

---

# Revista da Escola de Guerra Naval

---



Rio de Janeiro, v.26, n.1, janeiro /abril de 2020





## 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 Celso Luiz Nazareth

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

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:  
Contra-Almirante Paulo César Bittencourt Ferreira

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

**ISSN 1809-3191**

**e-ISSN 2359-3075**

**janeiro/abril de 2020, vol. 26, n. 1**

**CORRESPONDÊNCIA:**

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

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

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

---

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

R. Esc. Guerra Nav. (Ed. Por.)	Rio de Janeiro	v. 26	n. 1	p. 1-309	janeiro /abril 2020
--------------------------------	----------------	-------	------	----------	---------------------

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 Barretto Zelesco

#### **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 Melo Valença

#### **Editor de Texto**

Jansen Coli Calil

#### **Editora de Layout**

Beatriz Cardeal da Silva

#### **Leitores de Prova**

Walter Maurício Costa de Miranda

Jansen Coli Calil

### **EQUIPE TÉCNICA**

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

Elaine Pires

#### **Revisor:**

Geraldo Bassani

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

Beatriz Cardeal da Silva

#### **Normatização:**

Marjourie Andreza de Araujo Cruz Marques

#### **Auxiliar Técnico:**

#### **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 ACADÊMICO**

Revista da Escola de Guerra Naval – v. 26, n. 1, (janeiro/abril 2020). – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968 – v22 cm.  
Quadrimestral  
ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075  
I. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.  
CDD:355

---

## PALAVRAS DO DIRETOR

É com imensa satisfação que anúncio o lançamento do primeiro número da Revista da Escola de Guerra Naval de 2020. Este é mais um ponto na derrota da Revista rumo à sua consolidação como veículo de divulgação, nacional e internacional, de pesquisas científicas *stricto sensu* ligadas à Defesa, em especial ao Poder Marítimo.

Ainda no sentido de ampliar essa divulgação, foram incrementadas ações, como a disponibilização digital bilíngue (inglês e português) de exemplares da Revista a partir do ano de 2017.

Este número é aberto pelo artigo *“Policy Diffusion by Means of Defense and Security Simulations and the Uses of Agent-Based Modelling”*, que utiliza a modelagem baseada em agentes como uma ferramenta para aprimorar o desempenho dos atores de segurança e de defesa em seus processos e práticas.

São apresentados outros artigos, tendo como foco temas na área de Defesa, a saber: guerra híbrida; cerceamento tecnológico; integração regional da Europa; governança oceânica no Atlântico Sul; conflito entre Rússia e Ucrânia; estratégia chinesa para o Oceano Índico; e as interações entre o Estado e as empresas com capacidade de gerar inovação em defesa.

Dessa maneira, os oito artigos da presente edição seguem contribuindo para o propósito da Revista, o de disseminar e promover intercâmbio de conhecimentos relativos à Defesa com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais, publicando prioritariamente, trabalhos autóctones e em particular no que se refere aos Estudos Marítimos.

Desejo a todos uma boa leitura!!



Paulo César Bittencourt Ferreira  
Contra-Almirante  
Diretor

### ■ ARTIGOS

POLICY DIFFUSION BY MEANS OF DEFENSE AND SECURITY SIMULATIONS AND THE USES OF AGENT-BASED MODELLING 15  
Ana Luiza Bravo e Paiva  
Sabrina Evangelista Medeiros  
Cintiene Sandes Monfredo Mendes

GUERRA HÍBRIDA VS. GIBRIDNAYA VOYNA: OS DIFERENTES SIGNIFICADOS DOS CONFLITOS HÍBRIDOS PARA O OCIDENTE E PARA A RÚSSIA 39  
Maria Eduarda Buonafina Dourado  
Alexandre Cesar Cunha Leite  
Fábio Rodrigo Ferreira Nobre

“LAWFARE” E CERCEAMENTO TECNOLÓGICO: O CASO DO ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS BRASIL-EUA 65  
Guilherme Tadeu Berriel da Silva Oliveira

DETERMINANTES DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA EUROPA: O EIXO FRANCOGERMÂNICO E O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS 101  
Patrícia Nasser de Carvalho

---

ATLANTISMO NO ATLÂNTICO SUL: COMUNIDADE DE INTERESSES E GOVERNANÇA OCEÂNICA	143
Juan Luis Suárez de Vivero Etiene Villela Marroni Juan Carlos Rodríguez Mateos Eurico de Lima Figueiredo Alexandre Rocha Violante	
O CONFLITO ENTRE A RÚSSIA E A UCRÂNIA EM 2014, SOB A ÓTICA GEOPOLÍTICA RUSSA	198
Anselmo de Oliveira Rodrigues Ricardo de Amorim Araújo Pereira	
UM DRAGÃO NO ÍNDICO: A ESTRATÉGIA DA CHINA NA ÁSIA MERIDIONAL E AS REAÇÕES INDIANAS	220
Renan Holanda Montenegro Pedro Augusto Almeida Fonseca	
OPAPEL DO ESTADO E A INTERAÇÃO ENTRE EMPRESAS, INSTITUTOS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ICT) E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES)	254
Eduardo Siqueira Brick Henrique Fernandes Alvarez Vilas Porto	



### ARTICLES

- POLICY DIFFUSION BY MEANS OF DEFENSE AND SECURITY SIMULATIONS AND THE USES OF AGENT-BASED MODELLING 15  
Ana Luiza Bravo e Paiva  
Sabrina Evangelista Medeiros  
Cintiene Sandes Monfredo Mendes
- HYBRID WAR VS. GIBRIDNAYA VOYNA: THE DIFFERENT MEANINGS OF HYBRID CONFLICTS FOR WEST AND RUSSIA 39  
Maria Eduarda Buonafina Dourado  
Alexandre Cesar Cunha Leite  
Fábio Rodrigo Ferreira Nobre
- LAWFARE AND TECHNOLOGICAL LIMITATION: THE CASE OF THE BRAZIL-RUSSIA'S TECHNOLOGICAL SAFEGUARDS AGREEMENT 65  
Guilherme Tadeu Berriel da Silva Oliveira
- DETERMINANTS OF EUROPE'S REGIONAL INTEGRATION PROJECT: THE FRANCO-GERMAN AXIS AND THE ROLE OF THE UNITED STATES 101  
Patrícia Nasser de Carvalho

