o Tribunal determinou o sopesamento da importância das atividades desenvolvidas, mas, também, pontuou a disponibilidade de alternativas. Incluindo a ZEE do Estado terceiro e o alto mar, não há alternativas para a condução de EMMs em ZEE estrangeira? Como dito, a maioria desses EMMs serve para intimidar o Estado costeiro, afastar os efeitos adversos de tais atividades da própria ZEE ou por interesses estratégicos. Ante a probabilidade de disponibilidade de alternativas, parece razoável, portanto, bastar ao Estado costeiro levantar qualquer atividade legítima relacionada a seus direitos de soberania ou jurisdição comprometida pelas atividades militares. Nesse sentido, afirma Prezas:

“Uma lei que requer notificação ou até autorização prévia para conduzir principalmente atividades militares ‘materiais’, como exercícios navais ou testes de armas na ZEE, não seria ilegal, se ela encontra verdadeira justificação na proteção dos direitos econômicos do Estado costeiro” (PREZAS, 2019, p. 112).<sup>22</sup>

Essa justificativa não tomaria forma de exigir consentimento apenas para as atividades que afetem tais direitos.<sup>23</sup> Isso seria pouco prático, porque deve haver um juízo que averigüe se afetarão ou não os direitos do Estado costeiro. Porém, dessa forma, o juízo cabe ao Estado terceiro, de buscar o consentimento do Estado costeiro naquelas atividades que julgar que afetem seus direitos e deveres. A forma ideal parece ser a de exigir o consentimento para qualquer EMM, mas só poder negá-lo quando as atividades militares afetarem seus direitos. Essa é a maneira como funciona o consentimento para a condução de investigação científica marinha na ZEE. Precisa-se do consentimento do Estado costeiro, mas este é obrigado a dá-lo, salvo em quatro hipóteses específicas relacionadas a direitos de soberania sobre recursos e a jurisdição do Estado (HUH; NISHIMOTO, 2017, p. 1652).<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Tradução nossa do original: “a regulation requiring prior notice or even authorization to conduct some mainly ‘material’ military activities, such as naval exercises or weapons tests in the EEZ, would not be unlawful, if it finds its true justification in the protection of the economic rights of the coastal state”.

<sup>23</sup> Esta é a fórmula usada na declaração interpretativa da Tailândia de 2011. Cf. Nota 5.

<sup>24</sup> Art. 246, CNUDM.

Portanto, entendemos que, se um Estado costeiro estabelece em lei a exigência do consentimento, mas determina as hipóteses em que poderá negar relacionando-as a direitos e deveres comprometidos pela atividade militar, não há excesso por parte do Estado costeiro. Com essa legislação e o Estado terceiro obrigado a observá-la nos termos do Art. 58 (3): “os Estados [...] cumprirão as leis e regulamentos por ele [Estado costeiro] adotados de conformidade com as disposições da presente Convenção”, estaríamos diante de um equilíbrio razoável.

O Tribunal também observou que, na maioria dos casos, é um dever consultar o Estado detentor de direitos, para que haja a avaliação das importâncias dos direitos, dos possíveis prejuízos e da disponibilidade de alternativas. Pelos riscos impostos por uma atividade militar de dimensão mais material, EMMs certamente se enquadram em “maioria dos casos” (PREZAS, 2019, p. 109). Assim, a ausência de consulta deve ser vista como uma violação do dever de *due regard*. Tal entendimento é particularmente relevante para Estados que não possuem leis internacionalmente lícitas disciplinando a matéria.

Ademais, feita a consulta e havendo objeção do Estado costeiro, caso o Estado terceiro ainda assim conduza EMMs,<sup>25</sup> o Estado costeiro pode enxergar hostilidade. Com efeito, o Estado terceiro agiu unilateralmente em detrimento de um meio pacífico (negociação, judicialização etc), violando os Artigos 279, CNUDM, 2(3), da Carta da ONU, e, possivelmente, 2(4), também da Carta.<sup>26</sup>

## 5. O USO DA FORÇA NA ZEE E EXERCÍCIOS OU MANOBRAS MILITARES

A proibição do uso da força se aplica autonomamente a EMMs, a partir dos Arts. 301, CNUDM, e 2 (4), da Carta da ONU, mas também integra o regime da ZEE. De acordo com o Art. 58 (2), aplicam-se à ZEE, no que não for incompatível, os Arts. 88-115. O Art. 88 reserva o alto mar (e, pelo Art. 58 (2), também a ZEE) a propósitos pacíficos. A posição amplamente

---

<sup>25</sup> Neste caso, estaria caracterizada uma disputa ou controvérsia. Uma disputa é “um desacordo sobre ponto de direito ou de fato, um conflito de perspectivas jurídicas ou de interesses” (PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE, 1924, p. 11). Tradução nossa do original: “disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal vies or of interests”.

<sup>26</sup> Os Arts. 279 e 2(4) contêm a obrigação de se buscar resolver controvérsias pacificamente e o Art. 2 (4), a proibição do uso da força. Serão melhor trabalhados na Seção 5 abaixo.

majoritária e mais abalizada defende que “propósitos pacíficos” deve ser interpretado a partir do Art. 301, sobre usos pacíficos do mar e que proíbe o uso da força (WOLFRUM, 1981, p. 203; OXMAN, 1984, p. 832; FRANCONI, 1985, p. 223; BOCZEK, 1988, p. 457; NORDQUIST; ROSENNE; SOHN, 1989, p. 155; CHURCHILL; LOWE, 1999, p. 411 HAYASHI, 2005, p. 125; KRASKA, 2011, p. 257). Ademais, no dizer do Art. 58 (1), as liberdades de usos do mar internacionalmente lícitos devem não apenas ser relacionadas às liberdades comunicacionais, mas também compatíveis com as outras disposições da Convenção, incluindo o Art. 301.

Tais observações permitem duas conclusões. Primeiro, o eventual reconhecimento de liberdade de conduzir EMMs não constitui exceção à regra mais ampla que proíbe o uso da força, já que, por definição, esta liberdade deve ser compatível com a disposição da Convenção que proíbe o uso da força. Este esclarecimento é necessário, pois parte da doutrina considera que os exercícios de jurisdição extraterritorial no alto mar e na ZEE, por exemplo, constituem exceções à proibição do uso da força (DÖRR; RANDELZHOFFER, 2012, p. 212).<sup>27</sup> Segundo, a referência ao Art. 58 isoladamente já contém a obrigação de Estados terceiros de se abster do uso da força no exercício de suas liberdades.

Isso posto e antes de analisarmos especificamente o uso da força na ZEE, transcrevemos o teor do Art. 301, para fins de clareza:

No exercício dos seus direitos e no cumprimento das suas obrigações nos termos da presente Convenção, os Estados Partes devem abster-se de qualquer ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os princípios de direito internacional incorporadas na Carta das Nações Unidas.

Deste dispositivo, devemos examinar dois pontos: “integridade territorial” e “princípios de direito internacional incorporados na Carta” da ONU. Satisfeitas essas inquirições, poderemos avaliar a aplicação da proibição a EMMs estrangeiros na ZEE.

---

<sup>27</sup> Em 2020, no caso *Enrica Lexie*, o Tribunal Arbitral entendeu que a Itália não violou o Art. 88 aplicado à ZEE, porque a jurisdição sobre embarcações piratas e até o dever de reprimir a atividade pirata representam uma exceção à proibição do uso da força em ZEE estrangeira (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2020, para. 1067).

Sobre o primeiro ponto, a pergunta de ouro é: a ZEE deve ser considerada território a ter sua integridade salvaguardada pela proibição do Art. 301 (FRANCIONI, 1985, p. 213)? A resposta poderia ser simplesmente “não”, até porque o Estado costeiro não goza de soberania territorial sobre as 200 milhas náuticas. Consequentemente, a aplicação do Artigo 301 na ZEE não diferiria daquela ao alto mar. Porém, essa resposta é controversa. Para satisfazer a pergunta de ouro, devemos entender a natureza dos direitos de soberania e da jurisdição que o Estado costeiro goza na ZEE.

Inicialmente, reitera-se que não se tem soberania plena, mas apenas alguns direitos de soberania e uma jurisdição materialmente limitada. No entanto, isso não quer dizer que o *jus imperii* do Estado costeiro seja menor do que no mar territorial. Com efeito, a diferença entre o regime do mar territorial e aquele da ZEE é de abrangência material. Por isso se diz que os poderes do Estado costeiro na ZEE em matéria de recursos econômicos são exatamente os mesmos que ele tem no mar territorial na mesma matéria (GAVOUNELLI, 2008, p. 265). Não seria absurdo, portanto, dizer que o Estado costeiro goza de uma soberania materialmente limitada na ZEE.

Corroborando essa tese, no Caso da Plataforma Continental do Mar Egeu, entre Turquia e Grécia, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) entendeu que:

em resumo, direitos da plataforma continental são juridicamente tanto uma emanção da soberania territorial do Estado costeiro quanto um adjunto automático dela. Consequentemente, o regime territorial — o status territorial — do Estado costeiro compreende, ipso jure, os direitos de exploração e de aproveitamento sobre a plataforma continental a que tem direito sob o direito internacional (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1978, para. 86).<sup>28</sup>

Nesse caso, a Corte não teria jurisdição sobre a disputa se a matéria que lhe fora submetida dissesse respeito ao “status territorial” da Grécia. Ante essa *quaestio juris*, como citado, entendeu que o regime territorial do Estado costeiro compreende os direitos de exploração e de aproveitamento sobre a plataforma continental. Feitas as adaptações necessárias, os direitos

---

<sup>28</sup> Tradução nossa do original: “In short, continental shelf rights are legally both an emanation from and an automatic adjunct of the territorial sovereignty of the coastal State. It follows that the territorial régime – the territorial status – of a coastal State comprises, ipso jure, the rights of exploration and exploitation over the continental shelf to which it is entitled under international law”.

de soberania e a jurisdição do Estado costeiro na ZEE também fazem parte de seu regime territorial.

Este entendimento é uma consequência do princípio segundo o qual a terra domina o mar, base fundamental do direito do mar, sustentada desde Grócio até casos célebres da jurisprudência internacional (JIA, 2014). Em 2009, na delimitação marítima entre Romênia e Ucrânia, a CIJ foi explícita ao mencionar também a ZEE como decorrência desse princípio (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2009, para. 77). Portanto, não resta dúvidas de que os direitos de soberania e a jurisdição do Estado costeiro na ZEE são protegidos pela proibição do uso da força por meio do princípio da integridade territorial.

As consequentes questões são: quando uma atividade de terceiros vai ofender a ZEE enquanto integridade territorial? E a quem cabe verificar tal ofensa? Para responder a tais perguntas, devemos necessariamente ter sob perspectiva o regime jurídico da ZEE. A primeira é, em geral simples: ato de terceiro ofende a ZEE enquanto integridade territorial quando atenta contra os direitos de soberania, jurisdição ou outros direitos do Estado costeiro na ZEE.

Quanto à segunda, recorreremos aos deveres de *due regard* e de cumprir as leis e regulações internacionalmente lícitas do Estado costeiro. Como visto (Seção 4), o dever de *due regard* impede que Estados terceiros verifiquem unilateralmente se sua pretendida atividade afeta ou não os direitos e a jurisdição do Estado costeiro, especialmente quando se tratar de atividades militares materiais. Há um dever de consultar o Estado costeiro. Ignorá-lo e conduzir o EMM pode ser considerado hostil pelo Estado costeiro, ainda mais porque, cada vez mais, a ZEE enquanto espaço tem sido encarada por meio de lentes quase-territoriais (OXMAN 2006, p. 836).

Se é feita a consulta e há uma objeção, caso o Estado terceiro não se conforme, há uma disputa.<sup>29</sup> De acordo com o Art. 279 da CNUDM, “os Estados Partes devem solucionar qualquer controvérsia entre eles relativa à interpretação ou aplicação da presente Convenção por meios pacíficos, de conformidade com o parágrafo 3o do artigo 2 da Carta das Nações Unidas”. Aqui já chegamos ao terceiro ponto a se analisar nesta Seção: os princípios de direito internacional incorporados pela Carta da ONU, protegidos pela proibição do Art. 301. O Art. 2 (3) é um deles. Logo, se há objeção, mesmo que mal fundamentada, há uso ilegal da força apenas pelo

---

<sup>29</sup> Cf. nota 25.

fato de não se buscar solucionar a disputa pacificamente (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2007, para. 423; MURPHY, 2019, p. 19).

Destarte, o Estado terceiro deve consultar o Estado costeiro e, em caso de objeção, tentar solucionar a controvérsia pacificamente. Se, com a solução, ficar demonstrado que a atividade não viola direitos de soberania, jurisdição e outros direitos do Estado costeiro, poderá levá-la a cabo. Caso não alcance uma solução, mas tenha tentado de boa-fé e o Estado costeiro não tenha oposto justificativa plausível, consideramos que também nesta hipótese poderá conduzir os EMMs.

A respeito do dever de cumprir leis e regulações internacionalmente lícitas do Estado costeiro, a recusa em cumpri-las — não buscar consentimento, por exemplo —, e a condução de EMMs deve ser vista como uma ameaça ou uso da força contra a integridade territorial do Estado costeiro.

Por fim, há um tipo específico de EMMs que exige uma análise própria: as *Freedom of Navigation Operations* (FONOPs) e operações similares. Por meio dessas operações militares, os Estados Unidos afirmam estar ativamente resistindo a “reivindicações marítimas excessivas”, fazendo prevalecer a suposta liberdade de navegação (FREUND, 2017, p. 19) Na prática, as ações parecem demonstrações de força com o intuito de dissuadir os demais países de prosseguirem com suas reivindicações marítimas. Nesse contexto, a CIJ, no Caso do Canal de Corfu, considerou que a conduta de remover minas por parte do Reino Unido não era uma demonstração de força para o propósito de exercer uma pressão política sobre a Albânia e, portanto, não era uma ameaça de uso ilegal da força. Uma interpretação a *contrario* permitiria dizer que as FONOPs são ameaças de uso da força ilegais, pois são uma demonstração de força para o propósito de exercer uma pressão política sobre o Estado costeiro que possui “reivindicações marítimas excessivas”.

Assim procedendo, os Estados Unidos se distanciam dos meios pacíficos para solucionar controvérsias e, ainda que tenham razão sobre reivindicações marítimas supostamente excessivas, parecem adotar uma estratégia ilegal. Mesmo assumindo a ilegalidade das reivindicações marítimas visadas, a ameaça ou o uso da força ainda assim seria ilícito na forma de EMMs, pois a ilegalidade das reivindicações não é um ataque armado que autorizaria a legítima defesa de acordo com o Art. 51 da Carta da ONU. Nesses casos, não se atenta apenas contra o princípio contido no Art. 2 (3), mas também contra a independência política do Estado costeiro,

protegida pelo Art. 301 e pelo Art. 2 (4). Importa salientar que, em tais circunstâncias, a questão da integridade territorial ainda não está em análise. Eventualmente, uma FONOP poderia de fato ser um uso ilegal da força contra a integridade territorial e a independência política de outro Estado, além de incompatível com o princípio contido no Art. 2 (3). Apenas um enquadramento bastaria para se determinar a ilegalidade.

Como observado, a aplicação da proibição do uso da força a EMMs estrangeiros na ZEE depende do regime jurídico desta última. Logo, torna-se equivocada a perspectiva segundo a qual a aplicação da proibição na ZEE é idêntica à sua aplicação no alto mar. As considerações aqui tecidas se tornam mais pertinentes se consideramos a hipótese em que Estados terceiros possuem direta ou residualmente a liberdade de conduzir EMMs, ou seja, o cenário que lhes é mais favorável. Admitindo-se que a jurisdição sobre EMMs estrangeiras é atribuída residualmente ao Estado costeiro, qualquer EMM não autorizado pode atentar contra a integridade territorial do Estado costeiro.

## CONCLUSÃO

Baseados nos objetivos intermediários e final, ao longo do artigo, desenvolvemos conclusões preliminares que necessariamente redundam numa conclusão geral: o Estado costeiro *pode* exigir seu consentimento para que terceiros conduzam EMMs em sua ZEE. Porém, a sua discricionariedade no exercício deste poder varia conforme a interpretação da Parte V adotada.

Nosso entendimento é de que essa discricionariedade é absoluta, uma vez que, ante a não atribuição direta de jurisdição ao Estado costeiro ou de liberdade a todos os Estados, a atribuição residual, pelo Art. 59, deve conferir ao Estado costeiro a jurisdição sobre EMMs estrangeiros. Como argumentado, isso se justifica pela prevalência dos interesses de segurança do Estado costeiro frente aos eventuais interesses estratégicos dos outros. Por integrar o status territorial do Estado costeiro, a violação deste direito residualmente atribuído, a depender da hostilidade, também pode evidenciar uma violação à proibição do uso da força mesmo concedendo que a liberdade de conduzir EMMs é atribuída direta ou residualmente a todos os Estados, o Estado costeiro ainda pode exigir seu consentimento. No entanto, a discricionariedade no exercício desse poder é limitada, compreendendo apenas os direitos de soberania e a jurisdição do Estado

costeiro afetados pela atividade de terceiro. Do lado do Estado terceiro, sua liberdade é inversamente limitada: justamente onde o Estado costeiro tem discricionariedade. Uma abordagem conservadora e melhor blindada juridicamente foi proposta:<sup>30</sup> exigir o consentimento para qualquer EMM, mas só poder negá-lo quando as atividades militares afetarem seus direitos. Por ser uma lei internacionalmente lícita, todos os Estados estão obrigados a cumpri-la.

Nesse sentido, o Art. 9o da Lei 8.617/1993<sup>31</sup> está em clara conformidade com o nosso posicionamento principal (discricionariedade absoluta). Mas, mesmo se ela é testada por nosso posicionamento secundário, a nosso ver irreprovável, não deve ser considerada internacionalmente ilícita. É que os Arts. 7o e 8o da Lei descrevem os direitos de soberania e a jurisdição do Brasil na ZEE com as mesmas palavras da Convenção e uma interpretação sistêmica da lei poderia vincular o Art. 9o a esses direitos e jurisdição, embora haja interpretação baseada no histórico do posicionamento brasileiro que comprove que o Art. 9o prevê completa discricionariedade. Logo, a lei por si própria não deve ser considerada ilícita. No entanto, a maneira com que o Governo Federal e, eventualmente, o poder judiciário a interpretam pode dar origem a um ato internacionalmente ilícito, ainda segundo nosso posicionamento secundário, caso, por exemplo, a decisão entenda que o EMM em questão não afeta os direitos de soberania e a jurisdição do Estado costeiro e, mesmo assim, não conceda o consentimento.

O trabalho também respondeu a questão sobre como essas limitações acontecem na prática por meio do dever de *due regard*, importante sobretudo para países que não legislaram a respeito de EMMs. Como exposto, é um dever de procedimento, isto é, estipula a maneira com que um direito substancial deve ser cumprido. Seguindo a jurisprudência internacional, sobretudo da Arbitragem da Área Marinha Protegida de Chagos, entendemos que atividades militares de dimensão material como EMMs sempre exigirão consultar previamente o Estado costeiro. Nessa consulta, sopesa-se os direitos efetivamente em disputa e se analisa as alternativas.

---

<sup>30</sup> Quanto à nossa posição principal, inevitavelmente, há certo nível de idiosincrasia ao se afirmar que determinado interesse prevalece sobre o outro. Nessa segunda abordagem, a margem idiosincrática é bem menor e, portanto, ela é mais difícil de ser considerada reprovável.

<sup>31</sup> Cf. nota 8.

Na hipótese de consentimento do Estado costeiro, não há controvérsia. Caso haja objeção do Estado costeiro e consequente irresignação do Estado terceiro, instala-se uma disputa. Pelos Arts. 279, CNUDM, e 2 (3), Carta da ONU, o Estado terceiro deve buscar resolver a disputa pacificamente. Em outras palavras, simplesmente ignorar a objeção do Estado terceiro resulta em violação de tais dispositivos e, pela natureza de força de EMMs, em ameaça ou uso da força incompatível com os princípios incorporados na Carta e, possivelmente, em prejuízo da integridade territorial do Estado costeiro. Seria uma violação dos Arts. 301, CNUDM, e 2 (4), Carta da ONU. Assim, constatamos que a vocação pacífica da proibição do uso da força também funciona, na prática, como um dever de procedimento a ser observado pelo Estado terceiro.

Demos atenção também à questão das FONOPs. Seguindo a CIJ no Caso do Canal de Corfu, entendemos que estas operações com propósitos de exercer pressão política sobre os Estados costeiros para dissuadi-los de suas reivindicações marítimas supostamente excessivas constituem uma ameaça de uso da força contra a independência política do Estado costeiro — além das considerações aplicadas a EMMs em geral.

Dando os trâmites por findos, é justo concluir que os esforços diplomáticos e acadêmicos norte-americanos em favor de uma ambiguidade construtiva são ilógicos por uma única razão: o próprio regime da ZEE, *sui generis, tertium genus*, distinto daquele do alto mar, impossibilita que haja uma liberdade de conduzir EMMs na ZEE quase absoluta, como havia em espaços que outrora eram partes do alto mar. Como disse Yee, “de fato, se o interesse de segurança do Estado costeiro não pode ser garantido, de forma que a vida daquele Estado não pode ser mantida, qual é o propósito de ter todos os direitos aos recursos na ZEE, mesmo?”<sup>32</sup> A profunda mudança trazida pela Convenção de 1982, para tornar a ordem jurídica dos oceanos mais justa e equitativa, de fato e de direito, não podia castrar a *soberania* dos direitos de soberania e da jurisdição que o Estado costeiro goza na ZEE.

---

<sup>32</sup> Cf. nota 20.

# FOREIGN MILITARY EXERCISES OR MANEUVERS IN THE EXCLUSIVE ECONOMIC ZONE: AN INTERNATIONAL LAW PERSPECTIVE

## ABSTRACT

---

This article aims to analyze the legal regime of the exclusive economic zone (EEZ) concerning military exercises or maneuvers (MEMs) conducted by third states. First, we verify whether the Law of the Sea Convention directly attributes to the coastal state the jurisdiction over MEMs or to all, the freedom to conduct them. Then, if there is no direct attribution, we examine the residual attribution under Art. 59. Thereafter, for the case of attribution to the third State, we detail how the freedom must be exercised and its limits. Finally, we approach the application of the prohibition of the use of force to MEMs in the EEZ. We conclude that the coastal state may require its consent for third States to conduct such activities in its EEZ. The discretion in exercising this power will depend on the adopted interpretation and our main contention is that the discretion is absolute. These conclusions provide legal support for positions adopted by Bangladesh, Brazil, China, India, Iran, and others. This article and its results stand out because of the absence of a known work published in Brazil on the subject and the prevalence of opposing positions in American and European doctrines, dominant in international law.

**Keywords:** Law of the sea; Exclusive economic zone; Military exercises or maneuvers; Use of force.

## REFERÊNCIAS

ATTARD, D. J. **The exclusive economic zone in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1987.

BECKMAN, R; DAVENPORT, T. The EEZ Regime: Reflections after 30 Years. In: SCHEIBER, H. N.; KWON, M. S.; GARDNER, E. A. (orgs.) **Papers from the Law of the Sea Institute, UC Berkeley–Korea Institute of Ocean Science and Technology Conference**, held in Seoul, Korea, May 2012.

BOCZEK, B. Peacetime military activities in the exclusive economic zone of third countries. **Ocean Development and International Law**, v. 19, n. 6, 1988 p 445-468.

BRASIL. **Lei No 8.617, de 4 de janeiro de 1993**. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em:<L8617 (planahttp://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/LEIS/L8617.htmlto.gov.br )>. Acesso em 27 jul. 2021.

CASTAÑEDA, J. Negotiations on the Exclusive Economic Zone at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. In: MAKARCZYK, J. **Essays on International Law in Honour of Judge Manfred Lachs**. Haia: Nijhoff, 1984, p. 605-.

CHARNEY, J. The exclusive economic zone and public international law. **Ocean Development and International Law**, v. 15, n. 3/4, 1985, p. 233-288.

CHURCHILL, R.; LOWE, A. V. **The Law of the Sea**. 2. ed. Manchester: Manchester University Press, 1988

\_\_\_\_\_. **The Law of the Sea**. 3. ed. Manchester: Manchester University Press, 1999.

DE SOUSA, M. A. L. **O regime jurídico da Zona Econômica Exclusiva e as atividades militares após 35 anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. 2017, 83 f. Tese (Curso de Política e Estratégia Marítimas) — Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro.

DEPARTMENT OF DEFENSE. *Annual Freedom of Navigation Report to the Congress: Fiscal Year 2019*. 2020. Disponível em: <<https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY19%20DoD%20FON%20Report%20FINAL.pdf?ver=2020-07-14-140514-643&timestamp=1594749943344>>. Acesso em 23 de abril de 2021.

DEPARTMENT OF DEFENSE. *Annual Freedom of Navigation Report to the Congress: Fiscal Year 2020*. 2021. Disponível em: <<https://policy.defense.gov/Portals/11/Documents/FY20%20DoD%20FON%20Report%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

DÖRR, O. Article 31. In: DÖRR, O; SCHMALENBACH, K (orgs.) **Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary**. 2 ed. Berlin: Springer, 2018, p. 559-616.

DÖRR, O.; RANDELZHOFFER, A. Article 2 (4). In: SIMMA, B et al (org). **The Charter of the United Nations: A Commentary**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 200-274.

FRANCIONI, F. Peacetime use of Force, Military Activities, and the New Law of the Sea. **Cornell International Law Journal**, v. 18. n. 2, 1985, p. 203-226.

FREUND, E. **Freedom of Navigation in the South China Sea: A Practical Guide**. Belfer Center for School of International Affairs, Havard Kennedy School, 2017;

GALDORISI, G.; KAUFMAN. A. Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Preventing Uncertainty and Defusing Conflict. **California Western International Law Journal**, v. 32, n. 2, 2002, p. 253-302;

GAVOUNELI, M. **Functional Jurisdiction in the Law of the Sea**. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

HAYASHI, M. Military and intelligence gathering activities in the EEZ: definition of key terms. **Marine Policy**, v. 29, 2005, p. 123-137.

HUH, S; NISHIMOTO, K. Article 246. In: PROELSS, A et al. (org.). **United Nations Convention on the Law of the Sea: a Commentary**. Munique: CH Beck Hart Nomos, 2017a, p. 1649-1664.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Corfu Channel Case** (United Kingdom v. Albania). Judgment of 9 April, ICJ Reports, 1949.

\_\_\_\_\_. **Aegean Sea Continental Shelf** (Greece v. Turkey), Jurisdiction, Judgment of 19 December 1978, ICJ Reports 1978.

\_\_\_\_\_. **Maritime Delimitation in the Black Sea** (Romania v. Ukraine), Judgment of 3 February 2009, ICJ Reports 2009.

KRASKA, J. **Maritime Power and the Law of the Sea: Expeditionary Operations in World Politics**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2011.

JIA, B. B. The Principle of the Domination of the Land over the Sea: A Historical Perspective on the Adaptability of the Law of the Sea to New Challenges. **German Yearbook of International Law**, v. 57, 2014, p. 1-32

MONTEIRO, T. **Navio russo suspeito de espionagem é encontrado no Brasil**. Terra. 21 fev. 2020. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/navio-russo-suspeito-de-espionagem-e-encontrado-no-brasil,0c2e80b408e29856e45acfd60258f4daxnj3im6.html>>. Acesso em: 23 jul. 2021.

MURPHY, S. D. Obligations of States in Disputed Áreas of the Continental Shelf. In: Heidar, T (org.). **New Knowledge and Changing Circumstances in the Law of the Sea**. Leiden: Brill, 2019

NANDAN, S. N. The Exclusive Economic Zone: A historical perspective. In: UN Food and Agricultural Organization (org.). **The Law of the Sea: Essays in Memory of Jean Carroz**. Roma: FAO, 1987, p. 171-.

NORDQUIST, M.; GRANDY, N.; NANDAN, S.; ROSENNE, S (org.). **United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: a Commentary**, Volume II. Leiden: Brill Nijhoff, 1993.

NORDQUIST, M.; ROSENNE, S; SOHN, L. (org.). **United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: a Commentary**, Volume V. Leiden: Brill Nijhoff, 1989.

ORREGO VICUÑA, F. R. **The Exclusive Economic Zone — Regime and Legal Nature under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

OXMAN, B. The Regime of Warships Under the United Nations Convention on the Law of the Sea. **Virginia Journal of International Law**, v. 24, 1984, p. 809-863.

\_\_\_\_\_. The Territorial Temptation: a Siren Song at Sea. **American Journal of International Law**, v. 100, 2006, p. 830-851.

PEDROZO, R. Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China's Exclusive Economic Zone. **Chinese Journal of International Law**, v. 9, 2010, p. 9-29.

PEREIRA DA SILVA, A. **O Brasil e o Direito Internacional do Mar Contemporâneo: Novas Oportunidades e Desafios**. São Paulo: Almedina, 2015.

PERMANENT COURT OF ARBITRATION. **Guyana v. Suriname**. Judgment of 17 September 2007, PCA Reports 2007.

\_\_\_\_\_. **Chagos Marine Protected Area Arbitration** (Mauritius v. United Kingdom), Judgment, Merits, PCA Reports 2015.

\_\_\_\_\_. **The "Enrica Lexie" Incident** (Italy v. India), Award of 21 May 2020, PCA Reports 2020.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. **Mavrommatis Palestine Concessions**, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2.

PREZAS, I. Foreign Military Activities in the Exclusive Economic Zone: Remarks on the Applicability and Scope of the Reciprocal 'Due Regard' Duties of Coastal and Third States. **The International Journal of Marine and Coastal Law**, v. 34, 2019, 97-116.

PROELSS, A. The Law on the Exclusive Economic Zone in Perspective: Legal Status and Resolution of User Conflicts Revisited. **Ocean Yearbook**, v. 26, 2012, p. 87-112.

\_\_\_\_\_. Article 58. In: PROELSS, A et al. (org.). **United Nations Convention on the Law of the Sea: a Commentary**. Munique: CH Beck Hart Nomos, 2017, p. 444-457.

QUINCE, C. **The Exclusive Economic Zone**. Wilmington: Vernon Press, 2019.

RICHARDSON, E. L. Power, Mobility and the Law of the Sea. **Foreign Affairs**, v. 58, n. 4, 1980, p. 902-919.

ROSE, S. Naval Activity in the Exclusive Economic Zone — Troubled Waters Ahead. **Ocean Development and International Law**, v. 20, 1990, p. 123-145.

RUYS, T. The Meaning of “Force” and the Boundaries of the Jus Ad Bellum: Are “Minimal” Uses of Force Excluded from UN Charter Article 2(4)? **American Journal of International Law**, v. 108, n. 2, 2014,

SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; MARRONI, E. V.; RODRIGUEZ MATEOS, J. C.; FIGUEIREDO, E. L.; VIOLANTE, A. R. Atlantismo no Atlântico Sul: Comunidade de Interesses e Governança Oceânica. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 26, n. 1, 2020, p. 143-197.

TANAKA, Y. **The International Law of the Sea**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

VAN DYKE, J. M. Military ships and planes operating in the exclusive economic zone of another country. **Marine Policy**, v. 28, 2004, p. 29–39.

WOLFRUM, R. Restricting the Use of the Sea to Peaceful Purposes: Demilitarization in Being. **German Yearbook of International Law**, v. 24, 1981, p. 200-241.

XIAOFENG, R.; XIZHONG, C. A Chinese Perspective. **Marine Policy**, v. 29, 2005, p. 139- 146.

YEE, S. Sketching the Debate on Military Activities in the EEZ: An Editorial Comment. **Chinese Journal of International Law**, v. 9, 2010, p. 1-17.

ZHANG, H. Is It Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States — Comments on Raul (Pete) Pedrozo's Article on Military Activities in the EEZ. **Chinese Journal of International Law**, v. 9, 2010, p. 31-47.

Recebido em: 30/07/2021

Aceito em: 12/04/2022

# BRAZILIAN AND INDIAN MARITIME SECURITY ISSUES: DIFFERENCES IN INFLUENCE-BUILDING APPROACHES

Probal K. Ghosh<sup>1</sup>  
Kai Michael Kenkel<sup>2</sup>  
Danilo Marcondes<sup>3</sup>

## ABSTRACT<sup>4</sup>

---

Emerging powers have often employed diverse strategies to gain influence in their regions. This article explores and compares the maritime regional influence-building processes spearheaded by Brazil and India. We identify geopolitical variables that influence the permanence of discursive region-building strategies that involve: sustained interaction with coastal states; the generation of sufficient maritime consciousness/awareness; strategic importance, either in geopolitical or in economic terms; and acceptance of the proposing state's claim to a leadership role backed by power projection capabilities. These concepts are explored in the contexts of the South Atlantic and Indian Oceans, revealing the limits imposed on influence-building by geopolitical factors.

**Keywords:** maritime security; India; Brazil; Indian Ocean Region; South Atlantic Ocean.

---

<sup>1</sup> Doutor. Capt. (ret.) Indian Navy. New Delhi, India. Email: [pkgghosh\\_in@yahoo.co.uk](mailto:pkgghosh_in@yahoo.co.uk) / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-8556-7676>

<sup>2</sup> Doutor. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro (RJ), Brazil. Email: [kenkel.iri@gmail.com](mailto:kenkel.iri@gmail.com) / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4356-9304>

<sup>3</sup> Doutor Escola Superior de Guerra (ESG), Rio de Janeiro (RJ), Brazil. Email: [daniilmarcondes@gmail.com](mailto:daniilmarcondes@gmail.com) / Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5142-5840>

<sup>4</sup> Research by authors (2) and (3) which led to this publication has received funding through a Pró- Defesa research grant from the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES). The second author has received support from the following sources: Brazilian National Council for Scientific and Technological Development – CNPq (Bolsa de Produtividade Nível 2); Rio de Janeiro State Research Foundation – FAPERJ (Cientista do Nosso Estado); CAPES – Finance Code 001. The third author has received financial support from CNPq under grant 314656/2020-0 and FAPERJ under grant E-26/202.732/2019". The views and opinions expressed in this article are those of the authors and do not necessarily reflect the official policy or position of any institution with which they are affiliated.

## INTRODUCTION

Recent trends in International Relations literature, particularly within international security studies, have been guided by a renewed interest in looking at issues associated with maritime security (BUEGER; EDMUNDS; RYAN, 2019). While there are different ways to approach and advance a maritime security studies agenda, here we focus on its connection with foreign and defense policy analysis. In the specific realm of the so-called emerging powers, attention has been drawn to how countries project their geopolitical aspirations towards their respective maritime spaces.

The development of national maritime strategies, and investment in maritime capacity-building and standards of ocean governance have become an integral part of how these countries negotiate their rise and aim for recognition by other actors, most often in their own regional surroundings (NEL, 2010). Requests for the pursuit of responsible international conduct on the part of these countries<sup>5</sup> include invitations for their participation in multilateral or ad hoc initiatives addressing a diversity of maritime issues such as piracy or environmental catastrophes at sea (VREĚ, 2017). In responding to such requests, these countries have come forward to participate in initiatives that seek to strengthen maritime security, especially as they identify these efforts as having a direct connection to their broader foreign and defense policy interests. For example, at one time China and India cooperated in efforts to counter piracy in the coast of Somalia (GIPPNER, 2016).

The strategies developed by emerging powers encompass activities that could be understood as part of a naval and defense diplomacy portfolio (MIÈRE, 2014). These engagements draw attention to new avenues for understanding the maritime approaches of Brazil and India, and how discussions about the role of these countries contribute to the body of literature on naval and defense diplomacy. While these practices are not the exclusive purview of emerging powers, contributions that address these considerations can potentially shed light on the distinct

---

<sup>5</sup> A discussion on India and international responsibility is available at: NARLIKAR, Amrita. Is India a Responsible Great Power?. *Third World Quarterly*, v. 32, n. 9, p. 1607-1621, 2011. For a discussion on international responsibility in the Brazilian case, see: BRIMMER, Esther D. Is Brazil a 'Responsible Stakeholder' or a Naysayer?. *The Washington Quarterly*, Taylor & Francis, v. 37, n. 3, p. 135-151, 2014.

nature of how emerging powers engage in these initiatives, including their similarities and differences to North-South patterns of defense diplomacy (BARKAWI, 2011).

A number of contributions have emerged in order to understand Brazilian and Indian approaches towards the South Atlantic and the Indian Ocean Region (IOR), often with the participation of scholars based in these regions, providing a detailed analysis capturing each country's specificity, including their innovative approaches, as well as their challenges and limitations<sup>6</sup>. Within the diverse group of emerging powers, Brazil and India provide relevant examples of the growing rearticulation and resignification of maritime strategies, particularly in a post-Cold War scenario. Attempts to develop a comprehensive academic understanding of these strategies are often informed by the dominant theoretical approaches of different International Relations schools located in both countries.<sup>7</sup> The specificities associated with the ways in which IR has developed in each national context are also presented in this analysis, reflecting varying degrees of how issues associated with interest-based or ideas-based readings have influenced theoretical understandings.

While there is a clear emphasis on the specificities and nuances of the ways in which each country engages with its respective maritime spaces, this does not preclude attempts to draw comparative lessons between the two engagements. The emphasis on developing capabilities to project power in maritime spaces is one of the similarities that emerge from the discussion presented in the next sections. Each country's scientific and technological trajectory reflects the pace by which these capabilities are incorporated into its respective navy, as well as the different policy choices made by decision makers.

Another important element to consider is how existing initiatives relate to previous efforts, dating from the Cold War period or the early

---

<sup>6</sup> For a discussion on the South Atlantic space, see: DUARTE, Érico; BARROS, Manuel Correia de (ed.). *Maritime Security Challenges in the South Atlantic*. Cham: Springer, 2018 and DUARTE, Érico; BARROS, Manuel Correia de (ed.). *Navies and Maritime Policies in the South Atlantic*. Cham: Springer, 2019. For a discussion on the Indian case, see: PATEL, Bimal N.; MALIK, Aruna Kumar; NUNES, William. *Indian Ocean and Maritime Security: Competition, Cooperation and Threat*. New York: Routledge, 2016.

<sup>7</sup> The development of the IR discipline in India is discussed in: BEHERA, Navnita Chadha. *Re-imagining IR in India*. In: ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry (ed.). *Non-Western International Relations Theory*, Abingdon: Routledge, 2010, p. 92-116. For the development of the discipline in Brazil, see: HERZ, Mônica. *O crescimento da área de Relações Internacionais no Brasil*. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 7-40, January/June 2002.

1990s. Initiatives developed in the past, such as the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS), presented to the United Nations General Assembly in 1986, and the Indian Ocean Rim Association (IORA), created in 1995, have gained new relevance in light of the pursuit of new international status and recognition. For example, the Indian Navy created the Indian Ocean Naval Symposium in 2008. In the case of Brazil, after several unsuccessful attempts to organize a ministerial-level ZOPACAS summit since 2015, the Brazilian Navy took the lead from the Brazilian Foreign Ministry and organized an online ZOPACAS workshop with a specific focus on maritime security and economic development in October 2020. While giving new strength to previously existing initiatives is important, the two countries have further invested in updating their maritime strategies by launching policy documents such as the Brazilian Navy's 2040 Strategic Plan —launched in September 2020 —and the Indian Navy's 2015 Maritime Security Strategy, or by acquiring strategic capability, such as nuclear-powered submarines and aircraft carriers.

The diversity and multiplicity of actors in each maritime space (22 countries in the IORA and 24 countries in ZOPACAS) create both challenges and opportunities for India and Brazil. The South Atlantic and the Indian Ocean encompass countries with significant differences related to maritime capabilities, specialized knowledge of maritime legislation, and approaches towards maritime governance. In addition, extra-regional powers have established permanent or semi-permanent presences in these spaces (such as the United Kingdom's military bases in both the South Atlantic and in the Indian Ocean). While the role of extra-regional powers has been historically associated with disputes during the Cold War, these dynamics have gained new momentum in the current geopolitical scenario. This has taken place in large part due to the growing competition between the United States and China, and the launch of initiatives such as the Belt and Road Initiative (BRI), including its maritime component known as the 21st century MRI), which brought new significance to certain maritime spaces and routes.

“Extra-regional actors” have developed new understandings about maritime spaces, often based on their newly found geopolitical significance, such as China's emerging approach towards the South Atlantic Ocean (MARTINSON, 2019). In the specific context of the Indian and South Atlantic Oceans, these approaches by “extra-regional actors” will have to be addressed by Brazil and India, either by accommodation,

rejection and/or the launch of counter narratives. This is particularly true in the sense that geopolitical understandings of each maritime space are influenced by national perceptions of the seriousness of existing threats emerging from maritime spaces. For example, the decline in the occurrence of maritime piracy in the Gulf of Aden and the growth in the number of cases in the Gulf of Guinea.<sup>8</sup>

As will become clear from the analysis presented here, the investment in the institutionalization of maritime governance is an important component of the organization of maritime spaces. Such efforts are often related to each country's foreign and defense policy approaches, with different degrees of inclination towards the promotion of institutionalization. For example, while Brazil sought UN support for the creation of ZOPACAS in 1986, the initiative was never provided with a permanent secretariat, and summit meetings faced discontinuity, with a particularly significant gap between 1998 and 2007 (ABDENUR; MATTHEIS; SEABRA, 2016; GHOSH, 2015). At the same time, the lack of institutionalization provided Brazilian government actors with flexibility in their approach towards maritime security in the South Atlantic space.

While there are distinctive elements in Brazil and India's political and diplomatic trajectories, as well as in their engagement towards their respective maritime spaces, these differences should not be interpreted as preventing the emergence of cooperative efforts between the two countries. The India, Brazil, and South Africa maritime exercise (IBSAMAR) has provided a unique space for the socialization of Brazilian, Indian and South African naval officers and demonstrated remarkable continuity since its initial edition in 2008, in spite of significant logistical challenges. In addition, in recent years, Brazilian and Indian officers shared experiences in addressing the exchange of information between maritime surveillance centers. There is also a potential for collaboration in multilateral settings. India has recently headed a United Nations Security Council discussion on maritime security during its presidency of the Council in August 2021 and, starting January 2022, Brazil will serve as a non-permanent member in the Council, which could lead to a continuation of the discussions.

One point to be mentioned here refers to the understanding of how Brazil and India are required to adapt to a range of security issues arising

---

<sup>8</sup> "The Gulf of Guinea is now the world's worst piracy hotspot. The Economist, Lagos, June 29, 2019. Available at: <<https://www.economist.com/international/2019/06/29/the-gulf-of-guinea-is-now-the-worlds-worst-piracy-hotspot>>. Accessed 29 April 2021.

not only from insecurity in maritime spaces but also from land-based challenges, deriving from situations of state fragility, border disputes and foreign intervention in their neighborhoods. This will require a complementary approach, as potential and existing challenges emerging from both land and ocean-based settings will have to be addressed by decision makers, leading to a discussion about the definition and allocation of defense priorities.

## **BRAZIL IN THE SOUTH ATLANTIC REGION**

Historically the South Atlantic Ocean has fallen more naturally into two landbound ambits on either continent, rather than being considered an organic region in its own right. In maritime terms, the region's players have extremely limited naval capabilities, save for three green-water navies in Brazil, Argentina and South Africa. Long considered peripheral to global security concerns, the region's importance has risen of late due to the discovery of hydrocarbon deposits off the coasts of Brazil and the Falkland Islands.

These oil deposits led Brazil to rediscover maritime aspects of its security policy. The ensuing policy is largely based on diplomacy and the construction of a common regional South Atlantic security identity, built on Brazilian leadership and the minimization of the influence of "extra-regional actors" such as the US (United States) and UK (United Kingdom).

One vehicle for advancing this goal was the attempted revitalization of the ZOPACAS in 2007 (GUIMARÃES, 2014). Brazil also applied for the extension of its territorial waters to the full continental shelf, allowing access to significantly larger oil reserves. This area was given the moniker "Blue Amazon" in allusion to the importance of its terrestrial counterpart in land-based strategy (SILVA, 2013). Furthermore, Brazil worked within the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) to foster relations with African coastal states. Efforts included cooperation on hydrographic research and fisheries management (ABDENUR; MARCONDES, 2014, p. 15). In addition, there has been a series of bilateral agreements with African states, the most extensive of which involved inter alia the training and creation of the Namibian Marine Corps by its Brazilian counterpart (SEABRA, 2016a, 2016b). Other

partners include São Tomé and Príncipe, Senegal, Cameroon, Cape Verde and Guinea-Bissau (ABDENUR; MARCONDES, 2013).<sup>9</sup>

Brazil's renewed interest in the South Atlantic was reflected in defense policy documents drafted shortly after the discovery of the pre-salt reserves, such as the 2008 National Defense Strategy and the 2012 White Paper on Defense (the most recent publicly available document) (BRAZIL, 2008; BRAZIL, 2012). In the analysis of one research team,

The former accords a new level of strategic priority to the South Atlantic, linking the richness of natural resources within Brazil's maritime territory to the possibility of armed conflict in the South Atlantic. The latter lays out the steps for securitising the South Atlantic through a mix of unilateral moves with international cooperation, not only with other South American countries, but also with states along the western coast of Africa. The White Paper notes not only the presence of natural resources such as oil, gas and fisheries within Brazil's maritime territory, but also the centrality of the ocean to the country's commercial interests and to global trade in general. These documents argue the need to safeguard Brazilian sovereignty in the South Atlantic, identifying maritime resources as being vital to national interests and covetous foreign states as potential enemies (ABDENUR; MARCONDES, 2013, p. 2).

The same analysts identify a three-pronged strategy for the South Atlantic that ensued. The first is a bolstering of military investment in maritime presence and technological development. A key component is a new maritime radar system, the "Blue Amazon Management System" (SisGAAz), which is now on hold for budgetary reasons (DUARTE, 2015, p. 105). The second leg of the strategy is the claim to the continental shelf and the revival of regional diplomatic initiatives (ABDENUR; MARCONDES, 2013). The third element, aligned at the time to the global aspirations of Workers' Party foreign policy, was the expansion of both defense and development cooperation with African states. These strategies are designed materially to back the country's discursive region-building strategy with

---

<sup>9</sup> See also: BBC News Brasil. Contra pirataria, Brasil expande ação naval na África. BBC News Brasil, Brasília e São Paulo, May 15. 2013. Available at: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130513\\_pirataria\\_africa\\_brasil\\_jf\\_1k](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130513_pirataria_africa_brasil_jf_1k)>. Accessed 29 April 2021.

the material means necessary to make it happen in practice; they have also led to a tentative awakening to maritime potential in Brazilian strategic thinking (MATTOS; MATOS; KENKEL, 2017; MEDEIROS; MOREIRA, 2017). However, as shown in the analysis below, in the absence of consistent funding and political commitment and institutional stability, albeit normatively attractive, discourse alone did not suffice to bring about significant change to geopolitical realities.

## SUSTAINED INTERACTION AND MARITIME CAPABILITIES

The South Atlantic region possesses relatively limited strategic and economic interaction between its coastline states. In economic terms, while these states depend on ocean routes for the vast majority of their international trade, their economic relations are largely not conducted with other states in this ambit: Brazil's trade with all African partners halved from an already limited USD 28 billion in 2013 to 14 billion in 2018.<sup>10</sup>

Similarly, in the military sphere, dense interaction is exclusively limited to ambits composed of states on one side of the Atlantic only. On the South American side, there are only three states with coastlines and navies: Brazil, Argentina, and Uruguay. While these states possess the operational wherewithal to patrol their territorial waters — although each face struggles in maintaining the investment levels required for full operational capacity — none is capable of projecting power across the entire Ocean or even of providing seamless and constant SAR coverage (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2020).

Among the African states, South Africa possesses by far the largest and most historically active Navy; however, its attention has now shifted heavily towards its presence in the Indian Ocean, particularly the Mozambique Channel. Indeed, only one frigate (of the country's four) was still dedicated to the Atlantic in 2013 and all bases on the Atlantic save for one—responsible for both oceans—have been closed (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2020, p. 501).

---

<sup>10</sup> See COMÉRCIO entre o Brasil e a África se distancia dos anos dourados e retorna ao patamar de 2004. Comex do Brasil, Brasília, June 27. 2018. Available at: <<https://www.comexdobrasil.com/comercio-entre-o-brasil-e-a-africa-se-distancia-dos-anos-dourados-e-retorna-ao-patamar-de-2004>>. Accessed 29 April 2021.

Almost all states on the African side of the South Atlantic possess at best coastal control capacity (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2020). In addition to following a predominantly territorially-based conception in their security policy, where these states do prioritize a naval presence it is often with assistance received from extraterritorial powers such as the European Union and the US.<sup>11</sup> No other African coastal states currently possess the capacity for a continued presence beyond their coastal waters, nor do they—in policy documents—consider the Ocean as a whole to constitute a significant policy concern. This lack of naval capabilities contributes to limited joint naval activity in the region, with the bulk of this type of interaction occurring between South American states and the US Navy.<sup>12</sup>

## STRATEGIC IMPORTANCE

Although the economic importance of the South Atlantic has increased with the discovery of oil and gas reserves in Brazilian and Falklands/Malvinas waters, the region remains—compared to the Indian Ocean at least — an area of low threat, limited capacity and peripheral global attention. Beyond its role as a transit space for economic goods — where the Cape route continues to garner some security attention—the area has not received priority particularly given the rise of contentious relations elsewhere (MATTOS; MATOS; KENKEL, 2015, 2017).

The region's main dispute is between Argentina and the UK over the Falklands/Malvinas, including the demarcation of territorial waters and hydrocarbon deposits. Additionally, there are few common maritime security threats to bind South Atlantic states together. Piracy is a consistent presence in the Gulf of Guinea, and though it has generated some international cooperation (DUARTE, 2016; ESPACH, 2019, p. 137), its effects do not radiate beyond immediate neighbors.

---

<sup>11</sup> Examples here are the US Navy's African Coastal and Border Security Program and the EU-funded initiatives in the Gulf of Guinea and for continent-wide maritime security architecture.

<sup>12</sup> See Medeiros and Moreira (2017) for South American regional initiatives; on US Navy joint exercises in the region, see ESPACH, Ralph. Reflections on the Ends, Ways, and Means of Maritime Security Cooperation in the South Atlantic. In: DUARTE, Érico; BARROS, Manuel Correia de (ed.). *Maritime Security Challenges in the South Atlantic*. Cham: Springer, 2018, p. 129-154.

The economic opportunity connected to oil discoveries is a key policy driver for Brazil; some estimates place the pre-salt reserves at 60 billion barrels of oil (PETERSOHN, 2019), which would propel the country into the world's top ten producers. Both Brazil and South Africa have awakened to the economic opportunities afforded by the 'blue economy' beyond oil, albeit to differing degrees (DUARTE, 2015; DUARTE; KENKEL, 2019). The desire to control and deny access to these reserves is the fundamental driver for both the country's discursive strategies and its moves to back these latter up with increased naval capabilities.

## ACCEPTANCE AND FEASIBILITY OF BRAZILIAN LEADERSHIP CLAIM

Brazil's strategy for maritime influence converges both inclusionary and exclusionary logics and depends more on diplomatic discourse than on operational realities (ABDENUR; MATTHEIS; SEABRA, 2016, p. 1112-1113). It seeks to mobilize smaller littoral states under inclusive Brazilian leadership under the banner of a perceived threat from what are termed extra regional powers, such as the US (with the reactivation of the Fourth Fleet) and UK and its Falklands presence (MATOS; MATOS; KENKEL, 2015). This led to strategic investments by the Brazilian Navy in major new platforms including four frigates from Germany beginning in 2024<sup>13</sup>—and primarily the prestige-driven effort to produce a locally-built nuclear-driven submarine based on French assistance. Currently the country possesses a green-water navy with eight frigates and several corvettes, which provide a partial deterrent capacity for the offshore oil fields but fall short of denial capabilities.

Interest in the South Atlantic, present in civilian policy since at least the first years of democracy in the mid-1980s and long a centerpiece of Brazilian seaborne military efforts, was further bolstered by the foreign policy initiatives of Lula da Silva's Workers' Party, which sought to forge an identity for the country as a global power from the Global South, predicated on strong ties with other postcolonial states, particularly on the African continent<sup>14</sup>. The result was a blossoming of economic and strategic

---

<sup>13</sup> See GERMANY'S Thyssen and Embraer to build four frigates for the Brazilian Navy. MercoPress, Montevideo, March 9. 2020. Available at: <<https://en.mercopress.com/2020/03/09/germany-s-thyssen-and-embraer-to-build-four-frigates-for-the-brazilian-navy>>. Accessed 29 April 2021.

<sup>14</sup> On Brazil's quest to rise to global players and the role of security issues and the African

ties with African littoral states (SEABRA, 2016a), couched in a foreign policy platform that emphasized South-South Cooperation and the implied drive to supplant Western states as major strategic partners for African states (KENKEL, 2013; SARAIVA, 2010). African states have in general been receptive to Brazilian discourses of alternative leadership, but have often returned to aligning with strategic and development partners capable of offering financial incentives for cooperation, such as China. In this sense, while there is considerable soft-power potential for Brazil to take on a leadership role in consolidating a South Atlantic region, at present these efforts are not backed with the military and financial wherewithal needed to ensure lasting success.

## INDIA AND THE INDIAN OCEAN REGION

The recent hype and acknowledgement of the concept of the ‘Indo-Pacific’, as a mainstream strategic construct, has led to extensive debate and discussions worldwide. Such a construct manages to evoke divergent responses depending upon the strategic outlook of the responder.

This geographically amorphous concept has been wholeheartedly accepted and espoused by the political dispensation in India. It was reiterated by the Indian Prime Minister Narendra Modi during his speech at the Shangri-La Dialogue<sup>15</sup>, wherein he articulated his vision of a constructive relationship with the entire region. He emphasized India’s

---

continent therein, see KENKEL, Kai Michael. *Brazil’s peacebuilding in Africa and Haiti*. Journal of International Peacekeeping, Brill Academic Publishers, v. 17, n. 3-4, p. 272-292, 2013; and the contributions in KENKEL, Kai Michael; CUNLIFFE, Philip (ed.). *Brazil as a Rising Power: Intervention Norms and the Contestation of Global Order*. London: Routledge, 2016. On the how the South Atlantic and its function in the country’s new Africa strategy came together in comprehensive fashion, see DAUVERGNE, Peter; FARIAS, Déborah BL. “The Rise of Brazil as a Global Development Power”. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 5, p. 903-917, 2012; STOLTE, Christina, *Brazil’s Africa strategy: role conception and the drive for international status*, London: Palgrave, 2015; SARAIVA, José Flávio Sombra. *The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy*. *Revista Brasileira de Política Internacional [Brazilian International Politics Review]*, Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília (Center for Global Studies of the University of Brasília), v. 53, n. spe, p. 169-182, 2010.

<sup>15</sup> SLD as, it is also known, is an inter-governmental security forum held annually by the think tank, International Institute for Strategic Studies (IISS) which is attended by Defense Ministers, permanent heads of ministries and military chiefs of 28 Asia-Pacific states. In June 2018 Prime Minister Modi delivered the keynote address at this forum. See INDIA. Ministry of External Affairs Website. Prime Minister’s Keynote Address at Shangri-La Dialogue. June 1. 2018. Available at: <<https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/29943/Prime+Ministers+Keynote+Address+at+Shangri+La+Dialogue+June+01+2018>>. Accessed: December 2. 2018.

promotion of 'a democratic and rules-based international order' that placed the responsibility on 'both existing and rising powers', adding that the region should not return 'to the age of great power rivalry'.

In this regional power play within the Indian Ocean Region (IOR), India has emerged as one of the primary contenders with China close by at its heels. Other littorals like Australia, Indonesia and South Africa are also important nodal powers that wield considerable influence in the area.

The entire IOR has often been considered to be India's strategic backyard and the current focus is obviously on enhancing its influence while 'taking along' less capable littorals by assisting them in capacity building. This contextualizes New Delhi's declaration of playing the role of a 'net security provider' for the entire IOR, and it simultaneously highlights the cooperative approaches in the region.

