
Revista da Escola de Guerra Naval



Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, maio/agosto. 2021.



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 (Refº-FN) Alvaro Augusto Dias Monteiro

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Contra-Almirante Sílvio Luís dos Santos

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

ISSN 1809-3191

e-ISSN 2359-3075

maio/agosto de 2021, vol. 27, n. 2

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. 27	n. 2	p. 271-538	maio/agosto 2021
----------------------------------	----------------	-------	------	------------	------------------

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

Editoras de Layout

Allana Marcelle da Silva Monteiro
Aline Avani Matias da Silva

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
Aline Avani Matias da Silva

Normatização

Marjouric Andreza de Araujo Cruz Marques
Raquel da Silva Mattos

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. 27, n. 2, (maio/agosto 2021). – 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

A Revista da Escola de Guerra Naval (REGN) é um periódico científico quadrimestral com acesso aberto, sem fins lucrativos, indexada internacionalmente, com linha editorial pautada na veiculação de pesquisas voltadas à Defesa e, em especial, aos temas relacionados ao Poder Marítimo.

O número reduzidíssimo de Revistas científicas no Brasil voltadas para a Defesa classificadas pelo sistema QUALIS CAPES, que é o conjunto de procedimentos utilizados para estratificação da qualidade da produção intelectual, como pertencentes ao estrato superior de qualificação, aumenta a responsabilidade da REGN como veículo ratificador de pesquisas científicas de alto nível no que se refere à Defesa.

O atual número é aberto com o artigo “A guerra financeira no século XXI: a revolução da “bomba-dólar” e a contrarrevolução (?) do renminbi digital”, que elucida como o dólar pode ser utilizado como uma arma contra os inimigos, sem que seja preciso mobilizar qualquer aparato militar ou disparar um único tiro. Além disso, esse artigo apresenta possíveis contramedidas a essa arma, dentre as quais a utilização de criptomoedas.

Seguem-se artigos sobre temas como: a soberania do Estado nos aglomerados subnormais das metrópoles; a utilidade de um submarino nuclear; a construção da confiança na área nuclear concomitantemente com o desenvolvimento do submarino convencional de propulsão nuclear; os cenários prospectivos dos Riscos Geopolíticos referentes a uma China pós COVID-19, a utilização das teorias geopolíticas de Halford Mackinder e Nicholas Spykman, na Doutrina Truman; a nova era da e-Navigation e os casos do papel do discurso na Estônia e na Lituânia e na Lituânia em suas escolhas de política externa.

Assim, a REGN segue firme a sua derrota de veicular temas que dificilmente encontrariam outros periódicos científicos com linha editorial mais aderente, contribuindo com a formação e disseminação de um pensamento estratégico autóctone em Defesa, disseminando as pesquisas que embasam a emulação de doutrinas, políticas e estratégias sobre a realidade marítima brasileira e, em última instância, sobre a importância da mentalidade marítima.

Vergas içadas! Pano caçado! Mastros braceados! Prontos a navegar!

Apreciem a navegação em nossa REGN! Tenham todos uma agradável leitura!



Sílvio Luís dos Santos
Contra-Almirante
Diretor

■ ARTIGOS

A GUERRA FINANCEIRA NO SÉCULO XXI: 283
A REVOLUÇÃO DA “BOMBA-DÓLAR” E A
CONTRARREVOLUÇÃO (?) DO “RENMINBI DIGITAL”

Fernando Silva Azevedo
Daniel Santos Kosinski

GUERRAS BRASÍLICAS DO SÉCULO XXI: ECLIPSE 317
DA SOBERANIA NOS BLACK SPOTS DAS GRANDES
METRÓPOLES BRASILEIRAS

Henrique de Oliveira Mendonça
Tássio Franchi

SUBMARINOS PARA QUÊ? CONDICIONANTES 349
DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DOS
SUBMARINOS BRASILEIROS

Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza
Marcos Aurélio Guedes de Oliveira

AS DUAS LÓGICAS NUCLEARES 387

José Augusto Abreu de Moura
Alvaro Augusto Dias Monteiro

CHINA E SEUS RISCOS GEOPOLÍTICOS PÓS 415
COVID-19: UM EXAME A PARTIR DE CENÁRIOS
PROSPECTIVOS

Marcos Alan S.V. Ferreira,
Marco Túlio Souto Maior Duarte

TRUMAN DOCTRINE (1946); DEFENSE PLANNING GUIDANCE (1991) & THE NATIONAL SECURITY STRATEGY (2002) : THE MACKINDER & SPYKMAN DIALECTS REVISITED 441

Andre Luiz Varella Neves

E-NAVIGATION: SOLUÇÃO SAFETY E SUSTENTÁVEL PARA UMA NOVA ERA? 481

Láís Raysa Lopes Ferreira

BETWEEN RUSSIA AND EUROPE: THE ROLE OF NATIONAL IDENTITIES IN INTERNATIONAL RELATIONS OF ESTONIA, LATVIA AND LITHUANIA 511

Erica Simone Almeida Resende

Graziela Dumard

FERNANDO SILVA AZEVEDO

Mestre e Doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ), Pesquisador do Laboratório de Estudos de Segurança e Defesa (LESD) no Instituto de Relações Internacionais e Defesa da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Bacharel em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI/UFRJ).

DANIEL SANTOS KOSINSKI

Doutor em Economia Política Internacional (IE-UFRJ). Mestre em Ciência Política (PPGCP-UFF). Pesquisador e professor colaborador em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ). Autor dos livros “O Governo JK e as raízes getulistas da orientação do capitalismo no Brasil” (Ed. Prismas, 2015) e “Bitcoin e criptomoedas: a utopia da neutralidade e a realidade política do dinheiro” (Ed. UFRJ, 2020).

HENRIQUE DE OLIVEIRA MENDONÇA

Doutorando. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

TÁSSIO FRANCHI

Doutor. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

DEYWISSON RONALDO OLIVEIRA DE SOUZA

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife-PE, Brasil. Fez Pós-doutorado na área de Relações Internacionais no âmbito do Programa Pró-Defesa IV pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFPE. Atualmente é Professor Substituto no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF.

MARCOS AURÉLIO GUEDES DE OLIVEIRA

PhD em Governo na Essex University e Professor Titular de Ciência Política da UFPE. Pesquisa temas de Defesa, Segurança e Política Externa com apoio da CAPES e CNPq. Seu último livro é *Defesa Cibernética e Mobilização Nacional*, 2020.

JOSÉ AUGUSTO ABREU DE MOURA

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense: Niterói, RJ, BR e Professor do Programa de Pós Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval.

ALVARO AUGUSTO DIAS MONTEIRO

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, tendo os seguintes trabalhos publicados: Tese de Doutorado: “Cooperação Naval e a Segurança Marítima do Atlântico Sul. O Caso do Acordo de Cooperação Naval Brasil – Namíbia (1994/2010)”; “As Operações de Paz, o Erro de Descartes e os Pressupostos do Imaginário de Castoriades” *Revista Marítima Brasileira*, 3º Trimestre de 2010. (Prêmio *Revista Marítima*, 2008-2010); “Haiti – De Pérola do Caribe à Pobreza Atual. O que deu errado?” – *Revista Marítima Brasileira*, 1º Trimestre de 2012; “O Muro, as Torres e a Adoção do Paradigma Neoliberal” – *Revista da Escola de Guerra Naval*, 1º semestre de 2014; “O Papel do Brasil na Segurança Marítima do Atlântico Sul” – *Revista da Escola de Guerra Naval*, 2º semestre de 2015; “As Demandas Estratégicas que Condicionam o Preparo do Poder Naval do Brasileiro” – Capítulo do Livro: *Defesa e Segurança do Atlântico Sul (VIII ENABED)*; 2016. Atualmente é o Presidente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha (CEPE-MB).

MARCOS ALAN S.V. FERREIRA

Professor Associado I na Univ. Federal da Paraíba (UFPB) e Bolsista Produtividade do CNPq (Nível 2). Doutor em Ciência Política pela Unicamp (2010). Como Pesquisador Visitante, esteve na Univ. de Manchester (Reino Unido - 2018 e 2019), Univ. de Uppsala (Suécia - 2014), na Univ. de Vechta (Alemanha - 2017 e 2019). É docente colaborador no Mestrado em Desenvolvimento Social na Universidad Núr (Bolívia).

MARCO TÚLIO SOUTO MAIOR DUARTE

Mestrando em Ciências Políticas e Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Graduado em Relações Internacionais (UFPB). Bolsista do Projeto PROCAD-Defesa ASTROS. Secretário administrativo da Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED). É membro pesquisador do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI).

ANDRÉ LUIZ VARELLA NEVES

Doutor em Ciência Política pela FFLCH Programa de Pós Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), 2010; Mestre em Ciências Sociais com ênfase na área de Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP), 2004; Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá (UNESA), 1992. Realizou o Pós Doutorado no Programa do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), 2012.. É membro da Associação de Estudo de Defesa (ABED) e tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Integração Internacional, Conflito, Guerra e Paz, atuando principalmente nos seguintes temas: Teoria das Relações Internacionais, Geopolítica Clássica, Geopolítica do Brasil, Estratégia e Política Externa dos Estados Unidos. Foi Pesquisador ad hoc do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Centro de Estudos Estratégicos - Estado Maior de Exército (EME), 2013. É professor do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST - UFF). Atua também no Programas de Pós Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) e é pesquisador líder do Laboratório de Estudos da Grande Estratégia dos Estados Unidos (Lab - GEST)

LAÍS RAYSA LOPES FERREIRA

Doutoranda em Estudos Marítimos (Escola de Guerra Naval - EGN) e Mestre em Meteorologia (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ)

ERICA SIMONE ALMEIDA RESENDE

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, com Complementação de Estudos em Relações Internacionais. É Professora Adjunta da Escola Superior de Guerra. É pesquisadora com bolsa de produtividade CNPq nível 2 e Jovem Cientista do Estado do Rio de Janeiro da Faperj. Coordena o Laboratório de Estudos Críticos de Segurança (LABECS) da ESG.

GRAZIELA DUMARD

Doutoranda em Sociologia pela Universidade Estadual de Londrina, Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Cândido Mendes. Dedicar-se a estudos relacionados a democracia e Relações Internacionais, tendo como área de interesse a política externa dos países bálticos e relações com a Rússia.

A GUERRA FINANCEIRA NO SÉCULO XXI: A REVOLUÇÃO DA “BOMBA-DÓLAR” E A CONTRARREVOLUÇÃO (?) DO “RENMINBI DIGITAL”

Fernando Silva Azevedo¹

Daniel Santos Kosinski²

RESUMO

A “bomba-dólar”, produto das respostas dos Estados Unidos aos atentados do 11 de setembro de 2001, é instrumento do seu uso exclusivo que, apoiado nas posições hegemônicas do dólar e das suas finanças no sistema financeiro internacional, lhe permite impor sanções financeiras com grau de sofisticação e poder de destruição nunca antes vistos. Assim, revolucionou a guerra financeira e a ordem internacional no século XXI. Todavia, na China, as autoridades adaptaram as tecnologias das criptomoedas privadas e descentralizadas, como o bitcoin, para criar o renmimbi digital (e-RMB) com objetivos explícitos de construir as bases de um sistema financeiro internacional alternativo, confrontando diretamente a capacidade estadunidense para sancionar. Assim, este artigo objetiva identificar em que medida esse efeito será real. A investigação revelou que autoridades e centros de pesquisa estadunidenses constataram que, de fato, o e-RMB reduzirá significativamente a capacidade dos Estados Unidos para impor sanções. Dessa forma, concluímos que há fortes indícios de que, quando em pleno funcionamento a partir de 2022, o e-RMB neutralizará a bomba-dólar, abrindo um novo capítulo nas guerras financeiras e nos interesses, disputas e conflitos nas relações internacionais.

Palavras-chave: Guerra financeira; bomba-dólar; renmimbi-digital; Estados Unidos; China.

¹Mestre e Doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: fernandoaze87@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3952-5245>

²Doutor em Economia Política Internacional (IE-UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: danskos@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3010-6004>

INTRODUÇÃO

O emprego das moedas e das finanças como mecanismos de coerção nas relações internacionais não constitui, rigorosamente, uma novidade. Durante a Segunda Guerra Mundial, diversos governos falsificaram em grande escala as moedas dos inimigos objetivando inundá-los de notas forjadas, desorganizar as suas cadeias de abastecimento e provocar instabilidade social. Em territórios conquistados no leste como a Polônia e a Bielorrússia, os nazistas introduziram “moedas de ocupação” deliberadamente projetadas para disseminar inflação, confiscar os ativos das populações subjugadas e ameaçar a sua subsistência (PETROV, 1967).

Posteriormente, na segunda metade do século XX, diversas práticas de “coerção financeira” entre Estados soberanos em guerra, em guerras civis e até mesmo nas disputas diplomáticas entre tradicionais aliados, foram identificadas: congelamentos de ativos, manipulações monetárias (como no ataque dos Estados Unidos contra a libra esterlina durante a Crise de Suez, em 1956), rupturas de regimes monetários, negativas de acesso a créditos internacionais, entre outras (KIRSHNER, 1995). Então, pelas relações intrínsecas entre finanças, capacidade bélica e poder nacional, as moedas e os sistemas financeiros tornaram-se objetos de estudos considerados relevantes para a segurança nacional (KELLY, 1977; LACEY, 2015).

Mais recentemente, ganhou destaque a ideia de *finance as warfare* (HUDSON, 2015) - a “guerra financeira” ou o emprego das finanças como arma de guerra. Nesse sentido, a grande novidade, produzida pelas respostas dos Estados Unidos aos atentados do 11 de setembro de 2001, foi a chamada “bomba-dólar” (TORRES FILHO, 2019). Trata-se de instrumento do seu uso exclusivo, apoiado nas posições hegemônicas do dólar e do seu próprio sistema financeiro no sistema financeiro internacional, que permitiu ao Departamento do Tesouro coagir bancos e outras instituições financeiras em todo o mundo a executar as suas políticas “antiterrorismo”, capacitando os estadunidenses a impor arbitrariamente aos seus inimigos sanções financeiras com graus de sofisticação e contundência nunca antes vistos. Aplicada preliminarmente contra a Coreia do Norte e com a sua máxima potência contra o Irã, a bomba-dólar demonstrou enorme poder de destruição, forçando os governos dos países-alvo a recuar nos seus intentos de desenvolver armas de destruição em massa e a buscar negociações diplomáticas.

Assim, a bomba-dólar vem produzindo uma “revolução” na ordem internacional nesse século XXI, constituindo “uma nova maneira de a potência hegemônica operar a segurança da ordem global em ‘tempos de paz’” (Ibid., p. 3). Nela, os Estados Unidos ampliaram significativamente os seus poderes coercitivos pelo emprego da sua “inteligência financeira” (ZARATE, 2013), sem precisar mobilizar qualquer aparato militar ou disparar um único tiro. Mas essa enorme assimetria levou seus adversários a procurar alternativas aos sistemas financeiros tradicionais. Dentre elas, as chamadas “criptomoedas”, como o bitcoin – uma novidade tecnológica surgida em 2009 com intuítos explicitamente antigovernamentais (KOSINSKI, 2020) – começaram a ser adotadas por governos sancionados como meio de contornar as sanções estadunidenses.

Assim, logo ficou claro que esses novos instrumentos se prestavam, ainda que de forma não internacional, àqueles que visavam questionar o status quo criado pela bomba-dólar. Dessa forma, as autoridades monetárias da China viram nas tecnologias inovadoras dessas criptomoedas uma oportunidade para promover seus interesses de ordem interna e internacional, desde que conseguissem subordiná-las ao seu controle político. Projetaram, então, a criação pioneira de uma *Central Bank Digital Currency* (CBDC), uma moeda digital governamental sob controle do Banco Popular da China. O primeiro resultado dessa empreitada apareceu em abril de 2020 com o lançamento, para um período de testes, do “renmimbi digital” (e-RMB)³. Ao fazê-lo, os chineses não esconderam seus intentos: entre eles, construir as bases de um sistema financeiro internacional alternativo ao dominado pelos Estados Unidos, confrontando diretamente a sua capacidade e arbítrio para sancionar. Assim, o e-RMB pretende ser um claro desafio estratégico à ordem internacional estadunidense que, antes mesmo da sua operacionalização plena, prevista para o início de 2022, já foi compreendido por importantes autoridades e centros de pesquisa nos Estados Unidos.

Dessa forma, o principal objetivo deste artigo é identificar em que medida esse desafio será real. Para isso, a metodologia proposta é uma revisão bibliográfica acerca dos temas considerados sob uma abordagem histórico-dedutiva. Assim, na primeira parte, investigaremos sucintamente como se deu a construção da “bomba-dólar” e as condições necessárias para o seu funcionamento e utilização. Na segunda, veremos como se deu a sua aplicação contra o Irã, as suas consequências para o

³ Ocasionalmente chamado de “yuan digital” ou “e-CNY”.

país e para a política internacional. Na terceira, passaremos brevemente em revista o renmimbi digital, investigando as motivações para a sua criação e os objetivos pretendidos pelos chineses. Na quarta, a partir das manifestações de autoridades e centros de pesquisa estadunidenses, faremos uma análise das possíveis consequências do renmimbi digital para o emprego da bomba-dólar e a capacidade dos Estados Unidos para sancionar. Finalmente, nas considerações finais, traçamos algumas conjecturas quanto ao tema.

A CONSTRUÇÃO DA “BOMBA-DÓLAR”

A origem da “bomba-dólar” está relacionada diretamente com a “Guerra ao Terror” promovida pelos Estados Unidos após os atentados do 11 de setembro de 2001. As investigações das suas autoridades indicaram que as ações da Al-Qaeda contra alvos em Washington e em Nova Iorque haviam sido financiadas por uma complexa estrutura financeira que movimentou livremente cerca de meio milhão de dólares por instituições estadunidenses e estrangeiras (ROTH; GREENBURG; WILLE, 2004, p. 3).

Em rigor, esse fato alertou essas autoridades quanto à necessidade de compreender os sistemas financeiros do capitalismo globalizado contemporâneo a partir da ótica da segurança nacional dos Estados Unidos. Assim, poucos dias depois do choque provocado pelos atentados, o então presidente George W. Bush ordenou que todos os níveis do poder nacional fossem direcionados para o combate aos terroristas apontados como os autores de tal ataque, decretou a Ordem Executiva (OE) 13224, que buscou encontrar as instituições responsáveis pelo seu financiamento (ZARATE, 2013, p. 19), e anunciou:

Estamos avisando bancos e instituições financeiras em todo o mundo, trabalharemos com seus governos e pediremos que congelem ou bloqueiem a capacidade dos terroristas de acessar fundos em contas estrangeiras. [...] Se você fizer negócios com terroristas, se os apoiar ou patrocinar, não fará negócios com os Estados Unidos da América. (Ibid., p. 28, traduções livres)

Na complexa rede financeira global formada por essas instituições, o principal núcleo (hub) para transações bancárias é o *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT), empresa que fornece um sistema de mensagens interbancárias que conecta mais de 11 mil instituições financeiras em mais de 200 países. Com volume movimentado superior a 6 trilhões de dólares por dia, o SWIFT é considerado o “coração” dessa estrutura (DUBOWITZ; FIXLER, 2015, p. 15). A sua base de dados era uma fonte crucial de informações para que a caça aos mecanismos de financiamento das atividades da Al-Qaeda tivesse êxito.

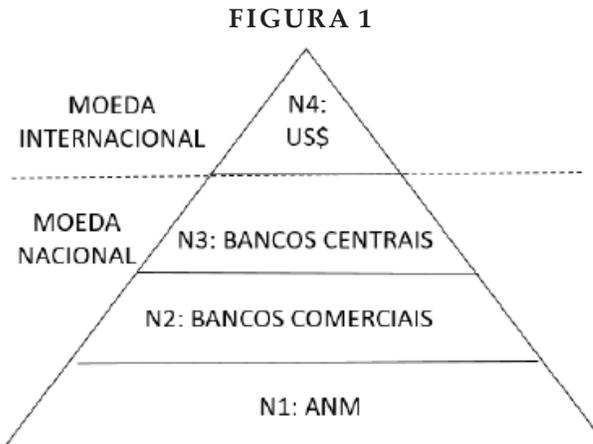
Todavia, sediado na Bélgica, o SWIFT se encontra fora da jurisdição dos Estados Unidos. Logo, as suas autoridades não podiam simplesmente obrigá-lo a compartilhar informações com elas, tampouco a adequar seus regulamentos às suas novas diretrizes. Não obstante, o dólar é, de longe, a moeda mais empregada no sistema financeiro internacional. Atualmente, cerca de 60% das reservas e 45% das operações cambiais; metade das transferências bancárias internacionais; quase 60% das ordens de pagamento do comércio internacional; e 75% das dívidas externas nacionais estão denominadas em dólares (FMI, 2020, p. 4). Além disso, *commodities* estratégicas (petróleo, minérios, ouro, alimentos etc.) e contratos de derivativos (*swaps*, opções, futuros), essenciais para a mitigação de risco pelos agentes públicos e privados internacionais, são majoritariamente cotados e negociados em dólares.

Dessa forma, praticamente não há como operar no atual capitalismo globalizado sem usar dólares. A moeda nacional dos Estados Unidos é o seu principal meio de comando. Por sua vez, seus bancos, seguradoras e bolsas de valores, seu Tesouro e o *Federal Reserve System* (FED) são as instituições controladoras do dólar e, portanto, os principais centros de comando desse capitalismo. Logo, se o SWIFT é o “coração” do sistema financeiro internacional, o dólar e o sistema financeiro estadunidense compõem o seu cérebro. Acessá-los é fundamental para que instituições financeiras em todo o mundo possam desenvolver as suas atividades.

Dessa forma, todas as unidades que operam nesse sistema possuem aquilo que o economista pós-keynesiano Hyman Minsky chamou de “restrição de sobrevivência”:

Esse conceito se refere à obrigação à qual todos os agentes [...] estão submetidos pelo Estado a realizarem pagamentos de impostos, dívidas e rendas contratadas na moeda emitida pelo poder público. Por esse motivo, essas unidades precisam, a todo o momento, comandar uma soma em dinheiro grande o suficiente para fazer frente a seus gastos (TORRES FILHO, 2020, p. 741).

Em outros termos, a restrição de sobrevivência é a necessidade imperativa a todas as unidades de possuírem dinheiro suficiente para arcar com suas obrigações quantificadas e liquidadas em moeda. Com a exceção do banco central (na moeda que emite), todas as unidades precisam obter essa moeda que elas não produzem para se manterem operacionais. No capitalismo internacional, devido à posição dominante do dólar, todas as unidades precisam administrar constantemente seus fluxos de caixa em dólares sob pena de insolvência e extinção. Forma-se, assim, uma “hierarquia” que posiciona as unidades quanto à administração de suas respectivas limitações monetárias:



Fonte: Torres Filho, 2020, p. 11.

Essa posição privilegiada permite que Washington pratique o seu “poder estrutural”⁴ através da regulação financeira, inclusive impondo sanções que impeçam um agente de usar o dólar:

⁴ Trata-se do “poder para moldar e determinar as estruturas da economia política global

O dólar é uma moeda internacional que tem características fiduciárias, ou seja, seu emissor, o FED, não está sujeito a nenhuma restrição de sobrevivência. Entretanto, a situação dos demais países é radicalmente diferente. Todos estão obrigados a respeitar uma limitação imposta pela disponibilidade que tenham da moeda americana (TORRES FILHO, 2020, p. 750).

A partir dessa posição única, o Congresso dos Estados Unidos pôde elaborar já em outubro de 2001 o *USA Patriot Act*. Ele ampliou as práticas que visavam combater a lavagem de dinheiro e o aumento do compartilhamento de informações financeiras entre governos e o setor privado. Em particular, a sua Seção 311 conferiu ao Tesouro estadunidense o poder de apontar instituições financeiras, países, organizações e até indivíduos como responsáveis por atos de lavagem de dinheiro e “patrocinadores do terrorismo” (CAYTAS, 2017, p. 15; ROTH; GREENBURG; WILLE, 2004, p. 15). Nesse caso, os nomeados ficam impedidos de transacionar com quaisquer instituições financeiras autorizadas a operar nos Estados Unidos (CARTER; FARHA, 2013, p. 910), ou seja, são expulsos do seu sistema financeiro. Ademais, instituições que transacionem com os nomeados também correm o risco de o serem. Finalmente, no mesmo mês, aproveitando-se da comoção mundial provocada pelos atentados, as autoridades estadunidenses lograram convencer o SWIFT a “colaborar”, passando a compartilhar grande parte dos seus dados (ZARATE, 2013).

Dessa forma, combinando as ferramentas criadas pelo *USA Patriot Act* e o acesso às informações do SWIFT, os Estados Unidos, sem o aval das demais autoridades nacionais, cooptaram os bancos sediados em outros países a colaborar com os seus novos desígnios (AZEVEDO, 2020, p. 105). Mesmo que os seus governos não aprovassem o fato, somente lhes cabia consentir. Seus bancos estavam impelidos a seguir as diretrizes do Tesouro se desejassem continuar efetuando operações em dólares (ZARATE, 2013, p. 302).

dentro da qual outros Estados, suas instituições políticas, empresas, cientistas e outros profissionais tem que operar. [...] em resumo, confere o poder de decidir como as coisas devem ser feitas, o poder para dar forma às estruturas nas quais os Estados se relacionam uns com os outros [...] com pessoas ou [...] com corporações” (STRANGE, 1994, p. 25-26, traduções nossas).

Em suma, a possibilidade de cortar totalmente os vínculos de quaisquer instituições com o sistema financeiro internacional e, conseqüentemente, dificultar severamente o seu acesso aos dólares, constitui uma nova e sofisticada forma de impor sanções que usa as infraestruturas, as informações e os fluxos financeiros globais e cujo emprego é exclusivo dos Estados Unidos. A partir disso, suas autoridades passaram a poder engendrar guerras financeiras “incurrentas” contra os seus inimigos sem precisar mobilizar enormes aparatos militares e usando apenas o poder da sua própria moeda, empregada com uma arma “invisível” (ZARATE, 2013). Sendo assim, o dólar se transformou no mais novo instrumento do vasto arsenal do qual Washington dispõe (AZEVEDO, 2020, p. 114). Trata-se de um artefato que foi denominado de “bomba-dólar” (TORRES FILHO, 2019), pois constitui:

[...] um novo tipo de bomba, agora de natureza financeira [...] uma arma que foi desenvolvida no século XXI e que possui alto poder de destruição [...] sem gerar diretamente danos físicos ou perda de vidas humanas no inimigo. É de efeito crescente e promove a desorganização dos mercados internos do país afetado, quanto mais [...] estiver integrad[o] ao sistema financeiro global. Seus custos de mobilização e de operação são mínimos para o agressor. Trata-se de uma nova maneira de a potência hegemônica operar a segurança da ordem global em “tempos de paz” (Ibid., p. 3).

Assim, a bomba-dólar significa a negação do uso da moeda comandante do capitalismo global pelos agentes, públicos ou privados, considerados “ilegais” pelo Tesouro estadunidense. Esse artefato está ancorado na capacidade exclusiva dos Estados Unidos para explorar a restrição de sobrevivência na moeda internacional das demais unidades do sistema:

A bomba dólar consiste na interdição pelos EUA, junto a todos os atores internacionais — governos, empresas e bancos, americanos ou não, de fazerem uso da sua moeda, o dólar, para realizar suas transações financeiras com qualquer entidade direta ou indiretamente vinculada a um país específico. A nação alvo passa a ser vista e tratada como um ator “terrorista”, que precisa ser isolado. Essa posição de pária internacional permanecerá até que seu governo adote um novo comportamento interno e externo que

seja considerado aceitável pela potência hegemônica e, portanto, condizente com a “ordem internacional”. (Ibid., p. 3)

Vejamos, então, como ela foi aplicada no caso do Irã e quais foram as suas consequências.

O USO DA “BOMBA-DÓLAR”: O CASO DO IRÃ

Os primeiros mecanismos da bomba-dólar foram empregados no pós-11 de setembro na caça aos canais de financiamento da Al-Qaeda, alegadamente “estrangulando” a organização e impedindo vários novos atentados. Em seguida, o Tesouro desencadeou a operação “*Bad Banks*”, multando e eventualmente fechando bancos nos Estados Unidos e em outros países por manterem controles internos considerados insuficientes, supostamente facilitando as ações dos terroristas. Assim, em 2003, instituições financeiras em todo o mundo já haviam, por conta própria, incorporado as novas práticas de vigilância e eliminação de clientes “perigosos”, tornando-se “soldados” da guerra financeira estadunidense. Já entre 2005 e 2006, a Coreia do Norte sofreu um ataque pelo Tesouro que isolou o Banco Delta Asia, sediado em Macau, que servia de conexão entre Pyongyang e o sistema financeiro internacional. Os resultados dessa ofensiva levaram o regime norte-coreano, pela primeira vez, a procurar negociar diretamente com os Estados Unidos. Embora exitoso, tratou-se apenas de um “ensaio” do emprego da bomba-dólar, direcionado contra um país há muito sancionado (ZARATE, 2013).

Dessa forma, o primeiro uso pleno do instrumento se deu a partir de 2007 contra o Irã, até aquele momento plenamente integrado ao sistema financeiro internacional. Para as autoridades estadunidenses, os bancos iranianos vinham sendo utilizados pelo regime xiita para obter equipamentos, tecnologias e materiais radioativos e fornecer armas, treinamento e dinheiro para grupos, como Hezbollah e Hamas, que consideravam terroristas (FENAROLI, 2016, p. 56). Assim, as sanções buscaram impedir a aquisição de bens fundamentais para o progresso do seu programa nuclear, além de dificultar o financiamento dos seus aliados (ESTADOS UNIDOS, 2007; ZARATE, 2013, p. 295).

Em janeiro daquele ano, o Tesouro iniciou o ataque nomeando o Banco Sepah como financiador do programa armamentista (AZEVEDO, 2020, p. 106). Em outubro, outras onze instituições foram enquadradas nas ordens executivas nº 13224 (financiamento do terrorismo) e nº 13382 (financiamento de desenvolvimento de armas de destruição em massa). Ainda em 2007, o Ministério da Defesa do Irã e a Guarda Revolucionária também foram alvos da OE nº 13382. Mais tarde, o *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (CISADA), criado pelo Senado estadunidense em 2010, impôs sanções sobre qualquer pessoa ou empresa que fizesse investimentos superiores a 20 milhões de dólares no país e permitiu que o governo pressionasse os agentes privados e públicos do sistema internacional a fazer uma escolha simples: manter laços com o Irã ou acessar o sistema financeiro dos Estados Unidos (DUBOWITZ; FIXLER, 2015, p. 10).

Por meio desses instrumentos, entre 2007 e 2012, mais de vinte instituições bancárias — praticamente todo o sistema financeiro iraniano — foram excluídas. Todavia, o uso da bomba-dólar atingiu o seu ápice quando, em 2012, o Congresso dos Estados Unidos, através do *National Defense Authorization Act* (NDAA), proibiu os bancos estadunidenses de transacionarem com agentes bancários que tivessem relações com o Banco Central do Irã (KATZENSTEIN, 2015, p. 319). A medida visava inviabilizar a exportação de petróleo por Teerã, de longe a sua principal fonte de obtenção de dólares (KATZMAN, 2020, p. 18-19).

Com efeito, os impactos da guerra financeira estadunidense isolaram o Irã e lhe impuseram um empobrecimento considerável. Durante o processo, o PIB iraniano ficou 15% a 20% aquém do seu potencial (Ibid., p. 63). Entre 2012 e 2013, ele caiu cerca de 6% e houve piora na situação fiscal do governo. Além disso, a inflação passou de 12% em 2010 para 45% em julho de 2013 (FMI, 2014, p. 61) e o rial, a moeda iraniana, se desvalorizou 80% entre 2011 e 2012 (RAJENDRAN, 2013, p. 87). O setor produtivo, muito dependente de importações, também foi afetado: a fabricação de veículos recuou 60% entre 2011 e 2013 (KATZMAN, 2019, p. 64).

Dessa forma, sem disparar um único tiro, a “disciplina monetária” imposta pela bomba-dólar foi forte o suficiente para levar o Irã à mesa de negociações, fazendo com que ele recuasse nas suas pretensões nucleares. O *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), celebrado em julho de 2015 entre Irã, Estados Unidos, Rússia, China, França, Alemanha e Reino Unido, sofreu influência direta da ação da guerra financeira e impôs

ao país limites severos de aquisição de equipamentos e enriquecimento de materiais radioativos, na prática impedindo a construção de armas atômicas. Em troca, o Tesouro estadunidense aliviou parte das restrições impostas às entidades financeiras iranianas, as reconectando com o sistema financeiro internacional e autorizando órgãos estrangeiros (embora não estadunidenses) a transacionar com elas. Isso permitiu a retomada das exportações iranianas de petróleo, avalizada também pela permissão do fornecimento de seguros aos seus navios (RAJENDRAN, 2013, p. 94).

Não obstante, em maio de 2018, o governo Donald Trump se retirou unilateralmente do JCPOA. Mais tarde, em novembro, anunciou o reestabelecimento pleno das sanções suspensas pelo acordo. Esse segundo uso da bomba-dólar foi ainda mais contundente que o anterior, com o próprio Banco Central do Irã sendo classificado como financiador de grupos terroristas. A violência da ofensiva provocou forte recessão, acarretando na saída de importantes empresas e atingindo severamente setores como o petroleiro, mineral e têxtil. Além disso, causou uma redução drástica das exportações de petróleo: as vendas diárias caíram de uma média de 2,45 milhões barris para apenas 227 mil. Apenas com o início da pandemia da Covid-19 o Tesouro estadunidense permitiu que o Irã realizasse determinadas compras em dólares, por “questões humanitárias” (KATZMAN, 2020, p. 19-21).

Ademais, destaque-se que a sofisticação da bomba-dólar lhe permite realizar ataques “inteligentes”, direcionados às elites dirigentes do alvo. É o caso do congelamento dos seus ativos no exterior, as impedindo de movimentar suas riquezas denominadas em moedas fortes, forma de coerção que busca gerar cisões entre facções no seu governo. No caso da ofensiva de Trump, o próprio líder supremo iraniano, Ali Khamenei, e os integrantes de seu gabinete foram alvo desse artifício. A OE 13876 congelou os seus ativos sediados nos Estados Unidos e excluiu do sistema financeiro estadunidense qualquer banco que tenha conduzido ou facilitado transações financeiras com eles (KATZMAN, 2020, p. 37).

Em rigor, o caso iraniano evidencia o caráter vertical da bomba-dólar. Além dos Estados Unidos, nenhum país é capaz de usar o poder de sua moeda de forma tão ostensiva para coagir outro Estado soberano:

A vantagem desse artefato não reside no monopólio de uma tecnologia, mas é institucional e decorre da posição única que a moeda americana ocupa no sistema internacional, hoje muito integrado e que tem no dólar seu padrão monetário central. Trata-se de um diferencial único que foi acumulado pelos

Estados Unidos ao longo das últimas cinco décadas e que não está presente em nenhuma outra moeda que atualmente tenha curso internacional (TORRES FILHO, 2019, p. 6).

Por outro lado, destaque-se a severidade dos danos provocados pelo emprego da bomba-dólar e as possibilidades muito limitadas de neutralizá-la:

A eficácia da resposta de uma nação alvo seria ampliada na hipótese de dispor do auxílio de outras potências que decidam enfrentar o Poder Americano, mantendo o comércio e abrindo as portas do seu sistema financeiro para que o país sitiado consiga operar suas contas externas e seu comércio exterior. Entretanto, as iniciativas conhecidas de mecanismos financeiros criados para reduzir o impacto da bomba têm tido efeito, até agora, limitado ou nulo (TORRES FILHO, 2019, p. 5-6).

Esse foi o caso da INSTEX, empresa criada pelos governos alemão, britânico e francês em janeiro de 2019 para transacionar com o Irã sem passar pelo SWIFT e que se pretende “um canal financeiro independente do dólar e, em princípio, que garantiria imunidade às empresas participantes de retaliações americanas” (TORRES FILHO, 2019, p. 6). Todavia, sua primeira transação só foi concluída em março de 2020 com a compra de equipamentos médicos europeus pelo Irã (UNITED KINGDOM, 2020).

Em suma, a bomba-dólar constitui uma forma absolutamente inédita, sofisticada e destrutiva de exercício de poder monetário e imposição de sanções financeiras por parte da potência hegemônica. Dessa forma;

A eliminação desse ganho estratégico dos americanos só seria possível se houvesse uma concertação das demais potências que provocasse uma ruptura na forma como os mercados e da riqueza globais operam atualmente, o que implicaria em provocar, no curto prazo, uma crise de proporções superiores à de 1929 (TORRES FILHO, 2019, p. 6).

Entretanto, a potência e o emprego - para muitos - indiscriminado das sanções pelos Estados Unidos vêm ensejando questionamentos a partir, por exemplo, do conceito de “interdependência armada” (*weaponized interdependence*) nas relações internacionais. Com efeito, esta diz respeito a

“estruturas de rede assimétricas [...] na qual alguns estados são capazes de alavancar relações interdependentes para coagir outros” (FARRELL; NEWMAN, 2019, p. 6, tradução livre). Dessa forma, a interdependência armada cria “uma condição sob a qual um ator pode explorar sua posição em uma estrutura para obter uma vantagem de barganha sobre outros em um sistema contido” (DREZNER, 2021, p. 1, tradução livre).

No caso do sistema financeiro internacional, a dimensão da interdependência armada é caracterizada pela enorme centralidade do dólar e do sistema financeiro estadunidense nas relações internacionais, permitindo que os Estados Unidos os explorem em seu favor e em detrimento dos demais. Assim, um emprego “errático” e “abusivo” da bomba-dólar pode erodir as bases do poder de coerção do dólar, sendo o gatilho para que tanto agentes públicos quanto privados dos demais países busquem alternativas a ele nas suas transações internacionais (DREZNER, 2015, p. 761; 2021, p. 5). Logo, o “limite” da eficácia da bomba-dólar está associado à atratividade do dólar como divisa de uso internacional. Impactos negativos do seu uso podem arruinar a própria capacidade dessa ferramenta, uma vez que sua força depende da manutenção da utilização e da dependência dos demais países em relação à moeda estadunidense. Outros países podem ser incentivados a abandonar uma divisa internacional que possa ser instrumentalizada para atacá-los (MCDOWELL, 2020, p. 2).

APONTAMENTOS SOBRE O RENMIMBI DIGITAL⁵

Do ponto de vista tecnológico, as origens do renmimbi digital retroagem ao bitcoin. Lançado em janeiro de 2009, ele foi concebido tendo por base ideais “libertários” para ser moeda privada, descentralizada, não institucional, transfronteiriça, politicamente “neutra” e de utilidade universal. Para os seus entusiastas, seria um instrumento pioneiro de liberdade e empoderamento individual frente às instituições estabelecidas, destinado a servir como pedra fundamental de um “livre mercado” de escala global, à margem dos arbítrios governamentais (ANTONOPOULOS, 2016, 2017; EHA, 2017; POPPER, 2015; VIGNA; CASEY, 2016).

⁵ Para uma análise mais detalhada a respeito do renmimbi digital, ver Kosinski; Ferreira Filho (2020).

Em rigor, a maior parte dessas reivindicações não resiste à análise mais rigorosa dos fatos. Para começar, não é apropriado considerar o bitcoin nem as milhares de “criptomoedas” descentralizadas já criadas sob a sua inspiração como dinheiro, pois lhes faltam diversas propriedades necessárias para tal. Assim, são apenas sistemas de pagamentos, mecanismos de transferência de direitos expressos em moedas governamentais como o dólar, às quais acabaram subordinadas, muito mais adotados como ativos especulativos do que como meios de troca. Apesar disso, de fato, logo se mostraram mecanismos bastante efetivos para transferir montantes monetários entre países. Por seu intermédio, qualquer indivíduo com acesso à internet em qualquer lugar do mundo é capaz de realizar operações financeiras livres — pelo menos a princípio — dos controles governamentais. Assim, podem enviar dinheiro facilmente para o exterior ou recebê-lo de lá e converter uma moeda governamental em outra, ignorando impostos e restrições das autoridades. Ademais, operam à margem do sistema SWIFT, contornando as regulações e trocas de informações entre autoridades nacionais e instituições internacionais (KOSINSKI, 2020).

Em função dessas capacidades “furtivas”, o bitcoin foi rapidamente adotado por milhões de usuários em todo o mundo, a princípio principalmente como meio para a realização de transações consideradas ilegais pelos governos, como a aquisição de substâncias e artigos proibidos. Por isso, logo chamou a atenção das autoridades nos Estados Unidos, onde foi visto como um meio propício para o financiamento do tráfico de entorpecentes e do terrorismo, para a lavagem de dinheiro e a violação das leis financeiras federais (POPPER, 2015). Pelas mesmas razões, autoridades de países como Venezuela, Irã e Coreia do Norte viram nas criptomoedas instrumentos com os quais poderiam contornar as sanções financeiras que lhes eram impostas pelos Estados Unidos, possibilitando a obtenção de divisas externas escassas (KOSINSKI, 2020).

Na China, analogamente, o bitcoin rapidamente se popularizou como meio para contornar as restrições impostas pelas autoridades aos residentes no país para manipular moedas estrangeiras, como o limite anual de 50 mil dólares *per capita* em compras e remessas ao exterior (VIGNA; CASEY, 2016, p. 195-196). Tal fato constituiu potencial “vazamento” no insulamento monetário do país, representando volumes crescentes de iuanes transacionados à margem dos controles pelas autoridades, enfraquecendo o seu rigoroso controle de capitais. Foram

perigosos precedentes que as autoridades chinesas, absolutamente ciosas da sua soberania monetária – pilar básico do seu projeto nacional de desenvolvimento (MEDEIROS, 1999; COHEN, 2015) – decidiram não tolerar.

Assim, a questão foi encarada pelas autoridades como um desafio à “segurança financeira” do país, a sua capacidade de “garantir o suprimento de capitais necessários para resolver as dificuldades de larga escala do [...] desenvolvimento” (ZHENG, 2018, p. 17). Isso inclui garantir a liberdade monetária para levar adiante a sua “socialização dos investimentos”; dispor das divisas necessárias para obter no exterior todos os recursos energéticos, alimentares e matérias-primas necessários para atender às enormes “necessidades materiais e culturais” do país; manter a capacidade de “conduzir as revoluções” nas novas tecnologias (como as da informação) (Ibid., p. 16); construir um sistema de defesa nacional “forte”, capaz de “proteger os interesses estratégicos” num momento em que a “competição internacional está se intensificando” (Ibid., p. 22-24); e fazer tudo isso e muito mais sem depender dos movimentos dos capitais estrangeiros, preservando a sua plena autonomia monetária.

Em rigor, tal concepção de segurança financeira se alinha com o que o atual presidente chinês, Xi Jinping, declarou em julho de 2017:

As finanças são uma competitividade central de uma nação. A segurança financeira é um componente importante da segurança nacional, e o sistema financeiro é a base para o desenvolvimento econômico e social. A liderança do Partido Comunista sobre as finanças tem que ser fortalecida. Seguindo as linhas gerais de fazer progressos constantes e a lei de desenvolvimento financeiro, devemos [...] servir à economia real, prevenindo e controlando riscos financeiros e levando adiante reformas financeiras (XI, 2017, p. 304, tradução livre).

Por essas razões, a partir de 2013, as autoridades chinesas passaram a censurar o uso das demais criptomoedas descentralizadas no país, obtendo resultados questionáveis. Em 2016, porém, mudaram de estratégia e declararam publicamente o seu intuito de “assumir a liderança” na inovação das moedas digitais. Na ocasião, o então vice-governador do Banco Popular da China (o banco central do país), Fan Yifei, declarou que isso era necessário para “manter a estabilidade financeira, encorajar a inovação e supervisionar adequadamente a emissão e circulação dessas

novas moedas”, além de “estabelecer estruturas institucionais sensatas e controles macroprudenciais” (KOSINSKI; FERREIRA FILHO, 2020, p. 574).

Em seguida, os chineses passaram a cogitar a instituição de um “renmimbi digital”, com o Sr Fan declarando que uma moeda digital emitida pelo banco central seria “garantida pelo crédito estatal”, compatibilizando aplicações “com maior alcance, conveniência e segurança” (Ibid., p. 574). Ela deveria ser orientada pelos seguintes princípios: conveniência, privacidade e segurança para os usuários; manutenção da ordem social e repressão de atividades consideradas ilegais, como a lavagem de dinheiro e o financiamento de atividades terroristas; operacionalização e transmissão eficiente das políticas monetárias; e manutenção plena da soberania monetária, sendo uma moeda digital de curso legal, emissão, circulação, transação e conversibilidade controladas pelo banco central e seguindo os mesmos princípios administrativos da moeda tradicional (BANCO POPULAR DA CHINA, 2016).

Para desenvolvê-la, em 2017 o banco estabeleceu o *Digital Currency Research Institute*. Então, seu diretor Yao Qian declarou que a instituição concebia a moeda digital como “forma de estabilizar a moeda fiduciária doméstica [e] proteger melhor a condição financeira do país”. Em novembro, em fórum realizado em Beijing, afirmou também que “o desenvolvimento da economia digital precisa mais do que nunca da moeda eletrônica emitida pelo banco central” por ser um objeto “mais fácil de rastrear”, permitindo ao banco “monitorar a sua velocidade e parâmetros [...] e melhorar as suas políticas monetárias”. Para ele, ela será a “jóia da coroa” das novas tecnologias financeiras, com amplas implicações no futuro do sistema financeiro mundial, acrescentando o *big data* e a inteligência artificial como técnicas de aperfeiçoamento da análise de riscos sistêmicos e fortalecimento da intervenção regulatória pelos governos (KOSINSKI; FERREIRA FILHO, 2020).

Como produto dessa iniciativa, em abril de 2020 o banco anunciou o lançamento do renmimbi digital (e-RMB) para um período de testes em metrópoles como Shenzhen, Suzhou, Chengdu e no distrito de Xiong'an, em Beijing. Em rigor, trata-se de uma Central Bank Digital Currency de “uso geral” que substituiu plenamente a moeda oficial, a representando digitalmente sob a paridade 1=1 e com plena conversibilidade interna, a ser utilizada em todos os pagamentos cotidianos, de taxas e impostos. Ao lançá-lo, o banco central afirmou pretender “otimizar e melhorar” o seu funcionamento com vistas a, no futuro, generalizar o seu uso e ser capaz de

monitorar em tempo real os fluxos monetários, elevando substancialmente a sua capacidade de supervisionar e manipular as condições financeiras do país. Todavia, os objetivos subjacentes à sua criação não são meramente domésticos. Segundo a mídia estatal *China Daily*, as autoridades também objetivam criar um sistema internacional de pagamentos alternativo ao SWIFT, dominado pelo dólar e pela influência política dos Estados Unidos. Com isso, pretendem que, futuramente, o e-RMB funcione como uma alternativa funcional ao sistema de compensações em dólares, atenuando o impacto de quaisquer sanções ou ameaças de exclusão que possam ser impostas pelos Estados Unidos a outros países ou a empresas de quaisquer origens (CHINA DAILY, 2020).

Ademais, ainda segundo o *China Daily*, além de reduzir o risco de interferências estrangeiras nos interesses chineses, o e-RMB também deverá facilitar o acesso de estrangeiros à sua moeda, promovendo a sua integração nas operações cambiais internacionais. Na sua visão, ele permitirá a coexistência de dois sistemas internacionais de pagamentos, um sob a égide do dólar e outro sob a moeda chinesa, que poderão operar cooperativamente ou, em caso de conflito, sob bases mutuamente exclusivas. Assim, evidencia-se que a criação do e-RMB não atende apenas ao interesse do governo chinês em estabelecer o seu domínio sobre as tecnologias que servem de base ao bitcoin e às criptomoedas, asseverando o seu emprego em favor dos controles monetários e da segurança financeira do país (KOSINSKI, 2020). Ela também corresponde aos seus anseios de escapar da hegemonia do dólar e projetar a sua influência monetária para o exterior, no limite, até mesmo questionando a supremacia dos Estados Unidos na atual ordem monetária internacional e erguendo uma nova ordem alternativa, centrada na China e comandada por ela (KOSINSKI; FERREIRA FILHO, 2020).

Não por acaso, o surgimento do e-RMB mobilizou grande interesse. Assim, relatório publicado pelo Deutsche Bank, o maior banco comercial da Alemanha, se referiu às moedas digitais como o “último instrumento de *hard power*” (Deutsche Bank, 2020). Para o Fundo Monetário Internacional (2020), elas terão papel decisivo na reconfiguração do sistema financeiro global nos próximos anos, quiçá reposicionando as moedas hegemônicas. Já segundo o Bank for International Settlements (2020), mais de 80% dos seus mais de 60 filiados possuem pesquisas em andamento e metade deles progrediu para a experimentação e construção dos protótipos das suas próprias moedas digitais. Em abril de 2021, o Japão anunciou o início dos

testes do yen digital (REUTERS, 2021), enquanto a Rússia asseverou lançar o protótipo do rublo digital até o fim deste ano, citando como principal motivação o “risco geopolítico” do uso continuado do dólar (KAARU, 2021).

Portanto, outras *Central Bank Digital Currencies* devem ser lançadas em breve. Mas tudo indica que o renmimbi digital será a primeira a conhecer plena utilização durante as Olimpíadas de Inverno de Beijing, em fevereiro de 2022 (HARADA, 2020).

O RENMIMBI DIGITAL E AS SANÇÕES FINANCEIRAS DOS ESTADOS UNIDOS

A primeira menção oficial de órgãos governamentais e autoridades dos Estados Unidos a respeito do e-RMB consta no documento *Global Trends 2040: a more contested world*, publicado em março de 2021 pelo *National Intelligence Council*⁶. Todavia, seus prognósticos se limitaram a citar o “futuro incerto” do dinheiro, afirmando que “moedas digitais provavelmente ganharão aceitação mais ampla durante as próximas duas décadas conforme o número [de CBDCs] cresce” e que a moeda digital chinesa, somada às criptomoedas privadas, eventualmente poderá constituir “ameaças” ao dólar e ao euro (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2021, p. 49, traduções nossas).

Além disso, segundo a Bloomberg, em abril de 2021, o governo Joe Biden estava “intensificando o escrutínio dos planos da China para um yuan digital” motivado por preocupações de que se trate de uma “tentativa de longo prazo para derrubar o dólar como a moeda de reserva dominante no mundo”. Então, oficiais dos departamentos do Tesouro e Estado, do Pentágono e do *National Security Council*⁷ resolveram engendrar esforços para entender as suas “potenciais implicações” como o “desafio” colocado à atual estrutura do sistema financeiro global e se ele “poderia ser usado para contornar as sanções americanas”. Segundo a reportagem, porém, os oficiais descartaram que essa tenha sido uma das intenções dos chineses

⁶ Trata-se de uma agência governamental criada em 1979 com o objetivo congregar as diversas agências de inteligência dos Estados Unidos.

⁷ Trata-se do principal fórum do presidente dos Estados Unidos para considerar questões de segurança nacional e política externa com os seus assessores graduados e oficiais de gabinete.

e declararam que o governo Biden “não está atualmente planejando tomar qualquer ação para conter ameaças de longo prazo da moeda digital da China” (MOHSIN, 2021).

Verídicas ou não, tais posições não são endossadas pelo *Economic Diplomacy Initiative* do *Belfer Center for Science and International Affairs* da *Harvard Kennedy School*⁸, que em novembro de 2019, ainda antes do lançamento do e-RMB, realizou o evento *Digital Currency Wars: a national security crisis simulation*.

Em rigor, o exercício simulou um gabinete de crise no âmbito do *National Security Council* (NSC) dos Estados Unidos, instado a lidar com um teste de míssil intercontinental da Coreia do Norte cuja realização teria sido apoiada financeiramente por meio de uma (então) hipotética moeda digital chinesa. Embora fictício, foram destacadas as bases desse cenário em “desenvolvimentos reais e rápidos na tecnologia das moedas digitais, liderados pelos esforços da China para lançar um Yuan digital e da Libra do Facebook” (ECONOMIC..., 2020, p. 1, traduções nossas). A lista dos convidados demonstra a seriedade atribuída à hipótese: Meghan O’Sullivan, ex-assistente especial da Presidência e assessora de segurança nacional para o Iraque e o Afeganistão (governo George W. Bush); Lawrence Summers, ex-secretário do Tesouro (Bill Clinton); Nicholas Burns, ex-subsecretário de Estado (George W. Bush); Ash Carter, ex-secretário de Defesa (Barack Obama); Eric Rosenbach, ex-chefe de gabinete do Pentágono e do Departamento de Defesa (Barack Obama); Jeniffer Fowler, ex-secretária assistente para o financiamento do terrorismo e crimes financeiros do Tesouro; e Richard Verma, ex-embaixador dos Estados Unidos na Índia.

Na simulação, em meados de 2020 o Banco Popular da China lança o “yuan digital”, tornando-se a primeira grande potência a criar uma moeda digital soberana. Ela é inteiramente controlada pelas autoridades chinesas e está plenamente integrada ao Cross-border Interbank Payments System (CIPS), o sistema chinês de pagamentos internacionais análogo ao SWIFT, sendo usada para pagar empresas subcontratadas pelo *Belt and Road Initiative* no Cáucaso, na Ásia Central e na África, onde convertem seus yuans digitais nas moedas locais por meio dos bancos chineses lá

⁸ O *Economic Diplomacy Initiative* se destina a “prover análises e recomendações” na “interseção da política econômica com a segurança nacional”, avançando o entendimento de como os líderes estadunidenses devem “usar relações econômicas para buscar tanto o crescimento econômico quanto os interesses da segurança nacional” (ECONOMIC..., 2020, p. 17).

instalados. O mesmo se passa na Indonésia, Mianmar, Camboja e Laos, onde a China patrocina a difusão do yuan digital e amplia a sua influência. Já em Taiwan, um governo liderado por um “partido pró-China” está considerando adotá-lo para estreitar seus laços com a República Popular (Ibid., p. 5-6).

O episódio crítico do exercício se passa no dia 17 de novembro de 2021, quando a Coreia do Norte testa um míssil que sobrevoa o Japão transportando uma ogiva nuclear. Com isso, os norte-coreanos superam a “última grande barreira técnica” para ter um “sistema de armas confiável”, oferecendo uma “ameaça nuclear direta” ao território de Guam, importante base militar estadunidense no Pacífico. Assim, a CIA prevê que, em 6 a 9 meses, serão capazes de lançar um artefato nuclear até o território continental dos Estados Unidos (Ibid., p. 6). A questão, porém, é que alcançaram esse feito:

[...] em aberto desafio às sanções financeiras, usando o yuan digital para transferir dinheiro para e do país e para pagar por armas, matérias primas nucleares, combustível de foguetes e outros produtos sancionados. Uma vez que essas transações operam em infraestruturas de posse chinesa, as autoridades americanas e da União Europeia estão inteiramente no escuro a respeito da atividade [...] norte-coreana (Ibid., p. 6).

Diante disso, o NSC é convocado para: 1) administrar o impacto do teste num cenário no qual a eficácia das sanções está posta em questão; 2) administrar os riscos geopolíticos postos pela expansão da influência regional da China através do yuan digital; 3) administrar a “proliferação” da infraestrutura da moeda digital chinesa; 4) debater a criação de uma moeda digital estadunidense para “competir” com as moedas digitais dos países “adversários”; 5) considerar formas de criar novas normas internacionais para moedas digitais, em particular no compartilhamento de informações entre os governos em questões de segurança nacional (Ibid., p. 7).

Vejamos então as principais conclusões da simulação. Eric Rosenbach, atuando como assessor de segurança nacional, estabeleceu três metas principais: 1) dar uma resposta imediata aos norte-coreanos; 2) identificar as ameaças aos interesses estadunidenses colocadas pelo yuan digital; 3) recomendar políticas que administrem a sua ascensão.

Lawrence Summers, atuando como secretário do Tesouro, ponderou que devido à operação do yuan digital, “a nossa habilidade para sancionar a Coreia do Norte de forma devastadora depende da cooperação chinesa”. Com o advento da moeda digital chinesa, os participantes concordaram que “as sanções americanas, enquanto sempre falhas, agora não tinham significado” (Ibid., p. 8).

Sem essa opção, restavam aos Estados Unidos apenas ações militares, levando Nicholas Burns, atuando como secretário de Estado, a afirmar que “o presidente tem que convencer os chineses a se juntar a nós e por pressão sobre os norte-coreanos para não seguirem neste caminho”. Sugeriu então ações diplomáticas junto a aliados como Japão, Austrália, Coreia do Sul e União Europeia. Summers, por sua vez, apontou que os Estados Unidos deveriam encontrar “áreas de interesse mútuo” com a China, pois “nenhum dos lados quer ver os norte-coreanos crescerem seu comércio de drogas ou se engajar em ataques cibernéticos. Precisamos formular uma estratégia que alcance a cooperação”. Richard Verma, atuando como embaixador na China, declarou que “em vez de culpar os chineses por estarem à nossa frente na revolução financeiro-tecnológica, devemos ser parceiros deles e cooperar nos anos à frente” (Ibid., p. 9).

Portanto, o que eles notaram é que, com a criação do yuan digital, os chineses “não tinham apenas introduzido uma moeda digital, mas também uma infraestrutura de pagamentos que contornaria [...] o SWIFT [...] sistema que é instrumental para as sanções e monitoramento dos fluxos financeiros ilícitos pelos Estados Unidos” (Ibid., p. 9). Um participante secundário, atuando como assistente de política econômica da Presidência, declarou que “o novo sistema não vai minar o dólar americano no comércio internacional, mas significará que o SWIFT não pode ser usado como instrumento de segurança nacional” (Ibid., p. 9). Outro risco apontado foi a “proliferação” da tecnologia da moeda digital chinesa. “Adversários” dos Estados Unidos (nominalmente, Rússia e Turquia) poderiam criar suas próprias moedas digitais baseadas na plataforma chinesa ou como um adendo a ela. Nesse caso, os participantes consideraram que o surgimento dessas CBDCs representará um grande êxito da China em criar uma “alternativa viável” para o sistema de pagamentos internacionais controlado pelos Estados Unidos e seus sócios europeus. Meghan O’Sullivan, atuando como vice-presidente dos Estados Unidos, constatou que “podemos estar nos movendo para um mundo no qual os Estados Unidos não é dominante financeiramente” (Ibid., p. 10).

Diante disso, os convidados finalizaram o exercício elaborando algumas recomendações: 1) os Estados Unidos devem promover o desenvolvimento da sua moeda digital, considerada necessária para manter o seu “domínio [...] nos pagamentos globais” diante do que consideraram os “dias minguantes” do SWIFT; 2) até lá, o SWIFT deve ser fortalecido e assegurado contra ameaças cibernéticas e vulnerabilidades de segurança, criando mais incentivos para que outros países permaneçam nele; e as autoridades estadunidenses devem evitar recorrer às sanções financeiras, uma vez que o “uso excessivo de instrumentos econômicos coercitivos está levando nações a procurar alternativas ao sistema financeiro liderado pelos EUA”; 3) os Estados Unidos devem construir uma coalizão contrária à ascensão financeira chinesa, fortalecendo a liderança ocidental sobre o sistema financeiro; e 4) reconhecendo que, com o yuan digital, os Estados Unidos “não podem construir um novo sistema de pagamentos sozinho”, devem chamar os chineses à colaboração. Nesse sentido, Summers pontuou que “temos que entrar num tipo diferente de diálogo com a China, pois qualquer coisa que quisermos fazer com sanções, inclua ou não a Coreia do Norte, depende da cooperação chinesa” (Ibid., p. 11).

Ademais, concluíram que, em geral, as CBDCs desafiarão a “hegemonia econômica” dos Estados Unidos na medida em que ampliarão enormemente as possibilidades de realizar transações internacionais que não empreguem as instituições sob comando estadunidense e que tampouco envolvam o dólar, criando “pontos cegos” (para os Estados Unidos) para monitorar e controlar essas transações. Afirmou-se que provavelmente a China será a base desse empreendimento, articulada com outros adversários estadunidenses como a Rússia e o Irã, incentivados a adotar ou desenvolver esses instrumentos em função das sanções que sofrem. Todavia, destacaram que mesmo aliados como a Alemanha e a Índia, que já expressaram “frustração” com o abuso do emprego das sanções, podem ser levados a tal.

Além disso, os participantes

[...] concordaram unanimemente que promover um relacionamento cooperativo com a China seria crítico para manter o poder americano. Enquanto é improvável que a demanda por dólares, mercados de capitais e instituições financeiras americanas desapareçam em breve, as moedas digitais apresentam uma avenida pela qual atividades de pagamentos significativas poderiam se afastar dos

Estados Unidos. Se a China buscar suas ambições de moeda digital, incluindo abrir a moeda para transações transfronteiriças, os Estados Unidos terão poucas opções além de cooperar. (Ibid., p. 13)

Logo, reconheceram que esse hipotético yuan digital seria uma arma extremamente poderosa dos chineses para reduzir o poder dos Estados Unidos em diversas dimensões. Essencialmente, reduziria significativamente, ou mesmo acabaria, com o seu poder virtualmente unipolar na esfera financeira internacional (Ibid., p. 15).

Mais recentemente, foi publicado pelo *Center for a New American Security*⁹ um estudo específico sobre o e-RMB intitulado *China's Digital Currency: Adding Financial Data to Digital Authoritarianism*. Já no sumário executivo, afirma-se que a China está “pressionando agressivamente para se tornar líder em tecnologia financeira” e que a moeda digital chinesa:

[...] provavelmente vai habilitar o Partido Comunista da China a fortalecer o seu autoritarismo digital domesticamente e exportar a sua influência e [seus] padrões para o exterior. Ao eliminar alguns dos constrangimentos anteriores à coleta governamental de dados das transações dos cidadãos privados [...] representa um risco significativo para os padrões duradouros de privacidade financeira sustentados nas sociedades livres (FANUSIE; LIN, 2021, p. 1, traduções nossas).

Em seguida, afirma-se que, com o e-RMB, as autoridades chinesas pretendem: 1) avançar a “destreza técnica e econômica” do país, pondo sob o controle do Estado as inovações tecnológicas das empresas financeiras privadas e disputando as preferências dos consumidores; 2) deter um poderoso instrumento de controle e disciplina social; 3) promover suas ambições geopolíticas, dominando tecnologias estratégicas emergentes como a inteligência artificial e a robótica; 4) criar um instrumento que

⁹ Trata-se de uma agência não-governamental que tem como missão “desenvolver políticas de defesa e segurança nacional fortes, pragmáticas e baseadas em princípios”, realizando pesquisas, ideias e análises com o objetivo de “elevar o debate de segurança nacional [...] informar e preparar os líderes da segurança nacional de hoje e amanhã” (FANUSIE; LIN, 2021, p. 26).

facilite e promova a internacionalização do renmimbi; e 5) conter a “influência financeira” dos Estados Unidos (Ibid., p. 2).