---

ATLANTICISM IN THE SOUTH ATLANTIC: COMMUNITY OF INTEREST AND OCEANIC GOVERNANCE Juan Luis Suárez de Vivero Etiene Villela Marroni Juan Carlos Rodríguez Mateos Eurico de Lima Figueiredo Alexandre Rocha Violante	143
THE CONFLICT BETWEEN RUSSIA AND UKRAINE IN 2014, UNDER RUSSIAN GEOPOLITICS Anselmo de Oliveira Rodrigues Ricardo de Amorim Araújo Pereira	198
A DRAGON IN THE INDIAN OCEAN: CHINA'S STRATEGY IN SOUTH ASIA AND INDIA'S REACTIONS Renan Holanda Montenegro Pedro Augusto Almeida Fonseca	220
THE ROLE OF THE STATE AND THE INTERACTION BETWEEN COMPANIES, INSTITUTES OF SCIENCE AND TECHNOLOGY (ICT) AND HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS (HEI) Eduardo Siqueira Brick Henrique Fernandes Alvarez Vilas Porto	254

### **ANA LUIZA BRAVO E PAIVA**

Doutora em História Comparada - UFRJ, Mestre em História Comparada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2011) e Graduada em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2008). Foi Professora substituta no curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional (UFRJ) entre 2013 e 2014. No ano de 2014, realizou estágio doutoral no Colégio Interamericano de Defesa da OEA, com ênfase nos estudos sobre segurança hemisférica e modelos organizacionais de defesa. Atualmente, é docente e coordenadora adjunta do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-maior do Exército.

### **SABRINA EVANGELISTA MEDEIROS**

Professora Associada da Escola de Guerra Naval, que contempla o Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM-EGN/MB). Doutorou-se em Ciência Política pelo IUPERJ (2005), com Bolsa sandwish DAAD no WZ-Berlim. Entre 2013 e 2015, foi Professora de Economia Política da Defesa e Segurança no Colégio Interamericano de Defesa, Organização dos Estados Americanos – OEA (OAS - Organization of American States). É Professora do MBA COPPEAD/ Secretaria de Segurança Pública RJ e FGV/Brazilian Army Strategic International Course.

### **CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES**

Professora Adjunta da Escola Superior de Guerra (ESG). Doutora pelo Programa de Pós-graduação em História Comparada (UFRJ). Mestre em História Comparada - UFRJ/2011 e graduada em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro(2008). Foi professora substituta da Universidade Federal do Rio de Janeiro do Curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional. É pesquisadora do Laboratório de Simulações e Cenários EGN/MB atuando como líder de pesquisa do Grupo de Pesquisa de Análise de Performance e Cooperação Interagências.

---

### **MARIA EDUARDA BUONAFINA DOURADO**

Graduada no Curso de Relações Internacionais na Faculdade Damas da Instrução Cristã (FADIC). Mestre em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB).

### **ALEXANDRE CESAR CUNHA LEITE**

Doutor em Ciências Sociais/Relações Internacionais (PUCSP). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI/UEPB), do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional (PGPCI/UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGRI/PUCMINAS). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia-Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq).

### **FÁBIO RODRIGO FERREIRA NOBRE**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais e da graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Doutor (2016) e mestre (2013) em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É um dos coordenadores e fundadores do Centro de Estudos em Política, Relações Internacionais e Religião (CEPRIR).

### **GUILHERME TADEU BERRIEL DA SILVA OLIVEIRA**

Doutorando em Direito e Segurança na Universidade Nova de Lisboa (UNL), Portugal. Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF). Investigador do Centro de Investigação & Desenvolvimento sobre Direito & Sociedade da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (CEDIS). Advogado.

### **PATRÍCIA NASSER DE CARVALHO**

Professora Adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Janeiro (UFRJ), 2015).

### **JUAN LUIS SUÁREZ DE VIVERO**

Oficial de la Marina Mercante. Profesor Emérito de la Universidad de Sevilla (Departamento de Geografía Humana). La actividad investigadora se ha centrado en las consecuencias geográficas de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, política marítima y ordenación del litoral y planificación espacial marina. Investigador principal en proyectos del Plan Nacional de I+D y proyectos europeos y consultor en organismos nacionales e internacionales. Coordinador del Master Erasmus Mundus de Planificación Espacial Marina.

### **ETIENE VILLELA MARRONI**

Economista, Doutora em Ciência Política. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas. Líder do Grupo de Pesquisa (CNPq) Política Internacional e Gestão do Espaço Oceânico, na linha Planejamento Espacial Marinho nos Estudos de Cooperação em Segurança Internacional e Defesa Nacional.

### **JUAN CARLOS RODRIGUES MATEOS**

Professor, Universidade de Sevilha, Departamento de Geografia Humana, Espanha.

### **EURICO DE LIMA FIGUEIREDO**

Professor Emérito da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Professor Titular aposentado da mesma instituição. Foi o primeiro Diretor do Instituto de Estudos Estratégicos da UFF, sendo atualmente Coordenador do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados (NEA-INEST/UFF). Foi Presidente da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED), hoje seu Associado Emérito.

### **ALEXANDRE ROCHA VIOLANTE**

Professor Colaborador de Relações Internacionais da UFF, professor da Escola de Guerra Naval. Doutorando em Estudos Estratégicos (PP-GEST-UFF).

### **ANSELMO DE OLIVEIRA RODRIGUES**

Tenente Coronel de Infantaria do Exército Brasileiro. Curso de Comando e Estado-Maior do Exército. Doutor em Ciências Militares. Analista do Núcleo de Estudos Estratégicos de Defesa e Segurança (NEEDS/UFSCAR). Atualmente serve no Comando da 9ª Região Militar.

### **RICARDO DE AMORIM ARAÚJO PEREIRA**

Tenente Coronel de Infantaria do Exército Brasileiro. Curso de Comando e Estado-Maior do Exército. Especialista em Ciências Militares. Piloto de Helicópteros do Exército Brasileiro. Atualmente serve no Comando de Aviação do Exército Brasileiro.

### **RENAN HOLANDA MONTENEGRO**

Pesquisador de Pós-Doutorado (PNPD/Capes) junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE) e professor substituto vinculado ao Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisador Associado do Instituto de Estudos da Ásia (UFPE). Doutor em Ciência Política (UFPE, 2019) e mestre em Relações Internacionais (UERJ, 2013).