Thus, there exists a renewed focus on creating close relationships with the coastal states in the neighboring areas to create a common multilateral forum. This was particularly evidenced during the March 2015 visit of the Indian PM Narendra Modi to three island nations of Sri Lanka, Seychelles, and Mauritius, and in November 2018 to attend the signing in and oath taking ceremony of President Mohamed Solih, in the Maldives. Additionally, India has provided assistance during times of natural calamities, and it has enacted vaccine diplomacy by providing free/subsidized covid vaccines to all friendly neighboring countries during the ongoing pandemic. The country also hosted a series of NSA and also a recent Deputy NSA level talk on maritime security<sup>16</sup> as part of a charm offensive focused at reducing the grip of the purported 'string of pearls' – the encirclement strategy of the Chinese to strategically encircle India.

The aim of this new initiative is to build a multilateral maritime security arrangement with the littoral states commencing with the nearby Sri Lanka, Seychelles, Mauritius, and Maldives. 'We call this Indian Ocean outreach as 'SAGAR''<sup>17</sup> Prime Minister Modi said in Mauritius during

---

<sup>16</sup> A series of NSA level talks on issues of maritime security have been held with friendly island countries. The Fourth such meeting was held between Sri Lanka and Maldives (Seychelles and Mauritius were present virtually at the level of senior officials) in November 2020. During this – a Secretariat was established in Colombo in March 2021. More importantly it also led to the Colombo Security Conclave (CSC) Deputy-NSA meeting in Aug 2021. A trilateral Naval exercise under the aegis of the CSC was held on 27-28 Nov 2021 towards reinforcing the 'Pillars of Maritime Security' as outlined in the CSC meet. India Sri Lanka and Mauritius participated in this exercise. Also see TNN, 'India conducts drill with Lanka, Maldives on maritime security', Times of India, print edition 29 Nov 2021

<sup>17</sup> Prime Minister Modi's speech delivered on 12 March 2015 on the occasion of commissioning Mauritius National Coast Guard Ship Barracuda

his visit 'we seek a future for Indian Ocean that lives up to the name of SAGAR- Security and Growth for All in the Region.'

India's rising trajectory in the entire region and worldwide has heralded the realization amongst the normally 'sea blind' Indian bureaucracy in New Delhi that the Mahanian concept of Sea Power is an indispensable part of enhancing national power and its international status. Thus, newfound accents on military diplomacy in general and naval diplomacy in particular, have led to the emergence of the Indian Navy (IN) as an important tool for implementation of Indian foreign policy objectives. Having emerged from its Cold War isolationistic profile, the IN has displayed remarkable flexibility and has easily adopted a far more cooperative approach in consonance with the changing geopolitics of the region. It is with this outlook that the Navy perceives itself to be a 'security provider' and guarantor in the Indian Ocean Region (IOR).

While these efforts relate to the ongoing competition with China, attempts to increase naval capability date back to the late 90s. Accordingly, "The Maritime Dimension-A Naval Vision", issued in 1998, set the mission for IN as a force capable of operating in high seas and away from coastal waters. Subsequently, in April 2004, a formal unclassified Indian Maritime Doctrine (INBR8) of 148 pages publicly proclaimed the strategic vision of all Indian maritime assets (including the Indian Navy), which constituted the components of the Maritime Power of the State. Even though it identified the missions, roles, and methodology for the employment of maritime forces, but most of the concepts discussed in it were templates from the western understanding of their definitional approach (mainly the US and British Royal Navy ones). Subsequently, a more tropicalized and Indianized version of the vision came through in the next Vision Statement published as the unclassified Indian Maritime Doctrine (INBR8) 2009. This unclassified document covered the various naval concepts to suit Indian conditions and was well received.

With the growing area of influence of the Navy, the vision was altered to accommodate subsequent changes in numerous documents. Subsequently, these changes were aptly expressed by the Indian Prime Minister Dr. Manmohan Singh who stated that, 'our strategic footprint covers...to the far reaches of the Indian Ocean. Awareness of this reality should inform and animate our strategic thinking and defense planning.' Currently India considers enlarging its 'maritime footprints' beyond the

Indian Ocean into the realms of the Pacific Ocean under the Indo Pacific architecture.

Recently, the unclassified strategic publication “Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy” (2015) NSP 1.2 is in many ways a path breaking document, which also contains the culmination of earlier strategic thought processes. It also builds on the principles enunciated in the earlier Navy’s Vision Statement and Guiding Principles formulated in 2014.

The modified strategy increased its focus ‘...in undertaking cooperation and coordination between various navies, to counter common threats at seas’ (INDIA, 2015, p. 4-5). Thus, one of the aims of the recently articulated maritime strategy has been to shape a favorable and positive maritime environment for enhancing net security in India’s areas of maritime interest by building up engagements with maritime forces of friendly nations in multiple levels (INDIA, 2015, p. 10-11).

## **SUSTAINED INTERACTION AND MARITIME CAPABILITIES**

Despite this common link affecting all the Indian Ocean littorals, a unified approach towards overcoming these numerous challenges have not received the due importance that they deserve. A cursory analysis reveals that the rationale for a lack of unified approach lies in the considerable dissimilarities between maritime capabilities of the coastal states. On one hand, there is India with its large and capable blue water navy while on the other hand there are small island nations with minimal naval/maritime forces harboring incongruent national interest and priorities.

Thus, the difference in approaches towards maritime governance and the inability to dovetail it with national objectives makes seamless cooperation and coordination difficult to achieve. It is obvious that maritime issues that are of importance to one State need not necessarily hold the same significance and precedence or priority for others – thus bringing into focus the differing ‘Hierarchy of Relevance’ for each littoral.

## **STRATEGIC IMPORTANCE**

The Indian Ocean is an important oceanic space, which has increased its importance in light of the transition of the center of global economic and political dynamism from the North Atlantic to the Asia-

Pacific region. This movement fulfils the words incorrectly attributed to A.T. Mahan: 'Whoever controls the Indian Ocean will dominate Asia, the destiny of the world would be decided on its waters'- which rings true in the current geopolitical scenario (SCOTT, 2006, pp. 98, fn 7 pp. 120-121).

With enhanced accent on globalization and sea borne trade, the density of maritime commerce passing through the regional SLOCs (Sea Lines of Communication) has increased exponentially. Consequently, this trade increase has also witnessed an enhanced level of traditional and non-traditional threats in the area.

Given the ever-increasing dependence of most of the coastal states on sea borne trade, the level of shipping traffic has increased over the years, and currently nearly 100,000 ships transit the vast ocean annually - through all important SLOCs. The criticality of these SLOCs is evident from the fact that oil tankers and LNG carriers carry oil and gas from the resource heartland of the Persian Gulf to the demand periphery that stretches from India to NE Asia. Any interdiction of these primary lifelines can have grave consequences for the energy dependent countries. In addition to energy, dry/bulk cargo, commodities, mineral ores, and containers are carried through these sea routes which enhance the criticality of the SLOCs.

With the IOR encompassing nine of the world's most important choke points and narrow passages, the vulnerability of these SLOCs is increased and hence security against emergent traditional and non-traditional threats assume primacy in the region.

The growing strategic importance of the region has prompted scholars to analyze the ensuing dynamic interplay of powers between littoral states and 'out of area' participants like China, the resultant of which would ensure the evolution of a new maritime order in the region. Due to this, the Indian Ocean Region has witnessed a subterraneous jostle for power and strategic leveraging capability resulting in an unequalled complexity and fluidity in the hierarchal equations.

It is noteworthy that this jostle for power has become accentuated over time, especially with the perceived erosion of strategic influence and 'imperial overstretch' of US forces in the region resulting in shifts and realignment in the power equations. Thus, in geo-strategic terms, there is growing participation of other major power players in the field, seeking primacy along with that of the US.

## ACCEPTANCE AND FEASIBILITY OF INDIAN LEADERSHIP CLAIM

While the Indo Pacific construct is often perceived to be anti-Chinese in its orientation, especially in its Quad (Quadrilateral Security Dialogue – QSD) format, it is ironic that the Indo Pacific concept has found acceptance by some Chinese scholars themselves. At the same time, the Quad grouping comprising of India, US, Japan, and Australia has been partially constrained in its ability to move into the highest political realm, languishing in the circle of senior official/ministerial meetings, till recently when the first Quad summit meeting was held in September 2021. Seen as a non-military grouping – mainly at India’s firm insistence – it is still trying to find ways and means of enhancing its relevance and efficacy in the entire region. This has also led to the formation of the trilateral security alliance called AUKUS comprising of Australia UK and the United States on 15 September 2021 and is expected to be a game changing factor in the region.

For India, the ‘Indo’ in the Indo Pacific construct signifies the Indian Ocean which is of primary importance to the country, even though it has growing strategic stakes in the adjoining Pacific Ocean. For US, the current promoters of the concept, the Indo Pacific idea provides for a sense of continuum from the Pacific to the Indian Ocean, interlinking their prominence in both regions. A somewhat similar strategic logic holds true for the Chinese, whose reach extends to both oceanic regions.

Under the circumstances, India’s hard power reach beyond the Indian Ocean is more aspirational than reality. Hence, New Delhi often stays focused on the Indian Ocean maritime system, rather than envelope the entire Indo Pacific area.<sup>18</sup> India expects that the Indian Navy will operate freely in the IOR to safeguard its ‘diplomatic, security and economic interests.’<sup>19</sup> In addition, it is also committed to assisting friendly countries in maritime capacity building while at the same time ensuring that these navies develop a degree of interoperability with each other and in tandem with other friendly navies.

---

<sup>18</sup> For a detailed perspective see KUMAR, Yogendra; GHOSH, Probal Kumar. The “Indo” in the “Indo-Pacific” – An Indian Perspective. *Naval War College Review*, U.S. Naval War College, v. 73, n. 2, Article 7, Spring 2020.

<sup>19</sup> THE Strategic Vision of Indian Navy. *PakTribune*, Rawalpindi, May 24, 2010. Available at: <<http://old.paktribune.com/articles/The-Strategic-Vision-of-Indian-Navy-227781.html>>. Accessed: April 30, 2021.

While this form the essence of the current thrust areas, there is a renewed effort to enhance strategic reach through bilateral agreements with coastal states for the usage of port facilities for warship turnarounds. Modest efforts in creating virtual or real forward bases are currently in a nascent format and should develop in the near future. This would provide the Indian Navy (IN) with the desired sustainability in distant seas and into the farthest reaches of the Indian Ocean, reinforcing its IOR's aspirational role.

An analysis of the engagement patterns of the IN reveals that its collaboration with foreign navies on a bilateral/multilateral basis assumes distinctive patterns. For example, the Indian Navy engages with US Navy - the predominant naval force in the region, by following an equity principle. This is especially true when viewed from the Indian side. Seen as a symbiotic relationship, the Indian side seeks parity and desires that the US Navy (USN) treats the IN on equal terms. Meanwhile the perception from the US side revolves around helping an emergent India to build its naval capacity, professionalism and develop an enhanced degree of interoperability especially while operating in the Indo Pacific region. It also seeks to use the hedging strategy against the rise of Chinese power by fostering India's growth and its Navy to withstand the rising challenge posed by the Peoples Liberation Army (Navy).

The growing relationship between the IN and the USN has led to an incorporation of diverse aspects. At the inter-operability front, it has led to the complex Malabar exercises to evolve from a bilateral to a Quad and a multilateral format.<sup>20</sup> It has also led to numerous purchases of high-tech weapons platforms from the US, and it has importantly led to the promulgation of a joint vision statement for the entire region.<sup>21</sup>

India's engagement with friendly middle powers like Japan and Australia on the other hand are held purely on a reciprocal and equitable

---

<sup>20</sup> The Malabar Exercises which commenced as a bilateral exercise between the USN and IN in 1992 has steadily enlarged to include the Japanese MSDF and the Australian RAN. This has led to a media hype stating that in its current format Malabar represents the military interface of the Quad. However, templating the Malabar exercise as a Quad engagement has been more of a media speculation as the Indian Government has clearly and categorically denied this amalgamation and has tried to differentiate between the two.

<sup>21</sup> INDIA. Ministry of External Affairs Website. Joint Statement: Vision and Principles for India-U.S. Comprehensive Global Strategic Partnership. February 25, 2020. Available at: <[https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/32421/Joint\\_Statement\\_Vision\\_and\\_Principles\\_for\\_IndiaUS\\_Comprehensive\\_Global\\_Strategic\\_Partnership](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/32421/Joint_Statement_Vision_and_Principles_for_IndiaUS_Comprehensive_Global_Strategic_Partnership)>. Accessed 29 April 2021.

basis, in order to build interoperability and engage constructively on maritime issues of common interest. A subsidiary aim is to seek high technology weaponry and platforms from countries like Japan and subsequently license and manufacture them (partially or wholly) in India, thus supplanting the national effort of 'Make in India' or 'Atmanirbhar Abhiyan'.

Lastly, its naval interaction with the close island neighbors, and other friendly littorals such as Bangladesh and Vietnam follow a similar disenable pattern. It aims at assisting these countries with their maritime capacity building, while simultaneously fostering an enhanced degree of jointness and interoperability through joint exercises and training programs. In addition, there is a desire to establish/undertake bilateral agreements that guarantee the usage of ports in these countries by the IN as virtual/ temporary forward bases to be used when required as opposed to having a permanent forward base.

Admittedly, the degree of assistance offered by the IN differs according to the capacity of the receiving state, but the overall aim is to include all these states into a comprehensive security arrangement or grid resulting into a mutually beneficial symbiotic relationship.<sup>22</sup> Maritime security multilateralism reiterates the role of India as a regional 'net security provider', as well as partially diminishes the growing Chinese influence in the region.

The Chinese have been operating in the Indian Ocean as part of anti-piracy patrols, since late 2008 under the concept of Military Operations Other Than War (MOOTW), and have displayed both reach and sustenance capability.<sup>23</sup> This factor was enhanced with the development of Djibouti as a forward (logistical) base. Thus, New Delhi is keen to restrict its influence as far as possible, more so due to the growth of the 21st Century Maritime Silk Road and the BRI initiatives which apart from being economic in nature have security implications.

---

<sup>22</sup> For details of such engagements see GHOSH, Probal Kumar. *Maritime Security Trilateralism: India, Sri Lanka and Maldives*. Strategic Analysis, Routledge, v. 38, n. 3, p. 283-288, May 14, 2014, and GHOSH, Probal Kumar. "Indian Ocean Outreach" *Extraordinary and Plenipotentiary*. *Diplomatist*, v. 3, n. 4, p. 24-26, April. 2015.

<sup>23</sup> Surprisingly the Chinese anti-piracy patrol Task Force has been collaborating with the other such patrols of India, Japan and South Korea. See GHOSH, Probal Kumar. *Chinese Nuclear Subs in the Indian Ocean*. *The Diplomat*, Washington, D.C., April 12, 2015. Available at: <<https://thediplomat.com/2015/04/chinese-nuclear-subs-in-the-indian-ocean/>>. Accessed 29 April 2021.

Besides the aforementioned, as part of its multilateral efforts to establish its primacy in the IOR, India created the pan IOR maritime initiative IONS (Indian Ocean Naval Symposium) in 2008 – which sought to establish a common maritime platform for the IOR littorals. This forum has subsequently grown in size and influence over the years.

India established the Fusion Centre Indian Ocean Region (IFC-IOR) in 2018 for supporting the MDA needs of the region. Additionally, New Delhi's hosting the Indian Ocean Dialogue (IOD) in 2013 and every alternate year from 2019 and the Indian Ocean Defense Minister's dialogue in 2021 are all aimed at boosting the SAGAR initiative and consequently enhancing its influence as a major maritime nation in the region.

## CONCLUSION

From the above analysis, it becomes clear that the two influential and rising maritime nations operating in different parts of the globe have developed diverse strategies for influence building in their areas of strategic interest primarily due to the constraints of their respective geopolitical realities.

First, the geostrategic environments in which these countries operate are vastly different. The strategic importance of the South Atlantic differs considerably from that of the Indian Ocean region. The latter is perceived as the strategic center of gravity of its part of the world, hosting important SLOCs and energy transfer lines from the resource heartland in Western Asia to the demand heartland eastwards. The disruption/interdiction of these lifelines could well develop into an existential threat for the energy deficient countries in the region. Comparatively, the geostrategic importance and criticality of Southern Atlantic is much lesser.

Secondly, there is the difference in maritime capacity and potential of the respective naval forces. India possesses a Navy that is nearly blue-water in its orientation and capacity, which contrasts with its often resource-constrained Brazilian counterpart, though both of these maritime forces wield considerable influence in their respective areas of operation.

As a corollary to the above, the ability to project both soft and hard power in its area of influence is vastly different. At the multilateral level, both countries have projected initiatives with the intention of getting all the respective littorals on a common maritime platform. While India

initiated the fairly successful IONS in 2008, Brazil has supported the ZOPACAS with mixed results. However, at the bilateral level, the Indian ability to undertake immediate responses to natural calamities, vaccine diplomacy<sup>24</sup>, and capacity-building in general are at variance with more modest Brazilian efforts.

It cannot be denied that considerable power dynamics underpin both oceanic spaces, respectively arising from contestation of regional primacy. While in the case of the Indian Ocean, India--with the tacit support of the US, its Western allies, and other coastal states like Australia and South Africa--has emerged as a primary regional maritime power, in the case of Brazil's role in the South Atlantic, the situation is nuanced. Brazil faces contestation of its regional leadership within South America and is not backed by either the US or the UK, which have sought to draw down their influence in the region. The lack of hard power maritime capability and inventorial assets add to the degree of disadvantage for the Brazilian aspirations. On the other hand, India too faces opposition from the growing influence of the Chinese Navy, which is disadvantaged as it is a dislocated power, with lengthy supply lines from Chinese ports and vulnerable ones from Djibouti. Recent competition between the US and China in Latin America and the Caribbean could lead to an increase in maritime competition in the South Atlantic space, which will impact Brazilian interests.

Finally, the essence of gaining strategic influence lies in the level of maritime consciousness prevalent amongst the political elite and to a lesser extent amongst the local population. While in the case of Brazil, the chances are undoubtedly low, in the case of India the chances are higher especially within the current dispensation of the Modi government that realizes the importance of gaining maritime power as a means of enhancing international status.

Thus, we see that while the objective of gaining influence is essentially congruent in the vastly different oceanic spaces, their approaches differ vastly as both Brazil and India face reality constraints on discursive region building.

---

<sup>24</sup> India which makes the basic ingredient for about 60% of world vaccines has been active in donating as well as selling Covid during the pandemic. Accordingly, it has donated many of the littoral's vaccine doses for e.g Maldives and, Mauritius have both received one hundred thousand doses as aid, Sri Lanka has/will be received five hundred thousand while Seychelles has got fifty thousand doses. See INDIA made Covishield part of Pak jab drive under vax alliance: Govt's Vaccine Diplomacy gathers Pace. The Times of India, New Delhi, February 1, 2021. Available at: <<https://epaper.timesgroup.com/Olive/ODN/TimesOfIndia/shared/ShowArticle.aspx?doc=TOIDEL%2F2021%2F02%2F01&entity=Ar00310&sk=55307D0B&mode=text>>. Accessed 29 April 2021.

# QUESTÕES DE SEGURANÇA MARÍTIMA BRASILEIRA E INDIANA: DIFERENÇAS NAS ABORDAGENS DE CONSTRUÇÃO DE INFLUÊNCIA

## RESUMO

---

Potências emergentes frequentemente empregam diversas estratégias para ganharem influência em suas regiões. Este artigo explora e compara os processos de construção de influência regional marítima liderados pelo Brasil e pela Índia. Identificamos variáveis geopolíticas que influenciam na permanência de estratégias discursivas regionais de construção que envolvem: interação sustentada com Estados litorâneos, percebendo consciência/compreensão marítima suficiente; importância estratégica, seja em termos geopolíticos, seja em termos econômicos; e aceitação da reivindicação do Estado proponente para um papel de liderança, apoiado por capacidades de projeção de poder. Esses conceitos são explorados nos contextos do Atlântico Sul e do Oceano Índico, revelando os limites impostos à construção de influência por fatores geopolíticos.

**Palavras-chave:** segurança marítima; Região do Oceano Índico; Oceano Atlântico Sul.

## REFERENCES

ABDENUR, Adriana E.; MARCONDES, Danilo. Brazil in the South Atlantic: growing protagonism and unintended consequences. **NOREF Policy Brief**, May. 2013.

ABDENUR, Adriana E.; MARCONDES, Danilo. Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: the nexus between security and resources. **Occasional Paper**, South African Institute for International Affairs, Johannesburg, n. 161, Nov. 2013.

ABDENUR, Adriana E.; MARCONDES, Danilo. South-South cooperation and democracy in Africa: Brazil's role in Guinea-Bissau. **Africa Review**, Routledge, v. 5, n. 2, p. 104-117, Dec. 2013.

ABDENUR, Adriana E.; MARCONDES, Danilo. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional** [Brazilian International Politics Review], Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília (Center for Global Studies of the University of Brasília), v. 54, n. 1, p. 5-21, 2014.

ABDENUR, Adriana E.; MATTHEIS, Frank; SEABRA, Pedro. An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic. **Cambridge Review of International Affairs**, Routledge, v. 29, n. 3, p. 1112-1131, nov. 2016.

BARKAWI, Tarik. "Defence diplomacy" in North-South Relations. **International Journal**, v. 66, n. 3, p. 597-612, Sept. 2011.

FELLET, João; KAWAGUTI, Luis. Contra pirataria, Brasil expande ação naval na África. **BCC NEWS BRASIL**, Brasília e São Paulo, May 2013. Available at: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130513\\_pirataria\\_africa\\_brasil\\_jf\\_lk](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130513_pirataria_africa_brasil_jf_lk). Accessed: Apr. 2021.

BEHERA, Navnita Chadha. **Re-imagining IR in India**. In: ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry (ed.). *Non-Western International Relations Theory*, Abingdon: Routledge, 2010.

BRAZIL. Ministry of Defence. **Estratégia Nacional de Defesa (Brazil's National Defence Strategy)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2008.

BRAZIL. Ministry of Defence. **Livro Branco de Defesa Nacional (Brazil's Defence White Paper)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012.

BRIMMER, Esther D. Is Brazil a 'Responsible Stakeholder' or a Naysayer?. **The Washington Quarterly**, Taylor & Francis, v. 37, n. 3, p. 135-151, 2014.

BUEGER, Christian; EDMUNDS, Timothy; RYAN, Barry J. Maritime security: the uncharted politics of the global sea. **International Affairs**, Oxford University Press, v. 95, n. 5, p. 971-978, Sept. 2019.

DIB, Ana Cristina. Comércio entre o Brasil e a África se distancia dos anos dourados e retorna ao patamar de 2004. **Comex do Brasil**, Brasília, jun. 2018. Available at: <https://www.comexdobrasil.com/comercio-entre-o-brasil-e-a-africa-se-distancia-dos-anos-dourados-e-retorna-ao-patamar-de-2004/>. Accessed on: 29 abr. 2021.

DAUVERGNE, Peter; FARIAS, Déborah BL. "The Rise of Brazil as a Global Development Power". **Third World Quarterly**, v. 33, n. 5, p. 903-917, 2012

DUARTE, Érico. Brazil, the Blue Economy, and the maritime security of the South Atlantic. **Journal of the Indian Ocean Region**, Routledge, v. 12, n. 1, p. 97-111, 2015.

DUARTE, Érico. Drugs, Piracy and Sovereignty: Brazil, United States and European Union's security perspectives for South Atlantic. **Sicherheit und Frieden (S+F)**, Nomos, v. 34, n. 3, p. 185-190, Mar. 2016.

DUARTE, Érico; BARROS, Manuel Correia de. (ed.). **Maritime Security Challenges in the South Atlantic**. Cham: Springer, 2018.

DUARTE, Érico; BARROS, Manuel Correia de. (ed.). **Navies and Maritime Policies in the South Atlantic**. Cham: Springer, 2019.

DUARTE, Érico; KENKEL, Kai Michael. Contesting Perspectives on South Atlantic Maritime Security Governance: Brazil and South Africa. **South African Journal of International Affairs**, Routledge, v. 26, n. 3, p. 395-412, 2019.

ECONOMIST. The Gulf of Guinea is now the world's worst piracy hotspot. **The Economist**, Lagos, June, 2019. Available at: <https://www.economist.com/international/2019/06/29/the-gulf-of-guinea-is-now-the-worlds-worst-piracy-hotspot>. Accessed on: 29 Apr. 2021.

GHOSH, Probal Kumar. Maritime Security Trilateralism: India, Sri Lanka and Maldives. **Strategic Analysis**, Routledge, v. 38, n. 3, p. 283-288, May 2014.

GHOSH, Probal Kumar. "Indian Ocean Outreach" extraordinary and plenipotentiary. **Diplomatist**, v. 3, n. 4, p. 24-26, Apr. 2015.

GHOSH, Probal Kumar. **A Ticking Time Bomb: piracy in the Gulf of Guinea**. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2015.

GHOSH, Probal Kumar. **Chinese Nuclear Subs in the Indian Ocean**. Washington: the diplomat, 2015. Available at: <https://thediplomat.com/2015/04/chinese-nuclear-subs-in-the-indian-ocean/>. Accessed on: 29 Apr. 2021.

GIPPNER, Olivia. Antipiracy and Unusual Coalitions in the Indian Ocean: China's Changing Role and Confidence Building with India. **Journal of Current Chinese Affairs**, GIGA Institute for Asian Studies, v. 45, n. 3, p. 107-137, 2016.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. **Brazilian Policy towards the South Atlantic: politics and strategy**. 2014. M.A. thesis (Joint Master Program in International Relations) – Free University of Berlin, Humboldt University of Berlin, University of Potsdam, 2014.

HERZ, Monica. O crescimento da área de Relações Internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 7-40, jan./ jun. 2002.

INDIA. Integrated Headquarters, **Ministry of Defence**. Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy, NSP 1.2, New Delhi: Ministry of Defence (Navy), Oct. 2015.

INDIA. **Ministry of External Affairs**. Prime Minister's Keynote Address at Shangri-La Dialogue, June, 2018.

INDIA. **Ministry of External Affairs**. Joint Statement: Vision and Principles for India-U.S. Comprehensive Global Strategic Partnership, Feb. 2020. Available at: [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/32421/Joint\\_Statement\\_Vision\\_and\\_Principles\\_for\\_IndiaUS\\_Comprehensive\\_Global\\_Strategic\\_Partnership](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/32421/Joint_Statement_Vision_and_Principles_for_IndiaUS_Comprehensive_Global_Strategic_Partnership). Accessed on: 29 Apr. 2021.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2020**. London: Routledge, 2020.

KENKEL, Kai Michael. Brazil's peacebuilding in Africa and Haiti. **Journal of International Peacekeeping**, Brill Academic Publishers, v. 17, n. 3-4, p. 272-292, 2013.

KENKEL, Kai Michael; CUNLIFFE, Philip (ed.). **Brazil as a Rising Power: Intervention Norms and the Contestation of Global Order**. London: Routledge, 2016.

KHAN, Raja Muhammed. **The Strategic Vision of Indian Navy**. PakTribune, Pakistan News Service, May, 2010. Available at: <http://old.paktribune.com/articles/The-Strategic-Vision-of-Indian-Navy-227781.html>. Accessed on: 30 Apr. 2021.

KUMAR, Yogendra; GHOSH, Probal Kumar. The "Indo" in the "Indo-Pacific" – An Indian Perspective. **Naval War College Review**, U.S. Naval War College, v. 73, n. 2, Article 7, 2020.

LE MIÈRE, Christian. **Maritime Diplomacy in the 21st Century: Drivers and Challenges**. New York: Routledge, 2014.

MARTINSON, Ryan D. China as an Atlantic Naval Power. **The RUSI Journal**, Routledge, v. 164, n. 7, p. 18-31, Sept. 2019.

MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa; MATOS, Francisco Eduardo Lemos; KENKEL, Kai Michael. Segurança regional, comunidades epistêmicas e cooperação no Atlântico Sul: o caso das Ilhas Falkland/Malvinas em perspectiva comparada. **Revista da Escola de Guerra Naval** [Brazilian Naval War College Review], Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 89-114, jun./dez. 2015.

MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa; MATOS, Francisco Eduardo Lemos; KENKEL, Kai Michael. Brazilian Policy and the Creation of a Regional Security Complex in the South Atlantic: Paz Brasileira? **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 263-280, May/Aug. 2017.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista; MOREIRA, William de Sousa. Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 281-303, May/Aug. 2017.

MERCOPRESS. **“Germany’s Thyssen and Embraer to build four frigates for the Brazilian Navy**. MercoPress, Montevideo, Mar. 2020. Available at: <https://en.mercopress.com/2020/03/09/germany-s-thyssen-and-embraer-to-build-four-frigates-for-the-brazilian-navy>. Accessed on: 29 Apr. 2021.

NARLIKAR, Amrita. Is India a Responsible Great Power?. **Third World Quarterly**, v. 32, n. 9, p. 1607-1621, 2011.

NEL, Philip. Redistribution and recognition: what emerging regional powers want. **Review of International Studies**, Cambridge University Press, v. 36, n. 4, p. 951-974, Oct. 2010.

PATEL, Bimal N.; MALIK, Aruna Kumar; NUNES, William. **Indian Ocean and Maritime Security: Competition, Cooperation and Threat**. New York: Routledge, 2016.

PETERSOHN, Eliane. **Pre-Salt Super Play**: leading Brazil into the world’s top 5 oil suppliers. In: AAPG LATIN AMERICA AND CARIBBEAN REGION GEOSCIENCE TECHNOLOGY WORKSHOP, Rio de Janeiro, June, 2019. Available at: [http://www.searchanddiscovery.com/documents/2019/30625petersohn/ndx\\_petersohn.pdf](http://www.searchanddiscovery.com/documents/2019/30625petersohn/ndx_petersohn.pdf). Accessed on: 29 Apr. 2021.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian atlantic policy. **Revista Brasileira de Política Internacional** [Brazilian International Politics Review], Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília (Center for Global Studies of the University of Brasília), v. 53, p. 169-182, Dec. 2010.

SEABRA, Pedro. From geopolitical spill-over to tacit bargaining: Brazilian-African defence cooperation in the South Atlantic (2003-2014). 2016a. PhD thesis (Doctorate in Political Science, with emphasis in International Relations) – University of Lisbon, 2016a.

SEABRA, Pedro. Defence cooperation between Brazil and Namibia: enduring ties across the South Atlantic. **South African Journal of International Affairs**, v. 23, n. 1, p. 89-106, 2016b.

SILVA, Alexandre Pereira da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. **Revista Brasileira de Política Internacional** [Brazilian International Politics Review], Centro de Estudos Globais da Universidade de Brasília (Center for Global Studies of the University of Brasília), v. 56, n. 1, p. 104-121, 2013.

SCOTT, David. India's "Grand Strategy" for the Indian Ocean: Mahanian Visions. **Asia-Pacific Review**, v. 13, n. 2, p. 97-129, 2006.

STOLTE, Christina. **Brazil's Africa strategy: role conception and the drive for international status**. London: Palgrave, 2015.

VREÏ, François. A Blue BRICS, Maritime Security, and the South Atlantic. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 351-371, May/Aug. 2017.

Recebido em: 02/05/2021

Aceito em: 12/04/2022

# OS CLUSTERS MARÍTIMOS COMO INSTRUMENTOS DE ALAVANCAGEM DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: UMA ABORDAGEM SOB A PERSPECTIVA DAS REDES

Joilson de Assis Cabral <sup>1</sup>  
André Sochaczewski <sup>2</sup>

## RESUMO

Os clusters marítimos são constituídos por atividades econômicas relacionadas ao mar, podendo se valer de abordagens estratégicas para o seu desenvolvimento. Essas estratégias demandam uma compreensão desses clusters como redes, que possuem lógica própria de formação e consolidação. Para tal, exigem-se não apenas a busca por estratégias mais competitivas, mas, também a cooperação entre seus atores, visando a prosperidade e sustentabilidade desses clusters. Assim, no caso do Brasil, faz-se necessário o estabelecimento de uma estrutura de governança para os clusters marítimos, observando os indicadores apropriados para a manutenção contínua de seu desenvolvimento e, sobretudo, o conhecimento das atividades econômicas envolvidas, para que possam ser tomadas as ações estratégicas necessárias para a conformação de um hypercluster marítimo brasileiro.

**Palavras Chaves:** Cluster; Economia do Mar; Ciência das Redes; Estratégia; Governança.

---

<sup>1</sup> Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Economia Regional e Desenvolvimento e Colaborador no Programa de Pós-graduação em Gestão e Estratégia ambos da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Email: cabraljoilson@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6304-0195>

<sup>2</sup> Pesquisador Voluntário do Laboratório de Simulações e Cenários da EGN, Mestre em Ciências Navais pela EGN e Master of Arts em Estudos de Defesa pelo King's College London. Email: [andre.sochaczewski@gmail.com](mailto:andre.sochaczewski@gmail.com) / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4937-8616>

## INTRODUÇÃO

O mar foi percebido, por milênios, como uma mera fonte de alimentos para a humanidade. Com o advento das grandes navegações, a partir do século XV, o mar e os oceanos passaram a ser também uma via de transporte de pessoas e mercadorias. Contudo, foi a partir da segunda metade do século XVIII, no período conhecido como Revolução Industrial, que o mar passou a ser compreendido, além de via de transporte, como importante fonte de riquezas e via de comunicação (COUTAU-BÉGARIE, 2011).

Além do exposto, o interesse internacional nos mares e oceanos vem se acentuando devido à constante preocupação com o aumento da demanda mundial por alimentos e energia. Este aumento de importância pode ser visto pela Agenda 2030 e pelos respectivos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ambos da Organização das Nações Unidas (ONU) (ONU, 2015).

Em 2017, com o lançamento pela ONU da chamada “década das Nações Unidas da ciência dos oceanos para o desenvolvimento sustentável” ou, simplesmente, “década dos oceanos (2021-2030)”, houve uma demonstração da relevância desse ambiente para o desenvolvimento econômico e social em todo o planeta, inclusive para aqueles Estados-nação não-costeiros. A importância dos mares e oceanos é facilmente compreensível, uma vez que mais de dois terços de toda a superfície do planeta são cobertos pela massa líquida dos oceanos, cerca de 90% do comércio global ocorre por vias marítimas, 99% das comunicações fluem pelo mar e em torno de 40% de toda a população mundial vive em até 100 km da linha da costa (ONU, 2017).

Já a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) projeta uma ampliação em cerca de 300% do tráfego marítimo de carga em meados deste século. Estima ainda que a “Economia do Mar<sup>3</sup>” possa representar mais de US\$ 3 trilhões em 2030, em termos de valor adicionado bruto, o dobro de 2010, empregando mais de 40 milhões de pessoas (OCDE, 2016). Considerando a soberania dos estados costeiros sob suas águas internas, mar territorial (MT), águas arquipelágicas e direitos na Zona Econômica Exclusiva (ZEE), à luz da Convenção das Nações Unidas

---

<sup>3</sup> A OCDE (2016, p.22) define a “Economia do Mar (em inglês, *the Ocean Economy*)” como “a soma das atividades econômicas de indústrias relacionadas ao mar, bem como ativos, produtos e serviços de ecossistemas marinhos”. No entanto, cabe ressaltar que, essa definição está sujeita às políticas marítimas aplicadas à cada estado-nação.

sobre o Direito do Mar (CNUDM), as atividades econômicas relacionadas ao mar podem ser intensificadas em até 30% de toda a massa líquida do globo, onde os Estados-nação possuem jurisdição (UNCTAD, 2014, p. 3). Nesse sentido, Zhao et al. (2014) apontam que mares e oceanos podem ser vetores potenciais para o crescimento e desenvolvimento econômico de longo prazo, tendo em vistas os limites ecológicos e econômicos desses recursos.

Diante da importância econômica, social, para os transportes, para a comunicação e da característica peculiar de sistemas econômicos relacionados ao mar, este complexo produtivo e inovativo é composto por uma miríade de atividades econômicas que se interrelacionam e interagem, permeando transversalmente complexos produtivos e setores da economia; e resultando, eventualmente, na formação dos chamados *clusters*<sup>4</sup> marítimos. Esses clusters se manifestam, geralmente, em determinadas regiões costeiras, as quais, por sua vez, também podem se integrar a outros *clusters* ou arranjos produtivos locais (APL), marítimos ou não (OCDE, 2016, p. 21-22). Além do exposto, no caso brasileiro, a dimensão da costa, a história e o patrimônio cultural também podem ser entendidos como vantagens competitivas, comparativas e locais capazes de catalisar a formação de um *cluster* marítimo nacional como um vetor de desenvolvimento.

Nesse contexto, a formação de um *cluster* marítimo de sucesso<sup>5</sup> deve se valer de abordagens estratégicas multidisciplinares para promoção de seu desenvolvimento. Nesse sentido, este trabalho objetiva evidenciar a importância da Ciência das Redes<sup>6</sup> como estratégia para formação de *clusters* marítimos e, conseqüentemente, catalisar o desenvolvimento das economias regionais e nacionais. Para alcançar o objetivo proposto, será utilizada como metodologia uma análise qualitativa e bibliográfica documental, tanto da literatura nacional, quanto da internacional.

Além desta introdução, o presente trabalho está estruturado em cinco seções como segue. Cabe à seção 2 conceituar *cluster* e evidenciar

---

<sup>4</sup> No presente trabalho, cluster e arranjo produtivo local (APL) serão tratados como sinônimos.

<sup>5</sup> Long e Zhang (2012) definem um cluster de sucesso como aquele que possui alta aglomeração industrial, alta especialização regional e uma cadeia produtiva desenvolvida com muitos elos produtivos.

<sup>6</sup> A Ciência das Redes pode ser entendida como “o conhecimento organizado de redes, baseado no seu estudo, usando método científico” (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2005, p. 26), em que se pode definir “rede” como “um catálogo de componentes de um sistema, normalmente chamados de nodos ou vértices, com interações entre eles, conhecidas como ligações (links) ou conexões (edges)” (BARABASI, 2016, p. 26).

a sua importância para o desenvolvimento das economias regionais e nacionais. Na seção 3 é realizada uma revisão bibliográfica, evidenciando a relevância da Ciência das Redes para o desenvolvimento dos *clusters*. Uma proposta de formação de *clusters* marítimos no Brasil, bem como a importância econômica deles é realizada na quarta seção. Por fim, cabe a quinta seção tecer as conclusões de trabalho.

## 2. CLUSTERS COMO ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DAS ECONOMIAS REGIONAIS E NACIONAIS

O termo *cluster* tem sido, recentemente, empregado como uma manifestação da “economia da aglomeração”, já bastante explorada no final do século XIX, com os “distritos industriais”, onde se concentram empresas que se valem das vantagens comparativas regionais. Marshall (2013) observa essa concentração industrial como um “organismo vivo”, de certa forma sob uma perspectiva “darwinista”, visando sobreviver, por meio de um processo de desenvolvimento adaptado a um determinado ambiente em que encontra-se instalado.

Outro aspecto relevante ressaltado por Marshall (2013; p. 201) é a característica de “diferenciação” das empresas, conforme o nível de sua especialização, conhecimento ou automação, para o desempenho de determinada atividade econômica, bem como a de “integração”, em que a crescente consolidação da conexão com as demais partes de seu “organismo” industrial, como as cadeias produtivas e de suprimento, permite melhor acesso ao crédito e aos meios logísticos.

Lawrence e Lorsch (1967) se valem desses mesmos conceitos de “diferenciação” e “integração” para organizações complexas, sob a perspectiva da Teoria de Sistemas, transpondo-os para o ambiente interno das empresas. Essa abordagem sistêmica apresenta-se, particularmente, relevante quando organizações complexas, que podem ser compreendidas como sistemas, os quais são constituídos de unidades ou subsistemas e possuem interações com outros sistemas, assim como com o ambiente externo e dentro de sua própria estrutura. Nesse sentido, essa abordagem também guarda forte relação com a perspectiva de Marshall (2013), observando essas estruturas como sistemas “orgânicos”.

Já no ocaso do século XX, essas “economias de aglomeração” passam a ganhar uma conotação de um ambiente competitivo, o qual se vale das suas vantagens regionais. Assim, Porter (2000) define:

*Clusters* são concentrações geográficas de **empresas**, fornecedores de suprimento especializados, provedores de serviço, firmas e indústrias relacionadas, bem como instituições associadas (por exemplo, **universidades**, agências de **governo** e associações comerciais), interconectadas em um campo particular que competem, mas também cooperam (grifos nossos).

Para Porter (2000), os *clusters* têm um papel proeminente para a competitividade local, regional ou nacional na Economia Global. Nesse sentido, Porter (1998) ainda traz importantes reflexões sobre o paradoxo da localização dos *clusters* em uma economia global, argumentando sobre a relevância da proximidade dos grandes mercados, das cadeias produtivas e de suprimentos, acesso a recursos naturais, assim como as condições de infraestrutura logística ou tecnológica, os quais evidenciam o papel vital que o ambiente imediato de negócios tem não apenas para a vantagem competitiva e eficiência dos *clusters*, mas também para o seu desenvolvimento e inovação.

Tendo em vista esse ambiente externo, seja no ambiente mais operacional ou no macro ambiente estratégico dos negócios, em que outras externalidades se fazem mais presentes, é que determinadas forças atuam para moldar a estratégia das empresas (PORTER, 1979). Assim, Porter (1996) define Estratégia como sendo “a criação de uma posição única e valiosa, envolvendo um conjunto diferente de atividades”, e complementa que “a essência da Estratégia está na escolha para desenvolver, de formas distintas, suas atividades ou realizar atividades diferentes dos rivais”. Em adição, ele também afirma que a Estratégia requer fazer *trade-offs*, escolhendo o que não fazer.

No que se refere ao conceito de Estratégia, Lykke (1989) a define como o perfeito balanceamento entre “os objetivos (*ends*) a serem perseguidos, somados às formas de ação (*ways*) e aos recursos (*means*), com os quais os objetivos devem ser alcançados”. Segundo ele, esse conceito pode ser empregado para a formulação de qualquer estratégia, seja política, econômica, militar ou mesmo corporativa.

Ambas as definições trazem um aspecto mais significativo em comum, especificamente, quanto às formas com que as atividades são desenvolvidas e, conseqüentemente, as escolhas com as quais são estabelecidas. Todavia, tais escolhas são fundamentadas nos aspectos do ambiente externo, conforme já mencionado, que moldam essas estratégias.

Portanto, para Porter (2008), cinco forças competitivas atuam no ambiente regional das empresas, impactando diretamente nas suas estratégias: i) a ameaças dos novos entrantes; ii) o poder de barganha dos fornecedores; iii) a ameaça de novos substitutos; iv) o poder de barganha dos compradores; e iv) as rivalidades entre os competidores.

Enquanto isso, no macroambiente estratégico, Porter (1990) também apresenta quatro atributos, no seu “diamante” de vantagens competitivas nacionais, observando o contexto de uma economia global: i) as condições dos fatores de produção (trabalho, terra, recursos naturais, capital, infraestruturas) que são determinantes para os fluxos comerciais; ii) as condições de demanda, tanto do mercado interno, quanto externo; iii) indústrias correlatas e de apoio, que permitem adensar as cadeias produtivas para tornar os setores mais resilientes e menos susceptíveis às variáveis externas; iv) estratégia, estrutura e rivalidade das empresas, as quais proporcionam um desenvolvimento contínuo e a competitividade dos setores afetos.

Um aspecto que deve ser ressaltado no “diamante” de Porter é a sua relação com os *clusters*,

o ‘diamante’ cria um ambiente que promove clusters de indústrias competitivas. Indústrias competitivas não são estratificadas desordenadamente na Economia, mas são conectadas por relações verticais (comprador-fornecedor ) ou horizontais (clientes comuns, tecnologia, canais de relacionamento) (PORTER, 1990, p. 86) (tradução nossa).

Essa visão de Porter deixa evidente a importância das redes, que são formadas para permitir o desenvolvimento de um *cluster*. Tal perspectiva demonstra que não bastam determinadas condições para que sejam constituídos esses *clusters*, como um mero acaso, mas, principalmente, é necessário que sejam consolidadas relações entre os diversos atores neles estabelecidos.

Adicionalmente, cabe enfatizar que o estabelecimento de *clusters* possibilita o desenvolvimento de novas estratégias, no ambiente que Kim e Malborgne (2004) denominaram de “oceanos vermelhos (*red oceans*)”, ou seja, nos mercados já estabelecidos e tomados por rivais, com grande competitividade. Porém, estratégias também podem ser empregadas, buscando os “oceanos azuis (*blue oceans*)”, onde podem ser criados novos mercados e não existem competidores, uma vez que permitem alavancagem de inovação e desenvolvimento tecnológico.

Ambas as estratégias catalisam a formação de *clusters*. Ademais, segundo Etzkowitz (2008), o maior desenvolvimento do cluster pode ser obtido mediante aumento da sinergia produzida pela proximidade do governo e entidades acadêmicas, além do investimento das próprias empresas, conforme o modelo que cunhou como “Tríplice Hélice”<sup>7</sup>, embora, conceitualmente, já enfatizado por Porter (1990). Diante do exposto, a formação e consolidação de um *cluster* de sucesso pressupõe um processo de aglomeração produtiva com interação local e regional e de articulações entre os agentes, sendo capaz de adensar a capacidade produtiva e/ou tecnológica das economias regionais e nacionais, bem como de promover o desenvolvimento econômico.

### 3. A RELEVÂNCIA DA TEORIA DAS REDES PARA OS CLUSTERS

A Teoria das Redes tem sua gênese no problema das pontes de Königsberg, antiga capital da Prússia Oriental e atual Kaliningrado, apresentado por Leonhard Euler em 1736. O problema consistia de um caminho percorrido por toda a cidade, cruzando cada uma das suas sete pontes somente uma única vez. Cinco dessas pontes ligavam a ilha fluvial de Kneiphof às demais partes da cidade (Fig. 1a) (BARABASI, 2016).

Euler provou que tal façanha seria matematicamente impossível. Contudo, sua representação gráfica do problema (Fig. 1b) viabilizou a constituição, cerca de um século depois, da chamada Teoria dos Grafos. Os grafos possuem representações elementares que são os objetos, conhecidos como “nodos” (*nodes*), também denominados “vértices”, “agentes” ou “atores”; e suas “ligações” (*links*) ou “relações”, que conectam esses objetos.

---

<sup>7</sup> A Tríplice Hélice pode ser definida como um modelo gerado a partir de “uma análise das relações do governo, com a indústria e a universidade, em diferentes sociedades e em seus vários papéis em inovação” (Etzkowitz, 2008, p. 7).

(EASLEY e KLEINBERG; 2010, p.23). Posteriormente, com o advento da Teoria das Matrizes, essa representação gráfica também passaria a ser representado por uma matriz matemática (Fig. 1c).

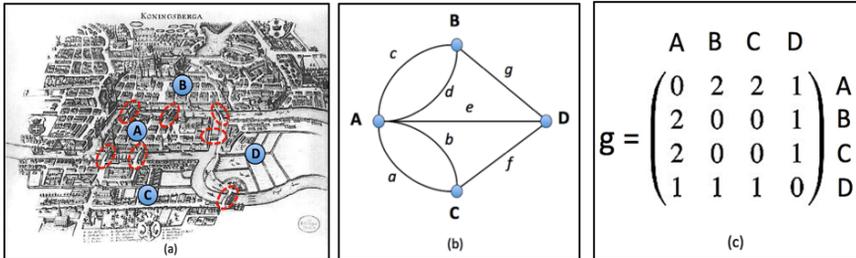


Figura 1 - (a) As pontes de Königsberg (Fonte: Wikipedia, modificado pelo autor); (b) representação gráfica das pontes por Euler, indicadas por letras minúsculas (elaborado pelo autor); (c) Matriz das pontes de Königsberg (elaborado pelo autor)

Essa representação das redes por matrizes tem aderência com a definição de Leontief (1986, p.19), para a análise de insumo-produto (*input-output*), no seu sentido mais amplo, como

o método de quantificação sistemática dos mútuos relacionamentos entre os vários setores de um sistema econômico complexo. O sistema econômico para a qual ela é aplicada pode ser tão grande como **uma nação** ou mesmo **o mundo inteiro**; ou tão pequeno como a economia de **uma área metropolitana** ou mesmo **uma simples empresa** (grifos nossos).

Somente no final do século XX, com o advento das redes de computadores e a internet, é que passa a ser chamada de Teoria das Redes, uma evolução natural da Teoria dos Grafos, ganhando a percepção de que tem relevância em toda a realidade que nos cerca, fazendo-se presente desde reações subatômicas e moleculares, passando pela conexão dos neurônios e contágio em epidemias, nas relações entre indivíduos ou entre Estados-nação.

Assim, Lewis (2009, p. 6) define que “uma rede é sempre uma representação da realidade ou modelo observável da realidade, não a realidade *per se*”. Essa última definição também ressalta a característica dinâmica das redes, as quais se modificam com a variável tempo (t). Dessa forma, Lewis (Ibid, p. 5) ainda ressalta que “a Ciência das Redes é, simultaneamente, teoria e aplicação”, já que busca representar a realidade.

Nesse sentido, o *National Research Council* (2005, p. 26) apresenta sua perspectiva de forma sucinta sobre o que seria a Ciência das Redes, emergindo no século XXI, como uma nova ciência, em que o conhecimento seria “organizado de redes, baseado no seu estudo, usando método científico”. Assim, essa nova ciência passa a ser adotada para abordar sistemas complexos, empregando uma metodologia que tem natureza interdisciplinar; empírica, dirigida por dados; matemática e quantitativa; e computacional, regida por meio de algoritmos e gerenciamento de dados (BARABASI, 2016, p. 13-14).

No entanto, é somente após os trabalhos de Erdős e Rényi (1959) que a Ciência das Redes começa a ganhar mais consistência. Os referidos cientistas desenvolveram um modelo, no qual a formação das redes ocorreria de modo randômico, em que os nodos teriam conexões aleatórias.

Nesse sistema, os encadeamentos de nodos seguiriam uma típica distribuição de Poisson, em uma curva em “forma de sino” ou “gaussiana”, utilizando variáveis como o número de nodos ( $N$ ), o número de *links* ( $k$ ) e a probabilidade de um nodo se conectar a outro ( $p$ ). Nessa distribuição  $k$  concentra um grande número de nodos, com um número de *links* muito próximos, e torna-se significativamente mais raro encontrar nodos com menos ou mais do que essa média (Fig. 2a) (BARABASI; BONABEAU, 2003).

Essa perspectiva de Erdős e Rényi (1959) parte de uma premissa em que os nodos estariam totalmente disponíveis ao estabelecerem seus *links*. Contudo, Barabasi e Albert (1999) argumentam que essa escala não seria fixa e, portanto, numa rede podem existir grandes *hubs* que se formam pela conexão de vários outros nodos, em quantidades distintas de ligações (*links*) para cada nodo. Esse número de links que conectam um determinado nodo à sua rede é denominado grau de um nodo.

Nesse modelo de escala “livre” (*scale-free*), no qual a distribuição dos nodos por respectivos números de *links* é resultado de uma probabilidade conforme a Lei de Potência (*Power Law*), para  $p = k^{-\alpha}$ , apresentando um gráfico, não mais com uma “forma de sino”, como visto previamente, mas como em uma função exponencial (Fig. 2b) (BARABASI, 2014).

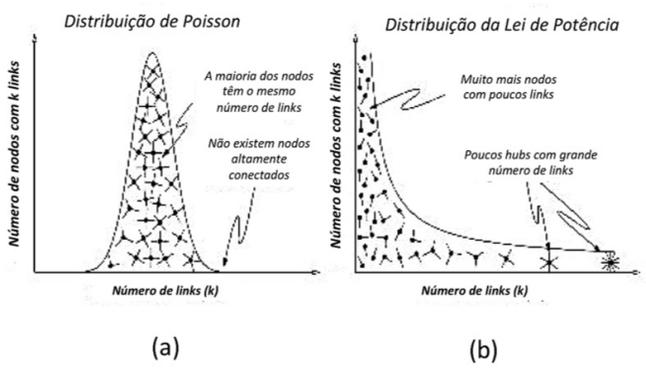


Figura 2 - (a) Distribuição em Forma de Sino (Poisson); (b) Distribuição dos nodos pela Lei de Potência (BARABASI, 2014, adaptado pelo autor)

O mesmo modelo apresenta um aspecto fundamental para o desenvolvimento de redes reais, as quais seriam regidas por duas regras básicas: de crescimento (*growth*) e de anexação preferencial (*preferential attachment*). Ambas poderiam ser conduzidas por algoritmos, em que o crescimento reflete o fato de que a rede é acrescida de um nodo por vez, assim como a anexação preferencial está relacionada à probabilidade de escolha de um novo nodo a outro é proporcional ao número de *links* que o nodo escolhido tem (BARABASI, 2014, p.86-87).

Desse modo, essas leis de formação das redes propõem que, no mundo real, as redes não seriam constituídas de forma tão aleatória, como argumentavam Erdős e Renyi (1959), pois apresentariam determinados aspectos comportamentais, com os quais os nodos, preferencialmente, se conectariam a alguns, em detrimento de outros.

Paralelamente, a pesquisa de Watts e Strogatz (1998) tem como resultado uma perspectiva distinta sobre as redes, constituídas por “pequenos mundos (*small worlds*)” e transmitindo uma ideia de que redes complexas são sistemas dinâmicos constituídos de componentes ou subconjuntos conectados entre si, também denominados *clusters*. Nesses “pequenos mundos”, seus “atores” ou “nodos” se conectam a outros mais próximos, mas também possuem conexões com outros mais distantes, reduzindo o número de *links* entre dois nodos aleatórios na própria rede. Por causa disso, apresentam a necessidade de um indicador para quantificar a conectividade com vizinhos de um determinado nodo e aqueles entre si, denominado coeficiente de “clusterização” (*clustering coefficient*).

Mas, é na ciência das redes que é possível ter uma melhor compreensão do conceito de *cluster*, que resulta da definição de “clique”, uma sub-rede ou subconjunto completamente conectado, a qual contempla,

no mínimo, três nodos. Daí, nesse contexto, o coeficiente de “clusterização” basear-se no “clique” de três nodos ou “triplos transitivos”, tendo em vista ser a representação mais comum de um “clique” (JACKSON, 2008, p. 57- 58).

Outros indicadores para as redes permitem mensurar o poder de seus nodos, demonstrando a relevância da centralidade de um nodo, seja quanto ao seu poder de intermediação (*betweenness centrality*), que pode ser quantificado, a partir das suas conexões com os demais nodos na estrutura de sua rede, bem como quanto a sua proximidade (*closeness centrality*), que representa o valor da sua posição relativa entre os demais nodos.

Tal perspectiva ressalta o argumento de Granovetter (1973) para a força de um determinado nodo ou ator poder ter em uma rede, conectando outros subconjuntos (Fig. 3) e proporcionando um maior coeficiente de “clusterização” médio para ela mesma, embora apresente ligações ou “elos” mais fortes.

Isso pode ser ilustrado em determinadas estruturas sociais comuns, nas quais um indivíduo tem “laços” mais fortes com um grupo de família ou amigos, do que de meros conhecidos. Da mesma forma, pode ser observado com grupos políticos ou econômicos de Estados-nação, como é caso do Brasil, por exemplo, com relações mais intensas em grupos como o G20, formado pelos países das vinte maiores economias do mundo, assim como o BRICS, que é constituído pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, mas também mantém relações com outros países que não fazem parte desses grupos.