Para os propósitos deste artigo, importa considerarmos a sua análise das implicações do e-RMB para a prerrogativa estadunidense de aplicação das sanções financeiras. Na visão dos autores, a CBDC chinesa expressa a intenção de fazer da China uma “superpotência cibernética” avançando na digitalização, na automatização e na “governança tecnológica”. Entre as principais motivações elencadas para a sua criação, consta o que chamaram de “sentimento de Beijing de que o progresso na moeda digital é um próximo estágio crítico da competição tecnológica geopolítica” (Ibid., 3). Para eles, o e-RMB é um instrumento deliberadamente projetado para ser usado na competição estratégica com os Estados Unidos. Por exemplo, reportaram que, numa conferência de tecnologias da informação realizada nas Nações Unidas em 2018, Yao Qian citou as moedas digitais como parte da “próxima guerra” entre as grandes potências. Além disso, citaram um documento do banco central chinês de 2018 que afirmou que a CBDC chinesa visava levantar o cerco do dólar à China, afastar “ameaças econômicas” ao país e impedir que “stablecoins”¹⁰ ancoradas no dólar se tornassem cada vez mais utilizadas, aumentando indiretamente o domínio da moeda estadunidense e bloqueando a ascensão internacional do renmimbi (Ibid., p. 4).

Por outro lado, afirmaram também que com o e-RMB, os chineses visam constituir uma alternativa para transações internacionais ao sistema SWIFT. Ele protegeria a China contra a habilidade dos Estados Unidos de “exercer a hegemonia global” e estender a sua jurisdição na esfera financeira internacional através do seu controle sobre o órgão. Diante disso, demonstraram preocupação por a China estar liderando a “corrida” global para as CBDCs, enquanto os Estados Unidos permanecem atrasados. Com isso, temem que os chineses tenham conhecimento pioneiro e mais profundo das suas tecnologias, estabeleçam os primeiros padrões internacionais das CBDCs e se beneficiem dos seus “impactos políticos e econômicos” (Ibid., p. 8). Ademais, destacaram que o e-RMB não apenas pode oferecer um modelo potencial para outros

¹⁰ Trata-se de criptomoedas privadas cujos preços são atrelados a ativos considerados “estáveis”, frequentemente, o dólar. O objetivo é remover a volatilidade típica delas, como no bitcoin. Essa “ancoragem” pode ser feita pela suposição de manutenção de reservas equivalentes em dólares, que funcionam como o seu colateral, ou por uma programação de *software* que determine essa paridade.

bancos centrais copiarem, permitindo ao Partido Comunista exportar a tecnologia em si, mas também difundir suas “práticas e capacidades autoritárias” (Ibid., p. 4).

Com relação aos intentos chineses de avançar na internacionalização do renmimbi, afirmaram que as autoridades chinesas podem encorajar turistas estrangeiros na China a usá-lo e compelir estudantes e turistas chineses no exterior a pagar por bens e serviços chineses através dele; e usar o e-RMB nas suas relações comerciais com empresas estrangeiras, por exemplo, em suporte ao *Belt and Road Initiative*, que alcança 138 países. Embora os chineses ainda utilizem primariamente dólares nessas operações, podem desenvolver estratégias para ampliar o uso do e-RMB, simplificando seus pagamentos transfronteiriços e promovendo uma “desdolarização” das suas relações internacionais. Podem, ainda, encorajar empresas estrangeiras a pagar suas parceiras chinesas pelo e-RMB, expandindo seus acordos de swap bilaterais, bancos de compensação em renmimbi, zonas de cooperação e acordos de livre-comércio; cobrar taxas e *royalties* pelo uso do e-RMB nessas transações, incentivando que esses países incorporem o renmimbi às suas reservas cambiais; e usar o e-RMB como instrumento para aumentar a integração financeira da China com o exterior, fazendo com que muitos países e empresas com intensos vínculos com a China achem interessante usá-lo nos seus negócios diários (Ibid., p. 13).

Em suma, para os autores, os chineses querem construir e controlar as “infraestruturas críticas do futuro” e o e-RMB, sem dúvidas, é uma delas. Assim, poderá constituir uma “arma mágica” dos chineses contra a percepção geral de excesso de confiança ou dependência no dólar nas transações internacionais (Ibid., p. 15). Por isso, eles elaboraram um conjunto de recomendações para as autoridades estadunidenses com vistas a “conter” a difusão da moeda digital chinesa, mantendo “padrões globais de liberdade política, privacidade e integridade financeira” (Ibid., p. 16) — ou seja, o seu controle pelos EUA. Em rigor, elas devem observar se o e-RMB ganhará uso global e promoverá aumento da internacionalização do renmimbi, rivalizando com o dólar. Além disso, devem considerar as CBDCs como uma questão de segurança nacional e averiguar seus riscos e ameaças através da *U.S. National Security Strategy*. O Tesouro, especificamente, deve atentar para que a *National Illicit Finance Strategy* trate as CBDCs como componente emergente do sistema financeiro internacional, garantindo o cumprimento das suas políticas globais contra

lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Finalmente, devem avaliar se e como podem aplicar sanções às CBDCs, construindo cenários e exercícios para simular desafios na implementação de instrumentos de coerção financeira contra um sistema financeiro no qual muitos países usam CBDCs interna e externamente (Ibid., p. 17).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A bomba-dólar, mais nova e sofisticada forma de aplicação de sanções, vem revolucionando a guerra financeira no século XXI. Sendo de prerrogativa exclusiva dos Estados Unidos, tornou-se o seu meio preferencial de coagir seus adversários sem a necessidade de engendrar operações militares. Assim, tornou-se peça indispensável na sua hegemonia global, sendo crucial para os seus interesses e poder nacional impedir que surjam e se disseminem meios de comando monetários e infraestruturas alternativas ao dólar e ao atual sistema financeiro internacional.

Todavia, a percepção crescente do “abuso” na aplicação da bomba-dólar levou outros países a buscar essas alternativas. Nesse sentido, criptomoedas privadas como o bitcoin, que permitem a transferência de montantes monetários fora do âmbito do SWIFT e dos controles governamentais regulares, se mostraram de alguma eficácia, permitindo a países sancionados certa capacidade de auferir montantes, ainda que modestos, em moedas fortes. Não obstante, rapidamente o Banco Popular da China viu nas tecnologias dessas criptomoedas instrumentos potencialmente poderosos para promover os seus interesses, passando à tentativa de subordiná-las ao seu controle político. O primeiro resultado dessa empreitada foi o lançamento, para testes, do e-RMB. Em que pesem importantes motivos de ordem interna para fazê-lo, os chineses também deixaram claras suas motivações e objetivos geopolíticos: auxiliar na internacionalização do renmimbi, confrontando o domínio global do dólar; proteger-se de “interferências” externas; construir uma infraestrutura financeira internacional alternativa ao SWIFT; em suma, minar a capacidade dos Estados Unidos para sancionar, combater a sua guerra financeira.

Dessa forma, pretende-se que o e-RMB seja um contrapeso à bomba-dólar. Por isso, começou a ser visto pelos Estados Unidos como um sério desafio: o *National Intelligence Council* o considerou uma possível futura “ameaça” ao dólar; para oficiais do governo Biden, pode

se tornar um instrumento usado para contornar sanções estadunidenses; na simulação do *Belfer Center for Science and International Affairs*, altas autoridades governamentais constataram com visível receio que o SWIFT não poderá mais ser usado como instrumento da segurança nacional dos Estados Unidos; que o e-RMB poderá ameaçar até mesmo a sua própria supremacia financeira global; e recomendaram maior moderação no uso das sanções.

Portanto, antes mesmo da sua plena operacionalização, o e-RMB pode já estar impondo limites ao emprego arbitrário da bomba-dólar. Ademais, destacou-se também que o pioneirismo da China no campo das CBDCs poderá por em cheque a ordem internacional hegemônica pelos Estados Unidos, pois países sancionados ou que temem sê-lo podem procurar adotá-las ou desenvolvê-las. O e-RMB poderá constituir ameaça abrangente à segurança nacional dos Estados Unidos servindo de plataforma para o financiamento dos seus adversários, como Rússia e Irã, ou de base para que criem as suas próprias CBDCs. Assim, com o seu advento, previram um esgotamento da capacidade dos EUA para se manter como potência unipolar no campo das finanças. Não poderão mais prescindir da cooperação dos demais países, impondo-lhes unilateralmente os seus desígnios.

Será este o fim das prerrogativas básicas da bomba-dólar? Cumprirá o e-RMB todas as suas expectativas? Funcionará o e-RMB de fato como um “antídoto” contra a bomba-dólar, liderando uma espécie de “contrarrevolução das CBDCs” no campo da guerra financeira? Surgirão moedas digitais de outros países na sua esteira? Responderão os Estados Unidos à altura deste desafio com a criação de um “dólar digital” que modernize as suas infraestruturas financeiras e assegure a posição hegemônica do dólar, tal qual preconizado pela *Digital Dollar Foundation* (2020)?

Em rigor, antes do pleno funcionamento do e-RMB, não podemos responder com toda certeza a estas conjecturas. Em todo caso, conforme admitido pelas próprias autoridades estadunidenses, são fortes os indícios de que suas respostas serão afirmativas. O que já parece mais seguro afirmar, porém, é que com a invenção dessa pioneira moeda digital chinesa e a inauguração da “era” das *Central Bank Digital Currencies*, não apenas se abrirá um novo capítulo nas guerras financeiras, mas também um vasto campo de interesses, disputas e conflitos nas relações internacionais.

FINANCIAL WAR IN THE 21ST CENTURY: THE “DOLLAR-BOMB” REVOLUTION AND THE COUNTER-REVOLUTION (?) OF THE “DIGITAL RENMINBI”

Abstract

The “dollar-bomb”, a product of the United States’ responses to the September 11 Attacks, is an instrument of its exclusive use that, supported by the dollar’s and U.S. finances’ hegemonic positions inside the international financial system, allows it to impose sanctions with a degree of sophistication and destructive power never seen before. Thus, it revolutionized financial war and international order in the 21st Century. However, in China, authorities adapted the technologies of private and decentralized cryptocurrencies, such as bitcoin, to create the digital renmimbi (e-RMB) with explicit aims of building the foundation of an alternative international financial system, directly confronting U.S. ability to impose sanctions. Thus, this paper aims to identify the extent to which this effect will be real. The investigation revealed that U.S. authorities and research centers found that indeed e-RMB will significantly reduce United States’ ability to impose financial sanctions. Thus, we concluded that there is strong evidence that, when fully operational from 2022 on, the e-RMB will neutralize the dollar-bomb, opening a new chapter in financial wars and in interests, disputes and conflicts in international relations.

Keywords: Financial warfare; dollar-bomb; digital renminbi; United States. China.

REFERÊNCIAS

ANTONOPOULOS, Andreas M. **The internet of Money**. v. 1. Seattle: Merkle Bloom LLC, 2016.

ANTONOPOULOS, Andreas M. **The internet of Money**. v. 2. Seattle: Merkle Bloom LLC, 2017.

AZEVEDO, Fernando Silva. **Sanções financeiras**: um estudo de caso sobre o uso da arma monetária sobre o Irã. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

BANCO POPULAR DA CHINA. **Transcript of Governor Zhou Xiaochuan's Exclusive Interview with Caixin Weekly**. 2016. Disponível em: <http://www.pbc.gov.cn/english/130721/3017134/index.html>. Acesso em: 10 maio 2021.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Central bank digital currencies**: foundational principles and core features. 9 out. 2020. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/othp33.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.

CARTER, Barry. E.; FARHA, Ryan. Overview and Operation of U.S. Financial Sanctions, Including the Example of Iran. **Georgetown University Law Center**, v. 44, p.903-913, 2013.

CAYTAS, J. D. Weaponizing finance: U.S. and european options, tools and policies. **Columbia Journal of European Law**, v.23, n.2, p.01-48, 2017.

DEUTSCHE BANK. **The Future of Payment. Part III. Digital Currencies**: the Ultimate Hard Power Tool. Corporate Bank Research January 2020. Disponível em: https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/The_Future_of_Payments_-_Part_III__Digital_Currenc/RPS_EN_DOC_VIEW.calias?rwnode=PROD000000000500284&ProdCollection=PROD000000000504589. Acesso em: 4 jan. 2021.

DIGITAL DOLLAR FOUNDATION; ACCENTURE. **Digital Dollar Project**: Exploring a US CBDC. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/5e16627eb901b656f2c174ca/t/5f0c5d052d6235002637d0f6/1594645769165/Digital-Dollar-Project-Whitepaper_vF_7_13_20.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

DREZNER, Daniel. W. Targeted sanctions in a world of global finance. **International Interactions**, v. 41, n. 4, p.755-764, 2015.

DREZNER, Daniel. W. The uses and abuses of weaponized interdependence. In: DREZNER, Daniel W.; FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. **The uses and abuses of weaponized interdependence**. Washington: Brookings Institution Press, 2021.

DUBOWITZ, M.; FIXLER, A. Cyber-enabled 'swift' warfare: power, blowback, and hardening american defenses. In: S. F. Ravich. **Cyber-enabled economic warfare: an evolving challenge**. Washington: Gudson Institute, 2015. p. 174.

EHA, Brian Patrick. **How Money Got Free: bitcoin and the fight for the future of finance**. Londres: Oneworld Publications, 2017.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Estado. **Designation of iranian entities and individuals for proliferation activities and support for terrorism, 2007**. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94193.htm>. Acesso em: 11 out. 2019.

FANUSIE, Yaya J.; JIN, Emily. **China's Digital Currency: Adding Financial Data do Digital Authoritarianism**. Disponível em: <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-Chinas-Digital-Currency-Jan-2021-final.pdf?mtime=20210125173901&focal=none>. Acesso em: 22 abr. 2021.

FARRELL, H.; NEWMAN, A. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. **International Security**, 44, p. 42-79. 2019.

FENAROLI, G. C. Financial warfare: money as an instrument of conflict and tension in the international arena. **Senior Projects**, spring 2016.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Staff report for the 2014 article IV consultation**. Washington: International Monetary Fund - Publication Services, 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Reserve Currencies in an Evolving International Monetary System. Strategy, Policy & Review Department. **Statistics Department**. No 20/02. 17 nov. 2020.

HARADA, Issaku. China aims to launch digital yuan by 2022 Winter Olympics. **Nikkei Asia**, 27 mai. 2020. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Cryptocurrencies/China-aims-to-launch-digital-yuan-by-2022-Winter-Olympics>. Acesso em: 10 mai. 2021.

HARVARD. **Digital Currency Wars**: a national security crisis simulation. Jan. 2020 Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/digital-currency-wars-national-security-crisis-simulation>. Acesso em: 19 abr. 2021.

HUDSON, Michael. **Finance as Warfare**. London: College Publications, 2015.

JAPAN'S central bank kicks off experiments on issuing digital currency. **Reuters**, apr. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-japan-economy-cbdc-idUSKBN2BS0EG>. Acesso em: 10 mai. 2021.

KAARU, Steve. Digital ruble highest form of money, Russia says. **Coingeek**, 11 abr. 2021. Disponível em: <https://coingeek.com/digital-ruble-highest-form-of-money-russia-says/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

KATZENSTEIN, Suzanne. Dollar unilateralism: the new frontline of national security. **Indiana Law Journal**, v. 90, p. 293-351, 2015.

KATZMAN, Kenneth. Iran sanctions. **Washington**: Congressional Research Service. Apr. 2019. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20871/291>. Acesso em: 15 mai. 2021.

KATZMAN, Kenneth. Iran sanctions. **Washington**: Congressional Research Service, jul. 2020. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20871/308>. Acesso em: 15 mai. 2021.

KELLY, Janet. International Monetary Systems and National Security. In: KNORR, Klaus; TRAGER, Frank N. **Economic Issues and National Security**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1977.

KIRSHNER, Jonathan. **Currency and Coercion**: the Political Economy of International Monetary Power. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

KOSINSKI, Daniel. **Bitcoin e Criptomoedas**: a utopia da neutralidade e a realidade política do dinheiro. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020.

KOSINSKI, Daniel S.; FERREIRA FILHO, Valter Duarte. Do bitcoin ao “renmimbi digital”: soberania monetária, segurança financeira e a possível ordem financeira centrada na China. **Revista Geosul**, v. 35, n. 77, p. 553-580, 2020.

LACEY, James. **Gold, Blood and Power**: Finance and War Through the Ages. Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press, 2015.

MCDOWELL D. Financial sanctions and political risk in the international currency system. **Review of International Political Economy**, 2020.

MEDEIROS, Carlos A. China: entre os Séculos XX e XXI. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MOHSIN, Saleha. Biden team eyes potential threat from China’s digital yuan. **Bloomberg**, 11 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-11/biden-team-eyes-potential-threat-from-china-s-digital-yuan-plans>. Acesso em: 22 abr. 2021.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global Trends 2040**: a more contested world. 2021. Disponível em: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

PETROV, Vladimir. **Money and Conquest**: Allied Occupation Currencies in World War II. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1967.

POPPER, Nathaniel. **Digital Gold**: The Untold Story of Bitcoin. London: Penguin Books, 2015.

RAJENDRAN, G. Financial blockades: reserve currencies as instruments of coercion. In: WHEATLEY, A. **The power of currencies and the currencies of power**. London: Routledge, 2013. p. 87-101.

ROTH, J.; GREENBURG, D.; WILLE, S. **Staff report to the national commission on terrorist attacks upon the United States**. Washington: US Government Printing Office, 2004.

STRANGE, Susan. **States and markets**. 2. ed. London: Continuum, 1994.

THE future of China's economic engagement. **China Daily**, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202004/24/WS5ea28240a310a8b2411516bf.html>. Acesso em: 3 de maio de 2020.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. A bomba dólar: paz, moeda e coerção. **Discussão 026**, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019.

UNITED KINGDOM. **INSTEX successfully concludes first transaction**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/instex-successfully-concludes-first-transaction>. Acesso em: 25 abr. 2021.

VIGNA, Paul; CASEY, Michael. J. **Cryptocurrency: the Future of Money?** London: Vintage, 2016.

XI, Jinping. **The Governance of China II**. Beijing: Foreign Languages Press, 2017.

ZARATE, Juan C. **Treasury's war: the unleashing of a new era of financial warfare**. New York: PublicAffairs, 2013.

ZHENG, Bijian. **Economic Globalization and China's Future**. Beijing: Foreign Languages Press, 2018.

Recebido em: 18/04/2021

Aceito em: 15/10/2021

GUERRAS BRASÍLICAS DO SÉCULO XXI: ECLIPSE DA SOBERANIA NOS BLACK SPOTS DAS GRANDES METRÓPOLES BRASILEIRAS

Henrique de Oliveira Mendonça¹

Tássio Franchi²

RESUMO

A soberania é um dos pilares dos Estados-nação, no entanto, sua definição é ambígua e controversa. Não obstante à perene contestação de conceitos, este estudo se propõe a estabilizar contingencialmente uma acepção de soberania adequada à realidade brasileira. No maior país sulamericano, os aglomerados subnormais das metrópoles nacionais concentram populosas áreas de baixa governabilidade e com atuação destacada de criminosos, entretanto, a base teórica anglo-saxã, dominante na literatura acadêmica, dispõe de escassos recursos para uma interpretação da fragilidade endêmica de um Estado consolidado e distante dos parâmetros da falência. Assim, a partir de premissas essenciais, como a autoridade, coerção e territorialidade, a investigação aprofunda a compreensão e a caracterização do efeito deletério do crime organizado sobre a soberania estatal brasileira. Oferece, também, um suporte argumentativo que amplia a agenda de pesquisa relacionada ao emprego das Forças Armadas no enfrentamento ao crime organizado. Os resultados obtidos pela combinação entre a elucidação teórica e estudos empíricos indicam que, embora não apresentem uma retórica direta revisionista ou de contestação, as organizações criminosas se sobrepõem ao poder estatal de forma seletiva e progressiva nos black spots das metrópoles nacionais brasileiras.

Palavras-chave: Soberania; Crime Organizado; Estado; segurança; metrópoles.

¹ Doutorando. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: holiveiram@hotmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5807-2662>

² Doutor. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: tasfranchi@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3434-5560>

INTRODUÇÃO

A urbanização é um fenômeno mundial que varia de acordo com contextos históricos, geográficos e econômicos regionais. No Brasil, os processos históricos de urbanização não planejada desde o período colonial (HOLANDA, 1995) somados ao êxodo rural e a dicotomia entre o baixo crescimento econômico e a urbanização acelerada, de meados do século XX até o início do século XXI, conduziram a uma macrocefalia urbana (SANTOS, 1993). Grandes centros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro, atraíram fluxos migratórios oriundos das zonas rurais e tornaram-se grandes metrópoles nacionais. Entretanto, devido à hipertrofia do setor terciário e à desindustrialização precoce, as oportunidades foram insuficientes para todos que chegavam do campo (ARRIGHI, 1998; AREND, 2013). Além disso, a metropolização desordenada no espaço brasileiro acentuou mazelas sociais e gerou a periferização de grande parcela populacional (ALVES, SOUZA, MARRA, 2011).

Assim, a favelização se caracteriza como uma forma de ocupação típica nas áreas densamente urbanizadas e pode ser observada, não somente, nas bordas externas, como também incrustadas em meio a bairros nobres. Além disso, como características “irregularidade fundiária; ausência de infraestrutura de saneamento ambiental; localização em áreas mal servidas por sistema de transporte e equipamentos sociais; terrenos alagadiços e sujeitos a riscos geotécnicos; adensamento” (QUEIROZ FILHO, 2016: 341). A despeito de que a pobreza, a confusão arquitetônica e a degradação sanitária serem os primeiros impactos visuais de quem observa um assentamento irregular, é a dimensão política que vem despertando interesse de diversos atores, entre eles organizações não-governamentais e acadêmicos, devido à sua conformação peculiar.

A ausência da presença estatal na provisão satisfatória de bens de governança promoveu a ascensão de autoridades alternativas e o surgimento de novos atores políticos em enclaves urbanos. Essa pulverização do poder ocorre em diversos territórios do mundo e é descrita por Khana (2011) como “Novo Medievalismo”. Outra terminologia adotada para descrever espaços não controlados por um poder estatal reconhecido, em que vigoram normas paralelas às formais, é *black spots* (ou buracos-negros) (STANISLAWSKI, 2006; LEVITSKY, 2008; VISACRO, 2019), que passamos a adotar.

O vácuo de poder gerado pelo déficit de governabilidade é, em geral, preenchido por uma governança informal, em que vigora, em muitos casos, uma autoridade não democrática de natureza criminosa (FRÖDIN, 2010; WILLIAMS, 2020). No caso brasileiro, bem como no restante da América Latina, as organizações criminosas – notadamente alavancadas pelo narcotráfico – assumiram o protagonismo nos aglomerados subnormais de grandes centros urbanos.

O enfrentamento às ameaças geradas a partir da ascensão de poder desses atores não-estatais violentos constitui um desafio ao Estado brasileiro. O clamor imediatista popular, o custo social relacionado – aproximadamente 6% do PIB (IPEA, 2019) – e a intransigência em aceitar uma realidade multidimensional têm levado ao emprego de soluções anacrônicas, dispendiosas e ineficazes, majoritariamente baseada no aparato militar (VISACRO, 2018). Essa ineficácia não é uma exclusividade brasileira. As ameaças criminosas em *black spots* de todo o mundo se mostram inertes inclusive às intervenções militares por parte das principais potências mundiais (KILCULLEN, 2013). Haja vista o caso da Colômbia, onde desde a década de 1980 países europeus e, principalmente, os Estados Unidos investem no combate às organizações que gerenciam a produção e a distribuição de drogas sem sucesso (ARIAS HENAO, 2020).

Semelhante ao ocorrido há quase quatro séculos – quando a astúcia e a adaptabilidade dos brásílicos surpreenderam a doutrina hegemônica batava com táticas autóctones, por meio de uma estratégia alcunhada como Guerras Brásílicas –, a sociedade brasileira pode protagonizar a elaboração de estratégias³ efetivas diante das novas ameaças representadas pelo crime organizado, neste início de século. Um dos primeiros passos, inegavelmente, é reconhecer a responsabilidade conjunta das distintas expressões do poder nacional⁴, visto que a natureza híbrida das ameaças contemporâneas exige respostas coordenadas e multifuncionais (EGNELL, 2009).

Compreender essa “nova ameaça” é, nesse sentido, essencial para a formulação de políticas eficazes, e a academia tem relevante papel nesse processo. O aprofundamento teórico deve ser capaz de subsidiar em todos os níveis decisórios. No pós-Guerra Fria, a emergência de micro-poderes

³ A estratégia deve ser compreendida em sua perspectiva ampla, em sua vertente “total”, conforme proposta por Beaufre (1963, p. 150).

⁴ Segundo a Escola Superior de Guerra (2019, p. 53), as expressões do poder nacional são a política, a militar, a econômica, a científico-tecnológica e a psicossocial.

com capacidade para desafiar mega-atores após o fracasso do “Fim da História” vem contribuindo para o crescimento do interesse acadêmico na governabilidade de países periféricos (NAÍM, 2013). Entretanto, a despeito da vasta literatura que discorre acerca da erosão estatal e das correlações histórico-sociais do fenômeno, predomina tanto a concepção anglo-saxônica estadocêntrica quanto a utilização de Estados consolidados do norte global como referencial teórico (ACHARYA, 1997).

A partir desse contexto, o presente estudo define o Estado contemporâneo como objeto de investigação e se propõe a adentrar na discussão conceitual que acerca o termo soberania, a fim de identificar as resultantes da disfunção político-social identificada nos *black spots* das grandes metrópoles brasileiras. Diante da complexidade das relações sociais envolvidas, a abordagem qualitativa foi adotada, e a coleta de dados contemplou bases teóricas interdisciplinares, fontes oficiais e artigos jornalísticos de renomados canais de comunicação. O intuito do trabalho é conectar as reflexões de cunho puramente teóricos com a realidade contemporânea e as limitações ao exercício da soberania em alguns espaços das metrópoles nacionais.

Este artigo está dividido, na sequência desta introdução, em três seções. Inicialmente, com uma delimitação do escopo do trabalho e o percurso metodológico para a definição conceitual da soberania; além do referencial teórico para guiar a análise. Na sequência, apresenta-se uma análise empírica dos impactos do crime organizado na soberania estatal, especificamente nos *black spots* de metrópoles brasileiras; e, por fim, as considerações finais.

ARQUITETURA CONCEITUAL DE SOBERANIA

A elucidação da linguagem da ciência política não é de modo algum um exercício ocioso da semântica, mas em muitos casos a maneira mais eficaz de resolver problemas substantivos de pesquisa (OPPENHEIM, 1975 apud BALDWIN, 1997, tradução do autor).

Não obstante a perene contestação de conceitos políticos (GALLIE, 1956; CONNOLY, 1993; BEVIR; KEDAR, 2008), o presente estudo opta por abandonar o ceticismo, como propugnado por Gray (1977), e pretende estabilizar contingencialmente o significado da soberania. Longe de ser uma pretensão tautológica, a opção terminológica para o título desta seção

tem o objetivo de conduzir a uma reflexão quanto à flexibilidade inerente ao termo. Ademais, não se pretende desenvolver uma inventividade conceitual, senão conduzir um sistemático trabalho de encaixar as peças de um quebra-cabeças, como descrito por Kalmo e Skinner (2010) ao definir a soberania como um conceito em fragmentos.

Em uma das obras sobre a genealogia da soberania, Bartelson (1995) refuta o desafio de definir soberania, considerando ser uma questão “essencialmente essencialista”. Em suas palavras iniciais, Bartelson (1995:2) declara que “a relação entre o termo soberania, o conceito soberania e a realidade da soberania é historicamente aberta, contingente e instável”, mas defende que uma definição operacional suficientemente precisa pode contribuir para o avanço de ciências políticas em estudos empíricos sobre o Estado contemporâneo.

Aliás, o termo soberania é indissociável ao Estado desde seu aparecimento – miticamente associado à Paz de Vestifália (PIIRIMÄE, 2010; OSIANDER, 2001). No seu sentido *lato*, o conceito político-jurídico de soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, o que possibilitou a superação das organizações seculares medievais (BOBBIO et al., 1998). Ao mesmo tempo, o poder também confronta, no transcurso da história, as vertentes política e jurídica quanto à essência da soberania (MIDDLETON, 1969; LEIHOLZ, 1965 *apud* KALMO; SKINNER, 2010; VOIGT, 2013). Enquanto o jurista Bodin restringe a soberania ao “poder de fazer e de anular leis”, o cientista político Hobbes enfoca no poder coagente, sintetizado pelo monopólio da sanção ou da coerção física (BOBBIO, 2007).

Ao se apropriar de abordagens clássicas e contemporâneas, é necessário destacar a mutabilidade do conceito de soberania de acordo com o contexto histórico e com a abordagem epistêmica (KOSKENNIEMI, 1995; 2010; BARTELSON, 1995). O entrelaçamento entre conhecimento e política, particularmente em seus fundamentos de poder, nos conduz a restringir o espectro temporal para evitar interpretações anacrônicas. Adequado ao objeto de estudo, que se caracteriza por uma fotografia da atualidade, a conceituação será descrita segundo as definições proeminentes – não necessariamente formuladas – no pós-Guerra Fria, considerado um evento constitutivo pelo seu efeito remodelador em diversos campos do conhecimento, notadamente no que refere à segurança dos Estados (BUZAN; HANSEN, 2009; KRAUSE; WILLIAMS, 1997; EGNELL, 2009).

A ampliação dos conceitos de segurança internacional, a partir do esfacelamento da União Soviética, possibilitou que se voltasse mais

atenção para questões de segurança interna por parte dos Estados e dos acadêmicos. Enquanto alguns filósofos políticos se apropriam da microfísica do poder foucaultiana para embasar uma corrosão do Estado, uma corrente neo-estadocêntrica reafirma a sua “capacidade de penetrar, controlar, supervisionar, policiar e disciplinar sociedades modernas” (JESSOP, 2001:164). Entre os internacionalistas, teóricos da interdependência liberal diagnosticavam essa corrosão desde os anos 1970, e a atribuíam à interdependência econômica, às tecnologias em escala global e às políticas democráticas (KEOHANE; NYE JR, 2011). Em contrapartida, o realista Gilpin (1987) refutou esse entendimento ao atribuir a possibilidade de interdependência ao interesse e poder do Estado, além de utilizar o exemplo do Império Romano para ilustrar o triunfo da política sobre a tecnologia.

O próprio objeto de estudo, o Estado contemporâneo, possui abordagens distintas em cada uma das diversas áreas das ciências que o estudam, tais como a economia, a ciência política, a história, a sociologia, as relações internacionais dentre outras. Não é objetivo deste ensaio debater as diversas correntes conceituais e ontológicas do ente estatal. Parte-se do pressuposto que o Estado-nação é uma ordem reconhecida e institucionalizada, particularmente na delimitação espacial do estudo, que são as grandes metrópoles. Sob a perspectiva interna, necessária ao fenômeno investigado, a análise refuta a equiparação simplista de Estado a país – no sentido de ator internacional, acima de interesses rasos da sociedade – ou mesmo um antagonismo entre Estado e sociedade. Nesse sentido, a investigação corrobora com Mitchell (1991) e Morin (2007) quanto à rejeição do Estado como entidade monolítica separada da sociedade e adota a perspectiva da complexidade pela não-linearidade na relação entre os diversos atores da sociedade.

A despeito de suas bases jurídicas, Reale (1970) reconhece a falha em particularizar a abordagem da soberania e propõe uma concepção sócio-jurídico-política. Aliás, ao adentrar no campo da aplicabilidade conceitual, particularmente um fenômeno em pleno transcurso, torna-se indispensável um empreendimento eclético. Dessa forma, subsidiaram este artigo trabalhos de distintas disciplinas, como Relações Internacionais, Antropologia, História, Sociologia, Defesa e Segurança.

Por fim, é fundamental a restrição quanto à face da soberania a ser adotada. A obscuridade conceitual é suficientemente desafiadora para desprezarmos delimitações e subdivisões já consolidadas na literatura.

Não faria sentido, por exemplo, um aprofundamento teórico sobre o reconhecimento de sua autoridade e legitimidade perante a sociedade internacional, enquanto nosso enfoque está claramente relacionado ao âmbito interno sob controle estatal. Para tanto, o estudo se apoia, exclusivamente, em acepções relativas à soberania interna, “na qual o soberano se configura como o detentor máximo da autoridade política e jurídica no interior dos Estados” (BECKER, 2018). Outra definição que se apresenta atemporal e relevante para o estudo proposto é a de Carl Schmitt (1922:13): “soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção”.

Ainda na delimitação conceitual, contribuem para uma redução do escopo a ser desvelado as dimensões propostas por Thomson (1995): reconhecimento, o Estado, autoridade, coerção e territorialidade. Dentre essas, a discussão sobre as duas primeiras tende à infertilidade pela consolidação do Estado brasileiro perante o concerto das nações. Portanto, ao assumir o enfoque interno, a soberania do Estado está intrinsecamente associada à supremacia e ao *suprema protestas*, ou seja, o predomínio do ordenamento estatal no território e dentre a população (BONAVIDES, 2019).

Como moldura conceitual a guiar a pesquisa, nos apoiamos em algumas definições basilares sobre as dimensões selecionadas, conforme Tabela 1:

TABELA 1- Moldura conceitual das dimensões de soberania analisadas.

Dimensão	Descrição
Autoridade	“Capacidade de reivindicar o direito exclusivo de criar regras” (THOMSON, 1995:223).
Coerção	“ <i>Alto grau de constrangimento (ou ameaça de privações) (...) [ou] de aliciamento (promessa de vantagens)</i> ” (BOBBIO et al., 1998:90).
Territorialidade	“ <i>Uso e controle do território com fins políticos, sociais e econômicos</i> ” (AGNEW; OSLENDER, 2010:195)

Fonte: os autores.

Em suma, esta seção se propôs construir uma delimitação de conceitual em torno da soberania para o prosseguimento da investigação. Ao se alinhar com a proposta de enquadrar o fenômeno contemporâneo nos *black spots* das principais metrópoles brasileiras e sua relação com a soberania, que passa a ser estudada em sua face interna, associada à autoridade, à coerção e à territorialidade de um Estado, com ênfase em teorias dominantes a partir do fim da Guerra Fria.

SOBERANIA NOS BLACK SPOTS DAS PRINCIPAIS METRÓPOLES BRASILEIRAS

Antes de tratar dos *black spots* é preciso fazer um recorte espacial e conceitual relativo às características das cidades onde ocorrem.

No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) classifica os aglomerados urbanos como Grandes Metrôpoles Nacionais (São Paulo-SP); Metrôpoles Nacionais (Brasília-DF e Rio de Janeiro-RJ); Metrôpoles Regionais (Belém-PA, Belo Horizonte-MG, Campinas-SP, Curitiba-PR, Florianópolis-SC, Fortaleza-CE, Goiânia-GO, Porto Alegre-RS, Recife-PE, Salvador-BA, Vitória-ES e Manaus-AM) (IBGE, 2018:11). Adotaremos as definições do IBGE sem, contudo, perder de vista sua correlação internacional com as chamadas megacidades.

A fim de concretizar uma avaliação do quadro político – relativo à soberania estatal – existente nos *black spots* nas metrópoles nacionais, é preciso identificar os parâmetros a serem empregados. Em meio ao emaranhado conceitual, a seção anterior nos destacou três ferramentas relevantes para o diagnóstico do fenômeno investigado: a autoridade, a coerção e a territorialidade. Por meio delas, almejamos encontrar o encaixe mais adequado das peças do quebra-cabeças à situação em debate, ou seja, empreender uma busca por evidências que possam sustentar uma relação entre o crime organizado e o desgaste da soberania estatal brasileira em determinados espaços das metrópoles nacionais.

AUTORIDADE

Ao se aprofundar na soberania doméstica do Estado, devemos compreender a autoridade além do seu aspecto funcional e formal. Sem dúvidas, a legitimidade e a exclusividade na normatização da sociedade sintetizam a vertente constitutiva da autoridade e são positivadas pela

Carta Magna do Estado, além de consolidadas pelo “contrato social” implícito. Contudo, como alertado por North (1990), o jogo da sociedade não se resume ao regramento formal. Nesse sentido, avaliar a eficácia da autoridade nos remete à governabilidade prática.

Embora a redução da capacidade de governança estatal venha recebendo significativas contribuições teóricas, Risse (2011) realça pontos cegos entre as premissas implícitas e explícitas ao se focar a realidade de Estados limitados. Além do viés eurocêntrico, o autor critica a generalização promovida pela adoção da expressão “Estado frágil”. O Brasil é citado em sua obra – em contraste com Somália e Sudão – para evidenciar os diferentes graus de limitação existente. De maneira similar, Clunan e Trinkunas (2010) propõem uma revisão conceitual da soberania, adequada à emergência atores não-estatais em espaços não-governados, o que representa um potencial surgimento de autoridades alternativas.

A descolonização epistêmica é, portanto, premissa para interpretar as peculiaridades da realidade brasileira e, até mesmo, de regionalismos nacionais. O exercício de poder nos *black spots* é variável em forma, velocidade e intensidade, de acordo com o processo histórico vivenciado por cada comunidade. Enquanto nas periferias de São Paulo o Primeiro Comando da Capital (PCC) conduz um controle monopolista, por meio de uma organização difusa e composta por células autônomas, e com episódios de confrontação direta ao Estado raros, porém orquestrados e intimidatórios (BAILEY; TAYLOR, 2009; KOONINGS; KRUIJT, 2015); nos aglomerados subnormais do Rio de Janeiro as múltiplas facções criminosas herdaram um imperativo de controle territorial do intercâmbio clientelista entre associação de moradores, grupos de vigilantes privados, “esquadrões da morte” e “bicheiros” (HUGGINS, 2000; WOLFF, 2015), e as “guerras internas do tráfico”, embora elevem o poderio bélico disponível, restringem a capacidade de organização para ações sistemáticas contra o Estado.

Independente da postura empreendida frente ao aparato estatal, os atores não-estatais precisam legitimar suas ações junto aos moradores, como respaldo à sua autoridade concorrente. A fragilidade institucional do Estado restringe sua eficácia e abre brechas para insatisfações da população, o que é explorado pelos atores não-estatais por meio da criação de redes de lealdade construídas sob bases locais (ARIAS, 2006a). De forma similar, a sublimação da legislação oficial por um regramento próprio que proteja suas atividades ilícitas exige um “consenso de domínio”,

descrito pela teoria organizacional como um conjunto de expectativas interacionais (THOMPSON, 1967). Nesse sentido, os grupos criminosos se utilizam da lógica de controle territorial e optam pela redistribuição racional, a despeito da maximização dos lucros no curto prazo (KALYVAS, 2006; OLSON, 2000). Assim, são comuns, nas clivagens territoriais dominadas pelo crime organizado, ações assistencialistas e até mesmo a proteção física de apoiadores, como forma de cultivar a lealdade dos moradores (ARIAS, 2006b; ARIAS; BARNES, 2016; LEEDS, 1996; DOWDNEY, 2003; BARCELLOS; ZALUAR, 2014). Essas Ações ocorrem em paralelo a outras mais violentas, como expulsão e execução de moradores que não cumprem as leis impostas pelos representantes locais desses grupos criminosos.

Aliado à incapacidade de proteger os cidadãos diante da violência urbana, a corrupção e os excessos individuais cometidos por policiais minaram a autoridade oficial ao longo do tempo, conferindo ao Estado a equivalência aos grupos criminosos, com o status de “inimigo comum” (WOLFF, 2015; FELBAB-BROWN, 2010). Soma-se a isso a ineficiência da burocracia oficial na resolução de problemas locais. A justiça do tráfico é mais ágil na administração da convivência local que o sistema penal formal e, não raro, os índices de criminalidade são menores no interior das favelas que na maioria dos bairros circunvizinhos. Caracteriza-se, portanto, um ambiente pernicioso em que a “paz social” promovida pelo crime é muitas vezes preferida pelos moradores. Essa visão contudo tem contrapontos, em que a paz social não inibe as execuções perpetradas por esses mesmos atores contra os moradores que não se enquadram no sistema de justiça do tráfico, tornando algumas favelas espaços de elevados números de mortes violentas (BEATO et al., 2001).

Não obstante às vantagens conjunturais garantidas pela combinação do enfraquecimento do Estado com os altos lucros do comércio de drogas, observa-se a promoção de uma narcocultura que relativiza valores caros da sociedade, atrai jovens e solidifica um pacto social anômico nas comunidades. Diante da debilidade estatal, também proliferam organizações não-governamentais (ONG) – majoritariamente de cunho assistencialista, mas com funções subliminares de educação política (FAHLBERG, 2018) – nos aglomerados subnormais. Essas ONG conquistam a neutralidade dos criminosos em troca da aquiescência e, muitas vezes, de apoio na “demonização” repressão policial.

Cabe ressaltar ainda a crescente influência do crime organizado nos poderes constituídos pelo Estado. Com baixo capital cultural, os

narcotraficantes geralmente dependiam de intermediação para acessarem benefícios políticos locais, como a utilização de verbas legislativas na reforma de praças e ruas, o que tenderia a aumentar o bem-estar e, por conseguinte, os laços de confiança com a comunidade. As redes neoclientelistas avançaram para relações diretas entre criminosos e políticos: os primeiros autorizavam campanhas eleitorais exclusivas nos seus “currais” em troca de suporte a seus interesses escusos (LEEDS, 1996; KEISTER, 2014). Mais recentemente, a ampliação do *modus operandi* das milícias no Rio de Janeiro – grupo paramilitar inicialmente composto por ex-militares que extorquiam moradores para reforçar a segurança de bairros, mas que atualmente abandonaram seu caráter pseudoprotetor para se tornarem “bandidos sem facção” (ZALUAR; CONCEIÇÃO, 2007; AMORIM, 2018) – expôs a perigosa evolução das pretensões políticas dos criminosos. Em 2008, uma investigação interna da Assembleia Legislativa revelou a ocupação de cargos legislativos por integrantes de milícias, comprovando o enraizamento político do crime.

Quanto à capacidade de regular a comunidade local por meio de regras próprias, podem ser identificados ordenamentos implícitos, como as “leis do morro” ou “sintonias” que, embora não positivada, possuem semelhante poder político. A maioria das normatizações são de natureza ambígua e arbitrária, o que enfatiza a capacidade dos criminosos de decidir o “estado de exceção” (PENGLASE, 2009). Essa regulação própria é essencial, não somente, pelo amparo às atividades do tráfico, como também para a conquista da popularidade por intermédio da “proteção” da população contra as medidas de organização social e tributação promovidas pelo Estado, o que reforça a fragmentação sócio-política (SOUZA, 2014).

Desse modo, depreende-se uma autoridade paralela subestatal vigente, calcada em suportes de reciprocidade junto à população e deslegitimação do aparato estatal. A despeito das intenções políticas, por parte do crime organizado, não evidenciam ideologias exógenas ou manifesto interesse de concorrer pela autoridade meta-política ou mesmo pelos encargos da burocracia oficial; as ações dos atores não-estatais violentos se apropriam de falhas da estrutura formal, em uma espécie de relação parasitária. Assim, a capacidade do Estado de tomar decisões políticas não foi corroída, mas sobreposta pela autoridade criminosa.

COERÇÃO

O poder atribuído à autoridade estatal é um produto que acompanha o *state building*. A fim de exercer as funções precípua de policiar pessoas e o território, o Estado precisa ter capacidade coercitiva de impor a conformidade de seu ordenamento social. Naturalmente, o monopólio weberiano de emprego da violência levou séculos para ser alcançado e, mesmo assim, deve ser compreendido no âmbito da legitimidade das forças organizadas. Abdicar da segurança privada em prol de um modelo centralizado nacional exige, ao mesmo tempo, confiança e submissão a um poder supremo.

Em espaços de baixa governabilidade, como nos *black spots* das principais metrópoles nacionais, além da evidente dificuldade de controle social, a eficácia coercitiva é contestada. A base teórica que identifica falhas na governança se debruça, em geral, sobre quadros de desordem generalizados, e tem limitações para interpretar vulnerabilidades setoriais. Em contraste com santuários terroristas do Oriente Médio, onde é impensável a circulação de tropas oficiais, a tática das organizações criminosas no Brasil é majoritariamente evasiva, mesmo que haja uma resistência inicial para permitir tempo de retirada ou homizão. Assim, a acessibilidade, embora restrita, pode induzir a uma visão distorcida da realidade.

A conjunção do vácuo governamental na provisão de bens comuns⁵ e da ascensão da narcocultura nos aglomerados subnormais resultou em clivagens onde a ilegalidade é a regra, e não a exceção. A dissuasão simbólica foucaultiana já não tem efeito e os atores não-estatais violentos se apropriam da narrativa de impotência do Estado para ampliarem sua autoridade e legitimarem seu próprio “tribunal do crime”. A arbitragem de disputas locais cotidianas é assumida pelas lideranças criminosas e nem sempre decorre da imposição pelo medo. Muitas vezes é opção dos habitantes locais recorrer à “correção de condutas” oferecida

⁵ Bem comum se difere de bens coletivos ou bem de cada um. Segundo De Paula (2000, p. 136), o bem comum é uma “ordem social capaz de realizar os valores pessoais do homem por intermédio da suficiência material, moral e intelectual de bens” e pode ser sintetizado em “justiça, segurança e progresso”. Portanto, ao Estado cabe não somente disponibilizar estruturas físicas ou necessidades materiais da coletividade, mas também assegurar uma ordem justa. Ver mais em Paupério (1958; 1983) e Reale (1970).

pelo líder criminoso e isso ilustra tanto a patologia social quanto a falta de credibilidade no sistema punitivo oficial.

Aliás, a falta de credibilidade do poder coercitivo do Estado constitui ao mesmo tempo causa e consequência de toda a anomia existente nos *black spots*. A narrativa dominante nas ciências sociais atribui à simbiose histórica entre agentes estatais e organizações criminosas a causa intrínseca da proliferação do crime nos espaços desterritorializados (CALDEIRA, 2000; ZALUAR, 1985; LEEDS, 1996, HOLLOWAY, 1993; MISSE, 2006; GLEBBEEK; KOONINGS, 2015). Ademais, a truculência e os abusos individuais de policiais contribuem para a retórica de demonização do aparato repressivo, amparada pela mídia e explorada pelos criminosos para desqualificar soluções que incluam o emprego militar.

Cabe destacar que, a almejada provisão de bens comuns para transformação social não é exequível sem condições mínimas de segurança. Diversos modelos de ativismos comunitários surgiram pelo descrédito com programas governamentais, mas recaem numa crise de identidade e de imparcialidade, já que seu funcionamento depende do apoio condicionado do crime organizado (FAHLBERG, 2018). O próprio Estado, nas tentativas de melhorar a infraestrutura das comunidades, se adequa às normatizações peculiares do crime, como ilustrado pela construção da ciclovia no Complexo da Maré, em 2015: a despeito da resolução nacional obrigar a demarcação de ciclovias na cor vermelha, a prefeitura decidiu pintar na cor azul para evitar retaliações aos moradores, pois na disputa territorial da região estão as facções Comando Vermelho e Terceiro Comando Puro, e esta proíbe a utilização de trajes vermelhos pelos habitantes, como reforço à dominação simbólica (MAIA, 2015).

Ressalta-se ainda no contexto repressivo estatal, o emprego das Forças Armadas, notadamente no Rio de Janeiro. Antes de avaliar resultados, cabe discorrer brevemente sobre a admissibilidade. Além de uma resistência cultural endógena, persiste um debate estéril na academia. Nesse sentido, Succi Junior (2020, p. 58) destaca o impasse na agenda de pesquisa gerado pela estagnação na “tensão entre práticas historicamente recorrentes e o modelo teórico-normativo”. Ou seja, embora a militarização tenha se tornado um recurso amplamente adotado pelos governos, muitos autores contestam essa solução. Argumentos de desvio de finalidade, ineficácia em experiências de vizinhos latino-americanos, ausência de respaldo jurídico para os soldados e desgaste da *ultima ratio* do Estado dominam a pauta (JIMENEZ et al., 2020), retardam a modernização

do imperativo funcional e da própria doutrina das Forças Armadas e obscurecem um relevante problema: qual o limiar entre a segurança pública e nacional? Embora alguns autores interpretem a militarização da “guerra às drogas” como um constructo político implementado por grandes potências para controlar a agenda e desviar o foco geopolítico de seus países-satélites (RODRIGUES, 2012); em verdade, a pacificação de atores não-estatais internos fez parte da construção da maioria dos Estados e, no atual cenário regional da América Latina e Caribe, o crime organizado atinge patamares inéditos e inegáveis de violência e erosão dos Estados⁶. Naturalmente, ampliar a capacidade de coibir ilícitos e reprimir a ascensão de poderes paralelos não implica em abandono de estratégia geopolítica *lato sensu*, descaso com conflitos de larga-escala, tampouco em desvirtuação do imperativo funcional das Forças Armadas. A simplificação maniqueísta despreza a estatura e estrutura militar brasileira, berço dos maiores pensadores geopolíticos nacionais. Ademais, a adaptabilidade e a modularidade exigidas às forças militares permitem – ou mesmo impõem – o desenvolvimento de capacidades para atuar em operações de contra-insurgência, muito similares ao ambiente tático dos *black spots* das principais metrópoles brasileiras.

Ao retornarmos para a avaliação da capacidade coercitiva, observa-se que as recentes experiências das forças armadas tiveram resultados efêmeros. Na segunda década deste século XXI, as Operações Arcaño (Complexo do Alemão e da Penha – Dez/2010 a Jun/2012) e São Francisco (Complexo da Maré – Abr/2014 a Jun/2015), adotaram uma estratégia de ocupação territorial com emassamento de tropa e apresentaram reduções significativas nas taxas de criminalidade (SANTOS; MIGON, 2020), entretanto, os índices não se sustentaram ou mesmo afetaram o domínio territorial exercido pelos criminosos. Já ao fim da década passada, a Operação Furacão – desencadeada em todo o estado do Rio de Janeiro e avaliada no escopo temporal da Intervenção Federal (Mar a Dez/2018) – empregou ações táticas pontuais de baixa duração e alternando os locais, e obteve êxito mais longo no pós-operação nos índices de violência. Esse resultado pode ser associado à reestruturação policial conduzida ao

⁶ Apesar de concentrar menos de 9% da população mundial, na América Latina e Caribe ocorrem cerca de 36% do total de homicídios no mundo. A taxa proporcional para cada 100 mil habitantes é de aproximadamente 25 homicídios, enquanto a média mundial é de 6,2. Como reflexo, o Latinobarómetro (2013) destaca que em dois terços dos países estudados da região, o crime e a insegurança superam o desemprego e a economia dentre as preocupações dos cidadãos (UNODC, 2014; MÜLLER, 2018, HILGERS; MACDONALD, 2017).

longo da Intervenção, porém deve ser investigada sob outras variáveis intervenientes, visto que a atual redução ocorre simultaneamente a nível nacional.

TABELA 2 – Média mensal de Letalidade Violenta (proporcional para cada 100 mil habitantes) antes, durante e após as Operações Militares.

	A-2	A-1	Durante	A+1	A+2
Arcanjo ⁷	8,08	6,08	3,53	3,67	4,25
São Francisco ⁸	6,42	6,92	4,87	7,67	11,83
Intervenção ⁹	543,58	562,58	549,1	498,33	407,67

A-2: 13^o ao 24^o meses anteriores ao início da Operação / A-1: 12 meses anteriores ao início da Operação

A+1: 12 meses posteriores ao término da Operação / A+2: 13^o ao 24^o meses posteriores ao término da Operação

Fonte: Instituto de Segurança Pública – RJ

Ressalta-se, no entanto, que a mensuração da criminalidade por parâmetros de violência urbana pode não ter correlação direta com a capacidade coercitiva do Estado, nem mesmo com o poder do crime organizado. Apesar do consenso acadêmico quanto à multifatorialidade da violência urbana, muitos estudos se apropriam de dados quantitativos – notadamente da taxa de homicídios – para avaliar o poder estatal ou a eficácia de programas sociais. Nesse sentido, salienta-se o argumento de Bailey e Taylor (2009) de que o aumento da repressão pelo Estado tende a gerar uma fragmentação e atomização de organizações criminosas e consequente aumento de disputas internas e mortes. Entre as principais metrópoles brasileiras, esse fenômeno é marcante na distinção entre o monopólio “pacífico” do PCC em São Paulo e a “guerra entre facções” do Rio de Janeiro. Embora nesta última as taxas de homicídio tenham sido, em 2018, quase 5 vezes superior às de São Paulo (37,6 e 8,2/100 mil habitantes, respectivamente) (IPEA, 2020) e a ostentação de armas de grosso calibre seja mais rotineira, a organização e ramificação da facção criminosa

⁷ Dados da delegacia da área (RISP 1/21 DP).

⁸ Dados da delegacia da área (RISP 1/22 DP).

⁹ Dados de todo o estado do Rio de Janeiro.

paulista constitui inegavelmente um desafio à regulação da ordem social para o Estado brasileiro.

Nesse ínterim, a coerção estatal não corresponde à “sombra da hierarquia” caracterizada por Scharpf (1993), e esperada em um Estado consolidado. A incapacidade de impor suas decisões no interior dos *black spots* parece ter assumido proporções que conduzem a aceitação de relações de equilíbrio, em que o ator estatal tolera a coexistência, pois a estratégia de confrontação com o crime organizado tende a ser custosa politicamente. Desse modo, a permissividade seletiva é perigosa por promover a solidificação da autoridade criminosa e a desterritorialização estrutural.

TERRITORIALIDADE

A partir da análise da autoridade e da coerção, podemos inferir os impactos políticos sobre o espaço geográfico. Não obstante a dimensão territorial da soberania ser normalmente relacionada às regiões fronteiriças, a consolidação de enclaves incrustados em grandes metrópoles, nos quais a relação de lealdade e identidade da população para com o Estado encontra-se fragilizada, remete a uma reflexão quanto à desterritorialização.

Antes de prosseguir na discussão, cabe desvelar um pouco do ambiente pernicioso encontrado nas favelas dominadas por organizações criminosas. A fim de expandir seus laços de confiança com moradores, os atores não-estatais violentos subsidiam a manutenção de uma comunidade imaginária, com redes alternativas de compromisso e coerção (DAVIS, 2010). O rol de facilidades inclui a “blindagem” de comércios irregulares contra a fiscalização oficial, a instalação elétrica e de abastecimento de água sem custo, a disponibilização de serviços de gás e TV por assinatura a preços abaixo do mercado, além da distribuição sistemática de produtos roubados. Essa estratégia de provisão alternativa de bens é descrita por Grynkewich (2008) como *welfare as warfare* e contribui para a opção de parcela da população por manter a convivência sob influência do crime.

Outra característica que evidencia a importância territorial para o crime organizado é a instalação de barreiras físicas isolando os “condomínios do crime” e impedindo o acesso rápido da polícia com seus meios blindados. Destaca-se que, conquanto a maioria dos obstáculos sejam trilhos de trem fixados com concreto, a ardileza do crime é

demonstrada quando são dispostos brinquedos infantis nos principais acessos da comunidade. O *modus operandi* empreendido pelos traficantes se assemelha a de defesa de ponto forte de exércitos convencionais, na qual são designados postos de observação e proteção em círculos concêntricos, com progressivo poder de combate conforme se aproxima do centro do dispositivo (MENDONÇA, 2020). Como já mencionado, não há interesse dos atores armados não-estatais em um confronto decisivo de larga-escala, sendo mais vantajoso minar a legitimidade do Estado pela indignação moral da população – causada pelos recorrentes efeitos colaterais das operações militares que, apesar de imprescindíveis, necessitam de uma reformulação doutrinária.

Em termos de controle físico do território, as organizações criminosas possuem maior preocupação diante das ameaças dos seus rivais do que da força militar oficialmente constituída. O conflito sangrento entre facções se estende das ruas para presídios e até países do entorno (MANSO; DIAS, 2018. FERREIRA; FRAGMENTO, 2019). Já a estratégia de relação com o ator estatal se resume à evasão e à corrupção, pois há consciência de que a sua presença será efêmera e estéril (BAILEY; TAYLOR, 2009). Assim como no neocolonialismo a ocupação do território se tornou secundária diante da exploração econômica por mecanismos “ocultos”, o crime organizado adota uma dominação territorial subliminar, que se perpetua por um ciclo vicioso de deturpação de valores, com alta capacidade de regeneração frente às ações pontuais das forças legítimas.

A demarcação de territórios, embora não explícita, é consuetudinária e pode ser comprovada empiricamente pela restrição de circulação de moradores por áreas dominadas por facções rivais às que comandam o local onde residem. Não raro, crianças são proibidas de estudar em escolas situadas em áreas controladas por outros grupos criminosos e parentes são proibidos de se visitarem pelo simples fato de morarem do “outro lado” (ALFANO, 2017).

Desta feita, conclui-se que as três dimensões da soberania são interdependentes e evidenciam o dano estrutural causado pelas organizações criminosas altamente estruturadas. Em síntese, se observam, por parte do Estado brasileiro, a sublimação da autoridade, a ineficácia da capacidade coercitiva e a redução do controle efetivo sobre os *black spots* das metrópoles nacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conceituação da soberania permanece “esponjosa”, no entanto, a sua elucidação – mesmo que contingente – oferece importantes subsídios para o avanço das pesquisas. Compreender e caracterizar o impacto de uma ameaça ao primeiro fundamento do Estado brasileiro – conforme sua própria Constituição – é, indiscutivelmente, relevante para qualquer proposta de solução.

Importar concepções exógenas sobre soberania, observar a violência urbana pela lente dos noticiários imediatistas ou do discurso social de imputação de responsabilidades ao governo pode conduzir a uma miopia argumentativa que não compreende a importância da saúde institucional do Estado-nação, demoniza o aparato repressivo oficial e somente admite soluções *bottom-up*. Apesar da relevância da segurança humana, o Estado permanece como principal ator capaz de regular a sociedade e, sua saúde institucional é fundamental para que os anseios individuais ou coletivos sejam atingidos.

As realidades brasileiras, tanto estatais quanto sociais, são distantes das premissas anglo-saxônicas. O crime organizado se difere das ameaças externas, tradicionais preocupações de segurança do Norte Global, e corrói o Estado como um parasita, sem a intenção de substituí-lo em suas árduas tarefas do contrato social, como a oferta de saúde, educação, moradia, direitos e garantias civis dentre outros. Nesse sentido, a sobreposição seletiva – e muitas vezes transitória – imposta pelas organizações criminosas nas dimensões da soberania nos conduz à adoção do termo eclipse – cunhado pelo cientista político Matteucci (2011) para caracterizar o cenário investigado.

Em suma, esta pesquisa se dispõe a ampliar o debate que analisa as organizações criminosas, particularmente no Brasil, mas com potencial comparativo para *black spots* de outras metrópoles da América Latina. Depreende-se que o efeito nocivo do crime organizado transcende os índices de criminalidade, comumente explorados em estudos econométricos. Restringir a efetividade de políticas públicas a taxas de homicídios, prisões, apreensões ou mesmo letalidade policial em curto espaço de tempo, pode ofuscar os danos silentes e progressivos dos atores não-estatais violentos à soberania estatal.

Dessa forma, o presente estudo observa a crescente interferência do crime organizado na autoridade, coerção e territorialidade do Estado

brasileiro, particularmente nos *black spots* de metrópoles nacionais. A caracterização do eclipse da soberania é evidenciada na liberdade de ação e na formulação de regras paralelas pelas organizações criminosas existentes nesses espaços. A elaboração de parâmetros de mensuração da soberania, as consequências dessa desterritorialização e as possíveis reações estatais efetivas surgem como interessantes prosseguimentos desta investigação e podem contribuir para a formulação de estratégias precursoras diante de uma conjuntura que afeta grandes metrópoles de todo o mundo.

BRAZILIAN WARS OF THE TWENTY-FIRST CENTURY: ECLIPSE OF SOVEREIGNTY IN THE *BLACK SPOTS* OF THE GREAT BRAZILIAN METROPOLISES

ABSTRACT

Sovereignty is one of the pillars of nation-states, however, its definition is ambiguous and controversial. Despite the perpetual contestation of concepts, this study proposes to contingently stabilize a sense of sovereignty appropriate to the Brazilian case. In the largest South American country, subnormal agglomerations of megacities concentrate populous areas of low governability and a prominent role for criminals, however, the Anglo-Saxon theoretical support, dominant in academic literature, has scarce resources for an interpretation of the endemic fragility of a consolidated state and far from failure parameters. Thus, based on essential premises, such as authority, coercion and territoriality, the investigation deepens the understanding and characterization of the harmful effect of organized crime on Brazilian state sovereignty. It also offers an argumentative support that expands the research agenda related to the use of the Armed Forces in the fight against organized crime. The results obtained by the combination of theoretical elucidation and empirical studies indicate that, although do not present a direct revisionist or contest rhetoric, criminal organizations overlap state power in a selective and progressive way in the black spots of Brazilian metropolises.

Keywords: Sovereignty; Organized Crime; State; security; metropolises.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. The periphery as the core: the third world and security studies. In: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael (eds.). **Critical Security Studies: concepts and cases**. London, UK: UCL Press, 1997. p. 299-328.

AGNEW, John, OSLENDER, Ulrich. Territorialidades Superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. **Tabula Rasa**. n. 13, p. 191-213, 2010.

ALFANO, Bruno. Tráfico interfere em escolas nas fronteiras de favelas controladas por facções rivais. **Extra**, Rio de Janeiro, 11 jun. 2017. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/educacao/trafico-interfere-em-escolas-nas-fronteiras-de-favelas-controladas-por-faccoes-rivais-21460851.html>. Acesso em: 7 Mar 2021.

ALVES, Eliseu Alves; SOUZA, Geraldo de Silva e; MARRA, Renner. Êxodo e sua contribuição à urbanização de 1950 a 2010. **Revista de Política Agrícola**, ano XX, n. 2, p. 80-88, abr./jun. 2011.

AMORIM, Rodrigo. **3 Visões em Conflito: sobre a Intervenção no Rio**. Rio de Janeiro: Altadena, 2018.

AREND, Marcelo. O Brasil e o longo século XX: condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento. In: VIEIRA, Rosângela (org.) **O Brasil, a China e os EUA na atual conjuntura da economia-mundo capitalista**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. p. 135-172.

ARIAS, Enrique Desmond; BARNES, Nicholas. Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. **Current Sociology**, v. 65, n. 3, p. 448-465, 2016.

ARIAS, Enrique Desmond. The dynamics of criminal governance: networks and social order in Rio de Janeiro. **Journal of Latin American Studies**, v. 38, n. 2, p. 293-325, 2006a.

ARIAS, Enrique Desmond. The Myth of Personal Security: criminal gangs, dispute resolution, and indentity in Rio de Janeiro's favelas. **Latin American and Caribbean Studies**, v. 48, n. 4, p. 53-81, 2006b.