### **PEDRO AUGUSTO ALMEIDA FONSECA**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE). Pesquisador associado do Instituto de Estudos da Ásia (UFPE). Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

### **EDUARDO SIQUEIRA BRICK**

PhD em engenharia pela US Naval Postgraduate School, Monterey, California, EUA (1976). Atualmente é membro da Academia Nacional de Engenharia, professor titular aposentado da Universidade Federal Fluminense (UFF), onde é membro do UFFDEFESA – Núcleo de Estudos de Defesa, Inovação, Capacitação e Competitividade Industrial, da Faculdade de Economia. É, também, colaborador da Escola Superior de Guerra (ESG), atuando como docente do programa de Pós-graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID) e do CEPE – Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (EGN).

### **HENRIQUE FERNANDES ALVAREZ VILAS PORTO**

Graduado em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST/UFF) e doutorando em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (PPED/UFRJ).

# POLICY DIFFUSION BY MEANS OF DEFENSE AND SECURITY SIMULATIONS AND THE USES OF AGENT-BASED MODELLING<sup>1</sup>

Ana Luiza Bravo e Paiva<sup>2</sup>  
Sabrina Evangelista Medeiros<sup>3</sup>  
Cintiene Sandes Monfredo Mendes<sup>4</sup>

## ABSTRACT

This paper is about three elements: inter-agency cooperation simulations with security and defense practitioners as actors; policy diffusion as a way of innovative and incremental gains using practices and the observation of behaviors; and, agent-based modelling as a tool to enhance performance, observing tendencies and acquiring more visibility of the processes and practices imbibed. For this, the first part of the paper is focused on the uses of the literature that expresses decision making process behaviors as a fundamental part of the institutionalization process in terms of cooperation. Adaptive institutionalization is the core element of this approach; in which we believe policy diffusion can derive progressively and in an incremental way. Secondly, we are going to present the inter-agency simulation cases we are working with as part of an inter-institutional effort; researching on those ties and proposing new forms of arrangements and possibilities of increasing dynamics efficiency in the sector, observing both the cases and the exercises chosen in agent-based modelling (ABM).

**Keywords:** Simulations. Agent-based model. Decision-making.

---

<sup>1</sup> This research had financial support from CAPES.

<sup>2</sup> PhD. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro (RJ), Brazil. E-mail: albepaiva@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-4525-7902>

<sup>3</sup> PhD. Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro (RJ), Brazil. E-mail: [sabrinamedeiros@yahoo.com](mailto:sabrinamedeiros@yahoo.com) / Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-4954-3623>

<sup>4</sup> PhD. Escola Superior de Guerra (EGN), Rio de Janeiro (RJ), Brazil. E-mail: [csandes2@yahoo.com.br](mailto:csandes2@yahoo.com.br) / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1658-4114>



## INTRODUCTION

Over the past years, there has been the development of many tools, systems, and models that amplify the analysis of institutional and agents' behaviors. Not only for their uses on predictions but as a way for observing practices and observing the natural world (Clarke, Primo 2007). One of the benefits, in terms of spotting choices and conducts, is that the typification of patterns may offer outputs in terms of driving agents that are subject to training.

Dealing with defense and security is about the theoretical approach around international relations, strategy and/or political science, but also, attracting practitioners' experiences to reforming and building institutionalities. In this sense, inter-agency cooperation reveals a challenging institutional building property (Bardach 1998, Raza 2002). Thus, if hierarchies, doctrine, and policies are embedded in those defense and security institutional frameworks, in between institutions there is a low level of central authority and institutional culture parity. When dealing with defense and security matters, inter-agencies experiences are pretty much recent and complex, because they derive exactly from the approximation due to the progressive demands of the uncertainties of the global order.

Our purpose in this paper is to determine some of the uses of Agent-Based Modeling (ABM), building ties that can permit us to analyze particular cases of defense and security inter-agency cooperation, comparing to those represented by the paths achieved from ABM simulations. In this way, internationalization is an aspect that is approximating progressively defense & security studies to those of complexity analysis. This phenomenon is part of the idea that sovereignty aspects are also conditioned by modifying elements, especially because of their relation to anti-TOC (Transnational Organized Crime) efforts, border controlling and the uses of armed forces and military intelligence on public security.

The premise that institutions develop themselves upon actors' choices and in an incremental way leads us to consider that processes are embedded and can be somehow induced. At the other side, pragmatism under the way military and civilian officials engage help states to figure out gaps that can be better treated when the obstacles to overcome are more visible than before. Although there is the effect of bounded rationality

of the actors, one must consider that rational and irrational processes make institutions move all the time. Therefore, there are two main considerations to open in discussions: the capacity that simulating has to improve institutions, protocols, and processes, as well as the diffusion of policies that are applicable and useful.

## MATERIALS AND METHODS

Agent-based models are a method to exam how individual behaviors have resulted, and how this collective pattern provokes individual behavior. The goal is to look at what the rules are that guide agent behaviors in defense and security, when considering inter-agency practices. We try to figure out macro patterns that can help improve the understanding of the process and opportunities for agents and agencies' engagement.

Therefore, one point is affected by security and defense environments, which is: the model of interaction. Considering it is a policy with a higher level of priority in both under-evolution and established democracies, defense and security are also part of a complex scheme in which both are much more inter-related than they ever have been. As complexity escapes from the researcher's ordinary viewing, the agent-based modeling can help social scientists observe parameters that can interfere in the inter-agencies social dynamics.

The synergies in between agent-based modelling and working with defense and security subjects can be organized from the recognition that micro-relations in the sub-levels of security demands can interact with macro-level strategic settings. Even if policy-oriented, one should consider that this movement is not only rationally conditioned, but in some way, has measurable results. Observing rational and non-rational conditions, organizing those elements into variables and proposing ways for interacting, may facilitate case observation and experimenting with defense and security policies.

Another relevant argument for using agent-based models is the consideration that movements and interactions may be governed by rational parameters. But, at the same time, agent-based models prove that moving parameters smoothly lead results to a completely different outcome. Even taking into account that social behavior is dependent on a bias and non-rational motivation, as long as it can reproduce rationalities, it is positive to reach the minimum visibility to expectations as to achieve policy designing.