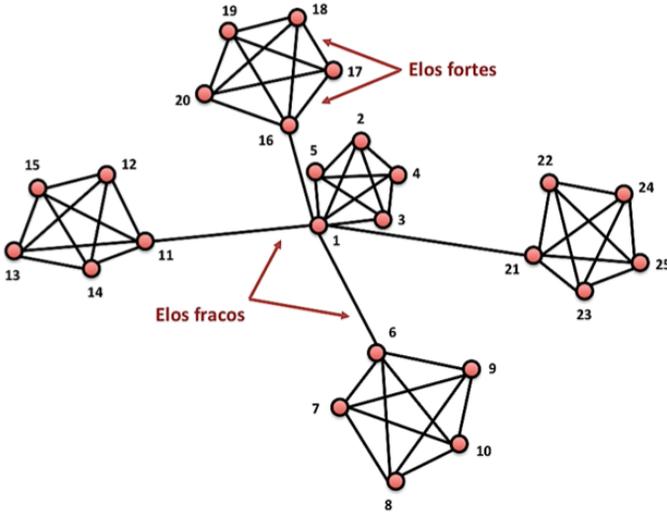


Figura 3 - Elos fortes dos “pequenos mundos (clusters)” conectados por elos fracos (elaborado pelo autor).

É nesse contexto, em que se identifica a “força dos elos” entre os nodos, sobre o qual Lewis (2009, p. 21) ressalta que “o poder de um nodo é proporcional ao seu grau (número de *links* que o conectam a sua rede); influência (valor dos *links*); e sua intermediação e proximidade”, adicionando que “o poder de uma rede é proporcional ao número e à força de seus nodos e *links*”.

O poder de um nodo também remete ao poder de barganha, apresentado previamente no Modelo das Forças de Porter e que é enfatizado por Thomas Schelling (1980), demonstrando ser uma alternativa para a obtenção de maior sucesso, em um ambiente em que se faz presente determinada ameaça.

Assim, o próprio Schelling (1980, p. 44) ressalta que “a barganha deve se preocupar tanto com um sistema de incentivos, como com a divisão dos ganhos”, portanto, não apenas como um jogo de “soma zero” em que deve haver perdedores, para que haja vencedores, mas pode existir um jogo de “soma não-zero”, na qual também pode ocorrer a cooperação entre os rivais, como Porter salientou para o ambiente dos *clusters*.

Com essa perspectiva de Schelling (1980), pode-se observar que incentivos em uma rede econômica, providos pelos Governos, não são essenciais para se obter um ambiente estratégico competitivo. Esse tipo

de ambiente pode também ser obtido, quando atores cooperaram entre si, representando uma possibilidade de êxito comum e de prosperidade para as suas atividades econômicas.

Essa forma de organização local é um elemento central na formação dos clusters, uma vez que, como em qualquer rede, crescem de “baixo para cima (*bottom-up*)” ou do nível local para o global. Essa condição pode ser observada como uma forma distribuída de controle, em que a evolução de uma rede ou *cluster* é consequência de regras locais sendo aplicadas regionalmente, sem qualquer controle centralizado (LEWIS, 2009, p. 20).

Baran (1962) argumenta que as redes teriam, basicamente, três tipos de estrutura ou topologia, a centralizada, concentrada em um único grande *hub*; a descentralizada, com pequenos *hubs* distribuídos pela rede; e a distribuída, com todos os nodos em um arranjo igualitário na rede, como em uma treliça ou grade. Cada tipo teria suas vantagens e desvantagens, buscando reduzir custos, em detrimento da resiliência da própria rede, e vice-versa. No entanto, a estrutura descentralizada pode representar um balanceamento entre esses dois aspectos, facilitando a governança, seja local ou da rede como um todo.

No mesmo sentido apresentado por Porter e Schelling, as cadeias de suprimento e produtivas apresentam uma participação significativa na formação dos *clusters*. Tal fenômeno pode ser observado, empregando o conceito de Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos, “gerenciamento dos relacionamentos *upstream* e *downstream* com fornecedores e consumidores para entregar um valor superior ao consumidor com menor custo para os participantes da cadeia como um todo” (CHRISTOPHER, 2011, p. 3).

Nesse contexto, Harland (1996) considera a abordagem de redes como uma forma de gestão estratégica, definindo alguns aspectos das redes que devem ser considerados. Primeiro, o posicionamento competitivo das redes, que pode ser obtido, a partir da garantia dos potenciais recursos para a rede, de forma mais efetiva do que com empresas competitivas. Segundo, a definição dos componentes das redes, que podem ser atores, recursos ou atividades que são dependentes uns dos outros. Terceiro, as estruturas da rede, pois são determinantes para o seu desempenho, uma vez que não são meros conjuntos de nodos e *links*, mas arranjos de componentes que buscam as melhores relações entre eles. Por fim, em quarto, o desempenho da rede, que deve buscar a capacidade de adaptar-se às mudanças do ambiente, com ajustes na sua estrutura e inovação.

Essa é a mesma proposta de Hirschman (1958), que apresenta “efeitos concatenados” em uma cadeia produtiva, em que investimentos em determinados setores ou indústrias impactam nos seus “elos posteriores (*forward linkages*)” ou “elos anteriores (*backward linkages*)” das respectivas cadeias, permitindo seu robustecimento, porém ainda limitadas às condições de recursos locais, sob o ponto de vista da oferta de insumos, assim como da própria demanda.

Conseqüentemente, esse desempenho da rede pode ser compreendido como um encadeamento, em que a distribuição física, ou mesmo da informação, molda as conexões entre os nodos da cadeia. Isso revela o importante papel do poder dos *links* para as redes, conforme mencionado, em complemento ao poder dos nodos. Assim, o desempenho do relacionamento se reflete em oportunidades de vantagens mútuas, quando a informação for compartilhada entre as partes, evidenciando a necessidade da cooperação, em busca de maior competitividade.

Essa abordagem sistêmica dos impactos na cadeia produtiva pode ser percebida em diferentes níveis de gerenciamento da cadeia de suprimento, desde a cadeia interna que integra as funções do negócio envolvido (NÍVEL 1), passando por sistemas de relacionamento diádicos (duas partes) (NÍVEL 2) ou de cadeias de negócios de agentes demandante e ofertantes em uma cadeia produtiva (NÍVEL 3), até uma rede de negócios interconectados com diversos produtos e serviços (NÍVEL 4) (HARLAND, 1996).

O aspecto dos relacionamentos nas redes demonstra a relevância dos interesses, as influências e outras características de comportamento dos atores envolvidos na formação de uma rede, que não apenas de forma aleatória entre agentes demandantes e ofertantes, já abordadas. Esse aspecto singular é alvo de estudos da Economia Comportamental, que tem se desenvolvido significativamente nas últimas décadas e que, embora não seja o foco principal deste trabalho, demonstra uma relação intrínseca com a formação das redes econômicas, principalmente, nos *clusters*, demandando uma estrutura de governança para que se desenvolvam de forma próspera e sustentável.

Uma evidência significativa da importância dessa governança, como uma estrutura de liderança e autoridade, responsável pela manutenção desse ambiente desejado, está representada no apogeu da Família Médici, que ganhou notoriedade e prosperidade, acumulando riquezas e poder em meados do século XV. Nesse caso, a governança foi

estabelecida pelos próprios Médici, a partir da rede complexa, que associava relações comerciais e de família, consolidada por casamentos entre as elites regionais ou pelos seus negócios em comum, que proporcionaram intensas relações (*links*) econômicas e de informação que se estendiam por essa rede. Assim, nesse arranjo de estrutura social dos Médici pode-se ainda considerar como “elos fortes”, suas redes econômicas e familiares, e os “elos fracos”, suas redes de políticas e de amizade (PADGETT; ANSELL, 1993). (Fig. 4).

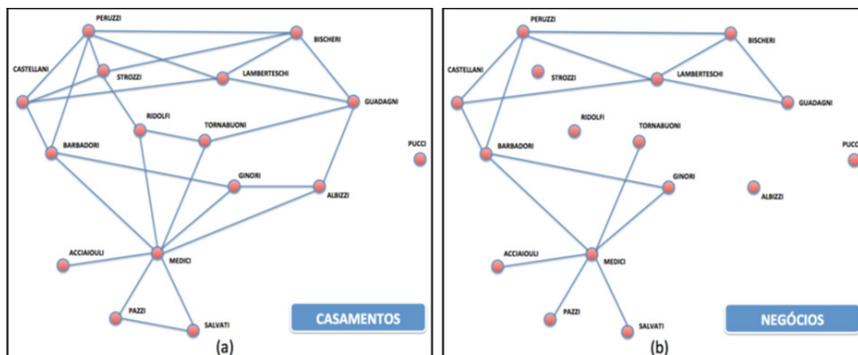


Figura 4 - Estrutura social da Família Médici (JACKSON, 2008, adaptado pelo autor)

O exemplo dos Médici revela uma dura faceta da realidade, em que existe uma constante competição em sistemas complexos, nos quais seus nodos sempre competem por conexões, uma vez que seus *links* representam sua sobrevivência em um mundo interconectado.

Nesse ambiente competitivo, cada nodo tem uma capacidade relativa (*fitness*) de se conectar a outros nodos, que expõe a verdadeira lógica de constituição das redes no mundo real, em que “os ricos ficam mais ricos” e determinados nodos acabam tornando-se grandes *hubs*. Apesar disso, esse modelo *fitness*, em que a atratividade de determinado nodo para se conectar a outros é dada pelo seu número de *links*, não exclui as regras de crescimento (*growth*) e anexação preferencial (*preferential attachment*) para o desenvolvimento e formação de redes, conforme comentadas previamente (BARABASI, 2014).

Todavia, o balanceamento apropriado em redes econômicas ou sistemas complexos, entre grandes empresas (*hubs*), inclusive transnacionais, e pequenas e médias empresas (SME, do acrônimo em inglês), como elementos da cadeia produtiva e logística, é vital para a prosperidade e sustentabilidade econômica dos *clusters*, principalmente, para se obter sucesso no alcance dos grandes mercados globais e poder

resistir aos impactos de externalidades (FOGHANI, MAHADI e OMAR; 2017).

A alavancagem dessas SME permite a promoção de um maior engajamento ambiental e social, que pode prover tanta pressão quanto incentivos governamentais ou de entidades representativas de classe (UNIDO, 2013), conforme ressaltado por Schelling (1980).

Nessas condições, faz-se ainda mais necessária uma estrutura de governança, que deve ser iniciada localmente *bottom-up*, para se buscar esse balanceamento para o contínuo desenvolvimento das redes, mitigando monopólios e ações predatórias aos nodos “menos *fit*”, como as SME, por meio da cooperação, permitindo o adensamento das cadeias produtivas, que promove um ambiente de maior competitividade e, sobretudo, visa a própria sobrevivência dessas redes ou *clusters*.

#### 4. A FORMAÇÃO DE *CLUSTERS* MARÍTIMOS COMO ESTRATÉGIA DE PROJEÇÃO DE PODER ECONÔMICO

Conforme já mencionado no início deste trabalho, o nosso mundo está altamente conectado pelas vias marítimas, as chamadas Linhas de Comunicação Marítimas (LCM), formando uma grande rede global projetada sobre o mar, por onde trafegam informação, pessoas, cultura, bens e serviços, envolvendo uma infinidade de atividades econômicas.

Nesse sentido, as ações da ONU para a promoção do Planejamento Espacial Marítimo (PEM) são fundamentais, pois buscam

criar e estabelecer uma organização mais racional do uso do espaço marítimo e as **interações** entre seus usos, para **balancear** demandas do desenvolvimento com a necessidade de proteger ecossistemas marinhos, bem como para atingir objetivos econômicos e sociais de um modo transparente e planejado” (UNESCO, 2009, p. 14, grifos nossos).

O PEM expõe dois desafios mais proeminentes. O primeiro refere-se à própria delimitação desses espaços marítimos, uma vez que existe uma expressiva interação entre as diversas atividades econômicas envolvidas nos seus usos. O segundo está relacionado ao balanceamento do que a própria ONU (2015), na sua Agenda 2030, expressa no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14, o qual é destinado à “conservação

e o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável”, apresentando seu contraponto com o ODS 9 para “construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e promover a inovação”.

Adicionalmente, nessa busca por uma governança desses espaços marítimos, o PEM apresenta uma perspectiva para atender, de forma mais compreensiva, a integração e complementaridade dos seguintes setores relacionados ao mar: transporte marítimo; energias renováveis; proteção e conservação marinha; mineração de areia e cascalho; pesca, aquicultura; mineração de óleo e gás; e defesa militar (UNESCO, 2009, p. 22-23).

No entanto, a identificação apropriada dessas atividades econômicas mais significativas é uma tarefa relativamente complexa, pois existem transversalidades e complementaridades nos respectivos desenvolvimentos. Tal complexidade pode ser explicada pelas várias interações entre as atividades econômicas relacionadas ao mar, traduzida no conceito de Poder Marítimo da Marinha do Brasil (MB), que evidencia a dimensão da sua diversidade e interação entre seus setores,

“o Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos que dispõe a Nação para a utilização do mar e dar águas interiores, quer como instrumento de ação **política e militar**, quer como fator de desenvolvimento **econômico e social**, visando conquistar e manter os objetivos nacionais” (BRASIL, 2020, p. 14, grifos nossos).

Essa perspectiva do Poder Marítimo apresenta a possibilidade de uma orquestração dos esforços nacionais que permeiam as mais diversas atividades afetas ao mar, uma vez que se faz presente em todas as expressões do Poder Nacional (Fig. 5). A vertente econômica do Poder Marítimo, em particular, apresenta facetas que se estendem desde expressões culturais, que podem ser exploradas pelo turismo costeiro e náutico, por exemplo, passando pela expressão militar, que pode se manifestar na Indústria Naval e de Defesa, até a expressão política, que atua na legislação e fiscalização das atividades econômicas relacionadas ao mar.

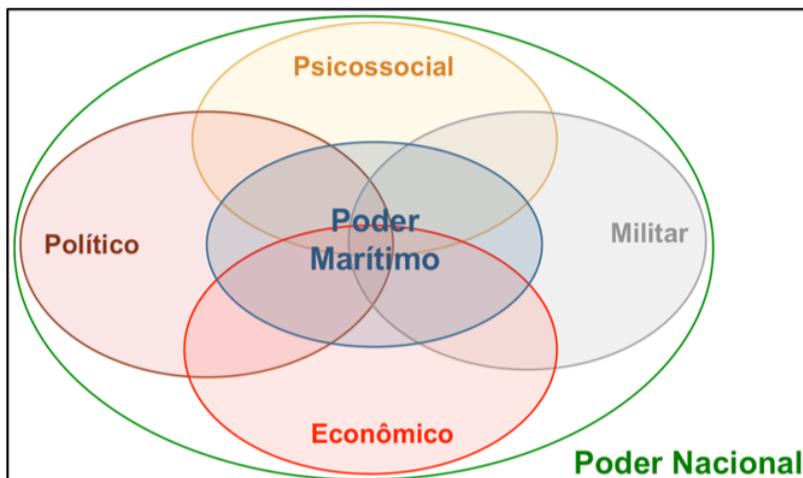


Figura 5 - O Poder Marítimo (elaborado pelo autor)

Para ilustrar essa condição, pode ser tomado o exemplo do Brasil, com sua Região Nordeste, atingida na altura do litoral do Estado da Bahia pela Corrente do Brasil, a qual é formada a partir da Corrente Marítima de Benguela, após cruzar todo o Oceano Atlântico, com águas frias e ricas em nutrientes, proporcionando um ambiente fértil para a fauna marinha, que viabiliza a pesca e a aquicultura. Enquanto isso, no litoral da Região Sudeste, pelo seu desenvolvimento econômico, de raízes históricas, proporciona melhor infraestrutura e mais mão de obra qualificada disponível para as atividades econômicas relacionadas ao mar, possibilitando uma grande concentração de portos e estaleiros.

A expressão psicossocial também transcende os desdobramentos econômicos que a maritimidade do país apresenta, como aqueles proporcionados pelos empregos e renda de suas atividades. Nesse contexto, aspectos sociais que fazem parte das culturas regionais provenientes da pesca, por exemplo, onde comunidades vivem dessa atividade por gerações, são impactadas em sua história e cultura local. Países que tiveram participação nas grandes navegações do século XV e XVI, tiveram forte manifestação sociocultural das atividades econômicas envolvidas, com expressivo reflexo nas artes, como, por exemplo, a literatura e a pintura.

Essa permeabilidade do Poder Marítimo nas diversas expressões do Poder Nacional evidencia o significativo potencial de seu efeito multiplicador na Economia. Nesse sentido, essa perspectiva apresenta um desafio adicional, uma vez que se faz necessário o conhecimento desses

setores ou atividades econômicas, que não são, necessariamente, presentes em todo o território nacional, mas podem ser relativos a uma ou mais de suas determinadas regiões, seja pela disponibilidade de recursos naturais, mão de obra ou infraestrutura disponível.

Foi com esse intuito que a OCDE (2016, p. 23) identificou as atividades econômicas que se encontram estabelecidas, assim como as emergentes, em todo o mundo para a “Economia do Mar”, apresentadas no documento *Ocean Economy 2030* (Tabela 1).

Tabela 1 - Atividades econômicas estabelecidas e emergentes (adaptado pelo autor)

JÁ ESTABELECIDAS	EMERGENTES
Captura de Pescado	Aquicultura
Processamento de Pescado	Exploração de Óleo e Gás (Águas Profundas)
Transporte Aquaviário	Energia Eólica Offshore
Portos	Energias Renováveis
Construção e Reparação Naval	Mineração do Leito Marinho
Exploração Offshore Óleo e Gás (Águas Rasas)	Defesa, Segurança e Vigilância do Mar
Construção e Manufatura de Bens Marítimos	Biotecnologia Marinha
Turismo Marítimo e Costeiro	Produtos e Serviços Marítimos de Alta Tecnologia
Serviços de Negócios Marítimos	Outros (Ex: Dessalinização e Navios Autônomos)
Educação, Pesquisa e Desenvolvimento	
Dragagem	

Fonte: Adaptado de OCDE (2016).

Uma das ferramentas mais comuns para a identificação dessas atividades de maior representatividade para a “Economia do Mar” é a utilização da Matriz Insumo-Produto (MIP), em que a interação entre essas atividades produzirá efeitos multiplicadores diretos e indiretos na Economia, que acabam ficando mais evidentes nas respectivas regiões onde estão localizadas, mas também podem ter participação expressiva na Economia Nacional ou até global, como já mencionado anteriormente.

Daí a relevância da identificação apropriada dessas atividades, que não apenas será o foco das políticas regionais ou nacionais, apresentando aquelas que tem maior contribuição para a produção local ou do país, a qual consubstanciará o seu próprio conceito de “Economia do Mar”.

A Rede Europeia de *Clusters* Marítimos (ENMC, acrônimo em inglês) apresenta uma perspectiva distinta, agrupando as atividades identificadas em setores ou segmentos relacionados ao mar (Tabela 2), atualmente estabelecidos na União Europeia (UE), uma vez que

algumas dessas atividades demonstram mais sinergia de interação, além de proporcionar a possibilidade de um ambiente de governança mais eficiente, nessa rede constituída por vinte países (ENMC, 2020, p. 14).

Tabela 2 - Setores econômicos estabelecidos para os clusters marítimos da UE

SETORES	SUBSETORES
<b>Recursos vivos do mar</b>	Produção Primária
	Processamento de Produtos de Pescado
	Distribuição de Produtos de Pescado
<b>Recursos não-vivos do mar</b>	Óleo & Gás
	Outros minerais
<b>Energia renovável do mar</b>	Energia Eólica Offshore
<b>Atividades portuárias</b>	Armazenagem e Carregamento
	Infraestrutura portuária e projetos aquaviários
<b>Construção e reparação naval</b>	Construção Naval
	Equipamentos e maquinário
<b>Transporte Marítimo</b>	Transporte de passageiros
	Frete Aquaviário
	Serviços e Transporte
<b>Turismo Costeiro</b>	Acomodação
	Transporte
	Despesas Adicionais

Fonte: Adaptado de ENMC (2020)

No mesmo sentido, o Programa Norte-americano de Economia Oceânica (NOEP, acrônimo em inglês) contempla uma perspectiva similar à europeia, integrando as suas atividades econômicas relacionadas ao mar em blocos de atividades ou subsetores, o que permite visualizar melhor as interações entre suas atividades (Tabela 3).

Tabela 3 - Setores econômicos estabelecidos para os clusters marítimos dos EUA

SUBSETORES	INDÚSTRIAS
<b>Construção</b>	Construção relacionada ao ambiente marítimo
<b>Recursos vivos</b>	Aquicultura e piscicultura
	Pesca
	Mercado de frutos do mar
	Processamento do pescado
<b>Mineração</b>	Exploração e produção de óleo & gás
	Mineração de areia e cascalho marinho
<b>Construção de barcos e navios</b>	Construção e reparação de barcos
	Construção e reparação de navios
<b>Turismo e recreação</b>	Serviços e recreação e lazer
	Venda de barcos
	Locais de alimentação e bebidas
	Hotéis e acomodação
	Marinas
	Parques e acampamentos para caravanas
	Turismo em região costeira
	Material esportivo
	Aquário e Zoológico
<b>Transporte</b>	Frete de alto mar
	Transporte marítimo de passageiros
	Serviços de transporte marítimo
	Equipamento navegação e de busca
	Armazenagem

Fonte: Adaptado de NOEP (2016).

Além da demanda pelo mapeamento das atividades econômicas, diretamente ou indiretamente, relacionadas ao mar, faz-se necessária a organização em *clusters* na América Latina, onde tal realidade não é tão distinta no Brasil, principalmente, pela ausência de uma governança mais eficiente nesses aglomerados econômicos. Essa condição evidencia um ponto de contraste ainda mais relevante, tendo em vista que apresenta grande diversidade e abundância de recursos naturais, em que pese seu tecido industrial manifestar-se com menor representatividade na Economia Global, comparativamente com o continente europeu ou mesmo com o subcontinente norte-americano. Tal fato também representa a ausência de governança nesses arranjos produtivos latino-americanos, inclusive brasileiros, o que dificulta a sua competitividade e a inserção nas grandes cadeias globais de valor.

Altenburg e Meyer-Stamer (1999) argumentam que existem basicamente três tipos de *clusters* na América Latina, aqueles de pequenas empresas com predomínio de estratégias de sobrevivência, vinculadas ao abastecimento de mercados locais; empresas inseridas em uma cadeia de valor orientada à produção industrial de bens padronizados; e aglomerações de empresas em torno de empresas transnacionais que empregam tecnologias mais complexas.

Nesse contexto, o sucesso de um *cluster* torna-se uma realidade mais presente quando se obtém um melhor balanceamento entre as vantagens comparativas naturais oferecidas na região em que for estabelecida, em conjunto com a exploração das capacidades competitivas adquiridas ao longo do tempo na respectiva localidade (MONTERO, 2003).

No que se refere às vantagens comparativas naturais, o Brasil apresenta grande diversidade de recursos naturais, em sua vasta linha costeira, que se estende por cerca de 7.500 km, podendo chegar a mais de 9.000 km, se consideradas as baías e reentrâncias do litoral. Ademais, das suas vinte e seis Unidades da Federação (UF), dezessete são Estados costeiros, com 280 municípios defrontantes ao mar, o que permite a elaboração de políticas para a governança da “Economia do Mar” de abrangência nacional, considerando os seus efeitos multiplicadores na Economia do país (SANTOS e CARVALHO; 2020).

Portanto, dada essa extensa faixa territorial impactada diretamente pelo mar, onde a diversidade climatológica, oceanográfica e de acidentes geográficos costeiros proporcionam abundantes recursos naturais, a organização em *clusters* ao longo dessa faixa não é uma realidade. Dessa forma, assim como realizado na UE, organização em *clusters* pode ser uma estratégia de introduzir um sistema de rede e governança nas atividades econômicas relacionadas ao mar do Brasil.

Contudo, cada uma das regiões afetas possui influências históricas, culturais e políticas que, ao longo do tempo, impactaram nos respectivos desenvolvimentos socioeconômicos, principalmente, no processo de industrialização e consolidação das suas infraestruturas logísticas, em que algumas foram mais privilegiadas que outras, onde os *clusters* podem se beneficiar dessas vantagens competitivas, conforme observaram Santos e Carvalho (2020).

Nesse contexto, a complementaridade dessas características proporcionadas por cada região permite a formação de uma rede de *clusters*, em que as atividades econômicas se integram, resultando em

um macroambiente mais próspero e menos susceptível às externalidades negativas.

Diante do exposto, para se estabelecer um sistema complexo de *clusters* marítimos nacionais ou *hypercluster* marítimo brasileiro é fundamental avançar em pelo menos duas diretrizes: i) forte relacionamento e cooperação institucional, em que lideranças regionais possam construir sinergia e buscar interação com os órgãos governamentais; ii) contribuir para a criação de dispositivos legais que proporcionem governança e segurança para que o capital privado possa se organizar e desenvolver suas próprias soluções.

O *hypercluster* marítimo brasileiro pode ser estabelecido a partir, por exemplo, da formação de uma rede de *clusters* regionais, conforme apresentado na Figura 6. Entretanto, a formação dessa rede demanda uma estrutura sólida de governança, em que os esforços privados e públicos devem ser convergentes, desde o nível local até, eventualmente, nacional, valendo-se sempre da sinergia obtida pelo conceito da Tríplice Hélice.

Portanto, embora pareça uma realidade muito incipiente no país, iniciativas regionais, em que o capital privado faz-se mais presente, esforços *bottom-up*, a partir de associações de clusters podem ser mais efetivos.

Uma vez estabelecido esse modelo de governança desejado, será possível obter mais convergência de esforços, por meio da cooperação, inclusive entre competidores privados, buscando soluções inovadoras para as grandes questões afetas aos *clusters* e resultando em desenvolvimento econômico e social, com mais empregos e renda nas respectivas regiões.



Figura 6 - O Hypercluster Marítimo Brasileiro (elaborado pelo autor)

## 5. CONCLUSÃO

Nos últimos anos, o interesse internacional sobre o mar vem demonstrando possibilidades e tendências para o desenvolvimento socioeconômico global, inclusive para o Brasil, a partir da economia do mar. Nesse contexto, os *clusters* se apresentam como uma solução dual, tanto para a organização dos espaços marítimos, como para modelos de governança das economias regionais e, eventualmente, nacionais catalisando os respectivos desenvolvimentos econômicos e sociais.

Por meio dos clusters torna-se possível explorar características de “diferenciação” regionais, assim como de “integração” em um ambiente, em que seus atores competem, mas também cooperam, visando justamente a prosperidade e sustentabilidade, tanto dos ecossistemas marinhos, quanto das próprias atividades econômicas envolvidas. Essa orquestração exige um balanceamento apropriado entre os objetivos estabelecidos, os recursos e as formas em que as ações são estabelecidas, para conformar uma estratégia consistente, que permite delinear a consolidação de um *cluster* próspero e competitivo.

Assim, a abordagem da ciência das redes pode ser entendida como um arcabouço teórico que proporciona uma melhor compreensão do que seria esse arranjo de atores ou agentes econômicos em *clusters* como uma forma mais eficiente de organização desses agentes, para prover resiliência a uma rede econômica, obtida a partir do estabelecimento de uma determinada estrutura de atores envolvidos e das relações entre si, buscando formas de governança para tal.

Essas formas visam tornar, por exemplo, as redes econômicas mais eficientes, seja por meio do acompanhamento de indicadores específicos, como o próprio estágio de “clusterização” dessas redes ou do poder de *links* seus agentes. Igualmente, essa governança pode atuar por meio de influência direta nesses atores, assim como para manter o balanceamento apropriado entre a competição e a cooperação, principalmente, entre grandes, médias e pequenas empresas. Portanto, a identificação desses atores e suas relações é um passo fundamental para que posteriormente possam ser mapeadas as suas respectivas atividades econômicas e, da mesma forma, as interações entre as atividades daqueles com os quais estão relacionados.

Dessa forma, faz-se necessário um mapeamento das atividades econômicas relacionadas ao mar, para que seja possível mensurá-las e realizar ações estratégicas de alavancagem dessas atividades e a estruturação de um ambiente permanente de governança para que se mantenham prósperas e resilientes. O mapeamento e a própria governança dessas atividades é um passo importante para o avanço no desenvolvimento industrial, em que o Brasil possui potencial de inserir-se nas grandes cadeias globais de valor, não apenas como um *player* relevante no mercado de *commodities*, mas podendo ser mais produtivo, competitivo e inovador, por meio dos seus *clusters* marítimos.

Para tanto, é essencial a atuação das estruturas de governança no sentido “de baixo para cima” (*bottom-up*), de nível local para nacional ou global, uma vez que é no nível local ou regional que são exigidas orquestrações coordenadas, de modo que as interações entre os mais diversos agentes econômicos possam buscar mais convergência nas suas ações.

Assim, essa governança deve, justamente, buscar a interação entre esses agentes, seguindo a estratégia da Tríplice Hélice aproximando entidades acadêmicas, governamentais e corporativas, que resultam em sinergias entre suas atividades econômicas, bem como em soluções inovadoras para os ambientes complexos, nos quais se encontram. Sob essa perspectiva, tal governança pode ser exercida a partir de associações de clusters regionalmente, com possibilidade de expansão nacional.

Diante do exposto, é possível concluir que a partir da integração de um modelo *bottom-up* e uma estratégia que empregue o conceito de Tríplice Hélice, seja factível no Brasil, não apenas obter a formação de *clusters* marítimos regionais, mas de uma rede nacional de *clusters*.

Essa grande rede se constituiria a partir do desenvolvimento de políticas e estratégias, públicas e privadas, com as quais podem ser proporcionadas mais interação e integração das atividades econômicas relacionadas ao mar, por meio de uma grande governança, resultando inequivocamente, na constituição de um *hypercluster* marítimo brasileiro, com amplitude nacional.

# MARITIME CLUSTERS AS INSTRUMENTS FOR LEVERAGING ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT: AN APPROACH TO NETWORKS PERSPECTIVE

## ABSTRACT

---

Maritime clusters are formed by economic activities related to the sea, which can use strategic approaches for their development. These strategies demand the understanding of clusters as networks, which have their own logic of formation and consolidation. For this, it is required not only the search for more competitive strategies, but also the cooperation between its actors, to achieve the prosperity and sustainability of these clusters. Thus, in the case of Brazil, it is necessary to establish a governance structure for its maritime clusters, observing the appropriate indicators for the continuous maintenance of its development and, above all, knowledge of the economic activities involved, and then to take strategic actions for the conformation of a Brazilian maritime hypercluster.

**Keywords:** Cluster; Ocean Economy; Network Science; Strategy; Governance.

## REFERÊNCIAS

ALTENBURG, Tilman; MEYER-STAMER, Jörg. **How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America**. World Development. Sep. 1999. Vol. 27, No. 9, pp. 1693-1713. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305750X99000819>> Acesso em 21 abr. 2021.

BARABASI, Albert; ALBERT, Réka. **Emergence of scaling in Random Networks**. Science Magazine, Vol. 286, 15 oct. 1999. pp. 509-512. Disponível em: <<https://barabasi.com/f/67.pdf>> Acesso em: 14 Ago. 2021.

BARABASI, Albert; BONABEAU, Eric. **Scale-Free Networks**. Scientific American Magazine (May 2003): pp. 50-59. Disponível em: <<https://www.scientificamerican.com/article/scale-free-networks/>>. Acesso em: 14 Ago. 2021.

BARABASI, Albert. **Linked: How everything is connected to everything else and what it means for business, Science and everyday life**. Nova Iorque: Basic, 2014. 294 p.

BARABASI, Albert. **Network Science**. Boston: Cambridge Press, 2016. 318 p.

BARAN, Paul. Rand Corporation. **On Distributed Communications Networks** (1962). Disponível em: <<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2005/P2626.pdf>> Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Planejamento Estratégico da Marinha 2040**. Brasília: MB, 2020. Disponível em: <[https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub\\_pem\\_2040/arquivo.pdf](https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/arquivo.pdf)> Acesso em: 19 ago. 2021.

CHRISTOPHER, Martin. **Logistics and Supply Chain Management**. 4. Ed. Nova Iorque: Pearson, 2011. 288 p.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. **Traité de Stratégie**. Paris: Economica, 2011.

EASLEY, David; KLEINBERG, Jon. **Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about a Highly Connected World**. Cambridge, 2010. 834 p.

ERDÖS, Paul; RÉNYI, Alfred. **On Random Graphs I** (1959) in Publicationes Mathematicae, Debrecen, 6. pp. 290 - 297. Disponível em: <[https://www.renyi.hu/~p\\_erdos/1959-11.pdf](https://www.renyi.hu/~p_erdos/1959-11.pdf)> Acesso em: 19 ago. 2021.

ETZKOWITZ, Henry. **The triple helix: university-industry-government innovation**. Nova Iorque: Routledge, 2008.

THE EUROPEAN NETWORK OF MARITIME CLUSTERS (ENMC). **The EU Blue Economy Report**. 2020. Disponível em: <[https://enmc.eu/wp-content/uploads/2020/07/2020\\_06\\_blueeconomy-2020-ld\\_final.pdf](https://enmc.eu/wp-content/uploads/2020/07/2020_06_blueeconomy-2020-ld_final.pdf)> Acesso em 21 abr. 2021.

FOGHANI, Sara; MAHADI, Batiah; OMAR, Rosmini. **Promoting Clusters and Networks for Small and Medium Enterprises to Economic Development in the Globalization Era**. SAGE Journals. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2158244017697152>> Acesso em: 19 ago. 2021.

GRANOVETTER, Mark. **The Strength of weak ties**. The American Journal of Sociology, Vol. 78, No. 6. (May, 1973), pp. 1360-1380. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2776392>> Acesso em: 14 Ago. 2021.

HARLAND, Christine. **Supply Chain Management: Relationships, Chains and Network**. British Journal of Management, Vol. 7, Mar. 1996. pp. 63-80. Disponível em: <<https://researchportal.bath.ac.uk/en/publications/supply-chain-management-relationships-chains-and-networks>> Acesso em: 14 Ago. 2021.

HIRSCHAMAN, Albert. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

JACKSON, Matthew. **Social and Economic Networks**. Princeton: Princeton, 2008. 504 p.

KIM, W. Chan; MAUBORGNE, René. **The Blue Ocean Strategy**. Harvard Business Review (Oct. 2004): pp. 1-10. Disponível em: < <https://hbr.org/2004/10/blue-ocean-strategy>>. Acesso em: 14 Ago. 2021.

LAWRENCE, Paul; LORSCH, Jay. **Differentiation and Integration in Complex Organizations**. Administrative Science Quarterly, v. 12, n. 1, Jun. 1967. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/271686680\\_Differentiation\\_and\\_Integration\\_in\\_Complex\\_Organizations](https://www.researchgate.net/publication/271686680_Differentiation_and_Integration_in_Complex_Organizations)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

LEONTIEF, Wassily. **Input-Output Economics**. Ed. 2. New York: Oxford, 1986. 449 p.

LEWIS, Ted. **Network Science: Theory and Applications**. Hoboken: Wiley, 2009. 513 p.

LYKKE, Arthur. **Defining Military Strategy**. Military Review Vol. 69, No. 5 (May-1989): pp. 2-15

MARSHALL, Alfred. **Principles of Economics**. Ed. 8. Basingstoke: Palgrave, 2013. 759 p.

MONTERO, Cecilia. **Los clusters empresariales frente a la globalización: una nueva forma de governalidad?** in KIRSCHNER, Ana; GOMES, Eduardo; CAPELLIN, Paola (Org.) *Empresa, Empresários e Globalização*. Rio de Janeiro: Relume, 2003.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (NRC). Committee on Network Science for Future Army Applications. **Network Science**. Washington DC: National Academies Press, 2005. Disponível em: <<https://www.nap.edu/download/11516>>. Acesso 14 ago. 2021.

NATIONAL OCEAN ECONOMICS PROGRAM (NOEP) REPORT 2016. **State of the US Ocean and Coastal Economies Report. 2016**. Disponível em: <<https://www.oceaneconomics.org/download/>> Acesso em 01Ago2021.

OCDE. **The Ocean Economy 2030**. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-ocean-economy-in-2030\\_9789264251724-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-ocean-economy-in-2030_9789264251724-en)> Acesso em 01Ago2021.

ONU. **Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development**. Resolução A/RES/70/1 de 25 set. 2015. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>> Acesso em 01Ago2021.

ONU. **The Ocean Conference 2017**. Disponível em: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2017/05/Ocean-fact-sheet-package.pdf>> Acesso em 01Ago2021.

PADGETT, John; ANSELL, Christopher. **Robust Action and the Rise of the Medici, 1400-1434**. *The American Journal of Sociology*, Vol. 98, No. 6. (May, 1993), pp. 1259-1319. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2781822>> Acesso em 21 abr. 2021.

PORTER, Michael. **How competitive forces shape strategy**. *Harvard Business Review*, Vol. 57, No. 2 (Mar.-Apr. 1979): 137-145. Disponível em: <<https://hbr.org/1979/03/how-competitive-forces-shape-strategy>>. Acesso em: 14 Ago. 2021

PORTER, Michael. **The Competitive Advantage of the Nations**. Harvard Business Review (Mar.-Apr. 1990): pp. 73-91. Disponível em: <<https://hbr.org/1990/03/the-competitive-advantage-of-nations>>. Acesso em: 14 Ago. 2021.

PORTER, Michael. **What is Strategy?** Harvard Business Review, (Nov.-Dec. 1996): pp. 2-20. Disponível em: <<https://hbr.org/1996/11/what-is-strategy>> Acesso em: 14 Ago. 2021.

PORTER, Michael. **Clusters and the new economics of competition**. Harvard Business Review (Jan.-Feb. 1998): pp. 77-99. Disponível em: <[www.hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition](http://www.hbr.org/1998/11/clusters-and-the-new-economics-of-competition)>. Acesso em: 14 Ago. 2021.

PORTER, Michael. **Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy**. Economic Development Quarterly, Vol. 14 No. 1, (Feb. 2000): pp. 15-34

PORTER, Michael. **The Five Competitive Forces That Shape Strategy**. Harvard Business Review (Jan.-Feb. 2008): pp. 25-41. Disponível em: <<https://hbr.org/2008/01/the-five-competitive-forces-that-shape-strategy>>. Acesso em: 14 Ago. 2021.

SANTOS, Thauan; CARVALHO, Andrea. **Blue is the New Green: The Economy of the Sea as a (Regional) Development Policy**. Global Journal of human-social science: e economics. Vol. 20, no. 2 (2020). Disponível em: <[https://globaljournals.org/GJHSS\\_Volume20/2-Blue-is-the-New-Green.pdf](https://globaljournals.org/GJHSS_Volume20/2-Blue-is-the-New-Green.pdf)>

SCHELLING, Thomas. **The Strategy of Conflict**. Cambridge: Harvard, 1980. 319 p.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **The Oceans Economy: Opportunities and Challenges for Small Island Developing States**. Nova Iorque: ONU, 2014. Disponível em: <[https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2014d5\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2014d5_en.pdf)> Acesso em 01Ago2021.

UNITED NATIONS EDUCATION, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Marine spatial planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management**. Paris: UNESCO, 2009. Disponível em: <[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186559\\_eng](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000186559_eng)> Acesso em: 19 ago. 2021.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION (UNIDO). **The UNIDO approach to sustainable supplier development: Promoting CSR for SMEs in a Global Supply Chain Context.** Viena: UNIDO, 2013. Disponível em: <[https://www.unido.org/sites/default/files/2014-01/UNIDOsSustainableSupplierDevelopment\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2014-01/UNIDOsSustainableSupplierDevelopment_0.pdf)> Acesso em: 19 ago. 2021.

WATTS, Duncan; STROGATZ, Steven. **Collective Dynamics of 'small world' networks.** Nature Magazine. Vol 393. Jun. 1998. pp. 440-442.

ZHAO, R.; HYNES, S.; SHUN HE, G. Defining and quantifying China's ocean economy. Marine Policy, vol. 43, p. 164-173, 2014.

Recebido em: 30/08/2021

Aceito em: 12/04/2022

# A ABORDAGEM INDIRETA COMO GRANDE ESTRATÉGIA: A GRÃ-BRETANHA NA GUERRA PENINSULAR (1808-1814)

João Vitor Tossini <sup>1</sup>

## RESUMO

---

Em 1793, a Grã-Bretanha, a principal potência naval europeia, entra em guerra com a França, um adversário que se caracterizava pela sua força militar terrestre. O presente trabalho visa explorar a estratégia empregada pela Grã-Bretanha durante os anos de conflito com a França Revolucionária e Napoleônica, com enfoque para a Guerra Peninsular (1808-1814). O argumento central baseia-se no entendimento de que o envolvimento da Grã-Bretanha na Guerra Peninsular pode ser empregado como um dos principais exemplos empíricos da Abordagem Indireta no âmbito da grande estratégia e não apenas no campo tático, além de identificar a Abordagem Indireta como preferencial aos Estados que possuem maior fraqueza relativa em determinado campo militar. Assim, o presente trabalho diverge da literatura ao destacar que o envolvimento da Grã-Bretanha possui centralidade na identificação da Guerra Peninsular como uma campanha indireta. Assim, é analisada a condução da guerra por parte de um Estado com maior fraqueza relativa, sustentando que a Abordagem Indireta pode ser considerada como aplicável ao caso britânico. Logo, será analisada a abordagem estratégica britânica, sua intervenção na Península Ibérica e a relevância do conflito peninsular na derrota do Império Napoleônico.

**Palavras-chave:** Abordagem Indireta; Grã-Bretanha; Guerra Peninsular; Guerras Napoleônicas.

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: vitor.tossini@unesp.br / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-9844-4675>

## INTRODUÇÃO

As Guerras Revolucionárias Francesas (1792-1802) e as subsequentes Guerras Napoleônicas (1803-1815) geralmente são classificadas como a parte final de uma longa série de conflitos entre a França e a Grã-Bretanha, a primeira representando o poder militar terrestre e a segunda o poder naval (KENNEDY, 1991; PAGE, 2015). Além disso, essas guerras podem ser vistas como o enfrentamento entre uma nação detentora de um sistema de crédito e financiamento público moderno e com uma indústria têxtil em ascensão contra outra impulsionada pela Revolução e pelo gênio militar de Napoleão Bonaparte (PARET, 1986).

Envolvendo todas as grandes potências europeias e suas possessões além-mar, a guerra iniciada em 1792 possuiria diversos teatros de conflitos entre os beligerantes. Ainda assim, o principal palco de confrontações entre a França as potências aliadas à Grã-Bretanha, como o Império Austríaco e o Reino da Prússia, ocorreria na Europa Central e do Leste. Dentre as campanhas que podem ser consideradas como secundárias – com menor relevância para o alcance dos objetivos políticos buscados pelas partes beligerantes – encontram-se as diversas ações da Marinha Britânica (Royal Navy) contra os portos e colônias francesas, a campanha de Napoleão no Egito e a Guerra Peninsular. Devido ao seu modesto exército e sua enorme esquadra, o papel da Grã-Bretanha nos anos iniciais de conflito contra a França seria restringido grandemente ao poder naval, isolando a metrópole francesa de suas colônias e realizando pequenas operações anfíbias nessas possessões e ao longo do litoral europeu (LAWRENCE, 2013; KENNEDY, 1991; KNIGHT, 2013).

A perene estratégia britânica de envolvimento terrestre limitado na Europa continental seria posteriormente analisada por Liddell Hart (1967) como um exemplo da “Abordagem Indireta”, na qual busca-se explorar as fraquezas do inimigo e, gradativamente, pender a balança do conflito ao seu favor. Em adição, o envolvimento da Grã-Bretanha nesses conflitos, está inserido no tradicional interesse britânico em manter o “equilíbrio de poder” entre as potências europeias, evitando o surgimento de Estados capazes de ameaçar a segurança das Ilhas Britânicas. Assim, a Abordagem Indireta está diretamente inserida como um exercício desse modo britânico de fazer a guerra, o chamado “Compromisso Continental” (CONWAY, 2011).

No caso da Guerra Peninsular, o foco central da análise de Liddell Hart foi a atuação das forças irregulares espanholas contra os franceses. Apesar de reconhecer o papel da intervenção britânica em estimular a resistência local, o posicionamento do autor sobre a questão apresenta-se dividido. A ambivalência de Liddell Hart ocorre por meio da sua associação positiva das “grandes manobras estratégicas” dos militares britânicos na Guerra Peninsular com a Abordagem Indireta, enquanto que apresenta ressalvas em relação ao envio de números significativos de tropas ao continente, ainda que em um teatro secundário (HART, 1942; 1967; 2011). Nesse contexto, há a ênfase dada às guerrilhas para a existência de uma Abordagem Indireta na península (HART, 1967; 2011), ignorando as relações desta força irregular com a presença militar britânica nesse teatro de guerra, essenciais para o avanço das atividades das forças de guerrilha espanholas (WITT, 2019). Ademais, enfatiza as ações e os feitos táticos de militares, como Arthur Wellesley, posteriormente conhecido como Duque de Wellington, dentre outros.

Dessa forma, historiadores militares evitaram indicar esse teatro do conflito napoleônico como parte de uma grande estratégia indireta britânica, ainda que as interpretações levem a conclusões similares às de Liddell Hart sobre o papel de uma estratégia indireta (CHANDLER, 1979; 1989; 1994; GATES; 2002; GLOVER, 2001; HORWARD, 1978). Assim, argumenta-se que o envolvimento da Grã-Bretanha na Guerra Peninsular (1808-1814) foi marcado pela implementação de uma “Abordagem Indireta” não reservada apenas às decisões táticas de seus oficiais no campos de batalha, mas em nível da condução estratégica da guerra contra a França Napoleônica. Em suma, defende-se que a participação da Grã-Bretanha no conflito peninsular foi a execução de uma Abordagem Indireta como uma grande estratégia de guerra, independentemente da condução estratégica da guerra na Península Ibérica. Destaca-se que o “campo tático” representa as ações e a condução das forças por parte dos militares no campo de batalha.

A partir do referencial empírico, ou seja, da análise dos dados históricos, torna-se possível concluir que o emprego da Abordagem Indireta na Guerra Peninsular foi o meio com o qual a principal potência naval do período buscou contribuir contra um oponente centrado em capacidades terrestres. Independentemente do crescimento das capacidades militares britânicas na Península a partir de 1810, o conflito serviu ao propósito de dividir e desgastar as forças napoleônicas, atingindo o inimigo em um

ponto de fraqueza relativa, características que Liddell Hart (1967; 2011) utiliza em sua formalização da Abordagem Indireta. Logo, essa estratégia pode ser concebida como uma forma de condução de conflitos, não se limitando aos campos operacional e tático. Neste ponto, destaca-se que o conceito de “grande estratégia” é entendido como a política que “coordena e direciona todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, em direção ao alcance do objeto político da guerra – o objetivo definido pela política”<sup>2</sup> (HART, 1967, p. 322, tradução nossa). Em suma, a grande estratégia é responsável pela organização dos meios e dos recursos para alcançar os objetivos estabelecidos pelo centro decisório de um Estado em períodos de guerra.

Com isso, a Abordagem Indireta é considerada como uma grande estratégia que foi e pode ser empregada por Estados que se encontram com menor poder relativo perante seus adversários, evitando altos custos humanos na busca pela vitória. As transformações no meio militar desde o período analisado neste trabalho resultam grandemente em alterações de interpretação dos aspectos táticos, sendo mantido o arco principal dos postulados de Liddell Hart, e dos demais que expandiram ou precederam este autor (HART, 2011; MEILINGER, 2017). Seguindo autores como Kissinger (1960) e Heilbrunn (1965), Liddell Hart (1982; 2011) entende que o advento de armamentos de destruição em massa e a possibilidade de guerra nuclear não significariam o fim de conflitos convencionais. A ameaça nuclear teria como consequência o fortalecimento da Abordagem Indireta, pois os Estados, visando evitar a intensificação do conflito para o campo nuclear, optariam por objetivos limitados e ações indiretas para enfraquecer o inimigo (HART, 2011). A Estratégia da Abordagem Indireta permaneceria como um meio relevante para a condução de guerras convencionais, de conflitos contra ou com a utilização de forças irregulares e de guerras que envolvam potências nucleares.

A análise bibliográfica do referencial empírico foi empregada em conjunto com o método histórico-dedutivo, sendo a análise do objeto empírico – a Grã-Bretanha na Guerra Peninsular – realizada especialmente a partir de fontes secundárias. Além desta introdução, o presente trabalho apresenta-se dividido em quatro partes. A primeira delas analisa a Estratégia da Abordagem Indireta de Liddell Hart, explorando seus referenciais teóricos e empíricos, suas características e propósito no âmbito

---

<sup>2</sup> “[...] to co-ordinate and direct all the resources of a nation, or band of nations, towards the attainment of the political object of the war – the goal defined by fundamental policy.”

da condução dos conflitos militares. Adicionalmente, são abordadas as concepções estratégicas que influenciaram ou foram influenciadas pela Abordagem Indireta. Em seguida, na segunda e terceira partes, apresenta-se a análise do referencial empírico deste trabalho, tratando primeiramente do período prévio ao envolvimento terrestre da Grã-Bretanha na Guerra Peninsular, visando demonstrar a limitação de recursos desse Estado no meio terrestre e como a Abordagem Indireta esteve presente nesse período. Na terceira parte, o envolvimento terrestre britânico na Península Ibérica é enfocado ao passo que se busca contextualizar essa atuação no âmbito das Guerras Napoleônicas. Por fim, apresenta-se as conclusões finais do presente trabalho.

## A ESTRATÉGIA DA ABORDAGEM INDIRETA

As considerações de Sun Tzu sobre abordagens indiretas no campo militar possuem pontos que influenciaram Sir Basil H. Liddell Hart na elaboração formal de seu conceito de Abordagem Indireta. Sun Tzu destaca a necessidade de os exércitos agirem em momentos e locais em que sua presença seja menos aguardada, alcançando vitórias preferencialmente sem enfrentar a força central do inimigo. A moderação deveria prevalecer antes do ataque, sendo que os generais deveriam desgastar as forças adversárias antes do enfrentamento. Além disso, aponta para a potencialidade de ações indiretas externas ao nível tático para a obtenção da vitória na guerra. Neste ponto, Sun Tzu indica que a estratégia adotada deve ser empregada visando “subverter” o inimigo, o que inclui fragilizar a determinação pela luta e enfraquecer o apoio popular dos líderes adversários. Assim, a guerra poderia ser vencida sem o combate direto (SUN-ZI, 2001).

Dessa forma, ao elaborar formalmente o conceito de Abordagem Indireta durante as duas décadas após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), Liddell Hart possuía grande influência do pensador chinês da Dinastia Chou (DANCHEV, 1999). Em adição, o contexto histórico do autor britânico possui influência significativa em seus trabalhos. Nesse período os Estados beligerantes da Primeira Guerra emergiam de um conflito marcado pelo alto custo em vidas humanas. Logo, Liddell Hart buscou na história militar europeia exemplos que auxiliassem na esquematização de uma estratégia que evitasse a repetição das custosas batalhas dos anos 1914 a 1918 ao passo que possibilitasse a vitória em guerras vindouras

(HART, 1982). Simultaneamente, o historiador e militar britânico visava uma alternativa ao que entendia como interpretação ultrapassada dos escritos de Carl von Clausewitz que levou a adoção de doutrinas militares que privilegiavam a confrontação direta, contribuindo para as expressivas perdas humanas no conflito e ineficiência na condução da guerra. Ademais, descartava a centralidade de “vitórias decisivas” no nível tático, pois considerava que os custos poderiam tornar essas conquistas em vitórias pírricas (HART, 1942; 1982). Do mesmo modo, divergia da concepção de Antoine-Henri Jomini (1992), influenciada pelas Guerras Napoleônicas, sobre concentração de uma força de combate superior ao inimigo em um ponto específico do teatro de operações ou do campo de batalha para efetuar um “golpe decisivo” contra o inimigo.

A Estratégia da Abordagem Indireta se colocaria como útil especialmente em casos em que o centro decisório beligerante percebe que “o adversário possui superioridade de meios, seja num teatro de guerra ou de operações” (HART, 1982, p. 404). Nesse sentido, os centros decisórios atribuiriam para suas forças militares determinados objetivos temporariamente limitados “até que ações desenvolvidas no campo da política exterior lhe permitam obter novos aliados ou lhe deem tempo suficiente para transferir tropas de outras áreas, de modo que passe a possuir os meios necessários para se lançar à conquista de seus verdadeiros objetivos” (HART, 1982, p. 404-405).

Assim, a Abordagem Indireta seria definida por Liddell Hart (1967) como uma estratégia que visa engajar militarmente o inimigo nas áreas em que se entende que ocorrerá a menor resistência, visto que essas são os pontos em que o adversário encontra-se com maior despreparo relativo. Em outras palavras, a Abordagem Indireta seria a concepção estratégica voltada para a exploração das fraquezas do inimigo, realizando golpes em pontos mais vulneráveis e desgastando o equilíbrio das forças adversárias. Dessa forma, o aspecto “indireto” dessa estratégia ocorre em relação aos pontos centrais da força do opositor e não em evitar a confrontação militar. Logo, gradativamente o “equilíbrio” das capacidades se alteraria em favor daquele que evita confrontações diretas com as principais capacidades adversárias. O curso da guerra poderia ser alterado pela sucessão de situações – batalhas e disposição de forças – favoráveis. Contudo, a partir do momento em que a balança militar é favorável a confrontação “direta”, isto é contra a principal composição do inimigo, seria possível e recomendada. Neste ponto, é válido destacar que aspectos indicados por

Sun Tzu, como a coleta de inteligência sobre o inimigo e a necessidade de conhecer as próprias fraquezas, são essenciais para a aplicação da Abordagem Indireta, pois sem esse conhecimento seria improvável a identificação dos pontos frágeis dos opositores (HART, 1967; 1982).

Objetivando sustentar a utilidade dessa abordagem, Liddell Hart voltou-se para a análise histórica de 280 batalhas e campanhas militares datando desde as guerras do Império Romano. Os seus resultados empíricos indicaram que a grande maioria das campanhas e batalhas que adotaram alguma forma de abordagem indireta obtiveram vitória (HART, 1967). A análise realizada pelo autor permeia diferentes níveis da guerra, por vezes indicando a Abordagem Indireta como a execução de grandes estratégias ou de decisões no nível tático, como Napoleão na batalha de Austerlitz. Similarmente, possuindo maior base teórica em Sun Tzu, Bevin Alexander (2011) realiza um esforço sobre a utilidade de estratégias indiretas. Analisando campanhas militares e batalhas entre o fim do século XVIII e meados do XX, Alexander estabelece conclusões que se aproximam ao postulado de Liddell Hart: a confrontação indireta, buscando surpreender o inimigo e atacá-lo em suas áreas de maior fraqueza relativa, possui resultados mais favoráveis do que a confrontação direta (ALEXANDER, 2011).

Dessa forma, destaca-se que essa concepção pode ser aplicada em escalas variadas, desde apenas uma batalha, liderada por oficiais militares, até a condução estratégica da guerra, conduzida pelas lideranças políticas do Estado. Contudo, essa variação de níveis e seleção analítica dos casos históricos resultou em questionamentos dos métodos utilizados por Liddell Hart e, conseqüentemente, se a Abordagem Indireta teria a mesma preponderância no curso dos conflitos como postulado pelo historiador britânico (MEILINGER, 2017). A partir disso surge uma das motivações desse trabalho: analisar no âmbito da grande estratégia se um dos principais casos empíricos utilizados por Liddell Hart na defesa da Abordagem Indireta, o envolvimento da Grã-Bretanha na Guerra Peninsular (1808-1814), adequa-se aos seus postulados.

Similarmente ao proposto por Liddell Hart, John F. C. Fuller (1944) delineou a “Estratégia da Segunda Frente de Combate” (*Strategy of the Second Front*), que consistia em não confrontar o inimigo no teatro principal de suas operações. Fuller defendia a adoção de uma estratégia que abrisse uma nova frente de combate, visando distrair e forçar o opositor a dividir sua atenção e capacidades militares. A “Segunda Frente de Combate” não

superaria em intensidade e relevância os embates do teatro principal da guerra, mas teria papel em enfraquecer o inimigo ao passo que reduz os riscos e os custos para o país que a emprega. Assim como Liddell Hart, a concepção estratégica de Fuller visava evitar a repetição dos altos custos humanos da Primeira Guerra ao passo que resgatava exemplos históricos sobre a utilidade da Segunda Frente (FULLER, 1944; MEILINGER, 2017).