ARIAS HENAO, D. P. Um olhar antidrogas para a Colômbia em pós-conflito. **Coleção Meira Mattos**: revista das ciências militares, v. 14, n. 51, p. 305-330, ago. 2020.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BAILEY, John; TAYLOR, Matthew M. Evade, corrupt, or confront? Organized crime and the State in Brazil and Mexico. **Journal of Politics in Latin America**, v. 1, n. 2, p. 3-29, 2009.

BALDWIN, David A. The Concept of Security. **Review of International Studies**, v. 23, n. 1, p. 5-26, 1997.

BARCELLOS, Christovam; ZALUAR, Alba. Homicídios e disputas territoriais nas favelas do Rio de Janeiro. **Revista de Saúde Pública**. v. 48, n. 1, p. 94-102, 2014.

BARTELSON, Jens. **A genealogy of sovereignty**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.

BEATO FILHO, Cláudio Chaves et al. Conglomerados de homicídios e o tráfico de drogas em Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, de 1995 a 1999. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 17, p. 1163-1171, 2001.

BECKER, Evaldo. Soberania. In: SAINT-PIERRE, Hector L.; VITELLI, Marina G. (org.). **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

BEVIR, Mark; KEDAR, Asaf. Concept formation in political science: an interpretive critique of qualitative methodology. **Perspectives on Politics**, v. 6, n. 3, p. 503-517, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Guerra, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

CALDEIRA, Teresa. **City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo**. Berkeley, US: University of California Press, 2000.

CLUNAN, Anne; TRINKUNAS, Harold. **Ungoverned Spaces**: alternatives to state authority in an era of softened sovereignty. California, US: Stanford University Press, 2010.

CONNOLLY, William. **The Terms of Political Discourse**. Oxford, UK: Blackwell, 1993.

DAVIS, Diane E. Irregular armed forces, shifting patterns of commitment, and fragmented sovereignty in the developing world. **Theory and Society**, v. 39, p. 397-413, 2010.

DAVIS, Mike. **Planet of slums**. London, UK: Verso, 2006.

DE PAULA, Vera Cecília Abagge. Aspectos do Relativismo da Soberania: contribuição ao estudo. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 33, p. 121-146, 2000.

DOWDNEY, Luke. **Children of the Drug Trade**: a case study of children in organized armed violence in Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2003.

EGNELL, Robert. **Complex peace operations and civil-military relations**: winning the peace. New York: Routledge, 2009.

FAHLBERG, Anjuli N. Rethinking favela governance: nonviolent politics in Rio de Janeiro's gang territories. **Politics & Society**, v. 46, n. 4, p. 485-512, 2018.

FELBAB-BROWN, Vanda. **Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2010.

FERREIRA, Marcos; FRAMENOTO, Rodrigo. Degradação da Paz no Norte do Brasil: o conflito entre Primeiro Comando da Capital (PCC) e Família do Norte (FDN). **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 4, n. 2, p. 91-114, 2019.

FRÖDIN, Olle Jonas. Dissecting the State: towards a relational conceptualization of states and state failure. **Journal of International Development**, v. 24, n. 3, p. 271-86, 2010.

GALLIE, Walter. Essentially contested concepts. **Proceedings of Aristotelian Society**, v. 56, p. 167-198, 1956.

GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

GLEBBEEK, Marie-Louise; KOONINGS, Kees. Between Morro and Asfalto. Violence, insecurity and socio-spatial segregation in Latin American cities. **Habitat International**, p. 1-7, 2015.

GRAY, John. On the Contestability of Social and Political Concepts. **Political Theory**, v. 5, n. 3, p. 331-348, 1977.

GRYNKEWICH, Alexis. Welfare as Warfare: How Violent Non-State Groups Use Social Services to Attack the State. **Studies in Conflict & Terrorism**, v. 31, n. 4, p. 350-370, 2008.

HALLIDAY, Fred. State and Society in International Relations: a second agenda. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 16, n. 2, p. 215-229, 1987.

HILGERS, Tina; MACDONALD, Laura. **Violence in Latin America and Caribbean: Subnational Structures, Institutions, and Clientelistic Networks**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLOWAY, Thomas. **Policing Rio de Janeiro: Repression and Resistance in a Nineteenth-Century City**. Stanford, US: Stanford University Press, 1993.

HUGGINS, Martha. Urban violence and police privatization in Brazil: blended invisibility. **Social Justice Research**, v. 27, n. 2, p. 113-134, 2000.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). **Atlas da violência 2019**. 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/19/atlas-da-violencia-2019>. Acesso em: 12 jan. 2021.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IADB). **Violent Crime in Latin American Cities. Discussion Paper N° IDB-DP-474**. Ago 2016. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Violent-Crime-in-Latin-American-Cities.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.

JIMÉNEZ, Roberto Xavier Villarreal; FRANCHI, Tássio. **Armed Forces and Public Security: Comparative Study of Ecuadorian and Brazilian Laws. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 15, n. 2, p. 57-72, 2020.

JIMÉNEZ, Roberto Xavier Villarreal. **Estado e as Forças Armadas no Equador: da doutrina de segurança nacional à segurança com enfoque integral**. 2019. Tese (Doutorado) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

JESSOP, Bob. Bringing the state back in (yet again): reviews, revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology/Revue internationale de sociologie**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

KALMO, Hent; SKINNER, Quentin. **Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

KALYVAS, Stathis. **The Logic of Violence in Civil War.** New York: Cambridge University Press, 2006.

KEISTER, Jennifer. The Illusion of Chaos: why ungoverned spaces aren't ungoverned, and why that matters. **Policy Analysis**, n. 766, 2014.

KEOHANE, Robert; NYE JR, Joseph S. **Power and interdependence.** Londres, UK: Pearson, 2011.

KHANNA, Parag. **Como governar o mundo.** Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2011.

KILCULLEN, David. **Out of the mountains: the coming age of the urban guerrilla.** New York: Oxford University Press, 2013.

KOONINGS, Kees; KRUIJT, Dirk. **Violence and Resilience in Latin American Cities.** London, UK: Zed Books, 2015.

KOSKENNIEMI, Martti. Conclusion: vocabularies of sovereignty – powers of a paradox. In: KALMO, Hent; SKINNER, Quentin (org.). **Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept.** Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2010. p. 222-242.

KOSKENNIEMI, Martti. The Police in the Temple. Order, Justice and the UN. A Dialectical View. **European Journal of International Law**, v. 5, p. 325–348, 1995.

KRAAS, Frauke; MERTINS, Günter. Megacities and Global Change. In: KRAAS, Frauke et al. (org.). **Megacities: our global urban future.** Dordrecht: Springer, 2014. p. 1-8.

KRASNER, Stephen. **Problematic sovereignty.** West Sussex: Columbia University Press, 2001.

KRASNER, Stephen. **Sovereignty**: organized hypocrisy. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael. **Critical Security Studies**: concepts and cases. London, UK: UCL Press, 1997.

LEEDS, Elizabeth. Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery: Constraints on Local-Level Democratization. **Latin American Research Review**, v. 31, n. 3, p. 47-83, 1996.

LEVITSKY, Melvyn. Dealing with Black Spots of Crime and Terror. Conclusions and Recommendations. **International Studies Review**. v. 10, n. 2, p. 392-396, 2008.

MAIA, Gustavo. Primeira ciclovia em favela no Rio é azul para evitar reação de facções. **UOL**, 16 set. 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2015/09/16/primeira-ciclovia-em-favela-no-rio-e-azul-para-evitar-reacao-de-faccoes.htm>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. **A guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. [S. l]: Editora Todavia SA, 2018.

MATTEUCCI, Nicola. **Lo Stato Moderno**: lessico e percorsi. Bologna: Società editrice il Mulino, 2011.

MENDONÇA, Henrique. Guerras Brasília do século XXI: soluções táticas nas pequenas frações. **Military Review**, 2. trim, p. 15-24, 2020.

MIDDLETON, Kenneth W. Sovereignty in Theory and Practice. In: STANKIEWICZ, W. J. (org.). **In Defense of Sovereignty**. New York: Oxford University Press, 1969. p. 132-159.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MITCHELL, Timothy. The limits of the state: beyond statist approaches and their critics. **American Political Science Review**, v. 85, n. 1, p. 77-94, 1991.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2007.

MÜLLER, Markus-Michael. Governing crime and violence in Latin America. **Global Crime**, v. 19, n. 3-4, p. 171-191, 2018.

NAÍM, Moisés. **O fim do poder**: nas salas da diretoria ou nos campos de batalha, em Igrejas ou Estados, por que estar no poder não é mais o que costumava ser? São Paulo: LeYa, 2013.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional changes and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSON, Mancur. **Power and Prosperity**: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships. New York, US: Basic Books, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Urbanização da América Latina e Caribe foi 'ineficiente' e pouco sustentável, alerta agência da ONU**. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/urbanizacao-da-america-latina-e-caribe-foi-ineficiente-e-pouco-sustentavel-alerta-agencia-da-onu/>. Acesso em 16 dez. 2020.

OSIANDER, Andreas. Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. **International Organization**, v. 55, n. 2, p. 251-287, 2001.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. **A legalidade, a Realidade Social e a Justiça**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1983.

PAUPÉRIO, Arthur Machado. **O Conceito Polêmico de Soberania**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

PENGLASE, Ben. States of insecurity: everyday emergencies, public secrets and drug trafficker power in a brazilian favela. **Political and Legal Anthropology Review**, v. 32, n. 1, p. 47-63, 2009.

PIIRIMÄE, Pärtel. The Westphalian myth and the idea of external sovereignty. *In*: KALMO, Hent; SKINNER, Quentin (org.). **Sovereignty in fragments: the past, present and future of a contested concept**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 81-95.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 340-353, 2015.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. São Paulo: Martins, 1970.

RISSE, Thomas. **Governance without a state?** Policies and politics in areas of limited statehood. New York: Columbia University Press, 2011.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, 2012.

SANTOS, Daniel M. A.; MIGON, Eduardo X. F. G. Sociedade versus Criminalidade Organizada: um olhar sobre o emprego das Forças Armadas no estado do Rio de Janeiro. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 26, n. 3, p. 733-768, 2020.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1993.

SCHARPF, Fritz. Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. *In*: HÉRITIER, A. **Policy-Analyse: Politische Vierteljahresschrift**: n. 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993.

SCHMITT, Carl. **Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität**. Berlin: [S. n.], 1922.

SHAW, Martin. **The new western way of war: risk transfer war and its crisis in Iraq**. Cambridge: Polity, 2005.

SOUZA, Marcelo L. Phobopolis: violence, fear and sociopolitical fragmentation of the space in Rio de Janeiro, Brazil. *In: KRAAS, Frauke et al. (org.). Megacities: our global urban future.* Dordrecht: Springer, 2014. p. 151-164.

SOUZA, Marília Carolina Barbosa. “O Conceito de Áreas Não Governadas ou Black Spots e os Desafios Políticos e Teóricos para a Agenda de Segurança do Pós Guerra Fria”. *Ensaio do IEEL*, n. 14, ago. 2012.

STANISLAWSKI, Bartosz Hieronim. Black Spots: Insecurity from beyond the horizon. 2006.

THOMPSON, James D. **Organizations in action**: social science bases of administrative theory. New York: McGraw-Hill, 1967.

THOMSON, Janice. State sovereignty in International Relations: bridging the gap between theory and empirical research. *International Studies Quarterly*, v. 39, n. 2, p. 213-233, 1995.

UNITED NATIONS OFFICE OF DRUGS AND CRIME (UNODC). **Global Study on Homicide**. Trends, Contexts, Data 2013. Vienna: UNODC, 2014.

VISACRO, Alessandro. **A guerra na era da informação**. São Paulo: Contexto, 2018

VISACRO, Alessandro. Fazendo as coisas certas. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, n. 1, p. 49-80, 2019.

VOIGT, Rüdiger. Quem é o soberano? Um conceito-chave na discussão sobre o Estado. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 105-113, 2013.

WILLIAMS, Phil. Violent non-state actors and national and international security. **International Relations and Security Network**. 2008. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/93880/VNSAs.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

WOLFF, Michael Jerome. Building criminal authority: a comparative analysis of drug gangs in Rio de Janeiro and Recife. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 2, p. 21-40, 2015.

ZALUAR, Alba; CONCEIÇÃO, Isabel S. Favelas sob o controle das Milícias no Rio de Janeiro: que paz? **São Paulo em Perspectiva**, v. 21, n. 2, p. 89-101, 2007.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta**: as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Recebido em: 09/03/2021

Aceito em: 15/10/2021

SUBMARINOS PARA QUÊ? CONDICIONANTES DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DOS SUBMARINOS BRASILEIROS

Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza¹

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira²

RESUMO

Quais são os fatores indutores do Programa de Desenvolvimento de Submarinos? Este artigo explica que o alto investimento na produção de novos submarinos convencionais e do primeiro submarino de propulsão nuclear do Brasil está condicionado a objetivos em três esferas de interesse: (1) para a defesa da Amazônia Azul, seus recursos naturais e energéticos (sobretudo as reservas de petróleo do pré-sal), e proteção das rotas de comércio exterior; (2) interesses em nível regional, em que o Brasil busca fortalecer o processo de integração como forma de promover a estabilidade regional e consolidar sua liderança na América do Sul; e (3) para fomentar objetivos de nível global, em que o País busca ampliar sua inserção internacional, participar de processos decisórios de maior relevância e adquirir assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). A metodologia foi qualitativa, norteada pelas particularidades do caso e operacionalizada pela técnica bibliográfico-documental. Constatou-se que os atributos táticos, diplomáticos e ofensivos dos submarinos são adequados aos interesses brasileiros, pois instrumentalizam sua política externa e de defesa.

Palavras-chave: Submarino; Prosub; Poder Naval; Defesa Nacional; Brasil.

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife (PE), Brasil. Fez Pós-doutorado na área de Relações Internacionais no âmbito do Programa Pró-Defesa IV pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da UFPE. Atualmente é Professor Substituto no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), Brasília (DF). E-mail: dros.ufpe@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8967-0040>

² PhD em Governo na Essex University e Professor Titular de Ciência Política da UFPE, Recife (PE), Brasil. Pesquisa temas de Defesa, Segurança e Política Externa com apoio da CAPES e CNPq. Seu último livro é *Defesa Cibernética e Mobilização Nacional*, 2020. E-mail: guedes@hotmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9792-5453>

INTRODUÇÃO

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) consiste na produção de quatro submarinos diesel-elétricos, por meio de uma parceria de transferência de tecnologia com a empresa francesa Naval Group, e da obtenção de conhecimento necessário para a construção do primeiro submarino convencional de propulsão nuclear (SCPN)³, o SN-10 Álvaro Alberto.

O acordo foi assinado entre Brasil e França, em 2008⁴, e abriu caminho para o firmamento do contrato entre a Marinha do Brasil (MB) e a empresa francesa, o que representou uma evolução do programa de submarinos atrelado ao Programa Nuclear da Marinha, da década de 1970. A escolha pela parceria levou em consideração a habilidade técnica e o conhecimento da *Naval Group* para a construção de submarinos convencionais, bem como daqueles com propulsão nuclear; as características técnicas do submarino europeu – o *Scorpène* –; e as facilidades e garantias dadas para a transferência de tecnologia. Em 2018, foi entregue, para fase final de testes, o primeiro submarino convencional do PROSUB (o *Riachuelo* S40), submarino brasileiro da classe batizada com o mesmo nome. No final de 2020, foi a vez do *Humaitá* (S 41) ser lançado ao mar para a realização das avaliações que antecedem a entrada em operação. Os demais, *Toneleiro* (S 42) e *Angostura* (S 43), estão com entregas programadas para 2021 e 2022. O SN Álvaro Alberto tem previsão de entrega para 2033⁵.

A Classe Riachuelo (S-BR) é uma adaptação do modelo francês *Scorpène*. Ela aproveitou a tecnologia embarcada, a integração e a automação de seus sistemas de navegação e de combate, e seu desenho hidrodinâmico. As necessidades operacionais brasileiras modificaram o projeto original francês, estendendo-o em 5,21 metros de comprimento, passando de 66,4 m para 71,62 m; também ficou 153 kg mais pesado na superfície (LOPES, 2018). As mudanças foram realizadas para aumentar a autonomia da

³ Neste artigo, “submarino nuclear” refere-se ao projeto de construção do primeiro Submarino Convencional de Propulsão Nuclear” (SCPN) do Brasil. Ele não se confunde com o Submarino Nuclear Lançador de Míssil Balístico (SSBN), que pode fazer uso de mísseis com ogivas nucleares.

⁴ Brasil e França assinam acordo na área de defesa de R\$ 28 bilhões. O Globo (online), 23 dez. 2008. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/brasil-franca-assinam-acordo-na-area-de-defesa-de-28-bilhoes-3800059>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

⁵ S-41 Humaitá pronto para ser lançado. Defesanet, 03 dez. 2020. Disponível em: <DefesaNet - Prosub - S-41 Humaitá pronto para ser lançado>. Acesso em: 29 ago. 2019.

embarcação, uma exigência imposta pelos 7,3 mil quilômetros de costa, pelos mais de 3,5 milhões de km² de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e mais 2 milhões km² de Plataforma Continental.

Embora a Classe Riachuelo seja composta de submarinos convencionais com sistema de propulsão diesel-elétrica — o que o obriga a coletar ar atmosférico para recarregar as baterias⁶ — a sua autonomia total pode chegar a setenta dias de navegação. O seu sistema de comando e controle é totalmente integrado⁷. Ele comanda e coordena as funções de detecção e vigilância acústica⁸, de alarme antecipado e mastros, o controle das armas e a gestão dos dados obtidos nos periscópios (CAIAFA, 2018; PADILHA, 2012).

No que se refere ao submarino com propulsão nuclear (SCPN), a parceria com a França se limita a transferência de tecnologia e construção das partes não nucleares do Álvaro Alberto, sendo o desenvolvimento do reator e a sua implantação responsabilidades da MB. O projeto do SN-BR é semelhante ao da Classe Riachuelo, diferenciando-se na tonelagem (6 mil toneladas frente a 2,2 mil dos submarinos convencionais); no comprimento, cerca de 100 metros, 28 a mais que os Riachuelo; e no diâmetro de 9,8 metros — maior que os 6,2 m do Submarino convencional (O PROSUB, 2018). Essas mudanças foram realizadas para poder acomodar o reator nuclear.

O SN será equipado com dois motores elétricos e um reator que poderá gerar até 50 MW térmicos, o que lhe confere um padrão de velocidade elevada, mantida por muito mais tempo, quando comparado aos modelos convencionais que têm limitações de velocidade impostas por restrições energéticas. Os sistemas de controle/navegação, de detecção acústica e de autodefesa do Álvaro Alberto serão semelhantes aos empregados nos Riachuelo. Como ambos são submarinos de ataque, cujo propósito natural é detectar e afundar outras embarcações, possuem

⁶ “Baterias HAGEN (*Exide Technologies Industrial Energy*) distribuídas em 2 compartimentos, cada um com 220 células” (CAIAFA, 2018). As baterias alimentam o gerador elétrico que impulsiona o motor elétrico principal - Jeumont-Schneider - que movimenta as hélices. Conferir Lopes (2018a).

⁷ O sistema é o avançado Thales SUBTICS (*Submarine Tactical Information and Command System*). Ele permite a integração dos sonares *Thales S-Cube*, que centralizam as ações dos sonares periféricos e permitem a detecção antecipada, a leitura digital das matrizes de sons e ruídos e o arquivamento e resgate, a qualquer tempo, dessas informações (CAIAFA, 2019).

⁸ A Classe Riachuelo tem a detecção acústica composta de avançados sonares ativos e passivos da empresa Thales Group: *Thales Safare matriz de interceptação ou Thales S-Cube*, *Thales TSM 2233 Eledone (DSUV-22)*, *TSM 2253 flank array passivo* (CAIAFA, 2018; PADILHA, 2012).

sistemas de armas equipados com torpedos e mísseis, os modernos F-21 e Exocet SM 39.

Questionando quais são os fatores indutores do PROSUB, este artigo objetiva apresentar os fatores políticos e estratégicos – com consequências táticas – que explicam o alto investimento – com valores iniciais acima de R\$ 15 bilhões⁹ – na produção dos quatro submarinos convencionais e do futuro submarino de propulsão nuclear, SN-10 Álvaro Alberto. Tais fatores não são definidos como estratégicos apenas por força semântica, mas sim porque seguem a lógica de Rosinski¹⁰, que estipula três esferas pelas quais os objetivos relacionados à defesa percorrem¹¹: (i) na alta cúpula, a política coordena, gere e planeja a guerra e seus preparativos; (ii) no nível estratégico, realiza-se a coordenação de todos os meios militares disponíveis para que os objetivos estipulados no nível anterior se concretizem. O nível estratégico se concretiza por meio de um terceiro, (iii) o tático-operacional, que envolve desde o planejamento das operações e dos meios a serem utilizados até o combate propriamente dito. Dessa forma, os interesses foram designados como estratégicos porque são objetivos do Estado e, para se concretizarem, precisam da contribuição do poder militar.

A hipótese sustentada é a de que os interesses políticos e estratégicos regionais, globais e de defesa da Amazônia Azul condicionam o fenômeno em apreço. Para testá-la, foi realizado um estudo qualitativo, orientado pelas particularidades do caso. Como os fenômenos políticos estão distribuídos, no espaço e no tempo, e são compostos por uma série de eventos que se sucedem (TILLY, 2006), um estudo de caso aprofundado e instrumentalizado por pesquisa bibliográfica-documental permitiu desvendar o encadeamento de fatos e acontecimentos que moldam o objeto analisado.

Os documentos de defesa representam a orientação doutrinária e estratégica dos países (SOUSA, 2018) e estão posicionados nas instâncias político-estratégicas superiores. Como são formulados por altos comandos políticos e militares, serviram, assim, como fontes primárias de evidências

⁹ Submarino vira modelo de parceria tecnológica entre Brasil e França. Valor Econômico, 10 dez. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/475608/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 03 fev. 2019.

¹⁰ Herbert Rosinski, um estudioso da teoria da guerra e da estratégia, nos anos 1950. Formulou um dos conceitos mais utilizados para explicar a relação entre os níveis de decisão militar (ERVILHA, 2011, p. 56).

¹¹ Conferir em Coute-Begarie (2011, p. 117-118).

e informações¹². As fontes secundárias são diversas, mas significativa atenção foi dada à literatura que discute a política externa brasileira, dos anos 1990 e 2000, e a política de defesa do período. Como os interesses estratégicos dos três níveis partem de propósitos vinculados à política externa, é justificável procurar na trajetória recente¹³ da diplomacia brasileira os seus elementos formativos.

O trabalho tem a seguinte estrutura: na primeira seção, mostra-se que os investimentos no PROSUB estão ligados à capacidade que os submarinos têm de favorecer engajamentos estratégicos e táticos que promovem as Tarefas Básicas do Poder Naval (TBPN)¹⁴, fundamentais para a proteção das águas jurisdicionais e da Amazônia Azul. Na segunda, é demonstrado como os novos submarinos podem aprimorar a capacidade dissuasória, robustecer a política externa brasileira e projetar poder no Atlântico Sul. A hipótese é a de que o PROSUB pode concretizar a posição de potência regional do Brasil e garantir suporte para seus anseios extrarregionais. O condicionante global, por último, parte da premissa de que os novos submarinos brasileiros, sobretudo o nuclear, também são úteis à concretização dos interesses políticos extrarregionais, conforme eles projetam força que amplia o poder relativo do Brasil nas relações internacionais, favorecendo o seu objetivo de política externa: tornar-se um membro efetivo do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

OS SUBMARINOS E A DEFESA DA AMAZÔNIA AZUL

Por suas riquezas naturais, biodiversidade e tamanho — de dimensões proporcionais à Amazônia —, as águas sobre as quais o Brasil tem direito territorial de controle e exploração foram denominadas de Amazônia Azul (BRASIL, 2012b, p. 21). O termo é utilizado para designar o conjunto de riquezas econômicas e naturais dos mares do país — compreendendo cerca de 5,7 milhões de quilômetros quadrados

¹² Documentos declaratórios da Defesa do Brasil: Política de Defesa Nacional (PDN-1996); Política de Defesa Nacional (PDN-2005); Estratégia Nacional de Defesa (END-2008); Política Nacional de Defesa (PND-2012); Estratégia Nacional de Defesa (END-2012); e Livro Branco de Defesa.

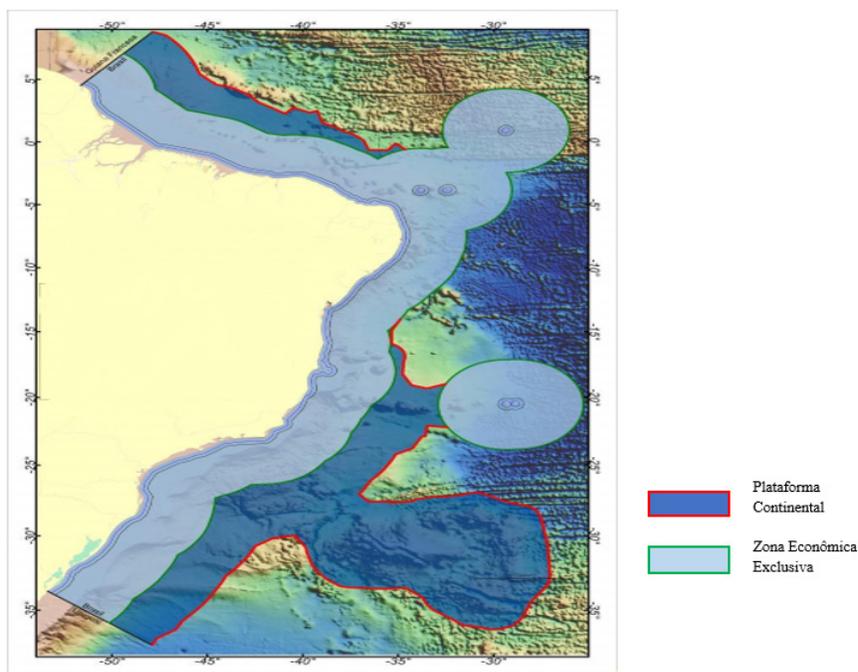
¹³ O período de conformação da política externa e de defesa analisado se estende do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso – 1995 – até a publicação do Livro Branco de Defesa, em 2012.

¹⁴ A negação do uso do mar ao inimigo (NUM), o controle de áreas marítimas (CAM), a projeção de poder sobre terra (PPT) e a dissuasão compõem as TBPN, abordadas na seção. Ler Marinha do Brasil (2014a, p. 1-6).

—, o que inclui a Zona Econômica Exclusiva, área em que o Brasil tem direito exclusivo de exploração dos recursos naturais (vivos, não vivos e do subsolo), estendendo-se até às 200 milhas náuticas do litoral (370 km), e a Plataforma Continental (PC), que compreende o solo e o subsolo das áreas submarinas que extrapolam o mar territorial e a zona contígua, não ultrapassando a distância de 350 milhas náuticas — 648 km — (BRASIL, 1990) — ver Figura 1.

Em 2007, o Brasil conseguiu a expansão da PC junto à Organização das Nações Unidas (ONU), tendo 80% da solicitação de incorporação de 960 mil km² atendida. Diante da rejeição de parte da área pleiteada, novos pedidos foram realizados em 2015, 2017 e 2018. O pedido realizado em 2015 foi aceito na sua íntegra pela Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU. Os dois últimos pleitos expandem a Amazônia Azul para uma área de 5,7 milhões de km².

Figura 1 – Mapa da Amazônia Azul



Fonte: adaptado de Marinha do Brasil¹⁵.

¹⁵ Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

Somam importância à Amazônia Azul as descobertas de petróleo e gás, realizadas no ano de 2005, na camada pré-sal, subsolo da PC. As maiores reservas situam-se entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo, e apenas duas áreas dessa região, Tupi e Iara, podem dobrar as reservas de petróleo do país (CAMPO, 2008). O mar também tem grande importância para o Brasil, pois a sua economia depende das vias marítimas para escoação de comércio exterior e importação de produtos e insumos.

Essa dependência impõe a promoção de estratégias que garantam o controle do tráfego marítimo, bem como o controle e a prevenção de incidentes nas águas sob sua jurisdição (BRASIL, 2012, p. 17). Interferências no tráfego marítimo trariam prejuízos com potencial de paralisar a vida econômica (CASTRO 2012). Em um cenário de agressão externa, o Atlântico Sul e o espaço aéreo sobrejacente seriam os prováveis acessos para as forças inimigas (TEIXEIRA DA SILVA, 2009). Isso implica vulnerabilidade, a que o país está submetido, sendo dependente do tráfego marítimo e da exploração do petróleo *offshore* (CARVALHO, 2004).

Nesse sentido, o Brasil enfrenta o desafio de mobilizar capacidade técnico-operacional para robustecer estratégias de defesa e competência de reagir a ingerências estrangeiras no Atlântico Sul. Como as hipóteses mais prováveis de ameaça teriam apenas parte do litoral como objeto de agressão, haja vista o tamanho da costa brasileira, cabem o emprego de um “núcleo moderno”, composto de submarinos convencionais e navios de superfície para o controle de áreas sensíveis, e o emprego de submarinos com propulsão nuclear para a defesa de áreas mais distantes (FLORES, 2002, p. 82).

Os submarinos tornam-se recursos indispensáveis na estratégia de defesa marítima, na medida em que seus atributos de discrição, mobilidade, ofensividade e habilidade de causar surpresa ao oponente lhe conferem vantagens táticas inigualáveis. Os avanços técnicos promovidos após a Segunda Guerra mundial, como a utilização do snorkel¹⁶, possibilitou que os submarinos permanecessem embaixo d’água, com acesso ao oxigênio necessário para alimentar a combustão dos motores movidos a diesel (HECHT, 2007, p. 14-15), aumentando significativamente a sua discrição.

¹⁶ “O Snorkel, invenção holandesa adaptada pelos alemães aos seus submarinos nos anos finais da guerra [da Segunda Guerra Mundial], é basicamente um conjunto de mastros e tubulações para admissão de ar e exaustão de gases, permitindo ao submarino operar seus motores diesel em profundidade periscópica [cerca de 15 metros]” (VALE, 2015).

Outro avanço importante, que favoreceu sua capacidade de ocultação, foi o advento da propulsão nuclear na década de 1950. A fissão de isótopos de urânio-235, nos reatores instalados nos submarinos, permitiu a produção de energia elétrica tanto para os motores elétricos quanto para os demais usos a bordo (HECHT, 2007, p. 17). Essa operação concedeu permanente ocultação aos submarinos nucleares, enquanto os convencionais, até hoje, são vulneráveis a detecção ao *snorquear*.

A propulsão nuclear, da mesma forma, favoreceu a melhoria dos padrões de trânsito e velocidade submersa, dando mais autonomia para que operassem em alto mar, em comparação aos submarinos com propulsão diesel-elétrica. A autonomia dos submarinos convencionais com propulsão nuclear (SCPN) irrestrita, pois o reator fornece energia suficiente para executar um deslocamento rápido, de até 30 nós, pelo tempo necessário — ver Quadro 1. Nos vetores convencionais, a velocidade máxima não pode ser mantida por muito tempo, haja vista que se faz necessário poupar a energia das baterias.

Nesse sentido, os submarinos movidos a energia nuclear conseguem sustentar padrões de velocidade e trânsito superiores, nesse aspecto, podendo navegar indefinidamente ao redor do mundo (MOURA, 2012), se for necessário. Ao passo que os submarinos convencionais ficam mais limitados ao apoio logístico próximo à costa — ver Quadro 1.

Quadro 1 – Diferenças entre submarinos convencionais e nucleares

	Submarino Convencional	Submarino Nuclear
Descrição/Ocultação	Limitada pela necessidade de coletar oxigênio.	Ampliada. Consegue navegar em maiores profundidades por mais tempo.
Velocidade	A velocidade máxima é temporária. Apesar de atingir de 20 a 25 nós submersos, faz-se necessário poupar energia. A velocidade média dos submarinos convencionais é de 17 nós por no máximo uma hora, depois disso faz-se necessário <i>snorquear</i> (GALANTE, 2013).	A velocidade máxima é sustentada. Como os reatores produzem a quantidade de energia requerida e até adicional, mover-se com velocidade é possível, podendo-se atingir de 25 a 30 nós submersos (GALANTE, 2013).
Autonomia/Mobilidade	15 a 20 mil km a 10 nós na superfície. A operação próxima a costa reduz a necessidade de apoio logístico e o tempo gasto no percurso para realizar o abastecimento de combustível, de gêneros alimentícios ou para realização de reparos na embarcação (MOURA, 2012).	Os reatores nucleares fornecem energia para a autonomia irrestrita, limitada apenas pelas condições físicas e psicológicas da tripulação, mantimentos e demais estruturas da embarcação).
Profundidade	Restrita. Média de duzentos e cinquenta metros (GALANTE, 2013).	Ampliada. As estruturas do casco são mais fortes, podendo atingir, de forma segura, de 500 a 600 metros.
Custos	Estima-se que um submarino convencional custe cerca de 30% do valor investido em um protótipo nuclear, tendo um custo médio de US\$500 milhões (GALANTE, 2013).	O nuclear pode variar de US\$ 1,3 bilhão a US\$ 2,4 bilhões (GALANTE, 2013).

Fonte: Galante (2013) e Moura (2012). Elaboração do autor.

Como consequência dos seus atributos operativos distintos, os submarinos de ataque¹⁷ convencionais podem operar unicamente a “estratégia de posição”, enquanto os nucleares se qualificam também para a “estratégia de movimento” (ERVILHA, 2011, p. 28). Na de posição, os submarinos se restringem a áreas mais próximas da costa (LIBERATTI, 2002, p. 10; SILVA NETO, 2010, p. 27). Já a estratégia de movimento é exclusiva dos submarinos movidos a energia nuclear, que conseguem se fazer presente em uma vasta área oceânica, uma vez que podem deslocar-se com agilidade e perseguir seu alvo.

No rol de atividades inerentes a sua atuação militar, a MB possui quatro tarefas básicas (TBPN): negação do uso do mar (NUM); o controle de áreas marítimas (CAM); a projeção de poder sobre terra (PPT); e contribui para a dissuasão (MARINHA DO BRASIL, 2014a, p. 1-6) — ver Quadro 2. Essas tarefas são relevantes, pois abrigam as operações e ações em que os novos submarinos da Classe Riachuelo e o futuro SN Álvaro Alberto serão empregados.

Quadro 2 – Tarefas Básicas do Poder Naval

TBPN	Conceito
NUM	[...]consiste em impedir o estabelecimento ou a exploração, pelo inimigo, do controle de alguma área marítima, ou simplesmente seu uso, se for não controlada [...]
CAM	“[...] consiste no exercício do poder de nela permitir ou negar a passagem ou a permanência de unidades militares ou não, segundo critérios próprios”
PPT	“[...] significa a transposição da influência do Poder Naval sobre áreas de interesse, sejam elas terrestres ou marítimas, abrangendo um amplo espectro de atividades [...]
Dissuasão	“tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos” (BRASIL, 2007).

Fonte: Marinha do Brasil (2014a, p. 1-6 a 1-10); Brasil (2007)

A estratégia de negação do uso do mar (NUM) é melhor estruturada na atuação de submarinos capazes de afastar potenciais forças hostis do território marítimo. Juntamente com os meios aéreos, os submarinos atuam na linha de frente do conflito, sobretudo em situações de inferioridade em relação ao inimigo, sendo os navios de superfície empregados somente em conjunturas táticas favoráveis (BRASIL, 2012, p. 72). Geralmente é executada por forças navais que não têm capacidade para fazer o controle total das áreas marítimas ou não têm interesse em fazê-

¹⁷ Submarinos de ataque são aqueles capazes de combater e afundar outros submarinos, navios de superfície e, ocasionalmente aeronaves próximas.

lo, empregando submarinos (mas não exclusivamente eles), tidos como meios de excelência para a realização dessa tarefa (MOURA, 2012, p. 30).

Devido aos seus atributos de ocultação, os submarinos conseguem operacionalizar a NUM, gerando no inimigo o receio do torpedeamento de seus navios e instalações marítimas. Dessa forma, ela pode favorecer a dissuasão necessária para promover a defesa das plataformas petrolíferas brasileiras, das instalações navais e portuárias e das linhas de comunicação marítima do país (BRASIL, 2008).

O controle de área marítima (CAM) representa uma limitação maior às forças inimigas do que a exercida na negação do uso do mar e deve ser efetuado nas zonas, onde o adversário pretende projetar poder, e nas imediações das áreas estratégicas para defesa, seja em áreas oceânicas ou no litoral (MARINHA DO BRASIL, 2014a, p. 1-9). As operações empregadas e a intensidade da agressão efetuada variam de acordo com os objetivos pretendidos e o poder relativo da marinha inimiga. Os submarinos atuam favorecendo ações de bloqueio de áreas específicas, como estruturas marítimas e portos. Como essas operações envolvem quase sempre outras operações concordantes, também podem efetuar a NUM e empreitadas ofensivas como a minagem e ações de esclarecimento.

A projeção de poder (PPT) é mais condizente com os tipos de projeção de poder agressivo. Ela resulta no emprego dos meios navais, geralmente navios anfíbios e bombardeios de aeronaves operadas a partir de navios aeródromos, mas também se utilizam de submarinos, sobretudo os submarinos convencionais com propulsão nuclear (SCPN), munidos de mísseis de cruzeiro, para efetivar operações de ataque e anfíbias. Como afirma Flores (2002, p. 81), tal comportamento está longe dos interesses da Força, “que não pode e por ora não precisa ser ator naval importante longe do país, onde a segurança dos interesses brasileiros depende dos Estados Unidos, de outras grandes potências [...] mas deve, sim, preocupar-se com suas águas próximas”.

Apesar disso, a disponibilidade para eventuais engajamentos em operações de PPT cria um valor estratégico dissuasório importante para o poder naval brasileiro no Atlântico Sul, principalmente para possíveis cenários de ameaças a ilhas oceânicas, em hipóteses de conflito contra forças extrarregionais, ou em situações em que se necessite projetar poder sobre um litoral hostil para resgate tropas e civis brasileiros. Nesse quadro, os submarinos conseguem instrumentalizar operações de minagem, operações antissubmarino e de esclarecimento.

Quando verificados os documentos declaratórios da política de defesa, a dissuasão foi a estratégia de defesa definida pela Política de Defesa Nacional (PDN) e articulada pelas diretrizes estratégicas da Estratégia Nacional de Defesa (END): “dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional” (BRASIL, 2008, p. 11). Ela resulta da conjugação da demais tarefas básicas e ações que conjuntamente desencorajam a adoção de um comportamento ou agressão por parte do inimigo — ver Figura 2.

A escolha da dissuasão como estratégia de defesa pela END obrigou as Forças a reformularem sua atuação, com base nos imperativos da mobilização e capacidade operacional. Assim, a Marinha definiu a dissuasão, por meio da negação do uso do mar (NUM) como prioridade, privilegiando a construção de uma força naval submarina, composta por submarinos de ataque convencionais e de propulsão nuclear, com capacidade de lançar torpedos e mísseis — o PROSUB.

Figura 2 – Representação do engajamento dos submarinos nas TBPN



Fonte da imagem: Galante (2010); esquema do autor.

A expectativa gerada quanto ao emprego efetivo da Força naval, em casos de agressão, é o elemento dissuasório que aufer credibilidade ao Poder Naval e desestimula as investidas do oponente. Entre as TBPN, a NUM é privilegiada, pois impede a exploração e o controle de vastas áreas pelo inimigo, exigindo menos recursos do que o CAM, além de ser útil para dissuadir ações em pontos estratégicos. Devido aos seus atributos furtivos e de ocultação, os submarinos tornam-se instrumentos fundamentais para a execução das operações de negação do uso do mar (NUM).

Por esse motivo, os submarinos são classificados como prioridade de equipamento para a MB, sendo preconizados pela END, uma Força dotada de submarinos convencionais e nuclear, munidos com mísseis e torpedos para atuação prioritária em caso de agressão, sendo empregados em conjunto com o fogo focado dos meios aéreos, deixando as embarcações de superfície para atuação posterior ao engajamento dos submarinos (BRASIL, 2008).

A escolha da NUM¹⁸ como tática basilar respeita as limitações operativas da Força, que não dispõe de recursos para o controle total de uma vasta extensão marítima de 5,7 milhões de km², como é a Amazônia Azul e as regiões mais prováveis de agressão externa. Estas se concentrariam em partes específicas da fronteira marítima do país, onde se concentram plataformas petrolíferas, instalações portuárias e as vias de comércio (FLORES, 2002), sendo a negação do uso do mar a estratégia mais adequada.

Conforme prevê Sarro (2016, p. 118), o emprego do futuro SN-BR Álvaro Alberto, em estratégias de movimento para instrumentalizar a NUM, deve ocorrer nas proximidades da Crista Oceânica do Atlântico, uma cordilheira submarina que cruza o oceano, situada acerca de dois mil e setecentos quilômetros da costa brasileira, em uma região já fora das águas jurisdicionais do país. Se efetivada, a negação do uso do mar, para além das fronteiras marítimas, levaria a MB a exercer considerável capacidade dissuasória sobre o Atlântico Sul e até habilitaria os meios submarinos, de maneira conjugada às embarcações de superfície e às aeronaves, a projetar poder sobre as ilhas britânicas no Atlântico (SARRO, 2016) — ver Figura 2.

¹⁸ Considerando-se as limitações e o propósito do estudo, este artigo não aborda em sua totalidade as possibilidades e implicações da utilização da NUM pela estratégia naval brasileira e o emprego de submarinos.

A depender da configuração de sua utilização e da conjugação com os meios de superfície, de monitoramento, de bombardeios aéreos e os meios auxiliares em terra, os submarinos podem contribuir para o controle de áreas (CAM). No caso brasileiro, essas operações fazem sentido para efetivar o controle de regiões próximas à costa, no Mar Territorial e na Zona Econômica Exclusiva (ZEE), onde ficam situadas as zonas portuárias, ilhas oceânicas e estruturas marítimas de exploração de petróleo em águas profundas.

A descoberta de petróleo na Plataforma Continental, fora da ZEE, e os pedidos de alargamento da PC feitos à CLPC, realizados nos últimos anos, ampliam a perspectiva de engajamento dos submarinos brasileiros, para negação do uso do mar, para uma área de 5,7 milhões de km². Do mesmo modo, tanto a NUM quanto o CAM são tarefas que propiciam considerável efeito dissuasório sobre as vias marítimas do comércio exterior do país, sendo os submarinos empregados de forma potencial em ações de provimento de segurança das Linhas de Comunicações Marítimas, juntamente com meios de superfície que efetuam patrulha e monitoramento.

As perspectivas de emprego dos novos submarinos convencionais e nucleares brasileiros se inserem na chamada guerra de litoral, em que Estados menos equipados não têm capacidade para travar batalhas oceânicas contra forças mais poderosas, concentrando-se em estratégias *antiacesso* e de negação de área. Os submarinos convencionais continuam sendo armas eficazes contra tentativas de aproximação da costa. Quando equipados com mísseis de médio e longo alcance e bons sensores, conseguem efetivar operações antinavio (MOURA, 2012, p. 66).

Quando posicionados previamente no teatro de operações, os submarinos convencionais funcionam como “campos minados” e são armas letais contra navios de superfície (MOURA, 2012, p. 66). Nesse sentido, a partir dos seus atributos de ocultação, detecção e de agressão causada por seus modernos mísseis Exocet SM 39, com velocidade subsônica e os torpedos F-21, os submarinos da nova Classe Riachuelo tornam-se os vetores principais das estratégias *antiacesso* para o controle do mar e a defesa mais próxima da costa.

A dissuasão é o resultado da conjugação de todas as tarefas, operações e ações em que os meios navais são engajados. Como revela a própria MB, “O potencial para dissuadir é concretizado [...] pela existência de um Poder Naval que inspire credibilidade quanto ao seu emprego

por atos de presença ou demonstrações de força, quando e onde for oportuno” (MARINHA DO BRASIL, 2014a, p. 1-11). Assim, os submarinos convencionais são úteis para a defesa mais próxima a costa e o de propulsão nuclear “para defesa distante” (FLORES, 2002, p. 82).

No entanto, uma força naval não é constituída somente por submarinos. A dissuasão, como objetivo principal da END, não poderá ser lograda sem a integralidade dos componentes navais, de modo que os submarinos oriundos do PROSUB, em conjunto com os demais vetores aéreos, de superfície e de monitoramento, possam implementar as estratégias que incrementam as capacidades dissuasórias do país.

CONDICIONANTE REGIONAL

Apesar de o Brasil possuir naturalmente os requisitos que o colocam na posição de nação mais importante da região, tais como o tamanho da economia (maior Produto Interno Bruto, maior mercado interno, maior polo de comércio exterior), a extensão territorial, a população absoluta, entre outros, continua a manter “um baixo perfil militar, que não o distingue dos demais [E]stados da região” (ALSINA JÚNIOR, 2009, p. 48), e enfrenta resistências dos vizinhos quando o assunto é o reconhecimento dessa liderança e o apoio aos seus anseios extracontinentais.

A indisponibilidade de *hard power*¹⁹ como instrumento auxiliar da política externa, deposita nos mecanismos de integração e cooperação regional todos os créditos para que o país consiga ter reconhecida a sua liderança regional. Esse quadro pode ser verificado institucionalmente, uma vez que Brasília²⁰, mesmo com as mudanças político-partidárias nos governos, nas décadas de 1990-2000, vem incentivando os processos de integração regional, tornando-se protagonista do regionalismo, ao ponto de considerar a integração regional como um dos guias da sua política externa (CERVO; BUENO, 2002).

Em Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), temos a evidência do forte apoio ao MERCOSUL, presente no regionalismo da “*autonomia pela participação*”²¹. Essa participação implicava “[...] adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade

¹⁹ O mesmo que “poder duro”: capacidade de influenciar atores, no campo das relações internacionais, mediante o uso da força militar ou econômica. Conferir Nye (2004).

²⁰ O termo é utilizado neste artigo como sinônimo de Brasil, Governo Federal.

²¹ Termo cunhado por Fonseca Jr. (1998). Compreensão semelhante foi a de “autonomia pela integração”, Cf. Vigevani, Oliveira e Cintra (2003).

de gestão da política externa [...]”, com o objetivo de influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regiam o sistema internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

As aspirações globais brasileiras, em consonância com a perspectiva institucionalista e o caráter universalista da sua política externa, representaram uma aproximação com os Estados Unidos e a Europa, na década de 1990 (CERVO, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), e pôde ser sentida no enlace com regimes internacionais de interesse da Casa Branca, com a entrada no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), em 1995, e a adesão definitiva ao Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares, em 1998 (PECEQUILO, 2008; VIZENTINI, 2003, p. 96).

Também foi nesse período que os termos *global trader* e *global player* foram designados ao Brasil. Estavam associados às tentativas do país de ter reconhecidas suas ambições globais, de não ter seus interesses confinados a regiões ou países específicos e de poder influenciar e protagonizar instâncias multilaterais (MELLO, 2002, p. 39; VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 46).

A perspectiva multilateralista, já enraizada na política externa brasileira desde o final do século XIX; suas aspirações por maior protagonismo, visíveis nas tentativas de reforma do sistema de segurança coletiva da Liga das Nações, e seu envolvimento direto na fundação da ONU levariam à manifestação por uma reforma na estrutura decisória do Conselho de Segurança das Nações Unidas (LIMA; HIRST, 2006, p. 25-29).

Embora não fosse inédito o pleito por uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), já que desde a fundação da instituição havia a possibilidade concreta de o Brasil compor o grupo de membros permanentes (BRIGIDO 2011, p. 96), a candidatura oficial, lançada em 1994, estava em consonância com a nova perspectiva globalista da sua diplomacia. Essa perspectiva se sustenta nos pilares clássicos da política externa brasileira, nos novos valores e regimes internacionais pós-Guerra Fria e na sua atuação regional (AMORIM, 2007).

Já na política externa de Lula da Silva (2003-2010), o regionalismo tomou nova forma, recebendo uma contribuição mais ativa do poder militar, esforço ausente na diplomacia pacifista de Cardoso. No âmbito regional, esse movimento é perceptível no aprofundamento das ações em prol da convergência de interesses, da cooperação e integração e no esforço efetivo para a ampliação da zona de influência brasileira do Cone Sul para

o restante do subcontinente, de modo a robustecer o seu papel de líder regional e gerenciador de crises.

A integração regional passou a receber uma significativa contribuição da política de defesa. Até 1996, ano de publicação do primeiro documento declaratório da área, a Política de Defesa Nacional (PDN-1996) não estabelecia vínculos claros entre integração e segurança nacional. Embora a PDN-1996 tenha expressado que a integração com os países vizinhos tinha a capacidade de criar um “anel de paz” em torno do Brasil (BRASIL, 1996, p. 6), não havia envolvimento do poder militar, nem designações práticas de como as Forças Armadas (FFAA) contribuiriam para tal processo. Em uma análise contextual, a PDN-1996 foi a primeira tentativa de organização mínima de conceitos relacionados à defesa. Como o processo foi gerenciado pelo Itamaraty e a sua visão preponderante de política externa idealista dos anos 1990, o documento enfatizou sobremaneira o integracionismo e a diplomacia pacífica, resultando na delimitação de interesses estratégicos com baixo protagonismo para as Forças Armadas. Foi somente seis anos após a criação do MD, com a nova Política de Defesa Nacional (PDN-2005), que a instrumentalização das FFAA se iniciou.

Com uma política externa menos idealista e um Ministério centralizador das questões estratégicas, surgiu a Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, trazendo um conjunto de medidas e orientações que visavam à requalificação operativa das FFAA. Em Lula da Silva, o Brasil incentivou ainda mais os fóruns de discussão dos presidentes e foi ator protagonista na criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). A incipiente instituição passou a discutir as crises políticas dos países e abriu espaço para a institucionalização do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), um órgão dentro da UNASUL, criado a partir de uma proposta feita exclusivamente pelo Brasil (CARVALHO; GONÇALVES, 2016).

A END-2008 estava inserida em um contexto de estruturação do Ministério da Defesa como locus protagonista do pensamento estratégico em defesa, movimento esse que se beneficia da publicação da própria END. Algumas medidas patrocinadas pelo então ministro da pasta, Nelson Jobim, denotaram a inclusão dos militares na agenda externa, como a participação na agenda sul-americana de integração (OLIVEIRA et al., 2010). A criação do CDS foi uma dessas iniciativas, sustentada na visão de que o órgão poderia fomentar a identidade regional de defesa e a cooperação das indústrias de defesa na região (MEDEIROS FILHO, 2009).

Por meio de ativo esforço brasileiro, o CDS foi aprovado em 2008, como um espaço de diálogo, consulta e coordenação entre os países da região, no tocante à matéria de defesa (PAGLIARI, 2010). Sem a intenção de impor sanções ou imposições, o Conselho previa a construção de consensos que promovessem a estabilidade regional (PAGLIARI, 2010). Não cabe esconder que para os militares brasileiros, além de tais objetivos, o órgão servia como um instrumento de projeção de poder e de consolidação da liderança regional brasileira (MEDEIROS FILHO, 2009).

O CDS, como espaço para atuação da diplomacia militar, instituiu caminhos para que a integração regional, tão presente e importante na política de defesa nacional, deixasse de ser um assunto somente afeito aos diplomatas e se tornasse um elemento efetivamente estratégico para a Defesa Nacional. Ao mesmo tempo que construía um diálogo institucionalizado entre as arenas militares dos países da região, investia na estabilidade regional sul-americana. A END, ao contrário das Políticas de Defesa que não explicitam a função dos militares, traz a integração regional como uma de suas diretrizes, estimulando a diplomacia militar, por meio da cooperação e consulta no âmbito do CDS-UNASUL, e a cooperação no setor de tecnologia de defesa, por meio da integração das bases industriais (BRASIL, 2008, p. 17, diretriz 18). Essas medidas teriam um duplo sentido, um de defesa e outro diplomático. Serviriam como ferramentas de prevenção de conflitos na região e somariam esforços no processo de integração regional.

Dessa forma, CDS e UNASUL revelam o considerável esforço de conciliar política externa e política de defesa, instrumentalizando o poder militar para o fomento de uma zona de cooperação que favorecesse a estabilidade regional e o protagonismo brasileiro. O estímulo da diplomacia militar, no âmbito do CDS e da cooperação das indústrias de defesa, revelou-se como instrumento que visava promover estabilidade e maiores vínculos entre os países (BRASIL, 2008; BRASIL, 2012a; BRASIL, 2012b).

Observa-se que, para conseguir projetar-se globalmente e atingir seus interesses no cenário internacional, o Brasil precisa superar os obstáculos no nível regional e as resistências quanto à sua liderança, garantido influência constante que sustente seus anseios extracontinentais (HURRELL, 2006; LIMA; HIRST, 2006). Entre 1995 e 2015, o Brasil conseguiu empreender ações que o colocaram em evidência na região e no

mundo, sendo classificado como uma potência regional com aspirações e influência globais (BETHELL, 2010).

Apesar disso, o país ainda encontra empecilhos no exercício da liderança regional e resistências de seus vizinhos em reconhecê-la (CARVALHO; GONÇALVES, 2016). Uma das mais significativas objeções é o não apoio ao pleito brasileiro por um assento permanente no CSNU. As principais oposições são Chile, México e Argentina, que preferem a criação de novos assentos não-permanentes.

Os novos submarinos, nesse sentido, somam-se aos esforços diplomáticos empreendidos, a partir do segundo mandato do governo Cardoso, e intensificados nos governos Lula da Silva para a efetivação da liderança regional brasileira. Eles passam a compor a tentativa de coordenação entre os níveis político — aquele relacionado aos objetivos do Estado — e o nível efetivamente estratégico, que aplica os objetivos maiores e as especificidades das forças, para a projeção de poder na América do Sul.

Tradicionalmente, o Brasil não utiliza o poder militar para apoiar seus anseios de política externa, ao invés disso construiu uma tradição pacifista de atuação internacional, baseada na diplomacia conciliatória; na valorização do direito internacional, do multilateralismo, da não intervenção; e nos atrativos da sua cultura e economia (ALSINA JÚNIOR, 2009; MALAMUD, 2017). Ainda assim, após as duas décadas de vazio estratégico²², o diálogo entre a política externa e a política de defesa começa a se efetuar e a apontar caminhos para a instrumentalização do *hard power* brasileiro.

A Política de Defesa Nacional (PDN-2005) reafirma objetivo estratégico da Defesa em projetar o Brasil no ambiente internacional e inseri-lo em instâncias decisórias de poder. A END propõe as medidas de reorganização funcional e operativa necessárias para as Forças cumprirem suas funções. Sua versão de 2012 preconiza a atuação conjunta de diplomacia e poder militar para a obtenção dos interesses nacionais, sob o conceito da *grande estratégia*.

O conceito de grande estratégia, nas políticas externa e de defesa do Brasil, denota um sentido de aproximação entre as duas esferas, algo

²² A inexistência do perigo soviético, tanto como ameaça externa quanto no âmbito doméstico, em levantes e revoluções, retirou parcela significativa da racionalidade das Forças no pós Guerra Fria. “Em termos de política de defesa e de segurança, o Brasil viu-se perante um grande vazio estratégico de longa duração, a partir do fim do governo de João Figueiredo (1979-1985)” (TEIXEIRA DA SILVA, 2012, p. 58).

que vem sendo construído paulatinamente, desde a criação do Ministério da Defesa (MD), e é visível na maior integração e instrumentalização dos militares nas estratégias da política exterior. Essa interação fica evidente nas novas funções atribuídas aos militares de incentivar a integração regional, por meio da diplomacia militar, no âmbito do CDS-UNASUL, e da cooperação militar entre os países sul-americanos, sobretudo nas questões de tecnologia de defesa.

A aproximação entre as arenas também é perceptível na compatibilidade entre a ênfase dada às relações Sul-Sul, na política exterior nos governos Lula da Silva, e a definição do Atlântico Sul ampliado — incluindo os países costeiros da África, o Caribe e a Antártica —, como área estratégica e prioritária para o planejamento de defesa (LIMA, 2015). Isso só foi possível devido ao rompimento de uma visão estritamente pacifista, ainda reflexo da visão *kantiana* de política externa da década de 1990 (CERVO, 2008), que sacrificou instrumentos de poder e opções estratégicas.

As estratégias de política externa, tanto para a região quanto de inserção internacional, abriram-se para o Ministério da Defesa, permitindo a sua participação e elaboração conjunta, o que implicou uma crescente instrumentalização da Força, com maior espaço para os militares nas ações que favorecem a integração regional, como na cooperação das indústrias de defesa e na criação de organismos regionais que favoreçam a estabilidade.

A *grande estratégia* também se reflete na modernização militar brasileira e, nesse caso específico, na reativação do projeto de construção do SCPN e dos submarinos convencionais que compõem o PROSUB. Como abordado na seção anterior, se conjugados com aviação embarcada, meios de superfície de envergadura e sistemas de monitoramento, os novos submarinos podem colocar a Marinha do Brasil em posição de superioridade naval na América do Sul

Em uma leitura simples da ótica realista e das teorias de balança de poder, os novos submarinos podem levar a prognósticos de mudança no equilíbrio de poder regional, com o incremento da capacidade militar brasileira e o distanciamento dos demais países sul-americanos. As consequências desse provável cenário e o seu significado para os interesses brasileiros dependem da gestão e aplicação dos recursos de poder do país.

Isso não implica dizer que haverá uma alteração na conduta de Brasília com os países vizinhos e adoção de uma política estritamente coercitiva, mas que a postura negociadora da diplomacia brasileira pode

se beneficiar dos atributos e influência das armas. Como revela Bertonha (2010, p. 112), uma atuação baseada excessivamente na negociação pode trazer mais prejuízos do que benefícios, como em casos recentes na região²³.

A percepção é a de que a disposição e o apropriado manejo dos recursos de poder, tanto econômicos como militares, podem levar os atores regionais a se comportar de maneira menos prejudicial aos interesses brasileiros. O estabelecimento do Brasil como potência militar na região também pode sinalizar que o país assume os custos, as responsabilidades e os riscos inerentes a essa posição, mostrando às grandes potências que já dispõe de recursos de poder para angariar novas posições no cenário global.

Qualquer emprego coercitivo do poderio naval brasileiro deve vencer primeiramente o perfil conciliatório e avesso à utilização ofensiva da força, definidos na própria END²⁴ e enraizados na cultura diplomática e estratégica do país, e secundamente os interesses dos Estados Unidos — considerando-se as peculiaridades geopolíticas do continente como área de influência direta norte-americana e a sua forte presença na região.

Em face disso, vislumbra-se que a função a ser desempenhada pelos novos submarinos, em âmbito regional, seja simbólica e prestigiosa, com capacidade de fortalecer a posição do Brasil em negociações, permitindo a tomada de posições mais duras e contrárias aos interesses dos vizinhos, quando os objetivos estratégicos brasileiros estiverem em questão, ou mesmo quando atitudes contraproducentes aos seus mecanismos de integração e estabilidade regional estiverem em cena.

Para clarear essa percepção, recorre-se ao Booth (2014), que diferencia três funções que o poder naval pode desempenhar: (1) o *papel militar* é o principal e se constitui da competência de utilizar a força em conflitos e na autodefesa; (2) a *função de policiamento* tem a finalidade promover a segurança das atividades marítimas no litoral; (3) a *função diplomática* utiliza-se dos atributos de agressão e do prestígio do poderio naval para influenciar e persuadir a conduta de outros atores, constituindo a diplomacia naval.

Um traço característico da diplomacia naval é a dificuldade de mensurar sua efetividade. Isso ocorre porque depende da atração e/

²³ Caso nacionalização das plataformas brasileiras de exploração de petróleo na Bolívia, na tomada dos bens da empresa brasileira Odebrecht pelo governo do Equador, ou mesmo na imposição por parte do Paraguai da renegociação do acordo de Itaipu.

²⁴ Cf. Brasil (2012a, p. 41).

ou receio que pode gerar nos agentes receptores. Questão relevante que deve ser observada pelas políticas externa e de defesa do Brasil é o fato de que não há uma “relação direta entre as capacidades navais e a eficácia diplomática” (BOOTH, 2014, p. 23), cabendo aos *policy-makers* analisarem o contexto específico para utilização do instrumento de poder de forma apropriada, de modo que seus atributos façam sentido nos locais de onde se podem extrair ganhos concretos.

Por isso, cabe avaliar as táticas que colocam em prática a diplomacia naval. Booth (2014) descreve cinco opções possíveis, as duas primeiras de caráter coercitivo e as restantes de caráter influenciador: (1) as *demonstrações políticas* do poder naval que se concretizam por meio da presença de embarcações e visam persuadir e/ou coagir; (2) as *operações específicas* que consistem na utilização de um ou dois navios de forma ativa para cessar, impedir ou contestar ações em uma crise de baixo nível; (3) a *ajuda naval* que se realiza por meio da venda, concessão e doação de navios; (4) as *visitas operacionais* que permitem as paradas necessárias para garantir os requisitos operacionais das embarcações e as ações logísticas, mas também servem para realização de visitas e demonstração da capacidade naval ao país hospedeiro; (5) as *visitas de boa vontade* que são cerimônias realizadas no trânsito da embarcação, em áreas estratégicas, com a presença de atores políticos e militares de importância, com intuito de angariar capital diplomático.

As resistências quanto ao emprego de armamentos para estratégias coercitivas, por parte do Brasil, devem tornar difícil a utilização dos submarinos ou de outras embarcações em processo de desenvolvimento e aquisição, para a consecução das duas primeiras táticas da diplomacia naval. As demais já fazem parte do rol de atividades da MB. Como demonstra Teixeira de Macedo (2013, p. 404), programas de intercâmbio de ensino militar e ações de “mostrar a bandeira” e grandes projetos, como a Cooperação Naval Brasil-Namíbia²⁵, são utilizados para representar o estado brasileiro, sobretudo na costa africana, região que se insere no entorno estratégico do país.

A venda de material de defesa — que compõe a terceira estratégia tática — é um segmento em que a presença a e diplomacia naval podem

²⁵ “Com a assinatura do Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia, em 1994, e sua atualização, em 2001, a Marinha do Brasil comprometeu-se formalmente a cooperar com a formação da força naval da Namíbia, o que consistiu no fornecimento de bens e serviços, na doação de uma corveta, na venda de um navio-patrolha e outras embarcações, bem como no levantamento da plataforma continental do país” TEIXEIRA DE MACEDO, 2013, p. 404),

operar e, no caso brasileiro, torna-se uma alternativa capaz de trazer benefícios e aumentar a sua influência regional e internacional. Com a parceria realizada com a empresa francesa Naval Group, a tecnologia adquirida, o conhecimento apreendido e a criação da Itaguaí Construções Navais (ICN), o País se qualifica para ser um polo de construção e manutenção de submarinos, podendo produzir até duas embarcações por ano.