There are a growing group of agent-based models that could be used in observing inter-agency behaviors with an eye on the individual and groups' manifestations. Stonedahl, Rand and Uri Wilensky (Wilensky 1997; Wilensky 1999; Stonedahl, Rand, and Wilensky 2010; Wilensky, Papert 2010) are some of the main authors dedicated to building the agent-based modeling methodology and software. Those authors promote the fostering of different ways to apply analysis to agents' choices, whether they represent a high or a lower level of rationality in their decision-making process. Marked by an evolutionary perspective, they observe both the capacity to understanding agents' behaviors and the manners to improve performance evolving decision-making measures and ability.

In this study, we are looking for the agent-based social sciences applications. This is being developed in a slower pace than other disciplines (Ghorbani, Bots, Dignum, Dijkema, 2013), due to the difficulties in inter-subjects' communications, contributions and knowledge overlap. The challenges associated to the general application of agent-based modeling to social conjectures is that it is difficult to use most part of the existent meta-models exactly, because they are not prepared to "include social structures such as norms and cultures" (Ghorbani, Bots, Dignum, Dijkema, 2013).

Accordingly, the main belief presented here is that accumulative behavior is a way to mark paths and orient policy and institutional building. Observing the results from the condition factors, in a manner to guarantee observation of the rules of complex systems, on how they are manifested and advance theory because of the practices embedded. In respect to the modeling part of observing defense and security agents' behavior, the deductive material derived from the practices may represent the manifestation of the complexity involved.

## DISCUSSION

Shipan and Volden (2008) advocate that good and bad outcomes can derive from policy diffusion, thriving and contributing to the consolidation of institutional frameworks. Their theory draws on the coercion and imitation hypothesis, which states that outputs create negative and positive externalities that interfere in policy diffusion (Shipan and Volden, 2008, 842). Adherent to the institutionalist approach (Simon 1991), this interpretation enhances the effects that frameworks and structures have into social systems, but do not intend to present how

practices are oriented at the actor's level. A great part of the institutional research was dedicated to observing policy diffusion phenomena from the macro-level perspective, giving less attention to the micro-level space of exchanging and actors' interactions (Simon 1991). Given the assumption presented by Shipan and Volden, the institutional learning process is conditioned by some variables, in which the policy externality factors influence it is striking.

So, this means that processes, as well as human behavior, are manifested by interactions in which reputation and expectation matter. If externality is something which provokes spill overs, inducing behavior as to coordinate actors and externalities may be of high value. The work of Thomas Schelling focuses on the expectations that can be mathematically observed by the principle of maximization of the utility, although based on empirical data of individuals' behavior (Schelling 1971a 1971b; Simon and Schelling *et al.* 1987).

In Economics, the Subjective Expected Utility (SEU) theory has gained repercussion but, through the lens of new institutionalism, has been granted an enthusiastic approach on individuals' choices within routines and institutionalities (Simon and Schelling *et al.* 1987; Di Maggio and Powel, 1983). "How people cut problems down to size" (Simon and Schelling *et al.* 1987, p.13) is about the way people, regardless of the complexity of social systems, make decisions with an amount of rationality. So, there is a perceived trend in the middle of the tendencies, neither for pure institutionalism nor to an individual centered-approach.

The complementary theoretical approach is that of cooperation and complexity. The main scholar, Robert Axelrod, markedly defended that cooperation, even under competition and defection environments, still resists (Axelrod, 1980, 1981, 1997). So, having considered the institutional sign as a path and an individual as an active actor, cooperation may occur under significant change. Since change is part of the institutional progress and individuals are dependent on those frameworks to continuously interact, defense and security are also under the institutional pattern here supported. As part of the governance framework, intrastate coordination is a matter of substantial gaps to the state policy controlling (Beatrice, 1991).

In recent years, Brazil had faced great pressure on internationalization, as foreign policy demands were acting throughout institutions under the states' governance structure. The pressure for internationalization also created necessities for engaging the international

parameters which lie on economic cooperation, reputation, and confidence. The Brazilian foreign policy, historically considered to be an asset of the Brazilian political path, had driven Brazilian reputation to a symbol of trust, stability, and continuity. Although influenced by the turnovers of the political parties and system panoramas, the Brazilian foreign policy was granted by professional state policy. However, this does not mean that it was, especially under democracy, a centralized policy. If it is not true that there is a great significance on the independence of the intrastate institutions in internationalization matters, it is worth discussing that governance in defense and security has been more optimized because of the practices under the foreign policy central institutions.

As a characteristic of the foreign policy, compliance with international protocols, in terms of guaranteeing those decisions inside government structure is substantially low (Jacobson and Weiss, 1995; Simmons, 1998). Nevertheless, internationalization had boosted the viability of states cooperating and integrating efforts and agencies in the lower side of the Brazilian government institutions. Subsequently, initiatives were put forth for agency cooperation intensification, in the distinct instances of the defense and security institutions, focused on federal controlling, at one side, or state/federation, at the other.

A further problem is about the procedures and outcomes to be observed and reported regarding the exposure of different views, behaviors, and effects beyond agency experiences. The quality of knowledge absorbed is not high normally because experiences are not organized in benefit of institutional progress. In this sense, simulations and joint or combined exercises are a common mode to enhance awareness on practices and register them with theoretical scope and value for the future. Although internationalization was governed by the foreign relations office in Brazil (called also *Itamaraty*, referring to the building in which the agency is installed), this was not at the same pace when considering cooperative strategies among intra-state agencies. Up until the Major Events in Brazil (Confederations Cup, 2013; World Youth Journey 2013; World Cup, 2014; Olympics, 2016), practices and legal frameworks were still under development and large scale and complex inter-agency models were not applicable.

Considering this period of growth in the Brazilian internationalization, efforts on simulations for cooperative frameworks were central in the policy arrangements undertaken. While simulation

models were part of the defense efforts to deal with new signs of the XXI century – arms traffic, terrorism, civil crisis, epidemics, political crisis, immigration or piracy - domestic institutions were dealing with this complexity with a lot of insecurities on attributions. Overlapping procedures and the lack of resources to comply with all attributions were evident. Likewise, the Ministry of Justice - from where public security would be governed till the creating of the Ministry of Public Security in 2018 - had important challenges on dealing with subnational and federative scopes, that figures an important grade of independence, even though submitted to federative budget limits and constraints.