Lawrence Freedman (2013), por sua vez, define a estratégia indireta como o emprego da força militar contra determinadas fraquezas do inimigo, sendo elaborada para fortalecer a posição relativa daquele que a emprega. Assim, apresenta-se uma concepção significativamente similar ao proposto por meio da Abordagem Indireta. Por sua vez, Robert Leonhard (1991) buscou resgatar a integração da Abordagem Indireta a discussões da teoria de manobra (*theory of maneuver*). Os pontos gerais elencados por Leonhard incluem recusar ao inimigo a oportunidade de empregar sua força de forma ideal e explorar e atacar as vulnerabilidades do adversário. A agilidade das forças militares utilizadas nessas concepções seriam centrais, deixando a Abordagem Indireta como secundária e uma “ferramenta” da doutrina da manobra. Em suma, as definições de Freedman (2013) e Leonhard (1991) são influenciadas especialmente pelos postulados de Liddell Hart e Sun Tzu. No caso de Leonhard, há maior ênfase em aspectos táticos, como o emprego da abordagem por forças que seguem a doutrina de manobra, na qual Abordagem Indireta encontra-se grandemente associada (HAGELKVIST, 2015; LEONHARD, 1991; MEILINGER, 2017). Neste caso, Liddell Hart (1967; 2011) destaca a relevância da mobilidade, contudo, esta capacidade seria apenas uma característica da Abordagem Indireta, estando associada ao aspecto do elemento surpresa ao deslocamento de forças nos pontos de fraqueza relativa do adversário.

No âmbito do advento das armas de destruição em massa, Liddell Hart (2011) defende a contínua validade da estratégia indireta, destacando que esta é elaborada visando objetivos limitados, o que reduziria a possibilidade de agravamento dos riscos entre os envolvidos, especialmente se estes forem Estados nuclearizados. Nessa linha, Heilbrunn (1965) destaca que na eventualidade de uma guerra entre potências nucleares, as forças convencionais ainda possuiriam papel significativo, realizando a maior parcela dos esforços para o alcance dos objetivos de cada unidade política. Em adição, o papel desempenhado por essas forças seria permeado por alta mobilidade, sem frente de batalha fixa, focadas em

áreas de maior vulnerabilidade do adversário e espalhadas em diversas regiões objetivando explorar focos de fraqueza relativa (HEILBRUNN, 1965). Dessa forma, a proposição se assemelha aos postulados de Liddell Hart sobre a Abordagem Indireta.

Por fim, além da busca pela preservação de recursos humanos e materiais, a concepção possui outro aspecto significativo. A Abordagem apresenta-se como uma orientação estratégica para as partes com menor poder relativo em um conflito militar ao estabelecer princípios como o evitamento de confrontações diretas, enquanto que, gradativamente, o desequilíbrio é reduzido com sucessivas campanhas indiretas e pela expansão das próprias capacidades convencionais. Adicionalmente, apesar de estabelecer apenas princípios básicos para conflitos militares, por meio da Abordagem Indireta os Estados teriam uma ampla orientação estratégica que somente necessitaria de adaptações para as demandas específicas de cada conflito. Todavia, Liddell Hart deixaria de explorar como essas adaptações deveriam ou poderiam ser realizadas, os líderes nacionais não teriam em sua obra uma esquematização da adaptação dessa abordagem. Logo, essa estratégia deve ser compreendida como uma orientação ou direcionamento básico de ação, seja no âmbito da grande estratégia ou no campo tático-operacional (DANCHEV, 1998; HAGELKVIST, 2015).

A história militar da Grã-Bretanha seria abundante em exemplos de estratégias indiretas, em especial pelas limitações do país no âmbito terrestre (HART, 1967). Dessa forma, a Abordagem Indireta seria empregada em diferentes proporções pelos britânicos em conflitos contra potências continentais europeias, como a Guerra de Sucessão Espanhola (1701-1714), a Guerra dos Sete Anos (1756-1763) e as Guerras Revolucionárias e Napoleônicas (1792-1815) (HART, 1933). O papel estratégico-militar do poder naval receberia centralidade nas considerações de Londres, possibilitando a manutenção da segurança nacional, mas o envolvimento terrestre seria necessário para avançar os ganhos possibilitados pela preponderância britânica nos oceanos em conflitos envolvendo outras potências militares (KENNEDY, 1987; 1991).

## **AS LIMITAÇÕES MILITARES DA GRÃ-BRETANHA (1793-1808)**

As Guerras Revolucionárias e Napoleônicas divergiam dos demais conflitos anglo-franceses do século XVIII, seja em escala de

forças ou em objetivos por parte dos dois principais beligerantes. Com a execução do monarca francês, Louis XVI, em 1793, a guerra se tornou uma competição entre duas ideologias: a “conservadora” e monarquista britânica e a “radical” e republicana francesa (JAMES; 2013; KNIGHT, 2013). Os sucessos militares terrestres da França Revolucionária e Napoleônica contra as monarquias continentais subsidiadas por Londres, demonstrou que a supremacia da Royal Navy nos oceanos e o auxílio econômico não seriam suficientes para a obtenção dos objetivos britânicos e de seus aliados, que incluíam o retorno da monarquia na França (KENNEDY, 1991) e da balança de poder no continente (FORTMANN; PAUL; WIRTZ, 2004), afetada pelas ambições crescentes de Napoleão. Durante o período foram formadas sete coalizões contra a França Revolucionária e Napoleônica. Os britânicos seriam os únicos a continuarem como membros beligerantes durante toda a existência de cada coalizão antifrancesa até a vitória final da Sétima Coalizão na batalha de Waterloo em junho de 1815 (JAMES, 2013; SALAVRAKOS, 2017).

Durante os primeiros anos de conflitos, Londres buscou oportunidades para intervir nas regiões em que os franceses estivessem mais fragilizados. Dessa forma, em 1793, a Grã-Bretanha adota uma política tradicional, atacando colônias e bloqueando portos franceses. Em 1800, o comércio francês com a Ásia, América e África havia declinado para níveis irrisórios, se comparados ao da Grã-Bretanha, e levaria anos para se recuperar após o fim do conflito (KENNEDY, 1991). Contudo, durante a primeira década de guerra (1793-1803), o país era uma potência com limitações de ação militar no Continente. As “obrigações imperiais” de Londres, isto é, a manutenção de contingentes terrestres para a defesa das possessões além-mar retinham aproximadamente 25% do Exército Britânico que, devido ao enfoque nacional na Royal Navy, se apresentava como uma força extremamente pequena se comparada às demais potências europeias (HICKS, 2005).

Como resultado, no transcorrer das ações iniciais das hostilidades, o Governo Britânico era incapaz de manter uma força terrestre superior a 40 mil soldados para combater a França Revolucionária e, posteriormente, Napoleão no continente europeu (HICKS, 2005). Comparativamente, em 1803-1804 apenas a principal força terrestre da França – *Grande Armée* – era mais de dez vezes maior que toda a força do Exército Britânico disponível para operações na Europa e seguiria um processo de expansão até 1812, quando ocorre a fracassada invasão francesa do Império Russo (ELTING, 1997). Ademais, contrariando as tendências de seus aliados continentais

de modernização de táticas e aprimoramento das instituições das forças terrestres iniciadas devido ao longo período de hostilidades contra a França, o Exército Britânico permanecia essencialmente uma força aristocrática do século XVIII. Isso ocorreu devido às suas operações de campo serem restritas, ao seu tamanho diminuto e à sua posição secundária e de dependência em relação à Royal Navy (PARET, 1986). Considerando esses fatores, a estratégia continental de Londres era a busca por alianças e fornecer apoio financeiro para as nações continentais visando compensar a sua ausência no meio terrestre (HICKS, 2005).

A magnitude do patrocínio britânico aos seus aliados pode ser identificada em 1813. Dentre os acordos firmados entre a Grã-Bretanha e aliados, os fundos destinados ao Reino da Prússia e ao Império Russo custeavam uma força de aproximadamente 300 mil militares (SHERWIG, 1969, p. 291). No ano seguinte, em 1814, o orçamento destinado ao apoio de membros da Sexta Coalizão era similar ao reservado para a manutenção da Royal Navy, a maior esquadra de guerra do período (KNIGHT, 2013; WATSON, 1960). Logo, os exércitos que derrotaram Napoleão na Batalha de Leipzig e posteriormente marcharam em Paris eram tropas grandemente subsidiadas pela Grã-Bretanha, demonstrando que a Abordagem Indireta possui ramificações para outros teatros do conflito, além da Guerra Peninsular.

Enquanto os aliados de Londres se beneficiavam de volumosos auxílios para o financiamento de suas capacidades bélicas (KENNEDY, 1987), a Grã-Bretanha direcionava mais recursos para a manutenção de seu poder naval e o gradual crescimento de seu exército. No início do conflito, o sistema financeiro britânico, juntamente com os primeiros efeitos da Revolução Industrial do país, permitiam a geração de recursos significativos para a manutenção de uma preponderância confortável nos oceanos e do financiamento de aliados continentais. Contudo, o temor de uma invasão das Ilhas Britânicas permeou as considerações do governo em Londres entre os anos 1799 e 1805. Quando a Royal Navy obtém a principal de uma série de vitórias navais na Batalha de Trafalgar<sup>3</sup> contra a esquadra franco-espanhola, o perigo de invasão é dissipado e a Grã-Bretanha alcança maior liberdade estratégica no conflito (CAIN; HOPKINS, 2016; MCCRANIE, 2016).

Apesar de garantir a soberania da Grã-Bretanha, o poder naval do país possuía uma clara limitação, exposta conforme a guerra avançava

---

<sup>3</sup> Outras batalhas que auxiliaram na consolidação dessa supremacia naval foram: Batalha do Cabo São Vicente (1793), Batalha do Glorioso Primeiro de Junho (1794), Batalha do Nilo (1798) e Batalha de Copenhague (1801).

e reforçando a necessidade de uma Abordagem Indireta. O principal rival, a França Napoleônica, se colocava – após 1805 – como uma ameaça terrestre sem riscos imediatos para existência do centro decisório britânico. Apesar disso, a França continuava a ser um adversário superior aos aliados britânicos no continente (CHANDLER, 1994; ELTING, 1997; KENNEDY, 1991). No mesmo ano da grande vitória naval britânica em Trafalgar, Napoleão consegue atingir um de seus maiores sucessos no campo de batalha em Austerlitz que colocou fim à Terceira Coalizão. Logo, o conflito aparentava ser liderado por duas potências opostas, com dificuldades de infligir danos diretos significativos uma à outra. O poder naval britânico impedia as ambições de Napoleão de invadir as Ilhas Britânicas ou de possuir ambições além da Europa continental e, de forma semelhante, o gênio militar do general francês, somado com a superioridade terrestre da França, impossibilitava que a Grã-Bretanha obtivesse sucesso em financiar as tropas aliadas no continente ou, eventualmente, enviar sua própria força expedicionária. (JAMES, 2013).

O avanço de Napoleão contra Portugal em novembro de 1807 e, posteriormente, contra a Espanha em 1808, abre caminho para o envolvimento terrestre da Grã-Bretanha na Europa continental. Todavia, uma força terrestre significativa para combater eficientemente a França Napoleônica levaria anos para ser preparada, com custos – econômicos e humanos – vastamente superiores em relação à manutenção de esquadras de guerra ou do auxílio financeiro prestado aos seus aliados<sup>4</sup> (ANDRESS, 2012; KENNEDY, 1991). Ainda assim, era necessário levar essa Abordagem Indireta ao meio terrestre no continente europeu.

A decisão do Governo Britânico de limitar as atividades de suas forças terrestres até que os resultados de ações realizadas em outros teatros de operações pela sua força naval produzissem os efeitos desejados e reconhecer que a derrota por terra do inimigo é “uma tarefa superior às suas forças”, limitando os objetivos de sua “política de guerra” (HART, 1982, p. 405) é utilizado por Liddell Hart como um exemplo de que a Abordagem Indireta gera frutos no longo prazo e não deve ser caracterizada como uma fraqueza política:

---

<sup>4</sup> Como notado por Paul Kennedy (1991), forças terrestre numerosas drenavam mais recursos humanos e demandavam mais tempo para sua consolidação do que uma esquadra de guerra.

Tal maneira de agir encontra na História muito mais apoio do que até hoje admite a opinião militar e não deve ser considerada como política de fraqueza, como sugerem alguns apologistas do emprego da força. Ela foi muito utilizada pelo Império Britânico e diversas vezes serviu como boia de salvação para os aliados da Grã-Bretanha, proporcionando uma série de vantagens. Ainda que tenha sido aplicada inconscientemente (...). (HART, 1982, p. 405).

Apesar de defender a aproximação indireta como forma de desgaste do inimigo, o autor entende que a razão que justifica essa estratégia de objetivos limitados está na necessidade temporária de “se aguardar uma modificação no equilíbrio de forças existentes”, até que as sucessivas ações marginais de desgaste, “enseje uma ocasião favorável ao desencadeamento do golpe decisivo” (HART, 1982, p. 406). Assim, no contexto da Abordagem Indireta, seria necessário que o empregador dessa estratégia aplicasse eventualmente um golpe final, mais agressivo e direto contra o inimigo para impor sua vontade e o fim do conflito.

No caso britânico contra a França Napoleônica, logo ficaria claro que esse “golpe decisivo” teria que ser dado por meio de forças terrestres. As conquistas de Napoleão no continente geravam novas fontes de recursos que mantinham a máquina de guerra napoleônica em andamento, reduzindo o impacto do bloqueio naval britânico (PARET, 1986). Do mesmo modo, a perda de colônias e seus recursos era compensada pela própria produção agrícola da França e, novamente, pela expansão territorial na Europa. O impasse estratégico se agravava para a Grã-Bretanha conforme os desafios enfrentados passavam a incluir a manutenção das três principais potências militares do continente, a Prússia, a Áustria e a Rússia, na guerra. Estas nações, seja por derrotas militares ou por interesses próprios, frequentemente estavam dispostas a abandonar as Coalizões e alinhar-se com Napoleão. (BRUNN, 1963; KENNEDY, 1991).

A necessidade de alguma contribuição para auxiliar seus aliados, para além do âmbito financeiro, permeava as considerações do Governo Britânico desde o início das hostilidades. Dessa forma, mesmo detendo um exército antiquado, seria necessário o engajamento no continente. Uma das primeiras tentativas da Grã-Bretanha de iniciar uma campanha continental ocorreu em 1799 na invasão da República Batava, atual Reino dos Países Baixos. Possibilitada pela superioridade naval de Londres, a invasão envolveu cerca de 27 mil soldados russos e 13 mil britânicos, uma força

modesta em comparação aos franceses, atacando um aliado relativamente frágil de Paris. Entretanto, a França responderia ao desembarque e as forças anglo-russas seriam expulsas da região após menos de três meses de combates, demonstrando a inadequação da Grã-Bretanha no meio terrestre e a ausência de coordenação com tropas aliadas (SCHAMA, 1977).

Após a custosa campanha na Batávia, o Governo Britânico permaneceria por quase mais uma década com sua estratégia indireta focada no âmbito naval e anfíbio. Independentemente do fracasso de 1799, no período entre 1793 e 1806 os sinais de que a Grã-Bretanha estava se preparando para intervenções militares no continente era visível no crescimento de sua força terrestre. Em 1793 a infantaria do Exército Britânico possuía apenas um efetivo de 40 mil regulares, após uma década, em 1803, esse número atingia 126 mil e, em 1806, havia ultrapassado os 325 mil regulares. Ademais, a cavalaria seguia um ritmo semelhante: de 190 mil em 1795 para 260 mil em 1801 (SALAVRAKOS, 2017). Conforme o Exército crescia, a força destacada para a defesa imperial permanecia estável, deixando de representar a antiga parcela de cerca de um quarto desse efetivo como ocorria nos anos 1790 (HICKS, 2005).

Neste ponto é válido destacar novamente os vastos recursos financeiros disponíveis para que o Governo Britânico incrementasse não somente seu Exército, mas também tornasse a superioridade nos oceanos algo incontestável. No período entre os anos de 1793 a 1810, em que o Exército havia passado por uma reformulação, uma significativa expansão e estava envolvido na Guerra Peninsular, a Royal Navy apresentou um crescimento de 50% chegando a uma força mais de quatro vezes superior à marinha francesa em números de navios capitais (BRIGGS, 1999). Durante o conflito, a marinha mercante britânica havia praticamente dobrado em tonelagem e número de embarcações (SALAVRAKOS, 2017). Logo, embora a Grã-Bretanha possuísse fragilidade relativa no meio terrestre, expandia gradativamente suas capacidades.

Nesse contexto de gradual preparação de suas forças, o Governo Britânico encontra uma significativa oportunidade de desafiar Napoleão em terra: a Guerra Peninsular. Em outubro de 1807, o mais antigo aliado britânico, após não aderir às demandas de Napoleão para se juntar ao Bloqueio Continental contra a Grã-Bretanha, é alvo de uma declaração de guerra por parte da França. A invasão francesa de Portugal no fim de 1807 – resultando na fuga para o Brasil da família real portuguesa auxiliada pela Royal Navy – seguida pela quebra da aliança entre a França e a Espanha em

1808, daria início ao conflito que permitiria à Grã-Bretanha estabelecer sua primeira base de operações no continente.

## DA GUERRA PENINSULAR À BATALHA DE WATERLOO (1808-1815)

Quando Napoleão decide pela invasão de Portugal, o Reino da Espanha havia se consolidado com um aliado tradicional da França<sup>5</sup>. Apesar disso, desde a derrota franco-espanhola na batalha naval de Trafalgar em 1805, a aliança com os franceses apresentava sinais de enfraquecimento. Desde esta batalha, a Espanha buscou oportunidades de se alinhar com uma eventual coalizão contra Napoleão (HINDLEY, 2010). As relações franco-espanholas passaram por novo desgaste em 1806 após a imposição francesa do Bloqueio Continental contra os britânicos, afetando o comércio anglo-espanhol (CROUZET, 1964). Nesse contexto, após sucessivas vitórias no leste europeu contra as três grandes potências continentais – o Império Austríaco, a Prússia e o Império Russo – Napoleão volta sua atenção para outros aliados ou simpatizantes dos britânicos, especialmente Portugal.

Por meio do Tratado de Fontainebleau de outubro de 1807, um plano de divisão do país ibérico é acordado com os espanhóis e rapidamente tropas francesas cruzam os Pirineus. Contudo, a presença militar francesa estimula o crescimento do descontentamento interno com o governo monárquico de Carlos IV, resultando em revoltas e na consequente abdicação de Carlos em favor de seu filho, Fernando VII. Detendo cerca de 100 mil soldados na Espanha, Napoleão recusa auxiliar Carlos IV e posteriormente a reconhecer Fernando VII como o novo rei. Com sua força militar, Napoleão obtém êxito ao pressionar Carlos e Fernando a ceder o trono ao seu irmão, José Bonaparte. Logo, o governo central espanhol passava para o controle indireto do imperador da França. Essa série de eventos levou ao surgimento de movimentos de resistência e, posteriormente, à Junta de Aranjuez como centro de coordenação do governo de resistência espanhol contra a ocupação francesa (COMMELAS, 2014; VELASCO, 1999).

Assim, em conformidade com a Abordagem Indireta, pode-se afirmar que a Grã-Bretanha encontrou um teatro da guerra em que sua força terrestre relativamente diminuta poderia ser decisiva para o esforço continental de seus aliados. A Península Ibérica seria a prioridade do Governo Britânico no âmbito terrestre até a expulsão das tropas francesas entre o fim de 1813 e o início de 1814, pois a região reunia características

favoráveis ao britânicos. Primeiramente, a natureza geográfica da região, especialmente em Portugal, permitia o reforço ou evacuação utilizando a supremacia naval britânica e evitando derrotas significativas, em especial em áreas costeiras (HORWARD, 1978). Em adição, nesse teatro de guerra a Grã-Bretanha possuiria aliados locais que contribuiriam com tropas regulares e conhecimento regional, como no caso de Portugal, e contaria com apoio de forças da guerrilha espanhola, que praticavam a sua própria Abordagem Indireta ao agirem para o enfraquecimento das linhas francesas de suprimento (WITT, 2019). Por fim, tropas regulares da Espanha que serviam em outras regiões da Europa seriam transportadas pela Royal Navy para auxiliar no combate que se iniciava na península (ESDAILE, 2003).

Dessa forma, em agosto de 1808 um contingente de 15 mil militares britânicos desembarca em Portugal. No mês seguinte, após duas vitórias contra os franceses, o Exército Britânico totalizava 30 mil efetivos no país. Em dezembro do mesmo ano, 36 mil militares do Exército Britânico adentram a Espanha. Contudo, uma força francesa de 200 mil homens captura Madrid e rapidamente avança para as posições anglo-portuguesas. No início de 1809, enfrentando um inimigo vastamente superior, as forças britânicas na Espanha são totalmente evacuadas pela Royal Navy, evitando perdas humanas expressivas (CHAPPELL, 2004).

Os primeiros meses da presença britânica na Guerra Peninsular mostraram que a Grã-Bretanha enfrentaria uma campanha com desvantagem em números, sem uma “massa de força” ou “massa de manobra” significativa para buscar uma batalha decisiva no estilo de Napoleão (CHANDLER, 1973; JOMINI, 1992). Somente em 1810, ao adotar uma estratégia inicialmente defensiva, as tropas britânicas juntamente com forças portuguesas e espanholas, iniciaram uma série de vitórias contra a França. No fim de 1811, as forças da coalizão haviam expulsado novamente as forças francesas de Portugal e avançavam em direção à Espanha. A marcha, seguida de vitórias significativas, teve de recuar para território português no fim de 1812 devido à deficiente linha de suprimentos exposta aos ataques franceses (CHAPPELL, 2004). Quanto mais distante da costa, cresciam as dificuldades do Exército Britânico.

Contudo, diferentemente do recuo em 1808, a posição britânica no fim de 1812 estava consideravelmente consolidada em Portugal. As confrontações que gradativamente desgastavam as forças francesas, seguindo os postulados do que Liddell Hart posteriormente classificaria como Abordagem Indireta, tornaram possível a retomada das operações

no início de 1813. Avançando em direção ao norte da península, somente sob o comando do então Marquês de Wellington havia 54 mil soldados britânicos, além de aproximadamente 24 mil soldados portugueses e espanhóis (GATES, 2002). Liddell Hart (1967) reconhece a influência que a presença militar da Grã-Bretanha teve na resistência espanhola, seja em formações convencionais ou de guerrilha, contra os franceses. Entretanto, o papel britânico na própria Abordagem Indireta da Espanha é grandemente subestimado. A abordagem de Londres envolveu o fornecimento sistemático de apoio material e logístico, além de empregar as forças de guerrilha espanholas como suportes em diversos momentos ao longo dos embates regulares. Neste caso, pode-se afirmar que a Grã-Bretanha empregou forças regulares e irregulares ao longo do conflito na península, frequentemente coordenando tropas regulares e guerrilhas de seu aliado espanhol ao lado de suas forças contra a França (WITT, 2019).

Logo, em junho de 1813, cinco anos após o início do envolvimento britânico, ocorre o ponto de inflexão apontado por Liddell Hart (1967; 2002) em sua concepção de Abordagem Indireta. O “equilíbrio das forças” nesse teatro de guerra é alterado pela batalha travada nas proximidades da cidade basca de Vitoria-Gasteiz que resultou no sucesso decisivo da Grã-Bretanha e aliados ibéricos. Seguindo os preceitos gerais de Liddell Hart sobre a Abordagem Indireta (1967; 2002), entende-se que os sucessivos golpes indiretos deferidos contra as forças francesas desde 1808 gradativamente alteraram o equilíbrio das forças na Península, possibilitando aos britânicos o emprego do “golpe decisivo” da Guerra Peninsular.

Os encontros seguintes à Batalha de Vitoria em território espanhol representavam o recuo das tropas de Napoleão em direção à França. Em novembro do 1813, as tropas do Duque de Wellington venceram a primeira batalha em território francês. Os meses finais da Guerra Peninsular seriam caracterizados pelas forças superiores dos britânicos e aliados contra as forças francesas, divididas e debilitadas. Contudo, o avanço das tropas britânicas não seria suficientemente vigoroso ao ponto de estarem presentes em Paris quando as demais forças da Sexta Coalizão – após severas batalhas no principal teatro da guerra – adentram a capital francesa em 31 de março de 1814 (GLOVER, 2001).

O avanço da Grã-Bretanha ao longo de 1813 foi auxiliado pela derrota francesa na campanha militar contra os russos em 1812, e, indiretamente, impediu que houvesse transferências significativas das tropas inimigas da Península Ibérica para o teatro de guerra no leste. A consolidação de uma

posição favorável na Guerra Peninsular em 1812 e a derrota napoleônica contra a Rússia no final do mesmo ano, abriram caminho para a formação da Sexta Coalizão em março de 1813. Após cerca de duas décadas de guerra intermitente contra os franceses, duas frentes de batalha haviam se formado e avançavam para alterar o equilíbrio das Guerras Napoleônicas contra a França. Como mencionado, no início de 1814 tropas ibéricas e britânicas adentravam o flanco sul francês e ao leste de Paris, as tropas prussianas, austríacas, russas dentre outras, perseguiram uma Grande Armée em recuo (HALL, 1992).

Apesar de o “golpe final” da primeira derrota de Napoleão ter ocorrido por meio das tropas da Áustria, Prússia e Rússia, a Guerra Peninsular possuiu um peso significativo em sobrecarregar e desgastar as forças francesas. O objetivo do Governo Britânico ao intervir na península era manter Portugal como um aliado, estabelecer bases de operações navais e conseguir na Espanha mais um aliado no conflito (CROUZET, 1964). Logo, embora incluindo números expressivos do Exército Britânico, o envolvimento da Grã-Bretanha na região visava à manutenção de duas políticas tradicionais do país: a priorização da supremacia da Royal Navy e o alinhamento do maior número possível de nações contra a ameaça napoleônica, vista como desestabilizadora do equilíbrio europeu (KENNEDY, 1991).

Ainda que a Guerra Peninsular possua aparente peso secundário, o efeito prático da crescente presença britânica em terra apoiando a resistência portuguesa e espanhola foi a necessidade da manutenção de numerosas tropas por parte da França para o controle desse território. No início do conflito peninsular, em maio de 1808, as tropas francesas na região totalizavam 165 mil militares, em fevereiro de 1809 esse número havia subido para quase 290 mil e em 1810 eram 325 mil. Em outubro de 1812, quando Napoleão realizava sua guerra contra a Rússia esse número havia caído para 260 mil, no ano seguinte, às vésperas do encontro decisivo na Batalha de Vitoria, cerca de 200 mil soldados franceses ainda estavam envolvidos diretamente no conflito peninsular (CLODFELTER, 2017). Além dos números totais baseados ao longo da campanha, destaca-se que aproximadamente 300 mil soldados franceses pereceram apenas nesse teatro de guerra entre 1808 e 1814 (HORWARD, 1978), demonstrando os custos significativos de um conflito “secundário”. Comparativamente, número similar de militares britânicos do Exército e da Royal Navy pereceram durante as Guerras Revolucionárias e Napoleônicas (1793- 1815) (WHITE, 2014). Com isso exposto, entende-se

que a participação de Londres nesse teatro secundário ocorreu como uma forma da Abordagem Indireta que contribuiu para o enfraquecimento da França e para o avanço de seus aliados continentais e a primeira derrota francesa em 1814.

A primeira derrota de Napoleão em 1814 representou o fim de um grande esforço para todos os membros da Sexta Coalizão. A posterior tentativa do imperador francês durante o Governo dos Cem dias encontrou uma coalizão inimiga com recursos vastamente superiores e, no caso britânico, a disposição governamental para o rápido envio de uma força para defesa dos Países Baixos. As forças sob o comando do Duque de Wellington e do Marechal von Blücher, juntamente com outros aliados continentais, participariam da Batalha de Waterloo que resultaria na derrota final das ambições napoleônicas em junho de 1815 (CORNWELL, 2014).

Durante o conflito, a Grã-Bretanha havia desenvolvido uma força terrestre relevante e relativamente disciplinada, ainda que uma força menor que as presentes nas tradicionais potências continentais. Dessa forma, durante o Governo dos Cem Dias, a necessidade britânica de adotar uma estratégia indireta é inexistente, sendo a Abordagem Indireta substituída no âmbito da grande estratégia pela confrontação direta contra o principal exército napoleônico. Diferentemente do período de 1793 a 1812, o inimigo não possuía a superioridade no campo em que o confronto ocorreria. Em 1815, a tradicional superioridade terrestre da França foi rapidamente contida pela Sétima Coalizão, especialmente pelas tropas anglo-prussianas, em Waterloo (CORNWELL, 2014).

A Batalha de Waterloo colocaria fim a mais de 20 anos de guerra intermitente entre a Grã-Bretanha e a França. Durante as décadas seguintes, as forças que permitiram ao país manter-se como beligerante e financiador de sete coalizões contra os franceses, se tornariam ainda mais expressivas (DARWIN, 2011; FERGUNSON, 2004). Livre dos constantes desafios por parte da França, a Grã-Bretanha adentraria o caminho para um século que ficaria conhecido pela sua hegemonia no sistema internacional, a Pax Britannica, mas a estratégia da Abordagem Indireta continuaria a ser empregada – ao menos no nível tático – nas guerras coloniais que expandiriam o Império Britânico (HART, 1967; 2002).

## CONCLUSÕES

A Grã-Bretanha manteve-se como a principal e perene oponente da França Revolucionária e Napoleônica, emergindo do conflito como a principal vencedora nos campos político, militar e econômico (CAIN; HOPKINS, 2016). A estratégia inicial britânica buscou o isolamento marítimo da França, a realização de operações militares anfíbias de pequena escala e a formação de coalizões com as demais potências, além de fornecer subsídios financeiros para a manutenção das forças continentais aliadas na guerra, o que pode ser caracterizado como uma forma de Abordagem Indireta ou, como defendido por Liddell Hart (1933), o “modo britânico de fazer a guerra” (*the British way of Warfare*).

Ademais, o Governo Britânico dedicou recursos para tornar o seu exército uma força adequada para, no momento oportuno, intervir na região com maior possibilidade de obtenção de sucesso. A Guerra Peninsular envolveu o Exército Britânico em uma campanha de seis anos, permeada inicialmente pela sua desvantagem perante a França Napoleônica. Contudo, conforme o comprometimento britânico se consolidava com a priorização da Península Ibérica como o principal teatro de operações do Exército e cooperava com forças portuguesas e espanholas, os objetivos estratégicos limitados da Grã-Bretanha estavam sendo cumpridos. Entre 1810 e 1811 as forças francesas são definitivamente derrotadas em Portugal, assegurando este como um aliado e permitindo o avanço britânico para a Espanha, sendo esta liberada das principais forças napoleônicas na segunda metade de 1813.

Como exposto, a Guerra Peninsular foi a fonte de divergência de um número significativo de valiosas tropas francesas, totalizando 290 mil em 1811, conseqüentemente, impossibilitadas de participarem da invasão francesa da Rússia (CLODFELTER, 2017). Além disso, o surgimento de políticas de terra arrasada e de guerrilhas, impondo uma nova lógica de conflito e uma ameaça direta para a estabilidade do governo da Espanha Napoleônica, juntamente com a intervenção terrestre e o apoio financeiro e material dado pela Grã-Bretanha aos insurgentes, tornou os custos de controlar a península extremamente superiores aos benefícios. Em seus anos de exílio na Ilha de Santa Helena, ao refletir sobre sua trajetória, Napoleão apontou a Guerra Peninsular como o seu maior equívoco (HINDLEY, 2010), descrevendo traços característicos do que Liddell Hart posteriormente formalizaria como a Abordagem Indireta. Dentre os pontos destacados por Napoleão, a divisão das forças e a multiplicação de obrigações sem retornos

adequados que afetavam a moral de seus exércitos estiveram presentes na Guerra Peninsular.

Sendo uma característica da Abordagem Indireta, as batalhas entre o Exército Britânico e o Francês entre 1808 e 1812 são relativamente modestas em escala quando comparadas aos enfrentamentos que ocorriam no principal teatro de operações, a Europa Central. A batalha que expulsou as forças napoleônicas de Portugal em maio de 1809 contou com aproximadamente 32 mil combatentes de ambos os lados, enquanto que a Batalha de Wagram no mesmo ano, que levou a capitulação da Áustria, contou com cerca de 290 mil. Outros exemplos da Europa Central e do Leste são as batalhas de Austerlitz (1805) com 160 mil, Friedland (1807) com 144 mil, Borodino (1812) com mais de 230 mil, Waterloo (1815) com cerca de 190 mil, dentre outras (CHANDLER, 1973; FLETCHER, 1994; RIEHN, 1990). Apesar disso, ao longo do conflito a presença francesa na península permaneceu significativa. Em períodos que a França lutou apenas contra a Grã-Bretanha e seus aliados ibéricos, como em 1809, o deslocamento de mais da metade de suas forças para a região (HINDLEY, 2010), retirava a ameaça imediata aos demais Estados que poderiam retornar ao conflito, como os impérios austríaco e russo, abrindo caminho para estes Estados iniciarem suas preparações para futuras confrontações.

A reunião por parte da Grã-Bretanha das capacidades terrestres necessárias para combater a França em um teatro em que sua contribuição, apesar de relativamente reduzida, poderia ser decisiva, representou a aplicação da Abordagem Indireta na condução da guerra. Conclui-se que a intervenção britânica na Guerra Peninsular pode ser caracterizada como parte de uma Abordagem Indireta no campo da grande estratégia, ou seja, na condução da guerra por parte de Londres, e não apenas no campo tático e no âmbito das operações espanholas que foram o enfoque de Liddell Hart ao analisar esse conflito. Logo, a Guerra Peninsular pode ser caracterizada como permeada pelo emprego da Abordagem Indireta tanto no caso britânico quanto no caso espanhol. Com objetivos limitados, as operações nesse teatro auxiliaram diretamente na obtenção do resultado final esperado pela Grã-Bretanha: a derrota da França Napoleônica, a principal ameaça para a balança de poder na Europa e, conseqüentemente, para a segurança das Ilhas Britânicas.

Por fim, destaca-se que o caso da Guerra Peninsular, contribui para o entendimento da Abordagem Indireta como uma orientação estratégica para atores marcados pela limitação de recursos. Essa abordagem provê

alternativas, maximizando a utilidade de recursos e explorando as fraquezas do inimigo, podendo ser entendida como uma estratégia de limitação de custos. Entretanto, assim como notado por Liddell Hart (1967), os atores que a empregam não necessariamente são aqueles com maior fraqueza relativa, mas aqueles que buscam limitar os riscos de suas decisões sem restringir suas contribuições no âmbito dos conflitos militares.

# THE INDIRECT APPROACH AS GRAND STRATEGY: GREAT BRITAIN IN THE PENINSULAR WAR (1808-1814)

## ABSTRACT

---

In 1793, Great Britain, the foremost European naval power, declared war on France, an adversary characterised by its land power. The current article explores the strategy employed by Great Britain during the years of conflict with Revolutionary and Napoleonic France with a focus on the Peninsular War (1808-1814). The main argument is that Great Britain's involvement in the Peninsular War can be used as one of the primary empirical examples of the Indirect Approach in the scope of grand strategy and not just in the tactical field, as well as identifying the Indirect Approach as preferential to States that have greater relative weakness in a given military field. Therefore, the present work diverges from the literature in highlighting that the involvement of Great Britain is central to identifying the Peninsular War as an indirect campaign. Thus, the conduct of war by a State with a relative weakness is analysed, arguing that the Indirect Approach can apply to the British case. Accordingly, this article will explore the British strategic approach, its intervention in the Iberian Peninsula, and the Peninsular War's relevance in defeating the Napoleonic Empire.

**Keywords:** : Indirect Approach; Great Britain; Peninsular War; Napoleonic Wars.

## REFERÊNCIAS

- ALEXANDER, Bevin. **Sun Tzu at Gettysburg**. New York: Norton, 2011.
- ANDRESS, David. **The Savage Storm**: Britain on the Brink in the Age of Napoleon. London: Little Brown. 1st edition, 2012.
- BRUNN, G. The Balance of Power during the Wars, 1793-1814. In: **The New Cambridge Modern History**, ix, War and Peace in an Age of Upheaval, 1793-1830. Cambridge, 1963.
- BRIGGS, Asa. **The Making of Modern England 1783-1867**: The Age of Improvement. London: Routledge. Second Edition. 1999.
- CAIN, P.J.; HOPKINS, A. G. **British Imperialism**: 1688-2000. London: Routledge; 3rd Edition. 2016.
- CHANDLER, David. **On the Napoleonic Wars**. London: Greenhill, 1994.
- CHANDLER, David G. **The Campaigns of Napoleon**. London: Scribner, 1973.
- CHANDLER, David. **Dictionary of the Napoleonic Wars**: The Soldiers, Strategies, Armaments, Movements, and Battles that Shaped Events during Napoleon's Reign. New York: Macmillan Publishing, 1979.
- CHANDLER, David. Wellington at War: Regular and Irregular Warfare. **The International History Review** 11, no. 1. 1989.
- CHAPMAN, Stanley. **The Rise of Merchant Banking**. London: Routledge; 1st Edition, 2010.
- CHAPPELL, Mike. **Wellington's Peninsula Regiments (2)**: The Light Infantry. Oxford: Osprey Publishing, 2004.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Martins Fontes. São Paulo, 1979.
- CLODFELTER, M. **Warfare and Armed Conflicts**: A Statistical Encyclopedia of Casualty and Other Figures, 1492-2015. (4th ed.). Jefferson, North Carolina: McFarland, 2017.

COMELLAS, José Luis. **Historia de España Contemporánea**. Madrid: Ediciones Rialp, 2014.

CONWAY, Stephen. **Britain, Ireland, and Continental Europe in the Eighteenth Century: Similarities, Connections, Identities**. London: Oxford University Press, 2011.

CORNWELL, Bernard. **Waterloo: The True Story of Four Days, Three Armies and Three Battles**. London: William Collins, 2014.

CROUZET, François. Wars, Blockade, and Economic Change in Europe, 1792-1815. **The Journal of Economic History**, Vol. 24, No. 4. Dec., 1964.

DANCHEV, Alexander. Liddell Hart and the Indirect Approach. **The Journal of Military History**, Vol. 63, No. 2 Apr. 1999, pp. 313-337.

DANCHEV, Alex. Liddell Hart and manoeuvre. **The RUSI Journal**, 143(6), 1998, pp. 33-35.

DARWIN, John. **The Empire Project: The Rise and Fall of the British World-System, 1830-1970**. Cambridge University Press; Ed. Reprint. 2011.

ELTING, John R. **Swords around a Throne**. Boston: Da Capo Press, 1997.

ESDAILE, Charles. **The Peninsular War: A New History**. London: Penguin; 2nd Edition, 2003.

FERGUSON, Niall. **Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power**. New York: Basic Books. 2004.

FLETCHER, Ian. **Wellington's Regiments: The Men and Their Battles from Rolica to Waterloo, 1808-1815**. Spellmount, 1994.

FORTMANN, Michel; PAUL, T.V.; WIRTZ, James. (ed). **Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century**. Stanford University Press, 1st Edition. 2004.

FREEDMAN, Lawrence. **Strategy: a history**. Oxford University Press, Oxford, 2013.

FULLER, John F.C.: **A conduta da guerra**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.

FULLER, John F.C., **Watchwords**. London: Skeffington & Son, 1944. pp 82–85.

GATES, David. **The Spanish Ulcer: A History of the Peninsular War**. London: Pimlico, 2002.

GLOVER, Michael. **The Peninsular War 1807-1814: A Concise Military History**. (Penguin Classic Military History S.). London: Penguin Classics. New Edition, 2001.

HAGELKVIST, Alexander. **Theories of Warfare: French Operations in Indo-China**. Écoles de Saint-Cyr Coëtquidan, CREC (Centre de Recherche des Écoles de Coëtquidan), 2015.

HALL, Christopher D. **British Strategy in the Napoleonic War, 1803-15**. Manchester: Manchester University Press, 1992.

HART, Basil H. Liddell. **As grandes guerras da História**. São Paulo, IBASA, 1982.

HART, Basil H. Liddell. **Estratégia: uma abordagem indireta**. Lisboa: Tinta da China, 2011.

HART, Basil H. Liddell. **Strategy: The Indirect Approach**. London: Faber, 1967.

HART, Basil H. Liddell. **The British Way in Warfare**. NY: Macmillan, 1933.

HART, Basil H. Liddell. **The Way to Win Wars**. London: Faber & Faber, 1942.

HEILBRUNN, Otto. **Conventional Warfare in the Nuclear Age**. New York: Praeger, 1965.

HICKS, Peter. **British Strategic Foreign Policy, 1806-1815**. In Accueil: A History of two empires. Disponível em: <<https://www.napoleon.org/en/history-of-the-two-empires/articles/british-strategic-foreign-policy-1806-1815/>> Acesso em 10 mar. 2021.

HINDLEY, Meredith. The Spanish Ulcer: Napoleon, Britain, and the Siege of Cádiz. **Humanities Magazine**, January/February, Volume 31, Number 1, 2010.

HORWARD, Donald D. British Seapower and Its Influence upon the Peninsular War (1808–1814). *Naval War College Review*, vol. 31, no. 2, 1978, pp. 54–71.

JAMES, Lawrence. **The Rise and Fall of the British Empire**. 2nd Ed. London: Abacus, 2013

JOMINI, Antoine Henri de. **The Art of War**. London; Greenhill Books, 1992. KENNEDY, Paul. The Rise and Fall of the British Naval Mastery. Fontana Press. 3rd. Ed. London, 1991.

KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the British Naval Mastery**. 3<sup>ed</sup>. London: Fontana Press, 1991.

KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500-2000**. London: Unwin Hyman Limited, 1987.

KISSINGER, Henry A. Limited War: Conventional or Nuclear? A Reappraisal. *Daedalus*, vol. 89, no. 4, 1960, pp. 800–817.

KNIGHT, Roger. Britain against Napoleon: The Organization of Victory, 1793–1815. Penguin. 1st Ed. 2013.

LEONHARD, Robert R. The art of maneuver-warfare theory and airland battle. **Presidio Press**, CA, 1991.

MARTÍNEZ DE VELASCO, Ángel. **Historia de España: La España de Fernando VII**. Barcelona: Espasa. 1999.

MCCRANIE, K. D. Britain's Royal Navy and the Defeat of Napoleon. In *Napoleon and the Operational Art of War*. Leiden, The Netherlands: Brill. 2016.

MEILINGER, Phillip. Basil H. Liddell Hart: His Applicability to Modern War. *Air Power Review*. Volume 20 Number 3, 2017.

PAGE, Anthony. **Britain and the Seventy Years War, 1744-1815: Enlightenment, Revolution and Empire**. Pelgrave: London, 2015.

PARET, Peter (editor): **Makers of Modern Strategy From Machiavelli to the Nuclear Age**. Princeton: Princeton University Press, 1986.

RIEHN, Richard K. **1812: Napoleon's Russian campaign**. McGraw-Hill, 1990.

SALAVRAKOS, Ioannis-Dionysios. A Reassessment of the British and Allied Economic and Military Mobilization in the Revolutionary and Napoleonic Wars (1792-1815). **Res Militaris**, vol.7, n°1, Winter-Spring/Hiver-Printemps 2017.

SCHAMA, Simon. **Patriots and Liberators**. Revolution in the Netherlands 1780-1813. New York, Vintage books, 1977.

SHERWIG, John M. **Guineas and Gunpowder**: british foreign aid in the war with France, 1793–1815. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1969.

SUN-ZI. **El arte de la guerra**. Edición de Fernando Puell. Madrid: Biblioteca Nueva, 2001.

WATSON, J. Steven. **The Reign of George III 1760–1815**. Oxford: Oxford University Press. 1960. p 374–77.

WITT, Kendall L. **Like a Slow, Gradual Fire**: Spain's Irregular War in British Strategic Planning During the Peninsular War, 1808-1814. University Of Charleston, South Carolina, 2019.

Recebido em: 06/08/2021

Aceito em: 12/04/2022

# TCU E PROSUB: CONTROLE EXTERNO DE PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DEFESA

Carlos Wellington Leite de Almeida <sup>1</sup>

## RESUMO

---

O controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Programa de Desenvolvimento de Submarinos da Marinha do Brasil (PROSUB) contribui para a aderência às regras de conformidade e para o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, sobretudo no que se refere à transferência de tecnologia. O permanente esforço para aperfeiçoar métodos de trabalho e mitigar riscos induz a elevação do nível de gestão programática, permitindo à Administração Pública brasileira superar sua inicial imaturidade na condução de programas estratégicos de alta complexidade na área da Defesa. O controle externo contribui, ainda, para a transparência no uso dos recursos públicos destinados ao PROSUB e para a reafirmação de sua importância em termos do incremento nas capacidades da Defesa e da absorção de tecnologias avançadas, com isso favorecendo sua legitimação junto à sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** accountability; Marinha do Brasil; PROSUB; TCU; tecnologia.

---

<sup>1</sup> Doutor em Administração. Universidad de la Empresa (UDE), Montevideú, Uruguai. Doutorando em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Auditor Federal do Tribunal de Contas da União (TCU). Email: carlosla@tcu.gov.br / Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4904-3007>

## INTRODUÇÃO

No presente artigo é tratado o controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Programa de Desenvolvimento de Submarinos da Marinha do Brasil (PROSUB), vultoso programa de mais de R\$ 32 bilhões (€ 6,7 bilhões), de forma a evidenciar como ocorre a fiscalização e qual a relevância da supervisão do referido programa estratégico, em especial no que se refere ao processo de transferência de tecnologia (ToT – *transfer of technology*).

O TCU, entidade de fiscalização superior (EFS) do Brasil controla, e supervisiona a despesa pública federal, e, com relação à Defesa, sua atuação tem sido particularmente relevante na fiscalização dos programas estratégicos voltados para a modernização do equipamento militar das forças armadas e para a transferência de tecnologia (ToT). Essa tecnologia, em geral, é de uso dual: além das aplicações militares também tem emprego civil e pode representar significativo avanço tecnológico para o Brasil. Devidamente inseridos nos ditames da Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END), bem como refletidos no Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), os esforços de ToT do Ministério da Defesa (MD) e dos comandos militares indicam sintonia entre a estratégia adotada e a busca de renovação tecnológica.

Programa estratégico prioritário para a renovação da capacidade militar-naval da Marinha do Brasil (MB), o PROSUB se insere de maneira particularmente relevante entre os esforços de ToT militar de uso dual. Do ponto de vista estratégico, representa singular reforço à capacidade da MB para cumprir sua missão institucional, além de ser fundamental para o futuro desenvolvimento do submarino nuclear brasileiro. Do ponto de vista da política de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) permitirá que o Brasil adquira tecnologia avançada e se posicione entre os poucos países no mundo capazes de construir submarinos.

O controle externo do PROSUB pelo TCU contribui para a aderência do programa às regras orçamentárias de conformidade e para o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, sobretudo quanto à ToT. Contribui, ainda, para afastar dúvidas acerca da legalidade nas ações desenvolvidas pelos diversos atores institucionais envolvidos. Promove a transparência das ações programáticas, fazendo-as conhecidas pelos outros setores do Poder Público, em especial pelo Congresso Nacional, e pela sociedade como um todo, evidenciando ao cidadão sua importância para o progresso tecnológico do Brasil.

## REVISÃO DE LITERATURA

O Controle externo é exercido sobre todas as políticas públicas para garantir a boa gestão dos recursos públicos, a partir dos princípios e conceitos relativos à eficácia, à eficiência, à economicidade, à legitimidade e à legalidade. Com isso, mantém-se a aderência dessas políticas à manifestação legítima dos interesses nacionais (PETREI, 1997; BUGARIN, 2004; MAFRA, 2008).

Particularmente, quanto às políticas públicas de Defesa, muitas vezes tema distante do cidadão comum, os órgãos de controle externo assumem grande parte do papel legitimador dessas políticas. No Brasil, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), que tem competências específicas definidas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do TCU (BRASIL, 1992; FRANKO, 2000). Referente aos programas estratégicos da Defesa, voltados para a modernização do equipamento militar, o TCU tem conferido particular atenção ao tema da transferência de tecnologia (ToT).

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos da Marinha do Brasil (PROSUB) se volta para o reforço do Poder Naval brasileiro e, do ponto de vista da ciência, tecnologia e inovação (CT&I), permitirá que o Brasil se posicione entre os poucos países no mundo detentores da tecnologia de construção de submarinos (MARTINS, 2013; MOURA, 2014).

O Poder Naval é o instrumento político-militar vocacionado ao emprego nos espaços marítimos e nas águas interioranas em favor dos interesses do Estado, sendo constituído por meios navais, terrestres e aéreos. Seu ambiente de atuação é cada vez mais complexo e a moderna tecnologia altera constantemente as estratégias e táticas. No contexto atual, se afirmam concepções estratégicas voltadas ao emprego de navios menores e mais versáteis, com marinhas dotadas de meios variados e multipropósito. Concepções estratégicas navais clássicas (**Anexo I**), como a *jeune école*, ressurgem e outras novas começam a aparecer (FLORES, 1972; CAMINHA, 1980; MOURA, 2014).

Para o Brasil, signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), despontam a importância da dissuasão estratégica convencional e a centralidade da tarefa de negação do uso do mar. A Doutrina Militar Naval (DMN), elaborada pelo Estado-Maior da Armada (EMA) prevê quatro tarefas básicas para o Poder Naval brasileiro, abaixo relacionadas. Duas delas, **dissuasão e negação do uso do mar ao inimigo**

são particularmente referidas ao emprego de submarinos, que aumentam suas perspectivas e lhes potencializam os resultados (MB, 2017).

- a) negar o uso do mar ao inimigo;
- b) controlar áreas marítimas;
- c) projetar poder sobre terra; e
- d) contribuir para a dissuasão.

Tecnologia avançada e submarinos se associam fortemente nesse contexto. A Política Nacional de Defesa (PND) é clara quanto ao caráter essencial da autonomia em tecnologias de Defesa. Quanto às atribuições da Marinha, END associa diretamente o desenvolvimento de submarinos de propulsão convencional e de propulsão nuclear, projetados e fabricados no Brasil, à tarefa estratégica de negação do uso do mar (BRASIL, 2012b).

O PROSUB foi concebido para viabilizar o cumprimento, pela MB, da tarefa estratégica de negação do uso do mar e, ao mesmo tempo, a permanente atualização conceitual e tecnológica do Poder Naval. Prevê a construção de 4 submarinos convencionais (S-BR), a partir da tecnologia dos submarinos franceses classe *Scorpène*, projetados pela empresa estatal francesa *Naval Group* (NG).

A construção dos submarinos **Riachuelo** (S-40), **Humaitá** (S-41), **Tonelero** (S-42) e **Angostura** (S-43), em pleno andamento, é conduzida pela Itaguaí Construções Navais (ICN), sob supervisão da MB. O lançamento dos dois primeiros, Riachuelo (S-40), em 14/12/2018, e Humaitá (S-41), em 11/12/2021, representou notável marco evolutivo para o parque tecnológico brasileiro, sendo que o Riachuelo (S-40), em fase mais adiantada, concluiu, em setembro de 2021, o período de manutenção conhecido como *Remise À Niveau Après Essais* (RANAE), detalhada verificação de funcionamento prévia à sua entrega definitiva. Como próximo passo, a MB concentrará esforços na construção do primeiro submarino com propulsão nuclear (SN-BR), o **Álvaro Alberto**, homenagem ao destacado almirante, pioneiro no uso da tecnologia nuclear no Brasil (WILTGEN, 2021).

A aquisição de tecnologia militar constitui tema particularmente sensível para qualquer Estado, mesmo aqueles com maior expressão econômica, sendo duas, essencialmente, as opções para obtê-la: **desenvolvimento próprio** ou **aquisição no exterior**. Entre as possíveis formas de aquisição no exterior, destaca-se a ToT por meio do *offset*, conceito contratual segundo o qual uma vantagem adicional é incorporada

à aquisição principal de forma a torná-la mais atrativa para o adquirente e a satisfazer-lhe necessidades específicas. No *offset* militar, a tecnologia é transferida vinculada, normalmente, a uma aquisição direta de equipamento, que pode ser ou não ser associado à tecnologia transferida (ETZKOWITZ; LEYDESDORFF, 2000; WALLER, 2003; REISMAN, 2005).

A transferência de tecnologia (ToT) no contexto do PROSUB tem a forma de *offset* e é regida por acordo específico assinado entre Brasil e França, aprovado e promulgado pelo Decreto 8.630/2015. Seguiu orientação da PND para que o Brasil se empenhe na busca de parcerias estratégicas e oportunidades de intercâmbio. O acordo diz respeito, contudo, apenas aos componentes não-nucleares, já que os itens vinculados à tecnologia nuclear estão sendo concebidos e projetados do Brasil, mediante **desenvolvimento próprio** (BRASIL, 2012b; BRASIL, 2015; BRASIL, 2020b).

Submarino convencional e submarino nuclear constituem programas complementares, porém distintos. Embora o PROSUB e o Programa Nuclear da Marinha (PNM) estejam interligados, a tecnologia nuclear é desenvolvida pelo Brasil, como dito, separadamente do acordo com a França. As equipes francesas não participam do desenvolvimento da planta nuclear do SN-BR, a qual constitui responsabilidade exclusiva da MB e não é objeto de ToT.

É importante sublinhar que a intenção brasileira de dispor de um submarino nuclear não constitui violação ao TNP. Em nome de sua visão de como deve ser construída a paz mundial, o Brasil aceitou não possuir armas nucleares, como mísseis armados com ogivas nucleares, mas não abriu do uso da energia nuclear. A esse respeito, esclarece a END:

Nenhum país é mais atuante do que o Brasil na causa do desarmamento nuclear. Entretanto o Brasil, ao proibir a si mesmo o acesso ao armamento nuclear, não se deve despojar da tecnologia nuclear. Deve, pelo contrário, desenvolvê-la (BRASIL, 2012b, p. 95).

O submarino nuclear em desenvolvimento no Brasil não é do tipo **balístico**, lançador de mísseis armados com ogivas nucleares. O SN-BR tem como nuclear, na verdade, apenas sua planta de propulsão. Seu emprego não se enquadra no conceito de arma nuclear estratégica, mas no de emprego convencional, contra navios, como se espera de um submarino de propulsão convencional. Classifica-se como submarino nuclear de ataque (SNA) e, no Brasil, o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN),

documento ostensivo ao público, o define como **submarino convencional de propulsão nuclear** (SCPN) (BRASIL, 2020a).

O TCU, como órgão de Controle externo, exerce o papel de fiscalizador do uso dos recursos públicos investidos no PROSUB, de maneira a garantir que seus investimentos tragam o maior retorno possível para o Brasil. Nesse esforço, tem dedicado especial atenção ao processo de ToT por meio de *offset*, havendo sido as mais importantes ações de controle sobre o programa direcionadas exatamente para esse tema sensível e relevante.

## METODOLOGIA

A pesquisa utilizou técnicas do método qualitativo voltadas para a seleção de dados e informações que permitam evidenciar como ocorre a fiscalização do PROSUB e qual a relevância do controle externo realizado sobre o referido programa estratégico. Esses dados e informações consistiram nos Acórdãos prolatados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do PROSUB, no exercício de sua competência constitucional do controle externo. Com essa finalidade, as seguintes etapas metodológicas foram realizadas:

1) seleção dos Acórdãos do TCU na base de dados disponibilizada na rede mundial a partir de sua pertinência ao PROSUB, havendo sido selecionados, ao todo, 12 (doze) documentos.

2) organização temática dos 12 (doze) Acórdãos selecionados, a fim de permitir a identificação dos principais assuntos tratados e das conclusões obtidas, havendo essa organização contemplado 10 (dez) áreas temáticas, assim constituídas (**Anexo II**):

a) **Áreas temáticas relativas ao controle externo geral do PROSUB:** legalidade, controle das contas públicas, aspecto financeiro, aspecto programático e análise de riscos; e

b) **Áreas temáticas relativas à ToT no âmbito do PROSUB:** conhecimento processual, articulação institucional, objetivos programáticos, absorção tecnológica e condições contratuais.