Em uma região onde as armadas estão realizando reformas nas suas defasadas unidades, para garantir-lhes mais alguns anos de navegação, e em que os países não dispõem de recursos, nem tecnologia para desenvolver seus próprios submarinos, o Brasil tem o potencial de explorar esse recurso de poder, promovendo a cooperação da indústria naval submarina para fortalecer seus negócios, sua presença e influência regional.

O auxílio às marinhas sul-americanas, seja por meios de vendas de unidades mais antigas — Argentina e Peru já sinalizaram interesse na compra dos submarinos da Classe Tupi —, seja por meio de parcerias para construção de novas embarcações ou a manutenção de submarinos, — os *scorpène* chilenos são um potencial cliente para manutenção especializada — torna-se um insumo de poder para o exercício de influência regional, afastando possíveis práticas coercitivas que possam gerar animosidades no continente e que são incompatíveis com a postura diplomática brasileira.

Ademais, a superioridade militar do País pode auxiliá-lo a superar a peculiar dinâmica regional sul-americana, em que os vizinhos vetam os seus anseios globais, notadamente a pretensão de ingressar no CSNU como membro permanente. As armas navais adquiridas têm capacidade de auferir prestígio capaz de abrir novos acessos e oportunidades ao Brasil, por meio de mecanismos de demonstração simbólica de força, o que gera novos insumos de força em barganhas e negociações.

É válido também reafirmar que a incapacidade de manter influência regional é consequência da ausência e do não emprego de meios materiais — militares e econômicos — nas negociações e crises, em que o maior País da região é chamado a participar (HURRELL, 2006), mas também pode ser explicada como fruto de escolhas políticas — sobretudo nos governos Lula e Rousseff, em que constrangimentos ideológicos restringiram as medidas possíveis.

CONDICIONANTE GLOBAL

O terceiro condicionante do PROSUB repousa nas ambições de nível global. Parte-se da perspectiva de que o século XXI é marcado por uma crescente perda de hegemonia norte-americana e que há uma reorientação de distribuição de poder no sistema internacional, com o fortalecimento de capacidades de outros atores.

No início dos anos 2000, um novo conjunto de fatores externos contribuiu para a reformulação das estratégias de política exterior do Brasil. O País, frente a um sistema internacional com características cada vez mais multipolares, precisou filtrar os incentivos e constrangimentos de uma nova conjuntura inaugurada com os atentados terroristas de 11 de setembro aos EUA. Esse rearranjo internacional pode ser entendido pela mudança da postura multilateralista da política internacional de Washington para ações unilaterais, pelo enfraquecimento do poderio da até então superpotência mundial, pelo surgimento da China como novo centro de poder e o despontar das potências globais emergentes.

Nesse espectro de maior distribuição de poder, países emergentes, como China, Índia, África do Sul e Brasil, passaram a protagonizar mais as relações internacionais. Com preponderância regional assentada em seus recursos materiais, sobretudo a extensão territorial, demografia e economia, essas nações têm histórico de ambições globais e de perseguir protagonismo nas relações internacionais (SCHIRM, 2010). Elas passaram a ocupar cada vez mais os espaços de poder, as configurações decisórias no mundo e a criar instâncias de moderação nas relações internacionais.

Esse cenário contribuiu para a ascensão dessas potências emergentes, tendo o Brasil desfrutado dos incentivos e passado pelos constrangimentos dispostos, para buscar ganhos em sua política externa. A permissividade do sistema internacional aos anseios das potências regionais é capaz de ser entendida pela diminuição da rivalidade característica de um ambiente bipolar e a aceitação não contestada de novos centros de poder — algo típico de arranjos multipolares (MALAMUD, 2017, p. 150).

Nesse sentido, a política externa brasileira assimilou as mudanças em curso no sistema internacional ainda no final da gestão Cardoso, como abordado na seção anterior, e aponta para o início do redimensionamento das estratégias de atuação internacional que seriam colocadas em pleno funcionamento com a chegada de Lula da Silva à Presidência da República.

Os reflexos das mudanças ocorridas no ambiente internacional ficaram visíveis com a adoção de uma nova postura da política externa do País, que se diferenciava da anterior por privilegiar a diversificação dos seus parceiros, por uma guinada para o Sul global e por apostas efetivas em instrumentos cooperativos que favoreciam a sua liderança regional e internacional.

Em um plano comparativo, as diretrizes clássicas da política externa brasileira permaneceram intactas no governo Lula da Silva, com alterações apenas nas “ênfases dadas a certas opções [...] nas ações, nas preferências e nas crenças” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 275), mas mantendo a busca pragmática pelo desenvolvimento social e econômico como prioridade e guia da conduta internacional do país (LIMA, 2006; VAZ, 2004; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

A reorientação da inserção internacional brasileira, consubstanciada nas estratégias de diversificação das relações e da nova visão pró-Sul global, ainda despertou o Brasil para engajar-se em coalizões e grupos internacionais de países emergentes, imprimindo estratégias de defesa dos interesses político-econômicos — sobretudo comerciais — do mundo em desenvolvimento.

O primeiro movimento observado foi o de conjugação de interesses com a Índia e a África do Sul e a formalização do fórum de diálogo IBSA, em 2003. Ele pode ser entendido “como parte de seu esforço [do Brasil] mais amplo para aumentar a sua presença no cenário mundial [...]” (ROETT, 2011, p. 133, tradução nossa). Além de instrumentalizar, de forma branda, os interesses econômicos dos países emergentes frente às práticas protecionistas dos países do Norte, os encontros anuais do grupo tornaram-se *lócus*, propícios para o país propagar seus princípios de política externa, tais como a democracia, direitos humanos, desenvolvimento e a resolução pacífica de conflitos (MALAMUD, 2017, p. 154; ROETT, 2011, p. 134).

A intensificação das relações e dos interesses mútuos entre os países emergentes fez surgir, em 2009, os BRICS, associação político-diplomática formada por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. A entidade iniciou-se informalmente em 2006, com reuniões de chanceleres dos países — exceto a África do Sul, que passou a integrar o grupo em 2011 —, realizadas durante os encontros da Assembleia Geral da ONU, e teve sua primeira Cúpula em 2009, quando foi emitida uma declaração que sinalizava a atuação conjunta dos países.

A participação brasileira nessas entidades contribuiu para sua ascensão no cenário global (MALAMUD, 2017). Sua atuação assertiva e pragmática, nos encontros que discutiam os termos do comércio mundial e as divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, realizados no âmbito da OMC, entre 2001 e 2007 — comumente chamada de Rodada de Doha —, auferiram ao Brasil um papel de liderança e portavoz dos países do Sul, no que dizia respeito aos seus interesses comerciais (ROETT, 2011).

A reativação do G-20, por ocasião da crise econômica e financeira dos anos 2008-09, também contribuiu para a ascensão global brasileira. O País foi um dos mais ativos incentivadores da transferência da coordenação da crise e da gestão econômica mundial para o grupo, invocando, com os demais países do BRICS, mais voz e espaço para as economias emergentes nas instituições econômicas internacionais — Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial — (ROETT, 2011, p. 139).

A partir dos anos 2000, também houve um aumento expressivo na participação brasileira em Operações de Paz em apoio à ONU, passando de 03, naquele ano, para 15 em 2015 (HAMANN, 2015, p. 54). Esse incremento denota a intensificação dos interesses específicos de política externa do País, pois até então o padrão de envolvimento em missões de paz era o de envio de poucos brasileiros. A Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) é um caso significativo para o rompimento desse padrão, pois só ele concentra 78% do número total de militares enviados em missões desde 1947 (HAMANN, 2015).

Esse maior engajamento em iniciativas multilaterais de *peacekeeping* e *peacebuilding*, como parte de seus esforços de cooperação com países em desenvolvimento, permitiu o envolvimento direto e a contribuição brasileira em países como Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e Timor-Leste, além do comando da MINUSTAH (CALL; ABDENUR, 2017, p. 2). Na Namíbia, desde 1994, a Força Naval brasileira desenvolve ações de treinamento dos marinheiros daquele país, contribuindo para a formação da Marinha com a doação de embarcações, venda de material de defesa e no levantamento da plataforma continental (TEIXEIRA DE MACEDO, 2013, p. 404).

Como instrumento de consecução dos interesses nacionais, o comprometimento brasileiro com missões de paz aparece na primeira versão da Política de Defesa Nacional, de 1996. Nos documentos posteriores, a contribuição do País se torna um instrumento declarado de projeção de

poder, no ambiente internacional, e um dos motores para a conquista do assento permanente no CSNU (CALL; ABDENUR, 2017, CERVO, 2008).

As ações humanitárias têm ainda maior destaque na política de defesa nos governos Lula e tem um significativo esforço na política externa brasileira recente, como as ações empreendidas na já citada MINUSTAH, na cooperação com a Namíbia e na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). A liderança brasileira no Líbano, desde 2010, permitiu o emprego das fragatas *União*, *Liberal*, *Independência* e *Constituição* em Operações de Interdição Marítima, na prevenção à entrada de armas ilegais naquele país e em atividades de adestramento da Marinha libanesa (FRAGATA, 2019).

Na END de 2012, a participação em operações de paz e a contribuição em ações humanitárias aparecem, de forma declarada, como “operações internacionais de apoio à política exterior” e um instrumento de projeção de poder (BRASIL, 2012, p. 59, diretriz 19). Os recentes Projetos Estratégicos de Defesa podem ampliar as possibilidades de engajamento da MB e os ganhos políticos de uma atuação mais sólida em questões de segurança internacional.

O Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER), que é um dos mais relevantes, tanto por fornecer navios que atuarão de forma coordenada com os submarinos convencionais para medidas de patrulhamento, vigilância, escolta e até controle de áreas oceânicas, como por qualificar o Brasil para engajar-se em operações de organismos internacionais, em apoio a sua política exterior, teve avanços significativos no ano de 2020. Nesse ano foi assinado o contrato de R\$ 9.1 bilhões²⁶ para a compra de quatro navios-escolta da Classe Tamandaré²⁷ — a meta inicial era a entrega de cinco navios — com previsão de entrega entre 2025 e 2028.

Os demais vetores do PROSUPER não foram entregues em sua totalidade, como os navios patrulha-oceânicos, com somente três das cinco unidades previstas entregues, e os navios-patrulhas (NPA) de 500 toneladas, com apenas duas embarcações comissionadas, enquanto a previsão era uma flotilha de 27 unidades. Se concretizados, o PROSUPER e os demais Projetos Estratégicos²⁸ podem suprir a carência de meios navais que

²⁶ Cf. Galante (2020).

²⁷ “São máquinas de guerra sofisticadas, lançadoras de mísseis e torpedos [...] Deslocam cerca de 3.500 toneladas e medem 107 metros. Levam apenas 136 tripulantes, mais um helicóptero, capaz de realizar operações antissubmarino, e um drone, veículo não tripulado de uma nova geração, com capacidade para pouso e decolagem verticais” (GODOY, 2020).

²⁸ Programa de Obtenção de Navios Anfíbios (PROANF) e navios aeródromos (PRONAE).

obstaculizam o emprego da Força em missões de paz.

Os submarinos não são instrumentos regulares utilizados em operações humanitárias. A serventia deles, para as pretensões globais do país, situa-se, assim como para os interesses de nível regional, no campo das estratégias de “política de prestígio”. “Seu propósito é convencer outras nações do poder que seu país realmente possui — ou que ele acredita (ou deseja) que as demais nações suponham que ele detém” (MORGENTHAU, 2003, p. 148), sendo, portanto, instrumentos de excelência para a consecução de estratégias dissuasórias.

Tal ostentação não tem um fim em si mesma e visa, como prescreve Morgenthau (2003), influenciar as visões de determinadas nações sobre a sua preponderância militar, de modo a diminuir as resistências e manter mais facilmente sua superioridade, por meio de uma política de *status quo*; ou pretende uma mudança radical das relações de poder por meio da dominação militar, econômica e cultural de uma política de imperialismo.

Essas categorias analíticas são úteis para o caso brasileiro, embora expressem o comportamento da política de poder das grandes potências, em contextos históricos específicos, distintos do cenário e da conformação dos interesses de política externa do Brasil. Portanto, aplicando essa lógica realista para a aquisição de novos submarinos pelo país, em âmbito regional e global, tais instrumentos navais podem se enquadrar em estratégias de “exibição de força militar”. “uma vez que a força militar é a mais óbvia medida do poder de uma nação, a manifestação da mesma serve para inculcar o poderio de uma nação sobre as demais” (MORGENTHAU, 2003, p. 158).

A função da política de prestígio consiste em criar uma reputação de poder que interfere nas avaliações das outras nações sobre as suas capacidades, de modo a influenciar as relações externas entre elas, auferindo ganhos para o país prestigiado. Os submarinos, sobretudo o de propulsão nuclear, devido aos desafios tecnológicos, financeiros e políticos que precisam ser superados, para que a sua posse se concretize; aos seus atributos táticos e de agressão; e à exclusividade de sua utilização (sendo privilégio apenas de seis grandes potências), fornecem um capital político, diplomático e militar com potencial de efetivar o status de potência regional incontestante, perante os países sul-americanos e os atores extrarregionais.

Vencer o “desafio regional” é uma tarefa relevante para a potência emergente ter reconhecida sua pretensão global de ter um assento permanente no CSNU. Os submarinos, em conjunto com outros programas de

reaparelhamento das Forças Armadas, podem enviar uma mensagem de que a nação possui os recursos de poder duro necessários e as credenciais para entrar no seletivo grupo de países com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este é o segundo desafio a ser vencido: superar a debilidade econômico-militar que fragiliza a atuação internacional e os ganhos por meio de sua política externa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo a explicar os condicionantes do Programa de Desenvolvimento de Submarinos, este artigo abordou elementos explicativos, em três esferas de interesse: uma relacionada à defesa da Amazônia Azul e de seus recursos; uma de nível regional e outra que diz respeito aos interesses brasileiros de nível global. Esses interesses são inter-relacionados, na medida em que, tanto a obtenção da preponderância militar na América do Sul e do reconhecimento de status de potência regional incontestado quanto a obtenção de uma capacidade militar mais consistente são obstáculos às pretensões internacionais do País. Os submarinos, como armas de guerra que guardam atributos táticos, de agressão e diplomáticos exclusivos, têm a capacidade de instrumentalizar as estratégias de defesa e política externa do Brasil.

As razões pelas quais o Brasil iniciou investimentos bilionários nessas embarcações estão no campo político-estratégico. Os indutores do PROSUB situam-se entre o âmbito estritamente *político* e o *militar*. A *estratégia*, nível intermediário entre as duas esferas, instrumentaliza as *armas* e as capacitam para atuar além dos teatros de operação. Dentro dos níveis regional e global, a demonstração simbólica da força se adéqua aos interesses brasileiros, uma vez que auferem prestígio e reputação, capazes de alterar as visões sobre as capacidades e o poderio da nação e influenciar em negociações e barganhas. Com o comissionamento dos cinco submarinos, a MB conseguirá se distanciar ainda mais dos vizinhos e tornar-se-á uma referência naval no mundo, entrando no seletivo grupo de países que possuem e produzem submarinos movidos por energia nuclear.

Os submarinos também guardam o potencial de efetivar uma nova diplomacia naval, apta a auferir ganhos, por meios da cooperação em material de defesa. Sendo detentora do *know-how* e tecnologia para fabricação de modernos submarinos, em uma área em que os países não têm condições de fabricar seus próprios meios, desenhar-se-ia uma alternativa

de negócio e capital político. A dissuasão é a indutora do PROSUB, no que se refere aos condicionantes relacionados à defesa da Amazônia Azul. A projeção de poder está inserida nessa dinâmica, em que todas as tarefas básicas e operações da Força Naval brasileira contribuem para constituir o valor dissuasório. Em conjunto com novos navios de superfície, navios anfíbios e meios aéreos embarcados, os submarinos podem projetar significativo poder real no entorno estratégico brasileiro, sobretudo na costa africana.

A posse de um submarino com propulsão nuclear deverá promover prestígio à esquadra brasileira. O que está em jogo é a política de poder. Uma dinâmica em que o País tenta conseguir ganhos e aumentar sua posição relativa, utilizando as armas para gerar prestígio e uma reputação positiva sobre seu poderio e suas capacidades. Nesse sentido, o SN, mesmo não sendo uma garantia para o assento permanente no CSNU, sinaliza que o Brasil está disposto a encarar os custos e responsabilidades inerentes a essa posição, como possuir capacidades militares condizentes com um *global power*.

SUBMARINES FOR WHAT? CONDITIONING FACTORS OF THE BRAZILIAN SUBMARINE DEVELOPMENT PROGRAM

ABSTRACT

What are the driving factors of the Submarine Development Program? This article explains that the high investment in the production of new conventional submarines and the first nuclear-powered submarine in Brazil is conditioned by objectives in three spheres of interest: (1) for the defense of the Blue Amazon, its natural and energy resources (above all oil reserves in the pre-salt) and protection of foreign trade routes; (2) interests at the regional level, in which Brazil seeks to strengthen the integration process as a means of promoting regional stability and consolidating its leadership in South America; and (3) to promote goals at a global level, in which the country seeks to expand its international insertion, participate in decision-making processes of greater importance and acquire a permanent seat on the Security Council of the United Nations (UNSC). The methodology was qualitative, guided by the particularities of the case and operationalized by bibliographic-documental technique. It was found that the submarines' tactical, diplomatic and offensive attributes are suited to Brazilian interests, as they instrumentalize its foreign and defense policy. **Keywords:** Submarine; Prosub; Naval Power; National Defense; Brazil.

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, J. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 52, n.2, 2009.

AMORIM, Celso. Discurso XLVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas. Segunda Parte. 27 set. 1993. *In*: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org). **O Brasil nas Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007.

BERTONHA, J. F. Brazil: an emerging military power. The problem of the use of force in Brazilian international relations in the 21 century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n.2 , 2010.

BETHELL, L. Brazil: regional power, global power. **Open Democracy**, 9 jun. 2010. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/en/brazil-regional-power-global-power/>. Acesso em 30 de Jul. 2019.

BOOTH, Ken. **Navies and foreign policy**. London: Routledge Revivals, 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 02 fev. 2018

BRASIL. **Livro Branco de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012.

BRASIL. Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. **Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Brasília,DF: Imprensa Nacional, 1996.

BRASIL. Entrada Forçada. *In*: **Glossário das Forças Armadas**. [S. l]: Ministério da Defesa, 2007.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2008.

BRIGIDO, Eveline Vieira. O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU. **Século XXI**, n.2, p.89-104, jul./dez. 2011.

CALL. C; ABDENUR, A. E. A “Brazilian way”? Brazil’s approach to peacebuilding. **Geoeconomics and Global Issues**, Paper 5, 2017.

CAMPO de Iara, vizinho a Tupi, tem até 4 bilhões de barris de óleo. **Gazeta do Povo**, 10 set. 2008. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/campo-de-iara-vizinho-a-tupi-tem-ate-4-bilhoes-de-barris-de-oleo-b67jjsqn9wycozzfksoumite6/>. Acesso em: 10 fev. 2019

CARVALHO, Patrícia Nasser de; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. O Brasil como potência regional: uma análise da sua liderança na América do Sul no início do século XXI. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p.222-248, 2016.

CASTRO, Vinicius. Uma nova estratégia? **Defesa Aérea e Naval**, 05 nov. 2012. Disponível em: <https://www.defesaaereanaval.com.br/artigos/uma-nova-estrategia-2>. Acesso em: 23. Jan. 2018.

CASTRO, Vinicius. NUCLEP na Cerimônia de Integração dos Submarinos Classe Riachuelo. **Tecnologia e defesa**, 21 fev. 2018. Disponível em: <https://tecnodefesa.com.br/nuclep-na-cerimonia-de-integracao-dos-submarinos-classe-riachuelo/>. Acesso em: 07 out. 2019.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. A outra Amazônia. **Folha de São Paulo**. 25 fev. 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2502200409.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019.

CERVO, A. L. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 46, n.1, p.5-11, 2003.

CERVO, A. L. **Inserção internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 2002

COUTAU-BÉGARIE, H. **Tratado de estratégia**. La Reina: Academia de Guerra del Ejército de Chile, 2011.

ERVILHA, E. T. F. **Obtenção das Características Operacionais do Submarino Nuclear Brasileiro**: um mergulho muito além da Amazônia Azul. Monografia (Aperfeiçoamento/Especialização em Política e Estratégia Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2011.

FLORES, M. **Reflexões Estratégicas**: repensando a defesa nacional. São Paulo: É Realizações, 2002.

FONSECA JR. Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRAGATA “União” suspende para Missão no Líbano. **Marinha do Brasil**. 31 jan. 2019. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/fragata-uniao-suspende-para-missao-no-libano>. Acesso em: 22 fev. 2019.

GALANTE, A. Submarinos convencionais e nucleares de ataque. **Poder Naval**, 25 mai. 2013. Disponível em: www.naval.com.br/blog/2013/05/25/submarinos-convencionais-e-nucleares-de-ataque/. Acesso em: 14 out. 2018.

GALANTE, A. Poder Naval no Seminário da Amazônia Azul, na Escola Naval. **Poder Naval**. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2010/10/16/poder-naval-no-seminario-da-amazonia-azul-na-escola-naval/>. Acesso em: 14 dez. 2019.

GALANTE, A. Marinha compra quatro fragatas por 9,1 bilhões . **Poder Naval**. 04 mar. 2020. Disponível em: . Acesso em: 05 jul. 2021.

GODOY, R. Marinha compra quatro navios de guerra lançadores de mísseis. **Terra**. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/marinha-compra-quatro-navios-de-guerra-lancadores-de-misseis,1de14158c2f8b926f3c3980c7fde09c4647f0fd2.html>. Acesso em: 14 jun. 2020.

HAMANN, Eduarda P., Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Principles and Practice. In: BROSIG, Malte (ed.) **The Responsibility to Protect – from evasive to reluctant action? The Role of Global Middle Powers**. Johannesburg: Hans Seidel Foundation; Konrad-Adenauer-Stiftung; Institute for Security Studies; South Africa Institute of International Affairs, 2012.

HECHT, L. A. R. **Submarino Nuclear: Sua importância estratégica para o Brasil**. Monografia (Política e Estratégia Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2007.

HURREL, A. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? **International Affairs**, v. 82, n. 1, p.1-19, 2006.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES(IISS). **The Military Balance 2013**. Londres: Taylor and Francis, 2013.

LIBERATTI, Wellington. Aula Inaugural do CASO 2002. **O Periscópio**, Niterói, n. 56, p. 3-14, 2002.

LIMA, Maria Regina Soares de. HIRST, Mônica. **International Affairs**, v. 82, n. 1, 2006.

LIMA, Raphael Camargo. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2015.

LOPES, R. S40 Riachuelo V- A Fortaleza de Itaguaí. **Zero Hora**, 08 dez. 2018. Disponível em: www.defesenet.com.br/prosub_s40/noticia/31420/S40-Riachuelo-V--A-Fortaleza-de-Itaguaui/. Acesso em: 07 out. 2019.

MARINHA DO BRASIL. Doutrina básica da Marinha. Brasília, DF, [S. l.], 2014.

MALAMUD, A. Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil's International Rollback. **Rising Powers Quarterly**, v. 2, n. 2, 2017.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Agenda brasileira para uma arquitetura Sul-Americana de defesa sob uma perspectiva militar. *In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN TIAGO DANTAS, 2., 2009, São Paulo. Anais [...].* São Paulo: [S. n], 2009. p.

MELLO, F. C. Política externa brasileira e os blocos internacionais. *Perspec.*, São Paulo, v.16, jan./mar. 2002.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília, DF: UnB, 2003.

MOURA, José Augusto Abreu de. **A estratégia naval brasileira no Pós-Guerra Fria**: uma análise comparativa com foco em submarinos. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2012.

NYE, J. **Soft Power**: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de *et al.* O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul. *Fronteira*, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 49-66, 2010.

O PROSUB e o submarino nuclear brasileiro SN-BR. *Poder Naval*. 20 fev. 2018.

PADILHA, L. Submarino Nuclear Brasileiro 'Alvaro Alberto' (SN 10). *Defesa Aérea e Naval*, 07 dez. 2012. Disponível em: <https://www.defesaaereanaval.com.br/ciencia-e-tecnologia/submarino-nuclear-brasileiro-alvaro-alberto-sn-10>. Acesso em: 07 out. 2019.

PAGLIARI, Graciela de Conti. Segurança e defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil. *Diálogo*, Canoas, n. 16, jan./jun. 2010.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: Os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, p.136-53, 2008.

PEREIRA, Roger. O que é a Amazônia Azul e por que o Brasil quer se tornar potência militar no Atlântico. **Gazeta do Povo**, 01 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/amazonia-azul-brasil-potencia-militar-atlantico/>. Acesso em: 01 nov. 2019.

ROETT, R. **The New Brazil**. [S. l.]: Brookings Institutions Press, 2011.

ROSINSKI, Herbert. La structure de la stratégie militaire. **Institut de Stratégie Comparée-Clausewitz II**, p. 97-98, 2009.

SARRO, T.J. **O uso do submarino nuclear pela Marinha do Brasil: missões tarefas**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2016.

SCHIRM, S. Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance. **European Journal of International Relations**, v. 16, n.2, 2010.

SILVA NETO, J. A. **O emprego estratégico dos submarinos convencional e nuclear brasileiros: Uma análise à luz da Estratégia Nacional de Defesa**. Monografia (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2010.

SOUSA, Gustavo José B. de. **Livros Brancos de Defesa: realidade ou ficção?** Curitiba: Appris, 2018.

SUBMARINO de ataque S40 RIACHUELO: Como funciona o Naval Group SUBTICS (CSM). [S. l.: s. n., s. d.]. 1 vídeo (4 min). Publicado pelo canal Caiafa Master. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=sez-JznpVQ4&t=153s>. 21 jan. 2019. Acesso em: 02 jan. 2018.

TEIXEIRA DE MACEDO. O. H. Perspectivas da diplomacia naval. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.19, n. 2, p. 391-410, jul./dez. 2013.

TEIXEIRA DA SILVA, F. C. Da. Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico. In: FILHO, Edison Benedito da Silva Filho; MORAES, Rodrigo Fracalossi de Moraes (orgs.). **Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

TILLY, C. Why and how history matters. *In*: GOODIN, R.E; TILLY, C. (orgs.). **Oxford Handbook of Contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

VALE a pena ver de novo: o primeiro submarino com snorkel na US Navy. *In*: **Poder Naval**, 29 set. 2015. Disponível em: <https://www.naval.com.br/blog/2015/09/29/o-primeiro-com-snorkel-na-us-navy/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

VAZ, A. Brazilian foreign policy under Lula: change or continuity?. **FES Briefing Paper**, 2004.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *In*: **Contexto Internacional**, v. 29, p.273-335, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *In*: **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, p.31-61, nov. 2003.

VIZENTINI, P. G. F. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas à Lula**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

Recebido em: 06/07/2020

Aceito em: 15/10/2021

AS DUAS LÓGICAS NUCLEARES

José Augusto Abreu de Moura¹
Alvaro Augusto Dias Monteiro²

RESUMO

A partir dos anos 1980, o Brasil tomou diversas medidas políticas de construção da confiança na área nuclear, culminando com a adesão ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares. A partir daí, tornou-se um enérgico apoiador do desarmamento nos foros internacionais. Mesmo assim, como domina a tecnologia de enriquecimento de urânio, continuou se ressentindo de ações externas negativas, que têm retardado seus projetos. Isso ocorre porque, como essa tecnologia é dual, a lógica internacional, baseada na ameaça das armas nucleares e privilegiando a não proliferação, tem pontos de choque com a brasileira, baseada nos usos pacíficos da energia nuclear, mas privilegiando o desenvolvimento e a autonomia nacionais. A lógica internacional origina pressões transmitidas por formadores de opinião na mídia especializada, que estão aumentando com os avanços no desenvolvimento do submarino convencional de propulsão nuclear, o que exigirá, a médio prazo, negociações com a Agência Internacional de Energia Atômica, sobre os procedimentos de salvaguarda para seu combustível. Conclui-se que, como a tecnologia é dual, sempre haverá choque entre as duas lógicas, mas o Brasil tem condições de negociação apesar da oposição da lógica internacional porque o Tratado reconhece o direito inalienável ao desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos.

Palavras-chave: TNP; AIEA; Submarino Convencional de Propulsão Nuclear.

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense: Niterói, RJ, BR e Professor do Programa de Pós Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval. E-mail: jose.abreu@marinha.mil.br / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6474-5632>

² Almirante de Esquadra (Ref-FN), Prof. Dr. Alvaro Augusto Dias Monteiro. E-mail: monteiro@marinha.mil.br / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8922-5008>

INTRODUÇÃO

O Brasil tem participado de trabalhos sobre questões nucleares em foros internacionais desde 1946, ocasião em que um brasileiro, Álvaro Alberto da Mota e Silva, foi eleito Presidente da Comissão de Energia Atômica da Organização das Nações Unidas (FGV, 2021). Participação que foi intensificada nas últimas quatro décadas visando a atender as necessidades reveladas pelo progresso brasileiro nas tecnologias do setor e a harmonização das relações regionais com respeito a tais atividades, com vistas à construção da confiança no plano internacional.

Nos anos 1970, a antiga rivalidade entre Brasil e Argentina havia se acirrado, motivando temores na comunidade internacional de que os dois países pudessem converter sua pequena capacidade nuclear em armamento. Nos anos 1980, porém, o Brasil empreendeu intensa campanha internacional de construção da confiança, assinando 11 tratados com o país vizinho, destacando-se as declarações conjuntas de 1985³ e 1986⁴ (VARGAS, 1997), pelas quais foi estabelecida a coordenação de suas políticas nucleares e reiterado o objetivo comum de desenvolver tais tecnologias apenas para fins pacíficos (PLUM; RESENDE, 2017).

Em 1988, foi promulgada a atual Constituição brasileira, que dispõe, no artigo 21, que toda atividade nuclear em território brasileiro só será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional (BRASIL, 1988). Também nessa década, o País fez importantes progressos tecnológicos, alcançando a capacidade de enriquecer urânio (FILHO, 2011; NEDAL, 2011).

Em 1991, Brasil e Argentina firmaram o Acordo Bilateral para os Usos Pacíficos da Energia Nuclear, criando o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC) e, para gerenciá-lo e implementar as ações de verificação necessárias nos dois países, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) (INTERNATIONAL, 1991).

³ Declaração Conjunta sobre Política Nuclear, assinada em Foz do Iguaçu em novembro de 1985, reconhecendo três problemas comuns, a importância da tecnologia nuclear para o desenvolvimento dos dois países; o reconhecimento explícito de que ambos enfrentavam dificuldades crescentes no suprimento de equipamentos e materiais nucleares; e a reafirmação dos propósitos exclusivamente pacíficos da colaboração, e formando um grupo de trabalho conjunto para gerenciá-la.

⁴ Declaração do Presidente Alfonsín durante sua visita a Brasília em dezembro de 1986, destacando a importância do esforço comum para o desenvolvimento nuclear dos dois países.

Nesse mesmo ano foi firmado o Acordo Quadripartite (INTERNATIONAL, 1994) pelos dois Estados, a ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), pelo qual esta última aprovou o acordo bilateral. No resto da década, os dois países se alinharam com o Regime de Não Proliferação de Armas Nucleares (RN PAN) por meio da assinatura de uma série de tratados, culminando na adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) – a Argentina em 1995 e o Brasil, em 1998 (PLUM; RESENDE, 2017).

A partir de então, o Brasil vem participando de modo contumaz dos foros internacionais como Estado-parte do Tratado. Mesmo assim, ainda se ressentido de diversas ações negativas, o que tem resultado em considerável cerceamento tecnológico, com prejuízo para seus projetos (SILVA; NASCIMENTO, 2018). Tais ações têm relação com a tensão entre a lógica internacional, que visa a eliminar qualquer possibilidade de surgirem novas ameaças nucleares, e a do País que, tendo assumido a renúncia definitiva a tais recursos de Defesa, pretende explorar todas as possibilidades do uso pacífico da energia nuclear que, a seu critério, atendam às necessidades nacionais.

A lógica internacional é fundamentada no TNP que, dividindo os Estados entre os detentores daquelas armas (“*Nuclear Weapons States*” – NWS) e os não detentores (“*Non-Nuclear Weapons States*” – NNWS), fixou, para estes últimos, regras que restringem o acesso às tecnologias que possam permitir sua construção. Essa lógica é veiculada por importantes formadores de opinião na mídia internacional e enfatiza tais restrições, especialmente nos países com programas nucleares com fins pacíficos, que utilizam tecnologias também aplicáveis à produção de explosivos nucleares, preconizando o rigor na aplicação das salvaguardas.

A lógica brasileira é fundamentada nos benefícios que os usos da energia nuclear podem proporcionar ao Estado e sociedade brasileiros.

Desta forma, o presente artigo tem por propósito analisar as duas lógicas, tendo como objeto o atual foco da tensão entre elas – as medidas preparatórias para o advento, previsto a médio prazo, do primeiro submarino convencional de propulsão nuclear brasileiro (SCPN⁵), no contexto da aplicação das salvaguardas da AIEA.

⁵ Termo pelo qual a Marinha do Brasil passou a designar os submarinos nucleares de ataque, designados na literatura em inglês como SSN. Essa nova denominação pretende marcar bem sua diferença para os submarinos lançadores de mísseis balísticos com carga nuclear, empregados pelas potências que possuem tais armas.

Nesse sentido, será exposta inicialmente, a problemática atual, acarretada pelo fato de o Brasil vir a dispor de tal meio naval, implicando seu abastecimento com combustível nuclear.

Em seguida, serão apresentados aspectos da lógica internacional, abrangendo seus fundamentos e desdobramentos, bem como a maneira como o Brasil convive com ela nos foros multilaterais.

Em terceiro lugar será apresentada a lógica brasileira, baseada no direito de, no âmbito dos usos pacíficos da energia nuclear, buscar todas as possibilidades que atendam aos interesses da nação.

Segue-se a discussão dos aspectos práticos de como o Brasil busca seus objetivos na utilização da energia nuclear na presença das duas lógicas; e, por fim, a conclusão, onde são destacados os pontos principais do contexto em análise.

A PROBLEMÁTICA ATUAL

O Brasil está na situação única de ser o primeiro signatário do TNP na condição de NNWS a implementar uma aplicação militar não proscria da energia nuclear – um SCPN⁶ – e deve compatibilizar o desenvolvimento e, futuramente, a operação desse meio naval (e dos que vierem a ser posteriormente construídos) com seus compromissos junto ao RNPAN, ou seja, com a aplicação das salvaguardas.

A expressão “aplicação militar não proscria”, acima, repete a contida no artigo 14 da INFCIRC/153 (Corrigida) (INTERNATIONAL, 1972), documento da AIEA que dispõe sobre a aplicação de salvaguardas nos NNWS, e no artigo 13 da INFCIRC/435 (INTERNATIONAL, 1994), também documento da AIEA, que contém as normas para seu cumprimento no âmbito da ABACC. Ambas as instruções referem-se, com essa expressão, a formas de utilização da tecnologia nuclear em sistemas militares que não sejam armas nucleares ou outros dispositivos explosivos, como a propulsão de unidades navais.

O artigo 14 da INFCIRC/153 (Corrigida), que foi emitida em 1972, prevê que:

⁶ O Brasil poderá não ser o único nem o primeiro NNWS a dispor de tal meio naval dependendo da conclusão dos estudos determinados pelo presidente dos Estados Unidos da América (EUA) na declaração feita em 15 de setembro último, por ocasião da lançamento da aliança EUA – Reino Unido-Austrália (AUKUS), que prevê providências para dotar este último Estado de SCPN. (SHOEBRIDGE, 2021)

“O Estado informará a Agência sobre a atividade, tornando claro:

Que o uso do material nuclear numa atividade militar não proscria não estará em conflito com um compromisso que o Estado pode ter assumido e a respeito do qual as salvaguardas da Agência se aplicam, que o material nuclear será usado somente numa atividade nuclear pacífica.”⁷

Segundo Rockwood (2017), esse artigo foi incluído como um “mecanismo para acomodar o uso de material nuclear numa atividade nuclear militar não proscria – especificamente para a propulsão de submarinos navais”. O propósito foi resguardar Estados que quisessem exercer seu direito de usar material nuclear que deve ser salvaguardado, numa atividade que não requer a aplicação de salvaguardas; sendo que, segundo Carlson (2015), tal possibilidade já estava implícita no texto do artigo III do TNP, referindo-se, certamente ao item 3, o qual prevê que as salvaguardas não deverão prejudicar o progresso econômico ou tecnológico dos Estados nem a cooperação internacional, no que toca às atividades nucleares pacíficas.

Já o artigo 13 da INFCIRC/435 prevê que:

“Se o Estado-parte pretende exercer seu direito de usar material nuclear, que deve ser salvaguardado segundo este acordo para propulsão nuclear ou operação de algum veículo, incluindo submarinos e protótipos ou outra atividade militar não proscria, como acordado entre o Estado-parte e a Agência (a AIEA), os seguintes procedimentos se aplicarão: [...] será tornado claro: (i) que o uso do material nuclear em tal atividade não estará em conflito com algum compromisso do Estado-parte com acordos concluídos com a Agência (a AIEA)...”⁸

⁷ “The State shall inform the Agency of the activity, making it clear: (1) That the use of the nuclear material in a non-proscribed military activity will not be in conflict with an undertaking the State may have given and in respect of which Agency safeguards apply, that the nuclear material will be used only in a peaceful nuclear activity.”

⁸ If a State Party intends to exercise its discretion to use nuclear material which is required to be safeguarded under this Agreement for nuclear propulsion or operation of any vehicle,

Como a INFCIRC/435 tem por conteúdo o texto do Acordo Quadripartite de 1991, como exposto mais adiante, o artigo 13 contém uma particularização explícita para o projeto de desenvolvimento do SCPN, então já em andamento.

É importante observar que embora o submarino não seja objeto de salvaguardas, o combustível que vai ser carregado em seu reator o é, assim como a estrutura que o produzirá e o repositório para onde ele seguirá após o uso. Por isso, deve haver garantia de que não haverá desvios de material físsil (que é o objetivo das salvaguardas) por ocasião da carga e posteriores recargas, nos dois traslados: local de fabricação – submarino e submarino – local de guarda dos rejeitos

Os artigos 13 da INFCIRC/435 e 14 da INFCIRC/153 fornecem apenas as condições gerais do processo, e os procedimentos detalhados deverão ser objeto de negociações do Brasil com a AIEA. A previsão das condições e alternativas de tais negociações é que constituem o desafio atual. Elas já suscitam opiniões na mídia e poderão ter influência em outros aspectos do Programa Nuclear Brasileiro. Tal problema é inédito porque os atuais detentores de submarinos de propulsão nuclear são NWS, que não têm que cumprir tais salvaguardas; e a Índia, que não é signatária do TNP.

O estado final desejado com tais negociações é ter o SCPN desenvolvido e operando (bem como os que vierem a ser construídos posteriormente), e os compromissos do Estado brasileiro com o RNPAN reconhecidos e não contestados.

A LÓGICA INTERNACIONAL

O TNP, disponibilizado à adesão dos Estados em 1º de julho de 1968, contempla dois campos de atividades interrelacionados – o Desarmamento Nuclear e a Não Proliferação de Armas Nucleares; e distingue dois tipos, rigidamente separados, entre seus Estados-parte:

- NWS – os que fabricaram e detonaram uma arma ou dispositivo explosivo nuclear até 1º de janeiro de 1967 – os cinco membros permanentes

including submarines and prototypes, or in such other non-proscribed nuclear activity as agreed between the State Party and the Agency, the following procedures shall apply: [...] shall make it clear: (i) that the use of the nuclear material in such an activity will not be in conflict with any undertaking of the State Party under agreements concluded with the Agency

do Conselho de Segurança da ONU – Estados Unidos da América, Rússia, Reino Unido, França e China; e

- NNWS – os que não o fizeram – todos os demais (TREATY, 2021).

O desarmamento nuclear é o objeto do art. VI, que não tem direcionamento explícito, embora teoricamente diga respeito aos NWS, porque só eles, que possuem armas nucleares, são passíveis de desarmamento. No entanto, atendo-se ao contido no nono parágrafo do *caput* – “Declarando seu (de todos os Estados-partes) propósito de conseguir, no menor prazo possível, a cessação da corrida armamentista nuclear e de adotar medidas eficazes tendentes ao desarmamento nuclear”, o artigo estabelece para todos os Estados-partes, NWS e NNWS, (BRASIL, 1998, p. 3) o compromisso de

“entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional”

Já a não proliferação é o objeto do art. III, explicitamente dirigido aos NNWS, estabelecendo que esses Estados se comprometem a aceitar as salvaguardas da AIEA, a fim de verificar possíveis desvios de material para a produção de armas nucleares. O artigo está em coerência com o terceiro parágrafo do *caput* que afirma “Convencidos de que a proliferação de armas nucleares aumentaria consideravelmente o risco de uma guerra nuclear”.

Desta forma, as medidas de não proliferação são passíveis de violação, visto que constituem ações obrigatórias e verificáveis – o atendimento às salvaguardas do RNPAN da AIEA estabelecido pelo artigo III do TNP, enquanto a medida para o desarmamento, explicitada no artigo VI, é uma exortação a todos os Estados-partes para que negociem, a fim de criar um Regime que ainda não existe, não sendo, portanto, passível de violação.

Este aspecto explicaria a argumentação de uma autoridade norte-americana, numa conferência sobre o TNP em 2004, com respeito aos Estados cujos representantes cobravam os NWS, com foco em violações do artigo VI, que tais violações não existiam, frustrando representantes dos NNWS que pleiteavam o equilíbrio entre as obrigações de não proliferação e as do desarmamento (RUBLEE, 2010).

O argumento da autoridade dos EUA estava em linha com duas ideias comuns entre os NWS: de que o foco do TNP seria a proliferação horizontal, ou seja, o número de potências nucleares não deveria aumentar, enquanto o desarmamento poderia ser ignorado, pois o artigo VI apenas determinava que se estabelecessem negociações, e isso era feito

Tal entendimento, porém, foi contestado pela manifestação unânime da Corte Internacional de Justiça (CIJ) emitida em 1996, segundo a qual, o TNP coloca a obrigação de perseguir o desarmamento – não apenas de “estabelecer negociações de boa fé” – mas de levá-las a um resultado efetivo, que “conduza ao desarmamento nuclear em todos os seus aspectos sob estrito e efetivo controle internacional.”, o que, obviamente envolve diretamente os NWS, pois as armas nucleares estão sob seu controle. (CARLSON, 2019, p. 191; INTERNATIONAL, 1996, §105.F).

A manifestação da CIJ não produziu efeitos, mas essa obrigação constituiu a condição que viabilizou a adesão do Brasil ao TNP, sendo incluída no Decreto legislativo 65 de 1998 (BRASIL, 1998a), pelo qual o Congresso Nacional aprovou tal medida, neutralizando parlamentares que se opunham, por se tratar de um tratado desigual:

“Art. 2º - A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação de todas as armas atômicas.”

Segundo Rublee (2010), durante a Guerra Fria, as discussões sobre desarmamento e não proliferação se concentravam neste último campo, o que é compreensível, pois os NWS, atores específicos do primeiro, estavam então muito envolvidos com estratégias de dissuasão nuclear. Esperava-se, que, com o fim do conflito, tais Estados tivessem maior disposição para iniciativas de desarmamento, equilibrando as discussões e encaminhando o cumprimento do prescrito no artigo VI.

Entretanto, nos anos 1990, os programas de desenvolvimento de armas nucleares de dois Estados-partes do TNP - Coreia do Norte e Iraque, e os testes realizados em 1998 por dois não signatários, Índia e Paquistão, anularam essa suposta motivação, especialmente durante o Governo do Presidente George W. Bush nos EUA (2001-2009), quando o desarmamento

global foi retirado das pautas de negociações, então fortemente focadas em não proliferação e contra proliferação.

Vê-se assim que, pela lógica internacional, a possibilidade de algum país – NNWS ou não signatário do TNP⁹ obter ou pretender obter armas nucleares é motivo suficiente para impedir iniciativas de desarmamento por parte dos NWS.

Nesse quadro, logo que aderiu ao TNP, em 1998, O Brasil tornou-se um apoiador atuante do desarmamento, contando, para isso, com alguns fatores favoráveis.

Um deles foi a liderança resultante de ter participado da fundação da “*New Agenda Coalition*” (NAC), grupo de seis países¹⁰ que buscava construir um consenso internacional para promover o desarmamento, por acreditar que os NWS não se dedicavam suficientemente a tal compromisso.

A NAC teve considerável responsabilidade no êxito da Conferência de revisão do TNP de 2000, que produziu os “*Treze passos práticos*”, sequência de providências que, se adotadas pelos NWS, levariam ao cumprimento do artigo VI do TNP. A atividade brasileira também se fez notar em outros embates com esse propósito, como nas conferências para o desarmamento de 2000, de revisão do TNP em 2005 e no Painel Internacional sobre Materiais Físseis, que foi copresidido pelo físico brasileiro José Goldemberg até 2007 (RUBLEE, 2010).

A NAC continua atuante, com pronunciamentos e estudos submetidos aos comitês preparatórios para as revisões quinquenais do TNP, na Assembleia Geral das Nações Unidas e em outros eventos praticamente todos os anos; sendo que em 2019, no comitê preparatório para a revisão do Tratado, que seria realizada em 2020, o Brasil apresentou, em nome da Coalizão, uma proposta de compromisso para o desarmamento que, além da implementação total do TNP, apoiava a criação de uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio. A “*implementação total*” (“*full implementation*”) era definida como “*todas as suas medidas e compromissos relacionados, particularmente aqueles aplicáveis ao desarmamento nuclear*”¹¹ (NEW, 2020, item 16).

⁹ Tal observação só se aplicaria ao Sudão do Sul, porque os demais não signatários do TNP, Israel, Índia e Paquistão já possuem armas nucleares, embora Israel não assuma oficialmente essa condição.

¹⁰ Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia e África do Sul. Na fundação, incluíam-se também Suécia e Eslovênia, que deixaram a coalizão posteriormente.

¹¹ “... all its provisions and related commitments, particularly those applying to nuclear disarmament”.

Outro fator favorável era o exemplo. O Brasil era considerado credenciado para persuadir Estados propensos a adotar armas nucleares – como o Irã em 2010 – para que não o fizessem, porque não é um dos NWS, considerados não confiáveis;¹² e também politicamente independente, não sendo estritamente obediente aos EUA. No caso do Irã havia, além disso, o fato de o País ser bem relacionado no Oriente Médio (RUBLEE, 2010).

Além desses, a Constituição brasileira era o terceiro fator favorável, também servindo de exemplo para os movimentos em prol do desarmamento, por estar entre as mais restritivas do mundo quanto a armas nucleares, colocando todas as atividades do setor sob a responsabilidade do Congresso Nacional (RUBLEE, 2010).

Apesar desses aspectos positivos, Rublee (2010, p. 53) assinala três “desafios para o desarmamento nuclear global” nas posições brasileiras.

O primeiro, a condição atípica representada pela existência de um órgão bilateral regional entre a AIEA e a dupla Brasil e Argentina - a ABACC. Tal esquema, mesmo aprovado pelo Acordo Quadripartite de 1991, retardava as conclusões das inspeções.

Para complicar, o Brasil se recusava a aderir ao Protocolo Adicional (PA), considerando-o desnecessário, “por considerar-se líder nas práticas de salvaguardas”, e por essa norma conter um acréscimo inaceitável ao regime de inspeções, representando uma perda de autonomia, enquanto os NWS não fazem um esforço sério para o desarmamento. (RUBLEE, 2010, p.54)

O PA é um acordo voluntário de um Estado-parte do TNP com a AIEA, implicando um conjunto de medidas que reforçam as salvaguardas a que eles já se obrigaram pela adesão ao Tratado. Sua instituição, em 1997, se deveu à incapacidade de as salvaguardas originais detectarem as já citadas violações do Iraque e da Coreia do Norte.

Trata-se de medidas, cujo modelo básico consta do documento INFCIRC/540 da AIEA (INTERNATIONAL, 1998), que aumentam significativamente a capacidade de a Agência verificar todos os materiais e atividades nucleares de um Estado-parte. Elas preveem maior fornecimento de informações sobre o programa nuclear do país inspecionado e ampliam muito o acesso físico dos inspetores a suas estruturas.

Todavia, para o Brasil e a Argentina, havia o argumento de que o sistema de inspeções mútuas reconhecido pelo Acordo Quadripartite já proporcionava um nível mais alto de confiança aos programas dos dois

¹² A expressão usada na referência é “hypocritical”, hipócrita.

países, pelo princípio de “vizinho inspecionando vizinho”, o que tornava o PA dispensável (PLUM; RESENDE, 2017).

O segundo desafio era o programa de enriquecimento de urânio (RUBLEE, 2010). A necessidade de autonomia para abastecer confiavelmente as usinas era reconhecida, e não havia dúvida séria de que o País só utilizaria sua planta para produzir LEU (“*Low Enrichment Uranium*” – urânio enriquecido a até 20%, o padrão da AIEA para afastar a possibilidade de produção de artefatos, para o que seria necessário mais de 90%). (WORLD, 2020).

Havia apenas a insistência brasileira de não permitir a visualização total das ultracentrífugas aos inspetores, alegando a proteção de segredo tecnológico, o que já provocara incidente com um inspetor em 2004, que fora resolvido no mesmo ano junto à AIEA.¹³ Ainda assim, alguns artigos veicularam questionamentos sobre a extensão e propósito do programa nuclear brasileiro e sobre o motivo da proteção da tecnologia, bem como sobre o precedente criado em não exibir completamente o material. (MORRISON, 2006; RUBLEE, 2010)

O terceiro desafio era a determinação brasileira de dotar-se de submarinos de propulsão nuclear, o que impunha garantir a integridade do combustível nuclear nas fainas de carga e recarga de seus reatores, nos traslados local de fabricação – submarino – repositório do combustível usado; considerando que só no submarino as salvaguardas não seriam aplicadas, por se tratar de um “propósito não explosivo” (“não proscrito”) (RUBLEE, 2010, p. 56) - previsto na INFCIRC/153 e na INFCIRC/435 – assunto abordado no tópico anterior.

Apar disso, pela lógica internacional, o Brasil está em “*nuclear latency*” ou “*nuclear latent capacity*”, a condição potencialmente comprometedora em que um Estado possui, sob um programa para fins pacíficos, a capacidade que também pode ser usada para a fabricação de armas nucleares – no caso, o enriquecimento de urânio (CARLSON, 2015), situação que, para alguns autores, identificava um “*Nuclear Threshold State*”, classe a meio caminho entre NNWS e NWS, e que inclui outros Estados, como o Japão (RUBLEE, 2010).

¹³ Em 2004, durante uma inspeção da AIEA às instalações de enriquecimento de urânio da INB, então em construção em Rezende-RJ, um inspetor teria tentado observar uma ultracentrífuga por baixo da proteção que impedia sua visualização, o que era proibido por se tratar de um segredo tecnológico, e o fato teve considerável repercussão na mídia. (ALVIM, 2004)

Apesar de pouco estudada, pois tem recebido menos atenção das comunidades acadêmica e política, a latência nuclear tem sido tratada por alguns artigos relativamente recentes, e suas consequências são tidas como “não menos significantes que as da proliferação de armas nucleares.”. Ela consiste na capacidade de enriquecer urânio ou de reprocessar plutônio, processos duais que podem “levar a material crítico ou geração civil de energia nuclear”, assunto que deve aumentar de importância com o tempo, tornando-se central no século XXI (WHITLARK; MEHTA, 2019, p. 41, 50).

Os EUA têm feito esforços para coibi-la por meio de várias formas de cerceamento tecnológico (“*technology denial*”), o que fez com que o Brasil e a Argentina levassem muito mais tempo “para desenvolver suas próprias tecnologias domésticas de enriquecimento.”. (VOLPE, 2017, p. 482, 483)

Esforços que parecem estar tendo êxito porque, apesar de haver treze países com capacidade de enriquecer urânio – EUA, França, Reino Unido, Rússia, China, Alemanha, Holanda, Japão, Brasil, Argentina, Índia, Paquistão e Irã (WORLD, 2020) – 90% do urânio enriquecido no mundo é produzido pelos cinco primeiros, que são os NWS. Além disso, desde há alguns anos, há um movimento no sentido de centralizar tais atividades em centros internacionais, denominados pela AIEA “*Multilateral Nuclear Approaches*” (MNA).

Tais centros internacionais são resultado de propostas da AIEA e da Rússia, em conexão com a “*Global Nuclear Energy Partnership*” (GNEP), uma iniciativa dos EUA, cujo propósito é fazer com que toda nova capacidade global de enriquecimento de urânio seja realizada nesses centros e, eventualmente todo o enriquecimento – sob controle internacional, como medida de não proliferação. Tais estruturas, das quais a primeira já existe desde 2007 (em Angarsk, Rússia), proveem serviços de enriquecimento e urânio enriquecido (LEU) a países com programas nucleares pequenos, sem qualquer transferência de tecnologia. (WORLD, 2016; WORLD, 2020)

Além disso, a AIEA estabeleceu, em 2019, um banco de urânio de baixo enriquecimento, o “*IAEA Low Enrichment Uranium (LEU) Bank*”, que abriga uma reserva, de posse e sob controle da Agência, de hexafluoreto de urânio enriquecido, com a finalidade de suprir usinas de Estados-membros que tenham seu fornecimento interrompido por “circunstâncias excepcionais que impeçam de assegurar o combustível pelo mercado comercial ou alguma outra forma de fornecimento”. (INTERNATIONAL, 2021)

O banco é um mecanismo para assegurar o fornecimento de combustível nuclear aos Estados-membros, consistente com os direitos que eles têm de desenvolver pesquisas, produção e uso da energia nuclear para fins pacíficos, inclusive sem afetar suas políticas nacionais de ciclo completo, desde que “satisfeitas as complexidades técnicas, legais e econômicas envolvidas, aí incluindo a abrangência total das salvaguardas da AIEA.”. (PREPARATORY, 2019, item 52)

Nessa linha, Carlson (2015) considera que a solução do problema da latência depende, em boa parte, de ajudar o Estado em questão a entender o paradoxo de sua segurança nacional – entre a energética, beneficiada pelo programa doméstico de enriquecimento e a estratégica, esta beneficiada pela não proliferação – e a ver que seus interesses são melhor atendidos por alternativas multilaterais. A única forma segura de encaminhar essa questão é conseguir a aceitação internacional de que os estágios do ciclo do combustível que são sensíveis para a proliferação nuclear deveriam estar sob controle multilateral e não nacional.

Pela lógica internacional, segundo Carlson (2019, p.111), a não proliferação é a meta do desarmamento:

“o regime de não proliferação é o estado final desejado para o desarmamento – quando todas as armas nucleares tiverem sido eliminadas, todo Estado será um NNWS. Paradoxalmente, num mundo livre de armas nucleares, a tentação de adquiri-las pode ser maior (um pequeno Estado pode aspirar ser uma grande potência), então um rigoroso regime de não proliferação, incluindo a mais efetiva forma de salvaguardas será absolutamente essencial.”¹⁴

Carlson (2019) admite, porém, que não tem havido progressos nas ações dos NWS para o desarmamento; pelo contrário, ainda que o número de armas nucleares tenha se reduzido de um máximo de 70.000 para 15.000 atualmente, o que continua suficiente para destruir o mundo algumas vezes, elas estão sendo aprimoradas, e novas formas de emprego estão sendo

¹⁴ “The non-proliferation regime is the end-state for disarmament – when nuclear weapons have been eliminated every state will be a non-nuclear weapon state. Paradoxically, in a nuclear-weapon-free world, the temptation to acquire nuclear weapons may be greater (a small state could aspire to become a major power), so a rigorous non-proliferation regime, including the most effective form of safeguards, will be absolutely essential.”

criadas, sem qualquer avanço em negociações para a redução, o que destaca o fato de ser não realista supor que algum Estado vá reduzir tal parcela de poder atendendo a ditames de outros atores.

Mesmo assim, o estudioso se refere, no mesmo texto, ao que poderia ser considerado um importante estado intermediário para o estado final desejado acima citado:

“...a conclusão unânime da conferência de revisão do TNP de 2010, pela qual, num mundo nuclearmente livre, o PA estaria em vigor para todos os Estados. A aplicação universal do mais alto padrão de salvaguardas é essencial, porque os NWS não vão se desarmar se eles acreditam que novos NWS poderiam emergir e, por isso, salvaguardas mais fortes, não mais fracas, serão necessárias para manter o mundo livre de armas nucleares.”

(CARLSON, 2019, p. 109)¹⁵

Algumas páginas antes, Carlson expõe sua concepção que bem traduz os fundamentos da lógica internacional: o TNP é conceituado como uma barganha de dois lados (“*two-way bargain*”), entre os NWS que se comprometeram a se desarmar e os NNWS, que se comprometeram a se abster de armas nucleares; e os primeiros não estão cumprindo sua parte, o que invalidaria o Tratado. No entanto, ele deve ser pensado como uma barganha de três lados (“*three-way bargain*”), ou seja, não apenas entre NWS e NNWS, mas também entre os próprios NNWS, que poderão constituir ameaças mútuas, se obtiverem armas nucleares. Isto justificaria, mesmo para os não armados, o rigor das salvaguardas a eles aplicadas. (CARLSON, 2019, p. 99)

Nessa linha, o comitê da AIEA preparatório para a Conferência da Revisão 2020 do TNP, que foi adiada devido à pandemia e está marcada para 04 a 28 de janeiro de 2022 em Nova York (UNITED, 2021), recomenda a

¹⁵ “...the unanimous conclusion of the 2010 NPT review conference that in a nuclear-free world the IAEA additional protocol should be in force for all states (Carlson 2018b). The universal application of the highest safeguards standard is essential, because the nuclear-armed states will not disarm if they believe new nuclear-armed states could emerge, and because stronger, not weaker, safeguards will be needed to maintain a nuclear-weapon-free world.”

adoção do PA pelos Estados-parte em vários pontos, ainda que também faça diversas recomendações em prol do desarmamento. (PREPARATORY, 2019)

Verifica-se, dessa forma que, pela lógica internacional, propalada por diversos formadores de opinião, o início do desarmamento nuclear é condicionado ao cumprimento de rigorosas medidas de não proliferação e, assim, paradoxalmente, a segurança global depende mais dos 191 NNWS que dos 5 NWS. Nesse contexto, o Brasil atua no sentido de equilibrar as pressões, trabalhando intensamente pelo desarmamento nos foros multilaterais, enquanto governa suas ações pela lógica brasileira internamente e junto à AIEA.

A LÓGICA BRASILEIRA

A lógica brasileira tem acarretado a busca continuada da capacidade autônoma de utilizar a energia nuclear – com fins pacíficos - para o benefício do País; e o programa do SCPN representa sua implementação numa tentativa, até agora, bem sucedida de dominar as tecnologias necessárias.

Considerado pelo Prof. João Roberto Martins Filho (FILHO, 2011) um episódio de “oportunismo tecnológico”, o programa foi aprovado pelo Governo porque aproveitaria os esforços da Marinha do Brasil (MB), interessada em aumentar a capacidade dissuasória de seu Poder Naval, para a obtenção de capacidades consideradas imprescindíveis para o desenvolvimento nacional desde os anos 1950, como o enriquecimento de urânio, que permitiria a produção doméstica de combustível para as usinas núcleo-elétricas almejadas.

A motivação para esse ciclo do desenvolvimento nuclear, que é o atual, nasceu nos anos 1970, com a antevisão das graves consequências da inconfiabilidade na obtenção de urânio enriquecido por importação. No início dessa década, com a usina Angra I em construção, havia a previsão de fornecimento de combustível para sua operação, importado dos EUA. Em 1974, contudo, autoridades norte-americanas informaram que não iriam mais fornecê-lo, e o País teve que buscar outras fontes. Isso motivou o acordo Brasil – Alemanha Ocidental de 1975, em que o Brasil buscava a transferência da tecnologia de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação de alto rendimento. Nesse contexto, surgiu, na Marinha, a ideia de dispor de SCPN (NEDAL; COUTO, 2013; FILHO, 2011).

Porém, a transferência dessa tecnologia foi inviabilizada pela pressão internacional. Em reação, o programa do SCPN, iniciado em 1979 e que tinha a fabricação do combustível nuclear no País como condição necessária, assumiu a tarefa de desenvolvê-la, no que foi bem sucedido, conseguindo enriquecer urânio já nos anos 1980 sem auxílio externo, ainda que em escala laboratorial (FILHO, 2011; NEDAL, 2011).

Com a assinatura do Acordo Quadripartite em 1991, a Argentina e o Brasil se tornaram membros do *Nuclear Suppliers Group* (NSG), respectivamente em 1994 e 1996 (PLUM; RESENDE, 2017). Além disso, com a adesão ao TNP em 1998, a AIEA considerou que esse Acordo (cujo texto se tornou a INFCIRC/435 como publicação da Agência) satisfazia a necessidade do acordo de salvaguardas (o "*Comprehensive Safeguards Agreement*" - CSA), previsto no artigo III do TNP (INTERNATIONAL, 2000).

Desta forma, apesar de Rublee (2010) tê-lo considerado um entrave para o desarmamento nuclear global, o Acordo Quadripartite, que tem a ABACC como componente ativo, está completando 30 anos, cumprindo a finalidade de CSA e consolidando uma cultura de aplicação de salvaguardas e de cooperação entre os dois países e com a AIEA.

Em outra vertente, o programa do SCPN, como apresentado mais adiante, já produziu e está produzindo benefícios para a nação, desde bem antes de a primeira unidade se materializar. Esse momento, porém, está se aproximando, representando o ponto alto do Programa, pois se trata do primeiro SCPN da força preconizada pela Estratégia nacional de Defesa (BRASIL, 2020, p. 42), e um considerável incremento do poder dissuasório, numa época em que este se torna mais necessário, devido ao aumento da expressão internacional do País e da importância dos interesses a defender, em especial, os ativos que integram sua estrutura econômica no território e no oceano fronteiriço.

Convém frisar que a dissuasão pretendida é exclusivamente convencional. No submarino em questão, apenas a geração de energia para alimentar suas máquinas e outros sistemas será nuclear, por ser gerada com o emprego de um reator. A unidade se destina a ações táticas enfrentando possíveis forças navais oponentes e não portará armas nucleares que o Brasil, sendo um NNWS, não possui nem pretende possuir.

Cabe também notar que a intenção de obter tais submarinos, que originou o programa, se deve ao fato de a propulsão nuclear proporcionar grandes vantagens operacionais, nas condições geoestratégicas de cunho

marítimo do País, sobre a propulsão diesel-elétrica dos submarinos que o Brasil tem possuído (MOURA, 2019, p. 245-249), mas suas armas serão basicamente as mesmas – torpedos, mísseis e minas marítimas com carga explosiva não nuclear. Assim, para dirimir quaisquer dúvidas, a MB passou a denominar tal unidade como “Submarino Convencional de Propulsão Nuclear” (SCPN), como já exposto.