Thus, it is important to note the relevance of some of the initiatives that Brazil had coordinated within its federal and federalist structures, and also, those of international participation where the scope is comparable. While Brazil had a lot of incentives to participate in the international sphere of those insecure scenarios, there was also great importance of the agencies participation where Foreign Relations agency could not afford to coordinate. Experimenting with years of budget restrictions, central foreign policy would diminish its participation, giving place to technical cooperation as continuously representing an asset of the Brazilian Foreign Policy. Once resources were limited and institutional conditions were far from being sufficient, this became focused on the controlling of those framework agreements.

Otherwise, institutions not typically beneath security scope were spread and enhancing internationalization in that matter. In the present work, we are going to offer some of the experiences around inter-agency cooperation, from inside to outside of the Brazilian landscape. Based on different institutional ties, we have selected three main cases, as follows: the interagency models and the creation of command and control instances in Rio and the Federal government right before the World Cup (1) and Olympics (2); and the US Coast Guard on integrating maritime procedures and information sharing with the Federal Police and other agencies from Brazil and different countries from America (3).

The common element of those initiatives is that they were consolidated around the understanding that for combatting narco-traffic, trafficking of firearms, human trafficking and smuggling in general, there was a need for protocols and information sharing throughout national and international spheres. The principal agenda was undertaking mechanisms

and upholding combined and joined activities to permit adjustment and focus on problem-solving strategies.

In this regard, putting those practices under observation and figuring out what the improvements around security matters are in terms of efficient experiments. It appears to be a promising strategy to fill in the gaps that central government cannot deal with anymore. Decentralization and technical cooperation in benefit of development and security show a tendency. Bottom-up experiences and initiatives are being spontaneously guided toward internationalization in this sphere. That is why policy diffusion is proposed within the lens of practices and creating institutional robustness for the next challenges.

The need to expand and deepen inter-agency relationships in decision-making processes is one of the most important guidance for crisis resolution and/or prevention. States have adopted improved techniques in the conceptual understanding and combined work of agencies, as a mechanism of greater efficiency against threats that act within the national context and that suffer interference from the international environment.

In this way, governments have stimulated joint actions among agencies to stimulate and accelerate the decision-making process about a certain situation, that operates within a possible theme or region, but which is linked to a possible more severe crisis. Establishing those mechanisms seems to be a method to speed up control, rationalize costs, and reduce the risks of actions under security and defense spaces.

Therefore, we suggest that national security is the appropriate conceptual framework to express those interferences on the domestic security scene, derived from outside and more importantly related to those challenges involving national states temporarily. Inter-agency initiatives do evoke and aggregate some practices that can be seen as matters of figuring out forms of dealing with those moving challenges (Bardach 1998). Homeland Security directly reverberates not only in understanding, but more concretely in practices, processes, and structures of both public security and national defense, as shown in the figure.

In the last decade, the state has undergone transformations and reforms. Within this framework, are the approaches that advocate the constitution of political structures that enable the effectiveness and efficiency of public policies (Wallner, 2008; Simon, 1991). In the case of national security in Brazil, the reform process initiated in the 1990s is the result of systemic pressures in the post-Cold War environment, as well as the need



for adequate processes and practices to enabling appropriate responses to the contemporary challenges imputed to States (Raza 2002, Paiva 2016).

In the post-Soviet collapse, the security agenda became more comprehensive and multifaceted, given the complex reality of the new international order. If, in the context of the Cold War, the source of threats arose from the conflicting nature of the inter-state relationship in the international environment; now the problem of security is projected beyond pure inter-state relations being over-influenced by the globalization process.

In this context, threats would be configured in two ways: they surpass the boundaries of the nation-state and they are interconnected through processes of globalization. No state can manage the array of threats to its own security, nor can anyone manage the threats to the security of its neighbors, both inside and outside its region. (Burgess, 2007).

If it is increasingly difficult to establish an intelligible conceptual distinction between global and national aspects of security, then the roles and missions of the armed forces can become even more challenging. In this sense, a process of changes in the functions of the armed forces is emphasized, in both domestic and international levels. Beyond borders, the international environment has undergone significant changes that have transformed the security outlook. Nowadays, state stability is no longer seen exclusively within the territorial limits, but from a regional logic. Subsequently, security problems have become problems of a regional and global nature.

Of course, the new goals in the area of security eventually demanded new forms and patterns of engagement by security actors; a fact that contributed to the reassessment of the foreign missions promoted by states and international organizations. Since traditional methods of external defense, such as deterrence, can no longer be applied as before. Examples such as the Gulf War have reinforced the need to update military and national security strategies (Stevenson, 2006).

Thus, it is clear that the global approach to security requires reforms that include new methods and tools. However, the implications for the state in promoting external security remain unclear. In any case, it is now known that military commands require different forces from those used in past conflicts, and although technical aspects are indispensable, new equipment and training are required in the face of the novelty of postmodern conflicts. After all, it is necessary to strengthen the coordination and cooperation of



the various security agents in the different theatres of operation, that is; the soldiers should cooperate with the police units and with civilians, even in specific cases acting as substitutes for them (Weiss, 2011). This is in the case of environmental disasters and peace missions, which involve internal and external security interests (Kapucu, 2006).

As national security institutions, the literature considers all the institutional arrangements that are part of the work on behalf of security under a given state; thus, the federalist part of the arrangement is case by case threatened. Also, standardization is a natural tendency for making institutions capable of dealing with Transnational Organized Crime using the same parameters. This means the criminalization of practices in a normative framework are dependent on information sharing and common understandings (Lemieux, 2013). It is worth noting that there are aspects from both legal and illegal economics in place, as there is a more contemporary view of the criminal actors and processes not out of the society – previously considered aliens - as Beare and Naylor (1999, p.10) stated: “it is the interwoven aspects of organized crime that makes it so difficult to detect and control”.

If there is something about planning on theoretical paradigms, it is also of importance to those experiences that matter to the ongoing plans and projects inside state agencies. Practitioners are a huge source in what is the memory of some of the changes and some of the routines that interfere in the possibility of good practice. In this respect, international police cooperation is markedly in the literature as one of the best practices in terms of reachable outcomes (Lemieux, 2013).