3) Apresentação dos resultados obtidos a partir de cada ação de controle realizada pelo TCU, sobre o PROSUB, com relação a cada área temática dada, provendo-se uma conclusão parcial relativa a cada resultado.

Integração dos resultados obtidos na conclusão, relacionando-os com a ação legitimadora do TCU, no exercício do controle externo, sobre o PROSUB.

O processo de seleção do material a analisar e a discussão subsequente contaram com o apoio de referências metodológicas adequadas ao estudo (SABINO, 1996; GIALDINO, 2006; FOGLIA; VANZAGO, 2011).

## RESULTADOS

### Contratação de crédito estrangeiro

O Congresso Nacional requereu ao TCU o acompanhamento da operação de crédito contratada pelo governo federal para o financiamento parcial do PROSUB e do PNM. A contratação se deu junto aos bancos *BNP Paribas, Société Générale, Calyon, Credit Industriel et Commercial, Natixis e Santander*, autorizada pela Resolução 23/2009, do Senado Federal. O TCU acompanhou a operação nos aspectos legais e financeiros, confirmando tratar-se de crédito de € 4,3 bilhões para financiamento parcial de um total de € 6,7 bilhões (R\$ 32 bilhões), consubstanciados no Contrato 40.000/2008-006/00, subdividido por sua vez em contratos secundários (TCU, 2009; TCU, 2010).

**Quadro I – Contratos referentes ao PROSUB – PNM**

<b>Contrato</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor (€)</b>
1.A	Pacote de materiais para quatro submarinos convencionais	1.674.853.000,00
1.B	Construção de quatro submarinos convencionais	756.200.000,00
2.A	Pacote de materiais para um submarino nuclear	700.000.000,00
2.B	Construção de um submarino nuclear	551.000.000,00
3	Torpedos e contramedidas	99.700.000,00
4	Estaleiro e Base naval	1.785.000.000,00
5	Administração do Consórcio	215.000.000,00
6	Transferência de tecnologia	908.580.000,00
<b>Total</b>		<b>6.690.333.000,00</b>

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU, 2010).

## Legalidade e caráter programático

Em auditoria operacional (ANOp), o Tribunal confirmou a legalidade do programa e o regular uso dos recursos financeiros. Em especial, avaliou a regularidade no cumprimento do Decreto 5484/2005, Política de Defesa Nacional, e do Decreto 6703/2008, Estratégia Nacional de Defesa (TCU, 2013).

No que se refere ao caráter programático, esclareceu que eventual paralisação importaria em grave dano financeiro decorrente dos juros incidentes sobre os contratos de financiamento internacionais. Ainda, sinalizou que as perdas para o Brasil envolveriam tanto aspectos financeiros quanto outros intangíveis, a saber (TCU, 2010; TCU, 2016 TCU, 2021):

a) perda massiva do investimento, agravada pelas questões cambiais da moeda de contratação e pelo necessário elástico do prazo de pagamento contratual;

b) desmobilização e encerramento de operações de empresas domésticas envolvidas no programa;

c) interrupção de pesquisas científicas, com perda de pessoal capacitado e prejuízo intelectual para o Brasil;

d) perda de conhecimento já transferido a técnicos brasileiros, pela desmobilização de quadros;

e) redução da capacidade projetada de Defesa, haja vista a não conclusão do programa estratégico e os danos ao moral da tropa;

f) provável impossibilidade de retomada do programa, pelo desinteresse de governos e empresas capazes de fornecer seu objeto.

Pode-se concluir, no que se refere aos aspectos legais e programáticos, que a ação do controle externo serviu não apenas para confirmar a regularidade dos atos de gestão praticados, mas também, para afirmar a importância do PROSUB. Sobre o que se refere à ToT, restaram claros os prejuízos que eventual paralisação traria ao programa.

## Materialidade dos recursos públicos

O TCU rejeitou o entendimento de que os recursos destinados ao PROSUB seriam irrisórios diante dos benefícios esperados. A realidade vigente exige a otimização no seu emprego, sobretudo em face de necessidades sociais prementes, como saúde, segurança e educação, desatendidas pela baixa qualidade dos serviços públicos. O elevado custo

do programa, € 6,7 bilhões (R\$ 32 bilhões), impõe sua realização dentro dos mais rigorosos critérios de legalidade, eficiência, eficácia e economicidade (TCU, 2013, TCU, 2019b).

Conclui-se, a esse respeito, que a materialidade dos recursos destinados ao PROSUB importa em grande responsabilidade para o MD e para a MB. O custo de oportunidade envolvido na execução do programa é alto e sua execução deve ser otimizada para garantir o melhor uso possível dos recursos públicos envolvidos.

### **Modelo deficiente para a transferência de tecnologia**

O Acórdão 2952/2013-TCU-Plenário consistiu na mais incisiva manifestação do TCU sobre a ToT, no âmbito do PROSUB. Ao afirmar que a transferência somente se efetiva quando condições específicas são atendidas, a saber a disposição do transferidor da tecnologia para cumprir o acordo e a capacidade do recebedor da tecnologia para absorvê-la, o Tribunal considerou deficiente o modelo programado no referente à ToT pela identificação das seguintes fragilidades (TCU, 2013):

- a) desconhecimento do processo de transferência de tecnologia;
- b) falta de objetivos claros para o *offset* realizado;
- c) articulação institucional insuficiente;
- d) falta de avaliação quanto à capacidade de absorção tecnológica;
- e) falta de análise de riscos; e
- f) condições contratuais desvantajosas para o Brasil.

### **Falta de objetivos claros para o *offset* realizado**

O TCU sinalizou a falta de objetivos claros para o *offset* tecnológico pretendido com o PROSUB. Assinalou que o aproveitamento do *offset* exige o atendimento de condições como o nível da capacitação técnico-científico e industrial, a existência efetiva de tecnologias locais que possam ser beneficiadas, estimativas realistas dos custos dos ativos a serem desenvolvidos e a capacidade científica e industrial para a absorção da tecnologia recebida. Muitas dessas exigências não foram observadas pelos órgãos envolvidos no PROSUB (TCU, 2013).

Conclui-se que a falta de objetivos claros para o *offset* poderia comprometer todo o esforço do PROSUB. A partir da intervenção do TCU, os órgãos do PROSUB elevaram consideravelmente o seu nível de

gerenciamento programático das ações realizadas, assim se esforçando para garantir o melhor retorno possível à sociedade.

### **Articulação institucional insuficiente**

O TCU identificou fragilidade no PROSUB relativa à articulação institucional insuficiente. Essa fragilidade decorreu da inadequação da legislação regulamentadora, ainda alheia ao tratamento das questões complexas relativas à ToT, e, também, do desconhecimento e da inexperiência das instituições brasileiras no trato dessas questões. O Tribunal sinalizou, entre outros problemas que resultaram dessa articulação institucional deficiente (TCU, 2013):

a) falta de avaliação mais criteriosa quanto aos preços contratados;  
b) ausência de relação contratual formalizada entre as empresas beneficiadas pelo Programa de Nacionalização da Produção (PNP) e a MB, fragilizando a ToT; e

c) falta de integração efetiva entre o PROSUB e o PNM, que poderia inviabilizar a construção do almejado submarino com propulsão nuclear.

O Tribunal proferiu determinações e recomendações ao MD e à MB no sentido de promover atualização normativa; estabelecer critérios de seleção e inserção da indústria de Defesa; promover a integração entre as Forças Armadas, os fornecedores de *offset* e o setor industrial; estabelecer indicadores para mensurar a transferência de tecnologia (ToT); adotar medidas de retenção de recursos humanos capacitados e promover a devida integração entre o PROSUB e o PNM.

### **Falta de avaliação quanto à capacidade de absorção tecnológica**

O TCU identificou a falta de avaliação quanto à capacidade de absorção tecnológica. Não foi definida sistemática clara para a transferência do conhecimento, nem avaliada a capacidade real de absorção de conhecimentos. Observou-se que entre as 20 (vinte) empresas selecionadas para o PNP vinculado ao PROSUB, apenas 4 (quatro) não seriam subsidiárias de fornecedores europeus, comprometendo os benefícios esperados para a Base Industrial de Defesa Nacional (BID) (TCU, 2013).

Uma iniciativa específica voltada para a retenção de conhecimento, ao permitir aos profissionais contratados a percepção de salários mais

competitivos com os do mercado, foi a implantação da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul). Criada pelo Decreto 7.898/2013, com autorização da Lei 12.706/2012, constitui sociedade anônima, vinculada ao MD, para tratar tecnologias sensíveis do PNM e do PROSUB, no âmbito e do Programa Nuclear Brasileiro (PNB). Resultou da cisão parcial da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), tendo receita constituída, basicamente, por recursos do Tesouro Nacional, enquadrando-se no conceito de estatal dependente (BRASIL, 2012a, BRASIL, 2013).

Conclui-se que a ação do TCU chamou a atenção para falha programática que poderia ser catastrófica para a BID, já que a tecnologia absorvida, na verdade, fluiria quase integralmente para o estrangeiro, sem desenvolver efetivamente a indústria nacional. Acerca da Amazul, que sua criação atendeu à necessidade de retenção de pessoas detentoras de conhecimento de alto nível, com isso evitando a “fuga de cérebros”, problema crítico verificado em outras organizações brasileiras de CT&I. A avaliação positiva do TCU contribuiu grandemente para a sua legitimação.

Conclui-se que a ação do TCU chamou a atenção para falha programática que poderia ser catastrófica para a BID, já que a tecnologia absorvida, na verdade, fluiria quase integralmente para o estrangeiro, sem desenvolver efetivamente a indústria nacional. Acerca da Amazul, que sua criação atendeu à necessidade de retenção de pessoas detentoras de conhecimento de alto nível, com isso evitando a “fuga de cérebros”, problema crítico verificado em outras organizações brasileiras de CT&I. A avaliação positiva do TCU contribuiu grandemente para a sua legitimação.

### **Falta de análise de riscos**

O TCU identificou grave falha no PROSUB referente à falta de análise de riscos na concepção programática. A decisão política de aproveitar imediatamente a oportunidade de cooperação tecnológica com a França não teria levado em conta a baixa capacidade de absorção de tecnologia pela BID. O programa ficou dependente da superação, ao longo da execução contratual, dos riscos surgidos e não previstos (TCU, 2013).

O Tribunal expediu determinações específicas acerca do tratamento de riscos, sob as premissas da ausência de orçamento estimado para o sistema de propulsão nuclear do SN-BR; da ausência de orçamento estimado para o Complexo de Manutenção Especializada (CME) e da

dúvida sobre a suficiência dos recursos orçamentários para conclusão do projeto (TCU, 2017a).

Conclui-se que a intervenção do TCU, neste ponto, além de oportuna, foi determinante para a sequência do empreendimento. Iniciar programa de investimento público de tamanha envergadura, envolvendo questões tão sensíveis, sem uma apropriada análise de riscos reflete o deficiente planejamento do setor público brasileiro para tratar questões de alta complexidade na área da Defesa. O controle fez ver a necessidade de identificar e tratar os riscos envolvidos, garantindo resultados efetivos para o Estado e a sociedade brasileiros.

### **Condições contratuais desvantajosas**

O TCU identificou cláusulas contratuais desvantajosas para o Brasil. Em especial, a proibição de usar o projeto de propulsão convencional em outras embarcações que não as quatro contratadas, limitando o alcance dos ganhos tecnológicos conseguidos. O Tribunal observou, ainda, a duplicidade de obrigações de ToT, o que poderia fazer o Brasil pagar duplamente à *Direction des Constructions Navales e Services* (DCNS), renomeada *Naval Group* (NG), por meio de créditos de *offset* (TCU, 2013).

Após a fiscalização do TCU, a Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (Cogesn) e outras unidades vinculadas ao PROSUB e ao PNM, envidaram esforços no sentido de promover aditivos de repactuação e reverter desvantagens contratuais (TCU, 2017b).

Em conclusão parcial, mais uma vez, o TCU apontou o deficiente planejamento do setor público brasileiro quando tratando de questões de alta complexidade na área da Defesa. A intervenção mobilizou o governo brasileiro no sentido de adequar cláusulas contratuais prejudiciais ao interesse nacional, o que não havia sido tratado antes pela MB ou pelas demais organizações envolvidas no PROSUB.

### **Controles internos deficientes**

O TCU identificou controles internos deficientes no âmbito do PROSUB. Os instrumentos de fiscalização dos contratos, em muitos casos, se restringiram ao simples acompanhamento do cronograma e do atesto de documentos, sendo insuficientes para o monitoramento de programa tão complexo. Não haviam sido sequer elaborados indicadores de ToT. Os

controles de custos não incluíam os valores pagos com juros e de taxa de compromisso referentes às operações de crédito, distorcendo a verdadeira dimensão dos recursos públicos despendidos (TCU, 2013).

O próprio Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) informou falhas e impropriedades na execução do PROSUB, como a seguir (TCU, 2020d):

- a) prejuízo operacional de R\$ 1,528 milhão na Amazul, em 2018;
- b) inscrição irregular de empenhos em restos a pagar para honrar despesas de exercício subsequente, o que é vedado pela legislação;
- c) inobservância do princípio da segregação de funções; d) ausência de designação de fiscal de contrato; e
- e) irregularidade nas emissões de notas de empenho.

Conclui-se que a ação do TCU evidenciou a fragilidade dos controles então exercidos pela MB e demais órgãos sobre o PROSUB. Desprovidos de indicadores para mensuração da ToT e incapazes sequer de informar com clareza os recursos públicos despendidos, os controles internos do PROSUB mostraram um péssimo grau de efetividade, muito aquém do desejado.

### **Transparência e prestação de contas**

O TCU verificou que o relatório de gestão do MD, quanto aos programas estratégicos, inclusive o PROSUB, não trazia informações atualizadas sobre os prazos de execução; nem sobre a construção do Estaleiro e Base Naval (EBN), ou sobre o cronograma de pagamentos, inclusive o pagamento antecipado destinado à ToT, efetivado em fevereiro de 2020. Determinações e recomendações foram expedidas para correção das falhas identificadas. Também foi determinado à MB que apresentasse anualmente ao Tribunal demonstrativo da efetiva superação dos riscos assinalados (TCU, 2017a; TCU, 2019b; TCU, 2020c).

Ainda, o TCU compartilhou com a Procuradoria-Geral de Justiça Militar informações financeiras e bancárias da Construtora Norberto Odebrecht, para fins de procedimento investigatório criminal (TCU, 2020a; TCU, 2020b).

Conclui-se, portanto, que a intervenção do TCU contribuiu para o enquadramento do programa, como um todo, nas exigências mais atuais

sobre a gestão pública. A inclusão de informações antes ausentes dos principais relatórios do MD e da MB serviu para fomentar o controle social e esclarecer a sociedade acerca da importância do PROSUB. A exigência de que a MB passasse a informar as medidas adotadas para mitigar os riscos identificados tornou visível o esforço institucional para obter o melhor resultado possível com os recursos públicos despendidos.

## DISCUSSÃO

O controle externo do TCU sobre o PROSUB tem natureza material, não se limitando ao reexame de formalidades legais e processuais. Adentra questões relativas à materialidade dos recursos, ao aspecto programático e à transferência de tecnologia. Retrata uma relação madura entre as organizações envolvidas, refletida na confiança do Congresso Nacional nas avaliações do TCU e no caráter institucional com que o MD e a MB recebem as críticas decorrentes da fiscalização do programa. Instituições públicas e setor privado adquirem conhecimento e experiência nesse esforço pelo aperfeiçoamento tecnológico, em contexto de democracia e desenvolvimento.

A institucionalidade nas relações se revela na proatividade da MB diante das observações recebidas do TCU, as quais refletem a valorização e o aprofundamento das noções democráticas na gestão de recursos públicos. A MB utiliza as análises do TCU para aperfeiçoar processos de trabalho no âmbito do PROSUB, o que se verifica, também, por exemplo, no programa das fragatas Classe Tamandaré (TCU, 2008; TCU, 2019a).

Ao rejeitar a ideia de que um programa estratégico de custo superior a R\$ 32 bilhões (€ 6,7 bilhões) pudesse ser tratado como investimento de pequeno vulto, o TCU atraiu para si e para a MB a responsabilidade de comprovar à sociedade a eficiência no uso dos recursos públicos destinados ao PROSUB. Ao promover a transparência dos valores envolvidos, contribuiu para revelar à sociedade e seus representantes a importância do programa, o que foi e tem sido decisivo para sua legitimação.

O TCU identificou fragilidades que teriam o indesejável condão de levar o PROSUB ao fracasso, com perdas incalculáveis para o progresso tecnológico do país, além da perda dos recursos públicos envolvidos. A correção tempestiva das falhas se fez imperiosa para a boa continuidade do esforço. Contudo, em momento algum o Tribunal cogitou paralisar o programa e, reconhecendo sua relevância para o Brasil, assertivamente, manifestou-se o ministro-relator do processo de ANOp:

(...) os dois projetos [PROSUB e HX-Br] realmente são de importância capital para o nosso país que, enquanto potência emergente detentora de recursos naturais invejáveis e preciosos como os campos petrolíferos do pré-sal, a região amazônica e a chamada Amazônia Azul, precisa aumentar sua capacidade de dissuasão em relação a ameaças externas (TCU, 2013).

Como bem destacou o TCU, a transferência de tecnologia por meio de *offset* somente se efetiva quando do implemento de duas condições. A primeira é a definição clara dos objetivos. A segunda é a articulação institucional eficiente, em cuja ausência a sobreposição de esforços e a falta de complementaridade entre ações de diferentes atores pode inviabilizar a ToT.

Deve-se, ainda, ter atenção à real capacidade de absorção tecnológica, o que requer medidas voltadas à retenção do conhecimento tecnológico e à preparação da BID. A partir da intervenção do TCU, essas questões ganharam relevo no contexto do PROSUB, o que fez ver a importância de se contar com uma fiscalização realizada por órgão independente e adequadamente qualificado.

Os submarinos convencionais e o submarino convencional de propulsão nuclear (SCPN), esperados com a articulação entre PROSUB e PNM, posicionarão o Brasil em patamar tecnológico detido por poucos países. Esperam-se relevantes ganhos nas áreas de siderurgia, metalurgia, sistemas elétricos, sistemas de controle e engenharia naval, entre outras.

Por fim, relevantes para a continuidade programática, foram as observações do TCU acerca da insuficiência da análise de riscos associados ao PROSUB e da necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos. As iniciativas de elaboração de indicadores de desempenho específicos para a transferência de tecnologia também contribuíram para o estabelecimento de critérios claros e objetivos de avaliação.

O fato de se haver iniciado o PROSUB sem adequada análise de riscos e sem indicadores de desempenho mostrou a imaturidade da Administração Pública brasileira, à época, para a gestão de programas de alta complexidade tecnológica, custeados com recursos públicos. Essa deficiência tem sido superada ao longo da execução programática, a partir dos esforços da MB e das outras organizações envolvidas. O TCU continua a exercer supervisão sobre esse importante programa estratégico de Defesa e a contribuir para o seu permanente aperfeiçoamento.

## CONCLUSÃO

O controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), de custo superior a R\$ 32 bilhões (€ 6,7 bilhões), teve caráter pioneiro na fiscalização de programas públicos de alta complexidade no Brasil. Constituiu singular oportunidade de aprendizado na gestão de transferência de tecnologia na área de Defesa, identificando relevantes oportunidades de melhorias na concepção, estruturação, formalização e controle de programas dessa natureza.

Com a intervenção do TCU no PROSUB, a imaturidade da Administração Pública para lidar com programas de alta complexidade na área da Defesa deu lugar a um esforço contínuo pelo aperfeiçoamento dos processos de trabalho. As falhas identificadas passaram a ser tratadas de maneira sistemática pela MB e demais organizações envolvidas. Os resultados da ação do controle externo revelaram importantes oportunidades para elevar o nível de condução do programa, como a seguir:

**Legalidade e caráter programático:** o TCU confirmou a regularidade dos atos de gestão e destacou a importância do PROSUB, sobretudo no que se refere à transferência de tecnologia, deixando claros os prejuízos que resultariam da paralisação do programa.

**Materialidade dos recursos públicos:** o TCU rejeitou a noção de que os recursos destinados ao PROSUB seriam pequenos diante dos benefícios esperados e, considerando-os vultosos e com alto custo de oportunidade, passou a exigir constante aperfeiçoamento para que o programa se desenvolvesse dentro dos mais estritos critérios de legalidade, eficiência, eficácia e economicidade.

**Desconhecimento do processo de transferência de tecnologia:** o TCU considerou deficientes a concepção e a gestão do modelo de transferência de tecnologia, e, tendo ocorrido a intervenção do controle externo ainda nos momentos iniciais da execução do programa, foi possível adotar medidas corretivas antes que se comprometesse o programa irreversivelmente.

**Falta de objetivos claros para o *offset* realizado:** o TCU sinalizou a falta de objetivos claros para o *offset* tecnológico pretendido com o PROSUB, e, a partir de então, os órgãos executores do PROSUB que se ocuparam de

estabelecer os necessários objetivos elevaram consideravelmente o nível de gerenciamento programático das ações realizadas.

**Articulação institucional insuficiente:** o TCU identificou a inadequação da legislação regulamentadora da transferência de tecnologia, o desconhecimento e a inexperiência das instituições brasileiras no trato de programas de Defesa de alta complexidade, a avaliação deficiente dos preços contratados, a falta de relação formalizada entre as empresas beneficiadas e a MB e a falta de integração efetiva entre o PROSUB e o PNM, expedindo determinações e recomendações ao MD e à MB para superar as fragilidades verificadas.

**Falta de avaliação quanto à capacidade de absorção tecnológica:** o TCU identificou a falta de avaliação quanto à capacidade de absorção tecnológica, bem como observou que entre as empresas selecionadas para receber tecnologia, apenas 20% não seriam subsidiárias de fornecedores europeus. As observações do Tribunal levaram os gestores do PROSUB a reavaliar o tema e, no que se refere à Amazul, endossaram a iniciativa de sua implementação, voltada ao pagamento de remunerações mais competitivas aos profissionais detentores de conhecimento técnico avançado.

**Falta de análise de riscos:** o TCU identificou grave falha no PROSUB referente à falta de análise de riscos, ficando o programa dependente de sua superação ao longo da execução do programa. O Tribunal expediu determinações específicas acerca do tratamento de riscos, sendo sua ação determinante para a continuidade do empreendimento. A ação do controle externo fez ver a necessidade de se tratarem os riscos envolvidos e obter resultados efetivos para o Brasil.

**Condições contratuais desvantajosas:** o TCU identificou cláusulas contratuais desvantajosas para o Brasil, incluindo a proibição do uso do projeto de propulsão convencional em outras embarcações que os quatro submarinos contratados, o que limitaria muito o alcance dos ganhos tecnológicos conseguidos. A intervenção do controle externo mobilizou o governo brasileiro no sentido de adequar as cláusulas contratuais prejudiciais ao interesse nacional.

**Controles internos deficientes:** o TCU identificou que os controles internos do PROSUB se desempenhavam em nível muito aquém do desejado, sinalizando suas principais fragilidades, em especial no referente ao controle de custos, o que levou a MB e demais organizações a aperfeiçoarem seus mecanismos de fiscalização do programa.

**Transparência e prestação de contas:** o TCU identificou falhas no relatório de gestão do MD quanto aos programas estratégicos, além da falta de demonstração dos riscos superados, por parte da MB. As determinações expedidas permitiram a reversão dessa situação e o cumprimento dos princípios da transparência e da prestação de contas.

A fiscalização tempestiva do TCU, associada à proatividade da MB no trato das questões suscitadas foi decisiva para a superação dos óbices ao PROSUB. A relação institucional construtiva estabelecida entre o TCU e os órgãos integrantes do programa resultou em importantes aperfeiçoamentos: identificação e tratamento de riscos, melhorias nos controles internos, definição clara de objetivos para a transferência de tecnologia e revisão de cláusulas contratuais, entre outras. O nível de gerenciamento do PROSUB, como um todo, se viu muito aperfeiçoado a partir da ação do controle externo, de forma a que os ganhos em capacidades de Defesa e evolução tecnológica passaram a constituir possibilidades realmente alcançáveis.

O controle externo do TCU mostrou-se decisivo, portanto, para a legitimação do PROSUB perante a sociedade brasileira e seus representantes. Ao afirmar a legalidade das ações conduzidas no âmbito do programa e evidenciar a importância de sua execução para a área da Defesa e para a área da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), o Tribunal contribuiu de forma decisiva para o esclarecimento social e político quanto ao alcance do empreendimento. Dessa forma, sublinhou a importância de que programas de alta complexidade e elevado custo sejam sempre conduzidos em ambiente de regras e objetivos claros, com adequado tratamento dos riscos associados, de maneira a obter os melhores resultados possíveis para o Brasil.

# TCU AND PROSUB: EXTERNAL CONTROL ON DEFENSE STRATEGIC PRO-GRAM

## ABSTRACT

---

External control on the Brazilian Navy's Program for Submarines Development (PROSUB), contributes to compliance and improvement of management tools, mainly referring to technology transfer. The permanent effort to improve working methods and mitigate risks leads to an increase in program management level, Brazilian Public Administration to overcome its initial immaturity in conducting highly complex strategic programs in the Defense area. External control also contributes to transparency in the use of public resources allocated to PROSUB and to the reaffirmation of its importance in terms of increasing Defense capabilities and the absorption of advanced technologies, thereby favoring its legitimacy in Brazilian society.

**Keywords:** accountability; Brazilian Navy; PROSUB; TCU; technology.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. E. A. . A estratégia naval e os estudos marítimos. In: ALMEIDA, F. E. A; MOREIRA, W. S (Org.). **Estudos marítimos: visões e abordagens**. São Paulo: Humanitas, 2019, 422p. p. 55-85. (História Diversa, 10). ISBN 978-85-7732-388-3.

BRASIL. **Decreto 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.898, de 1o de fevereiro de 2013**. Cria a empresa pública Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - Amazul, altera o Decreto no 6.129, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto 8.630, de 30 de dezembro de 2015**. Promulga o Acordo na Área de Submarinos entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa, firmado no Rio de Janeiro, em 23 de dezembro de 2008. Brasília, DF, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF, 1992.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.706, de 8 de agosto de 2012**. Autoriza a criação da empresa pública Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL e dá outras providências. Brasília, DF, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PNDa\\_Optimized.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2020b. (versão encaminhada ao Congresso Nacional). Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf)>. Acesso em 13 jun. 2021.

BUGARIN, P. S. Economicidade e eficiência: breves notas. **Revista do TCU**, Brasília, n. 101, p. 15-17, ISSN 0103-1090, 2004.

CAMINHA, J. C. G. **Delineamentos da estratégia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1980, 598p.

ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. **Research Policy**, n. 29, 2000. Disponível em <http://www.oni.uerj.br/media/downloads/1-s2.0-S0048733399000554-main.pdf>. Acesso em 13 jun. 2021.

FLORES, M. C. Na década dos setenta. In: FLORES, M. C (Coord.). **Panorama do poder marítimo brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1972. (Coleção General Benício, 105), pp. 117-165.

FOGLIA, E.; VANZAGO, A. **Metodologie della ricerca**. Castellanza: Universal Carlo Cattaneo LIUC, 2011. Disponível em: <<http://my.liuc.it/MatSup/2011/CPS009/2011-01-23%20Foglia-Vanzago%20Parte%20I%20COPS%2016%20def.pdf>>. Acesso em 15 jun. 2021.

FRANKO, P. **The economics of defense: an introduction**. Waterville: Colby College, 2000.

GIALDINO, I. V. La investigación cualitativa. In: GIALDINO, I. V (Coord.). **Estrategias de investigación cualitativa**. Barcelona: Editorial Gedisa 2006, p. 23-64. ISBN 978-84-9784-173-3.

MAFRA, F. O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, n. 112, p. 47-58, ISSN 0103-1090, 2008.

MARTINS, E. A. P. **Parceria estratégica Brasil-França**. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas - CPEM). Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval (EGN), 2013.

MB. Marinha do Brasil. **Doutrina Militar Naval**. (EMA 305). Documento ostensivo aprovado para uso na MB, Brasília: Estado-Maior da Armada (EMA), 2017.

MOURA, J. A. A. **A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria: uma análise comparativa com foco em submarinos**. Rio de Janeiro: Fundação de Estudos do Mar, 2014, 368p. ISBN 978-85-85966-25-6.

PETREI, H. **Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina**. Washington, DC: BID, 1997.

REISMAN, A. Transfer of technologies: a cross-disciplinary taxonomy. **Omega**, 33, pp. 189-202, 2005. Disponível em <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0305048304000647>. Acesso em 13 jun. 2021.

SABINO, C. A. **El proceso de investigación**. 2. ed. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas, 1996. ISBN 950-724-575-8.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1725/2008-TCU-Plenário**. TC 018.820/2005-8. Auditoria. Programas de Reaparelhamento da Marinha. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: TCU, 2008.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 1822/2021-TCU-Plenário**. TC 036.315/2018-4. Monitoramento. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2021.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 2037/2017-TCU-Plenário**. TC 027.943/2010-0. Documento classificado como sigiloso com fundamento no § 1o do art. 108 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) c/c o art. 22 da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2017a.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 2176/2010-TCU-Plenário**. TC 013.537/2009-9. Levantamento de Auditoria. Atos, ações, projetos e programas direcionados à construção do submarino de propulsão nuclear pela Marinha. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2010.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 2592/2009-TCU-Plenário.** TC 020.622/2009-1. Solicitação do Congresso Nacional. Operação de crédito contratada pela República Federativa do Brasil. Recursos destinados ao financiamento parcial do programa de desenvolvimento de submarinos. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2009.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 2739/2020-TCU-Plenário.** TC 006.739/2019-9. Acompanhamento. Procedimento Investigatório Criminal 100.2015.00001 instaurado pela 6a Procuradoria de Justiça Militar. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 2853/2019-TCU-Plenário.** TC 021.493/2019-7. Denúncia. Possíveis irregularidades na condução de procedimento de aquisição de corvetas pela Marinha do Brasil por meio da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron). Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: TCU, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 2952/2013-TCU-Plenário.** TC 005.910/2011-0. Relatório de Auditoria Operacional. Processos de transferência de tecnologia existentes no programa de desenvolvimento de submarinos (Prosub) e no projeto H-XBR. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2013.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 326/2016-TCU-Plenário.** TC 035.673/2015-0. Solicitação. Comissão de Tributação e Finanças da Câmara dos Deputados. Programa de Desenvolvimento de Submarinos da Marinha (Prosub). Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 3591/2019-TCU-1C.** TC 032.297/2017-3. Prestação de contas. 2016. Secretaria-Geral do Ministério da Defesa. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2019b.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 587/2020-TCU-Plenário.** TC 006.739/2019-9. Acompanhamento. Procedimento Investigatório Criminal 100.2015.00001 instaurado pela 6a Procuradoria de Justiça Militar. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2020b.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 605/2017-TCU-Plenário**. TC 030.171/2014-8. Representação. Obras de construção do estaleiro e da base naval (EBN) da Marinha no município de Itaguaí RJ. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2017b.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 838/2020-TCU-Plenário**. TC 027.943/2010-0. Auditoria. Obras de construção do estaleiro e da base naval (EBN) da Marinha no município de Itaguaí RJ. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília: TCU, 2020c.

\_\_\_\_\_. **Acórdão 9756/2020-TCU-1C**. TC 037.014/2019-6. Contas anuais. Exercício 2018. Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (Amazul). Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília: TCU, 2020d.

WALLER, R. L. The use of offsets in Foreign Military Sales. **Acquisition Review Quarterly**, Summer, Alexandria VA, 2003. Disponível em <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA423713.pdf>. Acesso em 13 jun. 2021.

WILTGEN, G. Submarino “Riachuelo” conclui a RANAE e está quase pronto para ser entregue à Marinha do Brasil. **Defesa aérea e naval**, 13/9/2021. Disponível em <https://www.defesaaereanaval.com.br/naval/submarino-riachuelo-conclui-a-ranae-e-esta-quase-pronto-para-ser-entregue-a-marinha-do-brasil>. Acesso em 5 nov. 2021.

## ABREVIATURAS E SIGLAS

**Amazul:** Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A

**ANOp:** Auditoria operacional do TCU

**BID:** Programa de Nacionalização da Produção

**CCIMAR:** Centro de Controle Interno da Marinha

**CME:** Complexo de Manutenção Especializada

**Cogesn:** Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear

**CT&I:** ciência, tecnologia e informação

**DCNS:** Direction des Constructions Navales e Services

**DMN:** Doutrina Militar Naval da Marinha do Brasil

**EBN:** Estaleiro e Base Naval EFS: Entidade de Fiscalização Superior

**EMA:** Estado-Maior da Armada

**Emgepron:** Empresa Gerencial de Projetos Navais

**END:** Estratégia Nacional de Defesa

**ICN:** Itaguaí Construções Navais.

**LBDN:** Livro Branco da Defesa Nacional

**MB:** Marinha do Brasil

**MD:** Ministério da Defesa

**NG:** Naval Group

**PNB:** Programa Nuclear Brasileiro

**PND:** Política Nacional de Defesa

**PNM:** Programa Nuclear da Marinha

**PNP:** Programa de Nacionalização da Produção

**PRM:** Programa de Reaparelhamento da Marinha

**PROSUB:** Programa de Desenvolvimento de Submarinos da Marinha do Brasil

**RANAE:** Remise À Niveau Après Essais

**S-BR:** Submarino convencional brasileiro

**SCPN:** Submarino convencional de propulsão nuclear brasileiro

**SN-BR:** Submarino nuclear brasileiro

**SNA:** Submarino nuclear de ataque

**TCU:** Tribunal de Contas da União

**TNP:** Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares

**ToT:** Transferência de Tecnologia

Anexo I – Conceções estratégicas navais clássicas					
Concepção	Descrição resumida	Pensadores Estrategistas	Obras relevantes	Exemplo histórico sucesso	Exemplo histórico insucesso
<b>Batalha decisiva</b>	Destruição da força naval inimiga em encontro definitivo.	Alfred T. Mahan	<i>The influence of sea power upon history</i> (1890)	Guerra Russo-japonesa Tsushima Togo (Japão) destrói esquadra russa do Báltico (1905).	II Guerra Mundial – Japão não consegue batalha decisiva em seu favor (1941-1945).
<b>Guerra de corso</b>	Ataque ao comércio marítimo inimigo.	Wofgang Wegener	<i>Die Seestrategie des Welkriege</i> s (1929)	II Guerra Mundial - submarinos <i>US Navy</i> destroem a marinha mercante do Japão (1941-1945).	Guerras do Prata – Províncias Unidas (Argentina) e Banda Oriental (Uruguai) não detêm Brasil (séc.XIX).
<b>Esquadra em potência</b>	Conter ou divertir o inimigo pela ameaça do emprego do poder naval.	Philip Colomb (fazendo referência a Lorde Torrington)	<i>Naval warfare: its ruling principles and practice historically treated</i> (1891)	II Guerra Mundial – esquadra russa do Báltico imobiliza parte da <i>Kriegsmarine</i> alemã (1941-1945).	Guerra Russo-japonesa – Port Arthur esquadra russa do Pacífico não imobiliza marinha do Japão (1904).
<b>Desgaste</b>	Desgaste progressivo do poder inimigo com pequenas ações.	Diversos Pensadores Estrategistas	Diversas Obras	II Guerra Mundial – ataque de lanchase mergulhadores italianos à base britânica em Alexandria (1941).	II Guerra Mundial – ações de minas alemãs não detêm <i>Royal Navy</i> no Canal da Mancha (1941-1945).
<b><i>Jeune école</i></b>	Navios pequenos, ágeis e rápidos contra grandes navios.	Théophile Aube	<i>La guerre maritime et les ports militaires de la France</i> (1882)	II Guerra Mundial – Estreito de Surigao – Batalha do Golfo de Leyte (1944).	II Guerra Mundial – lanchas rápidas alemãs não detêm <i>Royal Navy</i> no Canal da Mancha (1941-1945).

Fonte: ALMEIDA, 2019.

Anexo II – Acórdãos do Tribunal de Contas da União referentes ao PROSUB														
Acórdão	Ano	Item de controle observado pelo Tribunal de Contas da União												
		Legalidade	Controle Contas Públicas	Aspecto financeiro	Aspecto programático	Análise de riscos	Conhecimento Processual	Articulação Institucional	Objetivos Programáticos	Absorção Tecnológica	Condições Contratuais			
2592/2009-P	2009	X	X	X										
2176/2010-P	2010	X	X	X	X									
2952/2013-P	2013	X	X	X	X	X			X		X		X	
3266/2016-P	2016	X			X	X					X		X	
605/2017-P	2017	X		X										
2037/2017-P	2017	X	X	X	X	X						X		
3591/2019-1C	2019	X	X	X	X									
587/2020-P	2020	X	X											
838/2020-P	2020	X	X	X	X							X		
2739/2020-P	2020	X	X											
9756/2020-1C	2020	X	X	X										
1822/2021-P	2021	X			X									

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Elaboração do autor.  
 Observação: -P: Plenário do TCU; -1C: Primeira Câmara do TCU

Recebido em: 02/09/2021

Aceito em: 12/04/2022

# CONCEPTUALIZATION OF OCEAN DEVELOPMENT: THE EVOLUTION OF THE LAW AND THE NAVAL STRATEGY FOR SUSTAINABILITY

Victor Barros Correia <sup>1</sup>

## ABSTRACT

---

Taking into consideration the radical changes concerning development in the past century, this work has been formulated to see a new perspective where the ocean can be revived as a fundamental player for sustainable growth and development today. Structured in three sections, this paper goes through the geographers' vision of the ocean as an original and rediscovered space of society, followed by juridical thought and its application to international ocean governance. That culminates with the capacity to systematically consolidate the different aspects of the military navies and how the navy can be reorganised to fit the reality of ocean sustainability and development.

**Keywords:** Sustainable Development; Navy; Ocean; Governance; International Cooperation.

---

<sup>1</sup> É Gestor de Projetos na Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ). E doutorando no Instituto para História da Universidade de Leiden onde pesquisa sobre temas de sustentabilidade oceânica. Email: victorbarroscorreia@hotmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5245-0471>

## INTRODUCTION

Since the mid-nineteenth century, with the Industrial Revolution, the world has seen an acceleration of history, which was never registered before. The 150 years following the invention of the steam engine have brought a massive technological change in which: men, technology, time, and natural resources are in a difficult position to cope in an ever-changing and demanding industry for raw materials. The decrease in natural deposits and the growing emissions of *Carbon Dioxide* (CO<sub>2</sub>) are a direct result of the development that the world has seen. Altogether, this has created a global challenge for humanity, climate change is clearly a consequence of the use, transformation, and burning of hydrocarbons which are the main source of energy for any human activity (Sachs, 2015: 9).

The burning of fossil fuels can be identified as the main accelerator of development worldwide. There is a clear positive correlation between growing emissions of CO<sub>2</sub> and the Gross Domestic Product (GDP) of a country. Good examples are the United States of America (USA) and its economic history which entirely depended on fossil fuels; China being the main producer and user of coal worldwide today; Europe, which is still depending on oil and natural gas; the Arab nations that are the major producers and exporters of gas and oil in the world; and Asia, Africa, and Latin America where fossil fuels are still playing an enormous role in economic activity and growth of these areas. In addition to that, hydrocarbon energy materials are still valued and the shift to clean and sustainable energy is occurring slowly in a world where emissions of CO<sub>2</sub> compromise the integrity of the planet and the durability of the same sources of energy for the future (Sachs, 2015: 1-44).

This paper aims to understand how ocean development can be an alternative method for the constant growth required for today's economy. The conceptualization of development conveys questions such as: can the ocean be a new space for society? Can the ocean address development challenges? How progression of the law of the sea can bring cooperation and ocean governance? To conclude, the link between sustainability, law, and naval thought will be reflected in the evolution of military naval strategy, bringing the military navy part of the ocean sustainability revolution occurring in today's world. This paper follows an analytical methodology with state-of-the-art literature followed by a reflection on the implementation of sustainable development practices in war navies.

## CONCEPTUALIZATION OF OCEAN DEVELOPMENT

According to the United Nations (UN), Charter,<sup>2</sup> development is seen as a right of every nation, and all countries must think of their development solutions for the well-being of their citizens and the world. Sustainability policies are henceforth included in any development plan of a modern State. The academic subject of development studies has shown that development is a component of the entire being, meaning that social relations, culture, human needs, politics, natural resources, skills, climate, transformation capacity, and strategy are in the equation (Kothari, 2005: 5).

The first concrete work published about sustainable development was written in 1713 by Hans Carl von Carlowitz named *Sylvicultura Oeconomica*. The book targets the replacement of forests in Germany and better management of wood and forest resources. It is remarkable for a work written in the 18<sup>th</sup> century, a time when the replacement of natural resources such as wood was not regarded as important. Despite some flaws in Carlowitz's thought on sustainability such as reforestation with only one type of tree (monoculture). Carlowitz's work serves above all in historiographical terms to start the debate about the finiteness of natural resources and the importance of ensuring the continuity of an indispensable natural product (World Ocean Review, 2015: 10-11).

Later, more authors started to see that sustainable development is a fundamental issue for society. Already in the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> centuries authors such as Adam Smith, Karl Marx, George Perkins Marsh, and John Stuart Mill included in their economic, political, ecological, and philosophical works those themes. Although, not agreeing on one common definition, more importantly, realise from different points of view that the earth and society would need to create a cycle to proceed further into the industrial era (Klarin, 2018: 70).

For this work, sustainability strategy always will be regarded as a human and natural occurrence for development.

The definition of sustainable development that will be used for this research is the one given by the report titled *Our Common Future* from the World Commission on Environment and Development (WCED) or also called the Brundtland report. Widely accepted today as the most complete definition: "*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet*

---

<sup>2</sup> United Nations Charter and Statute of the International Court of Justice. Article 55

*their own needs*" (WCED, 1987). Nonetheless, the classification of sustainable development was never universally agreed upon among stakeholders, such as International Organisations, governments, aid agencies, and academia even though a standardisation is trying to be implemented through the UN system.

Since the debate on the definition of sustainable development is not of general agreement among the pairs. It is important for the methodology of this project that the characterisation that more comprehensively describes sustainable development is the one to be used in this research. Hence, the Brundtland report involves several variants in its definition that must not be ignored. A definition of sustainable development today is regarded not to exclude several factors that must build together to achieve the cycle that is the core of sustainability (Mensah, 2019: 1- 21).

In other words, the architecture of sustainable development consists of a strong foundation; natural resources, and climate; that supports three basic pillars; economy, culture, and society. This intrinsic and symbiotic structure is fundamental for the equilibrium and cycle of continuity that sustainability demands. Where human and nature are in balance, the needs of the present and generations to come are met, structured in a stable building, as exemplified by the image below (Sachs, 2015: 5).

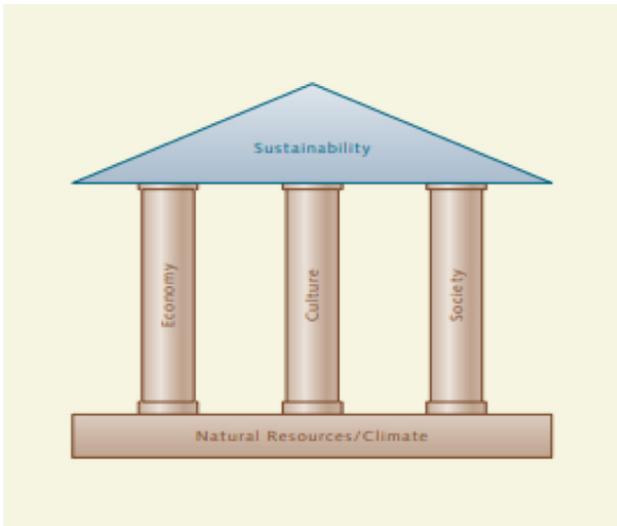


Figure 1. The extended three pillars model. (World Ocean Review, 2015: 16)

In that sense, attention should be paid to the oceans, when adopting sustainable policies for its natural, and social capitals as those are key factors in drawing strategies. Steinberg, emphasises in his work *The Social Construction of the Ocean*, that the ocean is not a resource space to be used by society as it is widely seen, but instead, a space of society, where the interaction with the sea should not be understood as only in a one-way direction of collecting resources, but rather as a reciprocal system where society interferes in a territorial, political, and economic perspective that encompasses three different functions: use, regulation, and representation (Steinberg, 2001: 20).

The ocean has played an enormous role in the development of the world since the beginning of civilization - the collection of fisheries, molluscs, crustaceans, minerals, and more recently fossil fuels triggered the aptitudes of society. However, as mentioned by Steinberg this assistance was never mutually reciprocal. In the ten thousand years preceding the industrial revolution the levels of CO<sub>2</sub> in the atmosphere had been around 260-280 parts per million (ppm). In 2011, the CO<sub>2</sub> levels in the air were at 390 ppm (Aricò in UNESCO, 2015: 3). On the way to development, the ocean accumulates more CO<sub>2</sub> than the atmosphere and the terrestrial biosphere<sup>3</sup>. Today the oceanFs contain 38,000 gigatons<sup>4</sup> of accumulated carbon, 16 times more than the terrestrial biosphere and 60 times more than pre-industrial revolution levels. Through a biogeochemistry process, the oceans' waters can absorb, recycle, and transform the CO<sub>2</sub>, however, due to high emissions of greenhouse gases in a short period of time, the CO<sub>2</sub> does not dissolve in the ocean, creating carbonic acid and increasing the temperature and the acidity of the oceans. Therefore, all ecosystems of the ocean's fauna and flora are affected. The water molecules duplicate with the increasing temperatures due to global warming and melting of the ice poles, raising the sea levels worldwide. This process also slows down the ocean oxygen cycle and increases the carbon levels in the atmosphere (World Ocean Review, 2010: 28-29). Consequently, Steinberg proposes to view the ocean as a space of society, cultivating political and social intervention to improve better natural and social conditions.

For Steinberg, the construction of an ocean space focuses on three categories: development, geopolitics, and law. The first category is the

---

<sup>3</sup> The lithosphere accumulates more CO<sub>2</sub> than the oceans i.e., rocks plus lime stones, mainly containing calcium carbonate (CaCO<sub>3</sub>) (World Ocean Review, 2010: 28-29).

<sup>4</sup> 1 gigaton is equivalent to 1 billion tons.

*discourse of development*, according to which the ocean should be considered as a physical space as well as a demarcated territory to promote development in a specific area. A good example of Steinberg's proposal can be seen in demarcated territories such as the Amazon rainforest, the Sahara Desert, or the Alps. For each one of these three territories, we know in advance how we can explore and develop it accordingly, the same can be done with the ocean. The notion that the ocean is a non-territory that can be regarded as a place for all sorts of development enterprises needs to be progressively changed (Steinberg, 2001: 176). The second one is the *discourse of geopolitics*, in which the key unit is the territorially defined State. Steinberg wants to reinforce the governability of the ocean, following the same logic as in the first discourse. The ocean is still considered to be a neglected area in governability and in the implementation of policies, where the interaction between States is less noticed. He aims to improve relations and dialogue between States across oceanic affairs. Ultimately, Steinberg suggests an order of national and international governability in the ocean (Steinberg, 2001: 206-210).

The third discourse referred to by Steinberg is the law. In the *discourse of law*, the author presents the sea as a place where the law is not present, and the rule of law does not exist. The idea is that most of the law of the sea is binding by the ship's flags and the vessel's conduct in international waters. Therefore, society, again, has no place in ocean affairs. For Steinberg, cartography and the law of the sea should be closely interrelated. The reason is that the law only applies according to the specific geophysical conditions of the ocean. Thereby, the drawing of oceanographic maps will either determine what kind of jurisprudence the State will apply in the area, or how society can act in the sea, which is clearly reflected, with a large margin for improvements, in the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) (Steinberg, 2001: 180-188).

As for John Hannigan, in his book *The Geopolitics of Deep Oceans*, Steinberg's ideas serve to emphasise how the ocean is a space of society and subjected to social conflict within a geopolitical perspective (Hannigan, 2016: 10). Steinberg clarifies that the ocean is a space where nature, social conflict, and order are in cooperation and competition with each other (Steinberg, 2001:210).

In these intersections, ocean sustainability gets its meaning. The pillars' discourse structure, proposed by Steinberg, on the sea, law,

geography, and conflict, involves fundamental premises in the field of development studies, as Robert Chambers emphasises:

...development studies themselves, radical or not, undergo radical changes. They are and should be, in constant flux and evolution. They are, and should be, influenced by and influence the ever-changing external environment of development policy, power, relationships, and practice (Chambers, 2005: 73).

Therefore, ocean sustainability is a component of crucial concern in an ever-changing world and with consequences for the 21<sup>st</sup> century. The threats to ocean sustainability can be found in six topics of concern. They are marine pollution, growing demand for resources, overfishing, habitat destruction, bio-invasion, and climate change (World Ocean Review, 2015: 54).

Some authors refer to ocean sustainability and its threats as a *Panarchy*, a phenomenon that interconnects a multidisciplinary approach to growth, sustainability, and extinction, focusing on the natural and human side of the cycle, structures, and scales of adaptive systems (Huntington, Carmack, Wassmann, Wiese, Leu, and Gradinger in UNESCO, 2015: 110-111). In this study, oceans are the natural approach and humans are the economy, culture, and society with an intervention in the social, and ecological systems. According to these authors, a *Panarchy* is a self-governing operation that is capable of growth, accumulation, extinction, and re-emergence in a cycle, in symbiosis with both natural and human activity. This process can be explained in the following way: First, the building accumulation phase ( $\alpha$ ): or as a wealthy phase wherein the levels of the ocean are healthy and in equilibrium; second, the locked-in phase ( $k$ ): overexploitation and pollution levels are increasing due to socio-economic demand; third, the destruction phase ( $\Omega$ ): the socio-economic demand is excessively high, threats to the ocean are almost extinguishing its resources; fourth, the renewal phase (through complex signals of ecological, biological, geophysical and social-economic indicators the ocean starts restoring itself to normal levels. (Huntington, Carmack, Wassmann, Wiese, Leu, and Gradinger in UNESCO, 2015: 110-111).

The *Panarchy* framework was first stated as part of a study in the Arctic Ocean, its generalisation is unlikely to happen to other areas of the sea or even in the Arctic. In addition, all the natural and human components in this sustainability method are irregular, almost to the point where nature

could regulate itself in a short period without human intervention, even though humans have been threatening the ocean's equilibrium for the past centuries. However, the threats to the ocean and its sustainability capabilities can be viewed in a more pragmatic way. According to Daly, there are three ways to implement sustainable development in the ocean. First, for all the sustainable resources that the ocean provides, the rate of use cannot surpass the proportion of regeneration. For non-renewable resources, the rate of use should be even less than the proportion implemented for renewable sources. For a pollutant resource, the rate of use cannot be more than the extent to which pollutants can be absorbed, recycled, or rendered by the ocean (Daly, 1990: 1-6).

In Daly's perspective, the ocean's resources can be extracted, however with certain limitations. The ocean is a finite supplier, and its extinction would affect other earth components, ultimately disturbing its overall wellbeing (Daly, 1990: 1-6). These thoughts are backed in the classical report promoted by the Club of Rome published in 1972: *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind* (Hannigan, 2016: 125). According to this report, the finiteness of the earth's resources becomes evident considering its growing population and countries' industrial consumption. For the authors, the final consequence of unsustainable growth would be the fall of civilization. (Hannigan, 2016: 125). According to the authors' argumentation, exponential growth with finite funds for the industry will eventually bring the earth's production capacity to an end, the report says:

Unlimited resources thus do not appear to be the key to sustaining growth in the world system. Apparently, the economic impetus such resource availability provides must be accompanied by curbs on pollution if a collapse of the world system is to be avoided (Meadows, Meadows, Randers, and Behrens, 1972: 133).

For these authors, the solution to sustainability would be an equilibrium State, wherein demography, consumption, and regeneration capacity could constantly be in balance (Hannigan, 2016: 125). Therefore, the paradox that no economist, or government, could yet answer is the imperative question of how to keep economic growth, without material finiteness? For now, the answer seems a distant solution. However, the law

and diversification of the State resources, such as the armed forces can be a mitigation option.

## LAW AND GOVERNANCE

The ruling and order in the ocean are an old issue in political history. Since ancient times, when men started to use the sea for transport and fisheries, disputes about to whom the sea belonged and how and when it could be operated erupted. Visualising jurisdictions and governance structures in the context of the ocean is challenging because no human settlement exists purely on the sea, there are no permanent societies, as we know them on land, that need an administration as we commonly identified in city halls, or national assemblies to make laws and rule over a geographically delimited space. However, since the invention of the boat, the society established itself on the sea, not permanently, always in constant movement, and in delimited geographic areas and channels of communication. Nowadays, the human presence on the ocean cannot be ignored, through the massive flux of activities carried by different enterprises that operate in the seas and undeniably constitute an everlasting settlement on the ocean waters that requires regulation (Steinberg, 2001: 8-52).

Before the codification of law, there was no legislation and governance over the oceans. The systematic juridical thinking over sea-related subjects came much later in the 17<sup>th</sup> century. In the West, Hugo Grotius the jurist from Delft was the first one to write an entire treaty about this topic with solid arguments, tackling issues such as why the sea should be an open space and why all nations should be able to access it. *Mare Liberum* was written in the years 1604-1605. In *Mare Liberum* Grotius pronounces himself fiercely against the Portuguese doctrine of *Mare Clausum*.

Centuries after *Mare Liberum* an agreement was found with UNCLOS and above all the convention brings about, the creation of structures that support international cooperation, minutely stated from article 156 to article 320 and in the nine annexes attached. The mechanisms for international cooperation are mainly the establishment of the International Seabed Authority (ISA), the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS), and the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS), in addition to different instruments that national governments can adopt in their legislations and policies to simplify communication and engagement among countries.

UNCLOS does not only focus on the distribution of marine spaces, conflict prevention, regulation, and international cooperation, but also the development of oceanographic research and best practices for the implementation of ecological and sustainable marine life throughout the EEZ. This means that the coastal State, in addition to exploring the marine area economically, also has responsibility for conservation and proper management of the water, ocean floor, subsoil, and airspace in the entire EEZ, in other words, the coastal State must ensure sustainable policies throughout the 200 nautical miles that the EEZ comprises.

UNCLOS is therefore divided into three major categories: the juridical division of the sea into seven different sub-areas, the international cooperation approach, and the conservation of marine spaces. According to Tanaka, even though the convention foresees the division of the ocean into different spaces and allows the State jurisdictional rights upon those areas the convention also highlights that cooperation in ocean affairs and the implementation of ecological and sustainable guidelines are crucial parts of its enforcement. This represents an important interdependence that reflects at least one fundamental aspect of governance for ocean spaces and the implementation of best practices for sustainability issues.

The outline of UNCLOS reflects the aspirations of two key points in the historical context of the 20<sup>th</sup> century. First, it contains the capacity to postulate on paper consuetudinary rules and norms that have been regulating social relations on the sea for the last centuries. Secondly, the convention already reflects ecological and sustainability issues that were brought to the international scene by scholars in the field of development studies and by natural scientists who had observed the degradation of marine environments.

Ten years before the approval of UNCLOS in 1972 the United Nations gathered for the first time in Stockholm, Sweden at the UN Conference on Human Environment to discuss the environment and its human impact. There, a definition of sustainability was generally agreed upon by the member states. In Stockholm, the motto was that sustainable development was the maximization of the better management of resources. In other words, to continue to grow while passing laws for curbing the environmental impact, raw materials should have a more intensified use to create supplementary capacity from a single product, hence being more productive and less polluting (Sachs, 2015: 4-7).

The UN Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro, Brazil in 1992 saw the concept of development change dramatically from a governance and policy-making perspective. The definition of sustainable development had evolved, meaning that sustainable development had come to be viewed as an intergenerational concept. Thus, development should not pose a threat to the needs of the present and future generations. This idea is in accordance with the concept formulated in “*Our Common Future*” (Sachs, 2015: 4-7).