A lógica brasileira foi formalizada pelo Decreto 9.600 de 2018 como Política Nuclear Brasileira (BRASIL, 2018). Nela há, entre outros, dois princípios há muito já seguidos: “IV - o domínio da tecnologia relativa ao ciclo do combustível nuclear” e “V - o emprego da tecnologia nuclear como ferramenta para o desenvolvimento nacional e o bem-estar da sociedade”.

Pode-se dizer que o domínio do ciclo do combustível, foi a maior conquista proporcionado pelo Programa do SCPN. Além da independência de variações políticas de fornecedores externos, ele é coerente com o fato de o País possuir uma respeitável reserva de minério de urânio – a sétima do mundo, com 5% dos estoques globais – podendo delas dispor por muitos anos para alimentar as usinas ou exportar, o que também está previsto na Política (WORLD, 2020a; BRASIL, 2018).

Cabe notar, por oportuno, que têm sido feitas exportações de urânio enriquecido, no caso, para a Argentina para onde já seguiram três remessas entre 2016 e 2020. (INB, 2020)

Com o citado domínio, busca-se atingir o objetivo XIII da Política Nuclear Brasileira – “garantir a autonomia na produção do combustível nuclear, em escala industrial e em todas as etapas do seu ciclo, com vistas a assegurar o suprimento da demanda interna”. Essa autonomia está em marcha, embora não seja alcançada a curto prazo. Segundo as Indústrias Nucleares do Brasil (INB), a capacidade atual de enriquecimento de urânio é de 60% da necessidade da usina de ANGRA1, prevendo-se que a demanda das usinas ANGRA 1 e 2 será totalmente atendida em 2033 e, com o acréscimo de ANGRA 3, cuja construção foi retomada, a demanda total será atendida em 2037. (INB, 2021)

Quanto ao princípio V, que se refere ao desenvolvimento nacional e ao bem estar da sociedade, todas as ações se referem a ele, considerando-se, no momento, as seguintes metas:

- o recém anunciado Plano nacional de Energia (PNE-2050) prevê, para esse horizonte, a prontificação de ANGRA 3 e a construção de mais oito usinas. (BRASIL, 2020a);

- a NUCLEP – Nuclebrás Equipamentos Pesados – empresa que constrói cascos de submarinos, vasos de reatores nucleares e equipamentos industriais pesados em geral, se prepara para construir reatores de pequeno porte para geração de energia, para entrada em operação a partir de 2030. Trata-se dos “Small Modular Reactors” (SMR) um novo conceito, que emprega tecnologias usadas em reatores de propulsão de submarinos. (NUCLEP, 2021)

- está em fase final de projeto detalhado o Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), a ser construído com a participação de uma empresa argentina e destinado à produção de radioisótopos, a fim de tornar o País autossuficiente na produção de radio-fármacos que, até o momento são importados e caros, mas usados em diagnósticos e tratamento de várias doenças, o que permitirá a expansão de seu uso pelo Sistema Único de Saúde (SUS), com grande benefício para a população. (INSTITUTO, 2021)

Desta forma, sempre cumprindo sua lógica, o Programa Nuclear Brasileiro, (denominação consagrada na Política Nuclear Brasileira), é perfeitamente lícito, e assim reconhecido há décadas, pelo NSG, ABACC e AIEA, e plenamente justificado pelas aplicações já realizadas e as antevistas. O Brasil tem demonstrado por suas ações que se mantém estritamente no âmbito das aplicações pacíficas da tecnologia nuclear, mas procura explorá-la em todos os segmentos em que pode atender às necessidades nacionais, e sempre cumprindo as normas a que se obrigou.

O desafio do momento consiste em manter tal conformidade a partir da construção do primeiro submarino de propulsão nuclear. Isto significa determinar a melhor forma de assegurar a integridade do combustível que nele será empregado durante os trabalhos de carga e recargas do reator.

Como já exposto, esse processo envolverá a elaboração de procedimentos e a realização de negociações envolvendo a AIEA, cabendo desde já estudos e pesquisas com o objetivo de prever as condições e circunstâncias que poderão cercar tais acertos, a fim de assessorar as autoridades brasileiras incumbidas.

AS DUAS LÓGICAS E AS NEGOCIAÇÕES COM A AIEA

Os fundamentos das lógicas internacional e brasileira levaram-nas a ter propósitos opostos no principal aspecto que afeta o Brasil. Enquanto a primeira preconiza o enriquecimento de urânio com controle

multilateral como a forma de obter a segurança absoluta, sob o enfoque da não proliferação; a segunda enfatiza o domínio do ciclo e a autonomia na produção do combustível nuclear, como forma de não depender de fatores externos e agilizar a solução dos problemas do desenvolvimento do País. Além disso, uma das aplicações previstas é a propulsão de meios navais, para o que, o controle nacional é imprescindível.

Prevê-se, assim, que as lógicas continuarão incompatíveis, cabendo ao País, como Estado-parte do TNP, continuar fazendo a sua parte e solucionando, dentro dos limites do Tratado, os óbices a suas pretensões na utilização da energia nuclear – sempre para fins pacíficos.

A lógica internacional preconiza exigências aos NNWS que vão além do previsto no TNP, mas é com a AIEA que os representantes brasileiros terão que negociar e, aí valem os termos do Tratado e, provavelmente, terá algum valor a confiança construída pelo Brasil como cumpridor de seus deveres e contumaz apoiador do desarmamento.

Cumpra aqui observar que a adesão ao PA é o ponto de ênfase comum entre a lógica internacional e a AIEA, que o faz constar em quatro recomendações do Comitê preparatório para a Conferência de revisão 2020 do TNP, como “significante medida de construção da confiança”. A Agência, porém, adverte, na recomendação nº 29 que essa adesão é uma manifestação voluntária e soberana dos Estados-parte, mas depois de feita, acarreta obrigações para as quais é preciso estar preparado. (PREPARATORY, 2019, recomendações 26 a 29)

No caso do problema que se avizinha – como realizar a passagem, com integridade, do combustível nuclear entre o local de fabricação, o submarino e o depósito de rejeitos após o uso – os artigos 14 da INFCIRC/153 e 13 da INFCIRC/435 provêm as condições de contorno, mas a elaboração dos procedimentos específicos constitui um ponto em aberto. Em princípio, esses procedimentos não implicam a adesão do Brasil ao PA, mas pressões nesse sentido com certeza estarão presentes nas negociações para sua definição, que podem cobrir uma faixa de alternativas que talvez até incluam essa opção, até pouco tempo excluída a priori pelo Governo brasileiro, e repercutindo sobre outros pontos do Programa Nuclear.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conflito entre as lógicas internacional e brasileira foi o que motivou, nos anos 1970, o início do atual e exitoso ciclo de desenvolvimento

nuclear do País. Sem a compatibilidade, convive-se com os pontos de tensão que sempre existirão entre elas. A primeira é a lógica da “barganha de três lados” (“three-way bargain”), a aceitação da desigualdade entre os Estados, e a segunda é a de um “Nuclear Threshold State”, ou seja, de um Estado que força as barreiras investindo nas tecnologias de uso pacífico da energia nuclear, porque tem pretensões justificadas pela busca do desenvolvimento.

Essa busca tem norteado esforços frutíferos, pois apesar de condições adversas, o País tem progredido no setor nuclear, e a recente formalização da lógica brasileira pelo decreto que a converteu em Política Nuclear Brasileira confirma sua validade e respalda a continuidade dos esforços na direção das várias metas estabelecidas e de outras que se seguirão.

Ao Brasil, como Estado-parte do TNP, cumpre ajustar-se aos seus ditames, o que não tem impedido o progresso no setor, pois o Tratado o reconhece como direito inalienável (artigo IV). Por outro lado, as justificadas pretensões acima citadas se traduzem na necessidade e possibilidades de enriquecer urânio, prática que constitui “latência nuclear” e é indesejável pela lógica internacional, mas já é realizada há vários anos pelo País, satisfazendo o regime de salvaguardas da AIEA.

Nesse contexto, o Programa do SCPN está progredindo e tornando cada vez mais próxima a prontificação da primeira unidade, aspecto de grande importância estratégica para o País.

Nessa linha, surge o problema atual: com a antevisão da operacionalidade do SCPN para daqui a alguns anos, é necessário que se determine a forma de satisfazer as exigências da AIEA quanto à aplicação de salvaguardas ao combustível, sem reduzir qualquer possibilidade de emprego dessa plataforma. Tal etapa envolve negociações com a Agência, cujas alternativas poderão afetar outras atividades do PNB, e acarreta os atuais esforços de pesquisa com o propósito de subsidiar os órgãos que realizarão as negociações a respeito, o que evidencia sua relevância.

Responsabilidades pelo artigo¹⁶

¹⁶ Prof. Dr. José Augusto Abreu de Moura – Concepção e projeto, análise e interpretação dos dados; Redação do manuscrito.

Prof. Dr. Alvaro Augusto Dias Monteiro – Análise, interpretação dos dados e revisão crítica.

THE TWO NUCLEAR LOGICS

ABSTRACT

From the 1980s, Brazil took several political measures of confidence building in the nuclear area, culminating in the accession to the Non-Proliferation Treaty. From there, it became an energetic disarmament supporter in the international fora. Even so, how it master Uranium enrichment technology, it continued to resent external negative actions, which have delayed its projects. This occurs because, as this is a dual technology, the international logic, based in the threat of nuclear weapons and favoring non-proliferation, has shock points with the Brazilian one, based in peacefull uses of nuclear energy, and favoring national development and autonomy. International logic arises pressures transmited by opinion makers in the specialized media, which are increasing with the advances of the conventional nuclear-propelled submarine development, that will require, in medium term, negotiations with the International Atomic Energy Agency about the safeguards procedures for its fuel. It's concluded that, as the technology is dual, there will be always shock between the two logics, but Brazil is able to negotiate, although international logic opposition, because the Treaty recognizes the inalienable right to the development of nuclear technology for peaceful uses.

Keywords: NPT; IAEA; Conventional Nuclear-propelled Submarine.

REFERÊNCIAS

ÁLVARO Alberto da Mota e Silva. In: FGV CPDOC. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/alvaro-alberto-da-mota-e-silva>. Acesso em: 11 set. 2021.

ALVIM, Carlos F. O Brasil e o Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas. **Economia & Energia**, ano VIII, n. 43, mar./abr. 2004. Disponível em: https://ecen.com/eee43/eee43p/protocolo_adc.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL Conclui nos Próximos Meses Projeto Inédito de Reator Nuclear para Combater o Câncer. **IPEN**, 21 jan. 2021. Institucional – Notícias. Disponível em: https://www.ipen.br/portal_por/portal/interna.php?secao_id=39&campo=15355. Acesso em: 18 jul. /2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2021

BRASIL. **Decreto Legislativo Nº 65 de 1998**. Aprova o texto do Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares concluído em 1º de julho de 1968, com vistas à adesão pelo Governo Brasileiro. Senado Federal, 02/07/1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decretolegislativo-65-2-julho-1998-361728-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.864 de 7 de Dezembro de 1998**. Promulga o Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington em 1º de julho de 1968. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2864.htm. Acesso em 18 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.600 de 5 de dezembro de 2018**. Consolida as diretrizes sobre a Política Nuclear Brasileira. Brasília, DF: 6 dez, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9600.htm. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Edição 2020. [Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020.] Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf. Acesso em 29 out. 2021.

CARLSON, John. "Peaceful" Nuclear Programs and the Problem of Nuclear Latency. **NTI**. 19 nov. 2015. Disponível em: <https://www.nti.org/analysis/articles/peaceful-nuclear-programs-and-problem-nuclear-latency/>. Acesso em: 07 maio 2021.

CARLSON, John. Is the NPT Still Relevant? – How to Progress the NPT's Disarmament Provisions?. **Journal for Peace and Nuclear Disarmament**, v. 2, n. 1, maio, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25751654.2019.1611187#:~:text=have%20been%20established.-,Conclusions,for%20nuclear%20disarmament%20to%20proceed.> Acesso em: 17 maio 2021.

ENRIQUECIMENTO. **INB**, [S. l.], 2021. Disponível em: <http://www.inb.gov.br/Nossas-Atividades/Ciclo-do-combustivel-nuclear/Enriquecimento>. Acesso em 15 maio 2021.

FILHO, João R. M. O Projeto do Submarino Nuclear Brasileiro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/DnWMLkPj5h9nC7QphZ8PzZH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2021.

IAEA Low Enrichment Uranium (LEU) Bank. **IAEA**, 2021. Disponível em: <https://www.iaea.org/topics/iaea-low-enriched-uranium-bank>. Acesso em 07 ago. 2021.

INB conclui mais uma exportação de urânio para a Argentina. **INB**, [S.l.], maio, 2020. Disponível em: <http://www.inb.gov.br/Detalle/Conteudo/inb-conclui-mais-uma-exportacao-de-uranio-para-a-argentina/Origem/1469>. Acesso em: 15 maio 2021.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. **INFCIRC/153 (Corrected)**. The Structure and Content of Agreements Between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Austria: IAEA, 1972. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1972/infcirc153.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. **INFCIRC/395**. 26 november 1991. Agreement between the Republic of Argentina and the Federative Republic of Brazil for the exclusively peaceful use of nuclear energy. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc395.pdf>. Acesso em: 12 set. 2021.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. **INFCIRC/435**. March 1994. Agreement of 13 december 1991 between the Republic of Argentina, the Federative Republic of Brazil, the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc435.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2021.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. **INFCIRC/435/Mod.3**. 2 march 2000. Agreement of 13 december 1991 between the Republic of Argentina, the Federative Republic of Brazil, the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc435m3.pdf> . Acesso em 17 jul. 2021.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. **INFCIRC/540 (Corrected)** Model Protocol Additional to the Agreement(s) between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards. Austria: IAEA, 1998. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc540c.pdf>. Acesso em 14 set. 2021.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders Court of Justice Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons 08 July 1996**. [S. l.: s. n., 1996]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf> . Acesso em: 21 set. 2021.

MINISTRO anuncia forte retomada do Programa Nuclear Brasileiro com investimentos da Ordem de R \$15,5 Bilhões. **Ministério de Minas e Energia**, out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/ministro-anuncia-forte-retomada-do-programa-nuclear-brasileiro-com-investimentos-da-ordem-de-r-15-5-bilhoes>. Acesso em 15 jul. 2021.

MORRISON, Daphne. Brazil 's Nuclear Ambitions, Past and Present. **NTI**, sep. 2006. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:U7sIhQerZ9MJ:https://www.nti.org/analysis/articles/brazils-nuclear-ambitions/&hl=pt-BR&gl=br&strip=1&vwsr=0>. Acesso em: 30 maio 2021.

MOURA, José A. A. Marinha do Brasil: O Desafio da Modernidade. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v. 11, n. 21, p. 214-269, 2019. Disponível em: <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/179/157>. Acesso em 18/07/2021.

NEDAL, Dani K. The US and Brazil 's nuclear program. **FGV CPDOC - Centro de Relações Internacionais**, jun. 2011. Disponível em: <http://ri.fgv.br/dossie-1>. Acesso em: 16 jul. 2021.

NEDAL, Dani K.; COUTO, Tatiana. Brazil 's 1975 Nuclear Agreement with West Germany. **FGV School of Social Sciences**, set. 2013. Disponível em: <http://ri.fgv.br/en/node/2085>. Acesso em: 14 jul. 2021.

NEW Agenda Coalition. **NTI**, maio, 2020. Disponível em: <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/new-agenda-coalition/>: Acesso em 09 maio 2021.

NUCLEP se Prepara para Atender Demanda por Pequenos Reatores Nucleares no Brasil. **Nuclep**, 03 fev. 2021. Nuclep na Mídia. Disponível em: <https://www.nuclep.gov.br/pt-br/imprensa/nuclep-na-midia/nuclep-se-prepara-para-atender-demanda-por-pequenos-reatores-nucleares-no-brasil>. Acesso em 18 jul. 2021.

PLUM, Mariama, O. N.; RESENDE, Carlos A. R. The ABACC experience: continuity and credibility in the nuclear programs of Brazil and Argentina. **The Nonproliferation Review**, v. 23, n.5-6, p.575-593, ago. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/10736700.2017.1339402>. Acesso em 17 jul. 2021.

PREPARATORY Committee for the 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Recommendations to the 2020 Review Conference. 09 may 2019. Disponível em: <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-foia/npt/prepcom19/documents/CRP4Rev1.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

REVIEW Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). **United Nations**. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/npt2020>. Acesso em: 10 set.2021.

ROCKWOOD, Laura. Naval Nuclear Propulsion and IAEA Safeguards. **Federation of American Scientists**, august, 2017. Disponível em: <https://fas.org/wp-content/uploads/media/Naval-Nuclear-Propulsion-and-IAEA-Safeguards.pdf>. Acesso em 08 maio 2021.

RUBLEE, Maria R. The Nuclear Threshold States: Challenges and Opportunities posed by Brazil and Japan. **The Nonproliferation Review**, n. 17, v. 1, mar. 2010. Disponível em: https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/npr_17-1_rost_rublee.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

SILVA, Lucas P.P.; NASCIMENTO, Rafael L. Cerceamento Tecnológico: o caso do sistema unilateral de controle de exportações dos EUA e suas implicações para o Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS DE DEFESA, 10., 2018, São Paulo. **Anais[...]** São Paulo: Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) 2018. Disponível em: https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535671131_ARQUIVO_CerceamentoTecnologico_LucasPinheiroeRafaelLaginhaultimaversao.pdf. Acesso em: 07 jul. 2021.

TREATY on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). **United Nations**. Disponível em: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text>. Acesso em: 11 jul. 2021.

VARGAS, Everton V. Átomos na Integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, jun. 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73291997000100003>. Acesso em: 09 nov. 2021.

VOLPE, Tristan A. Atomic Inducements; the case for “buying out” nuclear latency. **The Nonproliferation Review**, v. 23, n. 3-4, p. 481-493, mar. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10736700.2016.1246103>. Acesso em: 16 maio 2021.

WHITLARK, Rachel E.; MEHTA, Rupal N; Hedging Our Bets: Why Does Nuclear Latency Matter?. **The Washington Quarterly**, v. 42, n. 1, p. 41-52, mar. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2019.1592363>. Acesso em 16 maio 2021.

INTERNATIONAL Framework for Nuclear Energy Cooperation. **World Nuclear Association**, nov., 2016. Disponível em: <https://world-nuclear.org/information-library/current-and-future-generation/international-framework-for-nuclear-energy-coopera.aspx>. Acesso em: 10 jul. 2021.

URANIUM Enrichment. **World Nuclear Association**, sep., 2020. Disponível em: <https://www.world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/conversion-enrichment-and-fabrication/uranium-enrichment.aspx>. Acesso em 07 maio 2021.

URANIUM Mining Overview. **World Nuclear Association**, dec. 2020. Disponível em: <https://www.world-nuclear.org/information-library/nuclear-fuel-cycle/mining-of-uranium/uranium-mining-overview.aspx>. Acesso em: 15 maio 2021.

Recebido em: 12/03/2021

Aceito em: 15/10/2021

CHINA E SEUS RISCOS GEOPOLÍTICOS PÓS COVID-19: UM EXAME A PARTIR DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS

Marco Túlio Souto Maior Duarte¹
Marcos Alan S. V. Ferreira²

RESUMO

O presente artigo ampara-se na literatura sobre construção de cenários para analisar o contexto geopolítico da República Popular da China face à recente pandemia do COVID-19. Temos como objetivo oferecer um referencial de futuros alternativos que nos permita, nesse caso específico, analisar riscos geopolíticos. Podemos afirmar que a atual estratégia chinesa se baseia no crescimento econômico por meio de investimentos em tecnologia e abertura de mercados, se conjugando com a iniciativa “一帯一路” (Cinturão e Rota). Tal estratégia se encontrou ameaçada pela atual crise sanitária mundial, que fechou portos, fronteiras, mercados e causou sérios danos à imagem internacional da China. De modo a realizar tais objetivos, o presente artigo se fundamenta na visão de teóricos vinculados à análise de cenários prospectivos e de estudos estratégicos. Objetivando avançar a compreensão sobre o tema, criamos três cenários, a dizer: um cenário cauteloso; um cenário otimista, e um cenário de agressividade intensa. Esperamos, a partir dessa construção, observar as possíveis situações futuras e riscos à estratégia geopolítica da China.

Palavras-chave: China; Construção de Cenários; Geopolítica.

¹ Mestrando. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Paraíba (PB), Brasil. Bolsista CAPES PROCAD-DEFESA. E-mail: marcoduarte96@hotmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0011-6671>

² Doutor. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Paraíba (PB), Brasil. E-mail: marcosalan@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3196-6508>

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca, a partir da conjugação de análises qualitativas e de ferramentas da construção de cenários prospectivos, analisar o contexto geopolítico da República Popular da China face à recente pandemia do COVID-19, especialmente no tocante ao futuro da estratégia do Cinturão e Rota (BRI)³. A China foi o primeiro epicentro da pandemia e acredita-se que o vírus tenha se originado na cidade de Wuhan (ZHANG, 2020). O ceticismo inicial das lideranças chinesas, aliado ao atraso da publicação das descobertas, causou graves danos à imagem internacional da República Popular da China (RPC), o que pode prejudicar o BRI a curto e/ou longo prazo (YINGHUI, 2020).

Podemos apontar a iniciativa “Cinturão e Rota” como a maior estratégia econômica chinesa dos últimos tempos (CHATZKY; MCBRIDE, 2020). Tal projeto engloba 65 países, compondo 30% da economia mundial, e possibilita diversas oportunidades à China, como a construção de seu *soft power* e o aumento de sua legitimidade como potência emergente (ZHOU; ESTEBAN, 2018).

A China é a segunda maior economia do mundo, sendo o maior exportador de bens, o segundo maior importador e o segundo maior exportador de capital. Para manter seu crescimento, o país precisa exportar bens e serviços que produz e importar recursos indisponíveis em seu território (DUNFORD; LIU, 2018). Ciente de que um crescimento econômico baseado em produção maciça e de baixo custo não é mais viável, tendo em vista o aumento dos salários e envelhecimento da produção, a China busca subir na cadeia global de valor, produzindo tecnologia e inovação (SAHA; FENG, 2020), alinhada com ações de política externa focalizadas na expansão da capacidade econômica (LANTEIGNE, 2019).

A pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 pôs em risco diversos dos projetos componentes da estratégia BRI. Na primeira metade de 2020, diversos países asiáticos implantaram medidas sanitárias, restringindo voos e a circulação de bens e pessoas de modo a combater o alastramento do vírus. Tais medidas causaram danos na estratégia econômica chinesa. De acordo com o Departamento de Assuntos Econômicos Internacionais da China, 20% dos projetos BRI foram seriamente afetados, enquanto os

³ Em inglês, Belt and Road Initiative (BRI).

outros 80% dos projetos foram afetados moderada ou levemente (HAIDER, 2020).

Apresentamos, a seguir, o referencial teórico-metodológico que embasou os cenários construídos pelo artigo. Logo após, discorreremos sobre o projeto chinês de expansão econômica, o BRI, dentro do atual contexto de crise sanitária. As incertezas e argumentos apresentados passam a compor, na seção subsequente, a construção das situações que a China possa se deparar em um futuro próximo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

O presente artigo se utiliza do referencial conceitual de construção de cenários para esquematizar metodologicamente os possíveis quadros que a República Popular da China pode defrontar no contexto pós-COVID-19. É importante notar que, como Marcial (2015, p. 2) informa, “os estudos prospectivos não têm como objetivo prever o futuro e, sim, estudar as diversas possibilidades de futuros plausíveis existentes e preparar as organizações para enfrentar qualquer uma delas”.

Tais técnicas nos permitem construir e analisar cenários futuros com maior eficiência, gerando um maior entendimento quanto ao impacto da atual crise sanitária na estratégia chinesa. É importante ressaltar que a prática de construção de cenários difere da chamada futurologia, e não visa “acertar” previsões:

Elaborar cenários não é um exercício de predição, mas sim um esforço de fazer descrições plausíveis e consistentes de situações futuras possíveis, apresentando as condicionantes do caminho entre a situação atual e cada cenário futuro, destacando os fatores relevantes às decisões que precisam ser tomadas (WRIGHT; SPERS, 2006, p. 1).

Como buscamos uma compreensão maior dos possíveis futuros, a análise de cenários se mostra como uma ferramenta que auxilia a realizar tal objetivo, especialmente porque estamos em um chamado *turning point*, o início de uma crise. Como afirma Marcial (1999, p.2), “os estudos de cenários prospectivos são uma das ferramentas mais adequadas para a definição de estratégia em ambiente turbulento e incerto”. Assim, mais que oferecer respostas definitivas sobre a inserção chinesa no cenário global pós-pandemia, o que se segue pode ser de benefício para amparar

análises acadêmicas e técnicas futuras sobre os caminhos que se desenham na geopolítica global – e a chinesa em particular.

Nota-se que a presente pesquisa não é fundamentada no entendimento de um único autor, e sim no arcabouço metodológico construída ao longo da história da construção de cenários. Diversos teóricos e escolas de entendimento fornecem contribuições variadas para a base metodológica da presente pesquisa. Logo, a presente pesquisa fundamenta-se na análise qualitativa exploratória e narrativa da literatura pertinente sobre a BRI e a questão geopolítica chinesa.

Os trabalhos de construção de cenários, em sua grande maioria, possuem etapas de questionários, consulta a peritos, testes de consistência e processamento de dados (MARCIAL; GRUMBACH, 2002 apud MORITZ, 2004). Não obstante, aqui adotamos uma abordagem alternativa diante da importância atual da temática e perante os desafios apresentados para métodos *in loco* diante da pandemia do coronavírus. Logo, a presente pesquisa fundamenta-se em uma análise exploratória de construção de narrativas possíveis, a partir de uma triangulação de dados, que se utiliza de ferramentas da construção de cenários para analisar de maneira qualitativa os possíveis desafios à estratégia geopolítica da República Popular da China, estratégia representada pelo projeto BRI.

Nessa triangulação de dados, partimos da bibliografia especializada e revisada por pares sobre a geopolítica chinesa. Este método mostra-se adequado para corroborar evidências com a combinação de múltiplas fontes, algo central para um fenômeno em desenvolvimento e com significativa disputa de narrativas geopolíticas (SALKIND, 2010). No entanto, dado que enfrentamos aqui o desafio de explorar um tema ainda em desenvolvimento, torna-se mister a utilização de informações de renomados *think-tanks* especializados na temática em análise, como a Jamestown Foundation, além do cruzamento desses dados com reputados órgãos de imprensa nacional e internacional e obras de analistas políticos e epidemiológicos (ALTAKARLI, 2020; HUI, 2020; WASSENAAR, 2020; ZHANG, 2020). Nosso recorte de análise parte do período dos dois anos imediatamente anteriores à pandemia de COVID-19 até maio de 2021.

Cabe salientar que a relação entre estudos prospectivos e análises geopolíticas é histórica. A consolidação da metodologia prospectiva possui raízes no ambiente militar (SOUZA, 2012) e as abordagens modernas surgiram no período da Guerra Fria, com o estabelecimento do *think-tank* securitário Rand Corporation, embrião do maior centro de

estudos prospectivos do mundo (MARCIAL, 2015). A partir dali, pensam-se os possíveis ambientes estratégicos, táticos e operacionais que os EUA poderiam se defrontar a partir de distintas ameaças, que vão desde a União Soviética na Guerra Fria, até mais recentemente a questão do terrorismo internacionalmente organizado (JENKINS, 2020).

A construção de cenários é frequentemente utilizada como auxílio para tomadores de decisão ligados à política e estratégias de defesa, assim como para formulação de política externa (FERREIRA, 2014; FERREIRA, 2020). Os cenários criados apontam para áreas ou questões que serão importantes no futuro e que, por sua vez, demandarão a formulação de políticas e alocação adequada de recursos para defesa e formulação de políticas por parte do Estado (ABLETT; ERDMANN, 2013; FERREIRA, 2020).

Um exemplo é a questão da Revolução nos Assuntos Militares (RAM) nos Estados Unidos. Cenários construídos durante a Guerra Fria apontavam para uma maior importância para as questões informacionais, aeroespaciais e tecnológicas nas guerras do futuro, e os EUA passaram a adotar tal visão após a Guerra do Golfo (TEIXEIRA; DUARTE, 2018).

É interessante notar, também, que a noção de simular cenários futuros é bastante comum ao meio militar. Os *wargames* (jogos de guerra) são simulações de conflitos, seja de um cenário improvável ou altamente provável. Comandantes e tomadores de decisão se utilizam desses jogos para que possam melhor compreender dinâmicas escondidas dentro de determinada situação, além de melhor analisar detalhes não percebidos anteriormente (MCCREIGHT, 2012).

Cenários, por sua vez, são “uma ferramenta para nos ajudar a adotar uma visão de longo prazo num mundo de grande incerteza” (SCHWARTZ, 2000, p.15, apud MORITZ, 2004, p. 16). Da mesma forma que é possível utilizar a construção de cenários para diminuir incertezas futuras em áreas como a economia ou a política, é possível conjugar análises geopolíticas com a construção de futuros possíveis de modo a compreender melhor possíveis riscos geopolíticos.

Dalby (2010) define geopolítica como sendo um termo utilizado para se referir a rivalidades entre grandes potências e à dimensão geográfica do poder político global. O assunto, entretanto, não é preocupação restrita às grandes potências, tendo em vista que questões geopolíticas afetam, em maior ou menor escala, o globo inteiro. Um exemplo de questão geopolítica afetando diferentes regiões é a anexação da Criméia pela Rússia em 2014.

As sanções retaliatórias dos Estados Unidos e da União Europeia afetaram não só a economia da Rússia, mas também a própria UE. Estima-se que fazendeiros europeus, por perderem um de seus principais mercados de exportação, tenham prejuízos de mais de 2 bilhões de euros (MOAGAR-POLADIAN; DRAGOI, 2015). Em contrapartida, o mesmo embargo forneceu oportunidades para que produtores da América Latina ocupem o espaço vago no mercado alimentício russo (LOZADA et al, 2014).

A construção de cenários é uma maneira efetiva de ajudar tomadores de decisão a examinarem possíveis desdobramentos futuros, auxiliando na fundamentação de políticas e de planos de contingência. Essa importância é duplamente aumentada quando tratamos de cenários geopolíticos, já que tais questões lidam com poder político, disposição de forças e podem, no pior dos casos, ameaçar a sobrevivência de Estados (ABLETT; ERDMANN, 2013).

Para Medeiros Filho (2004, p. 44), “o estabelecimento de políticas de Defesa e Segurança faz parte de um planejamento estratégico maior, e como tal deve ser coerente com seu contexto geopolítico”. De modo a compreender ameaças ao Estado e criar respostas à tais ameaças, acadêmicos e militares criam cenários de enfrentamento. Esses cenários são baseados no mundo observável, tendências futuras e hipóteses.

Um exemplo dessa construção teórica é apresentado por Oliveira (et al, 2017), que discorre sobre possíveis ameaças ao pré-sal no período 2030-2050. Em seu artigo, os autores analisam quais seriam as tendências geopolíticas nesse período e prescrevem soluções para as ameaças resultantes, que incluem ações políticas, organizacionais e securitárias. É importante notar que os próprios autores ressaltam que cenários não devem ser construídos tão somente do que é mais provável de acontecer, mas também devem considerar situações altamente improváveis. Tais situações permitem ao analista considerar aspectos para além da realidade prática ali apresentada, o que possibilita uma análise diferenciada das implicações de um dado objeto de pesquisa através da construção de narrativas de caminhos possíveis.

Na seção a seguir, seguiremos dentro desta linha teórica com um exame da BRI e seus impactos geopolíticos pós-COVID-19. Cabe iniciar explicando no que se constitui a BRI.

3 GEOPOLÍTICA DA ESTRATÉGIA “CINTURÃO E ROTA”

O BRI, anunciado em 2013 pelo Presidente Xi Jinping, inicialmente com o nome “*One Belt, One Road*”, é uma das estratégias de infraestrutura mais ambiciosas da era moderna, (DUNFORD; LIU, 2018). Tal projeto almeja fortalecer a liderança econômica chinesa por meio de pesados investimentos em infraestrutura nas regiões vizinhas (CAI, 2017). O BRI pode alterar o cenário econômico e político da Ásia, fornecendo oportunidades de investimento para empresas chinesas e melhor acesso a matérias primas e produtos intermediários, auxiliando sua produção de bens tecnológicos (YU, 2017). Embora haja fortes componentes e justificativas econômicas para o projeto, o presente artigo dedica a maior parte de sua atenção às questões geopolíticas e estratégicas da questão, não entrando em detalhe em pontos como a composição do PIB, estimativas de crescimento ou taxas de juros.

Sem entrar no mérito das intenções chinesas (neocolonialismo ou cooperação econômica), é inegável que a estratégia do Cinturão e Rota possui tanto um componente econômico forte quanto um componente geopolítico pujante. A defesa de seus interesses econômicos é um ponto crucial para a China: o governo chinês deve a sua estabilidade e longevidade ao crescimento econômico do país.

Como Fernandes e Leite (2012) argumentam, a transformação econômica da China na década de 1980, que modernizou o país, trouxe investimentos e aumentou o PIB per capita, conduziu o país a um período de estabilidade política comparável apenas com o período anterior à dinastia Qing. Os indicadores econômicos chineses, como salários cada vez maiores, um crescimento populacional cada vez mais lento e uma população cada vez mais educada, apontam para uma desvantagem produtiva caso o país se mantenha como um produtor de bens intermediários (SAHA; FENG, 2020). Antecipando tal situação, o país busca subir nas cadeias globais de valor⁴. Alexandre Cunha Leite (2019), analisando a obra de Sun e Grimes (2017), argumenta o seguinte:

Atualmente, a China não está mais satisfeita em ser apenas uma base de manufatura global que alimenta o mercado internacional. O país almeja se tornar um produtor de tecnologia e inovação. Parte da estratégia de desenvolvimento econômico da China

⁴ A China busca, portanto, ser o país que adiciona mais valor na cadeia produtiva de determinado produto. Ver: <https://ged-project.de/globalization/coronavirus-economic-impact/>. Acesso em: 22/10/2021

é aumentar a sua competitividade no mercado de produtos com alto valor agregado e aumentar o seu envolvimento nas cadeias globais de valor (GVCs) (LEITE, 2019, p. 156).

Existe a noção de que o BRI sirva para auxiliar o país nesse objetivo. Ge et al. (2020) explica que o projeto busca “promover a alocação eficaz de recursos, uma profunda integração regional e melhorar a distribuição de GVCs”. Dunford e Liu (2018, p. 3) argumentam que o projeto BRI surge da necessidade da China de exportar o seu modelo de desenvolvimento e de solucionar os “três grandes déficits” que afligem o mundo: o déficit de paz, de desenvolvimento e de governança. O argumento chinês é de que o projeto é benéfico para a China e para os recebedores de seus investimentos, tendo em vista que geraria desenvolvimento em comum, aumentaria a cooperação e interconectividade econômica e contribuiria para solucionar os desafios globais previamente abordados.

Segundo Cai (2017), a China vê o poderio econômico chinês como uma ferramenta para manter a estabilidade regional do entorno estratégico e a liderança chinesa nessa mesma região. De fato, autoridades chinesas associam a instabilidade política e atentados terroristas em nações vizinhas (em especial na Ásia Central) como resultado de subdesenvolvimento econômico. Com a integração econômica desses países com a China, tais ameaças seriam atenuadas.

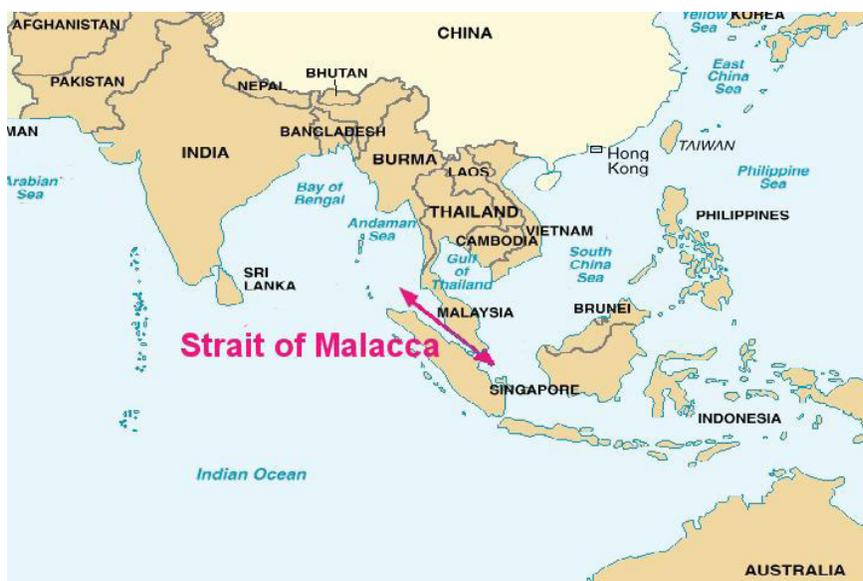
Sukhankin (2020), por sua vez, discorre sobre os desafios securitários do projeto BRI no que se refere à defesa de infraestrutura e investimentos em países da região. Segundo o autor, “realizar com sucesso as ambições da Iniciativa Cinturão e Rota (BRI) demanda que a República Popular da China garanta a proteção de seus trabalhadores, negócios, e infraestrutura crítica em países do projeto” (SUKHANKIN, 2020). Conflitos internos em países da região podem inviabilizar diversos projetos das mais diversas formas, seja pela necessidade do país receptor reordenar recursos para combater uma guerra civil, seja pelo ataque a fábricas, portos e aeroportos por grupos terroristas ou até por uma situação em que grupos separatistas tomam posse de determinado território estratégico.

Dessa forma, a China estaria interessada em manter a estabilidade dos países receptores de investimento, em especial contra ameaças dos “três males”: terrorismo, extremismo e separatismo (SCO, 2001). O projeto do BRI, portanto, demanda um certo nível de cooperação securitária e

busca, a longo prazo, combater as causas dos “três males” a partir do desenvolvimento econômico.

Um dos pontos críticos à geopolítica chinesa é a vulnerabilidade de suas rotas comerciais marítimas. Storey (2006) discorre sobre o “Dilema de Malacca”, se referindo ao fato de que 25% do comércio global transita, anualmente, por essa pequena faixa aquática que conecta o Oceano Índico ao Mar do Sul da China. A interrupção ou interdição dessa zona por forças navais hostis seria um grave risco à China.

Imagem 1 – Estreito de Malacca



Fonte: Universidad de Navarra⁵.

Banerjee (2016), por sua vez, argumenta que o componente marítimo do Cinturão e Rota pode atenuar tal fraqueza geoestratégica:

[...] a Rota da Seda⁶, ao conectar portos e instalações marítimas com a China, permitirá que o país supere o chamado “Dilema de Malacca”, permitindo o acesso a instalações marinhas na área do Oceano Índico. Em termos de infraestrutura portuária, logística marítima,

⁵ Fonte: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/china-and-india-fight-for-the-gates-of-the-strait-of-malacca>

⁶ A “Rota da Seda” é o componente marítimo do BRI.

segurança de transporte naval, acesso a recursos marinhos e questões correlatas, isto permitirá que a China acesse e tenha controle sobre todo o tipo de instalações de apoio naval que faltam hoje. Isso seria uma grande vantagem estratégica para a China. (BANERJEE, 2016, p. 9).

Tal observação se conjuga com a visão de que o BRI é multifacetado: serve ao mesmo tempo aos interesses econômicos e geopolíticos chineses, sendo difícil desassociar os dois aspectos.

De acordo com a teoria do realismo ofensivo, o objetivo final de toda grande potência é maximizar o seu poder e, eventualmente, dominar o sistema (MEARSHEIMER, 2014). Para chegar a tal ponto, entretanto, as potências precisam primeiro se tornarem potências regionais, estabelecendo hegemonia em sua região. Mearsheimer (2014) afirma que, caso a China continue seu crescimento econômico, o país poderá se mostrar como um *peer-competitor* (competidor em paridade) dos EUA e buscar a hegemonia regional.

Argumentamos que esse aspecto emerge como um dos principais motivos pelo qual a República Popular da China decidiu pelo BRI. Caso seja bem-sucedida, a iniciativa poderá alavancar a economia chinesa e auxiliar na integração (e interdependência) econômica do país no continente asiático, sua região geoestratégica. Essa ascensão regional muito provavelmente será acompanhada por ações que determinam um “guia de comportamento”, ou seja, como os países devem se comportar no Leste Asiático⁷. Caso ocorram, ações contrárias aos interesses chineses serão rechaçadas, e será difícil resistir à influência política, econômica e militar da China (MEARSHEIMER, 2010).

Um exemplo prático da aplicabilidade de “guias de comportamento” por parte de grandes potências é o da Crise dos Mísseis de Cuba, em 1962. Nessa situação, com sua sobrevivência ameaçada, os Estados Unidos energicamente agiram para remover mísseis balísticos soviéticos de Cuba, se valendo de seu poder diplomático (bloqueio da OEA) e militar (planos de invasão, bombardeio e utilização de armas nucleares) (ALLISON, 2008).

Embora autores como Mearsheimer (2014) argumentem que o crescimento econômico chinês será acompanhado de competição securitária e expansionismo agressivo na Ásia (tal qual a Doutrina Monroe), autores como Xueting (2018) afirmam que a ascensão chinesa causará uma mudança positiva nos valores do sistema internacional, criando o chamado *wangdao* (autoridade humanitária). Tal mudança de valores, segundo o autor, seria aceitável à maioria dos países, devido a sua universalidade, e geraria uma ordem internacional muito mais pacífica que a atual (XUETONG, 2018).

Guifang Xue (2019) discorre sobre o uso dual⁸ de infraestruturas do projeto Cinturão e Rota. A possibilidade de que portos e aeroportos construídos em países do projeto possam ser utilizados pelas forças armadas da China é algo que alarma os Estados Unidos e seus aliados. O projeto do BRI, segundo

⁷ Um exemplo histórico apontado por Mearsheimer (2014) é o da Doutrina Monroe.

⁸ O “uso dual” se refere a capacidade de instalações servirem tanto para meios civis quanto militares. Um exemplo seria um porto serve ao mesmo tempo como infraestrutura comercial civil e de abastecimento para navios de guerra.

a autora, tem como objetivo primordial a construção de uma “comunidade de destino comum baseado na cooperação *win-win* e na conectividade” (XUE, 2019). A construção de infraestruturas com uso dual, como portos de águas profundas, seria uma maneira de enfrentar desafios logísticos e de permitir que a China participe em cooperação securitária regional, não sendo diretamente relacionado com expansão militar ou competição (XUE, 2019).

A China é envolvida em diversas disputas territoriais com países vizinhos, como a Índia (Arunachal Pradesh), o Japão (Ilhas Senkaku), o Vietnã (Ilhas Parcel) e Taiwan. Realistas ofensivos como Mearsheimer (2014) argumentam que, com o crescimento de seu poder econômico e, por consequência, seu poder militar, o país poderá se encontrar em uma posição confortável para resolver essas disputas em seu favor. Essa visão é contraposta por realistas morais como Xueting (2018), que afirmam que as características primordiais do sistema internacional são derivadas dos valores morais do *hegemon*⁹. O crescimento do poder chinês significaria, portanto, o estabelecimento de uma ordem cooperativa, integrada e mais segura que a atual (XUETONG, 2018).

4 A AMEAÇA DA CRISE SANITÁRIA

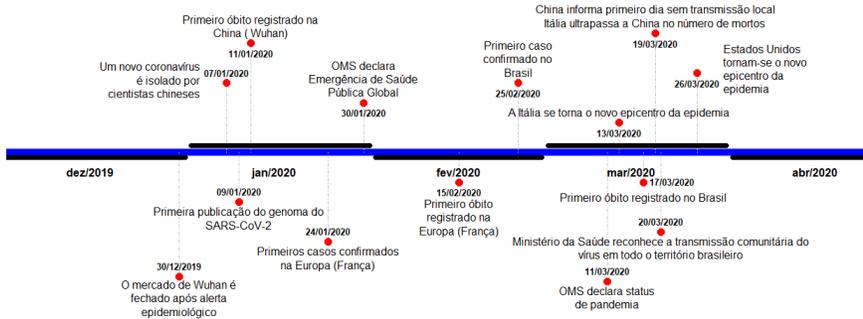
A atual pandemia mundial é provocada pela cepa SARS-CoV-2, primeiramente identificada em Wuhan, na China, em dezembro de 2019 (HUI, 2020). A causa ainda não foi identificada, mas cientistas afirmam que há fortes indícios de contaminação morcego-para-humano na produção de remédios tradicionais no mercado de Huanan (WASSENAAR, 2020).

A doença se alastrou rapidamente dentro da China, mas foi contida em menos de três meses. Turistas infectados, entretanto, espalharam a doença para seus países natais e centros turísticos mundiais¹⁰, como a Itália, Coreia do Sul e Japão (GOSSLING et al, 2020). O status de pandemia foi declarado pela Organização Mundial de Saúde no dia 11 de março de 2020.

⁹ De acordo com Mearsheimer (2010), o hegemon é aquele Estado que possui preponderância militar no sistema, sendo tão poderoso que nenhum outro Estado conseguiria enfrentar diretamente.

¹⁰ É importante notar que ao redor de 86% das pessoas infectadas são assintomáticas, mas possuem potencial de infecção. Ver: pebmed.com.br/coronavirus-assintomaticos-sao-responsaveis-por-dois-tercos-das-infecoes

Tabela 1: Linha do Tempo da atual pandemia de COVID-19 até Abr/2020



Fonte: Ritter et al. (2020).

A República Popular da China, por ter sido o primeiro epicentro do vírus, recebeu massiva atenção internacional, sendo acusada de ter suprimido informações cruciais e até de ter manufacturado o vírus, teoria que já foi desmentida pelo consenso científico. Os ataques à China variam entre argumentos sérios que merecem uma atenção e investigação maior e teorias da conspiração (DOUGLAS, 2021). Exemplos do primeiro tipo incluem críticas como a omissão da China frente aos riscos inerentes à mercados de atacado de animais silvestres, como o Mercado Atacadista de Frutos do Mar de Huanan, apontado como origem da pandemia. Exemplos do segundo tipo incluem a teoria desmentida pela OMS¹¹ de que Xi Jinping teria pedido, por telefone, que a organização atrasasse o alarme pandêmico global, prejudicando a resposta sanitária do resto do mundo.

Mesmo refutando acusações infundadas (e diplomaticamente ignorando acusações fundamentadas), é inegável o dano à imagem chinesa (FRAVEL et al, 2021). A China, por adotar uma postura de resposta rápida e (relativamente) draconiana, com *lockdowns*, restrições à movimentação, aumento da capacidade laboratorial, rastreamento dos casos e *surveillance* em massa, foi um dos primeiros países a controlar a curva do coronavírus (ALTAKARLI, 2020). Essa solução rápida, porém, não serviu para impedir

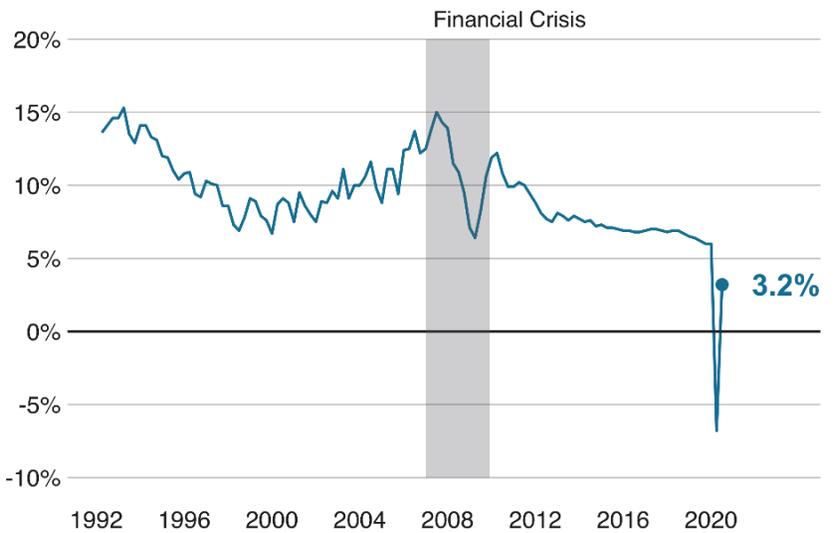
¹¹ Fonte: www.thehindubusinessline.com/news/world/report-claims-china-urged-who-to-delay-global-warning-for-covid-19-who-denies-who-denies-claims-that-china-asked-body-to-delay-covid-19-warning/article31554921.ece

danos à imagem ao país, tendo em vista a propagação do vírus para outros países (GOSSLING et. al. 2020). É importante notar que cidadãos chineses e até mesmo asiáticos não-chineses (ou descendentes de) relataram sofrer ataques xenofóbicos ao redor do globo, ataques estes realizados por pessoas que relacionaram a origem da vítima com a suposta origem do vírus¹².

Tabela 2: Economia Chinesa Retorna Crescimento

Chinese economy bounces back into growth

Year-on-Year GDP has now fallen into negative territory



Source: China's National Bureau of Statistics

BBC

Fonte: BBC¹³.

Embora o país tenha conseguido evitar uma grave recessão ou crise econômica, como podemos ver na tabela acima, a pandemia causou graves danos aos planos do país, podendo atrapalhar tanto a iniciativa do BRI quanto outros projetos estratégicos, já que países do continente podem entrar em recessão. Entramos em detalhes na seção a seguir, analisando

¹² Ver "The Rise of Anti-Asian Hate in the Wake of Covid-19": items.ssrc.org/covid-19-and-the-social-sciences/the-rise-of-anti-asian-hate-in-the-wake-of-covid-19/. Acesso em: 22/10/2021

¹³ Fonte: <https://www.bbc.com/news/business-53399999>. Acesso em: 22/10/2021

cenários e desafios possíveis à República Popular da China no contexto pós-pandemia.

5 CENÁRIOS PROSPECTIVOS: BRI E GEOPOLÍTICA CHINESA

Nesta seção, apontamos os cenários que foram construídos para a presente pesquisa, a dizer: **Cenário 1: Cauteloso**, no qual a China não toma ações bruscas e age com base em um planejamento de longo prazo; **Cenário 2: Otimista**, no qual as condições internacionais são as mais propícias e auspiciosas para a China, que passa a obter vantagens por conta de tais desdobramentos; e, por fim, o **Cenário 3: Agressivo**, no qual a China age agressivamente, com intuito de subverter a ordem internacional e consolidar militarmente sua posição na região asiática.

A pesquisa fundamentou-se em um exame das **forças** econômicas e políticas que fundamentam a ação chinesa na BRI. Nota-se aqui a fortaleza econômica do país aplicada à diplomacia, ancorada em massivos investimentos em infraestrutura tanto por cessão como por via de empréstimos. Não obstante, tentamos nos cenários mapear as **incertezas** que rondam estas forças a partir da eclosão da pandemia do COVID-19, elemento surpresa no cenário geopolítico que gerou queda da economia global e impactos diretos na imagem da China enquanto potência. Nesse contexto, compreender **atores** que incidem como o tema tornou-se central, tal como a atuação do Partido Comunista Chinês internamente e a formulação frente ao mundo externo construída por seu corpo diplomático.

5.1 CENÁRIO CAUTELOSO: CHINA AGE DE MANEIRA COMEDIDA EM RELAÇÃO A SEUS EMPRÉSTIMOS INTERNACIONAIS

A construção deste cenário específico possui como base a estrutura de análise do método de Porter (1992 apud MORITZ, 2004). Embora o modelo de Porter possua como objetivo a elaboração de cenários industriais, seria possível realizar uma adaptação para os objetivos da presente pesquisa; ainda que não fosse possível diante da atual conjuntura manejar metodologicamente uma gama de variáveis macroambientais, mercadológicas, e de análises quantitativas complexas, procedemos a uma análise exploratória expressada em uma narrativa construída a partir da

triangulação de dados – tal como anteriormente exposto. De forma mais precisa, o método de Porter inspirou o presente cenário a compreender a atual situação do objeto de estudo (no caso, a estratégia do Cinturão & Rota), identificar as incertezas que podem lhe afetar e discutir ações de curto e longo prazo.

O título do cenário se dá pelo fato de, tendo identificado com sucesso as incertezas e desafios futuros, a RPC toma as ações mais estáveis e seguras para a manutenção e defesa do projeto BRI. Começamos pela atual situação da iniciativa: o projeto é uma das peças centrais à política externa chinesa, tendo sido, inclusive, adicionado à constituição da China em 2017¹⁴. Sua importância geoestratégica e política é notória. Danos infligidos no projeto, portanto, atingem diretamente a República Popular da China.

A crise sanitária do COVID-19 fez com que economias freassem abruptamente, causando retrações no crescimento econômico e gerando uma recessão econômica mundial¹⁵. Conforme apontado em reportagem do *The Economist*,¹⁶ governos ao redor do mundo se veem incapazes de pagar financiamentos e empréstimos, podendo chegar a realizar o *default*, isto é, o descumprimento de obrigações legais. Caso isso ocorra, a República Popular da China pode coletar as garantias, que, em muitos casos, são ativos de infraestrutura ou extração de matéria-prima.

No presente cenário, tal coleta não ocorre. Essa decisão é justificada por diversos motivos. O primeiro desses seria o fato de que, como a imagem da China já se mostra desgastada no exterior e, antes mesmo da pandemia, já se falava em “armadilha de dívidas” e neocolonialismo; coletar os ativos colaterais causaria repercussão nos projetos de outros países (LIM, 2015). Tais países, observando as condições econômicas atuais e temendo o *default*, cancelariam ou adiariam seus projetos com a China, pondo em risco todo o BRI.

O segundo motivo que justifica as ações cautelosas da China (como a não-coleta), seria o fato de o país ter sempre se mostrado como um *player* focado nas ações à longo prazo. De fato, a iniciativa do Cinturão e Rota tem como data de conclusão o ano de 2049, centenário do Partido

¹⁴ The Economist. Ver: www.economist.com/china/2020/06/04/the-pandemic-is-hurting-chinas-belt-and-road-initiative. Acesso em: 22/10/2021

¹⁵ Banco Mundial. Ver: www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world. Acesso em: 22/10/2021

¹⁶ Ver: www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/06/06/african-governments-face-a-wall-of-debt-repayments. Acesso em: 22/10/2021

Comunista Chinês (ROLLAND, 2017). Inexistiria, portanto, a necessidade de colocar seus planos de longo-prazo em risco em troca de ganhos a curto prazo, o que fortaleceria uma atuação cautelosa e prudente por parte da China. Atualmente, o país recebeu diversos pedidos de alívio da dívida por parte de países do BRI. A China anunciou, em julho de 2020, uma moratória na dívida de 77 países, suspendendo os pagamentos de dívidas por tempo indeterminado. Segundo o economista Dajun Zhong, “a suspensão da dívida é para benefícios diplomáticos, a China terá que pagar um preço caro caso queira ganhar a maior quantidade possível de aliados internacionais” (XU, 2020).

Em resumo, tal cenário aponta para uma situação na qual a China posterga data-limites em empréstimos e investimentos e age de maneira “benigna” ou favorável às nações devedoras, de modo a não prejudicar relacionamentos bilaterais e cooperação econômica à longo prazo.

5.2 CENÁRIO OTIMISTA: SURGIMENTO DA VACINA E A COOPERAÇÃO MÉDICA INTERNACIONAL FAZ COM QUE A CHINA RECUPERE PRESTÍGIO PERDIDO

O segundo cenário, intitulado como “otimista”, segue a mesma fundamentação metodológica do cenário “cauteloso”. Nesse cenário, o futuro alternativo foi guiado pela seguinte pergunta: “qual seria o cenário mais auspicioso possível para a China enquanto player geopolítico?”

Examinando essa questão à luz da exploração das informações coletadas, nota-se que a vacina desenvolvida pela Sinovac Biotech, empresa farmacêutica chinesa, foi uma das primeiras vacinas do mundo a ter sucesso na fase 3 de testes, garantindo imunidade à COVID-19. Tal fato deu à China enorme influência global. Nesse cenário otimista, a China continua a permitir que diversos países do mundo possam produzir sua vacina sem contrapartida econômica, agindo de maneira “altruísta” em um jogo de ganha-ganha – tal como explicado por Ferreira (2020) ao examinar as negociações internacionais no campo de política externa. O ganho de prestígio internacional seria o suficiente para superar a perda de confiança e auxiliaria a China a alcançar uma posição de liderança internacional.

O auxílio sanitário a nações em crise, conjugado com investimentos em infraestrutura (que, como apontados previamente, podem ser o catalisador para o crescimento do PIB mundial) e a quebra da patente da vacina garantiria enormes benefícios diplomáticos para o gigante asiático,

consolidando tanto a iniciativa do BRI quanto a opinião mundial em relação às intenções da RPC.

Atualmente, a China trabalha para melhorar sua imagem internacional com cooperação na área de saúde, especialmente no envio de material médico para países atingidos pela pandemia (DEZENSKI, 2020). Embora o projeto BRI não possua um componente de cooperação médica, tais auxílios podem servir para melhorar a opinião pública e política da China.

Um fato recente que dá força ao argumento deste cenário é a cooperação Butantan/Sinovac, que estabeleceu a compra de 6 milhões de vacinas produzidas pela China e a produção de 40 milhões de doses por meio do Instituto Butantan, no Brasil.

Notamos que tal cenário, em sua totalidade, seria pouco provável: atualmente, diversas vacinas se encontram na última fase de testes, a fase III. A produção chinesa, também, é incapaz de suprir por si só todo o mundo, embora a quebra da patente por parte da China e/ou a cooperação chinesa com laboratórios de diversos países se mostre provável e vantajosa ao país, como expomos anteriormente. Neste contexto, nota-se que adotando o princípio da suspensão do julgamento, no qual eliminamos condicionantes do passado; e o princípio do grau de loucura, no qual é estimulado a produção de ideias novas e não-ortodoxas – comuns à análise de cenários – podemos notar que mesmo que a situação prevista não se concretize, a construção do presente cenário pode auxiliar no entendimento do que seria, para a China, a situação perfeita para seu posicionamento geopolítico.

5.3 CENÁRIO AGRESSIVO: CHINA CONTRARIA EXPECTATIVAS DE LONGO-PRAZO E TOMA ATITUDES ASSERTIVAS APOIADAS PELO SEU PODERIO BÉLICO

O terceiro e último cenário foi intitulado como “cenário agressivo”. A fundamentação metodológica é bastante similar à dos cenários anteriores, com a diferença de uma ênfase maior em ações agressivas e de ruptura com a estrutura internacional, além de um foco ainda maior nas “táticas de estímulo à criatividade” (MORITZ, 2004).

Nessa situação, a República Popular da China contrariaria todas as expectativas internacionais e seu histórico de atuação, agindo como um Estado revisionista da ordem. Para tanto, a China, se aproveitando da

crise econômica que abateu os Estados devedores, passaria a coletar, de forma agressiva, as cauções dos empréstimos e investimentos, assumindo controle de setores estratégicos, como portos, aeroportos, minas e indústrias de transformação. Essa coleta agressiva ocasionaria reações nos países de seu entorno, e a resposta à tais insatisfações se daria por meio de ameaças de embargo, sanções, movimentações de tropas nas fronteiras (ou em águas internacionais) ou uma conjugação desses fatores.

Essas ações, inevitavelmente, trariam uma reação do atual hegemom, os Estados Unidos da América, que se colocariam em rota de colisão com a China e buscariam subverter os antigos aliados do país asiático. É impossível e impraticável, entretanto, levar a construção deste cenário diante deste ponto, tendo em vista que conflitos militares são fatores extremamente incertos. Existiria uma chance de conflito entre as duas grandes potências, mas não podemos afirmar quem seria o vencedor ou mesmo se o conflito iria adiante, tendo em vista que os dois países são nuclearizados e podem buscar a desescalada do conflito.

Esse cenário seria o mais incerto e o menos desejado pela comunidade internacional, tendo em vista que rupturas da ordem são atípicas, e os precedentes envolveram guerras, crise econômica, fome e mortes (LIMA, 2019; VAN EVERA, 2013).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pudemos observar, ao longo da presente pesquisa, que a República Popular da China está enfrentando um forte desafio à sua estratégia internacional. A atual pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 não só fragilizou economias pelo mundo como causou danos à imagem internacional do Estado. Diversos fatores podem prejudicar ou atrasar a realização do BRI, o maior e mais ambicioso projeto econômico das últimas décadas e pivô central da estratégia de ascensão geopolítica regional do país.

A construção e análise de cenários nos permitiu investigar futuros alternativos e os desafios a serem enfrentados em cada situação. Essa técnica contribuiu para o estudo de variáveis que poderiam não ser consideradas em situações típicas ou em projeções meramente extrapolativas. As técnicas de estímulo à criatividade, como a construção exploratória de narrativas possíveis, foram fundamentais para a construção de tais cenários, e se mostram como ferramentas importantes para o estudo de

desafios prospectivos, tendo em vista que o fator da incerteza no ambiente internacional é constante.

Em todos os cenários, pudemos notar que a China enfrenta desafios. Seja buscando recuperar seu prestígio perdido ou defender militarmente seu entorno regional, é inegável que o país em ascensão deverá buscar soluções para a atual crise e possíveis crises futuras. Qualquer que seja a estratégia adotada, os tomadores de decisão chineses muito provavelmente planejarão a longo prazo, tendo em mente a complexidade do sistema internacional.

A presente pesquisa mostra-se relevante para uma estratégia inicial de reflexão de cenários sobre um tema central nas relações internacionais contemporâneas, mas pode ser aprimorada com técnicas avançadas de construção de cenários, como o Método Delphi, a inclusão de ferramentas quantitativas de big data e a adoção de variáveis com peso provável. Espera-se, contudo, que a exploração aqui apresentada possa servir de ponto inicial para construção de hipóteses a serem testadas por pesquisadores que futuramente examinem cenários geopolíticos chineses com estas ferramentas metodológicas mais complexas.

CHINA AND ITS GEOPOLITICAL RISKS POST COVID-19: AN EXAMINATION THROUGH PROSPECTIVE SCENARIOS

ABSTRACT

This article draws on the literature on scenario building to analyse the geopolitical context of the People's Republic of China in face of the recent COVID-19 pandemic. Our objective is to offer a reference for of alternative futures that will allow us, in this specific case, to analyse geopolitical risks. We can state that the current Chinese strategy is based on economic growth through investments in technology and market opening, which fuses itself is translated in the “一帶一路” (Belt and Road Initiative). Such strategy was threatened by the current global health crisis, which has closed ports, borders, markets and caused serious damage to China's international image. In order to achieve these objectives, this article is based on theorists linked to the analysis of prospective scenarios and strategic studies. In the article, we suggest three scenarios: a cautious, an optimistic, and a scenario of intense aggressiveness. We expect, based on this construction, to observe possible future situations and risks to China's geopolitical strategy.