“Valid and timely information sharing is also critical in emergency response operations. Hierarchical networks can work efficiently during routine operations, but they function very poorly in dynamic environments of emergencies”. (Kapucu, 2006, p. 208)

An important range of organizations, in both the Global South and North, allow us to observe the precarious or underdeveloped framework from a low budget and low control, to complex institutions within high standards of bureaucracy. Even though there are common architectures and ways of governing defense and security matters, one of the main challenges is to build the adequate structure, as to permit the better acceptable governance and process in dealing with the demands. Thereby,

the political legitimacy is derived from both the governing structure and planned fundamentals, as well as it can be offered by the good functioning of the procedures, processes, and instances.

That is the reason those efforts involving agency improvements and preparedness is considered a way to certify the surveillance of those practices, in building memory and spreading actionable plans (Shipan and Volden, 2008). So, first was the need to select the cases in which inter-agency is the archetype process; the challenge is the observance of the absence or the existence of a rationalizable framework for the interaction of the actors. In this perspective, we have selected different experiences of simulating or integrating security and defense forces, due to specific requirements.

## RESULTS

The experiences observed here represent a selection of initiatives that deal with security and defense challenges, figuring as common threats and destabilizers of the national, regional and international scenes. As Bardach (1998) stated, there is a group of practices that reveal the state of the art of the common ground in between agencies. The experiences chosen are all internationally driven, although they represent different patterns in each one of the cases. Seen in this perspective, the inter-agency cases observed are part of different attempts to put down vulnerabilities which can also be shared.

The first case observed is the inter-agency cooperation simulation, which was part of a project (2011) from the Rio de Janeiro Civil Police Academy (Acadepol) for the preparedness of the police forces in an integrated manner and focused on the events of the World Cup, which would happen in 2014. A year before, the World Youth Journey also gave reason to the investments for the institutional reviewing on what would be the most important stakes and how the state agencies should move forward on capacities and strategic plans. Even though there was no central guidance for this planning, preparedness initiated with some proposals around the possibility of terrorism, with a committee dedicated to this study and coordinated by the Rio de Janeiro Public Security Secretary.

These movements led to the Civil Police Academy to organize the first experience integrating private and public security representatives, including from outside of Rio de Janeiro, in what they called Cogest (*Curso de Capacitação de Operadores em Segurança de Grandes Eventos e Segurança*

*Turística*); the course on the capacitation of security operators for the major events. As with the responsibility of promoting protocols and diminishing differences among agents, in terms of the understanding of the attributions and scopes, more than a suitable course was to gather backgrounds and offer the possibility of an academic integration, which appeared to be unique and with lots of compromise and liberty.

Not only were they submitted to a simulation on projecting a common action plan for a case, which would evolve during the simulation, but the agents were asked to propose their scopes of action in those designed plans. Up until 2014, there were differences of official's training reaching a total of 2000 agents that participated in the initiative - which moved the way the academy would deal with its defiance. Exposed also to "on the ground" simulations involving chemical attacks or bombs in a soccer stadium, actors would also compose networks, which are still in course as created in the period.

The second experience which is here observed was the Olympics preparedness, based on the defense forces coordination of the public security of the events (2016). In this scene, special work groups took place to temporarily govern structures on behalf of a unique plan of security and defense during the Olympics. Inside this framework, the Brazilian Navy coordinated a special workgroup on guaranteeing efficiency in the ground, from the strategic to the tactical levels, and also, making the ties in between the main actors in the ground possible and tuned up. With the responsibility of controlling the principal part of the coast of Rio de Janeiro, the task force objective was to measure its capacities in what was reached as the more probable cases.

The nature of this cooperation dilemma would be a matrix, when evoking police institutions together with defense ones, but also, hierarchical, based on the needs in terms of preparedness from the strategic to the tactical actions. Coordination, therefore, was the utmost concern in boosting Brazilian capacity of guaranteeing a major event without incidents (which was already rare in the case of Olympics). As an output of the simulation, there was the evidence that the higher the position of the official, the more cooperative the decision-making process tended to be, showing possible challenges when the matter would touch the lower levels of decisions, in terms of legal frameworks and protocols.

The third case for this article is the summit sponsored by the United States Coast Guard and the Federal Police, in Brasilia (2015), in

which many agency representatives from various countries were sharing normative, protocols and cases on behalf of renewed practices in combating transnational crime, considering those already in place. Organized by subdivisions in themes and practices, participants could dialogue with the partner, with provided space for bilateral or multilateral meetings that could provoke new arrangements in the future. So, actors experienced a huge group of examples and knowledge, trying to bridge the gaps they observed in their own institutions and countries. Face to face meetings evolved with very experienced officials that could guide processes and suggest new forms of sharing and debating for the next meetings.

The material prepared before, and the after-action report were part of a memory that could reveal others' experiments, for the participants that made different choices of themes and practices. It lays on the United States Coast Guard, as one of the actors in the most complex defense and security scheme, the responsibility to govern and promote those initiatives on maritime security in America, with different covers and approaches, including the participation of those agents invited by them to other regimes.

As it could be seen, the experiences mentioned above are a quick glance on different sources and types of information sharing in terms of inter-agency cooperation; making viable the detection of models and parameters that can leverage future experiments in security and defense matters. Although inter-agency processes can be temporary or permanent, we could observe neither a hierarchical development model or a supranational instance development model as the types organized by Raza (2012). However, there is an effort of dealing a network structure from all those cases, as it is stated by the author's network decision model. The analysis of convergent models of governance in the cases, in terms of the learning process and problem-solving guidance, seems to be important evidence. While focused on the NATO experiences on driving coordination, the Raza (2012) network model can be observed out of a military alliance scope.

Thus, the analysis of what diverge and converge in different models of governance, on inter-agency cooperation was initiated considering some questions. Those questions mark what we consider the most important variables to be observed, as to permit comparison at the same pace. So, we name and number each experience accordingly, and structure variables based on the questions, as shown below.