The Rio+20 UN Conference on Sustainable Development was again held in Brazil in 2012. The introduction of the sustainable development concept, as the main theme of the event for the first time, meant a huge change to sustainable development thought in the global governance context. Sustainable development, henceforth, undeniably means not threatening the needs of the present and future generations. In a broader perspective, for sustainable development we must consider the immaterial values and the clear improvement of human and the planet’s wellbeing, thereby leaving behind the idea that sustainable development is only the capacity to generate wealth without damage to the planet. Sustainable development also covers social and psychological aspects for universal and complete wellbeing. Therefore, principles such as access to justice, health, education, gender equality, peace, entrepreneurship, climate change, work conditions, and clean energy are all included in any sustainability plan for development (The Future We Want, UN General Assembly 2012, para.4).

At UN Rio+20, Member States were able to reach an agreement that replaced the Millennium Development Goals with the Sustainable Development Goals (SDGs). The SDGs are a set of seventeen different goals that are interconnected in all scopes. Even though at first look one might think that each SDG works in different aspects of development, in separate ways, they are, however, interlinked. Nonetheless, they tackle seventeen different characteristics of sustainable development, in different areas, that can be easily interweaved: “*We recognize that the development of goals could also be useful for pursuing focused and coherent action on sustainable development.*” (The Future We Want, UN General Assembly 2012, para. 246).

Four of the Sustainable Development Goals can be directly connected to ocean affairs, they are SDG 7. *Affordable and Clean Energy*, in the sense that the ocean is a vast source of renewable energy that can be utilised in many ways; SDG 12. *Responsible Consumption and Production* refer to the extraction of raw ocean materials and the fact that overexploitation

has not left sufficient time for auto-regeneration; SDG 13. *Climate Action* refers to the ocean and the changes in the earth's temperature as evidenced by the acidification and rising of water temperature and ice melting from the poles; and 14. *Life Bellow Water*, life in the ocean in its fauna and flora concept are endangered by overuse, pollution, killing of reefs and natural habitats. (Sachs, 2015: 485).<sup>5</sup>

To summarise, the law of the sea today provides the guidelines for human affairs on the ocean. The law comprises the rules of movement and communication, the juridical and geographical marine areas, the conservation of species, regulation of economic activities, maintenance of water quality, habitat, as well as the encouragement of scientific research for a better understanding of the development and conservation of economic potentialities, for fauna and flora preservation and natural physical infrastructures of the marine area by the coastal State. All of this applies, under the principle of international cooperation and assistance to all States, based on the principle of the freedom of the seas and the ocean as property of mankind.

The Sustainable Development Goals constitute a diploma of international law wherein States commit themselves to transforming society sustainably. Therefore, ocean affairs are of relevance to the Sustainable Development Goals. According to Yoshifumi Tanaka, the cooperation principle and the insurgence of international law that regulates ocean affairs is certainly a way forward for ocean sustainability (Tanaka, 2015: 231-374). Moreover, the concept of sustainable development gains with the law, governance, and policy a more robust structure in the construction of the idea of ocean sustainability. In that sense, diversification comes in line with the SDG's. And is in the broadening of concepts that the use of the armed forces as a push for the accomplishment of sustainable development can be seen. The military navies as a distinct and new object in the implementation of ocean sustainability.

## THE DEVELOPMENT OF NAVAL STRATEGY

The concepts of ocean sustainability and its relation to society can be outlined in different ways. The international law of the sea brings a

---

<sup>5</sup> In fact, all seventeen Sustainable Development Goals could be interrelated with ocean sustainability matters. But, numbers 7,12,13, and 14 delimit the goals that have a first impact to ocean affairs according to the author's perspective.

social connection to ocean affairs. Still, there are groups in society that are more closely linked to the sea than others. Fishermen and sailors are indeed closer to the sea than any other profession due to the object of their work, however, national military navies and coastguards, for instance, have a more privileged relation, as navies have an almost constant presence in the water, and the ocean is a continuous object of study and strategic planning, which is why navies have an advantageous position in terms of enforcing ocean sustainability. However, there are different types of navies, and they do not assume similar roles. To understand how the military navy can be a key figure in the ocean sustainability stage, it will be necessary to understand the concepts of pre-modern navies, modern navies, and postmodern navies in Geoffrey Till's thought. This author brings about a systematic approach to how to perceive a country's navy and how it is positioning itself in a sustainable development worldview. His methodology is widely seen in studies formulated by the navies of the Netherlands, Canada, the United Kingdom, and others.

The creation of an armed navy is attached either to the defence of investment or to the intention to enlarge State sovereign domain through the sea. These facts can be traced throughout history. More recently, deployments of battleships from the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) were sent to the Gulf of Aden with the purpose of protecting the flux of cargo ships from the piracy that heavily affected the area (Till, 2013: 144-183).

Therefore, military navies are normally created to help to defend the crucial economic activities of a country and maintain its territorial sovereignty. The use of such navies is not merely from war to war, but to boost and ensure the economic development of the nations without any unexpected constraint. In the classic overview this can be associated with protecting trade, the exclusivity of action over an area, reclaiming investments, securing readiness in entrepreneurial research and exploration, and safeguarding key geopolitical trade posts (Mahan, 2014:28).

It is important to note that the narrative of sustainable development in the military naval affair is relatively new. Its theory has little more than a decade, its practice is only now starting to be seen. Sustainability has never been of importance to any of the branches of the armed forces. The army, the air force, and the navy were only concerned about the country's defence. The navy, which is the object of our study, for years focused on control and supremacy over the enemy. This means that the navies were ready to not

give access into their area of influence to any threat that could endanger their immediate interests, prepared at any moment to return to war, seeing sustainability as something out of context (Reis & Almeida, 2012: 23-54).

Is fair to say that the thoughts of Alfred Thayer Mahan inspired the policies of navies around the world for centuries. And at a certain point his thinking is still very much alive. Since the publication of his book, *The Influence of Sea Power Upon History: 1660–1783* the concept of security in the ocean remained almost the same for 120 years. Sea supremacy, and control. This means the implication of force and war strategy to impose sovereignty and defence (Matias, 2009). Nonetheless, with the evolution of sustainable development theories and their legal support, the recognition that to fully succeed and see it implemented, sustainability practices are to be applied in all spheres of life and social enterprises. The shift or the evolution of the concept of security in the sea passes through a sustainable approach to matters of defence, to what the navies considered the model of sustainability into security (Cunha, 2016). This is the journey that this paper proposes to explain.

Following the patterns that Till observed in his three models of military navies, this division would merely reflect the actual economic status of a country and its development priorities (Till, 2013: 27-28). It is important to highlight that classifying a country and its navy inside of one of the three framework concepts is a difficult task, because, due to their unique qualities, no country and navy fit perfectly into the theory. However, this framework helps to identify the relationship between a country's navy and its development, national infrastructure and international context. Henceforth, and for this work, it is also important to reflect upon how military navies are involved in the sustainable development of the oceans and their relationship with the three navy models proposed by Till. Thus, analysing the navies involves an examination of the States in which these navies act and to what extent ocean sustainability policies and their priorities are (Till, 2013: 43).

## PRE-MODERNISM

The most important characteristic of pre-modern navies is that they have almost no fleets. Pre-modern navies are departments in the national command of military administration which are only reflected on paper. The project of their creation was formally established in legal diplomas such as

the constitution, but the command of the sea was under the army or police with a few short-range boats, incapable of covering the territorial sea. The navy department was in most cases a single office in the high military command. According to Till, these navies assume a mere reflection of the general organisational condition of their countries (Till, 2013: 27-28).

In that sense, ocean sustainability constitutes a low priority for pre-modern navies. Their level of ocean contact, and how to develop their country through the sea, still lacks behind other countries, compared with high priority areas concerning nation-building. Corruption can be an impediment to the creation of a navy or at least keep it in the pre-modern stage (Till, 2013: 27-28).

## MODERNISM

According to Till, the modern navy is often to be found in developed countries, with enough budget and infrastructure for the creation of a fleet and the employment of sufficient personnel. In the Human Development Index (HDI), modern navies would be positioned across medium, high, and very high places. Argentina, Indonesia, and Vietnam navies are one of them. Modern navies have recognition of their place in a globalized world; however, they choose not to interact much in international scene, opting instead to remain neutral, only active to defend their immediate interests (Till, 2013: 32-33). For Till, modern navies have five key characteristics: sea control, nuclear deterrence, ballistic missile defence, maritime power projection, exclusive good order at the sea, and competitive gunboat diplomacy.

Modern navies do not see ocean sustainability as their priority, unless it is a concern of the State, however, in these cases, the State is contradicting itself because to have ocean sustainability it is essential to have international cooperation. Thereby, modern navies are focused more on guaranteeing the security of their development process through the exploration of natural resources and safeguarding their trade. International cooperation must be inserted into a country's legal system. Henceforth, the aim to collaborate on ocean sustainability issues is in second place, because it requires essential conditions that modern navies are not willing to adopt; collaborative cooperation with different navies, and transition from a conservative navy to a more active and participative one acting in a globalized world.

## POSTMODERNISM

Postmodern navies are in developed countries or countries with their economies in transition, such as Canada, The Netherlands, or Portugal. One of their key structures is their interest in maintaining the liberal order at sea, since their country does not rely on the extraction and exploration of the ocean, but rather has a more international cooperation approach which involves a different new methodology in comparison to what has been the historical perspective of military navies. According to Till, there are also five missions attributed to a postmodern navy, which are: sea control, expeditionary operations, stability operations/ humanitarian assistance, inclusive good order at the sea, and cooperative naval diplomacy (Till, 2013: 35).

The first mission of the postmodern navy is sea control. Postmodern navies tend to see the ocean through a very liberal tradition of the freedom of the seas, in which nations have autonomy of passage and access to all parts of it. Globalization demands trade and interaction; therefore, sea control is more about defence from the enemies of the system than from a hostile nation. Ultimately, they want to gradually change the concept of 'controlling' to 'supervising', since for them the most fundamental concept is the freedom of the seas and the guarantee of the trade order (Till, 2013: 35):

In expeditionary operations, Till is convinced that problems at sea come from the land, because of political instability. Recent examples of this include the millions of migrants trying to cross the Mediterranean Sea, the piracy problems in the Gulf of Aden off the coast of Somalia, and inaccuracy in checks and controls of harmful and hazardous products and substances carried by ships. Thus, navies are not faced with the source of the problem but rather with the symptoms. A postmodern navy tries to tackle the problem occurring on the sea rather than dealing with its symptoms. Postmodern navies are closer to the shore this helps their ability to act quickly, far from their country of origin and as part of coalitions. In this capacity they contribute to restoring international order and supporting development action:

Here, also, they are defending the system indirectly by what they do from the sea rather than at the sea. They are defending conditions for trade rather than trade itself (Till, 2013: 37).

Third, stability operations/humanitarian assistance is what defines the character of postmodern navies in comparison to the modern ones in its vanguard strategy. Stability operations/humanitarian assistance concern the hearth of philanthropic actions carried out by military navies and they demonstrate a navy's capacity to act in cooperation with civilian government agencies or with non-governmental agencies in case of natural disasters. In these types of operations, the navy works at a fast pace to restore the conditions for development, working on the circumstances for resuming the natural flow of interactions at sea (Till, 2013: 38).

For good order at sea, postmodern navies assume different roles from those normally attributed to military navies. For this, modern navies tend to have a similar function as coast guards. Human, animal, drug, illegal material, sanitary and ecological illegalities are immediately traced down by the postmodern navy and captured in the same way as they would in a police operation. The maintenance of a constant good order at sea facilitates the work of the postmodern navy's activities. In case of any disruption, it also gives some space for the navy to focus on new areas of society that historically were not part of the navy's responsibilities, such as participating in policies that will promote and improve the development of a country, and sustainability and ecological concerns. Since postmodern navies are part of post-industrialized societies, they search above all for new methods to stay ashore and revalidate themselves in public opinion, according to which military interventions have low value as compared to the promotion of humanitarian assistance and the maintenance of the oceanic environment (Till, 2013: 38-39).

Lastly, cooperative naval diplomacy involves teamwork among navies to maintain sea stability, and the deployment of coalition fleets to tackle the common hostility to their interests. In a more socio-economic approach, the postmodern navy would seek cooperation to secure a larger area of the ocean for their environmental policies to assure that the perspective of a postmodern society applies to navies. Its capacity can only be fully employed through cooperation. Cooperative naval diplomacy provides constructive engagement in the maritime domain that enables the development of a complaisant environment, an essential prerequisite for the joint work of the navies in maintaining maritime stability and good order at sea. (Till, 2013: 39-40).

Overall, it can be concluded that postmodern navies are very aware of their place in a globalized world and the aims and aspirations of their

societies. For postmodern navies, their ability to adopt different approaches to security is key to their success in transforming pure military strategy into a broader concept such as sustainable ocean development. Therefore, part of the new tactics of postmodern navies is to establish guidelines to maintain their relevance in a global world.

Postmodern navies are not interested in engaging in all fronts of international hostilities, they rely above all on the support of each other in a globalized net to confront global problems in an ocean without demarcation.

The 21<sup>st</sup> century brought a new concept of security, designated as *soft security* in opposition to *hard security*. The concept of *hard security* is well known for involving direct threats through armed conflicts. *Soft security* can be viewed as a more silent approach, but still represents a threat to common security. For *soft security* Till observes the risk to the environment that can cause the total annihilation of some of the island nations around the world and the destruction of urban centres situated at coastlines. The effects to common security can also come from environmental damage through the deterioration of water quality, extinguishing the natural fauna and flora as well as causing damage to the seabed. (Till, 2013: 301-302).

Today, navies must use their capabilities to assist in the protection and development of ocean affairs. This idea was developed by the Advisory Committee on the Protection of the Seas at a meeting held in Stockholm in 1998. The plan is that in the first instance military navies would assess their own environmental impact and reduce it, secondly, they would start to collaborate with other civilian government agencies and in the third stage aim at global cooperation (Till, 2013: 302).

The theory behind postmodernism accepts that military navies can assume a new role in promoting sustainable practices. Subsequently, the study of oceanography in navy schools and bodies will focus more on researching, evaluating, fighting the threat of *soft security*, and creating solutions to overcome it in a sustainable way.

Nonetheless, the theoretical framework of postmodern navies links to the now well-established concept of SDG's. Therefore, postmodern navies are in a strategic position to implement and participate in the change that the world is living. In other words, postmodern military navies would not only guarantee the continuation of liberal trade, stability, and peace, nonetheless, they would be foundational institutions for the implementation and reviving of the ocean as a new space of society, while fighting with innovative means the challenges of global warming within the sustainability juridical agenda.

Where the ocean is within the outline of sustainable development with pioneering ways to explore and protect it.

In practical terms postmodern navies would create more interaction with civil society, bringing together a refreshed view of the ocean through the SDG's. Especially to those whose professions are in direct contact with the ocean. These can be done through courses for civilians and military personnel in naval academia, partnership with the industrial and commercial chambers for best practices in the sea as well as for market research or innovation at sea, shipbuilding, mineral excavation, tourism, clean and renewable energies, facilitation on how to interpret open-source oceanographic studies for business activities, access to fair State institutions at sea, law enforcement and any other entrepreneurial activity related to the ocean. In that way, the postmodern navies would be fulfilling the fundamental pillars of ocean development, sustainability, and legal directives, while being a military structure fit for defence but also in the context of contemporary threats and pressures.

## CONCLUSION

The framework of ocean sustainability in the 21<sup>st</sup> century is multidisciplinary. Understanding the diversity by which ocean threats manifest themselves through an integrative approach can bring new methodologies and solutions. In this manner authors such as Steinberg, or Daly articulate principles for ocean sustainability. The main characteristics can be identified as recognition and delimitation of the ocean sustainability scope; juridical thinking and relevance of the law of the sea for strategic actions; and, defining measures in which the subject will be approached.

The ocean as an area for sustainability is highly relevant for today's world. The delimitation and the accurate cartographical measures of ocean spaces point out key aspects of the recognition of sustainability. This includes the involvement of society. With rightful geographical delimitation, society can identify the ocean through a new perspective, fostering new thinking and entrepreneurial ways of sustainable development. Thereby, conceptualizing the ocean from a clear oceanic perspective, encouraging moral thinking concerning the ocean while supporting societal participation in the process.

UNCLOS is a document in which the freedom of the seas is acknowledged after centuries of debate. UNCLOS, in turn, supports

scientific and sustainable development by encouraging nations to cooperate in the exchange of scientific data as well as their engagement in joint actions for the implementation of ocean policies.

Therefore, cooperation is a key aspect of the establishment of international support on ocean sustainability issues. This is because the ocean as a natural phenomenon, is not steady, going beyond the geographically delimited areas formulated by the law and by cartography. Therefore, environmental problems are global problems, which represents a challenge for globalization, because to settle ecological issues, cooperation is mandatory.

The process to reach sustainability through the military navy of a country should be seen in its different categories and stages. As discussed, the pre-modern navy and the modern navy only contribute marginally to the implementation and cooperation of the SDG's. This is due to the inexistence of a concrete navy structure in the pre-modern navy and the lack of strategic interest in the modern navy, the latter being a more state-centric navy not willing to cooperate in a globalized world, still moulded by the tactical thinking of navies in the 19<sup>th</sup> century.

However, in postmodern navies, approaches to the SDG's are an essential condition for a new formula of sea power. Postmodern navies have different conceptions of security and threats. Globalization is acknowledged as the 21<sup>st</sup> century's reality. Above all, postmodern navies' new concept is assuring that major threats to the world today are addressed, and these threats, are not the invasions by a foreign armada, but instead, the obstruction of today's global liberal order. Postmodern navies understand that the new threats to security are a consequence of globalization, such as the fast environmental degradation that the sea has been enduring since the industrial revolution.

Therefore, the key relation between ocean sustainability, law, and naval strategy is that these three major concepts can be integrated and formulated as one humanistic object of study to comprehend and tackle a contemporary problem. Overall, the observation method of this project is an approach to the implementation of ocean sustainability from the standpoint of a postmodern navy. This is a multidisciplinary approach that considers the capacity to witness a change from pure combative purposes in the military navy to the implementation of renewable and sustainable best practices on the sea.

Ocean sustainability, therefore, integrates into a diverse spectrum of academic approaches. In this framework, the multidisciplinary methodology encompasses an economic, historical, political, juridical, oceanographic, business, and military point of view, which is necessary to understand the complex challenges faced today. Ocean sustainability is, henceforth, the integration of better water quality management, fisheries control, new methods of energy generation, ships' waste management, resource management, and control of the sea level, amongst others. Understanding sustainable development also means being able to comprehend its social implications and with that, the unique and different approaches of institutions for which sustainability has not been a priority in the past and gradually sees the shift in incorporating its concept for the future.

# UMA FORMULAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO OCEANICO: A EVOLUÇÃO DA LEI E ESTRATÉGIA NAVAL PARA SUSTENTABILIDADE

## RESUMO

---

Levando em consideração as mudanças radicais em relação ao desenvolvimento no século passado, este trabalho foi formulado de forma a ver uma nova perspectiva, onde o oceano pode ser considerado um elemento fundamental para o crescimento e desenvolvimento sustentável hoje. Estruturado em três seções, este artigo reflete a visão de alguns geógrafos onde o oceano se insere como um espaço original a ser redescoberto pela sociedade. Seguido pelo pensamento histórico jurídico e sua aplicação à gestão da governança internacional dos mares. Assim, culminando na capacidade em organizar sistematicamente os diferentes aspectos das marinhas militares e como a marinha pode se reestruturar para adequar-se a uma realidade de sustentabilidade dos oceanos.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável; Marinha; Oceano; Governança; Cooperação Internacional.

## REFERENCES

- Abalufia, D. (2020). **The Boundless Sea: A Human History of the Oceans**. Penguin Books.
- Aricò, S. (2015). **Issues Regarding Oceans and Opportunities: An Introduction to the Book**. In S. Aricò (Ed.), *Ocean Sustainability in the 21st Century*. Cambridge University Press.
- Beck, U., & Willms, J. (2004). **Conversations with Ulrich Beck**. Polity Press in Association with Blackwell.
- Chambers, R. (2005). **Critical Reflections of a Development Nomad**. In U. Kothari (Ed.), *A Radical History of Development Studies: Individuals, Institutions and Ideologies*. Zed Books.
- Cunha, T. P. (2016). **O Mar: A Última Fronteira do Planeta! In XXI, Ter Opinião**. Lisboa, No 06, Janeiro – Junho, Fundação Francisco Manuel Dos Santos.
- DALY, H. E. Toward some operational principles of sustainable development. **Ecological Economics**, v. 2, n. 1, p. 1–6, Apr. 1990.
- DURAN, D. C.; GOGAN, L. M.; ARTENE, A.; DURAN, V. The Components of Sustainable Development: a possible approach. **Procedia Economics and Finance**, v. 26, p. 806–811, 2015.
- Fernandes, M. (2012). Mahan, **Corbett e o Poder Naval Alemão nos Desafios do Mar no Século XXI**. O Reencontro Com o Mar no Século XXI, 436–442. Grotius, H. (2012). *Mare liberum* (A. Struik, Ed.). Createspace. (Original work published 1609).
- HANNIGAN, J. A. **The geopolitics of deep oceans**. Cambridge: Polity Press, 2016.
- HARRISS, J. **Great Promise, Hubris and Recovery: a participant's history of development studies**. In U. Kothari (ed.). *A Radical History of Development Studies*, Zed Books, p. 17–46, 2005.

CARMACK, Eddy; GRADINGER, Rolf; HUNTINGTON, Henry P.; LEU, Eva; WASSMANN, Paul; WIESE, Francis. **A New Perspective on Changing Arctic Marine Ecosystems: panarchy adaptative cycles in Pan-Arctic Spatial and temporal scales.** In: S. Aricò (ed.), *Ocean Sustainability in the 21st Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

HERODOTUS. **The Histories.** London: Penguin Books, 2003.

KLARIN, T. The Concept of Sustainable Development: from its beginning to the contemporary issues. **Zagreb International Review of Economics & Business**, v. 21, n. 1, p. 67–94, 2018.

KOTHARI, U. **A Radical History of Development Studies: individuals, institutions, and ideologies.** In: *A Radical History of Development Studies*. London: Zed Books, 2005.

MAHAN, A. T. **The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783.** EUA: Dover Publications, 1987.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L.; RANDERS, J.; BEHENS III, W. W. **The Limits to Growth: a report for the club of Rome's project on the predicament of mankind.** EUA: Earth Island Institute, 1972.

MENSAH, J. **Sustainable Development: meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature Review.** **Cogent Social Sciences**, Tandfonline, v. 5, n. 1, p. 1–21, 2019.

MERWE, V.; MERWE, V. Sustainable Development at the Local Level an Introduction to Local Agenda 21. In: K, Tomislav (2018). *The Concept of Sustainable Development: From its Beginning to the Contemporary Issues.* **International Review of Economics & Business**, v. 21, n. 1, 1991.

O'CONNOR, M. John Stuart Mill's Utilitarianism and the Social Ethics of Sustainable Development. **The European Journal of the History of Economic Thought**, v. 4, n. 3, p. 478–506, 1997.

STEINBERG, P. **The social construction of the ocean**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

TANAKA, Y. **The International Law of the Sea**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

TILL, G. **Seapower: A Guide for the Twenty-First Century**. London: Routledge, 2018.

UNITED NATION. General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly. **The Future We Want**, July, 2012.

UNITED NATIONS. General Assembly. World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. United Nations. Sachs, J. (2015). *The Age of Sustainable Development*. Columbia University Press.

BOLLMANN, Moritz; et al. *World Ocean Review - Living With Oceans*. Maribus in cooperation with Future Ocean Kiel Marine. **Sciences & Mare**, 2010.

WORLD OCEAN REVIEW (WOR). *Sustainable Use of Our Oceans - Making Ideas Work*. Maribus in cooperation with Future Ocean Kiel Marine Sciences, **International Ocean Institute & Mar**, 2015.

Recebido em: 24/05/2021

Aceito em: 12/04/2022

# PORTOS, AEROPORTOS E ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS: OS PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DA CHINA NO CAMBOJA E SUAS IMPLICAÇÕES ECONÔMICAS E GEOPOLÍTICAS

Bruno Hendler <sup>1</sup>  
Douglas dos Santos <sup>2</sup>

## RESUMO

---

A hipótese central deste artigo é que a China tem ampliado sua influência em países do sul global a partir de três vetores de projeção externa que, por sua vez, estão calcados em transformações domésticas que ganharam corpo a partir de meados dos anos 2000. Para verificar tal hipótese, toma-se como estudo de caso as relações bilaterais China-Camboja. O artigo está dividido nos seguintes tópicos, além desta introdução: i) um debate sobre as três grandes transformações domésticas na China desde meados dos anos 2000, com ênfase na mudança no regime de acumulação e no papel das empresas públicas e privadas; ii) a proposição de um modelo teórico para compreender como as forças envolvidas nessas transformações atuam de forma convergente para garantir seus interesses no plano internacional; e iii) um estudo de caso sobre as relações bilaterais China- Camboja, tendo como ênfase os projetos de infraestrutura portuária, aeroportuária e de zonas econômicas especiais.

**Palavras-chave:** Política externa da China; Relações bilaterais China-Camboja; Zonas econômicas especiais.

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto do curso de Relações Internacionais da UFSM, doutor em Economia Política Internacional pela UFRJ e mestre em Relações Internacionais pela UnB. Email: bruno\_hendler@hotmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0896->

<sup>2</sup> Mestrado em educação militar (obtida no Centro de Estudos de Pessoal-CEP/FDC). Email: douglas\_ds2013@yahoo.com.br / Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6569-0442>

## INTRODUÇÃO

A hipótese central deste artigo é que a China tem ampliado sua influência em países do sul global a partir de três vetores de projeção externa que, por sua vez, estão calcados em transformações domésticas que ganharam corpo a partir de meados dos anos 2000. Para verificar tal hipótese, toma-se como estudo de caso as relações China-Camboja nas últimas duas décadas. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo para lançar luz a um fenômeno específico a partir de um modelo teórico, qual seja, a interseção dos vetores de projeção externa da China que visam, em última instância, construir uma espécie de campo gravitacional de países em torno de si, calcado em estatismo econômico e noções de ascensão pacífica e jogo de soma positiva (win-win).

Salienta-se que o método de estudo de caso pode ser replicado para outras relações bilaterais estabelecidas pela China com o sul global, ainda que contextos regionais e domésticos dos países parceiros possam gerar resultados distintos. O Sudeste (SE) Asiático é uma região chave para analisar a projeção chinesa, dada a mescla de interesses estratégicos, econômicos e simbólicos e argumenta-se que para entender o emaranhado de relações bilaterais que Beijing construirá com o Sul Global nas próximas décadas é mister compreender as interações que tem construído já há algum tempo com seus vizinhos mais próximos.

As relações China-América Latina e China-África deram a tônica da produção acadêmica das relações internacionais nos anos 2000, muito por conta do *boom* de comércio das commodities. Já nos anos 2010 o gigante asiático passou a dar mais atenção a regiões como o SE Asiático, a Ásia Central e o Oriente Médio, principalmente após a criação da Nova Rota da Seda (Belt and Road Initiative ou BRI) em 2013. Porém, tal guinada não foi acompanhada de uma produção acadêmica na mesma escala da anterior e esta é a principal justificativa de relevância do presente trabalho. O artigo está dividido nos seguintes tópicos, além desta introdução: i) um debate sobre as três grandes transformações domésticas na China desde meados dos anos 2000, com ênfase na mudança no regime de acumulação e no papel das empresas públicas e privadas; ii) a proposição de um modelo teórico para compreender como as forças envolvidas nessas transformações atuam de forma convergente para garantir seus interesses no plano internacional; e iii) um estudo de caso sobre as relações bilaterais China-Camboja, tendo como ênfase os projetos de infraestrutura portuária, aeroportuária e de

zonas econômicas especiais. E ao final da pesquisa, espera-se demonstrar que tais projetos funcionam como uma sobreposição dos vetores de projeção internacional da China, tornando o Camboja um ponto relevante na garantia dos interesses de Beijing no SE Asiático.

## **2. CHINA APÓS 2008: NOVO REGIME DE ACUMULAÇÃO, CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E MUDANÇAS NO PARADIGMA ESTRATÉGICO**

Este tópico apresenta as três grandes transformações domésticas que têm impactos nas relações da China com o resto do mundo: i) a mudança no regime de acumulação; ii) a centralização de poder (simbólico e efetivo) nas figuras de Xi Jinping e do Partido Comunista Chinês (PCC); e iii) a mudança no paradigma de segurança estratégica (HENDLER, 2018).

O estado da arte da literatura constata que o país tem vivido uma transformação de seu regime de acumulação desde o final dos anos 2000. Sugere-se um cenário de transição estrutural, uma terceira fase da “dinastia” do Partido Comunista diante do esgotamento do modelo vigente, baseado nos investimentos públicos e no superávit das exportações. Após a primeira fase (a Era Mao) o país viveu na Era Deng (de 1978 a finais dos anos 2000) um processo avassalador de industrialização com suporte de IED e do próprio Estado que gerou forte crescimento, mas também desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais (HOFMAN, 2016).

A transição para essa “Era Xi” começou antes mesmo de Xi Jinping se tornar o secretário geral do PCC em 2013 (já no final do último mandato de Hu Jintao, que governou a China de 2003 a 2013). Ela tem sido marcada pela desaceleração do crescimento e por uma mudança do protagonismo da indústria para o setor de serviços, por um papel mais efetivo de empresas chinesas privadas, pelo fomento do mercado interno com a elevação dos salários e pela tentativa de redução das desigualdades regionais e sociais. Está em jogo um novo contrato social com maior cobertura no sistema de saúde pública e de previdência, ampliação da renda e do consumo da população e preocupação ambiental decorrente da urbanização e da industrialização recentes (CINTRA; PINTO, 2017, p. 384).

A tentativa de mudança para um novo regime de acumulação da China tem sido pautada: i) pelo estímulo ao consumo no mercado doméstico, com a elevação do poder de compra das famílias; ii) pelo

fomento de tecnologia autóctone desenvolvida em firmas nacionais; e iii) por uma complexa internacionalização que absorve tecnologia de empresas do Norte Global, seja por aquisições, fusões ou mesmo por quebra de propriedade intelectual, e desloca suas atenções também para o Sul Global, principalmente em função de mercados e recursos naturais. Nesse novo cenário, a projeção externa da economia chinesa tem se dado por duas pontas de lança: as empresas de infraestrutura (energia e transportes) e as empresas de tecnologia de ponta e inovação (nos setores terciário e quaternário).

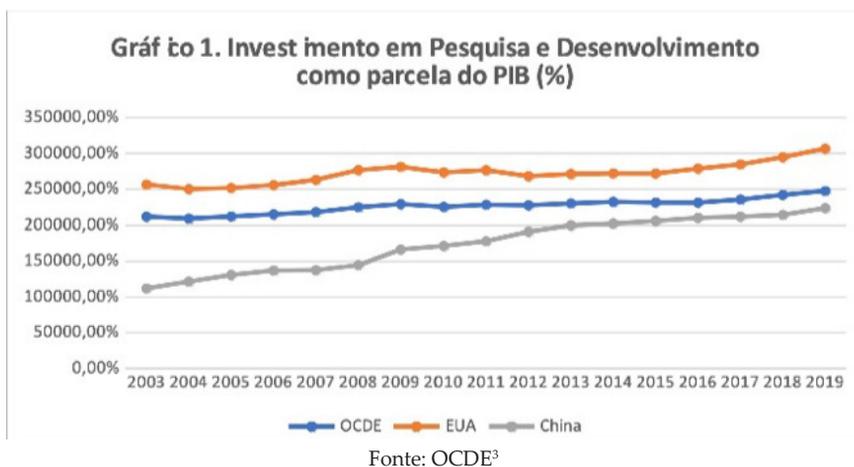
No tocante às empresas de infraestrutura, a literatura aponta para uma possível saturação do mercado doméstico chinês devido à supercapacidade, excedente de capital e queda na taxa de lucro (JONES; ZOU, 2017). De fato, uma vez que os principais eixos de transporte de longa distância já estão construídos e as principais fontes convencionais de energia já estão em plena exploração e até mesmo sendo complementadas por renováveis, a taxa de lucro das empresas envolvidas nesses setores tende a cair. Soma-se a isso o viés estratégico da segurança energética para a China em face do *gap* entre produção e consumo, tem-se aí a convergência de interesses econômicos e geopolíticos pela internacionalização dessas empresas.

A segunda ponta de lança da mudança estrutural do regime de acumulação é a formação de empresas líderes nas cadeias globais de valor por políticas de inovação autóctone. Nogueira (2015, p. 61) aponta os instrumentos cruciais para esse processo: i) mecanismos para transferência de tecnologia estrangeira por meio de IED; ii) recursos para pesquisa pura e aplicada e estabelecimento de padrões tecnológicos nacionais que utilizam internet protocol (IP) desenvolvido domesticamente; iii) compras governamentais com alto conteúdo doméstico e concentradas em tecnologias endógenas; e iv) estrito controle do sistema financeiro pelo Estado.

Embora alguns desses elementos já estivessem presentes nas décadas anteriores, o salto qualitativo ocorreu na última década com a consolidação dos campeões nacionais em setores que o governo considera estratégicos, como siderurgia, petróleo, construção civil, ramos militares, tecnologia da informação, etc (NOGUEIRA, 2015, p. 60). Assim, as *joint-ventures* com empresas estrangeiras têm sido gradualmente substituídas por firmas nacionais que já dominam os processos mais complexos de sua cadeia produtiva e são capazes de competir internacionalmente.

Empresas estrangeiras continuam operando na China, mas sua atuação tem sido dirigida por normas do governo que definem quais setores são “estimulados”, quais são “restringidos” e quais são “proibidos” (NOGUEIRA, 2015, p. 63). E, naturalmente, os ramos estimulados são aqueles que ainda podem contribuir com transferência de tecnologia e que não competem diretamente com os campeões nacionais.

O gráfico abaixo apresenta a evolução do investimento da China em pesquisa e desenvolvimento. Embora o gasto sobre o PIB continue abaixo da média da OCDE, essa proporção cresceu consideravelmente nas últimas duas décadas (de 0,8% em 2000, passando a 1,4% em 2008 e finalmente 2,2% contra 2,4% da OCDE em 2019). Já em números absolutos a China é o segundo maior investidor (US\$ 514 bilhões), atrás apenas dos EUA (US\$ 612 bilhões) (dados de 2019).



Ao contrário dos outros dois processos de acumulação (privatizações e expropriação de terras), a acumulação por políticas de inovação autóctone não gerou tantas tensões entre classes e crises de legitimidade interna. Pelo contrário, o apoio do Estado à emergência de marcas chinesas ganhou muito apoio doméstico e as principais oposições vieram de fora, principalmente dos EUA e da Europa (NOGUEIRA, 2018, p. 18).

A internacionalização das firmas de infraestrutura e das empresas de maior valor agregado, em geral estatais ou apoiadas pelo Estado, tornou-se elemento crucial do novo regime de acumulação chinês e do enquadramento dos grupos econômicos pelo Estado. As contradições dessa

<sup>3</sup> Disponível em: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>

transição macroeconômica já se fazem sentir. Ainda em 2008, em meio à crise econômica global, o governo anunciou um pacote de estímulo fiscal de US\$ 586 bilhões para setores de construção civil, infraestrutura, saúde, educação, meio ambiente e inovação tecnológica. Também adotou políticas de relaxamento e aumento da capacidade do setor bancário ao conceder empréstimos para empresas públicas e privadas e para os consumidores (MANZI, 2018). Como consequência, há uma tendência de desequilíbrio macroeconômico com excesso de oferta por supercapacidade produtiva e endividamento e pressão sobre os lucros das empresas, empurrando-as para mercados estrangeiros.

Apesar das mudanças econômicas, a legitimidade política do Partido Comunista e a integridade do Estado unitário têm permanecido constantes (MANZI, 2018). Na esfera institucional do poder político, o PCC tem adotado um viés de “mudanças para a permanência”, isto é, ao invés de suavizar-se, o regime político na Era Xi tem rumado para a centralização do poder. Após promoções como chefe do Partido em Zhejiang, depois em Shanghai e finalmente como membro da elite do Politburo, Xi Jinping concentrou, entre 2012 e 2013, os títulos de Presidente, Secretário Geral do PCC e Chefe da Comissão Militar Central, tornando-se assim o chefe supremo da quinta geração de líderes da China (BROWN, 2014, p. 157).

O ápice da centralização de poder em Xi (até agora) se deu por uma via simbólica e outra material na 19ª Conferência do Partido Comunista, em outubro de 2017. A via simbólica se deveu à inscrição do nome do líder supremo e de sua doutrina política na Constituição do Partido Comunista e a via material veio com o fim do limite de dois mandatos presidenciais, abrindo caminho para uma inédita permanência no poder por mais de dez anos desde Mao Zedong<sup>4</sup>. Uma breve análise do discurso de Xi na 19ª Conferência do PCC sugere o reforço de três pilares históricos da política doméstica chinesa (DENG, 1999): São eles: i) as relações de poder derivadas de um Estado socialista centralizado; ii) a prosperidade econômica; e iii) a matriz ideacional confuciana, com valores que reproduzem e legitimam a ordem social e a legitimidade da dinastia/partido vigente. A partir de uma busca por palavras-chave no discurso de Xi (2017), notamos uma frequência considerável de termos que remetem a esses pilares (HENDLER, 2018).

---

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping's\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf)

**Tabela 1.** Análise do discurso de Xi Jinping no 19o Congresso do PCC

	<b>Radicais de palavras-chave</b>	<b>Frequência</b>	<b>Ocorrência por 1000 palavras</b>
<b>Estado Centralizado</b>	“Party”	336	13,6
	“Socialis”	148	5,9
	“Democra”	53	2,1
	“Rule of law”	26	1
<b>Desenvolvimento econômico</b>	“Prosper”	39	1,5
	“Innovation”	24	0,9
	“Business”	16	0,6
<b>Matriz confuciana</b>	“Dream”	31	1,2
	“National Rejuvenation”	26	1
	“Harmon”	14	0,5

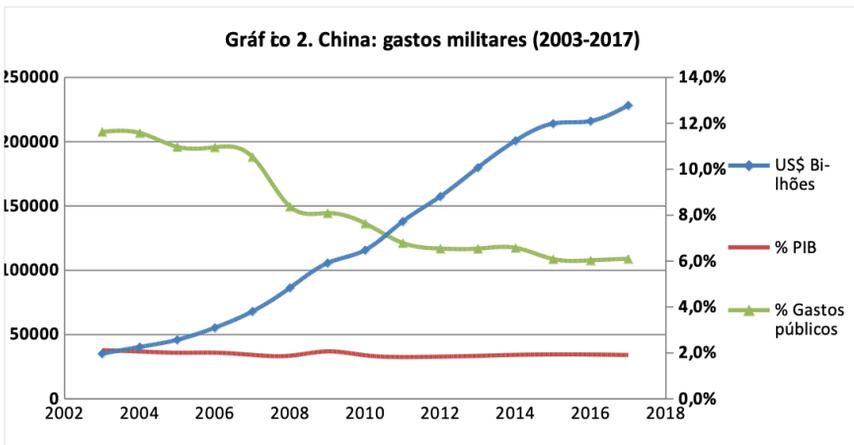
Fonte: elaborado pelo autor<sup>5</sup>

Neste breve exercício de análise do discurso de Xi evitamos a busca por palavras que pudessem ter mais de um sentido, como “development”, “power” e “strategy” e reconhecemos as limitações de não se analisar a versão original em mandarim. Ainda assim, é possível identificar traços dos três pilares históricos (DENG, 1999), com ênfase no Estado centralizado. A palavra “Party”, em referência ao Partido Comunista Chinês tem uma ocorrência impressionante de 13,6 vezes por mil palavras, seguida pelo radical de “socialismo”, com uma ocorrência de 5,9 vezes por mil palavras. Curiosamente, o radical de “democracia” é também muito frequente – embora seja adjetivado por termos como “centralismo democrático”, “democracia intrapartidária” e “democracia consultiva socialista”. E apesar da frequência relativamente menor de termos como “prosperidade”, “inovação”, “sonho [chinês]”, “business”, “rejuvenescimento nacional” e “harmonia”, a alta recorrência em números absolutos reforça as facetas econômica e ideológica do PCC.

Além das transformações no regime de acumulação e no jogo simbólico e institucional da política, há um terceiro fenômeno em

<sup>5</sup> O critério para escolha desses radicais está ligado aos três pilares civilizacionais da China e como eles são incorporados no discurso oficial do governo (HENDLER, 2018).

curso: a mudança no paradigma estratégico chinês acompanhado da modernização das forças armadas. Desde Jiang Zemin gestou-se certo consenso em Beijing de que a modernização das forças armadas não significa apenas armas inovadoras e tecnologia de ponta, mas também gestão de pessoas, instituições e cultura corporativa (PIIE, s.d., p. 194)<sup>6</sup>. No âmbito institucional houve um processo gradual de profissionalização do oficialato, cooperação com as principais universidades do país para atrair novos quadros, redução de atividades não-combatentes com a terceirização de serviços e o reforço do conceito de “guerra popular” com a manutenção de cerca de 800 mil reservistas e a realização de exercícios civil-militares (PIIE, s.d., p. 194). Em valores absolutos (gráfico 2, eixo da esquerda), os gastos militares da China são crescentes desde o começo dos anos 2000 (de US\$40 milhões em 2003 para mais de US\$200 milhões em 2017), mas estáveis se comparados ao crescimento do PIB (cerca de 2%) e decrescentes em relação à parcela dos gastos públicos (de 12% em 2002 para 6% em 2017) (gráfico 2, eixo da direita). Isso significa que a China tem investido de forma mais eficiente, isto é, o número de plataformas (navios, aviões, etc) das forças armadas diminuiu nos últimos 20 anos, mas a capacidade de projeção de poder aumentou porque a grande quantidade de plataformas obsoletas tem dado lugar a novas mais eficazes e em menor número (O’ROURKE, 2018).



Fonte: Stockholm International Peace Research Institute

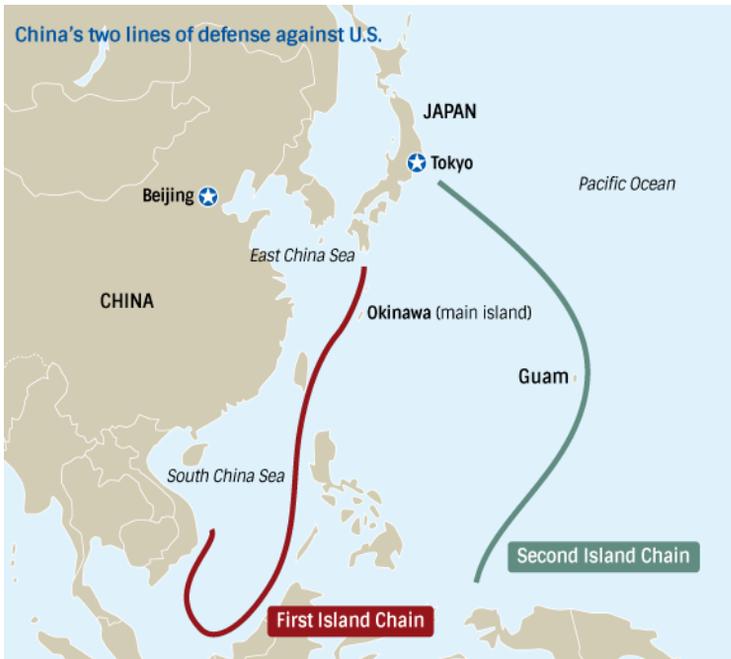
<sup>6</sup> Peterson Institute for International Economics [https://piie.com/publications/chapters\\_preview/4174/09iie4174.pdf](https://piie.com/publications/chapters_preview/4174/09iie4174.pdf)

Segundo Moraes (2015), o ELP passa não apenas por uma modernização tecnológica, mas por mudanças doutrinárias, com maior importância atribuída à mobilidade, em conjunto com o maior peso relativo para forças aéreas e navais. No tocante à mudança do foco do poder terrestre para o naval, o excerto abaixo, do Ministério da Defesa da China, é ilustrativo:

Em linha com a demanda estratégica de defesa das águas costeiras e proteção do mar aberto, a Marinha do Exército de Libertação Popular (MELP) mudará gradualmente seu foco de “defesa das águas costeiras” para a combinação de “defesa das águas costeiras” com “proteção do mar aberto”, e construirá uma estrutura de força de combate naval combinada, multifuncional e eficiente. A MELP aumentará suas capacidades de dissuasão estratégica e contra-ataque, manobras marítimas, operações conjuntas no mar, defesa abrangente e apoio abrangente. (...) A mentalidade tradicional de que a terra supera o mar deve ser abandonada e grande importância deve ser atribuída à gestão dos mares e oceanos e à proteção dos direitos e interesses marítimos (MINISTÉRIO DE DEFESA DA CHINA, 2015).

O documento reforça a nova centralidade da Marinha como força responsável por proteger os interesses nacionais não apenas nas zonas costeiras, mas também em águas azuis, entre a primeira e a segunda cadeia de ilhas. Ainda mais notória é o chamado para abandonar a visão de que o poder terrestre é mais importante do que o naval – e isso se reflete no processo de modernização da Marinha desde os anos 2000.

**Figura 1.** As duas cadeias de ilhas na perspectiva chinesa



Fonte: asia.nikkei.com<sup>7</sup>

O uso dual de tecnologia e recursos humanos civis para fins militares tem ganhado força no âmbito naval por referências ao conceito de “guerra do povo ao mar” (人民战争), traduzido para o inglês como *people's war at sea* e presente em documentos e declarações oficiais (SONG et al, 2018, p. 23). Esse princípio consiste na mobilização de civis para defender os interesses do país e está foi cristalizado em duas leis: uma lei de 2015 que obriga todo container e embarcação comercial a seguir padrões militares; e uma de 2016 criou um framework para o uso de ativos logísticos civis pelos militares e obriga todas as indústrias chinesas que utilizam de transporte internacional a fornecer suprimentos às embarcações militares, quando necessário (HENDLER, 2018).

Acima dessas mudanças de doutrina estão as preocupações estratégicas que permanecem desde a fundação da RPC: separatismos (Tibete e Xinjiang), o status de Taiwan, a questão das Coreias e as relações, ora conflituosas, ora cooperativas, com as grandes potências. Já a principal mudança, que está ligada à nova doutrina militar, refere-se aos litígios

<sup>7</sup> Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Politics/Will-China-rule-the-waves>

territoriais marítimos com o Japão e com os países do Sudeste Asiático. A assimetria militar em relação a estes e os ressentimentos históricos em relação àquele são elementos com crescente relevância no cálculo estratégico chinês e reforçam uma doutrina mais voltada para a projeção de poder naval.

Essa ruptura fica nítida na diferença de postura da China ao lidar com litígios de fronteira terrestre e marítima. Se por um lado o país tem uma atitude mais rígida nas questões marítimas, por outro tem sido moderado e até mesmo generoso nos ajustes de fronteiras terrestres. Segundo Luttwak (2012), a China concedeu, em negociações bilaterais, 100% das demandas do Afeganistão, 76% do Laos, 66% do Cazaquistão, 65% da Mongólia, 94% do Nepal, 60% da Coreia do Norte, 96% do Tadjiquistão e 50% do Vietnã. Levando em conta que a China é o país com a maior quantidade de vizinhos fronteiriços no mundo (quatorze), este é um feito e tanto. Para Chan (2016, p. 40), se relevados o número de vizinhos e a assimetria material da China em relação a eles, é possível afirmar que o país tem um histórico muito mais pacífico do que outras potências como EUA, URSS/Rússia, França, Inglaterra ou até mesmo a Índia.

### 3. A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DA CHINA A PARTIR DAS TRANSFORMAÇÕES DOMÉSTICAS

As três grandes transformações domésticas da China têm atores e dinâmicas próprios que há cerca de uma década têm começado a extrapolar para o plano internacional. A mudança no regime de acumulação tem como protagonistas as empresas estatais de infraestrutura, que têm se deparado com um mercado doméstico saturado, e as empresas privadas de serviços e tecnologia, que desfrutaram de uma série de incentivos governamentais para subir nas cadeias de valor. Com isso, na virada para a década de 2010 essas empresas tornaram-se as grandes pontas de lança da projeção chinesa na economia global.

Há um extenso debate na literatura que questiona se as empresas estatais (*state owned enterprises* ou SOE's) são “braços do Estado” que atuam de acordo com diretrizes políticas ou *profit-seekers* que atuam de forma independente. A dificuldade de acesso a fontes internas dessas corporações colabora para a zona cinzenta de interação entre Estado e empresa. Porém, a partir de uma revisão bibliográfica, é lícito aferir que o peso do governo, seja por instituições, regulações, mecanismos artificiais de mercado ou

indicações, é muito relevante (Li-Wen, 2017; Jones; Zou, 2017; Fan, Hope, s.d; Blackwill e Harris, 2016).

Se os projetos de infraestrutura das SOE's recebem subsídios do governo, as empresas privadas (state owned enterprises, ou POE's) recebem auxílios em formato de "plataformas de internacionalização" que dão um ar de oficialidade e de segurança jurídica para os parceiros estrangeiros, em geral nos setores de tecnologia e serviços. Segundo Yan (2018), essa plataforma se dá por meio de match-making, de feiras de tecnologia, de turismo de pesquisa, da facilitação de circulação de cientistas e do alinhamento entre empresas privadas e instituições científicas.

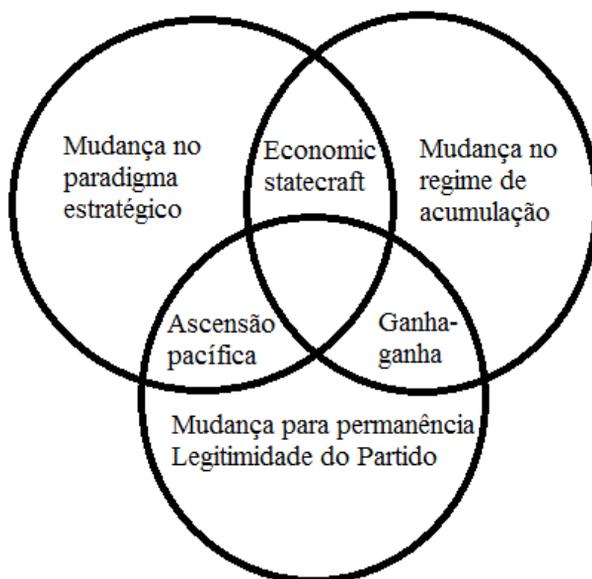
O poder simbólico e material das figuras de Xi Jinping e do PCC tem sido reforçado pela "mudança para a permanência" no jogo de poder doméstico. Porém, escorados em veículos de mídia mais ou menos alinhados à narrativa oficial, esses atores têm ido muito além do público doméstico e, junto com outros órgãos do governo como o Ministério das Relações Exteriores e o United Front Development Work, têm construído a imagem da China como um ator responsável no sistema internacional, aderindo a regimes já existentes e criando novos canais de cooperação (FENG, HUANG, 2014; SU, sem data). Dentre os principais canais, é possível citar: as parcerias estratégicas bilaterais, a adesão a foros multilaterais regionais e a promoção de um *soft power* por meio do esporte, cultura, educação, turismo, etc.

Por fim, a mudança no paradigma de segurança estratégica e a modernização das forças armadas têm ampliado a capacidade de projeção de poder militar da China para além de suas fronteiras, tanto na esfera aeronaval quanto nos setores cibernético e espacial. Se, por um lado, isso gera desconfiança nos vizinhos, por outro, a China tem sido eficiente em atividades de diplomacia militar, tais como: i) encontros de alto escalão civil e militar; ii) diálogos de alto escalão, que são um *upgrade* institucionalizado e com frequência definida entre líderes de dois ou mais países; iii) exercícios militares conjuntos, que servem para coletar informações, promover transparência e construir parcerias mais duradouras; iv) *Naval Port Calls*, que consistem em visitas da marinha chinesa a portos de outras nações e podem ter os objetivos de escolta, reabastecimento, encontros diplomáticos ou outros temas específicos como prestar serviços com os navios-hospital; v) intercâmbio funcional, que consiste na circulação de pessoal para fins acadêmicos, de inteligência, logísticos ou de treinamento; e vi) operações não-militares de segurança, que proveem bens comuns

como auxílio humanitário, operações de paz, combate à pirataria e casos específicos como o apoio da força aérea às buscas por destroços do avião da Malaysian Airlines que desapareceu em 2014 no Oceano Índico. Todos esses indicadores são abordados de forma detalhada no estudo de Allen et al, 2017.

A imagem abaixo apresenta os três processos de transformação doméstica da China e suas interseções.

**Figura 2.** Transformações domésticas e projeção externa da China no século XXI



Fonte: Elaboração própria

A primeira intersecção resultante desta tríade refere-se ao estatismo econômico (economic statecraft) associado à expansão capitalista da China e a como sua atratividade pode moldar comportamentos de países parceiros (REILLY, 2013; GONG, 2017). O estatismo econômico chinês é resultado da intersecção entre os elementos estratégicos e político-econômicos, envolvendo recursos de poder duros e mais tradicionais para gerar comportamentos de indução e atratividade. Assim, investimentos de firmas chinesas no estrangeiro, políticas de comércio exterior e serviços financeiros como empréstimos e doações por bancos públicos são gerenciados de forma a atender a imperativos estratégicos e de acumulação

capitalista. Embora a relação entre grupos políticos e econômicos não seja monolítica, há uma notável convergência de interesses que tem construído um campo de gravitação em torno da China.

Os complexos “ports-park-city” (PPC) são exemplos claros desta fusão. Tendo como base o estudo de Thorne e Spevack (2017), os PPC consistem na construção de portos que podem ter uso civil e militar, além de abrigar também parques industriais e cidades voltadas para o turismo e outros serviços de entretenimento. Segundo Thorne e Spevack (2017), “essa abordagem incentiva as empresas chinesas a sair de um porto para criar canais de transporte, um parque industrial, um parque logístico e zonas de livre comércio e manufatura” (LOPES, HENDLER, 2020).

O segundo ponto de intersecção, resultante da combinação dos eixos de inserção político-econômico e simbólico-institucional, é o discurso de ganhos mútuos (conhecido por win-win), que está presente na atuação diplomática chinesa e nos principais documentos oficiais sobre cooperação econômica e ajuda externa. Este elemento é sustentado, também, pela criação e participação da China em instituições e regimes internacionais (HENDLER, NOGUEIRA, 2016), desde o final dos anos 1990, com a liderança chinesa frente à crise financeira do sudeste asiático.

Por fim, tem-se a intersecção entre os eixos estratégico e simbólico-institucional, representada pela política da ascensão pacífica, posteriormente alterada para “desenvolvimento pacífico”. Formulada em 2003 por lideranças chinesas, a política do *Peaceful Rise* combina elementos de cunho político-estratégico e de exercício diplomático, resultando em uma política que visa a mitigar os discursos de “ameaça chinesa” (PAN, 2006). Conforme visto, ações como exercícios militares conjuntos, *naval port calls*, encontros de alto escalão, etc, conferem um caráter mais institucional à modernização militar da China e visam reduzir a percepção de ameaça de seus vizinhos.

A partir dessa revisão acerca das transformações domésticas da China pós 2008 e de como elas convergem no âmbito internacional, tomamos o Camboja como estudo de caso.

#### 4. AS RELAÇÕES CHINA-CAMBOJA

Os projetos chineses de infraestrutura no SE Asiático têm dois perfis: os que visam a uma conexão mais direta com a China (por meio de portos, rodovias e ferrovias) e os que não estão diretamente ligados

ao cinturão logístico da BRI, mas contribuem para a melhoria da infraestrutura doméstica dos países parceiros. Os projetos do primeiro tipo têm uma função estratégica mais evidente, posto que informações e instalações portuárias e rodoferroviárias construídas por empresas estatais da China podem ser utilizadas pelas forças armadas deste país em caso de conflito (conforme a doutrina do *people's war at sea*). Já a função estratégica dos projetos do segundo tipo é menos evidente, mas não menos importante, pois o controle por empresas chinesas de manufaturas e de malhas de transporte, energia e informação de outros países pode muito bem se transformar em arma de guerra, de chantagem ou de simples influência política (Chong, 2014). Em comum, ambos os perfis costumam ser enquadrados dentro da Nova Rota da Seda.