Keywords: China; Scenario construction; Geopolitics.

REFERÊNCIAS

ABLETT, Jonathan; ERDMANN, Andrew. Strategy, scenarios, and the global shift in defense power. **McKinsey Global Institute**, 2013.

ALLISON, Graham. The Cuban missile crisis. In: ALLISON, Graham. Foreign Policy: theories, actors, cases. [s.l.]: Oxford University Press, 2008. p. 256-283, 2008. [INCLUIR LOCAL, NOME DA EDITORA E ANO DE PUBLICAÇÃO]

ALTAKARLI, Nourah S. China's Response to the COVID-19 Outbreak: A Model for Epidemic Preparedness and Management. **Dubai Medical Journal**, p.1-6, 2020.

BANERJEE, Dipankar. China's One Belt One Road Initiative: An Indian Perspective. **ISEAS-Yusof Ishak Institute**, v. 2016, n. 14, 2016.

BETHLEM, Agrícola. **Estratégia empresarial: conceitos, processos e administração estratégica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Brasília, DF: IPEA, 2003.

CAI, Peter. Understanding China's belt and road initiative, **Lowy Institute for International Policy**, 2017. Disponível em: <https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-belt-and-road-initiative>. Acesso em: 07 out. 2020.

CHATZKY, Andrew; MCBRIDE, James. China's Massive Belt and Road Initiative. **Council on Foreign Relations**, 2020. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>. Acesso em: 07 out. 2020.

DEZENSKI, Elaine K. Below the Belt and Road: Corruption and Illicit Dealings in China's Global Infrastructure. **Foundation for Defense of Democracies**, 2020. Disponível em: <https://www.fdd.org/analysis/2020/05/04/below-the-belt-and-road/>. Acesso em: 06 out. 2020.

DOUGLAS, Karen M. COVID-19 conspiracy theories. **Group Processes & Intergroup Relations**, v. 24, n. 2, p. 270-275, 2021.

DUNFORD, Michael; LIU, Weidong. Chinese perspectives on the Belt and Road Initiative. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 12, n. 1, p. 145-167, 2018.

FERNANDES, Marcelo Pereira; LEITE, Alexandre César Cunha. Crescimento Econômico e Estabilidade política na China: Correlação e Complementaridade. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 11., 2012, [S. l.]. **Anais [...]**. [S. l., s. n], 2012.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. Análise de cenários em política externa: considerações teóricas e conceituais. In: CARMO, C. A. do; WINAND, E. C. A.; BARNABÉ, I. R.; PINHEIRO, L. M. **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Brasília, DF: FUNAG, 2014, p. 603-623.

teóricas e conceituais. In: CARMO, C. A. do; WINAND, E. C. A.; BARNABÉ, I. R.; PINHEIRO, L. M. **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Brasília, DF: FUNAG, 2014, p. 603-623.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. **Análise de política externa em perspectiva: atores, processos e novos temas**. João Pessoa: UFPB, 2020.

FRAVEL, M. Taylor; MANION, Melanie; WANG, Yuhua. A “China in the World” paradigm for scholarship. **Studies in comparative international development**, v. 56, n. 1, p.1-17, 2021.

GÖSSLING, Stefan; SCOTT, Daniel; HALL, C. Michael. Pandemics, tourism and global change: a rapid assessment of COVID-19. **Journal of Sustainable Tourism**, p.1-20, 2020.

GOVERNO de SP assina contrato com Sinovac para o fornecimento de 46 milhões de doses da Coronavac. **Instituto Butantan**. Disponível em: <http://www.butantan.gov.br/noticias/governo-de-sp-assina-contrato-com-sinovac-para-o-fornecimento-de-46-milhoes-de-doses-da-coronavac>. Acesso em: 06 out. 2020.

HAIDER, Syed. The Impact of the COVID-19 Pandemic on the China-Pakistan Economic Corridor. **The Jamestown Foundation**, China Brief, v. 20, n. 13, 2020.

HUI, David S *et al.* The continuing 2019-nCoV epidemic threat of novel coronaviruses to global health—The latest 2019 novel coronavirus outbreak in Wuhan, China. **International Journal of Infectious Diseases**, v. 91, p. 264-266, 2020.

JENKINS, Brian Michael. The future role of the US Armed Forces in counterterrorism. **CTC Sentinel**, v. 13, n. 9, p.24-39, 2020.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LANTEIGNE, Marc. Chinese foreign policy: an introduction. **Routledge**, 2019.

LEITE, Alexandre César Cunha. China and Global Value Chains: Globalization and the information and communications technology sector. **Regional Studies**, v. 53, n. 1, p.156-157, 2019.

LIM, Alvin Cheng-Hin. Africa and China's 21st century maritime silk road. **The Asia-Pacific Journal**, Japan Focus, v.13, n.10, 2015.

LIMA, Thiago. ODS 2 “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. *In*: MENEZES, Henrique Zeferino de (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais**. 1.ed. João Pessoa: UFPB, 2019. p. 43-62.

LOZADA, Homero Edmundo Blanco et al. **Political and economic consequences of the annexation of the Crimean Peninsula by Russia**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.

MARCIAL, Elaine Coutinho. **Aplicação de metodologia de cenários no Banco do Brasil no contexto da inteligência competitiva**. Trabalho para obtenção do Diplôme d’Études Approfondies. Université de droite et des sciences d’Aix: Marseille, 1999.

MARCIAL, Elaine Coutinho. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor**. [S. l.]: Editora FGV, 2015.

MCCREIGHT, R. Scenario development: using geopolitical wargames and strategic simulations. **Environment Systems & Decisions**, v. 33, n.1, p. 21-32, 2013.

MEARSHEIMER, John J. Can China rise peacefully? **The National Interest**, v. 25, n.1, p. 1-40, 2014.

MEARSHEIMER, John J. The gathering storm: China's challenge to US power in Asia. **The Chinese journal of international politics**, v. 3, n. 4, p. 381-396, 2010.

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Cenários geopolíticos e emprego das Forças Armadas na América do Sul**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MOAGĂR-POLADIAN, Simona; DRĂGOI, Andreea. Crimean crisis impact on international economy: Risks and global threats. **Procedia Economics and Finance**, v. 22, p. 452-462, 2015.

MORITZ, Gilberto de Oliveira. **Planejando por cenários prospectivos: a construção de um referencial metodológico baseado em casos**. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

OLIVEIRA, Lucas Kerr *et. al.* Análise de estruturas geopolíticas e de tendências de aumento da competição interestatal internacional: contribuições para a prospecção de cenários de ameaças à soberania brasileira sobre o Pré-Sal. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 3, n. 2, 2017.

ORGANISATION, Shanghai Cooperation. **The Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism**, Xangai, 2001.

RITTER, Matias do N.; THEY, Ng H.; KONZEN, Enéas; ERTHAL, Fernando. COVID-19, Projeto Use o R. **UFRGS**, 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/user/covid-19/>. Acesso em: 27 Out. 2020.

ROLLAND, Nadège. The Belt and Road Initiative: China's Grand Strategy?. *Grand Designs: Does China Have A Grand Strategy*, **China Analysis**, p. 5-6, 2017.

SAHA, Sagatom; FENG, Ashley. Global Supply Chains, Economic Decoupling, and U.S.-China Relations, Part 2: The View from the People's Republic of China. **The Jamestown Foundation**, China Brief, v. 20, n. 8, 2020.

SALKIND, Neil J. Triangulation. *In: Encyclopedia of Research Design*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2010.

SILVA SOUZA, I. D. S.; PASSARINI TAKAHASHI, V. P. A visão de futuro por meio de cenários prospectivos: uma ferramenta para a antecipação da inovação disruptiva. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, v. 4, n. 2, p. 102-132, 2012.

STOREY, Ian. China's Malacca dilemma. **The Jamestown Foundation**, China Brief, v. 6, n. 8, p. 4-6, 2006.

SUKHANKIN, Sergey. The Security Component of the BRI in Central Asia, Part Two: China's (Para)Military Efforts to Promote Security in Tajikistan and Kyrgyzstan. **The Jamestown Foundation**, China Brief, v. 20 n. 14, 2020.

SUN, Yutao; GRIMES, Seamus. **China and global value chains: Globalization and the information and communications technology sector**. London: Routledge, 2017.

TEIXEIRA JR, Augusto; DUARTE, Marco. O Modo americano de guerra: a transformação militar das forças armadas dos Estados Unidos. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 2, p. 11-26, 2018.

WASSENAAR, Trudy M.; ZOU, Ying. 2019_nCoV/SARS-CoV-2: rapid classification of betacoronaviruses and identification of Traditional Chinese Medicine as potential origin of zoonotic coronaviruses. **Letters in Applied Microbiology**, v. 70, n. 5, p. 342-348, 2020.

WRIGHT, James Terence C.; SPERS, Renata Giovinazzo. O país no futuro: aspectos metodológicos e cenários. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 13-28, 2006.

XU, Lu. China World's Biggest Creditor Delays Debt Repayments for 77 Nations. **VOA News**. Disponível em: <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/voa-news-china/china-worlds-biggest-creditor-delays-debt-repayments-77-nations>. Acesso em: 06 out. 2020.

YAN, Xuetong. Chinese values vs. liberalism: what ideology will shape the international normative order?. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 11, n. 1, p. 1-22, 2018.

YINGHUI, Lee. COVID-19: The Nail in the Coffin of China's Belt and Road Initiative? **The Diplomat**, 2020. Disponível em: <https://thediplomat.com/2020/09/covid-19-the-nail-in-the-coffin-of-chinas-belt-and-road-initiative/>. Acesso em: 2 de out. de 2020

YU, Hong. Motivation behind China's 'One Belt, One Road' initiatives and establishment of the Asian infrastructure investment bank. **Journal of Contemporary China**, v. 26, n. 105, p. 353-368, 2017.

ZHANG, Liangsheng et al. Origin and evolution of the 2019 novel coronavirus. *Clinical Infectious Diseases*, 2020.

Recebido em: 29/10/2020

Aceito em: 15/10/2021

TRUMAN DOCTRINE (1946); DEFENSE PLANNING GUIDANCE (1991) & THE NATIONAL SECURITY STRATEGY (2002): THE MACKINDER & SPYKMAN DIALECTICS REVISITED

Andre Luiz Varella Neves¹

ABSTRACT

The aim of this article is to test the hypothesis that Halford Mackinder and Nicholas Spykman's geopolitical theories, which sustained the grand strategy of the United States with the implementation of 1946 Truman Doctrine, are still relevant today after their termination. The results indicate that the intellectual matrixes were found in documents of the grand strategy of the United States in two moments. First, in 1992, in the George Herbert Walker Bush's government's *Defense Planning Guidance* document, formulated by the Pentagon, in February 1992. Second, they were found replicated 10 years after in the first term of President George Walker Bush, inaugurated in 2001. In the latter, the theoretical formulations repercussions were depicted in the official documents *Quadrennial Defense Review* (2001) and the *National Security Strategy* (2002). The article concluded that the authors' ideas remain valid to explain and interpret the actions of the United States' grand strategy in the international scenario.

Keywords: Truman Doctrine; Defense Planning Guidance; The National Security Strategy; Pax Americana.

¹ Doctor of Political Science at the University of São Paulo. Adjunct Professor of the International Relations Course and Post-Graduate Course in Strategic Defense and Security Studies (PPGEST). Coordinator of The U.S. Grand Strategy Study Laboratory, registred in the CNPq Directory of Research Groups. He currently holds the position of Deputy Head of the Department of Strategic Studies and International Relations (DEI). E-mail: andrevarella@id.uff.br, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4308-4422>

INTRODUCTION

The aim of this article is to test the hypothesis that the ideas from geographers Halford Mackinder and Nicholas Spykman, which sustained Truman Doctrine's development in 1946, which inaugurated the so-called Cold War period, remain relevant after their termination. The intellectual matrixes from those theoretical formulations were found in the following documents. First, I found them in the Defense Planning Guidance, written in 1992, by the Pentagon, directed at the time by Richard "Dick" Cheney under George Herbert Walker Bush government. Those ideas resurfaced again ten years later, on George Walker Bush's first term, and they guided the actions of George W. Bush's government, concerning operation Enduring Freedom, in the Afghanistan War, in 2001, and operation Iraq Freedom, in the Iraq War in 2003.

The common thread to establish this connection has its origins in the documents "U.S. Objectives with Respect to the USSR to Counter Soviet Threats to U.S. Security", (NSC 20/4 from November 23, 1948) and in the "United States Objectives and Programs for National Security" (NSC 68 from April 7, 1950). Those documents outlined the grand strategy of the United States at the time within the expansion and containment dialectic: The soviet's land power expansion coming from Mackinder's Heartland and the naval power's containment under Spykman's Rimland control, implemented by the United States.

Based on those documents, I verified that the intellectual matrixes from these two authors are found in the Defense Planning Guidance document, formulated by a group of strategists, in February 1992, at the Pentagon, at the time chaired by then-Secretary of Defense Richard "Dick" Cheney, serving under George H.W. Bush administration. After the whole of 1990s, the discussions of that defense strategy were replicated in the two documents published during the president George Walker Bush's first term, after the September 11 terrorist attacks, namely: "Quadrennial Defense Review", from September 2001, and "The National Security Strategy", from September 2002.

With that in mind, the objective of this article is to test the hypothesis that the geopolitical theories of Mackinder & Spykman, which guided the Truman Doctrine, had influenced the Defense Planning Guidance, in 1992. The latter in turn, had an impact, ten years later, in the grand strategy of the George Walker Bush administration, which

is present in the documents “Quadrennial Defense Review” (2001) and “The National Security Strategy” (2002). In other words, my interest is to test whether there is a relation between the documents of the grand strategy from the Truman’s Administration and George Walker Bush’s Administration. Therefore, whenever a variable infers with another, there is some mechanism by which this occurs. It is on this mechanism, whose chain of events links the interfering agent with the agent that suffers the effect, that I lean on in this article.

MECHANISM

A] “Geopolitical Theories” => B] “Truman’s Doctrine” => C] “DPG” => D] “G.W.B

This article is organized as follows: First, I introduce synthetically the geopolitical formulations of the Heartland’s Theory of Halford Mackinder and the dialectics of Rimland’s Theory of Nicholas Spykman. The aim is to analyze their influence on the expansion–containment dialectics on the development of the Truman Doctrine or Containment Doctrine. I then approach the Defense Planning Guidance document, especially the February 18th memorandum, on which I comment on its main points and the unfolding of those ideas throughout the 1990s. Finally, I look into how these geopolitical formulas resonated in the “Quadrennial Defense Review” and “The National Security Strategy” documents from George W. Bush’s first term.

1.0 TRUMAN DOCTRINE: MACKINDER & SPYKMAN’S DIALECT

On March 12, 1947, President Harry Truman stepped in the parliament’s chambers tribune to address a joint session of Congress, on a national radio broadcast (AMBROSE; BRINKLEY, 1997, p. 91-92). The goal of the speech was to ask immediate help from Greece and Turkey, asserting that the United States was willing and committed to defending the free people.

The United States has received from the Greek Government an urgent appeal for financial and economic assistance. Preliminary reports from the American Economic Mission now in Greece and

reports from the American Ambassador in Greece corroborate the statement of the Greek Government that assistance is imperative if Greece is to survive as a free nation. I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures. I do not believe that the American people and the Congress wish to turn a deaf ear to the appeal of the Greek Government. I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way. I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political processes.
(TRUMAN DOCTRINE, 1947)

The speech defined the grand strategy² of the United States for the next generation and it became known as Truman Doctrine or Containment Doctrine, therefore starting the period named Cold War.

In July of the same year, Foreign Affairs published an article entitled "The Sources of Soviet Conduct", by the diplomat George Kennan, with huge repercussion, which rapidly became an almost official declaration for the new stance of the United States in the international system (AMBROSE; BRINKLEY, 1997, p.103). In this article, the author presents the objectives and what should be the principles of the foreign policy. In Kennan's words (1947, p.575):

In these circumstances it is clear that the main element of any United States policy toward the Soviet Union

² ART (2013, p.1-2) claims that: Grand strategy is a broad subject: a grand strategy tells a nation's leaders what goals they should aim for and how best they can use their country's military power to attain these goals. Grand strategy, like foreign policy, deals with the momentous choices that a nation makes in foreign affairs, but it differs from foreign policy in one fundamental respect. To define a nation's foreign policy is to lay out the full range of goals that a State should seek in the world and then determine how all of the instruments of statecraft political power, military power, economic power, ideological power should be integrated and employed with one another to achieve those goals. Grand strategy, too, deals with the full range of goals that a State should seek, but it concentrates primarily on how the military instrument that should be employed to achieve them. It prescribes how a nation should yield its military instrument to realize its foreign policy goals. Devising a grand strategy means hard thinking about basic interests.

must be that of a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies. It is important to note, however, that such a policy has nothing to do with outward histrionics: with threats or blustering or superfluous gestures of outward toughness.

(KENNAN, 1947, p.575)

In the following years, these analyzes were expressed in two documents: the “U.S. Objectives with Respect to the USSR to Counter Soviet Threats to U.S. Security” (NSC 20/4 from November 23, 1948) and “United States Objectives and Programs for National Security” (NSC 68 from April 7, 1950).

In the 1948 NSC 20/4 document, in the conclusions section, the following arguments are found: “Soviet domination of the potential power of Eurasia, whether achieved by armed aggression or by political and subversive means, would be strategically and politically unacceptable to the United States” (NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1948, p.3).

To contain those threats, the document presented the following general guides:

To counter the threats to our national security and well-being posed by the USSR, our general objectives with respect to Russia, in time of peace as well as in time of war, should be:

a. To reduce the power and influence of the USSR to limits which no longer constitute a threat to the peace, national independence and stability of the world family of nations.

b. To bring about a basic change in the conduct of international relations by the government in power in Russia, to conform with the purposes and principles set forth in the UN charter.

In pursuing these objectives due care must be taken to avoid permanently impairing our economy and the fundamental values and

institutions inherent in our way of life.

(NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1948, p.3)

In the 1950 document NSC – 68, on chapter IX– Possible Course of Action, the concern about Eurasia and the apprehension of the United States in adopting an isolationist behavior that would imply a threat to its security is also found:

With the United States in an isolated position, we would have to face the probability that the Soviet Union would quickly dominate most of Eurasia, probably without meeting armed resistance. It would thus acquire a potential far superior to our own and would promptly proceed to develop this potential with the purpose of eliminating our power, which would, even in isolation, remain as a challenge to it and as an obstacle to the imposition of its kind of order in the world. There is no way to make ourselves inoffensive to the Kremlin except by complete submission to its will. Therefore, isolation would in the end condemn us to capitulate or to fight alone and on the defensive, with drastically limited offensive and retaliatory capabilities in comparison with the Soviet Union.

(NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1950, p.44)

Throughout the Cold War period, the United States foreign policy was guided by the strategic directives stated in the documents and the article “The Sources of Soviet Conduct”. Its primordial goal was to restrain the Soviet Union within the borders established in the post-war (KENNAN, 1947).

In the International Relations literature, diplomat George Kennan is considered the father of the Containment Doctrine and to interpret it as a document anchored around political and ideological issues. However, the origin of the analysis and propositions suggested by Kennan seems to return to the geopolitical and strategy formulations from British Halford Mackinder and American Nicholas Spykman. This stems from the fact that the main features of the post-1945 international system took the form of a bipolar confrontation between a maritime power and a landmass power,

that is, the United States as the naval power that dominated the oceans, and the Soviet Union on the role of the landmass power, which sought to dominate Eurasia's peripheries to obtain an exit to the hot seas (MELLO, 1999, p. 131-132).

Beyond that, the NSC 20/4 and NSC 68 documents confirm this interpretation that the clash between the two powers throughout the Cold War had the same concerns present in Halford Mackinder and Nicholas Spykman's geopolitical formulations, namely: dialect of Soviet expansion and American containment that unfold around the planet's great base mass – the Eurasian supercontinent.

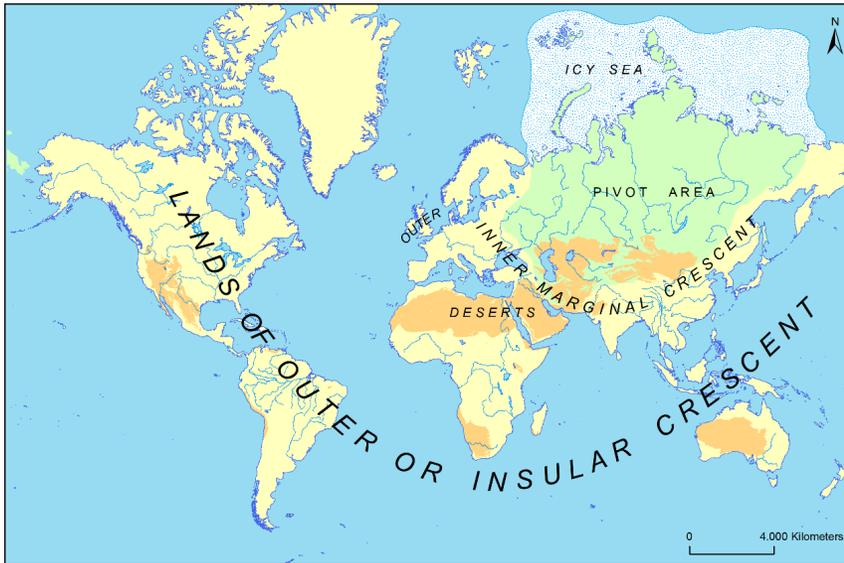
Therefore, in the next sub-item, I will briefly discuss the intellectual matrixes of the two authors.

1.1 *HALFORD JOHN MACKINDER*³

In 1904, at London's Royal Geographical Society, an innovative thesis on "The Geographical Pivot of History" conference was presented: that the 20th century would be marked by the maritime power's decay. This revolutionary view changed the established geographical science's axiom that there were four oceans – Atlantic, Pacific, Indian, and Arctic – and six continents - Europe, Asia, Africa, America, Australia, and Antarctica. In the author's understanding, in reality there was a single ocean that covered $\frac{3}{4}$ of the totality of the globe, which he called the Great Ocean. From the $\frac{1}{4}$ that was left, $\frac{2}{3}$ were constituted of emerged lands that were formed by European, Asian, and African continents, which, in his original vision, were a single large continent, called World Island.

³ Halford Mackinder's geopolitical thought, under Great Britain's strategic perspective, was presented in the following works: "The Geographical Pivot of History" (1904); "Democratic Ideals and Reality" (1919); "The Round World and winning of the Peace" (1943).

MACKINDER'S WORLD – 1904



Source: (MACKINDER, 1904, p.435).

The World Island, regarded as the basilar continent of the world, was surrounded by a single ocean and circled by small and neighboring islands, such as Great Britain and Japan, and further continental islands, with Americas (North and South), and intertwined by the Panamanian isthmus, and Australia (MELLO, 1999, p.42). In it, Mackinder identified an area inside Eurasia called Heartland:

The word Heartland occurs once in the 1904 paper, but incidentally and as a descriptive and not a technical term. The expressions “pivot area” and “pivot state” were used instead, thus: The oversetting of the balance of power in favor of the pivot state, resulting in its expansion over the marginal lands of Euro – Asia, would permit of the use of vast continental resources for fleet-building, and the empire of the world would then be in sight. This might happen if Germany were to ally herself with Russia.

(MACKINDER, 1943, p. 596-597)

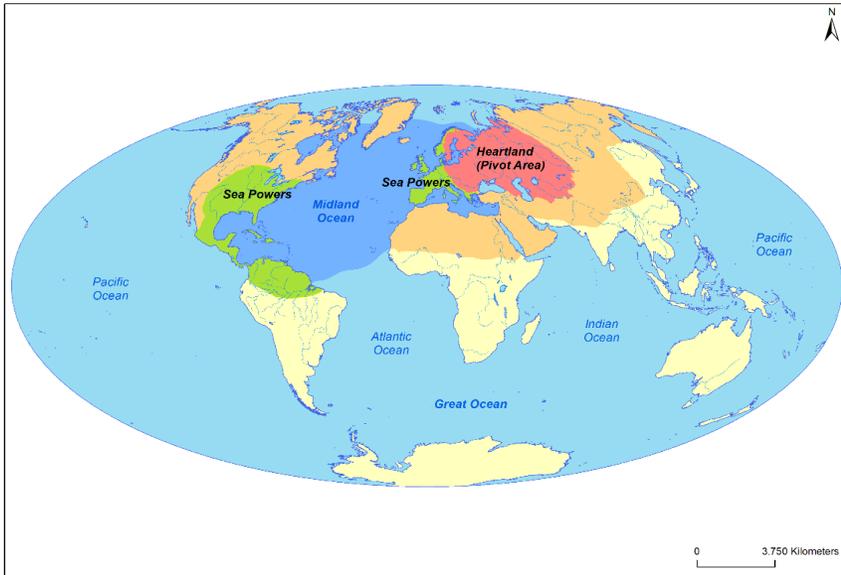
This concept entailed a pivot area that represented the core of the Eurasian mass, and it was, therefore, key for the land power theory. This theory was based on the existence of a secular rivalry between two antagonistic powers: landmass power and maritime power. The landmass power was located exactly at the central region named Heartland, which geo-historical tendencies were expanded into the peripheral areas from the Old Continent with the aim of reaching ports and sea exits to the hot seas. The maritime power, on the other hand, was located at the Britain islands and the islands⁴ surrounded by the great basilar island, and it had an opposite movement. The strategy would be the adoption of a siege policy, that sought to keep the grand-Russian's land power trapped inside Eurasia.

According to Mackinder, the power that had control over the Heartland, by extension, would dominate the rest of the world, because it concentrated most of the the globe's population, natural resources and industries. In 1919, the author published the work "The Democratic Ideals and Reality: A Study of Politics of Reconstruction", in which, despite the German Empire defeat, which apparently contradicted his world policies analysis about the decline of the maritime power, the author keep himself faithful to his argumentation since "[...] If I now venture to write on these themes at somewhat greater length, it is because I feel that the war has established, and not shaken, my former points of view..." (MACKINDER, 1919, Preface).

With the Russian defection and the United States' arrival at the conflict, the clash took on the classic form of a confrontation between the Anglo-American oceanism and German continentalism, culminating with the maritime power victory over the land power. (MELLO, 1999, p. 54-55). From this outcome, Mackinder (1942, p.150), synthesized his strategic vision on the following geopolitical axiom: "Who rules East Europe commands The Heartland; Who rules the Heartland commands the World Island; Who rules the World-Island commands the World".

⁴ The continent islands are: North America, South America, and Australia.

MACKINDER'S WORLD – 1943



Source: MACKINDER, 1919, p. 190.

In 1943, he wrote to the Foreign Affairs magazine presenting a new configuration of the Heartland Theory. He changed the flat surface world map for a cylindrical-shaped terrestrial globe, with substantial adjustments. Featuring new perspectives of the relations among continental masses and liquid surfaces, he presented a new concept: Midland Ocean. The analyses revealed another resizing between the globe's continents and the wet surface. On one hand, the Heartland in Eurasia center, on the other, the Midland Ocean, located at the North Atlantic, having four subsidiary oceans: the Mediterranean, the Baltic, the Arctic, and the Caribbean.

According to Mello (1999, p. 65), the Midland Ocean concept helped to anticipate two major events: Operation Overlord and the bipolar structure in the post-war world.⁵

⁵ The first was the Anglo-American strategic landing operation at Normandy, which opened a second front of the war in Western Europe, in 1944. The denominated Operation Overlord faithfully reproduced the Mackindrian draft. Material and human resources regimentation in the United States/Canada, their concentration on England, and, finally, the landing on France. [...] The second event [...] when the Cold War vertically divided the northern hemisphere and structured the power blocks around its two major axes: Midland Ocean and Heartland. In the West, NATO was created - League of maritime power led by the oceanic superpower: United States. [...] In the East, the Warsaw Pact was formed in 1955 - a coalition of land power

1.2 NICHOLAS JOHN SPYKMAN

Professor Nicholas Spykman developed his geopolitical conceptions over twenty years at Yale University. He presented them clearly and objectively in two works: "America's Strategy in World Politics" (1942) and the posthumous work "Geography of the Peace" (1944).

In "America's Strategy in World Politics", the discussion focused on the great debate in American politics. The question was: What should be the grand strategy to be adopted if the United States would be compelled to engage in the conflict? This dispute was led by supporters of two distinctive schools who defended, on the one hand, the principles of isolationism and, on the other hand, the principles of interventionism. Regardless of the motivations supported by such schools, both also differed in their perceptions of the United States' geographical situation regarding Europe and Asia. As a result, they reflected distinctively on the American strategy conduct over the security policy to be adopted (SPYKMAN, 1942, p. 3-4).

The interventionism supporters stood by the idea that the security policy should have two defense lines: the first would extend itself at both ends of Eurasia, keeping the power balance in Europe as well in Asia. The second should be established for the occidental hemisphere's defense, that is, all American's influence area, from the Rio Grande to Tierra del Fuego.

The isolationism supporters, through geographic analysis, concluded that the United States was favored by an exceptional geographical situation by being protected by two oceans: the Atlantic and the Pacific. In this perspective, this spatial location would impose a natural barrier that

commanded by the continental Russian pivot state: the Soviet Union. (MELLO, 1999, p.68-69). Mackinder's geopolitical doctrine was influenced by Friedrich Ratzel's Political Geography. This work was in the Political Science field and covered topics such as the State, international relations, borders, or war. (MORAES, 1990, p.8)

Other works by the author: "On The Scope and Methods of Geography" (1887); "Britain and The British Seas" (1902); "The Rhine its valley and its History" (1908). In his 1887 work, he revealed that in his view Geography did not have a deterministic, but a conditioning character in human societies. By virtue and fortune, man changed his environment. (MACKINDER, J.H., 1897, p.153-156.).

The theory of maritime power's supremacy was developed by Admiral Alfred Thayer Mahan when the era of imperialism began in the United States. Mahan set out his ideas in a work entitled "The Influence of Sea Power Upon History" (1660-1783), which preached that there was a need for the United States to pursue a better relative position on maritime power on a regional and even on a global scale. (COSTA, WM 2008, p.78. [...] Mahan was urged to produce this work from the request made by Admiral Stephen Lucce, to teach at the then newly founded Naval War College.

would protect the American territory from being affected by any shift in the power balance on the European and Asian continents. Following this reasoning, they concluded that the security policy should have only one defense line: the United States' coast. The isolationist idea was in vogue even after the beginning of the Second World War, when the Americans extended the geographical coverage of the security policy and started to cover all the New World's hemisphere.

With the United States entry on the war, a new phase of discussion between the two schools started. The focus was not on what kind of defense and security policy should be adopted, but on what war strategy should be employed. Despite the change in direction, the discussion tackled the same problem: should the protection of the American interests refrain to its own hemispherical region influence area, or should it be broader and move beyond its borders (SPYKMAN, 1942, p.3-4).

In "Geography of the Peace"(1944), his posthumous⁶ work, the author supported his argument that the United States should employ a security policy with a realistic and interventionist bias. This conclusion was demonstrated in his last contribution: The Rimland Theory.

This conception put in check the Heartland Theory, presented by Mackinder in 1904, however, its great merit lay in the major influence that it would have in the formulation of the grand American strategy in the post-war that lasted for more than four decades (TOSTA, 1984, p. 72-73).

⁶ The work was entrusted to Miss Helen R. Nicholl of the Institute's staff, who had worked for two years with Professor Spykman, as his research assistant, and was thoroughly familiar with his views and methods of analysis. The result was the present volume. Miss Nicholl carried out her difficult assignment with great skill and imagination, as well as with real fidelity to Professor Spykman's own plan and intentions. Although a good proportion of the writing is new, she managed to keep closely to his thoughts and event of his phraseology and style. (SPYKMAN, 1944, p. x). The degree of importance of Miss Nicholl's work can be measured by the fact that it allowed us to have access to the author's last contribution in the field of strategy: the Rimland Theory.

POLAR CENTERED AZIMUTAL EQUIDISTANT MAP



Source: SPYKMAN, 1944, p.16

With that, I understand that it is feasible to make the connections between the geopolitical formulations of the geographers in the article by Kennan and the documents NSC 20/4 and NSC 68. In both documents, the concern over the dominance of planet's mainland continent, Eurasia, by a hostile power, which at that time was represented by the Soviet Union, is shown. And in NSC 68 (1950, p. 44-51), Spykman's idea is found: that the United States had to present an interventionist security policy by keeping its presence on the borders of Eurasia.

As it will be shown in the next sub-item, those ideas would stay present in the post-Cold War world, and it possible to identify them in the document "Defense Planning Guidance", produced by the Pentagon.

2.0 THE 1990S: DEFENSE PLANNING GUIDANCE: THE UNIPOLAR MOMENT & PNAC

A "new world order" was declared by President George Herbert Walker Bush in the early 1990s, coinciding with a sequence of changes in Eurasia, where several crises were underway.

Eurasia for forty years was the main arena for the major strategic rivalry between the United States and the former Soviet Union. The clash

manifested along three strategic fronts: one to the west, with NATO participation, another to the east, in the demarcation dividing Korea and the Formosa Strait, and in the south, at the Persian Gulf region. In this new reality, the new borders were defined by political, ethnic, and religious unrest in the Balkans, the Middle East, East Asia and especially within the Soviet bloc.⁷

Since the end of the Second World War, no American President had to face, both in extension and in intensity, such global turmoil. The reality of the world that H.W. Bush's administration had to deal with was coming to an end, and it was necessary to define new priorities. The progressive dismantling of the Soviet Empire ended roughly in his midterm, in December 1991, starting the beginning of the American global supremacy (BRZEZINSKI, 2007, p.21).

All these events showed the new reality of the international scenario, in which the United States had become the only superpower, with unrivaled power, in the conventional military and nuclear aspect, experiencing what Charles Krauthammer called the unipolar moment.⁸ In the condition of a single global superpower and the shift in the worldwide political arena, a redefinition concerning Eurasia's Integrated broad strategy was imperative. Unlike other empires, the United States rose in the 1990s as the only truly global power of History (BRZEZINSKI, 1997, p.21).

The American global power is unique, such in reach as well as regarding the depth of its penetration. The United States dominates not only the oceans and seas, but it has also reached effective military capacity on land. They control amphibious regions, which allows the projection of

⁷ In 1993, Foreign Affairs Magazine published the article *The Clash of Civilizations* by Samuel P. Huntington, which had large repercussions, as it did with George Kennan in 1947. The author's thesis, which sought to interpret the post-Cold War world, was that the great divisions of Humanity and the fundamental source of the conflict in the new order was of a cultural order. The split lines between civilizations will be the battle lines of the future. The synthesis is: "Faith and family, blood and belief, are what people identify with and what they will fight and die for" (HUNTINGTON, 1993, p.68).

⁸ This term is associated with the New York Times journalist, Charles Krauthammer, who, in 1990, declared that that moment, just after the end of the Cold War, the United States presented itself as an uncontrollable power, which led him to affirm that the system assumed the form of unipolarity and not multipolarity. "[...] First, it has been assumed that the old bipolar world would beget a multipolar world with power dispersed to new centers in Japan, Germany (and / or" Europe "), China and a diminished Soviet Union / Russia [...] The immediate post-Cold War world is not multipolar. It is unipolar. The center of world power is the unchallenged superpower, the United States, attended by its Western allies" (KRAUTHAMMER, 1990/1991, p.48).

their power into the maritime coast. The American troops in the late 1990 were decisively deployed from the western to eastern ends of Eurasia, also completely controlled the Persian Gulf (OPERATIONAL TERMS AND GRAPHICS, 1997, p. 57).

In short, the United States would remain supreme in four decisive domains of global power: the military, the economic, the technological and the cultural. According to Brzezinski:

*In brief, America stands supreme in the four decisive domains of global power, militarily, it has an unmatched global reach; economically, it remains the main locomotive of global growth, even if challenged in some aspects by Japan” and Germany (neither of which enjoys the other attributes of global might); technologically, it retains the overall lead in the cutting-edge areas of innovation; and culturally, despite some crassness, it enjoys an appeal that is unrivaled, especially among the world’s youth—all of which gives the United States a political clout that no other state comes close to matching. *It is the combination of all four that makes America the only comprehensive global superpower.* (emphasis added by authors)*

(BRZEZINSKI, 1997, p.23-24)

The conditions above allowed the United States to exert a political influence so powerful that no other country met the requirements to minimize it or compete.

2.1 DEFENSE PLANNING GUIDANCE & PAX AMERICANA

In the face of this new international scenario, a small group of strategists was gathered at the Pentagon, under the command of then-Secretary of Defense, Richard Cheney. This group had the task of drafting a new strategy to guide the United States in the exercise of the role of a lonely superpower. The work consolidated what came to be known as the “1992 Defense Planning Guidance” and sought to outline America’s new objectives through budget’s remodeling and military planning.

According to Chollette and Goldgeier (2008, p.44), this was considered the first effort from the Government to lay out a strategy after the Soviet Union collapsed, drafted in a first moment by Zalmay Khalilzad⁹, Subdirector and Paul Wolfowitz's assistant.

The strategy was a message for the American allies, such as Japan and Germany, seen as potential rivals for regional domination by the Pentagon. The strategists understood that the United States should not demobilize its troops, but instead establish deterrence mechanisms for potential competitors who came to aspire a regional and global leadership position. In short, the concern was to prevent a rival power from gaining military dominance in the world.

The guideline for this action pointed that for the United States to maintain its leadership and guarantee its security it should: 1) safeguard democracy in Russia; 2) support the Atlantic Alliance (NATO) to expand partnerships in the countries of Central and Eastern Europe; 3) remain strong in the Pacific to halt China's growth and; 4) defend South Korea and Taiwan. Concomitantly with these actions, the maintenance of the oil supply should be preserved, as well as the establishment of a policy to prevent a nuclear arms race between India and Pakistan.

The Defense Planning Guidance outlined a discussion process that had four main goals: the first was the analysis of the international political scenario to situate the new role of the United States in the Post-Cold War world. The second, connected to the latter considerations, was to identify regions in which territorial conflicts could create political instability that would threaten American's interests and disrupt the regional power balance. The third emphasized reaching a status of scientific advancement

⁹ Khalilzad's draft echoed some of the ideas Wolfowitz had been putting forward in his speeches. "In the Middle East and Southwest Asia, our overall objective is to remain the predominant outside power in the region and preserve U.S. and Western access to the region's oil", the statement said. In Western Europe and East Asia as well as the Middle East, the goal of American policy should be "to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power." The draft suggested the possibility of bringing the new states of Central and Eastern Europe into the European Union and giving them new security commitments from the United States that would protect them from an attack by Russia. The part of Khalilzad's draft that attracted most attention was its suggestion that the United States should work actively to block the emergence of any potential competitor to American power. Vague as it was, this language seemed to apply to Japan, Germany or a united Europe, as well as to China and Russia. The draft said the United States should discourage the "advanced industrial nations" from challenging America's leadership, in part by taking these countries' interests into account, but also through unmatched military strength. (MANN, 2002, p.113-119, emphasis added by author).

in military affairs that, at the very least, was a generation ahead of any rival powers. Lastly and most importantly, permanent control to the access to the raw material vital to the maintenance of the United States' might: the Persian Gulf's oil.

In the February 18th, 1992 memorandum, in which the development of an initial draft was presented, the document clearly states, in section B "Defense Strategy Objectives", that the first objective of the United States was to prevent the rise of another rival power inside the former Soviet Union territorial space, whose resources could turn such country into a new global actor that could contradict American interests. It mentions the following regions: in central Europe, the space occupied by the former Soviet Union, in addition to the states of the Caucasus, Central Asia, and southwest Asia. The goal was that the United States should institute mechanisms to deter any other competing powers from aspiring to regional domination in these strategic areas or seeking global ascension. (THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE).

However, the contents of this memo were leaked to the New York Times and published in an article signed by journalist Patrick Tyler, on March 7, 1992. It revealed that the defense strategy's objectives considered the improbability of the emergence of a challenging power from within the heart of Eurasia. Therefore, the plan was that the United States would keep the status of first magnitude military in Southwest Asia and the Middle East. The objective was to guarantee the flow and access to the region's oil. Moreover, the newspaper reported that the five scenarios, used as analytical tools for the formulation of a defense program, indicated regions prone to regional crises, namely: Cuba, North Korea, Iraq, Pakistan, Iran, Russia. In short, what the newspaper article had shown was that the establishment of a *Pax Americana* was underway. However, the content leaked to the press had a very negative repercussion, receiving harsh criticism from the political class, intellectuals, and public opinion, since the issues raised there were too ambitious.

Over the final year of George W. Bush Administration's, the document underwent a review to become more acceptable to public opinion. It was reworked into a new version called the "Defense Strategy for the 1990s: The Regional of Defense Strategy", of 1993 (THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE).

2.2 THE 90'S: THE PROJECT FOR THE NEW AMERICA CENTURY

Despite its rejection, this project was not abandoned, and it resurfaced throughout all the 1990s through the third generation of the neoconservative movement¹⁰. Led by William Kristol, Robert Kagan, and Norman Podhoretz, the new group had revived the neoconservative movement through two initiatives: the launching of the “Weekly Standard”¹¹ Magazine and the creation of the think tank called: “The Project for The New America Century” (PNAC)¹².

Their main political positions were also established in Foreign Affairs’ articles and echoed on PNAC principles, namely: (a) the American power would be the promoter of good, (b) the United States should reshape the world, in order not to be dominated by hostile powers, (c) the United States should act unilaterally when and if necessary. (VAISSE, 2009).

To Fukuyama (2006, p. 40), what was postulated was an expansionist position:

The expansive, interventionist, democracy – promoting position that has come to be seen today as the essence of neoconservatism – what Max Boot

¹⁰ The first generation of neoconservatives will soon give way to the second. Irving Kristol, Jeane Kirkpatrick, Midge Decter, and Norman Podhoretz are either approaching or are already over 70. Although they are still active and may remain so for years to come, they and the other veterans of the vital center will gradually fade away. Their heirs are prepared to take their places. William Kristol, Irving’s son, served as chief of staff to Vice President Dan Quayle and appears to have a bright future in conservative politics and intellectual affairs. Daniel Pipes, son of historian Richard Pipes, edits the foreign affairs journal *Orbis*, and is a respected Middle East specialist. Elliott Abrams will remain an important voice as well, although his conviction on charges related to the Iran-contra scandal will probably keep him from ever holding another appointive office. The second-generation neoconservatives will be an important part of the conservative movement. Some of the major traditional conservatives, like Patrick Buchanan or the leaders of the religious right, have a good chance of marginalizing themselves as national leaders, either by alienating potential supporters or by leading their movements to electoral disasters reminiscent of George McGovern’s. The younger neoconservatives, whose Reagan and Bush era credentials give them good standing in conservative circles, will not be as ideologically suspect as their predecessors and are already skilled at building and working within coalitions. Predominantly northeastern and Jewish, they will bring their intellectual tradition as well as an ethnic and scholarly balance to American conservatism. Consequently, they may be expected to play major roles in any future conservative administration. (EHRMAN, J.1995, p.192, emphasis added).

¹¹ WEEKLEY STANDARD. Available in: <http://www.weeklystandard.com/>. Accessed on March 28, 2009.

¹² NEW AMERICAN CENTURY PROJECT. Available at: <https://web.archive.org/web/20130609154959/http://www.newamericancentury.org/>

labels “hard Wilsonianism” and others “Wilsonianism on steroids” – is much more the product of younger writers like Irving Kristol’s son William and Robert Kagan, who began arguing for this kind of foreign policy in the pages of William Kristol’s magazine *The Weekly Standard* during the mid- to – late- 1990s.[...] The Kristol – Kagan effort to refine neoconservative foreign policy was first laid out systematically in a 1996 article they wrote for *Foreign Affairs* (expanded into a book entitled *Present Dangers* [2000]) defining “neo Reaganite” agenda for the Republican Party.

Those authors argued in favor of a “benevolent hegemony” under the leadership of the United States, which policies should resist or prevent the rise of dictators and ideologies hostile to American interests. In this new neoconservative agenda, instead of favoring international institutions, Kristol and Kagan emphasized three instruments for United States’ power projection: (a) overwhelming military superiority; (b) renewed dedication to United States alliances; (c) missile defense as a means of protecting American soil from counterattacks. They explicitly advocated a regime change as a central component of their neo-Reaganite policy. They supported this argument because in their understanding it was impossible to make tyrannical regimes follow civilized rules. To the authors, only re-democratization could ensure submission and interest converge.

For Kristol and Kagan, in the early nineties Gulf War, the United States was wrong in not proceeding to Baghdad to overthrow Saddam Hussein. Likewise, they criticized NATO forces, which in their view, should have followed beyond Kosovo to depose Milosevic in Serbia. They advocated not only the political regime changes in the so-called malevolent states, such as Iraq, North Korea, and Iran, but also in China, which, so far, prior to the September 11 terrorist attacks, was considered the main member.

This new neo-conservative group’s¹³ objective through “The Project for the New American Century – PNAC” was to support the

¹³ Among the most influential members we find: Elliott Abrams; William J. Bennett; Jeb Bush; Dick Cheney; Eliot A. Cohen; Aaron Friedberg; Francis Fukuyama; Fred C. Ikle; Donald Kagan; Zalmay Khalilzad; I. Lewis Libby; Norman Podhoretz; Dan Quayle; Donald Rumsfeld and Paul Wolfowitz. Available at: <https://web.archive.org/web/20130609154959/http://www.>

restoration of the American's global leadership, as they understood that America was before a singular opportunity: to reshape the international system, given its political, military, and economic prominence.

The statement exposed in these principles was a harsh critique of President Clinton's foreign policy, considered aimless and incoherent. Besides, the Government was not making investments in the military areas, instead it promoted cuts in the defense budget, which, for the authors, compromised the nation's ability to cope with new threats¹⁴.

The neoconservative group recalled that 20th-century history taught how important it is to be prepared to face crises before they arise. They thus reiterated the same objectives already discussed in 1992, namely:

- we need to increase defense spending significantly if we are to carry out our global responsibilities today and modernize our armed forces for the future;
- we need to strengthen our ties to democratic allies and to challenge regimes hostile to our interests and values;
- we need to promote the cause of political and economic freedom abroad;
- we need to accept responsibility for America's unique role in preserving and extending an international order friendly to our security, our prosperity, and our principles.¹⁵

newamericancentury.org. Accessed on: March 28, 2009.

¹⁴ They argued that the United States, to maintain its leadership, should recover the Reagan Government's actions. As follows: [...]We seem to have forgotten the essential elements of the Reagan Administration's success: a military that is strong and ready to meet both present and future challenges; a foreign policy that boldly and purposefully promotes American principles abroad; and national leadership that accepts the United States' global responsibilities. [...] the United States must be prudent in how it exercises its power. But we cannot safely avoid the responsibilities of global leadership or the costs that are associated with its exercise. America has a vital role in maintaining peace and security in Europe, Asia, and the Middle East. [...] If we shirk our responsibilities, we invite challenges to our fundamental interests.

¹⁵ THE PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY. Statement of Principles. Available at :<https://web.archive.org/web/20130609154959/> <http://www.newamericancentury.org/>. Accessed on: Sept.10 2005.

2.3 THE 90s: REBUILDING AMERICA'S DEFENSE

In 2000, the group published the article "Rebuilding America's Defense" to discuss a new defense review so that the United States could keep the exercise of its leadership. The authors noted an absence of new defense planning for the United States, since as far as the end Cold War, the country was struggling to formulate a coherent national strategy that would maintain the prevalence of American power in the 21st century's new realities.

The criticisms were because even after the victories in the last century, two World Wars, the Cold War and the Gulf War, the United States found itself in the position of the single powerful leader. However, they experienced a paradoxical situation, because while the American power and its influence were at their peak, the Armed Forces had lost their dynamism and were showing signs of fatigue and exhaustion.

The necessity of renewal related a change in the international scenario, as the United States exited a bipolar world to a world that tends to be unipolar. A world in which America was, and still enjoys to this day, the status of the only global and multidimensional superpower.

From 1945 until 1990, the United States Armed Forces were prepared for a single enemy or a single global war throughout multiple theaters, and, in the new century, the perspective is a variety of theaters of war around the globe, against different opponents, having distinctive and separated goals.

Over the Cold War period, the main theater of rivalry was between the United States and the Soviet Union, and the strategic center of gravity was Europe, the region where the United States and NATO prepared themselves with conventional and strategic forces to deter a Soviet attack.¹⁶

In the 21st-century, the new strategic center shifted to East Asia, and the American Armed Forces' missions not only decreased but also changed, since the new threats now come within new locations, are regionalized and have different characteristics. These aspects represent the reasons for an urgent need of a defense review, and it should meet four aspects as goals: a) maintaining internal defense; b) being able to fight on several large-scale wars; c) to lead peace operations and, lastly, and

¹⁶ THE PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY p.3 Available in: <https://web.archive.org/web/20130609105634/http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>. Access on: 10. Set.2005.

perhaps more importantly, d) to carry out a transformation of the Armed Forces.¹⁷

To Fukuyama, Kristol and Kagan's agenda had become undeniably associated with the George Walker Bush administration, making it, according to the author, hard to try to redefine a neoconservative foreign policy (FUKUYAMA, p.40-41).

Therefore, my concern in this sub-item was to pinpoint the passages that demonstrate the influence and repercussion that the Defense Planning Guidance document reached throughout the 1990s in official articles and documents such as: the 1993 Department of Defense document, Defense Strategy for 1990s: The Regional Defense Strategy document; the think tank principles' declarations; The Project for the New American Century; in the article Rebuilding America's defenses.

In the next and last sub-item, the article will examine the materialization of these perceptions in the official documents of the George W. Bush Government: "Quadrennial Defense Magazine", from September 2001, and in the "National Security Strategy", from September 2002.

3.0 GEORGE W. BUSH: QDR - 2001 & NSS -2002

In his first term, the USA was attacked inside its territory by the Islamic group Al Qaeda. George W. Bush's administration reacts to that event by announcing a new strategic doctrine of preemptive action that would bring the war to the enemy, replacing the old Cold War strategies, such as the containment or dissuasion doctrines. The Afghanistan invasion to overthrow the Taliban regime that had given shelter to Al Qaeda, and the Iraq invasion under the allegations that Saddam Hussain possessed weapons of mass destruction were the outcome of this new strategy. They were substantiated in the following documents:

3.1 QUADRENNIAL DEFENSE REVIEW - 2001

This report exposes the same themes and issues already pinpointed ten years before in the Defense Planning Guidance draft and

¹⁷ THE PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY. p. 6 Available in: <https://web.archive.org/web/20130609105634/http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>. Access on 10.Set.2005.

were also exposed by the Secretary of Defense, Donald Rumsfeld himself, in his article “Transforming the Military”, published in 2002 by the Foreign Affairs Magazine.

When analyzing the world’s differences between the Cold War and the post-Cold War era, Rumsfeld heeds that the new threats that have emerged in the wake of the Soviet Union’s disappearance will decisively imply the change of the 21st century American strategic thinking. Says the Secretary:

During the Cold War, we faced a fairly predictable set of threats. We knew a good deal about our adversary and its capabilities, and we fashioned the strategies and capabilities needed to deter them. And we were successful [...] For almost half a century, that mix of strategy, forces, and capabilities allowed us to keep the peace and defend freedom. But the Cold War is now over, and the Soviet Union is gone—and with it the familiar security environment to which our nation had grown accustomed. Our challenge in this new century is a difficult one: to defend our nation against the unknown, the uncertain, the unseen, and the unexpected. That may seem an impossible task. It is not. But to accomplish it, we must put aside comfortable ways of thinking and planning—take risks and try new things—so we can deter and defeat adversaries that have not yet emerged to challenge us. (RUMSFELD, 2002, p.23)

In the new strategy, the “two major-theater war” concept is reformulated, since this approach was only useful in the immediate post-Cold War period to keep two major occupation forces, capable of invading and taking capitols from two aggressors and simultaneously changing their regimes, however, it would not fit in the world of the new 21st century threats.

The United States should be prepared to act in unexpected contingencies and for that, there was a necessity to reformulate the military apparatus. In other words, the United States should place more emphasis on containment in four crucial theaters simultaneously.

Another change was to abandon the old “threat-based strategy” and move to the “new capabilities-based approach”, i.e.: “one that focuses less on who might threaten us, or where, and more on how we might be threatened and what is needed to deter and defend against such threats” (RUMSFELD, 2002, p. 24).

At the introduction of the new strategy for the maintenance of peace and defense in the 21st century, he points out six transformation goals, already discussed in the document “Defense Planning Guidance” and the articles of the PNAC:

[...] we had already decided that to keep the peace and defend freedom in the twenty-first century, the Defense Department must focus on achieving six transformational goals: first, to protect the U.S. homeland and our bases overseas; second, to project and sustain power in distant theaters; third, to deny our enemies sanctuary, making sure they know that no corner of the world is remote enough, no mountain high enough, no cave or bunker deep enough, no SUV fast enough to protect them from our reach; fourth, to protect our information networks from attack; fifth, to use information technology to link up different kinds of U.S. forces so they can fight jointly; and sixth, to maintain unhindered access to space, and protect our space capabilities from enemy attack.
(RUMSFELD, 2002, p.24)

Corroborating to the guidelines of the Pentagon’s experts’ group who made the 1992 defense guide, Rumsfeld presented the proposals for boosting funds to meet not only investments in technology, but also the process of military transformation. According to the Secretary:

The goal is not to transform the entire U.S. military in one year, or even in one decade. That would be both unnecessary and unwise. Transforming the military is not an event; it is an ongoing process. There will be no point at which we can declare that U.S. forces have been “transformed”. (RUMSFELD, 2002, p.27)

Summarizing a few points that support the process of military transformation, to meet the 21st-century new strategy, the author defends a United States' assertive action:

First, wars in the twenty-first century will increasingly require all elements of national power: economic, diplomatic, financial, law enforcement, intelligence, and both overt and covert military operations. Second, the ability of forces to communicate and operate seamlessly on the battlefield will be critical to success. [...]. Third, our policy in this war of accepting help from any country, on a basis comfortable for its government, and allowing that country to characterize how it is helping (instead of our creating that characterization for it), is enabling us to maximize both other countries's cooperation and our effectiveness against the enemy. Fourth, wars can benefit from coalitions of the willing, to be sure, but they should not be fought by committee. The mission must determine the coalition, the coalition must not determine the mission, or else the mission will be dumbed down to the lowest common denominator. Fifth, defending the United States requires prevention and sometimes preemption. It is not possible to defend against every threat, in every place, at every conceivable time. Defending against terrorism and other emerging threats requires that we take the war to the enemy. The best—and, in some cases, the only—defense is a good sense. Sixth, rule nothing out—including ground forces. The enemy must understand that we will use every means at our disposal to defeat them, and that we are prepared to make whatever sacrifices are necessary to achieve victory. Seventh, getting U.S. special forces on the ground early dramatically increases the effectiveness of an air campaign.

(RUMSFELD, 2002, p. 31, emphasis added).

In short, this new doctrine was announced in the form of speeches, political statements like those of the State of Union lectures at West Point, in 2002, the speech at the American Enterprise Institute [1], and in the formulation of “The National Security Strategy of The United States”, published in September 2002, that it will be discussed next.

3.2 THE NATIONAL SECURITY STRATEGY - 2002

One of the characteristics of this new strategy was the adoption of a unilateralist posture based on the ideas present in “1992 Defense Planning Guidance”, which stated that the US was committed to keeping an unpolarized world, which meant the interest of having no competitor of the same level, that is, without the USA, no major powers coalition would be able to reach a hegemonic position. In other words, the United States would not seek security by a realistic strategy, nor would it act in a global system power balance, neither it sought a liberal strategy in which the institutions, democracy, and integrated markets would end up reducing the importance of the power’s policies. The goal was to keep the United States stronger than any other major states regarding security and strategic rivalry.¹⁸

As for the analysis on the global threats, and how they should be fought, it was understood that a new reality had to be faced. This meant the emergence of terrorist groups, possibly aided by delinquent states, that could acquire nuclear, chemical, and biological weapons and thus inflict catastrophic destruction. This diagnosis can be verified in President Bush’s statement at the West Point Academy, on June 1, 2002, as part of the “National Security Strategy” document (UNITED STATES MILITARY ACADEMY, 2002; THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES, 2002, p.13-14):

But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary

¹⁸ This goal made an unsettling early appearance at the end of the first Bush administration in a leaked Pentagon memorandum written by then Assistant Secretary of Defense Paul Wolfowitz. With the collapse of the Soviet Union, he wrote, the United States must act to prevent the rise of peer competitors in Europe and Asia. (IKENBERRY, 2002/2003, p.28).

threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world's strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today's security environment more complex and dangerous. In the 1990s we witnessed the emergence of a small number of rogue states that, while different in important ways, share several attributes.

Following the guidelines of the "Quadrennial Defense Review" document, the new strategy sustained that the concept adopted at the Cold War, based on the concept of restraint, was outdated since the concept operated in conjunction with the concept of sovereignty and balance of power. The old defensive strategy of building missiles and other weapons capable of surviving the first attack, and their following deployment in retaliation to punish the aggressor no longer constituted a security guarantee. The terrorist attack was not represented by other major powers, but by subversive international networks without a fixed address.

Therefore, the only option would be to keep an offensive attitude that would have to be preemptive and even preventive. In other words, engage potential threats before they manage to become a huge problem. The old realistic and liberal strategies that underpinned the Doctrine of Containment have depleted themselves, as the September 11 attacks had demonstrated that the United States was living in a world of asymmetric threats (IKENBERRY, 2002/2003, p. 32).

The claim for the right to use of military force in a preemptive manner can be seen in the formulation of the "The National Security Strategy of The U.S.A." document:

The United States of America is Fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism— premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents. [...]

defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country.

(THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES, 2002, p.5-6, emphasis added by the author).

The similarity between “1992 Defense Planning Guidance” and “2002 National Strategy Security” documents from President George Walker Bush’s first term is noticed by both Brzezinski and Mann, as follows:

For Brzezinski:

Nonetheless, the document planted the intellectual seeds for the policy of unilateralism preemption and prevention that emerged a decade later.

By then the authors of the working draft, who were mid level officials in 1992, had reappeared as senior Defense Department and NSC Officials, while its principal sponsor, Secretary of Defense Cheney, resurfaced in 2001 as the vice president of the United States. (emphasis added by author).

(BRZEZINSKI, 2007, p.81)

For Mann:

The search for a new post-cold war rationale for American military power culminated a few months later in one of the most significant foreign policy documents of the past half century. It set forth a new vision for a world dominated by a lone American superpower, actively working to make sure that

no rival or group of rivals would ever emerge. The document, written by Wolfowitz's assistant Zalmay Khalilzad, leaked out of the Pentagon in draft form. After it had become public, the administration, embarrassed, ordered it rewritten. Yet this document, both in its original form and in the sanitized version that was finally approved, had a lasting impact. It outlined many of the specific ideas and policies that the Vulcans were to pursue when they returned to office in the George W. Bush administration. In a more general way, the document set down some themes that even the Vulcans' Democratic opponents borrowed in the 1990s. As a guide to where American foreign policy was headed it had no peer.

The Pentagon document envisioned a future in which "the world order is ultimately backed by the U.S." The concept of collective security, on which the United States had relied during the cold war, was no longer at the heart of American strategic thinking. The United Nations was given short shrift. Alliances like NATO would also be of reduced importance, the document asserted. In the future the United States would deal with the world less with permanent, formal alliances and more through "coalitions" or "ad hoc assemblies, often not lasting beyond the crisis being confronted. (emphasis added) (MANN, 2002, p.77)

In sum, both authors qualified it as the most significant document of the last century as it defended the establishment of the *Pax Americana*.

CONCLUSION

Returning to my initial statements, in which I argue that the military actions in the Afghanistan War and Iraq War were based ultimately on both, Mackinder and Spykman's thoughts, I will return to its origin point, namely: "US Objectives with Respect to the USSR to Counter Soviet Threats to US Security" (NSC 20/4 November 23, 1948); "United

States Objectives and Programs for National Security” (NSC 68 of April 7, 1950).

In both documents that represent the expression of the Doctrine of Containment, there was a striking concern to prevent the planet’s main continent, Eurasia, from being conquered by the Soviet Union, which would mean the unconditional defeat of the United States. This translates the geopolitical dialectic of expansion - containment, which directed the relationship of the two powers throughout the 45 years of the Cold War.

That being said, the link that I have identified between these two documents from the 1950s, the Defense Planning Guidance document, and the military actions from Bush’s Administration in his first term guide us to a conclusion with the following strategical and geopolitical perspectives.

From a strategic perspective, the “2001 Quadrennial Defense Review” and “2002 National Security Strategy” reproduced the points discussed a decade earlier as relevant, namely: the development of a set of technological innovations that would promote the transforming process of the Armed Forces. The interest was, as mentioned early, to increase military projection capabilities at distant battlefields.

From a geopolitical perspective, I verified two aspects: the theoretical and the empirical. Concerning theoretical formulations, it is noticeable in the document the ideas of Mackinder and Spykman, even though they are not explicitly mentioned. For example, the memo of February 18, 1992, leaked to the press, evidenced that there was a concern to prevent the rise of a power in the region occupied by the former Soviet Union, in a region rich in energy resources: oil and gas.

This passage highlights that this region is no other than the Heartland, described by the English geographer, Halford Mackinder, and which, in the distant year of 1904, was called the planet’s pivot-region, not only for its vastness, but also by its inexhaustible resources. The Defense Planning Guidance document also warns that if another power dominates this territorial space, it could emerge as a major global actor. The document did not mention it by name, but it can be inferred that this is about the Caucasus and Central Asia. There is nothing new in this strategic thinking since, as I mentioned earlier, this had already been suggested in NSC 68.

The Defense Planning Guidance also points that the United States’ role is to be present in southwest Asia, in the Middle East, and in Central

Europe. The interest is to dissuade potential competitors from aspiring to regional dominance and seek rivalry with the United States.

Again, one cannot read the document's passages and the five scenarios discussed by these strategists, according to the New York Times, without referring to Professor Spykman's warnings in his ultimate work *The Geography of The Peace*. The document's suggestions bear a striking resemblance to Spykman's arguments in his *Rimland Theory*, in which he argued that focusing on Eurasia would be his eternal concern in times of peace and war.

Regarding the empirical aspect, the military actions of the George Walker Bush's administration seem to confirm that the adopted strategy in the two aforementioned events followed the geopolitical orientations from both geographers, but with an important advance made. Instead of remaining near Eurasia and taking advantage of the rapprochement's process with the Muslim former Soviet socialist republics, the United States would enter the Eurasian territory by installing bases in the two regions, as shown in the maps below:

CENTRAL ASIA: U.S. BASES



Source: KLARE, 2004, p. 163

In Central Asia, as shown in the map above, the following bases are found: Manas Air Base, in Kazakhstan; Khanabad Air Force Base in Uzbekistan, and Bagram Air Force Base in Afghanistan.