**Table 1: Cases Analysis**

	<b>Experience 1 World Cup</b>	<b>Experience 2 Olympic</b>	<b>Experience 3 MCDS</b>
<b>What is institutional Nature?</b>	<b>Simulation</b>	<b>Simulation</b>	<b>International Summit</b>
<b>What are they looking for/</b>	<b>Homeland Security (Defense and Security)</b>	<b>Homeland Security (Defense and Security)</b>	<b>Maritime Counter Drug</b>
<b>What are the procedures, processes and instances?</b>	<b>Interagency/ International</b>	<b>Federative level</b>	<b>Federal Level</b>
<b>Is there institutionalization?</b>	<b>No</b>	<b>No</b>	<b>Yes, but low</b>
<b>Who do they work for?</b>	<b>Policy Academy (sponsor) Security Forces</b>	<b>Brazilian Navy (sponsor) Defense and Security Forces</b>	<b>US Coast Guard and Brazilian Federal Police Armed forces from American Countries, Embassy representatives from other counties</b>
<b>What are their assets?</b>	<b>Command and Control Institutionalization</b>	<b>Resources and Coordination from the Defense Ministry agencies</b>	<b>Exchanging and sharing of practices</b>

**Chart 1: Lessons learned from the experiences**

<b>Experience 1</b>	<b>Experience 2</b>	<b>Experience 3</b>
(-) Lack of shared protocols (-) Lack of shared terminology (-) difficulties in understanding the missions and roles of each defense/security force (+) initiatives like this can improve the practices of cooperation and coordination in between the parts in the strategic, operational and tactical level	(-) Lack of shared terminology (-) difficulties in understanding the missions and roles of each defense/security force (+) initiatives like this can improve the practices of cooperation and coordination among the parts within the strategic, operational and tactical level	(-) Lack of shared terminology among international agencies (+) initiatives like this can enhance trust among the partners (+) initiatives like this can improve the practices of cooperation and coordination among the parts in the strategic, operational and tactical level

It is possible to note in the three cases observed there were a lack of shared terminologies and/or protocols, which means the absence of policy-oriented documents and frameworks in different types of complex inter-agency scenarios (Bach, T., B. Niklasson and M. Painter, 2012).

At the other side, all the initiatives seem to represent the actors' confidence in making better processes to be incorporated in the long term. Likewise, recognizing that those initiatives are also international policy diffusion, from the typification that incurs from pressures for law enforcement against TOC - as observed in the Canada case from Beare and Naylor (1999) - practices are always particular (Adeleye 2011), and can benefit specific cases in policy developments such as in the Brazilian cases.

Malone and Crowston (1990) advocate that it is possible to design tools based on intuition and common sense. But, for them, there is a gap between the theories of cooperation and coordination and the advancement in building useful models to preparedness and institutional adaptation and change. Defending an interdisciplinary use of tools and theory, Malone and Crowston (1990) perceive the lack of cooperative frameworks as proportional to the absence of support, from the theory and practices to the tools developers. If coordination is about the ways to improve behaviors on behalf of cooperative functional schemes, designing the proper instruments may transform institutional adaptation and interaction in a more harmoniously process.

For this, one of the proposals is to make it possible to transform practices into theory through observation, detecting patterns to be registered and surpassed into norms and policies. Coordination theory is about it – the scheme to propose solutions and arrange processes into effective tools to guide them.

Coordinating may be used when actors have the same or conflicting goals but are even more effective where the long term is supposedly part of the goals. The Malone and Crowston (1990) proposition to the creation of coordination tools is associated with the tracking of common objects, which can be found by the observation of practices. Though efficient practices can be observed, there is the need for their observation objectively, as to provoke practice building policies. So, if the first step is observation and tracking common parameters, the next step would be representing norms creation to test them. Organizing the cooperative efforts and putting them into testing may be another step to observation.

Reaching the ABM studies, we found it a useful manner to continue the practices observations and lessons learned through a different lens. Using Malone and Crowston's (1990) process proposition, for underlying coordination, permits us to transfer the 4 grounds/steps to coordination into a scheme of observation. Next, contrasting those results to modeling behavior by AMB, may correct and qualify the motivations better, whether they are natural or rationally manifested. So, if the grounds/steps are (1) actors and objects definition, (2) their interaction through communication, (3) the groups behavior and decision-making, and (4) coordination as to order, synchronizing and assigning activities, there is the frame to apply it to ABM.

Considering the inter-agency cooperation for security as a particular social system, MAIA was proposed as to permit institutional analysis under ABM (Ghorbani, Bots, Dignum, Dijkema, 2013). Emergence is a very important concept using ABM because the main belief is that one cannot consider, in the case of absorbing practices in inter-agency, without simulating. The emergent properties are the core elements to achieve coordination in the level expected, as above mentioned. So, building simulations to enable testing practices, as in the cases used in the paper, can be one of the ways to the emergence of patterns. ABM, then, can be a second possible choice to observe patterns that are not governed by the individuals, but as a result of their interaction.

Comparing the coordination scheme, above cited, to the steps used by Ghorbani et al. (2013) to qualify Institutional Analysis Development framework (IAD) at its application to ABM. There it is: the initial phase of underlying social systems structure; capturing the operational environment; and, catching interaction. Those phases are part of the main goal which is returning to the system to permit it to evolve (institutional change). The difference in aggregating IAD is that aspects of the social contexts may be included in the analysis and will therefore be considered for the outcome and feedback.

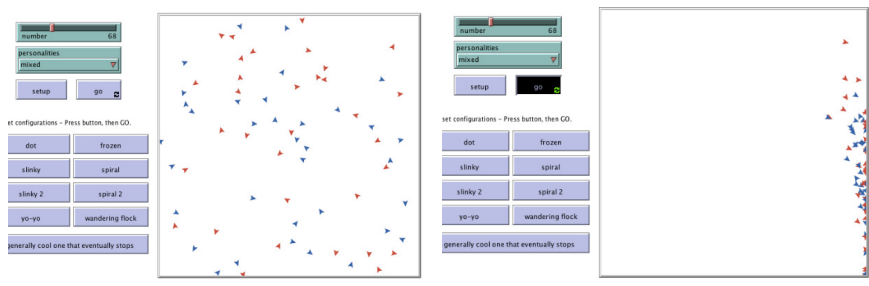
Thus, those schemes seem to be absolutely compatible between them, moving into a circle of institutional change. Policy diffusion is, then, the result of the feedbacks and signs of progress. For modeling ABM based on MAIA, actors (as agents) may have introduced properties, personal values, information, intrinsic behaviors. Those characteristics make ABM more complex and more achievable, when the decision-



making process is made of social properties that can be defined but are naturally hidden or out of observance.