Outro exemplo é a construção de uma rede de portos sob controle de empresas chinesas para compor a chamada Rota da Seda Marítima. O estudo da C4ADS traz uma análise de alto nível a respeito dos investimentos chineses no setor portuário do Indo-Pacífico. Após a análise de quinze estudos de caso, os autores chegam à conclusão de que tais investimentos não são orientados pelo conceito de jogo de soma positiva pregado por Beijing, e sim pela busca de influência política, expansão furtiva de presença militar e construção de um ambiente estratégico favorável na região para superar o famigerado “dilema de Malaca”<sup>8</sup> (HENDLER, 2018; THORNE; SPEVACK, 2017, p. 4). Segundo o estudo, as SOE's estão envolvidas em doze dos quinze portos, e em nove há relação direta entre elas e o governo do país parceiro<sup>9</sup>. O caso do Camboja é representativo. Uma vez que o principal porto do país, em Sihanoukville, foi construído com fundos japoneses que também possuem uma parte minoritária de suas ações (13,5%), duas empresas chinesas buscaram alternativas. Após negociação política entre Beijing e Phnom Penh, a estatal Guangxi Beibu Gulf International Port Group assinou em 24 de abril de 2018 um acordo para a construção de um porto alternativo em Kampot, na província adjacente a Sihanoukville<sup>10</sup>; e em 2008 a empresa privada Union

---

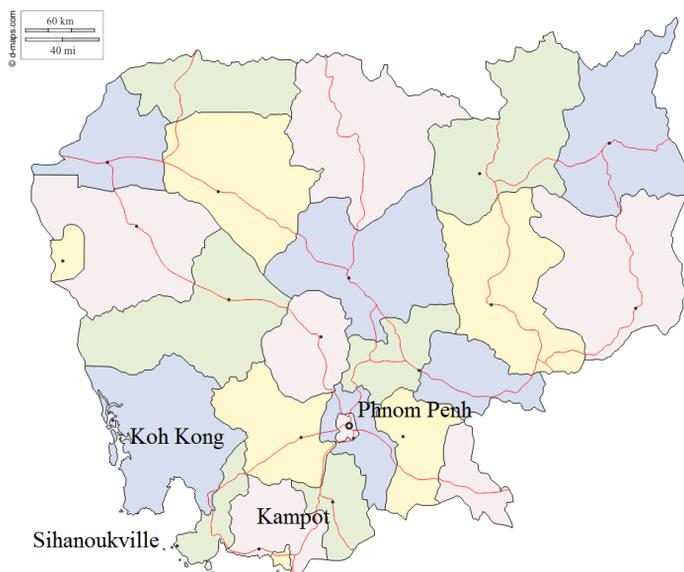
<sup>8</sup> O dilema de Malaca refere-se à falta de alternativas e à vulnerabilidade da China em relação às rotas de comércio naval que passam pelo Estreito de Malaca. Isto é, trata-se dos possíveis danos causados à economia chinesa em caso de um bloqueio do estreito, especialmente no tocante à importação de recursos energéticos. De acordo com fontes variadas o termo foi cunhado em 2003 pelo então presidente da China, Hu Jintao (Paszak, 2021).

<sup>9</sup> O estudo se baseia na mídia chinesa que noticia visitas políticas e técnicas de membros do Partido Comunista Chinês e de órgãos como o United Front Work Department, ligado ao PCC.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Business/Company-in-focus/Cambodia-s-biggest-port-sees-China-coveting-Japan-s-dominant-role>

Development Group arrendou por 99 anos uma área de 45 mil hectares em 20% do litoral cambojano, na província de Koh Kong, para construir uma cidade voltada para o turismo com aeroporto e porto de águas profundas<sup>11</sup> (THORNE; SPEVACK, 2017, p. 4). Neste último caso, houve registros de visitas técnicas de membros do United Front, ainda que o projeto seja de uma empresa privada, o que ilustra a influência do governo nas decisões da empresa (THORNE; SPEVACK, 2017, p. 29; HENDLER, 2018).

**Figura 3.** Mapa do Camboja



Fonte: elaboração própria

O Camboja entra para Organização Mundial do Comércio (OMC) em 13 de outubro de 2004<sup>12</sup>. O primeiro investimento de uma SOE chinesa, após a entrada do Camboja na OMC, foi em fevereiro de 2006, segundo a Global Tracker. O investimento foi no setor de energia na hidrelétrica de Kamchay (Kampot)<sup>13</sup>, que está operando desde 2012<sup>14</sup>. Desde então, investimentos chineses vêm evoluindo sob o guarda-chuva da Belt Road Initiative (BRI). Salienta-se que tais investimentos estão dentro do escopo

<sup>11</sup> Disponível em: <http://www.atimes.com/article/a-chinese-colony-takes-shape-in-cambodia/>

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/cambodia\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/cambodia_e.htm)

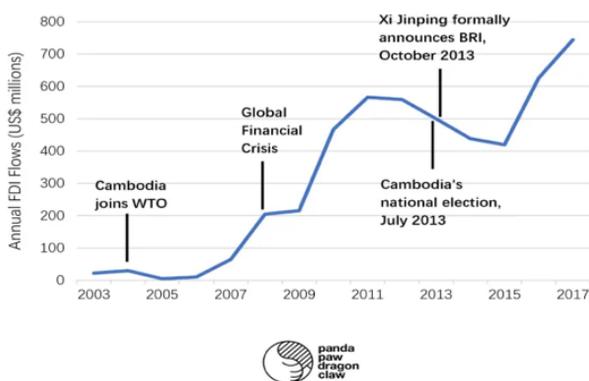
<sup>13</sup> Disponível em: <https://cdm.unfccc.int/Projects/DB/SGS-UKL1380884293.85/view>

<sup>14</sup> Disponível em: [https://en.powerchina.cn/2013-06/27/content\\_16683095.htm](https://en.powerchina.cn/2013-06/27/content_16683095.htm)

das disputas hídricas na região do Rio Mekong (PEDLOWSKI, 2020), mas a China tende a dirimir impactos ambientais negativos devido ao retorno propiciado pela infraestrutura elétrica para economia local. Abaixo, segue um levantamento que indica a evolução dos investimentos chineses no Camboja, após as eleições neste país e o anúncio do BRI pelo Xi Jinping, segundo GRIMSDITCH (2019):

### Gráfico 3. Investimentos chineses no Camboja

Official Non-Financial Sector Chinese Investment in Cambodia, 2003-2017



Fonte: Panda Paw Dragon Claw (site)

Todas as hidrelétricas de investimento das SOE's chinesas, exceto a de Kamchay (com investimentos da Sinohydro), entraram em operação após o anúncio da BRI em 2013. Ademais, a China financia praticamente todos os projetos hidrelétricos do Camboja (POINDEXTER, 2016). Estatais da China como: Huadian, Sinomach, Datang, Huanneng e a Sinohydro celebraram com o Governo do Camboja contratos do tipo BOT (build-operate-transfer) que variam de 34 a 44 anos de concessão. Este tipo de operação é amplamente utilizado em investimentos de infraestrutura e é mais barato se comparado com outros modelos de financiamento público (ZHANG, 2018). No setor imobiliário, em abril de 2009, na província de Preah Sihanouk, a SOE Jiangsu Taihu investiu 320 milhões de dólares (U\$) na primeira Zona Econômica Especial (Special Economic Zone ou SEZ) do

Camboja, uma das primeiras fora do território chinês<sup>15 16</sup>. Além deste, os investimentos em turismo, entretenimento, de forte ligação com a diáspora chinesa, juntamente com energia, metal e finanças, perfazem os demais investimentos estatais da gestão de Hu Jintao (2003-2013). Em dezembro de 2008, destaca-se um investimento BOT de 99 anos, na província de Koh Kong (atualmente o “complexo de Dara Sakor”, um investimento tipo PPC com previsão de um funcionamento de um porto administrado pela China).

De 2014 a 2020 houve uma ampliação das SEZ no Camboja, de 9 para 54, sendo mais de uma dúzia em operação, com planejamento de expansão<sup>17</sup> e liderados por Japão (28%) e China (29%), de acordo com a CDC em 2018<sup>18</sup>. Também houve um impulsionamento da diáspora chinesa, fruto dos investimentos da época do governo de Hu Jintao, nos anos 2000, com os setores de turismo e entretenimento recebendo números crescentes de chineses. Em 2011, 247.197 turistas chineses visitaram o Camboja (HENG, 2012). Já em 2019, o número foi de 887.039, sendo 37%, a mais do que o ano anterior. Com isso, a China tornou-se a maior fonte de turistas estrangeiros no país (36,7 % em 2019) (XINHUA, 2019), o qual também abriga cerca de 210 mil chineses residentes (KOEMSOEUN, 2018). Durante a gestão de Xi Jinping (de 2013 em diante) a China manteve o foco em investimentos estatais no Camboja com a ampliação da infraestrutura. Essa ampliação tem um duplo aspecto: integrar o Camboja na BRI e aumentar o suporte logístico a movimentação de bens, pessoas e serviços dentro e fora do país. Além disso, sua gestão aplicou, praticamente, seis vezes mais na celebração contratual na modalidade de Public-Private Partnership (PPP) aos empresários do Camboja do que seu antecessor (Hu Jintao), quando se compara as tabelas 2 e 3 do presente tópico.

---

<sup>15</sup> Zona de Economia Especial de Sihanoukville (SSEZ), co-desenvolvida por Jiangsu Thaihu Cambodia International Economic Cooperation Investment Co., Ltd. (China) e Cambodia International Investment Development Group Co., Ltd. (Camboja) no espírito de “Going Global” da China estratégia, é uma das primeiras oito zonas de cooperação econômica e comercial no exterior aprovadas pelo Ministério do Comércio da China. <<https://camhr.com/pages/employer/index.jsp?employerId=22446>>

<sup>16</sup> China Services Info Disponível em: <http://govt.chinadaily.com.cn/s/201902/12/WS5c62263f498e27e33803825c/sihanoukville-special-economic-zone-sez.html>.

<sup>17</sup> KHMER TIMES, February 1, 2020. <<https://www.khmertimeskh.com/686294/cambodia-has-54-special-economic-zones-more-to-come/>>

<sup>18</sup> Apresentação do Diretor de Relações Públicas e Promoção do Conselho de Investimento Privado para o Desenvolvimento do Camboja, Suon Sophal, para investidores em 2018. <<https://artnet.unescap.org/sites/default/files/fdi/meeting-documents/2018-12/Cambodia%20Case%2025%20September%202018.pdf>>

**Tabela 2.** IED chineses no Camboja, **tipo investimentos**, desde 2003 a março de 2020

<b>Governos chineses</b>	<b>Total (US milhão)</b>	<b>% do total</b>	<b>Total por Setor (%)</b>
Hu Jintao (2003-2012)	4580	50,28	<b>40,17 - Energia</b> 32,97 - Turismo 6,99 - Imobiliário 3,71 - Finanças 10,92 - Metal 5,24 - Entretenimento
Xi Jinping (2013 a março 2020)	4530	49,72	35,32 - Energia <b>54,08 - Transporte</b> 7,95 - Agrícola 2,65 - Imobiliário
<b>Total aplicado</b>	<b>9120</b>	<b>100</b>	

Fonte: China Global Investment Tracker. Elaboração própria

**Tabela 3.** IED chineses no Camboja, **tipo contratos**, desde 2003 a março de 2020

<b>Governos chineses</b>	<b>Total (US milhão)</b>	<b>% do total</b>	<b>Total por Setor (%)</b>
Hu Jintao (2003-2012)	1110	15,42	<b>48,65 - Energia</b> 33,33 - Transporte 18,02 - Comunicação
Xi Jinping (2013 a março 2020)	<b>6090</b>	<b>84,58</b>	19,21 - Energia <b>54,19 - Transporte</b> 12,32 - Imobiliário 5,25 - Agricultura 6,40 - Turismo 2,63 - Entretenimento
<b>Total aplicado</b>	<b>7200</b>	<b>100</b>	

Fonte: China Global Investment Tracker. Elaboração própria

Dado que a elite cambojana tem relações muito próximas com o governo de Hun Sen, Chefe de Governo do Reino do Camboja desde 1998, o win-win cooperation passa a ser um alinhamento de governos da China e do Camboja com pouca conexão com o restante da população (PO e

PRIMIANO, 2020). Além disso, as joint-ventures firmadas entre o Governo de Hun Sen e empresários locais necessitam de aportes financeiros condizentes com o tamanho da BRI. Então, explica-se, em parte, porque contratos entre a China e o Camboja, tiveram maior expressividade no governo de Xi Jinping, do que a modalidade de investimentos.

Um aspecto que ajuda a explicar a “preferência” de contratos por Xi Jinping em PPP é o fato de que a lei cambojana proíbe a propriedade estrangeira de terras, mas os empresários chineses ainda conseguem encontrar maneiras de fazer investimentos multimilionários (FRANCESCHINI e LOUBERE, 2018). Isto porque os empresários locais, muitas vezes envolvidos diretamente com o governo de Hun Sen, atuam como “facilitadores” para o “modo chinês de empreender”. Cambojanos recebem menos, mas a proteção trabalhista é maior, se comparada aos “subcontratados” chineses.

O Camboja tem tentado limitar o emprego de trabalhadores estrangeiros com reformas nas leis trabalhistas. [...] Enquanto isso, os próprios trabalhadores estrangeiros correm o risco de exploração, trabalhando em um país onde têm poucos recursos, sem representação sindical e com pouco conhecimento do idioma local. [...] “O subempreiteiro chinês sempre afirma que ‘não temos nenhuma obrigação e você pode fazer qualquer tipo de reclamação a quem quiser e não vão se importar’, e aí eles escapam da responsabilidade”, explica Sou (Keeton-Olsem e Yuan, 2019).<sup>19</sup>

Além disso, outra provável razão para maior modalidade contratual da China com empresas do Camboja, seria a redução dos problemas da sinofobia, movimento advindo, em parte, pelos impactos ambientais e sociais e, em outra parte, pelo “choque cultural e mercadológico” da diáspora chinesa (WRIGHT, 2018); (KHIDIR, 2018). Então, com contratos vinculados às empresas locais, as demandas sociais são de responsabilidade conjunta ou, pelo menos, dão respaldo aos chineses, que passam a atuar junto a governantes locais e empresários. No Camboja política e setores privados tendem a convergir porque muitos políticos e seus familiares administram empresas que lidam com setores públicos. Como o caso dos senadores Ly Yong Phat (NARIN, 2020), Lao Meng Khin (DARA, 2020),

---

<sup>19</sup> Tradução livre.

Oknha Lav Meng Khin, Oknha Kong Triv (como proprietários de SEZ no país) entre outros.

Ao confrontar empréstimos realizados pela International Finance Corporation (IFC)<sup>20</sup> e os investimentos das SOE's chinesas no Camboja, observa-se que há uma dinâmica em que o empréstimo ocidental (da IFC) ampliou a estrutura local desde 2004 e que desde o advento da BRI, em 2013, houve a aquisição ou a "sobreposição" de vários investimentos chineses em setores como: telefonia e infraestrutura aeroportuária, ou, ainda, a ajuda aos pequenos e médios empreendedores locais no desenvolvimento das SEZ. Estas SEZs, por sua vez, têm aumentado a presença e investimentos de japoneses e chineses com elites do Camboja. Logo, é como se houvesse uma "orientalização empresarial" em que empresas ocidentais abrem espaço para que a administração de Hun Sen aprofunde a relação com chineses, coreanos, japoneses, entre outros asiáticos, mediante novas Joint Ventures.

Um exemplo é a empresa Société Concessionnaire de l'Aéroport (SCA) - uma joint venture entre a francesa Vinci Airports e a empresa do Camboja Muhibbah Masteron (MMC). A SCA é 70% controlada pelo Vinci Group e 30% pela MMC. Entre 2005 e 2008, a IFC investiu cerca de US\$ 112 milhões para ampliação de infraestrutura dos aeroportos internacionais de Phnom Penh, Sihanoukville e Siem Reap, todos com concessão de uso para a SCA até 2040<sup>21</sup>. Com a evolução dos investimentos chineses no país vem sendo acordada a construção de aeroportos internacionais próximos aos da SCA pela Cambodia Airport Investment. A empresa é uma joint-venture entre a Oversea Cambodia Investment Corporation (OCIC), um conglomerado de propriedade do empresário Oknha Pung Kheav, e a Secretaria de Estado de Aviação Civil do Governo (MESZAROS, 2018). Esta Joint-venture recebe aportes de empresas chinesas (CIOB, 2020). Com isso, provavelmente, não haverá renovação de concessão à SCA, e se houver não veremos grandes investimentos, já que a concorrência com a OCIC, apoiada por chineses com aeroportos internacionais próximos aos atuais, esvaziará o fluxo compensatório de custo-benefício aos franceses. Logo, a infraestrutura aeroportuária que os projetos da IFC contemplaram, tenderá a migrar de empresas ocidentais para um "joint-venture oriental".

---

<sup>20</sup> Investimentos do Banco Mundial no Camboja. Disponível em: <https://disclosures.ifc.org/enterprise-search-results-home/cambodia>

<sup>21</sup> Projetos viabilizados pela IFC na rede aeroportuária cambojana. Disponível em: <https://disclosures.ifc.org/project-detail/SPI/21363/cambodia-airports> e <https://disclosures.ifc.org/project-detail/ESRS/25332/cambodia-airp-ii>

Em síntese, os investimentos antes do anúncio da BRI foram no sentido de ampliar a oferta energética local e fomentar as SEZ chinesas no Camboja, tendo a Sihanoukville Special Economic Zone (SSEZ) como “balão de ensaio”. Após o anúncio da BRI, a maioria dos contratos envolve justamente a infraestrutura de transportes para interligar Siam Reap, Sihanoukville, Phnom Pehn e Koh Kong (recentemente), localidades com grande movimentação da diáspora chinesa, e valendo-se de contratos tipo BOT para explorar rodovias em construção.

Com Hu Jintao apenas uma aplicação de investimento bilionário foi executada. No complexo de Dara Sakor (Koh Kong) em dezembro de 2008, a Union Development Goup (UGD) investiu US\$ 1,51 bilhões (NACHEMSON, 2018). O projeto conta com contrato tipo BOT de 99 anos e continua a crescer com o anúncio da BRI (REALTY, 2021). Está previsto um aeroporto internacional na localidade até 2023. Além disso, foi confirmado em meados de 2020, um projeto de construção de um porto de “águas profundas” em Koh Kong, que poderá ser o segundo porto internacional no país (TIMES, 2020). Entretanto, diferentemente do Porto internacional de Sihanoukville (que tem o desenvolvimento portuário com supervisão dos japoneses), o Porto em Koh Kong, provavelmente, terá a administração influenciada pelos chineses.

Já na administração de Xi Jinping, foram três oportunidades de aplicações bilionárias no Camboja com participação de SOE's. Na modalidade de contrato, foi celebrado um no setor de transportes, no valor de US\$ 2,08 bilhões, em dezembro de 2018, com a China Communications Construction, segundo a China Global Tracker. No relatório da empresa de fechamento do ano, aparece a celebração deste contrato como referente a Expressway Sihanoukville-Phnom Pehn com concessão de 50 anos<sup>22</sup>.

As outras duas foram investimentos de US\$ 1,95 bilhões, pela China Communications Construction em março de 2019 e US\$1,19 bilhões da China Huadian Hong Kong Co Ltd (CHDHK) em dezembro do mesmo ano. O primeiro, no setor de transporte, está previsto a construção da rodovia dividida de 190 quilômetros e largura média de 24 metros, entre Phnom Penh e Sihanoukville sob uma estrutura de construção, operação e transferência (BOT). A empresa chinesa cobrará pedágio dos usuários da via e a obra tem previsão de conclusão em 2022 (MENG, 2018). Já o

---

<sup>22</sup> Conforme, relatório anual de 2018 da China Communicatios Construction Company Limited (CCCC's) Disponível em: <http://en.ccccltd.cn/investorrelations/announcement/201904/P020190430666124841547.pdf>

segundo, no setor de energia, é a construção de uma usina termoeletrica em Sihanoukville, capacidade de 700 Mw, contrato tipo BOOT (build-own-operate-transfer) (ISCS, 2018) e (VIREAK, 2020) para fornecer eletricidade à “nova macau” onde, atualmente, há oito SEZs em operação (OPENDEVELOPMENT, 2020).

Também nota-se, em 2019, o projeto de um Parque Cultural Camboja-China em Siem Reap com o Angkor International Culture Investment & Development (Cambodia) Co. (BUNTHOEUN, 2019), que além de intensificar o turismo tem o propósito de estreitar laços culturais entre os dois países. Capital alimentando interesses entre os governos e as empresas. Siem Reap, Sihanoukville e Phnom Penh formam uma espécie de triângulo cultural sino-cambojano, aonde os aeroportos internacionais (presente nas três localidades) e infraestrutura, em construção pela BRI, fazem com que o sinocentrismo, atrelado a diáspora chinesa, ganhe maior dinâmica junto ao Camboja. Porém, a sinificação apresenta alguns óbices para os habitantes locais.

O influxo financeiro chinês também é muitas vezes “fechado em si mesmo”, com poucas oportunidades significativas para jogadores locais. As empresas chinesas costumam fazer negócios com outras empresas chinesas, que então atraem trabalhadores chineses. Os turistas chineses, muitas vezes viajando em grupos administrados por agências de turismo chinesas, querem se hospedar em hotéis administrados por chineses e comer em restaurantes chineses, e os negócios e as pessoas locais geralmente são forçados a deixar de ter qualquer ganho econômico potencial. A “Sinificação” de Sihanoukville também gerou ressentimento local, à medida que mais cambojanos sem terra são expulsos dos acordos de desenvolvimento de Sihanoukville, enquanto trabalhadores chineses são trazidos para atender à crescente demanda (ASEAN Post Team, 2019).<sup>23</sup>

A seguir, será apresentada as expansões do Sihanoukville Autonomous Port (PAS) e da Cambodia Sihanoukville Special Economic Zone (SSEZ). Pretende-se verificar se a “ascensão pacífica” chinesa, materializada pela BRI, “modula” a mudança no paradigma estratégico

---

<sup>23</sup> Tradução livre.

pelo regime de acumulação dentro do país do SE asiático receptor dos IED chinês.

Com o intuito de aumentar o foco expositivo das análises, cabem algumas considerações preliminares. A pretensão aqui é demonstrar a dinâmica e os reflexos dos elementos constitutivos econômico-político e estratégico (no caso o modal portuário) mediante o elemento constitutivo simbólico do “ganha-ganha” com “ascensão pacífica chinesa”. Logo, essa demonstração ocorrerá com as variáveis de: (i) fluxo comercial no porto internacional de Sihanoukville; e (ii) expansão das SEZ, na localidade, dentro do recorte temporal das políticas de Hu Jintao e Xi Jinping no Camboja. Para a primeira variável, o indicador será a medida de Twenty for Equivalent Unity (TEUs), que é a medida padrão de um container e demonstra, em boa medida, o fluxo logístico portuário. Já para a segunda, indicadores quantitativos (empresas, funcionários, entre outros) são apresentados para retratar expansão ou retração das zonas econômicas, nos períodos pertinentes.

“[...] a SEZ foi introduzida pela primeira vez no final de 2005 pelo Conselho da Zona Econômica Especial do Camboja (CSEZB). Foi considerada uma das medidas para melhorar o clima de investimento para empresas locais e estrangeiras no Camboja. Além disso, as zonas eram vistas como uma ferramenta para estabelecer ligações econômicas entre áreas urbanas, rurais e mais remotas fora de Phnom Penh (Banco Mundial, 2011).” (DAISUKE, 2019).<sup>24</sup>

As SEZs são responsáveis pela maioria das empresas de indústrias leves, no Camboja, independentemente do setor. As empresas são principalmente de propriedade estrangeira, orientada para a exportação. Existem atualmente 22 SEZs operando no país empregando aproximadamente 115.000 trabalhadores em todos os setores, segundo a Cambodia Trade Integration Strategy (CTIS) 2019-2023.

No geral, as exportações de mercadorias do Camboja quase dobraram de valor entre 2013 e 2017, e a indústria leve é um dos setores em que ocorreu diversificação e crescimento baseado em volume. As exportações das indústrias leves em 2017 somaram pouco acima de US \$ 1 bilhão, acima dos

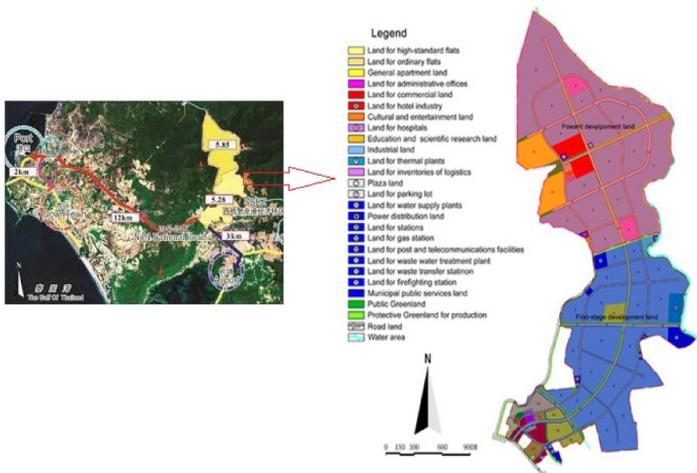
---

<sup>24</sup> Tradução livre.

US \$ 466 milhões em 2013. Apesar do crescimento na última década, as exportações da indústria leve ainda constituem uma pequena proporção da cesta de exportações (pouco acima de 5% em 2017). As SEZs cambojanas são principalmente enclaves de investimento, voltadas para as exportações e têm pouca ou nenhuma limitação em relação à economia doméstica. [...] As empresas das SEZ não vendem para o mercado doméstico, principalmente devido à sua natureza orientada para a exportação, mas também porque as empresas podem ser elegíveis para pagar impostos uma vez que atendam aos mercados domésticos (CTIS, 2019, pag.236 e 240).<sup>25</sup>

Preah Sihanouk possui a maior SEZ do país, a Sihanoukville Special Economic Zone (SSEZ), implementada em 2008 com empresas, na sua maioria chinesas, numa área de 1.688 hectares (CDC, 2020). Além desta, na província, atualmente, há mais quatro SEZ em operação. Em novembro de 2019, Hun Sen anunciou com a construção de mais quatro zonas, o que ampliará para um total de 9 SEZ na província de Preah Sihanouk. A província vem sendo apontada como a futura “Shenzhen do Camboja”(HUI, 2020).

**Figura 4.** Sihanoukville Special Economic Zone (SSEZ)



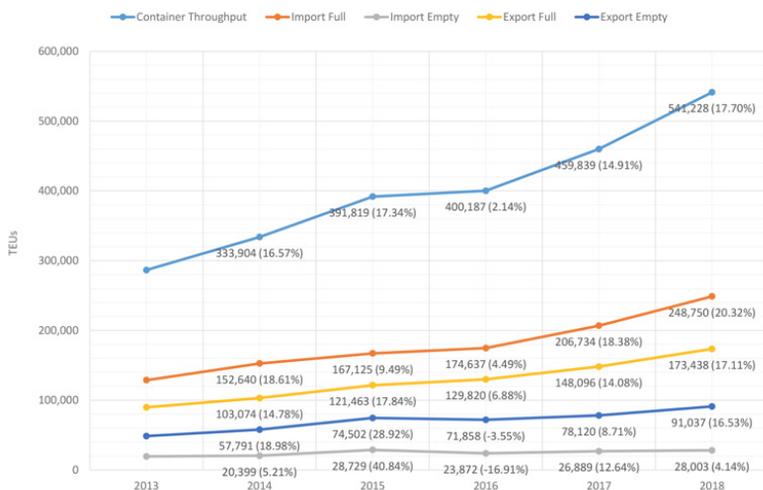
Fonte: (Official website) <http://www.ssez.com/en/index.asp>

<sup>25</sup> Tradução livre.

A ampliação da SSEZ “caminha” em consonância com a expansão portuária. Localizada a 12 Km do PAS e 3 Km do aeroporto internacional de Sihanoukville, na SSEZ em 2014, eram 40 empresas com 8.967 funcionários (WARR e MENON, 2015), passando, em 2017 para 109 empresas (94 chinesas, 3 do Camboja e 12 de outras localidades) com cerca de 16.000 funcionários. Até 2030, tem a previsão de expansão da capacidade para 300 empresas e cerca de 80.000 a 100.000 trabalhadores.(McGRATH, 2017). O desenvolvedor SEZ é uma joint-venture entre a empresa privada chinesa Hongdou Group e o Cambodia International Investment Development Group Co., Ltd. (CIIDG), de propriedade do senador cambojano Lao Ming Khin (IDI, 2020).

Já o tráfico de containers no porto, com base em TEUs, de 2006 a 2010 tinha média anual total de 230.000 unidades, conforme CDC <sup>26</sup>. Com a ampliação do Port Autonomous Sihanoukville (PAS) o TEUs passa a ser de 333.904 unidades, em 2014, alta de 16,57% com relação ao ano anterior, para 459.839 unidades em 2017. Tal montante representa 37,71% de alta no período, com base nas estatísticas do PAS, conforme o gráfico abaixo:

**Gráfico 3.** dados estatísticos de TEUs no PAS (2013-2018)



Fonte: PAS Statistics<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Relatório de 2017 do Conselho de Desenvolvimento do Camboja (CDC) Disponível em: <http://www.cambodiainvestment.gov.kh/investors-information/infrastructure/sea-port.html>

<sup>27</sup> Disponível em: <https://www.pas.gov.kh/en/page/statistics>

A Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) apoia o governo do Camboja no desenvolvimento do seu porto marítimo internacional. Ente 1996 e 1997 a agência fez um estudo de viabilidade e plano diretor para o empreendimento. Desde 1999, o Japão fornece, por meio de empréstimos, auxílio-concessão e cooperação técnica, apoio contínuo para melhorar a infraestrutura e melhorar a capacidade de gestão do porto. De 2002 a 2005, com empréstimos no valor de 4.142 milhões de ienes, foi construído cais e pátio de containers com dragagem do canal em 11,5 metros de profundidade. Numa outra fase de ampliação (2005-2009), no valor de 4.313 milhões de ienes, o prédio administrativo e outro cais de containers são concluídos. Em 2007, a JICA realiza empréstimo para desenvolver uma SEZ no porto, de 70 hectares de área, que foi construído em 2009 (AEC, 2020). O funcionamento dessas estruturas, modificaram o perfil do porto após 2012.

Com o aumento da demanda exportadora, dentre eles o de produtos agrícolas, um projeto de Terminal Multiuso (2015-2018), no valor de 7.176 milhões de ienes, efetiva o terminal de 330 metros com 13,5 metros de profundidade e um cais de 200 metros. Está em andamento um novo terminal (2017-2024) no valor de 23.502 milhões de ienes, que poderá acomodar 60.000 DWT, com 350 metros e extensão e 14,5 metros de profundidade. Assim, será permitido o atracque em cerca de 93% dos navios porta-containers intra-asiáticos existentes atualmente<sup>44</sup>. Em 24 de maio de 2019, a JICA transferiu todas as ações de participação do Porto Autônomo de Sihanoukville (PAS) para a Kamigumi Co., Ltd. (Kamigumi), empresa de logística internacional com sede no Japão (JICA, 2019).

Em 2019 houve movimentação de 541.288 TEUs no PAS. A autoridade cambojana, Sun Chantol, Minister of Public Works and Transport, estima que mais de 1 milhão de TEUs serão movimentados em 2023(PISEL, 2019). A United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), em 2020, aponta para importância dos portos de containers no comércio migratório e da expansão da infraestrutura em localidades como o Camboja e a Indonésia, projetando a necessidade de mais de US\$ 12 bilhões em investimentos na região (Review of Maritime Transport 2020, page 43).

Segundo SD PRADHAN, antigo chairman da Task Force on Intelligence Mechanism in India (2008-2010), atualmente comentarista no periódico The Times of India, acredita que o aeroporto em Dara Sakor e o Porto Internacional em Koh Kong fazem parte de um projeto de uso dual.

O analista prossegue no entendimento que as dimensões do investimento fazem com que a justificativa de atender demandas turísticas sejam só uma “cortina de fumaça” para as reais pretensões chinesas.

A questão discutível é por que um aeroporto tão grande (pista de 3.200 metros) e um porto de alto mar estão sendo construídos lá. O novo aeroporto terá capacidade para 10 milhões de passageiros por ano, o dobro da capacidade de Phnom Penh e mais de 40 vezes o número de visitantes que chegaram em 2017 ao aeroporto de Sihanoukville, que possui vários hotéis e casinos. Não há dúvidas de que isso não é para turistas, como afirmam as autoridades cambojanas. O porto de águas profundas também não é necessário para o turismo. Uma análise do tamanho da pista e outras instalações sugere que estas não são para o turismo. O projeto parece ter tido em vista o uso militar de Dara Sakor e, obviamente, se destina a uso dual, civil e militar. (SD PRADHAN, 2019)<sup>28</sup>

Cabe ressaltar que com a recente pressão da Associação do Canal da Tailândia para avançar os acordos sobre o Canal de Kra, poderá influenciar na dinâmica dos investimentos chineses em Koh Kong, principalmente do porto. Entretanto, há controvérsias no tocante ao custo-benefício pelo Canal não ser atraente para a Tailândia. A obra economizaria dois dias de navegação em relação ao estreito de Málaca, mas teria sérios riscos ambientais (THEPARAT, 2020). Já para a China, o empreendimento teria uma dupla função: amparar a necessidade da construção do porto em Koh Kong e “ações de ordem securitárias”, com a possibilidade de aumento no fluxo das embarcações tipo Bulk Carriers (navio graneleiro) e Oil Tankers (navio petroleiro) e mitigar os efeitos da dependência do estreito de Málaca.

Segundo a Inclusive Development International (IDI), a maioria das Zonas Econômicas Especiais chinesas estão localizadas no corredor entre Phnom Penh e as áreas costeiras de Sihanoukville e Kampot, bem como áreas na fronteira com o Vietnã em Svay Rieng. Existem agora mais algumas SEZs com base rural, com foco na agricultura e silvicultura, localizadas em Kratie e Kampong Speu.

---

<sup>28</sup> Tradução livre.



**Tabela 4.** As SEZ com participação chinesa no Camboja

Zona Econômica	Área (hectare)	Sub decreto na CDC	Província (localidade)	Desenvolvedor SEZ
Sihanoukville SEZ	178	2006		Camboja-China joint venture (Jiangsu)
Sihanoukville SEZ 1	1688	2008	Preah Sihanouk	Cambodia-China joint venture (Inner Mongolia)
Cambodia Zhejiang Guoji SEZ	Não encontrado	Não encontrado	Sihanouk	POE (Zhejiang)
Cambodia-Sino Metallic Material SEZ	55	2018		Não está claro
Cam MJ Agricultural Park SEZ.	99,31	2019		POE (Shandong)
Kiri Sakor Koh Kong SEZ	0	2008	Koh Kong	Propriedade cambojana com SOE chinesa contratada para projetos. Registrado para o Camboja
Chhak Kampongsaom SEZ	185,66	2016	Koh Kong	mas com 75% de propriedade chinesa
H.K.T. SEZ	345,2	2012	Kampot	Camboja-China joint venture
Kampot SEZ	145	2007	Kampot	Propriedade cambojana com empresas chinesas nos projetos de termoelétrica e porto de águas profundas
Zhong Jian Jin Bian Jing Ji Te Qu SEZ	470,28	2013	Kampong Chhnang	POE e SOE chinesa Joint Venture (Liaoning)
UBE Snoul SEZ	817,8	2016	Kratie	POE (Shandong)
Shandong Sunshell Svay Rieng SEZ	96,14	2013	Svay Rieng	POE (Shandong)
Qi Lu Jian Pu Jay SEZ	178	Não encontrado	Svay Rieng	Não está claro
Tian Rui Agricultural Trade SEZ	101,36	2016	Kampong Speu	POE (Shandong)

Fontes: IDI 2020 (adaptado), CDC (2020) e Opdevelopmentcambodia.net. Elaboração própria.

Neste cenário de expansão com projeção possível portuária chinesa em Koh Kong, ampliação da participação nas SEZ no Camboja e eterna possibilidade de construção do Canal de Kra (Tailândia) para mitigar os efeitos da dependência da China do “dilema de Málaca”, aliado à redução do peso de empresas ocidentais em detrimento das orientais, há a emergência de questões securitárias que contribuem para a “legitimação” da expansão da Força de Defesa Naval chinesa. Assim, o elemento constitutivo simbólico acomoda os interesses da China e de seus parceiros do SE asiático, como no caso do Camboja, como uma espécie de raquete protetiva dos interesses orientais.

A RPC [República Popular da China] tem a maior marinha do mundo, com uma força de batalha total de aproximadamente 350 navios e submarinos, incluindo mais de 130 grandes combatentes de superfície”, afirma o Relatório anual de 2020 do Departamento de Defesa ao Congresso dos EUA sobre o poder militar chinês. “Em comparação, a força de batalha da Marinha dos EUA era de aproximadamente 293 navios no início de 2020.” Em si, essa estatística é um tanto enganosa: embora a Marinha do Exército de Libertação Popular (PLA Navy) tenha mais navios de guerra do que a Marinha dos EUA, a frota americana está à frente em tonelagem por ter navios de guerra maiores, incluindo 11 porta-aviões que deslocam 100.000 toneladas cada. Mas o que acontece quando a quantidade naval chinesa é combinada com a qualidade tecnológica? Essa perspectiva alarma os planejadores do Pentágono. (GALANTE, 2020)

Assim, a evolução dos investimentos chineses no Camboja, principalmente em Koh Kong – um possível porto de águas profundas no Camboja com probabilidade de ganhar ainda mais relevância se o Canal de Kra (Tailândia) for efetivado, e o desenvolvimento da marinha chinesa de águas azuis delineiam o vetor de “ascensão pacífica” que a China imprimirá no ambiente internacional. O Camboja está, já na perspectiva econômica, obtendo uma expansão de infra-estrutura considerável, mediante IED orientais, principalmente chineses e japoneses, tanto nas SEZ quanto nos modais logísticos, em especial no aquaviário e, em contrapartida, torna-se uma cabeça de ponta estratégica para a projeção chinesa no Mar do Sul da China e no Oceano Índico. Entretanto, permanece em aberto se

esses movimentos significam que a China representa um caminho de desenvolvimento menos intrusivo e mais inclusivo do que o ocidental.

O uso dual de tecnologia e recursos humanos civis, como na Crimeia com os “pequenos homens verdes” russos, parecem ganhar contornos práticos com os “pequenos homens azuis” chineses, como no Recife Whitsun, possessão filipina no Mar do Sul da China (MSC), em 2021 (LENDON, 2021). Logo, estruturas portuárias chinesas para além de suas fronteiras podem contribuir para a capacidade dissuasória, mediante sua política de “defesa ativa” com possibilidade de uso de parte da frota civil, que é a maior do mundo (principalmente pelos pesqueiros), como forças irregulares pela PLA Navy.

O interesse na construção do Porto em Koh Kong passa a ser este suporte de uso dual estendido, além da sua área de interesse, para uma área de influência. Isto porque, justificaria a presença de forças regulares para garantir segurança comercial chinesa, em potencial expansão na região. Porém, há uma ampliação em curso do PAS que, em princípio, atenderia as demandas atuais das cadeias produtivas das SEZ chinesas no Camboja e não justificaria a projeção atual, vultuosa, de investimentos na infraestrutura portuária e aérea cambojana, pelos chineses, para “apoio turístico” em Koh Kong, além dos investimentos em um porto de águas profundas em Kampot (KUNMAKARA, 2018) e aumento de infraestrutura portuária de ligação nesta região (MANET, 2019).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho demonstrou que o Camboja tornou-se um espaço de consolidação dos vetores de projeção externa da China. A vasta gama de casos analisados comprova a hipótese de que o gigante asiático tem construído novas relações assimétricas com países do sul global que podem ser enquadradas dentro do modelo teórico apresentado no ponto 3.

O carro chefe desta projeção é o economic statecraft (estatismo econômico), que está na interseção entre a mudança no regime de acumulação e o novo paradigma estratégico da China. Exemplo disto é o complexo de Dara Sakor (em Koh Kong), que inclui a operação de uma SEZ e a construção de um aeroporto e de um porto de águas profundas – atendendo não apenas a nova lógica de exportação de capitais chineses, mas também a um imperativo geopolítico de acesso a águas profundas por meio do controle de portos (e também aeroportos) de uso dual, civil

e militar. Processo semelhante ocorre em Sihanoukville. E a construção de hidrelétricas também compõe a lista do economic statecraft porque internacionaliza setores competitivos da economia chinesa e torna-se ferramenta de controle da malha de energia do Camboja.

Os investimentos chineses em aeroportos (como o caso da SCA com a MMC e a OCIC), em rodovias e em parques culturais no Camboja têm potencial de ir além do economic statecraft puro, gerando retornos de legitimidade para os partidos políticos que controlam os dois países. Isto é, o estreitamento de laços entre as elites políticas vai além dos retornos econômicos e geopolíticos, pois tende a reforçar a retórica do jogo de soma positiva (ganha-ganha) e a imagem de ascensão pacífica da China.

Para além das elites políticas, o triângulo cultural sino-cambojano entre Siem Reap, Sihanoukville e Phom Pehn é mais uma evidência de que a projeção de poder brando chinês, seja via diáspora ou via fluxo de turistas, reforça os laços entre os povos e consolida a imagem da China como um parceiro confiável e necessário para o desenvolvimento econômico e para a estabilidade política do Camboja.

Em suma, o estudo de caso demonstrou que a projeção da China no sul global em geral desde finais dos anos 2000, e no Camboja em específico, ganhou contornos muito mais complexos do que um mero aprofundamento de laços comerciais que caracterizou o *boom* das commodities puxado pela China nos anos 2000. Esta nova projeção é muito mais sofisticada, reflete as mudanças internas da sociedade chinesa (abordadas no ponto 2) e se dá por meio de vetores de projeção (ponto 3) que, grosso modo, tendem a convergir quando analisamos casos específicos (ponto 4). Assim, para entender a forma como a China lidará com o mundo em desenvolvimento nas próximas décadas é crucial entender como ela tem abordado seus vizinhos mais próximos e espera-se que esta tenha sido a contribuição do presente trabalho.

# PORTS, AIRPORTS AND SPECIAL ECONOMIC ZONES: CHINA'S INFRASTRUCTURE PROJECTS IN CAMBODIA AND THE ECONOMIC AND GEOPOLITICAL IMPLICATIONS

## ABSTRACT

---

The central hypothesis of this article is that China has expanded its influence in countries of the global south based on three vectors of external projection, which are based on domestic transformations that took shape in the mid-2000s onwards. Such hypothesis is taken as a case study of China-Cambodia bilateral relations.

The article is divided into the following topics, in addition to this introduction: i) a debate on the three major domestic transformations in China since the mid-2000s, with an emphasis on the changes of the accumulation regime and the role of public and private companies; ii) the proposition of a theoretical model to understand how the forces involved in these transformations act in a convergent way to guarantee their interests at the international level; and iii) a case study on China-Cambodia bilateral relations, with an emphasis on port, airport and special economic zone infrastructure projects.

**Keywords:** Chinese foreign policy; China-Cambodia bilateral relations; Special economic zones.

## REFERÊNCIAS

ALLEN, Kenneth. SAUNDERS, Phillip C.; CHEN, John. **Chinese Military Diplomacy, 2003–2016: Trends and Implications**. Center for the Study of Chinese Military Affairs. Institute for National Strategic Studies. China Strategic Perspectives, No. 11, 2017.

ASEAN Economic Community Strategy Center (AEC). **Cambodia: Sihanoukville Port CEO recognised by Japan for development feats**. Asean News, 4 dez. 2020.(versão em inglês). Disponível em: <http://aec.utcc.ac.th/cambodia-sihanoukville-port-ceo-recognised-by-japan-for-development-feats/>. Acesso em 22 fev. 2021.

ASEAN, Post Team. **How China changed Sihanoukville**. The ASEAN Post, 29 dez. 2019. Disponível em; <https://theaseanpost.com/article/how-china-changed-sihanoukville>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BLACKWILL, Robert D.; HARRIS, Jennifer M. **War by other means: geoeconomics and statecraft**. Cambridge: Harvard University Press, 2016.

BROWN, Kerry. **Carnival China: China in the Era of Hu Jintao and Xi Jinping**. University of Sydney: Imperial College Press, 2014.

BUNTHOEUN, Chhut. **Siem Reap to welcome \$27mln Cambodia-China Cultural Park**. Khmer Times, 16 out. 2019. Disponível em: <https://www.khmertimeskh.com/651322/siem-reap-to-welcome-27mln-cambodia-china-cultural-park/>. Acesso em: 19 abr.2021

CHONG, Alan. **An unfinished ‘Diplomacy of Encounter’**: Asia and the West 1500–2015. Japanese Journal of Political Science. 17(2), 2016.

CINTRA, Marcos; PINTO, Eduardo. **China em transformação: transição e estratégias de desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 37, no 2 (147), pp. 381-400, 2017.

DAISUKE, Hiratsuka. **“EEC Development and Transport Facilitation Measures in Thailand, and the Development Strategies by the Neighboring Countries”**. BRC Research Report, Bangkok Research Center, JETRO Bangkok/IDE-JETRO, 2019. Bui Thi Minh Tam Chapter 5. SEZ Development in Cambodia, Thailand and Vietnam and the regional value chains. Disponível em: [https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Brc/pdf/24\\_05.pdf](https://www.ide.go.jp/library/English/Publish/Download/Brc/pdf/24_05.pdf). Acesso em: 03 fev. 2021

DENG, Gang. **The premodern Chinese economy: structural equilibrium and capitalist sterility**. Londres: Routledge, 1999.

FAN Gang; HOPE, Nicholas C. **Chapter 16. The Role of State-Owned Enterprises in the Chinese Economy**. US-China economic relations in the next ten years. Sem data. Disponível em <https://www.chinausfocus.com/2022/wp-content/uploads/Part+02-Chapter+16.pdf>. Acesso em: 27 maio 2021.

FENG, Zhongping; HUANG, Jing. **China’s strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world**. ESPO working paper n. 8 , 2014. Disponível em: [http://fride.org/download/wp8\\_china\\_strategic\\_partnership\\_diplomacy.pdf](http://fride.org/download/wp8_china_strategic_partnership_diplomacy.pdf). Acesso em: 15 jun. 2018.

GALANTE, Alexandre. **Pentágono: China tem a maior Marinha do mundo. E está ficando melhor**. Poder Naval (site), 2 setembro de 2020. disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2020/09/02/pentagono-china-tem-a-maior-marinha-do-mundo-e-esta-ficando-melhor/> Acesso em: 04 maio 2021.

GONG, Xue. **Economic Statecraft: an assessment of China’s search for influence in Southeast Asia**. Osaka University Knowledge Archive, 2017. Disponível em: [https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/65088/osipp\\_041\\_001.pdf](https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/65088/osipp_041_001.pdf). Acesso em: 06 dez. 2021.

GRIMSDITCH, Mark. **The Cambodia Conundrum: The Belt and Road, private capital and China’s “non-interference” policy**, 25 de junho de 2019, Panda Paw Dragon Claw . Disponível em: <https://pandapawdragonclaw.blog/2019/06/25/the-cambodia-conundrum-the-belt-and-road-private-capital-and-chinas-non-interference-policy/>. Acesso em: 14 set. 2020

HENDLER, Bruno. **O Sistema Sinocêntrico Revisitado: a sobreposição de temporalidades da ascensão da China no século XXI e sua projeção sobre o Sudeste Asiático**. Tese de doutorado, UFRJ. 2018.

HENDLER, Bruno; NOGUEIRA, Isabela. **Sudeste Asiático entre Estados Unidos e China: “arquipélago de economias de mercado” ou palco da competição interestatal capitalista?** Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 199-221, 2016.

HENG, Pheakdey. Cambodia–China Relations: A Positive-Sum Game?. in: Journal of Current Southeast Asian Affairs, 31, 2, 57-85, 2012 Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/186810341203100203>. Acesso em: 21mar. 2020

HOFMAN, Bert. **China’s medium-term Outlook: 2016-2020**. In: Geoeconomics with Chinese Characteristics: How China’s economic might is reshaping world politics. World Economic Forum, Regional Agenda, 2016.

HUI, Lan. **Sihanoukville eyes a bright future to become ‘Shenzhen of Cambodia**. Global Times, 24 fev.2020. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/content/1180622.shtml>. Acesso em: 18 maio 2021.

INTERNATIONAL CENTRE FOR SUSTAINABLE CARBON (ICSC). **Cambodia: two coal power plants built in Preah Sihanouk**. ICSC News, 14 jan. 2020. Disponível em: <https://www.iea-coal.org/cambodia-two-coal-power-plants-built-in-preah-sihanouk/>. Acesso em: 10 maio 2021.

INCLUSIVE DEVELOPMENT INTERNATINAL (IDI). **BRIEFING PAPER: Reassessing China’s Investment Footprint in Cambodia**. August 2020. disponível em: [https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2020/08/2020\\_IDI\\_Briefing-on-Chinas-Footprint-in-Cambodia-Update.pdf](https://www.inclusivedevelopment.net/wp-content/uploads/2020/08/2020_IDI_Briefing-on-Chinas-Footprint-in-Cambodia-Update.pdf). Acesso em: 03 maio 2021.

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY ( JICA). **Share Transfer of Sihanoukville Autonomous Port – Cambodia: Contribution to Trade Promotion with Japanese Port Companies**. JICA news, 24 maio 2019. Disponível em: [https://www.jica.go.jp/english/news/press/2019/20190524\\_10\\_en.html](https://www.jica.go.jp/english/news/press/2019/20190524_10_en.html). Acesso em: 14 mar. 2021.

J O N E S , Lee; Z O U , Yizheng. **Rethinking the role of state-owned enterprises in China's rise**. New Political Economy, 2017.

KEETON-OLSEM, Danielle e YUAN, Sheila. **In Cambodia, Chinese workers earn more, but pay the price with diminished labour rights**. Equal Times, 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.equaltimes.org/in-cambodia-chinese-workers-earn#.YLOqafIKhU9>. Acesso em: 25out. 2020.

KINGDOM OF CAMBODIA. **Cambodia Trade Integration Strategy (CTIS, 2019-2023)**. July 2019 disponível em: <https://cambodiancorner.files.wordpress.com/2019/12/cambodia-trade-integratio-strategy-2019-2023-1.pdf>. Acesso em: 19set. 2020.

KUNMAKARA, May. **China-Cambodia venture to build new Kampot port**. Khmer Times/ Business, 25 abr. 2018. Disponível em: <https://www.khmertimeskh.com/483122/china-cambodia-venture-to-build-new-kampot-port/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

LONDON, Brad. **China's Little Blue Men Are Taking Over The SCS**. The ASEAN Post, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://theaseanpost.com/article/chinas-little-blue-men-are-taking-over-scs>. Acesso em: 13 ago. 2021.

LI-WEN, Lin. **A Network Anatomy of Chinese State-Owned Enterprises**. European University Institute, Working Paper RSCAS 2017. Disponível em: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45184/RSCAS\\_2017\\_07.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45184/RSCAS_2017_07.pdf?sequence=1). Acesso em: 27maio 2021.

LOPES, Amanda; HENDLER, Bruno. **Portos, parques industriais e cidades: os PPC's como pontas-de-lança da projeção da China no Indo-Pacífico**. Diálogos Internacionais. Volume 7 | Número 75 | Set. 2020.

McGRATH, Cam. **Sihanoukville zone prospers on China links**. The Phnom Penh Post, 12 jun. 2017. Disponível em: <https://www.phnompenhpost.com/business/sihanoukville-zone-prospers-china-links>. Acesso em 20 dez. 2020.

MANET, Sun. **Kampot seaport to become ‘main gateway’ to region.** Khmer Times/ Business, 14 mar. 2019. Disponível em: <https://www.khmertimeskh.com/586568/kampot-seaport-to-become-main-gateway-to-region/>. Acesso em: 17 ago 2021. MANZI, Rafael. **A ordem econômica internacional no pós-guerra fria:** da transição uni-multipolar à acomodação institucional do resto e do G8 emergente. Tese de doutorado. Instituto de Relações Internacionais, UnB, 2018.

MINISTÉRIO DE DEFESA DA CHINA. **China’s Military Strategy.** 2015. Disponível em: [http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content\\_4586805.htm](http://eng.mod.gov.cn/Press/2015-05/26/content_4586805.htm). Acesso em: 27 maio 2021.

MENG, Siv. **Expressway project ready to move.** The Phom Penh Post, 19 jan. 2018. Disponível em: <https://www.phnompenhpost.com/supplements-post-property/expressway-project-ready-move>. Acesso em : 29 abr. 2021.

MORAES, Rodrigo Fracalossi. **A ascensão naval Chinesa e as disputas territoriais marítimas no Leste Asiático.** Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), No. 2058, 2015.

NOGUEIRA, Isabela. **Políticas de fomento à ascensão da china nas cadeias de valor globais.** In CINTRA, Marcos; SILVA FILHO; Edison; PINTO, Eduardo C. In *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

\_\_\_\_\_. **Estado e Capital em uma China com Classes.** Revista de Economia Contemporânea 22(1): p. 1-23, 2018.

OPENDEVELOPMENT (Cambodia). **Special Economic Zones.** OpenDevelopmentCambodia, publicado em: 4 ago. 2015, última atualização em 30 set, 2020. Disponível em: <https://opendevelopmentcambodia.net/topics/special-economic-zones/>. Acesso em; 12 abr. 2021.

O ’R O U R K E , Ronald. **China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities – Background and Issues for Congress.** Congressional Research Service, 2018

PASZAK, Paweł. **China and the “Malacca Dilemma**. 2021. Warsaw Institute. Disponível em: <https://warsawinstitute.org/china-malacca-dilemma/>. Acesso em: 06dez. 2021.

REILLY, James. **China’s economic statecraft: turning wealth into power**. Sidney: Lowy Institute For International Policy, 2013.

PISEL, Hun. **Port cargo traffic Sihanoukville sees 16% first quarter rise**. The Phnom Penh Post, 3 maio 2019. Disponível em: <https://www.phnompenhpost.com/business/port-cargo-traffic-sihanoukville-sees-16-first-quarter-rise#:~:text=In%20the%20first%20quarter%20of,Works%20and%20Transport%20Sun%20Chanthol>. Acesso em: 15 jun. 2021.

SONG, Tao; LIU Weidong; LIU Zhigao; WUZHATI Yeerken. **Chinese overseas industrial parks in Southeast Asia: an examination of policy mobility from the perspective of embeddedness**. Journal of Geographical Sciences, 28(9), 2018.

SU Hao. **Harmonious World: The conceived international order in framework of China’s foreign affairs**. Sem data. Disponível em: [http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint\\_research/series3/pdf/3-2.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/joint_research/series3/pdf/3-2.pdf).. Acesso em: 15jun. 2018.

THEPARAT, Chatrudee. **Controversial Thai Canal back in spotlight**. Bangkok Post/ Business, 14 out. 2020. Disponível em: <https://www.bangkokpost.com/business/2001843/controversial-thai-canal-back-in-spotlight>. Acessado em; 15 abr 2021.

THORNE, Devin; SPEVACK, Ben. **Harbored Ambitions: how China’s port investments are strategically reshaping the Indo-Pacific**. C4ADS, 2017. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/566ef8b4d8af107232d5358a/t/5ad5e20ef950b777a94b55c3/1523966489456/Harbored+Ambitions.pdf>. Acesso em: 27maio 2021.