PERSIAN GULF: U.S. BASES



Source: KLARE, 2004, p. 92

In the Middle East, the following bases are found: Camp Doha Army Military Base and Ahmed al Jaber Air Base in Kuwait; Al Udeid Air Base, CENTCON, Qatar; Al Dhafra Air Base, in the United Arab Emirates; Thumrait and Masirah Island air bases in Oman.

In the end, one can note a significant convergence of issues, themes, and problems in these documents. Those are evidence that confirms that the Theories of Heartland and Rimland kept the same explanatory worth to the interpretation of several actions of the grand American strategy in the 21st century.

Geopolitics allows the connection between geography and strategy, seeking to establish the interactions between geographic space

and state power, aiming to produce prescriptions for the politics of power. Remembering Nicholas Spykman warning, geography is one of the fundamental factors - for being the most permanent - in the foreign policy of any great power.

DOUTRINA TRUMAN (1946); ORIENTAÇÃO DE PLANEJAMENTO DE DEFESA (1991) & ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL (2002) : A DIALÉTICA MACKINDER & SPYKMAN REVISITADOS

RESUMO

O objetivo deste artigo é testar a hipótese de que as teorias geopolíticas de Halford Mackinder e Nicholas Spykman, que sustentaram a grande estratégia dos Estados Unidos com a implementação da Doutrina Truman em 1946, permaneceram relevantes após o seu encerramento. Os resultados alcançados apontam que suas matrizes intelectuais estão presentes nos documentos da grande estratégia dos Estados Unidos em dois momentos. O primeiro, em 1992, no governo de George Herbert Walker Bush no documento Defense Planning Guidance, formulado no âmbito do Pentágono, em fevereiro de 1992. Em um segundo momento, foram encontradas replicadas dez anos depois, no primeiro mandato do Presidente George Walker Bush, que tomou posse em 2001. Aqui as repercussões das formulações teóricas encontram-se nos documentos oficiais Quadrennial Defense Review (2001) e no National Security Strategy (2002). A conclusão é de que as ideias dos autores permanecem válidas para explicar e interpretar a ação da grande estratégia dos Estados Unidos no cenário internacional.

Palavras-Chave: Doutrina Truman; Defense Planning Guidance; Estratégia de Segurança Nacional; Pax Americana.

REFERENCES

AMBROSE, S; BRINKLEY, D. **Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938**. New York: Penguin Books, 1997.

ART, R. **A Grand Strategy for America**. New York: Cornell University, 2003.

ARON, R. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília, DF: UnB, 2002.

ARON, R. **República Imperial: Os EUA no Mundo Pós Guerra**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

BANDEIRA, L. M. **Formação do Império Americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

BREZEZINSKI, Z. **Second Chance**. New York: Basics Book, 2007.

BREZEZINSKI, Z. **The Grande Chessboard**. New York: Basics Book, 1997.

BOOT, M. "Myths about Conservatism". *In*: STELZER, I. **The NeoCon Reader**. New York: Grove Press, 2004.

BURR, William. "**Prevent the Reemergence of a New Rival**" - **The Making of the Cheney Regional Defense Strategy, 1991-1992**: Declassified Studies from Cheney Pentagon Show Push for U.S. Military Predominance and a Strategy to "Prevent the Reemergence of a New Rival". The National Security Archive - George Washington University. Disponível em: <http://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb245/index.html>. Acesso em:

CHALIAND, G; RAGEU, J.P. **Atlas Estratégicos y geopolíticos**. Madrid: Alianza, 1984.

COSTA, W. **Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o território e poder**. São Paulo: USP, 2008.

DINIZ, E. Encerrando a Guerra Fria: A Revisão da Postura Global dos EUA, **Conjuntura Internacional**, p.01-07, 2004.

EHRMAN, J. **The Rise of Neoconservatism: Intellectuals and Foreign Affairs 1945-1994**. New Haven: Yale University, 1995.

FUKUYAMA, Francis. **America at the Crossroads: democracy, power and the neoconservative legacy**. New Haven: Yale University, 2006.

GADDYS, J. A Grand Strategy of transformation. **Foreign Policy**, n.133, p. 102-122, nov./dec. 2002.

GRAY, C. **The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines: a reconsideration**. [United States: U.S. Government, 2007]. Disponível em <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/Pubs/display.cfm?pubID=789>. Acesso em: 06 jul. 2008.

GRAY, C. **The Geopolitics of Superpowers**. Lexington: University of Kentucky Press, 1998.

GOLDGEIGER, D; CHOLLET, J. **America between the Wars: from 11/09 to 09/11**. New York: Persus Book, 2008.

HUNTINGTON, S. If not Civilizations, What: paradigm of the Post Cold War World. **Foreign Affairs - The Clash at 20**, jul. 2013.

HUNTINGTON, S. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, mar./apr. 1999. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com.html>. Acesso em: 16 out. 2008.

IKENBERRY, J. A ambição imperial. **Política Externa**, v. 11, n.3, p.22-27, 2002/2003.

KAGAN, R. The September 12 Paradigm: America, the World, and George W. Bush. **Foreign Affairs**, sept./oct. 2008. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com.html>. Acesso em: 17 nov. 2008.

KAGAN, R; KRISTOL, W. Toward a Neo Reaganite Foreign Policy. **Foreign Affairs**, v. 75, n.4, p. 18-32, jul./aug. 1996.

KENNAN, G.F. The Sources of Soviet Conduct. **Foreign Affairs**, v.25, n.4, p.566-582, july, 1947.

KLARE, M. **Blood and Oil**: the dangers and consequences of America's growing petroleum dependency. New York: Holt and Co, 2004.

KRAUTHAMMER, C. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v.70, n.1, p.23-33, 1990/1991.

MACKINDER, H. **On the Scope and Methods of Geography**. Royal Geographical Society. London: [S. n.], 1897.

MACKINDER, H. The Geographical Pivot of History. **The Geographical Journal**, London, v. XXIII, n.4. april, 1904.

MACKINDER, H. **Democratic Ideal and Reality** – a study in the politics of reconstruction by the right honorable. 1st printing. New York: Henry Holt, 1919.

MACKINDER, H. The Round World and the Winning of The Peace. **Foreign Affairs**, v.21. n.4. jul. 1943.

MANN, J. **Rise of The Vulcans**: the History of Bush's War Cabinet. New York: Penguins Books, 2002.

OPERATIONAL TERMS AND GRAPHICS. Operational Terms and Graphics U.S. Army. *In: Reserve Officer's Training Corps for The Universities of Washington D.C*, 1997. p.57 Disponível em: https://www.pssurvival.com/PS/Military_FMs/FM_101-5-Operational_Terms_And_Graphics_1997.pdf. Acesso em: 27 nov. 2008

MELLO, L. **Quem tem medo da Geopolítica**. São Paulo: Hucitec, 1999.

MORAIS, A.C. **Ratzel**. São Paulo: Ática, 1990.

UNITED STATES. NATIONAL SECURITY COUNCIL. "U.S. Objectives with Respect to the USSR to Counter Soviet Threats to U.S. Security". *In: Foreign Relations of the United States*, v. 1. Washington, D.C.: Government Printing Office; Department of State, 1948. p. 663-669. Disponível em :<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v01p2/d60>. Acesso em: 7 mar. 2017.

UNITED STATES. NATIONAL SECURITY COUNCIL. Possible Course of Action. *In: The United States Objectives and Programs for National Security* - National Security Council Paper - NSC-68, 1950. p.44. Disponível em: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116191>. Acesso em: 07 mar. 2017.

PECEQUILO, C., **A Política Externa dos Estados Unidos**: continuidade e mudanças. Porto Alegre: UFRGS, 2003. 423 p.

PROENÇA Jr; DINIZ,E; RAZA,S. **Guia de Estudos de Estratégia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

PROJECT FOR A THE NEW AMERICAN CENTURY. (PNAC). **Rebuilding America's Defenses**: Strategy, Forces and Resources for a New Century. September, 2000. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20130112203305/>. Acesso em: 10 set. 2009.

PROJECT FOR A THE NEW AMERICAN CENTURY. (PNAC). **Statement of Principles**. September, 2000. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20130112203305/>. Acesso em: 10 set. 2009.

RUMSFELD, D. Transforming the Military. **Foreign Affairs**. v. 81, n. 3, p. 20-32, may/june, 2002.

SEMPA, F.P. **Geopolitics**: from the Cold War to the 21s Century. New Jersey: Transaction, 2002.

SPYKMAN, N. **America's Strategy in world politics**: The United States and the Balance of Power. New York: Harcourt, Brace and Company, 1942.

SPYKMAN, N. **The Geography of the Peace**. New York: Harcourt, Brace & World, 1944.

TEIXEIRA, T. **Os Think Tanks: e a sua influência na política externa dos EUA**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

THE WHITE HOUSE. **President Discusses the Future of Iraq**, Feb, 26, 2003.

Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>. Acesso em: 10 set. 2008.

THE WHITE HOUSE .Prevent our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction. *In: The National Security Strategy Of The United States – NSS 2002*. September, 2002. . p.13-14. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Acesso em: 10 nov. 2008.

TRUMAN, Harry S. “**Truman Doctrine, Recommendations for Assistance to Greece and Turkey**”. March 12, 1947. History and Public Policy Program Digital Archive. Truman Library. Disponível em: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116182>. Acesso em: 07 mar. 2017.

TOSTA, O. **Teorias Geopolíticas**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1984.

UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. **Quadrennial Defense Review**. Disponível em :<https://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>. Acesso em:

UNITED STATES MILITARY ACADEMY. **Presidente Bush Delivers Graduation Speech at West Point**. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.html>. Acesso em:

VAISSE, J. Was Irving Kristol a Neoconservative? **Foreign Policy**, sep. 2009. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2009/09/23/was-irving-kristol-a-neoconservative/>. Acesso em: 05 nov. 2009.

WEEKLEY STANDARD. Disponível em: <http://www.weeklystandard.com/>. Acesso em: 28 mar. 2009.

Recebido em: 31/03/2021

Aceito em: 15/10/2021

E-NAVIGATION: SOLUÇÃO SAFETY E SUSTENTÁVEL PARA UMA NOVA ERA?

Laís Raysa Lopes Ferreira¹

RESUMO

Numa escala temporal, a partir de mudanças de paradigmas (gerenciais e operacionais), a maneira de execução da atividade ao mar tem evoluído, agregada a ferramentas tecnológicas fundamentais. Apesar da regulamentação da Organização Marítima Internacional (IMO) na busca por soluções *safety*, *security*, e sustentáveis, acidentes marítimos continuaram a acontecer – numa abordagem causal simples, devido a “erros humanos”. Sendo incalculáveis os prejuízos decorrentes de tais circunstâncias, verificou-se que a navegação poderia ser aprimorada com o auxílio da tecnologia, a fim de proporcionar um maior controle das ações humanas – conceito *e-Navigation* – o que caracteriza o início de uma nova era para a navegação. O presente estudo pretende analisar a *e-Navigation* como solução para os aspectos *safety* e sustentável do âmbito marítimo, numa aplicação das Ciências Náuticas por método indutivo, associada a uma proposta técnico-científica que apresenta as mudanças de paradigmas da atividade comercial marítima (setor petroleiro) em eras específicas, com análise aplicável a toda a indústria de transporte marítimo. Verificou-se que, numa fase inicial, soluções “inteligentes”, *safety* e sustentáveis para a navegação comercial podem ser possíveis; mas só até certo limite (ponto de inflexão), quando situações imprevistas, circunstâncias adversas ou falhas humanas, por exemplo, venham a acontecer.

Palavras-chave: Segurança da navegação; *Safety*; sustentabilidade; erro humano; *E-Navigation*.

¹ Doutoranda em Estudos Marítimos (Escola de Guerra Naval - EGN) e Mestre em Meteorologia (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: lalaraysa@hotmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1113-4752>

INTRODUÇÃO

Com a contribuição da evolução tecnológica, a atividade comercial marítima tem atravessado eras, ou fases, peculiarmente caracterizadas por paradigmas referentes à execução da “arte da navegação” e gerenciamento operacional das embarcações.

Procurando acompanhar cada fase, a IMO tem implementado ações consideradas positivas para o setor, numa busca constante por soluções quanto às problemáticas da segurança e da sustentabilidade. Sendo também uma agência especializada da ONU (Organização das Nações Unidas), possui a missão de promover um transporte eficiente, seguro, ambientalmente saudável, e sustentável, conforme Resolução IMO A.1110(30) de 08/12/2017 (*Strategic Plan for the Organization for the Six-Year Period 2018 to 2023*) (IMO, 2017b).

O elemento humano executa os processos decisórios na condução das embarcações, em circunstâncias favoráveis ou perigosas (inseguras). Mas, em caso de falha de ações que ocasione um sinistro marítimo, por exemplo, o fator “erro humano” negativamente se destaca, contribuindo para o contexto da segurança da navegação (IMO, 2008a). No entanto, numa análise menos simplista, outros fatores podem cooperar para o erro operacional de determinada atividade, inclusive o ambiente organizacional (REASON, 2000).

A abordagem da temática “segurança ao mar” pode se desenvolver por um viés *safety* – percebida como a “salvaguarda da vida humana”, em referência à sensação ou percepção de segurança dos indivíduos em um ambiente – ou, por um viés *security* – numa alusão à proteção contra ameaças externas (atividades ilegais; contrabando; exploração ilegal de recursos marinhos; pirataria; terrorismo; etc.) (KOPACZ *et al*, 2002; URBANSKI *et al*, 2008; BEIRÃO, 2014; FORMELA *et al*, 2019; BEIRÃO, 2019). A ênfase aqui apontada será apenas na perspectiva *safety* da segurança da navegação.

Em virtude da exigente regulamentação da atividade marítima e das imensuráveis consequências materiais, econômicas, ambientais, e para as vidas humanas envolvidas; um alto nível de profissionalismo é exigido, sendo também de fundamental importância o emprego de aparatos tecnológicos, para a execução da navegação – e a cada era, numa proporção superior. No entanto, mesmo com a abrangência legislativa internacional,

a agregação de tecnologia à atividade, e as condições procedimentais impostas à tripulação; acidentes marítimos continuaram a ocorrer.

Num maior anseio por soluções, e por iniciativa da comunidade marítima internacional, a IMO propôs a adoção da *e-Navigation* – conceito que rompe com modelos anteriormente propostos para a execução da atividade ao mar, e que proporciona o início de uma nova era marítimo-tecnológica (IMO, 2014; FERREIRA, 2019); inclusive, por possibilitar a aplicação de ferramentas da inteligência artificial à navegação marítima. A IMO (2014) estabeleceu o período de 2014 a 2019 para a adaptação e a implementação das mudanças tecnológicas, a fim de que se iniciasse a projeção de produtos inovadores e serviços inéditos, que atenderão ao conceito *e-Navigation*.

Há a expectativa de que a informação e a infra-estrutura fornecida pela *e-Navigation* reduzirá a carga administrativa e aumentará a eficiência de comércio e transporte marítimo, em benefício da segurança marítima e proteção do ambiente marinho (IMO, 2008a).

No presente estudo, a proposta técnico-científica de Shaw (20-?a), que analisa a questão do “erro humano” em relação a execução da navegação e gerenciamento operacional de embarcações petroleiras, ilustrando a evolução desse setor em três períodos bem caracterizados (paradigmas “tradicional”, “processual” e “elemento humano”), será associada ao setor de transporte marítimo (navegação comercial), de maneira geral – numa aplicação das Ciências Náuticas (ênfase em navegação marítima e gerenciamento operacional de embarcações). Uma extensão desse referido trabalho, sendo que numa perspectiva de análise das questões organizacionais que podem levar ao erro humano (SHAW, 20-?b), destaca como válidas as conclusões, aplicáveis sim a toda a indústria do transporte marítimo.

Apesar do desenvolvimento aqui ser apontado apenas para o viés *safety* da segurança da navegação, entende-se que o conceito *e-Navigation* alcança também o aspecto *security*, por ser amplo. Entretanto, nesse sentido, trabalho específico (técnico-científico militar) com a agregação de conhecimento dos segmentos portuário, aquaviário, marítimo, submarino e aéreo, deve ser realizado.

PROBLEMÁTICA SAFETY NA ATIVIDADE MARÍTIMA

Segundo Beirão (2019), a segurança da navegação pode ser considerada um macro conceito, objetivo ou subjetivo; daí, a delimitação de sua abordagem temática é necessária. Nos idiomas inglês e francês, há étimos e conceitos distintos (*security* e *safety*, em inglês, e, *securité* e *surreté*, em francês), e nos idiomas espanhol e português, apenas uma palavra abrange ambos os conceitos (segurança, em português e *seguridad*, em espanhol). O aspecto subjetivo do conceito (*safety*) faz referência à sensação ou percepção daqueles que são influenciados por um ambiente.

Para Formela, Neumann e Weintrit (2016), segurança seria um estado, em que os riscos e condições que levam a danos físicos, psicológicos ou materiais são controlados, a fim de preservar a saúde e o bem-estar dos indivíduos e da comunidade.

Já houve a tentativa oficial de instituir, em português, que *safety* deveria ser entendido como “salvaguarda”, numa referência à Convenção SOLAS (*Safety of Life at Sea*) da IMO, o mais importante de todos os tratados relativos à *safety* no mar, de 1º de novembro de 1974, oficialmente traduzida e internalizada no Brasil como Convenção sobre a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (BEIRÃO, 2014).

Por meio do desenvolvimento e implementação de regulamentações e instrumentos internacionais, a IMO adota medidas para melhorar a segurança no mar. Como citado em Beirão (2014), nos aproximadamente 50 anos de sua criação, a IMO capitaneou mais de 50 convenções, das quais 40 já estão em vigor; entre estas, 25 foram adotadas pelo Brasil.

Conforme Kopacz, Morgas e Urbański (2002), o sistema de segurança da navegação marítima é criado e, passo a passo, aprimorado, sendo também um ramo da ciência aplicada; e tem como principal tarefa, garantir e manter as condições de navegação favoráveis para a condução segura e eficiente dos navios no mar.

Com o objetivo de gerar renda e lucro para todos os envolvidos, a atividade marítima tem uma importância fundamental na efetivação de trocas comerciais entre Estados. Daí, uma problemática IMO latente é a melhoria da *safety* de um navio, individualmente, para que a navegação se dê com o menor risco possível de acidente.

A frota mundial, em constante crescimento, opera em um ambiente cada vez mais intenso e global, onde a economia de custos é parte fundamental dos negócios (BUTT *et al*, 2013). Uma preocupação

internacional relaciona os aspectos referentes à segurança da navegação (*safety*) e essa economia de custos, devido à relevância comercial da atividade – acidentes marítimos jamais serão bem vistos por grandes empresas e armadores. Também, eventos que possam resultar em consequências catastróficas, ou em que haja perda de vidas humanas, mesmo de ocorrência remota, não são bem aceitos pela sociedade (BRASIL, 2018).

Em 2019, o litoral nordeste brasileiro sofreu sério impacto após um fato da navegação (derramamento de óleo); devidamente acompanhado e prontamente enfrentado pela Marinha do Brasil (MB) a partir do Grupo de Avaliação e Acompanhamento (GAA) – formado pela MB, Agência Nacional de Petróleo (ANP) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (BRASIL, 2019). Com o apoio de instituições técnicas e científicas, públicas e privadas, brasileiras e estrangeiras durante o processo investigativo, o relatório da investigação foi divulgado pela MB (BRASIL, 2021). Ocorrências consideradas acidentes e fatos da navegação estão listadas na NORMAM 09 (Norma da Autoridade Marítima Brasileira) (BRASIL, 2003).

O problema do acidente/incidente marítimo também pode ser gerenciado pelo acompanhamento da navegação individual, num rastreamento das intenções de manobra e da derrota das embarcações. Tal abordagem é executada pelo Serviço de Tráfego de Embarcações (VTS) – um auxílio eletrônico à navegação, com capacidade de prover monitorização ativa do tráfego aquaviário, com o propósito de ampliar a segurança da vida humana no mar, a segurança da navegação e a proteção ao meio ambiente nas áreas em que haja intensa movimentação de embarcações ou risco de acidente de grandes proporções. Estudos de viabilidade estão sendo feitos para a sua implementação no Brasil (BRASIL, 2018).

PROBLEMÁTICA DA SUSTENTABILIDADE NA ATIVIDADE MARÍTIMA

Com uma proposta inicial de fomentar a salvaguarda da vida humana no mar (*safety*), a IMO também lida com diversos outros temas afetos ao labor marítimo, por exemplo, relacionando a navegação com a preservação do ecossistema oceânico. Encarregado das questões ambientais, o Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho (MEPC)

da IMO aborda temáticas referentes à emissões atmosféricas e mudanças climáticas; derramamento de óleo; gestão da água de lastro; poluição do ar e sonora; etc.

O fato de acidentes de grandes proporções terem acontecido, anteriormente, em várias partes do globo, causando prejuízos (Figura 01), reforça a tamanha preocupação com o aspecto do desenvolvimento sustentável da atividade da navegação. Tal abordagem, de forma mais específica, é regulamentada pela MARPOL 73/78 – que abrange os aspectos relacionados à poluição por óleo, esgoto, alijamento, e mais recentemente, a emissão de gases atmosféricos.

Figura 01: Incêndio em duto submarino de gás no Golfo do México.



Fonte: Suárez, 2021.

Como agência da ONU, um esforço para alcançar consonância com o Acordo de Paris² existe por parte da IMO, especificamente em relação a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera; bem como, a concordância com a Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – que inclui seus Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, e marca um acordo histórico entre os 193 Estados Membros das Nações Unidas para criar um caminho de ação sustentável para as pessoas, o planeta e a prosperidade.

Nota-se uma investida para que a atividade da navegação seja cada vez mais “limpa”. Devido ao problema crescente de decisões políticas,

² Acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), assinado em 2016, visando o enfrentamento da mudança climática.

estudos e soluções foram discutidas pela IMO (2009), referentes a natureza e a magnitude do impacto do setor de transporte marítimo sobre o clima. A IMO (2009) afirma que as emissões dos navios dão origem a mudanças na abundância de gases emitidos na atmosfera, uma vez que, por meio de processos atmosféricos, essas espécies de emissões podem sofrer reações atmosféricas, alterar processos microfísicos ou serem absorvidas/removidas pelos vários sumidouros (superfícies de terra e água) por deposição seca e úmida. Como o custo social destes efeitos pode ser muito difícil de mensurar, os impactos globais de qualquer das emissões de navios sobre o clima são complexos.

As emissões provocadas por navios são estimadas conforme o modo operacional desenvolvido pelas embarcações – o funcionamento de seus motores principais para uma situação em que a embarcação esteja em viagem (modo operacional normal de cruzeiro) ou para uma situação em que a embarcação se encontre nos limites de uma zona portuária (modos operacionais de marcha reduzida, *hotellinge* manobra) (IMO, 2014). Então, quanto maior o porto e a frequência de movimentação dessas embarcações, maior será também o impacto ao meio ambiente em um determinado local (FERREIRA, 2017). Especificamente, com relação ao alcance da sustentabilidade do negócio portuário numa perspectiva de crescimento de suas operações, abordagens gerenciais em diferentes escalas são necessárias, segundo Kiztman e Asmus (2006), capazes de abranger todos os sistemas envolvidos (terrestre e marítimo), profundamente integrados.

Diversas soluções para a questão da sustentabilidade da atividade ao mar continuam sendo consideradas no âmbito da IMO. Existe o desafio, por exemplo, de não comprometer a segurança da vida no mar ou a sustentabilidade de ambientes polares, uma vez que, tendências e previsões indicam que o transporte nesses ambientes crescerá e se diversificará nos próximos anos (IMO, 2020).

O Código Internacional da IMO para navios que operam em águas polares (Código Polar), foi adotado, entrando em vigor em 1 de janeiro de 2017, e sendo obrigatório nos termos da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) e da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL). Abrange toda a gama de questões relativas a projeto, construção, equipamento, operacional, treinamento, busca e salvamento e proteção ambiental relevantes para navios que operam nas águas inóspitas que cercam os dois pólos (Ártico e Antártico) (IMO, 2016). As alterações do

Código Polar e SOLAS foram adotadas durante a 94ª sessão do Comitê de Segurança Marítima (MSC) da IMO, em novembro de 2014 – *Resolution MSC.385(94)*; as disposições ambientais e as alterações da MARPOL foram adotadas durante a 68ª sessão do MEPC, em maio de 2015 – *Annex 10/Resolution MEPC.264(68)* (IMO, 2014; IMO, 2015).

Por meio da cooperação, altos padrões praticáveis de “segurança e proteção marítima”, “eficiência da navegação”, e “prevenção e controle da poluição por navios” devem ser adotados; bem como, consideradas as questões legais relacionadas a implementação efetiva dos instrumentos IMO. A visão estratégica IMO para o período de 2018 a 2023 é manter o seu papel de liderança como reguladora global do transporte marítimo, promovendo um maior reconhecimento da importância do setor e permitindo o avanço do transporte marítimo; ao mesmo tempo em que enfrentará os desafios do desenvolvimento contínuo da tecnologia e do comércio mundial e a necessidade de cumprir a Agenda 2030 para Desenvolvimento sustentável, apoiando os Estados membros em sua implementação (IMO, 2017b).

ERRO HUMANO E INSEGURANÇA MARÍTIMA

Conforme Galic, Lusic e Skoko (2014), o risco é um perigo que pode ser previsto, mas não totalmente; e sempre implica na probabilidade de um evento indesejável ocorrer, devendo-se ter em mente que a única coisa a ser feita é a sua avaliação. Já um perigo é um estado de acidente iminente e imprevisto. Riscos no transporte marítimo podem ser previstos, até certo ponto; e estão principalmente relacionados a acidentes no mar; havendo um grande número de elementos que se envolvidos com a segurança marítima (empresas transportadoras, portos e autoridades portuárias, comunidade internacional, etc.).

O “erro humano” tem sido considerado um fator que proporciona a insegurança marítima. Conforme relatório anual de acidentes e incidentes marítimos da EMSA (*European Maritime Safety Agency*), a partir de informações da EMCIP (*European Marine Casualty Information Platform*), o “erro humano” representou 58% dos eventos acidentais. Também, operações diversas realizadas a bordo de embarcações foram fatores contribuintes em 70% dos eventos acidentais, em águas interiores e áreas portuárias (EMSA, 2018).

De acordo com Apostol-Mates e Barbu (2016), os romanos afirmaram coerentemente que *“errare humanum est”* (errar é humano), uma vez que, mesmo marítimos treinados, capazes, e experientes, podem cometer erros na execução da atividade da navegação. Erros sequenciados – ou seja, uma “soma” ou “cadeia de erros” – e que encontram condições favoráveis, geralmente, se transformam em acidentes. Com relação aos “erros humanos”, a questão fundamental deveria ser a observância dos fatores que os ocasionaram e como impedi-los de acontecer.

Rothblum (2006) destaca que um acidente não aconteceria se houvesse a quebra da cadeia de eventos, logo, encontrando-se maneiras de evitar alguns desses erros humanos, ou de, pelo menos, aumentar a probabilidade de que esses erros sejam notados e corrigidos, pode-se reduzir a insegurança marítima, alcançando-se menos acidentes.

Segundo Reason (2000), o problema do erro humano pode ser encarado numa perspectiva na pessoa e numa perspectiva no sistema; cada abordagem com seu modelo próprio de causalidade, gerando filosofias diferentes de gerenciamento de erros. A tradição de longa data sobre a abordagem do erro humano numa perspectiva na pessoa concentra-se nos atos inseguros de pessoas que estão em posição extrema de decisão (erros e violações de procedimentos, devido a processos mentais aberrantes, como esquecimento, desatenção, falta de motivação, negligência e imprudência). Na perspectiva do sistema, observa-se a premissa básica de que os seres humanos são falíveis e que erros são esperados, mesmo nas melhores organizações, uma vez que são consequências de fatores sistêmicos “a montante” (armadilhas de erro recorrentes no local de trabalho e os processos organizacionais que as originam). Embora não se possa mudar a condição humana, as condições sob as quais os humanos trabalham podem ser mudadas.

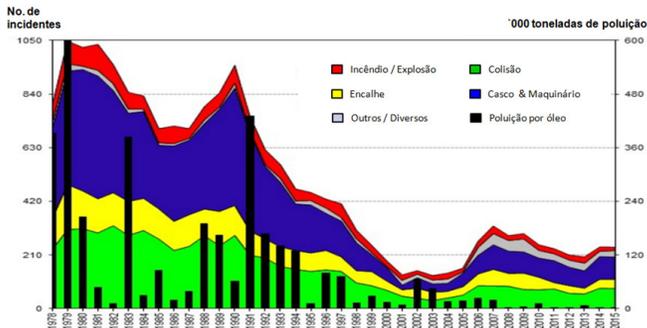
Para Shaw (20-?b), os marítimos cometem erros, mas não são os únicos humanos no sistema: aqueles que especificam, projetam, constroem, testam, classificam e fornecem gerenciamento, igualmente, são humanos propensos a erros. Sistemas de gerenciamento também são imperfeitos e refletem compromissos, conflitos de objetivos, restrições de recursos, responsabilidades e preocupações legais. A contribuição marítima deveria ser muito mais evidenciada do que o erro, já que, a única razão pela qual um navio opera é porque o marítimo está constantemente supervisionando, gerenciando, ajustando e o mantendo – como um “herói”, permitindo que um navio moderno funcione.

No entanto, a obsessão pela culpa na sociedade se mostra recorrente. Todo grave acidente é acompanhado por uma demanda de influentes ou representantes comunitários, que geralmente se utilizam da mídia, e podem logo identificar um “culpado”, antes mesmo de qualquer investigação ter sido realizada (SHAW, 20-?b).

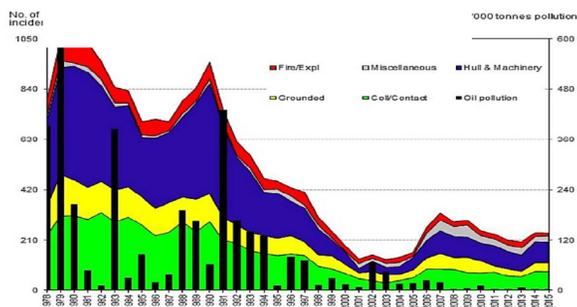
ERAS DE TRANSIÇÃO DA NAVEGAÇÃO COMERCIAL

Por literatura técnico-científica marítima do *The Human Element Industry Group (Nautical Institute)*, organização que procura compreender o elemento humano num contexto de trabalhos IMO futuros, Shaw (20-?a) analisa que, quando a introdução do “casco duplo” tornou-se mandatória para navios tanques (petroleiros), houve uma redução do número de incidentes e poluições no mar. No entanto, depois de um tempo, o número absoluto de incidentes voltou a aumentar de uma maneira intrigante, mesmo após todos os esforços na adoção de legislações específicas para a categoria marítima, na implementação de tecnologias, e apesar da evolução da indústria naval nos últimos quarenta anos (Figura 02)³.

Figura 02: Estatística de acidentes/incidentes com navios tanque.



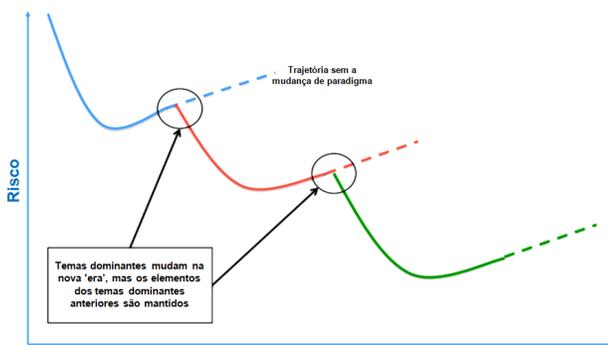
³ A figura demonstra a perspectiva de acidentes/incidentes no transporte marítimo (setor petrolífero) ao longo dos anos (número de incidentes e toneladas de poluição). Os acidentes/incidentes foram classificados conforme a legenda (incêndio/explosão; encalhe; colisão; casco e maquinário; poluição por óleo; e outros). Como sugere o gráfico, a redução de incidentes de 1990 a 2002/2003 foi evidente, com as taxas referentes à poluição bem diminuídas; mas a melhoria não foi continuada, e os eventos poluidores voltaram a acontecer.



Fonte: Adaptado de Intertanko apud Shaw (20-?a).

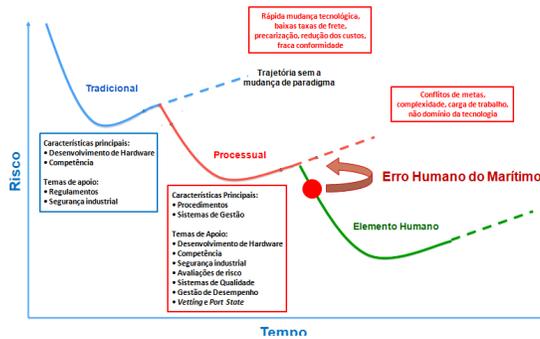
Pareceu provável para Shaw (20-?a), que a redução de acidentes no setor marítimo tenha se desenvolvido em eras, ou fases, e não como uma tendência contínua, conforme o modelo de redução de risco ao longo do tempo (Figura 03); sendo cada período sustentado por um paradigma, com temas e características dominantes (Figura 04). O paradigma inédito incentiva a redução de riscos, permitindo que métodos de segurança e gerenciamento mais amplos sejam adotados. No entanto, com o passar do tempo, devido a uma mudança no ambiente operacional (ou do setor), por exemplo, tal paradigma vai se tornando pouco eficaz, e os riscos de acidentes voltam a crescer. Daí, tendências de incidentes, possivelmente reforçadas por eventos inéditos, destacarão a necessidade de mudança para um novo paradigma; não de forma repentina, mas numa evolução temporal, levando alguns dos componentes do paradigma anterior.

Figura 03: Redução do risco de acidente x tempo.



Fonte: Adaptado de Shaw (20-?a).

Figura 04: Mudanças de paradigmas.



Fonte: Adaptado de Shaw (20-?a).

Shaw (20-?a) demonstra a evolução do setor de navios petroleiros em paradigmas, que sustentam três épocas: (i) tradicional, (ii) processual e (iii) elemento humano (Figura 04). O paradigma “tradicional” apresentou como características, o foco no desenvolvimento da frota e de *hardwares*, bem como a dependência na “competência” do marítimo. Houve gradual evolução da construção naval (tanques de carga e plantas de gás inerte) e *design* dos navios petroleiros (acomodações internas). Os sistemas tornaram-se cada vez mais automatizados e monitorados, com a evolução dos equipamentos de navegação (radar, *Loran* e *Decca Navigator*, e navegação por satélite), e da propulsão (do vapor para os motores de combustão). Mas a taxa de desenvolvimento tecnológico era relativamente lenta, o que facilitava o acompanhamento do ritmo pela tripulação. Também, viagens mais longas aumentavam a familiaridade do pessoal com a embarcação e possibilitavam a execução de treinamento, formando um quadro profissional marítimo mais competente. Nessa era, o conhecimento estava contido em “regulamentos” e não em procedimentos (não se explicava como as coisas deveriam ser feitas, apenas declarava-se que deveriam ser realizadas) – a filosofia de segurança industrial só foi introduzida no setor de transporte nas décadas de 60 e 70.

Com as mudanças no modelo comercial após os “choques” do preço do petróleo na década de 1970 (que resultaram em recessão global, redução do consumo de petróleo e a taxas de frete mais baixas), o modelo da indústria marítima evoluiu de uma cadeia de suprimentos integrada (que utilizava embarcações próprias e fretadas), para um sistema baseado em negociação, usando embarcações afretadas. Como resultado de uma

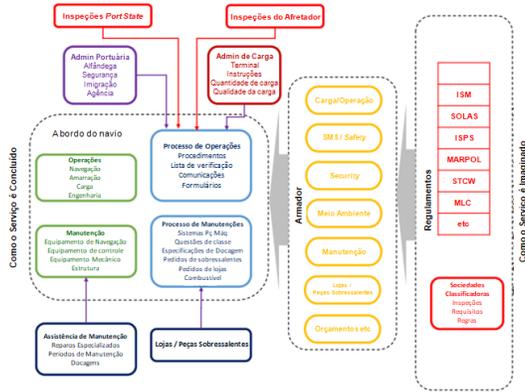
sistematização que não reconhecia diferenciação na qualidade operacional, combinada com o longo período de baixas taxas de frete, desencadeou-se uma pressão de custo que encontrou fraqueza nos regimes de conformidade de bandeira e classe, levando à redução de pessoal e “casualização” da tripulação do navio (perda de competência e experiência profissionais). Incentivada por essas raízes, e, devido ao grande número de incidentes de poluição de navios-tanque nas décadas de 80 e 90, Shaw (20-?a) afirma que a transição para o paradigma “processual” começou a acontecer.

Shaw (20-?a) também destaca que, no final dos anos 90, a IMO implantou o *International Safety Management Code* (ISM) com a suposição subjacente de que uma tarefa poderia ser desconstruída e analisada a fim de que instruções fossem produzidas, as quais poderiam ser facilmente seguidas por um operador minimamente qualificado, uma vez que os resultados seriam “repetitíveis” – apenas a observância de procedimentos implicaria em melhoria da segurança. Novas legislações ambientais também foram surgindo devido à crescente preocupação ambiental (emissões atmosféricas, gases de efeito estufa e tratamento de água de lastro). Após o “11 de setembro”⁴ e o aumento da pirataria no “Chifre da África”⁵ e em outras áreas, foi criado o código ISPS, que exigia sua integração aos sistemas de gerenciamento. Tantas questões importantes a serem gerenciadas, além da mudança do padrão de negociações comerciais, da intensidade das operações, do tempo de permanência no porto, das avarias e acidentes com equipamentos por falta de manutenção planejada, do nível de automação insuficiente, do número de tripulantes reduzido, da não-ergonomia para acesso aos equipamentos, de inspeções portuárias constantes, de sistemas de manutenção planejada deficientes e da falta de confiabilidade nos equipamentos, ocasionaram a complexidade da atividade, conflitos de objetivos a bordo de navios e uma carga de trabalho excessiva à tripulação (Figura 05). Um clássico conflito de objetivos é a questão da segurança versus lucro (Figura 06).

⁴Evento terrorista ocorrido na data de 11/Set/2001 nos EUA. Sinalizou à comunidade marítima internacional a relevância da *security* para as atividades ao mar.

⁵Região mais oriental do continente africano (Somália e proximidades), onde eventos de pirataria foram recorrentes.

Figura 05: Carga de trabalho do marítimo.



Fonte: Adaptado de Shaw (20-?b).

Figura 06: Conflito de objetivos.



Fonte: Adaptado de Shaw (20-?a).

Como no paradigma anterior, Shaw (20-?a) cita que a indústria marítima voltou-se para o estudo do erro humano e do elemento humano – evidenciando o surgimento de uma nova era para a navegação.

Conforme Ferreira (2019), questões referentes ao ser humano estão tendo relevância na indústria marítima e amplo aspecto, uma vez que, por meio de Resoluções, a IMO reconhece a estreita relação entre o elemento humano e a *safety*. É o caso, por exemplo, das Resoluções A.742 (18) – relativa aos procedimentos e diretrizes para o controle de requisitos operacionais relacionados à segurança dos navios e à prevenção da poluição – e A.772 (18) – referente aos fatores de fadiga em tripulação e segurança, que visa aumentar a conscientização sobre a complexidade da fadiga e incentiva

todas as partes envolvidas nas operações do navio a levar esses fatores em consideração ao tomar decisões operacionais. Pela Resolução A.947 (23) de 2003, a IMO também ressalta a necessidade de maior foco nas atividades relacionadas ao ser humano na operação segura de navios e a necessidade de atingir e manter altos padrões de segurança e proteção ambiental com o objetivo de reduzir significativamente os acidentes marítimos, reconhecendo a alta prioridade no programa de trabalho da Organização de questões referentes aos elementos humanos. Já a Resolução A.947 (23) de 2003 da IMO destaca, como princípio, a questão multidimensional complexa que é o elemento humano, ao afetar a segurança marítima e a proteção ambiental marinha. A premissa é a de envolver todo o espectro de atividades humanas realizadas pelas tripulações dos navios, gerenciamento em terra, órgãos reguladores, organizações reconhecidas, estaleiros, legisladores e outras partes relevantes, todos os quais precisam cooperar para lidar com questões de elementos humanos de maneira eficaz. Conforme a Resolução A.947 (23) existe uma sólida compreensão do envolvimento de elementos humanos na causa de acidentes, devendo haver a busca de aplicação de ação corretiva eficaz, a partir de análise sistemática de acidentes, dos fatores contribuintes, e da cadeia causal de eventos.

No entanto, apesar da atenção prestada ao elemento humano, uma questão anterior (fundamental e basilar) observada pela IMO, é a de que os acidentes marítimos, de fato, não podem ser tolerados; como também, a sustentabilidade da atividade marítima não deve ser adiada.

Para a IMO (2008), inúmeros exemplos de colisões e encalhes poderiam ter sido evitados, se houvesse um acompanhamento adequado da navegação; e, em termos de análise da confiabilidade humana na atividade da navegação, a presença de alguém verificando o processo de tomada de decisão aumenta a confiabilidade em um fator de 10.

A latente preocupação e busca por soluções para as problemáticas da segurança e da sustentabilidade da atividade marítima configura o início de uma nova era para a navegação; que proporciona uma expectativa curiosa para um modo inédito de se navegar (digital-interativo), caracterizado pela implementação de tecnologia, e mesmo, inteligência artificial, no acompanhamento, gerenciamento e desenvolvimento da arte da navegação.

Essa é concepção da *e-Navigation*, segundo a IMO (2008), que visa atender às necessidades atuais e futuras dos usuários por meio da

harmonização dos sistemas de navegação marítima e do apoio aos serviços em terra, com o objetivo geral de melhorar a segurança da navegação (*safety* e *security*), e reduzir erros, tornando a navegação e as comunicações marítimas mais confiáveis e amigáveis ao usuário.

Como bem ressaltado por Shaw (20-?a), uma mudança de paradigma não é tão fácil quando o antigo paradigma se encontra bem estabelecido e investido – a transição acontece numa perspectiva temporal, em cenários.

A *e-Navigation* marca o início de uma nova fase da atividade marítima internacional, conforme Ferreira (2019), no entanto, o momento cronológico dessa transição não acontece de maneira simultânea (e nem deve acontecer) – há a necessidade de desenvolvimento e acesso à ciência e tecnologia (C&T) para a sua plena efetivação. A correta percepção referente ao início dessa nova era para a navegação comercial marítima já é uma realidade em Estados “mais desenvolvidos”, como também, ações estão sendo tomadas, no sentido dessa mudança de paradigma.

Também a implementação do conceito não deve ser avulsa, sem critérios, ou, apenas para fins de regulamentação legal; mas científica, a partir de estudo técnico de diversos profissionais aptos marítimos, dentre outros, competentes e qualificados, em suas respectivas categorias de profissionalização, seguindo uma sequência e metodologia gradual, baseada em domínio de tecnologia nacional, de preferência (principalmente, devido à abordagem *security* do conceito), e capacitação de pessoal – o que requer tempo, interesse, investimento e estabilidade política. Sendo a aptidão tecnológica científica crescente numa curva exponencial, tal perspectiva chega a ser urgente em países considerados “menos desenvolvidos”.

E-NAVIGATION: POSSÍVEL SOLUÇÃO INTELIGENTE, SAFETY E SUSTENTÁVEL PARA UMA NOVA ERA

A *e-Navigation* foi iniciada por uma proposta conjunta entre o Japão, Ilhas Marshall, Holanda, Noruega, Cingapura, Reino Unido e os EUA, ao Comitê de Segurança Marítima (MSC) da IMO em sua octagésima primeira sessão, em 2006 (MSC 81/23/10). Foram aprovados pelo MSC, após esta proposta, a estratégia para o desenvolvimento e implementação da *e-Navigation* e o prazo para tal, conforme estabelecido no MSC 85/26 Add 1 (Anexo 20) e no MSC 85/26 Add.1 (Anexo 21), respectivamente – a

IMO, portanto, optou pela *e-Navigation*, concordando com sua definição e principais objetivos. Em 2008, foi adotada a estratégia de desenvolvimento e implementação da *e-Navigation* (BALDAUF e HONG, 2016).

O conceito *e-Navigation* é amplo (PATRAIKO e WEINTRIT, 2010); sendo definido como “a coleta, integração, intercâmbio, apresentação e análise harmonizadas de informações marítimas a bordo e em terra, por meios eletrônicos, para melhorar a navegação e serviços relacionados, para segurança e proteção no mar e proteção do meio marinho” (IMO, 2008).

Ferreira (2019) ressalta que a *e-Navigation* não é, apenas, a “navegação eletrônica”, e sim, a interação *on-line* da navegação eletrônica (aprimorada), utilizada por usuários (a bordo, ou, em terra) com centros de controle, em terra; nos mais variados aspectos de utilização. É um conceito “em aberto”, que não se limita – uma visão nova e moderna para a integração de ferramentas de navegação existentes e “futuras”, de maneira holística e sistemática; que permitirá a transmissão, manipulação e exibição das informações de navegação em formato eletrônico digital, em tempo real, utilizando, inclusive, a inteligência artificial.

A IMO (2008) apresenta os principais objetivos do conceito *e-Navigation*:

- (i) facilitar a navegação segura e protegida das embarcações, levando em consideração informações e riscos hidrográficos, meteorológicos e da navegação;
- (ii) facilitar a observação e gerenciamento do tráfego de embarcações nas instalações costeiras, quando apropriado;
- (iii) facilitar as comunicações, incluindo a troca de dados, entre navios, navios para terra, terra para navio, costa para terra e outros usuários;
- (iv) oferecer oportunidades para melhorar a eficiência do transporte e da logística;
- (v) apoiar a operação eficaz de resposta a contingências e serviços de busca e salvamento;
- (vi) demonstrar níveis definidos de precisão, integridade e continuidade apropriados a um sistema crítico de segurança;
- (vii) integrar e apresentar informações, a bordo e em terra, por meio de uma interface homem-máquina, que maximiza os benefícios de segurança na navegação e minimiza os riscos de confusão ou má interpretação, por parte do usuário;
- (viii) integrar e apresentar informações, a bordo e em terra, para gerenciar a carga de trabalho dos usuários, além de motivar e envolver o usuário e apoiar a tomada de decisão;
- (ix) incorporar requisitos

de treinamento e familiarização para os usuários, durante todo o processo de desenvolvimento e implementação; (x) facilitar a cobertura global, padrões e acordos consistentes, e compatibilidade e interoperabilidade mútua de equipamentos, sistemas, simbologia e procedimentos operacionais, a fim de evitar possíveis conflitos entre os usuários; e (xi) suporte ao acesso, para facilitar o uso por todos os usuários marítimos em potencial.

E, os principais benefícios da *e-Navigation*, de acordo com a IMO (2008), são:

(i) melhoria da segurança, através da promoção de padrões em navegação segura, firmado por: (a) melhor suporte à decisão, permitindo que o marítimo e as autoridades competentes em terra possam selecionar informações relevantes, não ambíguas, pertinentes às circunstâncias prevaletentes; (b) redução do erro humano por meio do fornecimento de indicadores automáticos, avisos e métodos à prova de falhas; (c) melhor cobertura e disponibilidade de cartas eletrônicas de navegação (ENC's), de qualidade consistente; (d) introdução de equipamento padronizado, mas sem restrições para inovações; (e) maior resiliência do sistema de navegação, resultando em maior confiabilidade e integridade; e (f) melhor integração entre sistemas, em navios e em terra, levando a uma melhor utilização de todos os recursos humanos; (ii) melhor proteção do meio ambiente devido a: (a) melhora da segurança da navegação, como acima, reduzindo assim o risco de colisões e encalhes e os derramamentos e poluição associados; (b) redução de emissões, com a utilização de rotas e velocidades ideais; e (c) aprimoramento da capacidade de resposta e tratamento de emergências, como derramamentos de óleo; (iii) segurança aumentada, ativando o modo de operação silenciosa para as partes interessadas em terra, a fim de maior vigilância e monitoramento de domínio; (iv) maior eficiência e custos reduzidos, possibilitados por: (a) padronização global e aprovação de tipo de equipamento, aumentada por um processo de gerenciamento de mudanças acelerado (em relação às normas técnicas para equipamentos); (b) procedimentos automatizados e padronizados de geração de relatórios, levando a despesas gerais administrativas reduzidas; (c)

melhoria da eficiência do passadiço, permitindo que os oficiais de quarto maximizem o tempo, para manter uma observação adequada e adotar as boas práticas existentes, por exemplo, usando mais de um método para determinar a posição do navio; e (d) integração de sistemas já existentes, precipitando o uso eficiente e coerente de novos equipamentos que atendam a todos os requisitos do usuário; (v) aprimoramento do gerenciamento de recursos humanos, aprimorando a experiência e o *status* da equipe do passadiço.

À medida que o transporte marítimo se move para o mundo digital, a IMO espera que a *e-Navigation* forneça informações e infraestrutura para o benefício da segurança marítima e da proteção do ambiente marinho, reduzindo os encargos administrativos e aumentando a eficiência do comércio e dos transportes marítimos. Também se reconhece que o desenvolvimento futuro da *e-Navigation* será um processo contínuo, seguindo as necessidades do usuário por funcionalidades adicionais dos sistemas existentes e possíveis futuros (por exemplo, implementação de sistemas embarcados e/ou sistemas de apoio à decisão de navegação, em terra). À medida que as necessidades dos usuários forem evoluindo e novas tecnologias forem introduzidas, outras soluções de navegação eletrônica poderão ser incorporadas à estratégia, conforme apropriado (IMO, 2014).

Weinrit (2016, p.7) ressalta que a aplicabilidade da *e-Navigation* não é estática, uma vez que a evolução tecnológica é contínua, em direção a melhorias e adaptações do conceito, no sentido de apoiar os objetivos referentes à segurança operacional, como também, à redução de custos das empresas e armadores.

E os passos seguintes, para a efetivação da prática da navegação a partir desse novo conceito (*e-Navigation concept*), já foram vislumbrados pela comunidade marítima internacional – as “embarcações autônomas” ou “navios autônomos”, como vêm sendo comumente conhecidos. No entanto, a terminologia IMO empregada para esse tipo de embarcação é específica: o Comitê de Segurança Marítima (MSC), que trata de assuntos relacionados à segurança marítima no escopo da IMO, em sua 98ª sessão (MSC 98, de 07 a 16/06/2017) (IMO, 2017a) referenciou os primeiros passos para lidar com “navios autônomos”, adotando o termo *Maritime Autonomous Surface Ships* (MASS) para essas embarcações, e classificando-as conforme métricas de autonomia:

- a. Navio com processos automatizados e suporte à decisão: os marítimos estão a bordo para operar e controlar os sistemas e funções a bordo. Algumas operações podem ser automatizadas.
- b. Navio controlado remotamente com marítimos a bordo: o navio é controlado e operado a partir de outro local, mas os marítimos estão a bordo.
- c. Navio controlado remotamente sem marítimos a bordo: O navio é controlado e operado a partir de outro local. Não há marítimos a bordo.
- d. Navio totalmente autônomo: o sistema operacional do navio é capaz de tomar decisões e determinar ações por si só.

Embarcações com certo grau de autonomia (com tripulação reduzida – *autonomous ships*) e/ou remotamente controladas (sem tripulação – *unmanned ships*) (FERREIRA, 2019) já poderão ser testadas. O Comitê de Segurança Marítima (MSC.1-Circ.1604), em sua 101a sessão (de 14/06/2019), aprovou as diretrizes provisórias para os testes e prova-de-mar de *Maritime Autonomous Surface Ships* (MASS), sendo da responsabilidade da Administração do Estado de bandeira autorizar uma embarcação a ser testada. Quando necessário, a autorização também deverá ser obtida do Estado costeiro e/ou Autoridade *Port State* onde o teste será realizado. Instrumentos individuais estabelecerão as obrigações e responsabilidades das autoridades competentes (IMO, 2019).

A Autoridade Marítima Brasileira iniciou os esforços no sentido da implementação do conceito. De acordo com o Regulamento Provisório para Operação de Embarcação Autônoma em Águas Jurisdicionais Brasileiras⁶, divulgado pela Portaria N°59/DPC, de 19/02/2020, a Marinha do Brasil regulamenta a operação de MASS, bem como sua interação e coexistência com as embarcações convencionais (BRASIL, 2020).

Patraiko e Weintrit (2010) afirmaram acertadamente que o sucesso da *e-Navigation* dependerá fortemente da aplicação adequada do elemento humano ao longo de seu desenvolvimento e implementação. Assim,

⁶ Compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de duzentas milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das duzentas milhas marítimas, onde ela ocorrer (BRASIL, 2013).

esforços precisam ser feitos para envolvê-lo em todas as etapas, desde o design do sistema, até o desenvolvimento, implementação e operação da *e-Navigation*.

Os marítimos precisam estar devidamente treinados em ambientes virtuais inteligentes– “qualificados para operar o MASS” e “competentes”, conforme a IMO (MSC 101, de 14/06/2019; e, Resolução A.1110(30) de 08/12/2017) – refletindo a excelência profissional marítima somada à *expertise* digital-tecnológica, para enfrentar a realidade dessa nova era, e a continuidade da atividade mercante (ramo comercial da navegação) fundamental para o crescimento e desenvolvimento de um Estado. O devido apoio ao homem (e mulher) do mar, com a facilitação do aperfeiçoamento profissional (Ensino Profissional Marítimo e outros; por exemplo, em C&T), bem como, uma específica preparação em simuladores de centros de controle de tecnologia de ponta.

O elemento humano jamais deve ser negligenciado, para Ferreira (2019), uma vez que o objetivo é tornar a atividade de navegação mais eficiente e aprimorada. A ideia válida seria a de utilizar a tecnologia em parceria, já que, somente o ser humano possui a capacidade de aperfeiçoar os seus métodos de trabalho para produzir qualitativamente – fazendo uso de seu potencial ousado, criativo, e simplesmente, único (quando aborda os percalços impostos pela atividade profissional marítima de uma maneira inédita), que apenas precisa ser explorado individualmente.

Bastante interessante é a relação contemporânea-revolucionária entre a implementação tecnológica de sistemas autônomos artificialmente inteligentes no âmbito civil e no âmbito militar. Poderia ser o caso de uma RAM (Revolução dos Assuntos Militares)⁷, uma vez que, “normalmente, as tecnologias que sustentam uma revolução militar costumam ser originalmente desenvolvidas fora do setor militar e depois “importadas” e exploradas para suas aplicações militares. De fato, todas as revoluções militares dos últimos dois séculos são, em um sentido real, derivadas das revoluções industrial e científica que foram centrais, definindo processos da história ocidental moderna” (KREPINEVICH, 1994).

⁷ Conforme Baylis *et al* (2018) é um evento relativamente raro, quando tecnologias são combinadas para produzir uma transformação fundamental na forma como um conflito e/ou guerra é travada. Desde meados do século XIX, a mudança na tecnologia militar se tornou uma constante, num processo normalmente evolutivo, irregular, mas que, ocasionalmente, possibilita a junção de desenvolvimentos tecnológicos que podem produzir transformações mais amplas (revolução).

Nesse contexto, a *e-Navigation* é fundamental para a salvaguarda de interesses nacionais – daí a necessidade de investimentos financeiros para o acesso, implementação, aprimoramento, e desenvolvimento da tecnologia. Por ser um conceito amplo, pode revolucionar também paradigmas e táticas de defesa e ataque, concedendo oportunidades aos mais específicos profissionais – de diversas faixas etárias, inclusive – para atuarem de maneira verdadeiramente inteligente (não apenas artificial) e inusitada.

O último nível de autonomia (embarcações totalmente autônomas e sem tripulação) proposto pelo conceito da navegação artificial para a atividade marítima ainda provoca debates. As questões de *cyber* ataques à organizações, guerra espacial, pirataria, e terrorismo, por exemplo, têm sido bastante consideradas – inclusive em pautas de reuniões de Comitês de Segurança IMO.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito *e-Navigation* e sua inovadora perspectiva *safety*, sustentável (e mesmo, artificialmente inteligente) foi internacionalmente adotado numa “promessa” para a solução das problemáticas mais preocupantes da navegação comercial; demarcando o início de uma nova era para a atividade marítima, a partir da implementação, até mesmo irrestrita, de ferramentas tecnológicas digitais-interativas.

Não há dúvidas de que, numa primeira fase, cenários *safety*, sustentáveis e inteligentes para a navegação, podem ser alcançados. Tecnicamente, a redução ou substituição do elemento humano marítimo, dentro de condições específicas, é possível, e com a apreciação regulamentar favorável da IMO, uma vez que, se a ferramenta aplicada for “equivalentemente humana”, será válida. A IMO (2008) apenas destaca que a substituição do elemento humano só não pode ser “inadequada” – entende-se, “arriscada”.

A *e-Navigation* é uma revolução do modo comercial de executar a navegação, um conceito totalmente “em aberto”, que exigirá, para sua implantação plena, alto investimento financeiro e tecnológico (de ponta), por apresentar o potencial de alterar completamente modelos da atividade econômica nacional anteriormente estabelecidos, como embarcações e empresas; portos e estruturas portuárias; centros de controle do tráfego marítimo e centros operacionais de controle; escolas de formação, centros

de instrução, centros de adestramento, e academias militares; simuladores de navegação, e etc.

É importante destacar que o conceito *e-Navigation* é plenamente projetado – em todos os aspectos – sobre o conceito da navegação convencional marítima, como uma sombra. Portanto, não se abandona, simplesmente, a “era anterior” e nem os seus princípios fundamentais (gerenciais e operacionais) – apenas se acrescenta. Também, a *expertise* em navegação dos profissionais que atuam no ramo é essencial para o desenvolvimento da tecnologia própria, uma vez que há o envolvimento de questões *security*. A estratégia para sua implantação é o real investimento humano e em C&I, com o emprego de profissionais qualificados.

Ademais, para o caso de capacitação para o futuro, as academias militares de formação naval, deverão estar adaptadas ao ensino exato da navegação, de forma prática-experimental, técnico-científica e real-virtual, aprimorando profissionais militares para a tomada de decisão, condução e gerenciamento da navegação de um “sistema autônomo”, por exemplo. Também, a mesma preparação, com pleno aproveitamento, para a categoria mercante – pessoal especializado na atividade da navegação *offshore* e comercial, que atua nos mais assimétricos tipos de embarcações, e em diferentes modalidades, operacionalmente capacitados, com experiência em inóspitos cenários marítimos, e que pertence ao quadro da reserva da força marítima nacional – seria relevante.

Até que o patamar tecnológico da máxima autonomia das embarcações seja plenamente alcançado, o elemento humano estará à frente das operações no mar, tomando decisões. Por hora, “rumo” deve estar orientado para o futuro – a fim de se obter a percepção desse novo modo de conduzir embarcações.

Daí, certamente, haverá um momento em que a nova era da navegação artificialmente inteligente será surpreendida por situações imprevistas, circunstâncias adversas ou mesmo, falhas humanas, semelhantemente ao ocorrido em eras anteriores da navegação comercial, num ponto de inflexão; que limita a era anterior e inicia uma próxima. Eventos climáticos inéditos, que fogem aos padrões atmosféricos conhecidos para uma determinada região, e que estão sendo observados pela ciência da atmosfera (VAICBERG, 2017; CABRAL *et al*, 2017) podem impactar o emprego de sistemas marítimos autônomos, por exemplo.

Com relação às falhas humanas, uma vez que são intrínsecas do ser e alcançam os sistemas criados e desenvolvidos por humanos, mesmo

nos níveis máximos de autonomia da navegação marítima, elas certamente existirão – a dúvida é se serão percebidas (caso o elemento humano tenha sido eliminado).

E-NAVIGATION: SAFETY AND SUSTAINABLE SOLUTION FOR A NEW ERA?

ABSTRACT

On a temporal scale, from paradigm changes (managerial and operational), the way of carrying out the activity at sea has evolved, added to fundamental technological tools. Despite the regulation of the International Maritime Organization (IMO) in the search for safety, security, and sustainable solutions, maritime accidents continued to happen – in a simple causal approach, due to “human errors”. Since the damages resulting from such circumstances are incalculable, it was found that navigation could be improved with the assistance of technology, in order to provide greater control of human actions – e-Navigation concept – which characterizes the beginning of a new era for navigation. The present study intends to analyze e-Navigation as a solution for the safety and sustainable aspects of the maritime environment, in an application of Nautical Sciences by an inductive method, associated with a technical-scientific proposal that presents the paradigm shifts of maritime commercial activity (oil sector) in specific time points (eras); with such analysis applicable to the entire shipping industry. It was found that, at an early stage, “smart”, safety and sustainable solutions for commercial navigation may be possible; but only up to a certain limit (inflection point), when unforeseen situations, adverse circumstances or human failures, for example, happen.

Key-words: Navigation security; Safety (of navigation); Sustainability; Human Error; E-Navigation.

REFERÊNCIAS

APOSTOL-MATES, R.; BARBU, A. **Human Error** – The Main Factor in Marine Accidents. **Mircecel Batran Naval Academy Scientific Bulletin**, v. 19, n. 2, 2016.

BALDAUF, M.; HONG, S. Improving and Assessing the Impact of e-Navigation applications. **Science Direct International Journal of e-Navigation and Maritime Economy**, v.4, p. 001-012, 2016.

BAYLIS, J.; WIRTZ, J.; GRAY, C. S. **Strategy in the Contemporary World. USA: Oxford University Press**, 2018.

BEIRÃO, A. P. “Segurança no mar”: que segurança. *In*: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. 1. ed. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 127-166.

BEIRÃO, A. P. Uma proposta de delimitação da Segurança Marítima do Atlântico Sul. *In*: ALMEIDA, F. E. ALVES; MOREIRA, W. S. (org.). **Estudos Marítimos: visões e abordagens**. 1. ed. São Paulo: Humanitas, 2019. p. 153-176.

BRASIL. Marinha. Diretoria de Portos e Costas. **NORMAM-09/DPC**: normas da autoridade marítima para inquéritos administrativos sobre acidentes e fatos da navegação e para a investigação de segurança dos acidentes e incidentes marítimos. 2003.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Portos e Costas. **NORMAM-04/DPC**: Normas da Autoridade Marítima para Operação de Embarcações Estrangeiras em Águas Jurisdicionais Brasileiras. 2013.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Hidrografia e Navegação. **NORMAM-26/DHN**: normas da autoridade marítima para serviço de tráfego de embarcações (VTS). 2018.

BRASIL. Marinha. Centro de Comunicação Social da Marinha. **Nota à Imprensa**. Brasília, DF, 31 out. 2019. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/nota_gaa_31out_0.pdf. Acesso em: 07 jul. 2021.

BRASIL. Marinha. Diretoria de Portos e Costas. **Portaria N°59/DPC**: regulamento provisório para operação de embarcação autônoma em águas jurisdicionais brasileiras. 19 fev. 2020.

BRASIL. Marinha. Centro de Comunicação Social da Marinha. **Nota à Imprensa**. Brasília, DF, 07 maio 2021. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/nota_a_imprensa_-_inquerito_do_oleo_07mai.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

BUTT, N.; JOHNSON, D.; PIKE, K.; PRYCE-ROBERTS, N.; VIGAR, N. **15 Years of Shipping Accidents: a review for WWF**. Southampton Solent University. 2013.

CABRAL, R. C. S.; VAICBERG, H.; OLIVEIRA, V.; PALMEIRA, A. C. P. A. O Ciclone Matthew e seus impactos na Indústria Marítima. **Revista Marítima Brasileira**, v. 137, p. 194-210, 2017.

European Maritime Safety Agency (EMSA). **Annual Overview of Marine Casualties and Incidents**. 2018.

FERREIRA, L. R. L. **Gestão Ambiental Sustentável do Modal Marítimo**: uma análise das emissões de dióxido de carbono de navios movimentados na Baía de Guanabara. 2017. Dissertação (Mestrado em Meteorologia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

FERREIRA, L. R. L. **Erro Humano e o Conceito E-Navigation**: a fase de transição e o início de uma nova era para a navegação. 2019. Dissertação (Curso de Aperfeiçoamento para Oficial de Náutica) – Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, Marinha do Brasil, Rio de Janeiro, 2019.

FORMELA, K.; NEUMANN, T.; WEINTRIT, A. Overview of Definitions of Maritime Safety, Safety at Sea, Navigational Safety and Safety in General. The International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation. **TransNav**, v.13, n. 2, 2019.

GALE, H.; PATRAIKO, D. Improving navigational safety: the role of e-navigation. **Seaways**, v.7, p. 4-8, 2007.

GALIĆ, S.; LUSIĆ, Z.; SKOKO, I. **The Role and Importance of Safety in Maritime Transportation**. 6th International Maritime Science Conference. Croatia. 2014.

International Maritime Organization (IMO). **Fatigue Factors in Manning and Safety**. A 18/Res.772, 1993. [Agenda item 11].

International Maritime Organization (IMO). **Procedures for the Control of Operational Requirements Related to the Safety of Ships and Pollution Prevention**. A 18/Res.742, 1993. [Agenda item 11].

International Maritime Organization (IMO). **Human Element Vision, Principles and Goals for the Organization**. A 23/Res.947, 2003. [Agenda item 17].

International Maritime Organization (IMO). **Strategy for the Development and Implementation of E-Navigation**. MSC85/26/Add.1, Annex 20. 2008.

International Maritime Organization (IMO). **Framework for the Implementation Process for the E-Navigation Strategy**. MSC85/26/Add.1, Annex 21. 2008.

International Maritime Organization (IMO). **Draft E-Navigation Strategy Implementation Plan**. NCSR 1/28, Annex 7. 2014.

International Maritime Organization (IMO). Maritime Safety Committee (MSC), 94th session. **Resolution MSC.385(94)**, Nov. 2014. International Code for Ships Operating in Polar Waters (POLAR CODE). 2014.

International Maritime Organization (IMO). Marine Environment Protection Committee (MEPC). Annex 10, **Resolution MEPC.264(68)**, May 2015. International Code for Ships Operating in Polar Waters (POLAR CODE). 2015.

International Maritime Organization (IMO). **Polar Code**, International Code for Ships Operating in Polar Waters. 2016.

International Maritime Organization (IMO). Maritime Safety Committee. **MSC 98**, de 07 a 16/06/2017. 2017

International Maritime Organization (IMO). Strategic Plan for the Organization for the Six-Year Period 2018 to 2023. **Resolução A.1110(30)**, de 08/12/2017. 2017.

International Maritime Organization (IMO). Maritime Safety Committee. **MSC 101**, 14 June, 2019.

International Maritime Organization (IMO). **Milestone for Polar Protection as Comprehensive New Ship Regulations Come Into Force**. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/02-Polar-Code.aspx>. Acesso em: June, 2020.

KOPACZ, Z.; MORGAS, W.; URBAŃSKI, J. The Maritime Navigation, its Environment and its Safety System. **Annual of Navigation**, v. 4, 2002.

KREPINEVICH, A. F. **Cavalry to Computer**: The pattern of military revolutions. *The National Interest*, n. 37, p. 30-42, 1994.

Marine Accident Investigation Branch (MAIB). **Safety Digest**: Lessons from Marine Accident Reports. n. 1, 2019.

PATRAIKO, D.; WEINTRIT, A. e-Navigation and the Human Element. *International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*. **TransNav**, v. 4, n. 1, 2010.

REASON, J. Human error: models and management. **BMJ**, v. 320, n. 7237, p. 768-770, 2000.

ROTHBLUM, M. A. **Human Error and Marine Safety**. US Coast Guard Research and Development Center. 2006.

SHAW, M. L. **What's Behind Human Error?** Marine Technical Note (IMarEST), Human Element Working Group. Nautical Institute. Disponível em: <https://www.nautinst.org/uploads/assets/uploaded/80599dfa-957c-4347-8b0b70b92ec6bdec.pdf>. Acesso em: 07 July, 2021.

SHAW, M. L. **What's Behind Human Error?** Organisational Factors. Marine Technical Note (IMarEST), Human Element Working Group. Nautical Institute. Disponível em: <https://www.nautinst.org/uploads/assets/uploaded/96c5433e-f77f-4ec4-a54dffaad7521c54.pdf>. Acesso em: 07 July, 2021.

SUÁREZ, Karina. **Fogo no mar**: Pemex registra vazamento de gás em duto submarino no Golfo do México. *Jornal El País*, 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-07-03/fogo-no-mar-pemex-registra-vazamento-de-gas-em-duto-submarino-no-golfo-do-mexico.html>. Acesso em: 06 July, 2021.

VAICBERG, H. **Caracterização Sinótica de Três Episódios de Ciclones Subtropicais na Costa Sul e Sudeste do Brasil Utilizando o SRDAS**. 2017. Dissertação (Mestrado em Meteorologia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

WEINTRIT, Adam; FELSKI, Andrzej. **Navigational and Hydrographic Aspects of Sea-River Navigation in Poland (in Polish)**: Nawigacyjno-hydrograficzne aspekty żeglujimorskiej w Polsce. Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia. 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/233906730_Evolution-Situation_and_Condition_of_Navigation_in_Poland. Acesso em: 06 July, 2021.

WEINTRIT, A. e-Nav, Is It Enough?. *The International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*. **TRANSNAV**, v. 10, n. 4, 2016.

Recebido em: 24/02/2021

Aceito em: 15/10/2021

BETWEEN RUSSIA AND EUROPE: THE ROLE OF NATIONAL IDENTITIES IN INTERNATIONAL RELATIONS OF ESTONIA, LATVIA AND LITHUANIA

Erica Simone Almeida Resende¹

Graziela Dumard²

ABSTRACT

Thirty years after the restoration of their independence, Estonia, Latvia and Lithuania are now members of the European Union and demonstrate little affinity with Russia, heir to the USSR. What is the role identity discourses in their foreign policy choices? We argue that Estonia, Latvia and Lithuania define their national identities – and therefore the thrust of their foreign policies – according to a logic of triangular attraction and repulsion towards Russia and Europe. Based on the Self/Other dichotomy, this article identifies how meanings associated with Baltic national identities were incorporated into their foreign policies after the fall of URSS. More specifically, the article examines the discourses of Russification and/or Sovietisation and Europeanisation, how these discourses differ from one another, and how the Baltic states respond to those influences in constructing their foreign policies.

Keywords: Baltic States; Russia; Europe; identities; foreign policy.

¹Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, com Complementação de Estudos em Relações Internacionais. É Professora Adjunta da Escola Superior de Guerra. É pesquisadora com bolsa de produtividade CNPq nível 2 e Jovem Cientista do Estado do Rio de Janeiro da Faperj. Coordena o Laboratório de Estudos Críticos de Segurança (LABECS) da ESG. Email: ericaresendear@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5567-163>

² Dotoranda em Sociologia pela Universidade Estadual de Londrina, Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Cândido Mendes. Dedicar-se a estudos relacionados a democracia e Relações Internacionais, tendo como área de interesse a política externa dos países bálticos e relações com a Rússia. Email: grazieladumard@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2113-1555>

INTRODUCTION

The Baltic states – Estonia, Latvia and Lithuania – share a common history of foreign occupation: by Sweden, Denmark, Poland, Germany, the Russian Empire and, finally, the Soviet Union. Curiously, this legacy of successive occupations means these countries have gained independence³ twice: once in 1918 and again in 1990 (Lithuania) and 1991 (Estonia and Latvia). After the restorations of independence, the post-Cold War scenario offered Estonia, Latvia and Lithuania a new opportunity: rapprochement and integration with Europe and Western institutions like NATO.

In the 1990s, the Baltic states realised that belonging to the European Union (EU) would help them to promote their aspirations for growth. In part, this thinking was based on the fact that after the collapse of the USSR, Russia plunged into a profound crisis. Faced with the imperative to reorganize itself internally, it was unable to withstand the multiple demands arising, such as successfully transitioning from a state-dominated economy to a free market model. As such, the way the Baltic states saw themselves and perceived Russia and the EU was pivotal in their envisaging closer ties with Europe and a retreat from Russia as their only viable foreign policy option.

In 2004, Estonia, Latvia and Lithuania did indeed join the EU and NATO, consolidating a process that began in the previous decade. Despite initial expectations that this would bring about an improvement in their relations with Russia – not least because of the balance of power NATO membership would introduce – in fact, the opposite occurred. Relations became increasingly problematic, leading to a virtual incompatibility between their respective national identities.⁴

In 2014, the crisis in Ukraine and Russia's annexation of Crimea caused the Baltic states to bring up some old Cold War issues with the EU, NATO, and the US, prompting, for example, President Barack Obama's speech in Estonia in 2014, which revolved around security in the region. Even if fears of Russian expansionism under Vladimir Putin have not materialized further, the Baltic states are still wary of Russia and manage

³ The terms restoration and return to independence will be used to refer to the process witnessed in the early 1990s, in view of the fact that the three Baltic states chose to restore their political and legal systems of 1920s.

⁴ EHIN, Piret; BERG Eiki. *Identity and foreign Policy: Baltic Russian relations and European integration*. Burlington: Ashgate, 2009

their bilateral relations very carefully to avoid tensions. At the same time, their speedy rapprochement towards Brussels has highlighted the problem of the Russian minorities in Estonia, Lithuania, and Latvia, clashing directly with Putin's project for a New Russia⁵ in a region that was formerly in the USSR's sphere of influence.⁶

Today, thirty years after the restoration of independence and the end of communism, the Baltic states are now integrated into the EU and NATO. Yet some dilemmas associated with their Soviet past linger on, such as issues concerning Russian minorities. Despite more than forty years under Soviet rule, the Baltic states demonstrate little affinity with Russia; indeed, it was precisely this experience that was the lynchpin of their decision to distance themselves from Russia.

How have identity formation processes impelled the Baltic states towards Europe and away from Russia? Our hypothesis is that through mechanisms of discursive articulation, these countries are defining their national identities – and therefore the thrust of their foreign policies – in line with a logic of attraction and repulsion towards Russia and Europe. During the years under Soviet occupation, the Baltic states were exposed to the repressive identity enforcement policies of Russification and/or Socialization, yet since independence restored, they do not seem to have demonstrated any fundamental identification with the Russian identity. At the same time, fears of an expansionist Russia have inflamed their existential anxieties, causing them to turn to the EU and NATO to protect their independence.

Based on the Self/Other dichotomy and its adaptation into international relations⁷, this article maps out the discourses of attraction and repulsion in the triangle between the EU, the Baltic states, and

⁵ New Russia, or *Novorossiia*, is a historical concept in Russia which was reinstated by President Vladimir Putin in 2014. The term relates to the Tsarist era and was used to refer to much of the Russian Empire conquered from the Ottoman Empire in the eighteenth century. According to Taylor (2014), the memories caused unease amongst the European countries which were once subsumed under the Russian Empire or the USSR, while also sparking collective chaos internally. TAYLOR, Adam. *Novorossiia: the latest historical concept to worry about in Ukraine*. The Washington Post. 18th April 2014. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/04/18/understanding-novorossiia-the-latest-historical-concept-to-get-worried-about-in-ukraine/>. Accessed on: 15/06/2021.

⁶ FARIA FERREIRA, Marcus; TERRENAS, João. "Good-bye, Lenin! Hello, Putin! O discurso geoidentitário na política externa da nova Rússia". *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 20, 2016.

⁷ NEUMANN, Iver. "Self and Other in International Relations", *European Journal of International Relations*, v. 2, n. 2: 139-174, 1996.

Russia, and identifies how meanings associated with Baltic national identities were incorporated into their foreign policy discourses after the fall of communism. More specifically, we will examine the discourses of Russification and/or Sovietisation, and Europeanisation, how these discourses differ from one another, and how the Baltic states perceive these different influences. It will conclude with an analysis of these countries' foreign policies and how their national policies are being conducted in relation to what we understand as an internal Other, namely, Russian minorities living inside the Baltics. The article wishes to make a contribution to a growing debate that articulates foreign policy, national identities, and historical memory.⁸

FROM FOREIGN OCCUPATION TO RESTORATION OF INDEPENDENCE IN 1991/1992

For geopolitical historical reasons, and to some extent because of a shared identity, the term "Baltic states" is often used to refer to Estonia, Latvia, and Lithuania. However, its popular identification with Estonia, Latvia and Lithuania has more to do with common historical processes than geographical precision. What unites them is a history of successive occupations by foreign nations during the Modern Era, especially Sweden, Denmark, Germany, and Russia.

The earliest occupation came against the backdrop of the Great Northern War (1700-1721) between Russians and Swedes that brought to an end with the Treaty of Nystad, which transferred Estland and Livland to Russia, and confirmed the dominance of the Russian Empire in the region. During the Tsarist era, the Baltic provinces retained a degree of self-governance, as they were allowed to maintain their laws and tax systems, the Lutheran faith, German as a vernacular, and their most important customs.⁹ However, Russian cultural dominance was strong, leading the elites who owned German-Baltic lands to draw closer to the elites of the Russian Empire.

In Lithuania, occupation came later and by a different route: it was only incorporated into the Russian Empire in 1795, with the Third

⁸ KLYMENKO, L.; SIDDI, M. Exploring the link between historical memory and foreign policy: an introduction. *International Politics*, v. 57, p. 945-953, 2020.

⁹ LAAR, Mart. *Estonia's way*. Tallinn: Pegasus, 2006.

Partition of Poland.¹⁰ In an attempt to restore their Commonwealth, the Lithuanians rebelled twice against Russian rule, which resulted in a process of forced adaptation to the empire. According to Karjahärm, adaptation was only brought about by Russification policies¹¹, which targeted not only Lithuania, but also parts of Poland, in order to stifle nationalist movements, especially as of 1860.¹²

Interestingly, the awakening of nationalism in the Baltic states did not come out of the blue. As Enlightenment fostered nationalisms throughout Europe, in the Baltic states, a new sense of national identity was not so much a catalyst for independence as an attempt to diminish the subservience of the Germanic nobility.¹³ As Baltic nationalism grew, the Russian Empire started to fear that the region – mostly composed of Baltic Germans who enjoyed a degree of political and administrative autonomy – would be attracted to the newly unified Germany. In addition, the Baltic provinces bordered Finland to the north and the Polish-Lithuanian Commonwealth to the south, causing great insecurity in St. Petersburg and Moscow. In response, the Russian Empire began to ramp up its Russification policies in the region. The policies were quite harsh and were enforced simultaneously on the cultural and administrative level.¹⁴

From 1888 on, the political and administrative systems in the Baltic provinces were adapted along the lines of the Russian system, which led to the abolition of the courts based on the German system, grounded on the principle of equality between citizens. Russian language and culture became mandatory.¹⁵ Schools and universities started to use Russian, resulting in mass layoffs of teachers who did not speak the language. As for religion, even though the peasantry were mostly followers of the Lutheran faith, the Tsar had large Russian Orthodox churches built in every major city in the province, between the end of the nineteenth century and the beginning of the twentieth century.

¹⁰ A series of successive losses of territory by the Polish-Lithuanian Commonwealth in 1795 to their Russian Empire neighbours, Austria and Prussia.

¹¹ Forced adoption of the language, culture and institutions of Russia in a non-Russian community as well as the appointment of Russian nationals to administrative posts.

¹² KARJAHÄRM, Toomas. *Russification period*. Available at: http://www.estonica.org/en/History/1850-1914_National_awakening/Russification_period/. Accessed on: 11/01/2021.

¹³ O'CONNOR, Kevin. *The history of the Baltic States*. WestPort: Greenwood Press, 2003.

¹⁴ RAUN, Toivo U. *Estonia and Estonians*. 2ed. California: Hoover Institution Press, 2001.

¹⁵ KARJAHÄRM, Toomas. *Russification period*. Available at: http://www.estonica.org/en/History/1850-1914_National_awakening/Russification_period/. Accessed on: 11/05/2021

The early twentieth century was turbulent for the Baltic states. Modernization forced by Russification was not restricted only to the economic, cultural, administrative, and aesthetic spheres, it also impacted politics. New political parties sprang up, mainly of a nationalist and left-wing inclination, which began to gain supporters in the region. These parties were successful in articulating with the main groups, which led the 1905 revolution in Russia. Strikes quickly became a recurrent feature of life and the imperial guard took increasingly harsh measures in an attempt to curb the popular uprisings, which mainly called for changes in culture, education, and land reform.

With the outbreak of World War I, the Baltic region became strategic for the Russian Empire. While Lithuania was occupied by the Germans, Estonia was left virtually untouched. Latvia, however, was used as a line of defense to protect St. Petersburg. In addition, Estonians, Latvians, and Lithuanians were recruited to serve in the Tsarist army. With the Russian Revolution of 1917 and the ensuing climate of civil war, the three countries were able to take advantage of the prevailing chaos to declare their independence: Lithuania on February 16, Estonia on February 24 and Latvia on December 5, 1918.

Having achieved independence, the Baltic states now had to overcome a new challenge: how to structure themselves as independent states. First, they established constituent assemblies to draft new constitutions, which were modelled after the German Weimar, Swiss, and the French Third Republic. Having structured their legislative systems, they then turned their attention to other areas, especially cultural and security policies. National museums, art galleries and music conservatories were opened, the education system was modernized and nationalized. As Von Rauch points out, schools and universities were renamed to remove all traces of Russification¹⁶ ¹⁷ The Baltic states negotiated their borders through agreements and treaties in order to prevent a possible Soviet or German invasion. In 1934, a Treaty of Friendship and Cooperation was signed, later called the Baltic Entente, which aimed to bring stability to the region.

However, in the 1940s the rise of Stalin in the USSR, Hitler in Germany, and the shift of the European conflict to the west rapidly

¹⁶ For example, Dorpat University was renamed Tartu University in 1919

¹⁷ VON RAUCH, Georg. *Baltic States: The Years of Independence Estonia, Latvia, Lithuania 1917-1940*. California: University of California Press, p. 81-85, 1974.

threatened the fledgling countries' independence.¹⁸ In that decade, the region was invaded and occupied by two foreign powers in succession, and all the three countries lost their independence. As Kasekamp explains, although the occupation of the Russian Empire during the nineteenth century had meant Russian military presence, imperial bureaucracy, and an influx of Russian workers to the Baltic states, there was no comparison between this and what happened under the Soviet Union between 1944 and 1991.¹⁹ During this period of Sovietisation, the Baltic states were not just Russified. The Soviet way of life was imposed on them in the form of an ideal Soviet citizen, who was superior, educated, scientific, forward-looking, and fluent in Russian.²⁰

The early years of Soviet occupation were marked by permanent tension between the Baltic states and Soviet policies. In 1947, a new policy was brought in for the region which went beyond security to introduce widespread ideological control in a bid to shore up the new regime. Through propaganda, the USSR extolled communism and coerced nationals to accept its ideologies, mainly through its censorship bureau, Glavlit. At the same time, mass deportations began. In a single week about 100,000 people from Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, and Moldova were deported to far-flung regions of the USSR.²¹ Religion and culture were also Sovietised. National artistic expression, especially literature, was repressed. Textbooks were rewritten to highlight the elements that united the Baltic states and the USSR. Several historical churches were destroyed. According to Kasekamp, Estonia, Latvia and Lithuania were psychologically beaten to submission and put in a state of fear.²²

The death of Stalin in 1953 and the rise to power of Nikita Krushchev in 1955 heralded a new stage of Sovietisation in the region. The overall thrust of the policy was retained, but it was de-Stalinised. Political arrests were still made but were fewer in number and on a smaller scale, and political prisoner numbers declined. Krushchev granted amnesty to political prisoners and those deported who were still alive were

¹⁸ The 1939 Molotov-Ribbentrop Pact signed by Hitler and Stalin divided the Baltic states between them.

¹⁹ KASEKAMP, Andres. *The history of Baltic States*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

²⁰ WEEKS, Theodore R. *Russification/Sovietization*. 2010. Available at: <http://ieg-ego.eu/en/threads/models-and-stereotypes/russification-sovietization#Conceptsanddefinitions>. Accessed on: 03/05/2021.

²¹ It is estimated that around 90,000 Estonians, Latvians and Lithuanians were deported to Siberia between 25 and 29 March 1949.

²² LASEKAMP, op. cit., p.147.

repatriated.²³ A milder form of censorship was employed, and a degree of decentralization was introduced, giving individual countries greater autonomy and space:

Consumption increased; TVs and other domestic technology started to appear in people's homes. Urbanization gained pace, and the building of individual houses started. Relations with relatives who had escaped to the West were restored. Tallinn was opened to foreign tourists in 1965. Western music and clothing, and hippy ideology spread.²⁴

In 1964, Leonid Brezhnev came to power, promising a new form of Russification. The Soviet citizen had to have national roots but speak Russian and were able to live and work anywhere in the USSR.²⁵ For Laar, Russification directed policies in the Baltic states after the occupations, with the objective of turning locals into minorities in their own nations and thus forming a civilian garrison to justify the externally imposed rules.²⁶

The effect was a segregation policy that meant newcomers (mostly Russians) got priority in housing allocation, especially in Estonia. After World War II, local residents were prevented from returning home. Subsequently, Estonians were banned from entering certain cities in the country, like Sillamaä²⁷, and nationals became second-class citizens compared to Russian residents, and this was reflected in the allocation of jobs. Russians got the best jobs, as well as the best housing and consumer goods and even extra food. By 1965, there were already around one million Russians in the Baltic states. At the same time, the Estonian population of Estonia was just 68%, while Latvians accounted for just 50% of the

²³ LAAR, *op. cit.*

²⁴ *Id.*, p. 190.

²⁵ A typical example of this is the 1978 pop song performed by Samotsvety, "My Address is the Soviet Union", with the lyrics, "my address isn't a house or a street, my address is the Soviet Union".

²⁶ LAAR, *op. cit.*

²⁷ Today, the northeast of Estonia is inhabited primarily by people of Russian descent.

population of Latvia. In contrast, there were about 80% Lithuanians living in Lithuania.²⁸

The tentative reforms led by Mikhail Gorbachev in the 1980s – the policies of *glasnost* (openness) and *perestroika* (restructuring) – were decisive for the transformation of the Soviet bloc and the restoration of independence for the Baltic states. In Estonia, the new national awakening began with the Singing Revolution²⁹ of 1987, which Lieven describes as a period of great euphoria.³⁰ National symbols, which had been banned, reappeared on the city streets. The following year, Latvia and Lithuania followed suit, promoting music and art festivals.³¹ National political parties were created³², and by 1989, the pro-independence movements were more visible and organized.³³

In Estonia, on 24 February 1989, the date of the country's 1918 declaration of independence, the blue, black, and white flag was hoisted in place of the hammer and sickle at the Pikk Hermann Tower in the capital, Tallinn. On 23 August, on the fiftieth anniversary of the Molotov-Ribbentrop Pact, some two million people held hands to form a human chain that crossed the Baltic states, stretching more than 600 km. The symbology of the gesture was indicative of a shared desire to reinstate their nationhood after decades of foreign occupation

On 11 March 1990, Lithuania became the first Baltic republic to restore its independence. On 20 August 1991, Estonia did likewise, concluding a process that had begun in November 1989. Finally, on 21 August 1991, Latvia brought up the rear. On 17 September 1991, all three countries were admitted to the United Nations. By the end of 1991, their status as restored states were recognized, just as the USSR collapsed.

However, the international system the countries emerged into in 1991 was much changed from the reality of 1940. They had to make

²⁸ LAAR, op. cit.

²⁹ Around 250,000 Estonians – about a quarter of the population – went to the capital, Tallinn, to take part in a music festival.

³⁰ LIEVEN, Anatol. *The Baltic Revolution: Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence*. New Haven and London: Yale University Press, 1993.

³¹ According to Kasekamp, one of the best-known symbols of Baltic nationalism was its music festivals. KASEKAMP, op. cit.

³² The Estonian Popular Front was created in Estonia, and similar parties were created in Latvia and Lithuania. Later that year, dissidents formed the Nationalist Party in Estonia. In Latvia, a party of the same name was also created, while in Lithuania, the Lithuanian Liberty League was formed.

³³ LAAR, op. cit.

major internal adjustments, but their reconstruction efforts immediately ran into their decades-long Soviet legacy. The most obvious way to offset the legacy of their occupation was to adopt a Western reorientation. In Kasekamp's view, the ultimate goal – to join the European Community – was very ambitious and would call for profound and sweeping reforms in the political, economic, administrative, social and legal arenas.³⁴

This much-needed reform immediately ran into a problem caused by the years of Soviet occupation: a civil society entirely unprepared for participation in a democratic system. This became something of a wedge between society and organized politics. First of all, the new parties had trouble aligning their political interests, focusing more on drawing in celebrity names than tackling the needs of the people. This inevitably gave rise to volatility in the political party system. Domestically, there was instability, for all three countries' populations started to reject the governments in office. However, while their internal politics was shaky, when it came to foreign policy, all three countries kept their sights on their main goals: free market reform and integration with Western multilateral entities.³⁵ In 2004, after lengthy negotiations, the Baltic states were granted entry to the EU and NATO. There was real symbolism in this: "Estonia, Latvia and Lithuania are leaving Russia's sphere of influence and entering the Western world... We are part of the West now, and Russia has lost its control over us", said Atis Lejins, then director of the Latvian Institute of International Affairs.³⁶

Nonetheless, there were certain obligations attached to membership of the EU, which had consequences for these societies already traumatized by long foreign occupations. To join the EU, Estonia, Lithuania, and Latvia had to be Europeanised that is reform their institutions, make commitments to the defense of democracy, the rule of law, human rights, respect for minorities and free market rules, while also internalizing the *acquis communautaire* produced until then by the European Court of Justice, and undertaking to continue promoting integration.

Even though they were keen to reorient themselves to the West and its institutions, the Baltic states still needed to manage their relations with post-Soviet Russia. What would the basis for this new relationship

³⁴ KASEKAMP, op. cit.

³⁵ Id.

³⁶ Quoted in FREITAS, Márcia. *Países bálticos querem escapar de influência da Rússia*. BBC Brasil, 2005. Available at: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2004/04/040420_balticos-russiamp.shtml. Accessed on: 21/05/2021.

be? Initially, it remained stable despite some critical episodes.³⁷ However, this began to change when Russia dragged its heels over the ratification of the international treaties negotiated with them, especially those relating to border issues.

Each of the Baltic states had a different border situation to manage. In Estonia and Latvia there was more trepidation, since they had been part of the Russian Empire and were occupied right after World War II. They were initially hopeful that Russia would recognize the 1920 treaties, but this proved unfounded. In 2005, Estonia and Russia signed an agreement that was later invalidated when Russia apparently withdrew its signature, hampering any formal agreement. In 2007, Russia signed and ratified a border treaty with Latvia. In Lithuania, an agreement had to be reached on the movement of goods and people towards Kaliningrad. In 2002, Kaliningrad citizens coming into Lithuania received a visa waiver.

According to Ehin and Kasekamp, the enlargement of the EU was propitious for the restructuring and renewal of relations between the Baltic states and Russia. Russia now saw Estonia, Latvia and Lithuania as “normal” states rather than “close foreigners” still under its influence.³⁸ It was also felt that entry to the EU would enable improvements in some specific areas. To negotiate trade agreements with the region, Russia would now have to deal with the whole of the EU, not with each country individually. Politically, the new status quo would also be advantageous, since the Baltic states would now approach Russia on an equal footing as members of a bloc with comparable “clout”.

The issue of Russian minorities was one more topic that sparked considerable hopes of change. Thanks to the EU’s minority protection laws, it was believed that the Baltic states would have to enact reforms to ensure more equal treatment for their nationals and Russian minorities. Moscow had similar expectations. According to Lukyanov, with the guarantee of independence and security that membership of the EU and NATO represented, “the Baltic states would be able to react to their Eastern neighbor with more composure”.³⁹ However, hopes for a peaceable

³⁷ Such as the agreement for the withdrawal of Russian troops from their territories. This happened in Lithuania in 1993, and in Estonia and Latvia in 1994. Russia was critical of the countries because it felt their Russian minorities would be the target of persecution.

³⁸ EHIN, Piret; KASEKAMP, Andres. “Estonia-Russian Relations in the context of EU enlargement”. In: ANTONENKO, Oksana; PINNICK, Kathryn (eds). *Russia and European Union: Prospects for a new relationship* Tallinn: Eesti Välispoliitika Instituut, p. 9-26, 2005.

³⁹ LUKYANOV, Fyodor. “Russia and the Baltic States: a moratorium on the past?”. In: BUHBE, Matthes; KEMPE, IRIS (eds). *Russia, the EU and the Baltic States: enhancing the potential*

relationship proved unfounded. Instead, the two sides became increasingly distanced after a series of events, most notably the deterioration of the situation in Ukraine.

When we look at the historical backdrop, it seems almost natural that with the legacy wrought by decades of foreign occupation the Baltic countries would end up turning to the West once they had restored their independence. Indeed, this movement away from Russia and towards Europe was confirmed in the early years of the twenty-first century. We will now see how much this political option depended on how Estonia, Latvia and Lithuania see themselves and how they see Russia and the EU.

RUSSIFICATION AND/OR SOVIETISATION AND NOW EUROPEANISATION: DIFFERENT BUT YET SIMILAR?

Once the euphoria at having entered the European bloc and their hope for better relations with Russia had waned, Estonia, Latvia and Lithuania faced two ever-present alternating elements from their history: Russification and/or⁴⁰ Sovietisation or Europeanisation. As we have already seen, Russification first appeared in the Baltic countries in the nineteenth century. Sovietisation occurred in the twentieth century during the Soviet occupation. Europeanisation gained popularity in the Baltic states as they embarked on their journey to join the EU. These concepts, when perceived by the Baltic countries, appear to be different, but when analyzed in their essence, could be seen to have certain similarities.

Russification and/or Sovietisation have been present for a considerable part of the history of the Baltic states. Although both policies were devised in Russia, they had distinct features and different effects in the way they were enforced. In the Tsarist and Soviet periods, the aim was to bring about state control of diverse populations. However, one of the distinguishing features of Russification was that it was enforced more moderately by the Russian Empire as a form of adaptation to the imperial system, but without envisaging colonisation. For Weeks (2010),

for cooperation. Moscow, 2005, p. 5. Available at: http://www.fes-baltic.ee/public/Tekstid/Russia_the_EU_and_Baltic_States.pdf. Accessed on: 22/05/2021.

⁴⁰ Although they have some differences, “and/or” is used here to explain USSR policies in the Baltic states during the occupation. Unlike the Russian Empire, which only employed Russification, the USSR employed both Russification and the Soviet lifestyle as the basis for its policies. The use of “and/or” is therefore appropriate because sometimes only Russification or Sovietisation was enforced while at others both were.

the Russification seen after 1893 was designed to curtail potential revolts against the Russian Empire, while simultaneously disseminating Russian culture among the inhabitants of the empire's western frontiers. Sovietisation, on the other hand, was designed to create a homogeneous bloc through the promotion of the Soviet identity. This meant the repression of non-Russian Soviet citizens, particularly during the Stalin years, prohibiting them from using and expressing their local languages and cultures.

At the other end of the spectrum was the Europeanisation felt in the Baltic region, especially after they regained their independence in the 1990s. This can be seen particularly in the context of the negotiations for accession to the EU. According to Robert Ladrech, Europeanisation is an "incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making".^{41 42}

The alternating experiences of Russification and/or Sovietisation and Europeanisation in the Baltic states gave the impression they were distinct and, indeed, opposite processes. In part, this came from a Western perception that Europeanisation was better than Russification and/or Sovietisation, especially in post-Cold War. However, it is worth inquiring whether they are indeed so very different from one another, or were just being articulated under the mythical idea that there was something that distinguished them. In fact, both processes involve bowing to a number of rules and regulations that constrain national policies of members and partners, whose full acceptance is a prerequisite for membership. Thus, both Russification and/or Sovietisation and Europeanisation are designed to bring about conformity and integration, making members more homogeneous in order to preserve a political project, whether they hail from Moscow or Brussels.

As a result, Sovietisation and Europeanisation are not that different in their attempt to rally members around a common identity. One primary goal of the USSR was to create the Soviet man with his single Soviet identity. The EU, on the other hand, because of the plurality of its member countries, cannot exactly enforce a single European identity.

⁴¹ LADRECH, Robert. "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, v. 32, n. 1, p. 69-88, 1994.

⁴² For Bobbio (1998), European unification has led to a loss of the exclusively national nature of domestic policies, which have taken on supranational European features. BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

Nonetheless, as Hancock and Herz point out, membership of the EU has prompted a Europeanisation of political parties in Poland and the Baltic countries. Even if there is no unanimity, Europeanisation does help to build a European identity – albeit not unified or standardized – whose main characteristic is the diversity of the parties.⁴³

However, it also true that Sovietization included a significant use of brutal force, especially during the period of Stalin's rule, which included a more than fair amount of deportations, repressions, and forced exile. And it was this use of violence that became the backbone of the constructed trauma discourse for the Baltic states. Therefore it could be argued that Sovietization was nothing similar to Europeanization from that point of view. Both processes were complicated, multilayered, and nuanced, and they were distinct during different periods of time. At the same time, both created and reinforced a triangular dynamic of attraction and repulse between the Baltic states, Russia, and Europe that remains tangible to this date.

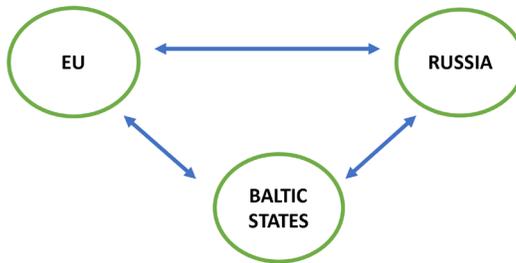


Figure 1. Triangular attraction and repulse.

Source: author's own illustration.

⁴³ HANCOCK, M. Donald; HERZ, Dietmar. "Parties, party systems, and patterns of governance." In: HAMPTON Mary N.; HANCOCK; M. Donald (eds). *The Baltic security puzzle: regional patterns of democratization, integration and authoritarianism*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2015.

In this context, the process of setting the boundaries between Self and Other becomes central to the foreign policy of the Baltic states. During the Cold War, the boundaries between the inner Self and the external Other were more visible in the region, especially under the impact of Sovietisation, bringing the Baltic states closer to the USSR and pushing them away from Western Europe. With the breakup of the USSR and the return to independence in 1991, the pendulum swung, pushing Estonia, Latvia and Lithuania away from Moscow and back towards Brussels. Thus, the dynamics of Russification and/or Sovietisation vs. Europeanisation were instrumental in positioning the Baltic countries in a regional and global political context dominated by two poles of power: Western Europe to the west, and Russia to the east. Even so, they functioned under the same logic of attraction and repulsion, as their actions were designed to promote unity within their respective blocs and exclude those who were not perceived as belonging to them, thus impacting on the way in which the Baltic countries interacted with Russia and Europe.

HOW I SEE YOU AND HOW I SEE MYSELF: THE BALTIC STATES AND THEIR PERCEPTIONS OF RUSSIA AND EU

The Baltic states' newly reinstated independence and reorientation towards the West signaled to the international community that they were not, at least at that moment, willing to align with any parties who did not share the same Western ideals, Russia included. From the 1990s on, the region's relationship with Moscow was largely based on a triangular othering that included the EU. The discourses on post-communist Russia played a prominent role in the production of this triangular othering, especially with the publication of secret parts of the Molotov-Ribbentrop Pact⁴⁴ and the reconfiguration of the narratives of victimization under Soviet occupation

At this time, the Baltic states were keen to gain recognition for their national claims through new discursive articulations of their national identities. One of the cornerstones of this discourse was the impact that Sovietisation had had on them, especially during the Stalin years. The main thrust of this narrative brought into play the notion of a "Soviet Holocaust", articulated in the conception of a trauma which, no

⁴⁴ In one of the two parts of the pact, the states situated between western and central Europe were secretly divided up between Nazi Germany and the Soviet Union.

longer restricted to Europe, took on a global and universal profile as the symbol of human suffering.⁴⁵

According to Alexander, the Holocaust had become a universal reference, a “trauma-drama”, due to its flexibility and potential to transcend borders in the construction of national narratives designed to garner political legitimacy based on claims of victimhood.⁴⁶ In the Baltic states, memories of the Soviet occupation were reconfigured to associate Estonian, Lithuanian and Latvian suffering during the years of Soviet occupation with Jewish suffering in Europe under Nazi rule.

For Budryte, the Western diasporas from Lithuania began to build the trauma-drama of the “Soviet Holocaust”, although she prefers the word *genocide* to describe Stalinist repression.⁴⁷ Indeed, back in 1949, Pelėkis already compared the Nazi and Soviet regimes as equally destructive, given that both had been planned to take the Baltic region by force, in line with their expansionist political projects.⁴⁸ In this way, narratives of victimization were instrumental in promoting integration with the EU: the focus placed by the Baltic countries on their Soviet past foregrounded similarities between this and Europe’s recent past, both of which involved regimes guided by extremist ideologies.

The calls for international recognition were followed by a second phase: calls for reparations, now more related to how post-communist Russia came to see the Baltic states. The desire for recognition and reparations was at the heart of the controversy surrounding the boycotting by European leaders of the official Victory Day celebrations in Moscow in 2005.⁴⁹ Indeed, throughout the 1990s and 2000s, national narratives experienced a resurgence in the Baltic states, especially with the celebration of national dates and the organization of national music and song festivals

⁴⁵ MACDONALD, David B. *Identity Politics in the Age of Genocide: The Holocaust and Historical Representation*. London: Routledge, 2008.

⁴⁶ ALEXANDER, Jeffrey C. “The Social Construction of Moral Universals”. In: ALEXANDER Jeffrey C.; JAY, Martin; GIESEN, Bernhard; ROTHBERG, Michael; GLAZER, Nathan; KATZ, Elihu (eds). *Remembering the Holocaust: A Debate*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

⁴⁷ BUDRYTE, Dovile. “Travelling trauma: Lithuanian transnational after World War II”. In: RESENDE, Erica; BUDRYTE, Dovile (Eds.). *Memory and Trauma in International Relations: theories, cases and debates*. New York: Routledge, 2014.

⁴⁸ PELĖKIS, K. *Genocide: Lithuania’s Threefold Tragedy*. Venta, 1949.

⁴⁹ The presidents of Estonia and Lithuania did not attend the parade in Moscow. For more on the boycott, see: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/11490770/Leaders-snub-of-Moscow-victory-parade-insult-to-soldiers-says-Russia.html>. Accessed on 02/04/2019.

In 2004, relations with Russia were reset as the Baltic states gained membership of the EU and NATO. Initially, it was felt that their membership would improve their relations by making the Baltic states feel less insecure and adjusting the balance of power with Russia, using the tools of multilateralism to promote dialogue between the parties. Another factor that raised hopes for improvement was that the EU accession process compelled Estonia and Latvia to ease their citizenship policies and improve the rights of their minorities. There were also expectations of more trade agreements due to the 1994 EU-Russia Partnership and Cooperation Agreement.⁵⁰ Finally, it was hoped that border problems would be resolved, as the Baltic countries' western borders were with Europe and would therefore be increasingly subject to the strict Schengen rules.⁵¹

The reality was, however, somewhat different. Five years after their accession, there was still no sign of any thaw. For Ehin and Berg, relations with Russia were hampered by the prevailing feeling that the identities of Russia and the Baltics were inherently incompatible.⁵² The perception of a Russia that had not shaken of its Soviet authoritarianism and still had expansionary aspirations fueled a sense of insecurity in the newly re-established – and therefore still fragile and insecure – countries of the region. Baltic-Russian relations continued to be marred by mistrust, animosity, difficulty and ultimately non-cooperation. For Russia, the accession of Estonia, Latvia and Lithuania to NATO was intolerable, symbolizing in its eyes the loss of territories formerly within its sphere of influence to Germany, France and ultimately the US.⁵³ As Putin said, it was “a real catastrophe”.⁵⁴

In addition to these issues, there was one more mechanism impinging on the way the Baltic states viewed Russia: the way Europe itself viewed Russia. For Neumann (1998), for at least five centuries Europe had viewed Russia as different – politically, socially, religiously, militarily,

⁵⁰ The agreement provides for cooperation in political dialogue, trade relations, investments and business activities.

⁵¹ EHIN; BERG, op. cit.

⁵² Id.

⁵³ MIHKELSON, Marko. “Baltic-Russian Relations in Light of Expanding NATO and EU.” *Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization*, v. 11, n. 2, 2003.

⁵⁴ OSBORN, Andrew. “Putin: collapse of the Soviet Union was ‘catastrophe of the century’”. *The Independent*, October 6th, 2011. Available at: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/putin-collapse-soviet-union-was-catastrophe-century-521064.html>. Access: 24/05/2021.

and economically.⁵⁵ However, if, as he argues, we assume that identities are in constant flux, the meaning of Russia will also change: while more often than not it will still figure as an Other, this differentiation resides in the characterization of *similar* or *different*, which oscillates at different times and in different contexts. In any case, framing Russia as Other of Europe was one of the mechanisms for reifying Russia as Other of the Baltic states. Participation in the EU implied accepting its policies: the Others of Europe would become the Others of the Baltic states.

Although the three republics now view Russia as Other, they do so in different ways. That is, Estonia, Latvia and Lithuania oscillate in the way they characterize Russia. For example, one of the biggest stumbling blocks between Estonia and Russia is their understandings of the Tartu Peace Treaty⁵⁶ and border delimitations. In 2015, Estonia began looking into building a wall at the Russian border. However, the Baltic states are dependent on Russia for energy, as are as some other European countries. For Duckenfield, “it would be a mistake to regard Russia as an outsider to Baltic economic relations.⁵⁷ It is the second largest trading power in the region and as the region’s predominant supplier of the oil and gas, it is deeply integrated into strategic sectors of the regional economy”.

Although the EU had several agreements with Russia, there were still some areas where European discourse was more inflexible, which the Baltic states borrowed as a basis for their actions. As mentioned, after the end of communism, and in an attempt to forge closer ties with the West, the Baltic states framed themselves as victims of a Soviet genocide. Although it appears to be contradictory, since a similar discourse was not applied to Germany, this discourse was based precisely on their view of Russia as a successor to the Soviet Union, threatening their very integrity. However, even if at times the Baltic states saw Russia as undesirable and threatening, the presence of it as Other would be of great importance for the construction of their respective Baltic Selves.

⁵⁵ NEUMANN, Iver. “Russia as Europe’s other”. *Journal of Area Studies*, v. 6, n. 12, p. 26-73. 1998.

⁵⁶ Considered one of the founding documents of today’s Estonia, it contains border provisions between Russia and Estonia.

⁵⁷ DUCKENFIELD, Mark. “The Baltics and the political economy of regional integration”. In: HAMPTON Mary N.; HANCOCK M. Donald (eds). *The Baltic security puzzle: regional patterns of democratization, integration and authoritarianism*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2015, p. 34.

Considered an ambitious target, accession to the EU and NATO in 2004 was an important milestone for Baltic foreign policy.⁵⁸ Although their participation was initially viewed with some skepticism, it seemed the most plausible alternative at the time for them to achieve their goal of joining the ranks of international and Western organizations as quickly as possible in order to bolster their respective independence. There was a sense of urgency to this, an opportunity that should be seized while Russia was still weak and absorbed by its internal restructuring.⁵⁹ In addition to meeting the political and economic EU requirements, the Baltic states had to understand what Europe was so they could achieve common ground with it, in terms of their identity, and hence avoid isolation after accession.

Europe is actually a contested concept⁶⁰, and the politicization of its geographical boundaries (re-)arose in the context of negotiations for the EU, in particular about whether or not Russia's borderlands were part of Europe. For Huntington, the Baltic countries straddled the West and Orthodox culture, embodying the dividing line between Russia and Europe.⁶¹ For Toomas Ilves, president of Estonia during the accession negotiations, "geographically and spiritually our European identity has never been in doubt".⁶²

In this sense, Europeanisation via narratives of a Soviet genocide coupled with cultural openness to the West gave legitimacy to a Baltic identity as European and non-Russian.⁶³ As Lane argues, Estonia, Latvia

⁵⁸ Although the negotiations to join NATO and the EU ran parallel to each other and were not officially connected, they reinforced each other in spreading a common Western, European identity. See KASEKAMP, op. cit.

⁵⁹ EHIN, Piret. "Estonia: Excelling at Self-Exertion". In: BULMER, S.; LEQUESNE, C. (eds.). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, p. 213-235, 2013.

⁶⁰ WALLACE, William. *The transformation of Western Europe*. London: Printer, 1990.

⁶¹ HUNTINGTON, Samuel P. *O choque das civilizações e a recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

⁶² ILVES, Toomas H. Estonia's return to Europe. Speech given at the Societa Italiana per le Organizzazione Internazionale, 20th March 1997. Available at: <http://www.vm.ee/et/node/42681> Accessed on: 09/06/2020.

⁶³ Some authors point out that the creation of transnational memory from the Holocaust in Europe is more complex. For Subotic (2019), the Baltic states (as well as other post-Communist states such as Serbia and Croatia) have experienced ontological insecurities when processes of Europeanization took place and they had to embrace the narrative about the Holocaust. As part of accession to the EU, East European states were required to adopt, participate in, and contribute to the established Western narrative of the Holocaust. This requirement created anxiety and resentment in post-communist states: Holocaust memory replaced communist terror as the dominant narrative in Eastern Europe, focusing instead on predominantly Jewish suffering in World War II. In a sense, it could be argued that the narrative about the Soviet genocide in the Baltic region may have hindered, and not helped, the processes of Europeanization. SUBOTIC, Jelena. *Yellow Star, Red Star: Holocaust Remembrance after Communism*.

and Lithuania reinforced an European Self, which enabled them to “to see themselves, and be seen by others, as part of the Western sphere of civilization”, thereby closing the door on their Soviet past.⁶⁴ For Mälksoo, since Eastern Europe has been deemed legitimately European in its geographical and political characteristics, it has undergone an intense process of transformation to become “more European”, especially by adopting the norms, institutions and values irradiating from Brussels.⁶⁵ As they have joined the bloc, Eastern European states have come to be perceived as part of Western European civilization. By definition, those who remain outside are regarded as Others.⁶⁶

THE FOREIGN POLICIES OF THE BALTIC STATES: SOME CONCLUDING REMARKS

The purpose of this article was to shed light on a region of great strategic relevance, warranting the characterization of a pivot-area in international relations. Although the Baltic region went through a period of practically ‘frozen’ international relations between 1945 and 1989, it sprung back to the headlines after the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War. In fact, the Baltic region did not enjoy the same high visibility of the Middle East in terms of ethnic conflicts during the Cold War, and the ethnic tensions did not go away during the long years of Soviet dominance, despite policies of Sovietization implemented by the Kremlin. After the fall of the Berlin Wall in 1989, and the tumultuous, sudden collapse of the Soviet Union, Estonia, Lithuania and Latvia regained their lost political autonomy and were welcomed back in the international system as sovereign nations.

At the same time, the article pointed to how national and ethnic identities are being made, reforged and resignified in the post-Soviet space, adequately also known as the borderlands of Europe. Following the break-

Cornell University Press, 2019.

⁶⁴ LANE, Thomas A. The Baltic States, the enlargement of NATO and Russia. *Journal of Baltic Studies*, v. 28, n. 4, p. 295-308. 1997, p. 296.

⁶⁵ MÄLKSOO, Maria. “From existential politics toward normal politics? The Baltic States in the enlarged Europe”. *Security Dialogue*, v. 37, n. 3, p. 275-297, 2006.

⁶⁶ MOLE, Richard. *The Baltic States from the Soviet Union to the European Union: identity, discourse and power in the post-communist transition of Estonia, Latvia and Lithuania*. New York: Routledge, 2012.

up of the Soviet Union, the Baltic region had to reflect on urgent questions around how the newly emerging nations of Estonia, Lithuania and Latvia would set out the creation of convincing identities for themselves and their citizens. What kinds of national myths and narratives could now anchor their nationhood? What new tensions would emerge from Russian and Soviet legacy in the region? Which new meanings of nation would arise, and which ones had to be exacerbated or suppressed? Who are Estonians, Lithuanians and Latvians in relation to Russians and Europeans? And what about the small, but still politically relevant, Russian-speaking nationals? What kind of mix of religion, language, ethnicity and homeland are at play in defining the national identities in that borderland region?

In the new scenario, choices had to be made. Indeed, with the restoration of their independence in the early 1990s, Estonia, Lithuania and Latvia appear to have three potential international relations policy options: neutrality, reintegration with the East (Russia) or integration with the West (EU). The choice of neutrality, briefly contemplated in the early 1900s, was rejected for History had shown that being neutral did not work before in preventing German or Soviet occupation during the Second World War and the Cold War. The choice for the East rekindled memories of a long period of domination – first by Russia and then by the USSR – in which national sentiments in the region were repressed. This rejection of Russia accordingly led all three countries to turn to the EU, NATO, the West and its civilization.

Nonetheless, for the Baltic states, what mattered most in the post-communist era was the capacity to remain independent and thereby retain their national sovereignty and integrity. This concern was incorporated into the national security laws passed by Lithuania⁶⁷, Estonia⁶⁸ and Latvia⁶⁹.

⁶⁷ Lithuanian security priorities include: safeguarding its sovereignty, territorial integrity and constitutional order, an open civil society and integrated ethnic and cultural identity. LITHUANIA. *Republic of Lithuania Law on the Basics of National Security*, 2012.

⁶⁸ Estonia's national security objectives are: "to promote national welfare and preserve the cultural heritage, to safeguard the preservation of the Estonian people, Estonian language and culture as well as Estonian identity" (Estonia, 2001, item 1.2, p. 5).

⁶⁹ For Latvia, the legal definition of security involves threats prevention by assuring the unity of civil society, by which the official language should be Latvian, bringing about the preservation of the national identity and thus security for the state and for society. The document also stresses the importance of bringing about "the integration of Latvian society into a broader space of European values and culture by strengthening the European identity and understanding of Latvia as a European country". LATVIA. *Latvian National Security Concept*. Riga,

However, the slide into this triangular relationship with Russia and the EU was largely driven by the dynamics behind the reconfiguration of national identities that had long been subjected to Russification, Sovietisation and, more recently, Europeanisation.

Despite the changes in the Baltic states in the 1990s, there was a feeling that the option of joining the EU and NATO would also fulfil their desire for security and protection for their political and physical integrity, as well as their desire to be recognized as part of a community of peoples who share a European and Western identity. At the same time, the option also shielded Estonia, Lithuania and Latvia from Russia's expansionist ambitions in its borderlands. This can be seen from U.S. President Barack Obama's 2014 speech on a visit to the region.⁷⁰ At the time, he stated that NATO would defend all allies, regardless of whether they were old or new members. In his speech, Obama even quoted a verse by the Estonian poet Marie Under, saying: "Who will come to help, right here, at present, now?". In a response that circled the world and warmed Baltic hearts, Obama promised that Estonia, Lithuania and Latvia would never ask that question again, because "we'll be here for Estonia. We will be here for Latvia. We will be here for Lithuania. You lost your independence once before. With NATO, you will never lose it again".

Even so, 2015 witnessed a heightening of tensions in Russia's borderlands. Relations between Russia and the West deteriorated, mainly due to the civil war in Ukraine and the annexation of Crimea.⁷¹ As the NATO Secretary General, Anders Fogh Rasmussen, put it, "we must adapt to the fact that Russia now considers us its adversary". This statement, quoted by Williams, which could be interpreted as appearing in isolation, was actually based on the fact that Putin's 2014 military doctrine was a revision of a 2010 defense statement, in which NATO was identified as

10 March 2011, p. 6.

⁷⁰ OBAMA, Barack. *Remarks by President Obama to the People of Estonia*. Tallinn, 03 September 2014. Available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia>. Accessed on: 11/05/2021.

⁷¹ HAMPTON, Mary N. "Unfinished Business: NATO enlargement in the Baltic Sea Region". In: HAMPTON Mary N.; HANCOCK; M. Donald (eds). *The Baltic security puzzle: regional patterns of democratization, integration and authoritarianism*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2015.

Russia's main adversary and the use of nuclear weapons was authorized to prevent any aggression that might threaten Russia's existence.⁷²

If at first Russia seemed inclined to accept closer ties with the West, as initiated by Gorbachev and continued under Yeltsin, the rise of Putin coincided with a change in stance towards the transformations in Eastern Europe. As put by Putin⁷³, "the collapse of the Soviet Union was the great geopolitical catastrophe of the twentieth century". Furthermore, the conflicting situations in Georgia in 2008 and Ukraine in 2014 brought even more instability to the Baltic states' relations with Russia, and Russia's with NATO. Both sides had quite different interests, because even as a "new Russia" is being nurtured by Putin, Europe is still keen to maintain peace and stability in the region.

In their attempts to strike a balance between internal and external forces, the Baltic states have managed to meet their primary goal of reorienting themselves towards Europe and its institutions. But the balance is tricky. With the issue of identities as the backdrop, the Baltic states are managing their relations with Russia and the EU, and cautiously dealing with their inner Self(s) and Other(s) as they discover themselves and their peers in the international system. The perils, however, continue to escalate, especially under Putin revisionist plans to build a "New Russia" from a favorable position in Ukraine, which aggravates their perceptions of regional insecurity.

⁷² WILLIAMS, Heather. *Negotiated Trust: U.S.-Russia Strategic Arms Control, 1968-2010*. Doctoral thesis, King's College, London, UK, 2015.

⁷³ Annual address to the Federal Assembly of the Russian Federation given by President Putin on 25 April 2005.

ENTRE RÚSSIA E EUROPA: O PAPEL DAS IDENTIDADES NACIONAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE ESTÔNIA, LETÔNIA E LITUÂNIA

RESUMO

Passados trinta anos da restauração das independências, Estônia, Letônia e Lituânia são hoje membros plenos da União Europeia e demonstram ter pouca afinidade com a Rússia, herdeira da antiga URSS. Qual o papel dos discursos de identidades nacionais na definição das preferências de política externa desses países nas relações com UE e Rússia? Entendemos que Estônia, Letônia e Lituânia definem suas identidades nacionais – e, portanto, a direção de suas políticas externas – de acordo com uma lógica triangular de atração e repulsa com Rússia e a Europa. Com base na literatura pós-estruturalista e na dicotomia Eu/Outro em Relações Internacionais, este artigo identifica como significados associados às identidades nacionais bálticas foram incorporados aos discursos de política externa daqueles países após o colapso da União Soviética. Mais especificamente, o artigo examina os discursos de russificação e/ou sovietação e europeização desses países, mostrando suas diferenças, e como esses países reagem a essas influências na definição de suas políticas externas.

Palavras-chave: Estados bálticos; Rússia; Europa; identidades; política externa.

REFERENCES

ALEXANDER, Jeffrey C. The Social Construction of Moral Universals. In: ALEXANDER Jeffrey C. et al. (eds). **Remembering the Holocaust: A Debate**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BUDRYTE, Dovile. Travelling trauma: Lithuanian transnational after World War II. In: RESENDE, Erica; BUDRYTE, Dovile (eds.). **Memory and Trauma in International Relations: theories, cases and debates**. New York: Routledge, 2014.

DUCKENFIELD, Mark. The Baltics and the political economy of regional integration. In: HAMPTON Mary N.; HANCOCK M. Donald (eds). **The Baltic security puzzle: regional patterns of democratization, integration and authoritarianism**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2015.

EHIN, Piret. Estonia: Excelling at Self-Exertion. In: BULMER, S.; LEQUESNE, C. (eds.). **The Member States of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 213-235.

EHIN, Piret; BERG Eiki. **Identity and foreign Policy: Baltic Russian relations and European integration**. Burlington: Ashgate, 2009.

EHIN, Piret; KASEKAMP, Andres. Estonia-Russian Relations in the context of EU enlargement. In: ANTONENKO, Oksana; PINNICK, Kathryn (eds). **Russia and European Union: Prospects for a new relationship**. Tallinn: Eesti Välispoliitika Instituut, 2005. p. 9-26.

FARIA FERREIRA, Marcus; TERRENAS, João. Good-bye, Lenin! Hello, Putin! O discurso geoidentitário na política externa da nova Rússia. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 20, 2016.

FREITAS, Márcia. Países bálticos querem escapar de influência da Rússia. **BBC Brasil**, 2005. Available at: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2004/04/040420_balticosrussiamp.shtml. Accessed on: 21 may 2021.

HAMPTON, Mary N. Unfinished Business: NATO enlargement in the Baltic Sea

Region. In: HAMPTON Mary N.; HANCOCK; M. Donald (eds). **The Baltic security puzzle: regional patterns of democratization, integration and authoritarianism**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2015.

HANCOCK, M. Donald; HERZ, Dietmar. Parties, party systems, and patterns of governance. In: HAMPTON Mary N.; HANCOCK; M. Donald (eds). **The Baltic security puzzle: regional patterns of democratization, integration and authoritarianism**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2015.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque das civilizações e a recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

ILVES, Toomas H. Estonia's return to Europe. Speech given at the Societa Italiana per le Organizzazione Internazionale, 20th March 1997. **Väliministerium**. Available at: <http://www.vm.ee/et/node/42681>. Accessed on: 09 June 2020.

KARJAHÄRM, Toomas. Russification period. **Estonica.org**. Available at: http://www.estonica.org/en/History/1850-1914_National_awakening/Russification_period/. Accessed on: 11 Jan. 2021.

KARJAHÄRM, Toomas. Russification period. **Estonica.org**. Available at: http://www.estonica.org/en/History/1850-1914_National_awakening/Russification_period/. Accessed on: 11 May /2021.

KASEKAMP, Andres. **The history of Baltic States**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.

KLYMENKO, L.; SIDDI, M. Exploring the link between historical memory and foreign policy: an introduction. **International Politics**, v. 57, p. 945-953, 2020.

LAAR, Mart. **Estonia's way**. Tallinn: Pegasus, 2006.

LADRECH, Robert. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. **Journal of Common Market Studies**, v. 32, n. 1, p. 69-88, 1994.

LANE, Thomas A. The Baltic States, the enlargement of NATO and Russia. **Journal of Baltic Studies**, v. 28, n. 4, p. 295-308. 1997.

LATVIA. **Latvian National Security Concept**. Riga, 10 March 2011.

LIEVEN, Anatol. **The Baltic Revolution: Estonia, Latvia, Lithuania and the Path to Independence**. New Haven and London: Yale University Press, 1993.

LITHUANIA. **Republic of Lithuania Law on the Basics of National Security**, 2012.

LUKYANOV, Fyodor. Russia and the Baltic States: a moratorium on the past?. In: BUHBE, Matthes; KEMPE, IRIS (eds). **Russia, the EU and the Baltic States: enhancing the potential for cooperation**. Moscow: [S. n.], 2005. p. 5. Available at: http://www.fes-baltic.ee/public/Tekstid/Russia_the_EU_and_Baltic_States.pdf. Accessed on: 22 may 2021.

MACDONALD, David B. **Identity Politics in the Age of Genocide: The Holocaust and Historical Representation**. London: Routledge, 2008.

MÄLKSOO, Maria. From existential politics toward normal politics? The Baltic States in the enlarged Europe. **Security Dialogue**, v. 37, n. 3, p. 275-297, 2006.

MIHKELSON, Marko. Baltic-Russian Relations in Light of Expanding NATO and EU. **Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization**, v. 11, n. 2, 2003.

MOLE, Richard. **The Baltic States from the Soviet Union to the European Union: identity, discourse and power in the post-communist transition of Estonia, Latvia and Lithuania**. New York: Routledge, 2012.

NEUMANN, Iver. Self and Other in International Relations, **European Journal of International Relations**, v. 2, n. 2, p.139-174, 1996.

NEUMANN, Iver. Russia as Europe's other. **Journal of Area Studies**, v. 6, n. 12, p.26-73, 1998.

O'CONNOR, Kevin. **The history of the Baltic States**. WestPort: Greenwood Press, 2003.

OBAMA, Barack. Remarks by President Obama to the People of Estonia. **The White House**, Tallinn, 03 sept. 2014. Available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia>. Accessed on: 11 may 2021.

OSBORN, Andrew. Putin: collapse of the Soviet Union was ‘catastrophe of the century’. **The Independent**, 6 oct. 2011. Available at: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/putin-collapse-soviet-union-was-catastrophe-century-521064.html>. Access: 24 may 2021.

PELĖKIS, K. **Genocide: Lithuania’s Threefold Tragedy**. Venta, 1949.

RAUN, Toivo U. **Estonia and Estonians**. 2. ed. California: Hoover Institution Press, 2001.

SUBOTIC, Jelena. **Yellow Star, Red Star: Holocaust Remembrance after Communism**. Cornell University Press, 2019.

TAYLOR, Adam. Novorossiia: the latest historical concept to worry about in Ukraine. **The Washington Post**. 18 apr. 2014. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/04/18/understanding-novorossiia-the-latest-historical-concept-to-get-worried-about-in-ukraine/>. Accessed on: 15 june 2021.

VON RAUCH, Georg. **Baltic States: The Years of Independence Estonia, Latvia, Lithuania 1917-1940**. California: University of California Press, 1974.

WALLACE, William. **The transformation of Western Europe**. London: Printer, 1990.

WEEKS, Theodore R. Russification/Sovietization. **EGO**. 2010. Available at: <http://ieg-ego.eu/en/threads/models-and-stereotypes/russification-sovietization#Conceptsanddefinitions>. Accessed on: 03 may2021.

WILLIAMS, Heather. **Negotiated Trust: U.S.-Russia Strategic Arms Control, 1968-2010**. Doctoral thesis, King’s College, London, UK, 2015.

Recebido em: 27/05/2021

Aceito em: 15/10/2021