VIREAK, Thou. **All clear for construction of 700 Mw coal plant**. The Phnom Penh Post, 30 jun. 2020. Disponível em: <https://www.phnompenhpost.com/business/all-clear-construction-700mw-coal-plant>. Acesso em: 11 maio 2021.

WARR, Peter e MERRON, Jayant. **Cambodia's Special Economic Zone**. Asian Development Bank (ABD) economics working paper series , no 459, October 2015. Disponível em: Cambodia's Special Economic Zones (adb.org). Acesso em: 24nov. 2020

ZHANG, Tianze. **One Belt-One Road Infrastructure Investment: Motivations, Regional Imbalance and Public-Private Partnership (PPP) Models**. University College London, London, United Kingdom, 2018. disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3253074](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3253074). Acesso em:19nov. 2020

Recebido em: 14/06/2021

Aceito em: 12/04/2022

# AS OPERAÇÕES DE PAZ NO CONTINENTE AFRICANO NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Guilherme Ziebell de Oliveira <sup>1</sup>  
Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior <sup>2</sup>

## RESUMO

---

O presente trabalho discute o uso, pelo Brasil, da participação nas missões de paz das Nações Unidas no continente africano como parte de sua estratégia de inserção internacional, sobretudo como um potencial membro para um Conselho de Segurança da ONU reformado. O artigo adota abordagem qualitativa, apoiada em revisão de fontes bibliográficas e no método hermenêutico. Em linhas gerais, o que se percebe é que, embora tais operações sirvam como ferramentas para elevar o perfil internacional do Brasil, a fim de apresentá-lo como um país que se compromete em assegurar a paz e a segurança internacionais, a ausência de uma estratégia coerente para o engajamento brasileiro em tais ações dificulta o alcance dos objetivos nacionais.

**Palavras-chave:** Operações de paz; Política Externa Brasileira; África.

---

<sup>1</sup> Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor visitante do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Doutor em Ciência Política (PPGPOL/UFRGS) e mestre em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS). E-mail: guilherme.ziebell@ufrgs.br / ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0118-6279>

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFRGS), Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: haroldojunior@hotmail.com / ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9060-2632>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar a participação do Brasil nas operações de paz da ONU conduzidas na África, em especial no pós-Guerra Fria. Nas últimas três décadas, o Brasil passou a se engajar de forma mais robusta em tais operações, disponibilizando tropas, observadores militares e eleitorais, além de equipes médicas e de prestação de auxílio humanitário (ARAÚJO, 2014). A redemocratização brasileira, ocorrida na segunda metade da década de 1980, e o fim da Guerra Fria propiciaram as condições para que o país buscasse se reinserir nos fóruns multilaterais, na intenção de recuperar a credibilidade que havia sido afetada após quase duas décadas de relativo retraimento internacional (FONTOURA, 2005). Na virada do milênio, a participação brasileira na missão das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a partir de 2004, representou o ápice do engajamento do país nesse mecanismo de segurança coletiva, dando ainda mais substância para os interesses nacionais que justificaram esse comprometimento com a paz e a segurança internacionais – especialmente a busca por consolidar o Brasil como um ator de destaque nas relações internacionais (AMORIM, 2010).

As operações de paz, nesse contexto, oferecem um indicativo de como o Estado brasileiro almejava se posicionar em âmbito externo na dimensão securitária. No entanto, grande parte dos estudos sobre as operações de paz conduzidas pela ONU, de que o Estado brasileiro foi parte, centra sua análise sobre o Haiti ou o Timor-Leste<sup>3</sup>. Embora o Brasil tenha participado de forma mais destacada na MINUSTAH, exercendo inclusive o comando militar durante todo o período em que a operação esteve ativa (2004-2017), outras missões também contaram com o esforço brasileiro, seja por meio de tropas ou de outros profissionais. Nesse sentido, portanto, verifica-se uma relativa escassez de estudos a respeito do engajamento brasileiro nas operações das Nações Unidas que ocorrem em outras regiões, notadamente no continente africano.

Em linhas gerais, a participação do Brasil em tais operações está vinculada aos objetivos da política externa nacional, enviando tropas e outros profissionais a países ou regiões consideradas prioritárias, dentre as quais destacam-se os países lusófonos, a África, a América do Sul, a América Central e o Caribe (UZIEL, 2010). Entretanto, em relação ao

---

<sup>3</sup> Ver, entre outros, Silva (2021), Müller e Steinke (2020), Gomes (2016), Araújo (2014), Bracey (2011) e Kenkel (2010), Rocha (2009).

continente africano, à exceção de Angola e Moçambique, o engajamento brasileiro em operações de paz é relativamente menor, principalmente no século XXI (ESCOSTEGUY, 2011), o que levanta questionamentos sobre o efetivo comprometimento do Brasil com uma região considerada prioritária no âmbito da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2020).

Diante disso, o presente artigo tem como problema de pesquisa compreender de que maneira o Brasil tem usado a participação nas missões de paz das Nações Unidas no continente africano como parte de sua estratégia de inserção internacional, sobretudo como um potencial membro para um Conselho de Segurança da ONU reformado. Em linhas gerais, busca-se demonstrar que, embora tais operações sejam concebidas como ferramentas, no âmbito da política externa brasileira, para elevar o perfil internacional do Brasil, a fim de apresentá-lo como um país que se compromete em assegurar a paz e a segurança internacionais, a ausência de uma estratégia coerente para o engajamento brasileiro em tais ações dificulta a consecução desses objetivos. Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é discutir o engajamento brasileiro em missões de paz promovidas pela ONU na África e analisar sua vinculação à busca por inserção internacional do Brasil. Em termos específicos busca-se compreender: i) o contexto de criação e desenvolvimento das missões de paz conduzidas pela ONU no continente africano; ii) o papel da participação em operações de paz no âmbito da política externa brasileira; e, iii) o envolvimento brasileiro nas operações das Nações Unidas realizadas na África.

Em termos metodológicos, a pesquisa é conduzida a partir da revisão de fontes bibliográficas, adotando uma abordagem qualitativa, de caráter interpretativo. Foram selecionados livros, artigos, relatórios nacionais e internacionais e documentos oficiais do Brasil. Adicionalmente, adotou-se o método hermenêutico, a fim de compreender os fatores históricos capazes de explicar os motivos do engajamento brasileiro nessas operações. O artigo, destarte, está dividido em três partes, além dessa introdução e da conclusão, as quais são coerentes com os objetivos estabelecidos. O primeiro tópico analisa o contexto histórico de criação e desenvolvimento das operações de paz conduzidas pela ONU, além de examinar o estabelecimento de tais missões no continente africano. O segundo tópico aborda o papel das operações de paz no âmbito da política externa brasileira, indicando os objetivos perseguidos pelo Brasil e a forma pela qual essa participação atende à estratégia de inserção internacional. Por fim, o terceiro tópico examina o engajamento brasileiro nas operações

realizadas na África, uma vez que a compreensão das motivações do país para realização de tais ações permite identificar a coerência da política externa brasileira na operacionalização de tais iniciativas.

## 1 OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU NO CONTINENTE AFRICANO

O estudo sobre as operações de paz da ONU tem considerável relação com a própria história do continente africano, tendo em vista que a África foi palco não apenas da primeira operação desse tipo, como também da maior parte das operações já estabelecidas (BADMUS, 2015). Com efeito, tais missões foram criadas e desenvolvidas a partir da década de 1950, principalmente após a Crise de Suez, no Egito, em 1956.<sup>4</sup> A operação designada para esse caso, a Força de Emergência das Nações Unidas I (UNEF I), foi a primeira a dispor de tropas para a realização de seu mandato, embora outras operações anteriores, como o Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), tenham sido compostas de observadores (FONTOURA, 2005). A UNEF I foi importante por situar as operações de paz como o principal instrumento à disposição da ONU na solução de conflitos que representavam uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Ademais, a partir da Crise de Suez e da UNEF I, os princípios orientadores desse mecanismo foram estabelecidos, como a imparcialidade, o consentimento das partes e o uso da força apenas em legítima defesa (SHIMURA, 2001).

A criação de operações de paz é uma atribuição do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que é responsável por estabelecer seu mandato, contendo seu objetivo e escopo. Por ser o órgão encarregado da paz e da segurança internacional, o CSNU tem a prerrogativa de deliberar sobre a necessidade, ou não, de estabelecimento de uma operação, com base nos Capítulos VI e VII da Carta da ONU (ONU, 1945). De acordo com Diniz (2005), embora esse mecanismo tenha sido criado sem expressa previsão legal, sua existência respondeu às dificuldades enfrentadas pela ONU em implementar a noção de segurança coletiva prevista em

---

<sup>4</sup> A Crise de Suez consistiu no conflito entre Egito, Israel, França e Reino Unido, após a decisão do líder egípcio, Gamal Nasser, de nacionalizar o Canal de Suez. Após intervenção política dos Estados Unidos e da União Soviética, as tropas israelenses, francesas e britânicas foram retiradas do Canal, e a criação da Força de Emergência das Nações Unidas I visou a observar o cessar-fogo, dispondo do consentimento egípcio para estacionar as forças da ONU no país (DIEHL, 2015).

seu documento constitutivo. O caráter flexível das operações, destarte, mostrou-se mais adequado, uma vez que permitia melhor adaptação às dificuldades específicas de cada crise. Nesse sentido, Uziel (2010, p. 22) assim define essa ferramenta:

[...] operações estabelecidas pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de quem recebem mandatos e a quem se reportam periodicamente, que são financiadas por contribuições de todos os membros das Nações Unidas e estão sob comando e controle do Secretário-Geral e do Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO); englobam militares, policiais e civis e, no terreno visam a controlar ou resolver conflitos, respeitando os princípios da imparcialidade, consentimento das partes e uso da força somente em legítima defesa.

Após o conflito em Suez, outro grande desafio à operacionalidade das missões de paz foi a Crise do Congo (1960-1965). Para tentar encontrar uma solução a essa crise, a ONU estabeleceu outra operação, baseada na experiência adquirida da UNEF I. Criou-se, portanto, a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), em 1960, contando com um número expressivo de efetivos militares,<sup>5</sup> com o objetivo de pacificar o país e facilitar a saída de tropas belgas após a independência do país africano (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). Embora a ONUC tenha sido estabelecida com base na UNEF I, as condições de terreno logo mostraram-se diferentes, em virtude das fragilidades estatais do Congo, especialmente a ausência de um governo central e a conseqüente incapacidade de garantir a segurança do país. Além disso, ao contrário da experiência no Egito, as disputas ideológicas e as divergências nacionais entre os membros permanentes do CSNU foram mais acentuadas, o que dificultou a formação de consenso na condução da crise (CHAZAN *et al*, 1999). Diante do fracasso da missão, no contexto da qual houve a morte do Secretário-Geral da ONU, Dag

---

<sup>5</sup> A missão, que já em seu início contava com um contingente de cerca de 3.500 soldados, chegou a ter quase 20.000 soldados no auge de sua atuação (UN, 2001).

Hammarskjöld,<sup>6</sup> a ONU enfrentou dificuldades e indisposição dos atores internacionais para estabelecer novas operações, limitando sua utilização em outros conflitos nos anos seguintes (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000).

O fim da Guerra Fria representou um momento de otimismo em relação à utilização das operações de paz, em virtude do breve cenário de consenso no âmbito do CSNU, após o colapso da URSS e a suposta superação das divergências nacionais entre seus membros permanentes (FONTOURA, 2005). Além disso, os conflitos após a Guerra Fria tinham uma natureza distinta, em que prevaleciam as disputas intraestatais, principalmente no continente africano (CHAZAN *et al*, 1999). O esvaziamento de relevância estratégica da África, ademais, contribuiu para que os países da região enfrentassem maiores dificuldades políticas e econômicas sem a ajuda das potências globais, ocasionando a fragilização das estruturas estatais e a ocorrência de conflitos em vários países africanos, como Somália (CLAPHAM, 1996; TAYLOR; WILLIAMS, 2004). Para Adebajo e Landsberg (2000), a África foi um grande laboratório para a ONU no que diz respeito às práticas das operações de paz, gerando a necessidade de compreender as dinâmicas de conflito locais para que as estratégias de intervenção tivessem maior eficiência.

Esses fatores se refletiram na aprovação de novas operações, que voltaram a ser consideradas o principal mecanismo à disposição da ONU na manutenção da paz e da segurança internacionais. Esse renovado otimismo no potencial estabilizador das operações de paz refletiu-se no documento intitulado “Uma Agenda para a Paz”, elaborado pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, em 1992 (ONU, 1992). Esse documento buscava ressaltar os potenciais avanços que tal mecanismo poderia ter na resolução dos conflitos, garantindo um cenário de estabilidade de forma duradoura, mesmo que fosse utilizado de forma impositiva e sem a necessidade de consentimento das partes (ONU, 1992). Os sucessivos fracassos de operações das Nações Unidas nos anos iniciais da década de 1990, no entanto, causaram uma ampla decepção a respeito da utilização dessa ferramenta. As guerras civis de Somália (1993) e Ruanda (1994), sobretudo, causaram um profundo impacto negativo sobre a capacidade de ação da ONU na resolução de conflitos, sendo-

---

<sup>6</sup> Diante da grave situação da guerra civil local, o então Secretário-Geral da ONU, o sueco Dag Hammarskjöld, decidiu viajar ao Congo para tentar oferecer sua mediação aos grupos rivais no país. No entanto, o avião em que o encarregado da missão havia embarcado sofreu um acidente, causando sua morte (BADMUS, 2015).

lhes direcionadas relevantes e duradouras críticas quanto à sua atuação, especialmente em relação ao genocídio ocorrido em Ruanda – em grande medida “ignorado” pela Organização (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000).

Ademais, gerou-se uma desconfiança em relação à capacidade de condução das operações de paz pelo CSNU, além das acusações de falta de clareza na seleção dos casos que mereciam uma intervenção por parte da Organização, cujas dificuldades operacionais e a complexidade dos conflitos resultaram em um retraimento do engajamento onusiano, particularmente na África (BADMUS, 2015). A própria participação desses Estados nas operações de paz levantava suspeitas sobre suas intenções não declaradas, o que poderia comprometer os objetivos das missões. Nesse cenário de crise institucional, outras organizações, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), passaram a incluir mais operações de paz entre suas funções, representando uma opção preferencial para certos países em virtude da alegada maior capacidade militar dessas instituições (DIEHL, 2000).

Como reconhecimento desses fracassos e da nova realidade internacional em matéria securitária, Boutros-Ghali elaborou outro documento, intitulado “Um Complemento para a Agenda para a Paz”, de 1995, em que foram apresentados os motivos que, a partir de sua percepção, haviam levado ao insucesso das operações, como a ausência de mandatos claros e a insuficiência de meios (ONU, 1995). Outro esforço no sentido de aperfeiçoamento desse mecanismo foi a criação do Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO), em 1992, que adquiriu destacada importância na coordenação dos esforços sobre a matéria (TARDY, 2015). Além disso, o Relatório Brahimi, de 2000,<sup>7</sup> surgiu como uma resposta do novo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, às críticas direcionadas à forma pela qual as operações estavam sendo conduzidas, objetivando uma reforma de seus princípios fundantes e dos seus meios operacionais (ONU, 2000).

A realidade africana, nesse contexto, foi fundamental para que a ONU empreendesse tais reformas. Ao longo da primeira década do

---

<sup>7</sup> O então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, estabeleceu o Painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz, com o objetivo de analisar as falhas existentes no sistema de operações de paz da ONU e, em seguida, apresentar recomendações para seu aperfeiçoamento. Como resultado, foi publicado, em 2000, o Relatório do Painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz – ou Relatório Brahimi (em homenagem a Lakhdar Brahimi, que foi o presidente do Painel). Entre as recomendações, o Relatório destacou que as operações deveriam ser mais bem equipadas e financiadas, além de dispor de um mandato claro, crível e alcançável (ONU, 2000).

pós-Guerra Fria o continente foi marcado por um contexto de eclosão de diversos conflitos de natureza intraestatal, resultantes tanto do fim das dinâmicas ligadas à disputa bipolar – que culminou no enceramento da sustentação externa de diversos regimes – quanto da fragilização e diminuição das capacidades de diversos Estados – resultado da adequação dos países africanos aos Programas de Ajuste Estrutural impostos pelas Instituições Financeiras Internacionais desde a década de 1980, no contexto da profunda crise econômica vivida pelo continente –, consolidando um cenário desafiador para a realização de operações de paz (CHAZAN *et al.*, 1999; BADMUS, 2015). Além disso, na década de 1990, dois africanos, Boutros Boutros-Ghali e Kofi Annan, ocuparam o cargo de Secretário-Geral da ONU, sendo eles personagens importantes na realização de reformas quanto à utilização das operações de paz e por chamarem a atenção para os conflitos “esquecidos” na África, criticando os duplos critérios mantidos pelas potências ocidentais em seus posicionamentos (ADEBAJO, 2010).

Em termos práticos, a África foi o destino de grande parte das operações de paz conduzidas pela ONU. Das 59 operações já realizadas pela organização, 25 destinaram-se ao continente africano (DPKO, 2021b). Atualmente, 12 operações de paz estão sendo conduzidas pela ONU, nos seguintes locais: Saara Ocidental (MINURSO), República Democrática do Congo (MONUSCO), Líbano (UNIFIL), Sudão do Sul (UNMISS), República Centro-Africana (MINUSCA), Golan (UNDOF), Abyei, na fronteira entre o Sudão e o Sudão do Sul (UNISFA), Índia e Paquistão (UNMOGIP), Mali (MINUSMA), Chipre (UNFICYP), Kosovo (UNMIK) e Israel/Palestina (UNTSO) (DPKO, 2021d). Do total dessas missões, 6 estão localizadas na África, refletindo sua importância para os esforços da ONU em termos de manutenção da paz e da segurança internacionais. Cabe ressaltar, ademais, que o CSNU também conduzia uma operação híbrida, em conjunto com a União Africana (UA), na região de Darfur, no Sudão (UNAMID), que foi encerrada em 2020.

Nesse contexto, o conjunto dos países africanos, reunidos na União Africana, vem empreendendo iniciativas para conduzir um número crescente de operações de paz no âmbito da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), órgão da UA (ESCOSTEGUY, 2011). Para esses países, a presença de tropas africanas, comandadas por uma organização regional, confere maior legitimidade às potenciais intervenções em conflitos civis no continente, além de afastar possíveis interesses de potências

extrarregionais nos assuntos locais (BADMUS, 2015). Há, ademais, um esforço de cooperação entre a UA e o CSNU para que as missões realizadas no continente possam ter maior eficácia e legitimidade, levando a uma “descentralização” do órgão onusiano e evidenciando a tentativa de fazer prevalecer as perspectivas africanas aos seus próprios desafios (ESCOSTEGUY, 2011). Não obstante, muitos analistas consideram essa cooperação assimétrica, em razão da carência de recursos das organizações regionais africanas e de sua escassa participação nas instâncias decisórias do CSNU, que retém a capacidade de estabelecer mandatos e controlar os aspectos operacionais e de comando das operações (MURITHI, 2008).

## 2 O PAPEL DAS OPERAÇÕES DE PAZ NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Em termos históricos, a primeira contribuição brasileira nas operações de paz da ONU ocorreu com o envio de tropas à UNEF I,<sup>8</sup> estabelecida em 1956, com o objetivo de solucionar a Crise de Suez, ocasião em que o Brasil enviou o chamado “Batalhão de Suez” (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019; DIEHL, 2015). A possibilidade de participação brasileira desencadeou debates internos, culminando na adoção de uma Lei (Lei 2.953/1956, ainda em vigor), que exige a autorização do Congresso Nacional para que tropas sejam enviadas ao exterior. Posteriormente, por ocasião da ONUC, o Brasil empreendeu contribuições de cunho humanitário, fornecendo ajuda material em termos de auxílio alimentar e no suprimento de medicamentos. Entre os argumentos apresentados para justificar a atuação, destacou-se a necessidade de contribuir para o esforço internacional de preservação da paz e da segurança internacionais, o que aumentaria o prestígio do país (DINIZ, 2005).

Entre 1968 e 1988, porém, o Brasil optou pelo distanciamento em relação aos órgãos da ONU, em virtude do regime instaurado no país a partir do golpe militar de 1964 e na tentativa de evitar questionamentos externos sobre a política doméstica (FONTOURA, 2005). No contexto internacional, os obstáculos à atuação onusiana e o “congelamento do poder mundial” denunciados pelo diplomata Araújo Castro, entre outros

---

<sup>8</sup> Antes da participação na UNEF I, o Brasil também teve participação na primeira missão realizada pela ONU, em 1947, o Comitê Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB) – a qual, todavia, não tinha caráter de missão de paz (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019).

elementos, também contribuíram para a ausência brasileira dos órgãos multilaterais globais, como o CSNU e a Comissão de Direitos Humanos. Como resultado desse afastamento, o Brasil não se engajou em novas operações de paz durante esses 20 anos (FONTOURA, 2005).

No final da década de 1980, porém, fatores de ordem interna e externa propiciaram o retorno do Brasil a uma participação mais ativa nos órgãos internacionais e nas operações de paz da ONU. Em âmbito doméstico, o processo de redemocratização nacional, iniciado em 1985 e consolidado em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, chamada de “Constituição Cidadã”, estimulou a busca pela retomada de seu engajamento externo (CÔRTEZ, 2010; CERVO; BUENO, 2015). Em âmbito internacional, o fim da Guerra Fria e o aparente clima de consenso e otimismo vigente na ONU propiciaram as condições para que o Brasil pudesse buscar uma reinserção na arena internacional, esforço consolidado com a eleição do país para um assento não permanente do CSNU no biênio 1989-1990, marcando o fim do distanciamento em relação ao órgão onusiano (DINIZ, 2005).

No século XXI, o crescimento econômico do país e a emergência de uma ordem global cada vez mais plural, em que se destacaram a maior presença e atuação de potências emergentes, também propiciaram condições favoráveis a uma articulação mais ativa entre países periféricos, ansiosos por um incremento em participação nas instâncias decisórias multilaterais (MILANI, 2018). O governo Lula da Silva (2003-2010), nesse contexto, buscou exercer um maior protagonismo nas esferas regionais e globais, valendo-se, para tanto, da cooperação Sul-Sul como forma de alavancar seus interesses, ao mesmo tempo em que se sustentava a visão de um país comprometido com a solidariedade com seus parceiros (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010; AMORIM, 2010).

Nesse renovado engajamento externo, o retorno à participação nas operações de paz foi acompanhado de uma abordagem que passou a privilegiar seu caráter multidimensional, ao buscar agregar tarefas relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico e medidas de ajuda humanitária no escopo das operações, para além da dimensão estritamente militar (NASSER, 2012). Para o Brasil, portanto, a abordagem militar em isolado não seria capaz de construir uma paz sustentável. Para tanto, seria necessária uma abordagem holística, voltada também a reforçar as estruturas políticas e econômicas dos países que passaram por conflitos, para que o ciclo de violência pudesse ser interrompido e,

em seu lugar, um cenário de prosperidade e inclusão fosse viabilizado (AMORIM, 2006, BRASIL, 2004). Já nas missões de Angola (UNAVEM I, II e III) e de Moçambique (ONUMOZ), ambas do início da década de 1990, o Brasil havia atribuído aos seus militares a função de prestar assistência humanitária e atividades sociais (NASSER, 2012). Essa abordagem atingiu sua forma mais acabada na MINUSTAH, no Haiti, em que o Brasil se comprometeu a prestar auxílio na reconstrução do país e contribuir para o seu desenvolvimento (ARAÚJO, 2014). Essa característica se refletiria em documentos nacionais posteriores, como a Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2020), em que o eixo estratégico estaria associado à dimensão desenvolvimentista.

Nas últimas duas décadas, porém, após o Brasil atingir o ápice de suas contribuições com a participação na MINUSTAH, o engajamento do país nas operações de paz da ONU decresceu de forma expressiva. Quando da UNAVEM III, o Estado brasileiro estava situado entre os 5 maiores contribuintes de tais missões (NASSER, 2012). Em 2021, contudo, o Brasil ocupa a 70ª posição, com apenas 68 profissionais enviados ao total dos esforços da ONU (DPKO, 2021a). Para tanto, colaborou o fato de que grande parte do contingente brasileiro estava alocado na MINUSTAH, cujo mandato encerrou-se em 2017, levando a uma redução significativa na participação relativa do Brasil no conjunto de operações da ONU. Cabe ressaltar que a participação com o envio de tropas nacionais é, em linhas gerais, relativamente reduzida, tendo em vista que o Brasil cedeu contingentes militares apenas para a UNEF I<sup>9</sup> (Egito), ONUC<sup>10</sup> (Congo), UNAVEM III<sup>11</sup> (Angola), ONUMOZ<sup>12</sup> (Moçambique), UNTAET/UNMISSET<sup>13</sup> (Timor-Leste), MINUSTAH<sup>14</sup> (Haiti) e UNIFIL<sup>15</sup> (Líbano) (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019). No gráfico 1, abaixo, sintetizamos a participação anual de militares brasileiros nas missões realizadas a partir de 1990.

---

<sup>9</sup> O Brasil contribuiu com cerca de 600 militares (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2021).

<sup>10</sup> Foram enviados cerca de 180 miliares brasileiros (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2021).

<sup>11</sup> Ao longo dos seis anos de duração da participação brasileira na missão o país contribuiu, em média, com 3.694 militares (DPKO, 2021a).

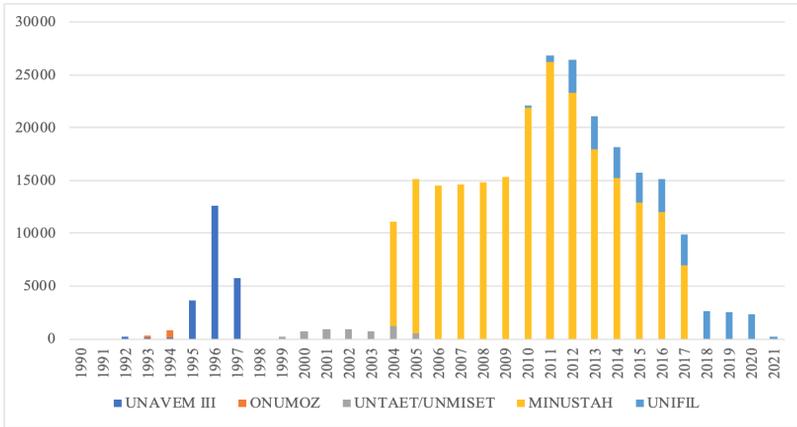
<sup>12</sup> O Brasil participou por dois anos da missão, com uma contribuição média de 384 militares (DPKO, 2021a).

<sup>13</sup> Ao longo dos sete anos de duração da participação brasileira nas missões, o país enviou, em média, 730 soldados (DPKO, 2021a).

<sup>14</sup> A participação brasileira na missão se estendeu por 14 anos, com uma média anual de 15.730 militares (DPKO, 2021a).

<sup>15</sup> O Brasil teve uma participação de doze anos na missão, contribuindo, em média, com 2.195 militares (DPKO, 2021a).

Gráfico 1 – Participação de militares brasileiros em missões das Nações Unidas (1990-2021)



Fonte: elaborado pelos autores com dados de DPKO (2021a)

Diante desse histórico da participação brasileira nas operações de paz da ONU, indaga-se quais são as motivações desse engajamento e quais as razões segundo as quais houve um decréscimo em termos de contribuição. Para tanto, inicialmente, o exame do processo decisório acerca dessa participação faz-se necessário para que se possam compreender os principais atores responsáveis pela articulação da posição nacional. Conforme Uziel (2010), o trâmite processual em âmbito nacional envolve, fundamentalmente, o Presidente da República, o Congresso Nacional e os Ministros das Relações Exteriores e da Defesa. Após uma consulta informal feita pela ONU sobre a disposição brasileira em participar de determinada missão, a questão é discutida pelos atores nacionais a fim de avaliar os custos e benefícios políticos, assim como a disponibilidade de tropas a serem enviadas (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019). Posteriormente, o Congresso Nacional deve manifestar-se por meio de um Decreto Legislativo sobre o envio de tropas a outro país, conforme a Lei 2.593/1956 (BRASIL, 2013).

Entre as motivações apresentadas pelos atores domésticos no âmbito desse processo, costuma-se destacar que a participação nas operações de paz está subordinada aos objetivos de política externa do Brasil, em especial à projeção de sua atuação em questões atinentes à paz e à segurança internacionais, bem como à prestação de solidariedade

aos países necessitados (ARAÚJO, 2014). Na END, entende-se que o fortalecimento do sistema de segurança coletiva beneficia tanto a paz mundial quanto a defesa nacional (BRASIL, 2020). Para Nasser (2012), a solidariedade geralmente presente nos discursos oficiais atende aos objetivos nacionais de longo prazo, na medida em que o Brasil busca ser reconhecido como um país que se mostra solidário, principalmente com o Sul Global.

Essa posição é semelhante à de Milani (2018), para quem a tentativa de projeção externa do Brasil obedece tanto a imperativos pragmáticos, ao fortalecer os interesses nacionais, quanto simbólicos, ao se apresentar como um país comprometido com a solidariedade sulista. Nesse aspecto, motivos de ordem cultural e histórica também são evocados para justificar a atuação brasileira em áreas consideradas prioritárias à sua política externa, fornecendo um suporte à sua atuação solidária. A utilização do discurso em torno da solidariedade auxilia a conferir legitimidade à atuação brasileira, evitando possíveis questionamentos de interferência em assuntos internos de outros países.

Além disso, o Brasil historicamente seguiu uma política tradicional de fortalecimento das instâncias multilaterais (CERVO, 2008). O Estado brasileiro se vê historicamente como uma potência média ou emergente, com aspirações de se tornar um ator cada vez mais relevante e reconhecido na arena internacional (CERVO; BUENO, 2015; LIMA, 2005b). Entretanto, as autoridades nacionais também estão cientes das limitações de ordem material, entre as quais destacam-se a carência de recursos econômicos e as fragilidades em termos de projeção de poder militar em âmbito global, aliadas ao fato de que o país não dispõe de armamentos nucleares. Para compensar essas fragilidades, o Brasil busca fortalecer suas habilidades diplomáticas e colocar-se como um ator que se destaca pela capacidade de diálogo, promovendo a paz e a solução pacífica dos conflitos (AMORIM, 2007). Nesse sentido, os fóruns multilaterais exercem importante papel para que os objetivos do Brasil sejam alcançados, na medida em que são nesses espaços que o país possui maior capacidade de influenciar as decisões globais (LIMA, 2005a; AMORIM, 2007; SILVA, 2015).

A ONU, nesse contexto, é considerada uma organização de vocação universal, cuja legitimidade decorre de sua ampla representatividade, assentada na igualdade soberana entre seus membros (AMORIM, 2007). Conforme Celso Amorim (2007), ex-Ministro das Relações Exteriores do governo Lula da Silva, o enfraquecimento dessa organização, assim

como o de seus órgãos, representaria uma potencial redução da atuação brasileira, uma vez que novos canais de diálogo seriam abertos entre as grandes potências, no âmbito dos quais a força econômica e militar desses países poderia excluir a participação do Brasil. Assim, a democratização das relações internacionais é entendida como uma forma de auxiliar os objetivos nacionais de projeção internacional, ao preservar um fórum de debate no qual suas demandas possam ser atendidas.

Nesse aspecto, o CSNU é o fórum no qual o Estado brasileiro pode exercer alguma influência, razão pela qual são realizados esforços para reformar este órgão e, assim, garantir maior poder decisório ao Brasil (SARDENBERG, 2015). O tradicional pleito brasileiro em relação a um assento permanente no CSNU é uma das razões apontadas para justificar a maior disposição nacional em participar das operações de paz, buscando mostrar-se como um país comprometido com funções próprias deste órgão e com os esforços multilaterais na dimensão securitária (ROSI, 2012). A decisão de assumir o controle militar da MINUSTAH, nesse aspecto, está relacionada a esse pleito, tendo em vista o prestígio que o país alcançaria nas matérias securitárias globais e o reforço de suas credenciais como um ator preparado para atuar nesse domínio (ARAÚJO, 2014; SILVA, 2021).

A evidência desse comprometimento nacional é refletida na Política Nacional de Defesa (PND), em versão enviada ao Congresso Nacional em 2020 (BRASIL, 2020), no âmbito da qual um dos objetivos externos é contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, além de fortalecer sua projeção internacional e buscar uma maior participação nas instâncias decisórias multilaterais. Nesse sentido, há uma preocupação em aperfeiçoar as forças armadas nacionais para que o país esteja preparado para cumprir suas responsabilidades internacionais em matéria de paz e segurança, especificamente em assuntos humanitários e nas operações de paz. Conforme o documento,

[O Brasil] deve estar preparado para atender às possíveis demandas de participação em Operações de Paz, sob a égide da Organização das Nações Unidas – ONU ou de organismos multilaterais. Essas participações, observadas as circunstâncias do momento, deverão seguir os princípios e as prioridades da política externa e de defesa do Brasil. Dessa forma, o País deve ser capaz de projetar poder, objetivando ampliar a sua influência no concerto mundial; reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e a cooperação entre os povos; e desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e em missões de paz, de acordo com os interesses nacionais (BRASIL, 2020, p.32).

A criação do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil atendeu a essa preocupação, cujo objetivo é preparar militares, inclusive estrangeiros, para participar dessas operações, buscando tornar-se um centro de excelência e reconhecimento internacional (TEIXEIRA, 2017).

### **3 A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ NA ÁFRICA**

A atuação brasileira em atividades econômicas, políticas, sociais ou militares no continente africano costuma ser justificada em função dos laços históricos e culturais que ligam o país à África. A narrativa culturalista, no âmbito da política africanista do Brasil, subjaz aos esforços de aproximação com o continente africano (LEITE; POMEROY; SUYAMA, 2015). No que diz respeito às operações de paz, esse discurso não difere, tendo em vista que o Brasil busca legitimar sua participação nos mecanismos multilaterais da ONU ao indicar a proximidade cultural entre os respectivos povos, o que contribuiria para evitar acusações de promoção do autointeresse (ESCOSTEGUY, 2011).

Com efeito, esse discurso remonta ao governo João Goulart (1961-1964) e sua Política Externa Independente (PEI), por meio da qual o Brasil buscava ampliar seus parceiros no intuito de aumentar sua autonomia nos assuntos internacionais. Nesse objetivo, a África despontava como um continente que poderia oferecer ganhos políticos e econômicos ao Brasil, no

contexto de descolonização que se acentuava naquele período. No governo de Ernesto Geisel (1974-1979), o Brasil passou a apoiar de forma mais assertiva os movimentos de independência na África. A política externa de Geisel, conhecida como “Pragmatismo Ecumênico e Responsável”, reproduziu em certa medida os objetivos da PEI, ao formular uma estratégia de fortalecimento das parcerias com países africanos (CERVO; BUENO, 2015).

Na década de 1980, a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) representou uma nova dimensão dos laços entre o Brasil e a África. Como resultado de iniciativa brasileira, realizada com consulta aos seus parceiros africanos, a ZOPACAS foi estabelecida por meio de uma resolução da ONU, com o objetivo de tornar (ou manter) o Atlântico Sul como uma região livre de armas nucleares ou testes atômicos, preservando a paz e o desenvolvimento regional (MIYAMOTO, 1987). As partes integrantes desse acordo, assim, conquistaram mais um fórum de debate sobre temas de interesse comum, fortalecendo os vínculos entre si e promovendo o desenvolvimento por meio de projetos conjuntos (CERVO; BUENO, 2015). Posteriormente, a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996, visou a criar um mecanismo de diálogo entre os países que utilizavam o português como língua oficial, sendo um fórum que também contribuiu para reforçar os laços do Brasil com países africanos (MIYAMOTO, 2009). Nesse contexto, conforme destacam Lara Leite, Melissa Pomeroy e Bianca Suyama (2015), a África tornou-se a maior destinatária de recursos oriundos dos projetos de cooperação do Brasil.

Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no âmbito da sua política externa “Alta e Ativa”, o Brasil aprofundou consideravelmente seus laços com países africanos, no intuito de fortalecer parcerias e conquistar, assim, aquilo que Vigevani e Cepaluni (2007) chamaram de “autonomia pela diversificação”. Para tanto, as autoridades nacionais reforçaram o discurso culturalista, ao enfatizar os vínculos históricos entre as partes e a dívida histórica que o Brasil possuía em relação à África (LEITE; POMEROY; SUYAMA, 2015). Como resultado, dezoito embaixadas foram abertas (ou reabertas) no continente, no intuito de fortalecer também os laços políticos e econômicos (OLIVEIRA, 2015). Ainda, como destaca Oliveira (2015), muitas comitivas de empresários acompanharam as delegações oficiais brasileiras em visitas ao continente, ao perceberem as oportunidades comerciais que a África poderia oferecer. Como resultado,

várias empresas nacionais passaram a operar também na região, como a Companhia Vale do Rio Doce, a Petrobrás e a Odebrecht, em países como Angola e Moçambique (IPEA, 2011).

Em documentos oficiais brasileiros recentes, como a PND e a END, a África – especificamente sua costa ocidental – é apresentada como uma região prioritária aos objetivos externos do Brasil, sendo compreendida como parte do entorno estratégico nacional (BRASIL, 2020). Nesse contexto, as operações de paz são destacadas como uma das formas de participação nos esforços multilaterais, buscando garantir a paz e a segurança internacionais (BRASIL, 2020).

No pós-Guerra Fria, a primeira participação brasileira em operações de paz conduzidas no continente africano ocorreu em Moçambique, sendo a primeira vez em que o Brasil enviaria tropas a tais missões desde a UNEF I (ONU, 2001a). O objetivo da missão seria verificar o cumprimento do Acordo de Paz que pôs fim à guerra civil, que tivera início em 1974, no contexto de independência do país africano (ONU, 2001c). Após aprovação pelo Congresso Nacional, foram enviados observadores militares e eleitorais, médicos e tropas, além de um brasileiro – o general Lélío Gonçalves Rodrigues da Silva – ter assumido o comando militar da operação, no período 1993/1994 (ONU, 2001b). A relativa demora entre a solicitação da participação do Brasil pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), em 1992, e a aprovação pelo Congresso nacional, em 1994, impediu uma participação mais destacada do contingente brasileiro, que passou a atuar em regiões secundárias (UZIEL, 2010).

Em Angola, no final da década de 1980, a participação do Brasil nas diversas missões de paz no país africano (UNAVEM I, II e III) se caracterizou por um gradativo engajamento e pelo envio de observadores militares e eleitorais e de tropas, no intuito de verificar a implementação do Acordo de Paz entre os grupos responsáveis pela guerra civil local, iniciada em 1975. Na UNAVEM III, de 1995 a 1997, o Brasil teve um papel expressivo, sendo o país que mais contribuiu com tropas para a missão, tornando-se, à época, o quarto maior contribuinte de tropas no conjunto das operações de paz da ONU (NASSER, 2012).

Entre os motivos apresentados para justificar a participação tanto em Moçambique quanto em Angola, destacaram-se a necessidade de atender à solicitação do Secretário-Geral da ONU, adotar uma posição mais ativa nas questões securitárias da África e fortalecer os laços com os países africanos de língua portuguesa (UZIEL, 2010). Ressaltaram, ainda,

os vínculos culturais e históricos com ambos os países, evidenciados pelo uso de uma língua comum, o que atribuiria maior legitimidade à atuação brasileira. A análise dos dois casos em conjunto, portanto, evidencia a conformidade com as estratégias presentes na política externa brasileira, como a projeção de poder internacional, a prestação de solidariedade, a elevação do perfil externo do Brasil e o fornecimento de experiência às tropas nacionais (UZIEL, 2010).

Após esses dois casos, no entanto, o Brasil não mais enviou tropas para uma missão de paz no continente africano, restringindo-se à cessão de observadores militares e eleitorais nas atuais operações na África (DPKO, 2021c). Atualmente, no continente africano, o Brasil participa da MONUSCO (República Democrática do Congo), da UNISFA (Sudão), da UNMISS (Sudão do Sul), da MINURSO (Saara Ocidental) e da MINUSCA (República Centro-Africana) (DPKO, 2021c). Por um lado, esse fato indica a relevância do continente africano para a estratégia de inserção internacional do Estado brasileiro, principalmente por meio do engajamento nessas missões. No entanto, embora o Brasil esteja efetivamente presente nesses países, o contingente nacional é bastante exíguo, contando com apenas 68 profissionais no total (DPKO, 2021c).

A esse respeito, a despeito da retórica que aponta a África como uma das áreas prioritárias da política externa – e de defesa – brasileira, a timidez no envio de tropas aos países da região parece não acompanhar os esforços de aproximação verificados em outras dimensões do relacionamento, a exemplo da cooperação técnica. O discurso oficial brasileiro, segundo o qual a participação nas operações de paz traria benefícios em termos de projeção internacional do país, já não encontra uma correlata equivalência prática, com a efetiva e considerável cessão de profissionais e tropas aos países africanos. O comprometimento com a dimensão securitária internacional, portanto, vem se tornando menos assertivo, tendo em vista que o Brasil não se mostra disposto a arcar com os custos envolvidos em uma potencial “graduação” de seu *status* internacional (MILANI; PINHEIRO; LIMA, 2017).

Além disso, embora o Brasil considere necessário canalizar esforços para as dimensões socioeconômicas e humanitárias no âmbito das operações de paz, essa atuação, na África, não é seguida de forma estrita. O objetivo presente na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2020) de vincular a atuação na dimensão securitária com a desenvolvimentista, portanto, não se concretiza em relação a esses países africanos, em que

as estratégias de cooperação técnica e de participação em operações de paz seguem lógicas próprias. Apenas as missões de Moçambique e de Angola, realizadas na década de 1990, manifestaram certa coincidência entre a prestação de apoio militar e de cooperação técnica para promover o desenvolvimento desses países. A participação do Brasil nas operações no Sudão, no Sudão do Sul, no Saara Ocidental, na República Centro-Africana e na República Democrática do Congo não é acompanhada de investimentos ou projetos de cooperação. Nesse aspecto, destaca-se o que o diplomata Filipe Nasser (2012) apontou como “solidariedade seletiva” do Estado brasileiro, tendo em vista a ausência de uma política mais coerente em relação à participação em tais operações. Essa posição assemelha-se à de Eduardo Uziel (2010, p. 107), segundo o qual: “[...] a ausência de uma política geral para missões de paz faz que cada contribuição tenha que ser justificada com argumentos *ad hoc*, que levam a esforços políticos adicionais”.

Para fins de comparação com a atuação na dimensão da cooperação técnica, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a respeito do continente africano, tende a privilegiar os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), quais sejam, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Além disso, o Brasil presta cooperação com os países do chamado *Cotton-4*: Benin, Burkina Faso, Chade e Mali (ABC, 2017). Todavia, nenhum país no qual o Brasil atualmente participa em operações de paz coincide com os Estados recipiendários de cooperação técnica acima citados e considerados prioritários pela ABC, à breve exceção do Sudão, no qual existem projetos de cooperação no setor de cana-de-açúcar (ABC, 2017). Se, conforme Filipe Nasser (2012) aponta, há uma coincidência entre o envio de tropas e a prestação de cooperação técnica em determinados países, como o Haiti, essa coincidência não se verifica nas atuais missões que o Brasil participa na África, demonstrando, portanto, a falta de sintonia entre as distintas estratégias de atuação externa do país.

Essa reduzida participação nos países africanos reflete uma diminuição dos contatos entre o Brasil e a África na última década. As dificuldades econômicas internas que passaram a se acumular a partir de 2014, em conjunto com uma crise política que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff, são alguns dos fatores que explicam esse recuo da política africana do Estado brasileiro (OLIVEIRA; MALLMANN, 2020). Além disso, Adriana Abdenur (2018) também destaca o baixo nível de

institucionalidade da cooperação Sul-Sul no Brasil e a falta de estratégia a longo prazo dos órgãos decisores nacionais, tornando os projetos na África mais vulneráveis diante de conjunturas desfavoráveis.

Isso evidencia que as razões nacionais para o engajamento em operações de paz podem variar de forma significativa conforme cada situação se apresente ao país, demonstrando uma atuação externa que não se mostra de forma coerente. Mesmo objetivos tradicionalmente apresentados, como a maior projeção internacional, não são esmiuçados para que se indique quais seriam as etapas necessárias e os critérios utilizados para que se pudessem considerar atingidas tais finalidades. Os princípios fundamentais que regem as relações internacionais do Brasil, presentes no art. 4º da Constituição Federal, também não oferecem uma solução única para o engajamento externo do país. Ao mesmo tempo em que o art. 4º, II, destaca a “prevalência dos direitos humanos”, o inciso VI do mesmo artigo ressalta a “não-interferência” nos assuntos internos de outros países (BRASIL, 1988). O sopesamento entre qual princípio deverá ser aplicado varia, portanto, para cada caso, reforçando a ausência de uma política de engajamento plenamente coerente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação das operações de paz da ONU, em meados do século XX, visou a fornecer um mecanismo de segurança coletiva que pudesse auxiliar na manutenção da paz e da segurança internacionais, cabendo ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) uma função central. Após avanços e retrocessos, a utilização dessa ferramenta continua sendo o principal meio à disposição da ONU para cumprir sua função de garantir a estabilidade global. Nesse cenário, o Brasil considera tais operações como um importante instrumento para elevar seu perfil internacional. Com efeito, um dos principais objetivos da política externa brasileira consiste em apresentar-se como um ator cada vez mais relevante no cenário global, valendo-se de um alegado engajamento nos mecanismos de segurança coletiva para tal fim. A participação nas operações de paz da ONU é frequentemente apontada como um importante meio de reforçar as credenciais brasileiras, sobretudo em seu pleito de integrar de forma permanente um eventual CSNU reformado. Entre as áreas apresentadas como prioritárias para a estratégia de inserção internacional do país, a

África se destaca como um palco em que a presença estabilizadora do Brasil poderia contribuir para atingir seus objetivos de política externa.

No entanto, a despeito da retórica oficial, o Brasil não converteu esse discurso, de forma perene, em medidas concretas que pudessem indicar o comprometimento efetivo do país com a manutenção da paz e da segurança internacionais no âmbito da ONU. Embora o Estado brasileiro tenha indicado que uma maior participação nas operações de paz na África poderia alavancar sua projeção internacional na dimensão securitária, o efetivo engajamento nos mecanismos de segurança coletiva voltados ao continente africano esteve bastante aquém da relevante posição estratégica conferida à região nos documentos oficiais do Brasil. O que se percebe, na verdade, é a ausência de uma política externa coerente em relação à participação nas operações de paz na África, evidenciando uma oscilação que torna suas iniciativas mais vulneráveis às mudanças de conjuntura.

Dados disponibilizados pelas Nações Unidas sobre a contribuição do país nas operações de paz da organização mostram a queda relativa e absoluta da participação brasileira, principalmente após o encerramento da MINUSTAH, em 2017. No entanto, mesmo no período anterior ao término dessa operação, a quantidade de tropas brasileiras enviadas ao exterior se mostrava bastante exígua. Enquanto, na década de 1990, o Brasil manifestou um considerável engajamento em Angola e Moçambique, nas décadas seguintes essa participação arrefeceu de forma acentuada. Além disso, o discurso culturalista frequentemente evocado para justificar a proximidade dos laços entre o Brasil e a África não encontra correspondência prática, tendo em vista a aparente indisposição do governo brasileiro em contribuir no esforço de estabilização de regiões afetadas por conflitos. Embora documentos oficiais voltados às diretrizes de atuação externa brasileira ressaltem a necessidade de adotar medidas que conjuguem o esforço estratégico à dimensão desenvolvimentista, no caso africano, essa articulação parece não ocorrer. Além da pouca disponibilização de tropas para contribuir nas operações de paz, o Brasil não apresenta iniciativas que possam ajudar a superar as dificuldades socioeconômicas dos países afetados por conflitos.

Como consequência, o Brasil não apresenta uma atuação consistente na dimensão da paz e da segurança internacionais que possam sustentar seu pleito por uma vaga permanente no CSNU, tendo em vista a hesitação em assumir os custos inerentes à sua “graduação” internacional, em seu intento de se tornar um ator global mais relevante e respeitado.

Mesmo que a importância da África tenha sido reiteradamente reforçada pelos governos brasileiros, especialmente em termos da defesa nacional, a dimensão militar e securitária não acompanhou outras iniciativas no âmbito econômico e comercial. Percebe-se, portanto, que não houve uma correspondência entre o discurso de valorização da África como um ator estratégico e a adoção de iniciativas no âmbito securitário, o que dificulta o esforço brasileiro de tentar se apresentar internacionalmente como um ator responsável e engajado com a manutenção da paz e da segurança internacionais.

# PEACE OPERATIONS ON THE AFRICAN CONTINENT WITHIN THE SCOPE OF BRAZILIAN FOREIGN POLICY

## ABSTRACT

---

This paper discusses Brazil's use of its participation in United Nations peacekeeping missions on the African continent as part of its international insertion strategy, especially as a potential member of a reformed UN Security Council. The article adopts a qualitative approach, supported by a review of bibliographical sources and the hermeneutic method. In general terms, what can be seen is that, although participation in such operations serve as tools to raise Brazil's international profile, in order to present it as a country that is committed to ensuring international peace and security, the absence of a coherent strategy for Brazilian engagement in such actions makes it difficult to achieve national goals.

**Keywords:** Peace operations; Brazilian Foreign Policy; Africa.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal. Brazil-Africa Relations: From Boom to Bust? IN: NAGAR, Dawn; MUTASA, Charles (Ed). **Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy**. New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 189-208.

ADEBAJO, Adekeye; LANDSBERG, Chris. Back to the future: UN peacekeeping in Africa. **International Peacekeeping**, v. 7, n. 4, p. 161-188, 2000.

ADEBAJO, Adekeye. **The curse of Berlin: Africa after the Cold War**. New York: Oxford University, 2013.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. **Relatório de Atividades 2017**. 2017. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/975> Acesso em: 20 fev. 2021.

AMORIM, Celso. **A Diplomacia Multilateral do Brasil: um tributo a Rui Barbosa**. Brasília: FUNAG, 2007.

AMORIM, Celso. Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, na sessão de abertura da Reunião Internacional de Alto Nível sobre o Haiti, em Brasília, 23 de maio de 2006. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. ano 33, n. 98, 1o sem. 2006.

ANDRADE, Israel O.; HAMANN, Eduarda P.; SOARES, Matheus A. Brazil's participation in United Nations peacekeeping operations: evolution, challenges, and opportunities. **IPEA Discussion Paper**, 254. IPEA: Brasília, 2021.

ANDRADE, Israel; HAMAN, Eduarda; SOARES, Matheus. A Participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: Evolução, Desafios e Oportunidades. **Texto para Discussão IPEA**, Brasília, n.2442, 2019.

ARAÚJO, Wembley Lucena de. **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: a posição brasileira sobre as operações de paz no Haiti e no Timor Leste.** 2014. 155 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais e Biológicas Aplicadas, João Pessoa, 2014.

BADMUS, Isiaka A. **The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations.** New York: Palgrave Macmillan, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: [http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 04 out. 2021.

BRASIL. **Manual de operações de paz.** Brasília: Ministério da Defesa, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2NU6wGC>>. Acesso em: 04 out. 2021

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Visita do Primeiro-Ministro do Canadá, Paul Martin, ao Brasil – Declaração Conjunta. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, ano 31, n. 95, p. 455, 2o sem. 2004.

BRASIL. **Política Nacional de defesa - Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_1.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf) Aceso em 04 out. 2021.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora Unb, 2015.

CERVO, Amado. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CHAZAN, N. et al. **Politics and Society in Contemporary Africa.** Boulder: Lynne Rienner, 1999.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the international system: The politics of state survival.** Cambridge: Cambridge University, 1996.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. **A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da Brasília: FUNAG, 2010.**

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. **Contributions to UN Peacekeeping Operations By Country and Post.** 2021a. Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02-country\\_ranking\\_34\\_jan2021.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02-country_ranking_34_jan2021.pdf) Acesso em: 20 fev. 2021.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. **Past Peace Operations.** 2021b. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/past-peacekeeping-operations> Acesso em: 20 fev. 2021.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. **Summary of Contribution to UN Peacekeeping by Country, Mission and Post: Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops, 31/01/2021.** 2021c. Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/03\\_country\\_an\\_mission\\_34\\_jan2021.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/03_country_an_mission_34_jan2021.pdf) Acesso em: 20 fev. 2021.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. **Where we operate.** 2021d. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate> Acesso em: 18 mai. 2021.

DIEHL, Paul. First United Nations Emergency Force (UNEF I) In: KOOPS, Joachim et al. (eds) **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations.** Oxford: Oxford University, 2015.

DIEHL, Pau. Forks in the Road: Theoretical and Policy Concerns for 21st Century Peacekeeping. **Global Society**, v. 14, n. 3, p. 337-360, 2000.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e as operações de paz. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 2. São Paulo: Saraiva, p. 303-338, 2005.

ESCOSTEGUY, Pedro. **A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África.** Brasília: FUNAG, 2011.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. **O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2005.

HISRT, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, dez/2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana: Parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília: IPEA, 2011.

LEITE, Iara Costa; POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca. Brazilian South-South Development Cooperation: The case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of International Development*, v. 27, p. 1446-1461, 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005a.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração internacional e política externa, *Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE-LATN)*, Rio de Janeiro, n.82, jan.-mar. de 2005b.

MILANI, Carlos R.S.; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017

MILANI, Carlos. **Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Curitiba: Appris, 2018.  
MIYAMOTO, Shiguenoli. Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, v. 3, n. 3, p. 20-23, 1987.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.52, n.2, 2009

MURITHI, Tim. The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia. **African Security Review**, v. 17, n. 1, p. 69-82, 2008.

NASSER, Filipe. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na Estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Orgs.) **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: Ipea, 2012.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de; MALLMANN, Vinicius Henrique. A política externa brasileira para a África de Lula a Temer. **Carta Internacional**, v. 15, n. 3, p. 129-150, 2020.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? **Conjuntura Austral**, v. 6, n. 29, p. 33-47, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **An Agenda for Peace**. 1992. Disponível em: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/A\\_47\\_277.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf) Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Brahimi Report**. 2000. Disponível em: [https://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi\\_report.shtml](https://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml) Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/> Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Supplement to an Agenda for Peace**. 1995. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/168325> Acesso em: 20 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)**. 2001a. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onumoz.htm> Acesso em: 19 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ) - Facts and Figures**. 2001b. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onumozF.html> Acesso em: 19 mai. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ) - Mandate**. 2001c. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onumozM.htm> Acesso em: 19 mai. 2021.

ROSI, Bruno Gonçalves. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas no governo Dilma. **Conjuntura Austral**, v. 3, n. 11, p. 58-69, 2012.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, Nações Unidas e Segurança Internacional. In: FONTOURA, Paulo Roberto Campos et al. (Orgs.). **O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos**. Brasília: FUNAG, p. 261-290, 2015.

SHIMURA, Hisako. The role of the UN Secretariat in organizing peacekeeping. In: THAKUR, Ramesh; SCHNABEL, Albrecht (eds). **United Nations peacekeeping operations: Ad hoc missions, permanent engagement**. New York: United Nations University Press, p. 46-56, 2001.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015.

SILVA, Josias Marcos de Resende. MINUSTAH: A aplicação do Smart Power Brasileiro nas Operações de Paz das Nações Unidas. **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 57, p. 38-50, 2021.

TARDY, Thierry. United Nations Protection Force (UNPROFOR—Croatia). In: KOOPS, Joachim et al. (eds) **The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations**. Oxford: Oxford University, 2015.

TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul (eds) **Africa in International Politics: External Involvement on the Continent**. London: Routledge, 2004.

TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil: história e perspectivas pós-MINUSTAH. In: HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires (Orgs.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017):** percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé; CCOPAB, 2017.

United Nations (UN). **United Nations Operation in the Congo (ONUC)**, 2001. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/onucF.html>. Acesso em: 4 Out. 2021.

UZIEL, Eduardo. **Conselho de segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

Recebido em: 12/10/2021

Aceito em: 12/04/2022