One of the principal agent-based models is called the *Cowards and Heroes* model. Picking up the model to introduce ABM to the cases here presented, we advocate that looking for the *Cowards and Heroes* model may permit to evolve conceptual frameworks adapted to what Ghorbani et al (2013) proposed, in respect to the cases here observed: inter-agency processes, practices observation, decision-making and policy diffusion in security matters. Originally developed under the *NetLogo* project, from the Santa Fe Institute (Wilensky 1999), the *Cowards and Heroes* model is about the way choices provoke movements among individuals and produces collective repercussions. Those choices are basically devoted to avoiding the enemy; using the friend as a barrier or protecting the friend against the enemy. Identifying each other as friend or enemies is also about the concept of defining perceptions and its results to the collective behavior.

**Figure1 and 2: NetLogo Heroes and Cowards**



In the three cases mentioned, there are actors defining and choosing better partners because the processes are more intuitive than policy oriented. Also, practices can enhance trust, such as in the case of bilateral relations between different countries (experience 3). In the *Cowards and Heroes* model, there is a kind of stabilization when there is a limit, like a wall, comparable to a temporary or limited inter-agency framework. Last, continuity in simulation provokes better achievements that, in the long term, could be considered as stable.

On the other hand, one important component that could push back the model-observation in the inter-agency cases is that of the common objective, which is not always clear for agents in cooperation. So, the better



practices and rules are internalized, the less the *Cowards and Heroes* would be applicable because of the dual behavior considered. However, at the same time, it is not possible to consider cooperative games without defeat.

Nevertheless, there are other created models that can serve to transfer knowledge to the inter-agency social system. This can be done using some of the types already used in ABM like the network models; to observe policy diffusion, and spatial models, to observe behaviors and consequences in the ground. According to Prof. William Rand, from North Carolina State University, there are elements demanded from the designers of the simulations, which are based on the complexity of the agent's decision-making process, the amount of computational power you can access, and the number of details in the environment (Rand 2018). Those elements, therefore, may condition the modeling of an interagency case, as the three mentioned experiments in what they reveal have an unexplored environment rationally organized to predict tendencies.

So, even considering inter-agency cooperation, coordination is dependent on trust, the individual view of the processes, behaviors, perceptions. As a result, if individuals are not always rational, they have bounded rationality which is an important basic premise that configures also the uses of ABM, as part of this way of understanding economic and human behaviors (Arthur 1994). The ABM use proposed seems to be appropriate to the inter-agency institutional development, as its set on the belief that simple rules create complexity and complex patterns can organize themselves without a coordinator, representing a collective manifest of individuals' choices. This is about comprehending institutions limits and learning how to deal with constraints and variables that are individual or collectively pushed. There reside the adaptive complex systems (Arthur 1994) and the inter-agency case relations.

## FINAL REMARKS

This paper is part of research on how inter-agency experiences of governance in defense and security can enhance the knowledge and models on behalf of public policies. We believe that the most present characteristic of insecurity problems affecting the theme is the nature of the inter-agency relations that limits policies over the sector. In which, it is of utmost importance that the different levels of government and agencies can deal with each other with progressively fewer gaps.

If those experiences on inter-agency cooperation in security can leverage the types of managerial tools at the disposal of agents, nevertheless, it can continuously be overshadowing the less significant of its achievements, as they are not visible. Moreover, from the bottom side of the demands, the regimes configured by inter-agency cooperation may have an interesting impact – considering their structural differences – and can be sensed on the various gains derived from the refining of the processes in between institutions. Whether movements for the creation of routines or emergency focused, the regimes imbalance is not more important than their achievements on the importance of process, protocols, and communications in different parts of the government and outside of it.

So, if the first argument of the paper is about the observation on what those architectures smear, some processes of coordinating agencies responsibilities in terms of their legal, financial, material and human apparatus models, the second argument is about them adding to security and public policies permanently. Regimes diversity has markedly been a way to thrive difficulties and guarantee that objectives can be feasible, even when limited. As observed here, the more thematic and rationed onto focused ranges, the better it can impact in small proportions, making viable spreading to agencies, forces and other scopes of the security managing structures.

## ACKNOWLEDGMENTS

The research for this paper was financially supported by the Coordenação de Aperfeiçoamento do Ensino Superior – CAPES, grant no. 88881.286293/2018-01. In developing the ideas presented here, we have received helpful input from Aaron Frank, from RAND Corporation, for the detailed review during International Studies Conference in Toronto, 2019. The authors are part of a project group sponsored by Pro-Defesa/CAPES.

# ***POLICY DIFFUSION POR MEIO DE SIMULAÇÕES DE DEFESA E SEGURANÇA E OS USOS DA MODELAGEM BASEADA EM AGENTES***

## **RESUMO**

---

Este artigo trata de três elementos: simulações de cooperação entre agências com profissionais de segurança e defesa como atores; difusão de políticas como forma de ganhos inovadores e incrementais, utilizando práticas e observação de comportamentos; e modelagem baseada em agentes como uma ferramenta para aprimorar o desempenho, observando tendências e adquirindo mais visibilidade dos processos e práticas imbuídos. Para isso, a primeira parte do artigo está focada nos usos da literatura que expressa os comportamentos do processo de tomada de decisão como parte fundamental do processo de institucionalização em termos de cooperação. A institucionalização adaptativa é o elemento central dessa abordagem; em que acreditamos que a difusão de políticas pode derivar progressivamente e de maneira incremental. Em segundo lugar, apresentaremos os casos de simulação entre agências com os quais trabalhamos como parte de um esforço interinstitucional; pesquisar esses laços e propor novas formas de arranjos e possibilidades de aumentar a eficiência dinâmica do setor, observando os casos e os exercícios escolhidos na modelagem baseada em agentes (ABM).

**Palavras-chave:** Simulações. Modelagem baseada em agentes. Processo decisório.

## REFERENCES

ADELEYE, I. Theorizing the diffusion of international human resource practices: towards an integrated conceptual approach. *International Journal of Business and Management*, v. 6, n. 12, pp. 254-260, 2011. Available at: <<https://pdfs.semanticscholar.org/06ed/45d6746e599e11fe7c56e203ade04cf5b99a.pdf>>. Access on 02/28/2019.

ARTHUR, W. B. Inductive reasoning and bounded rationality. *The American Economic Review*, v. 84, n. 2, pp. 406-411, 1994. Available at: <<https://www.jstor.org/stable/2117868?seq=1>> Access on 01/15/2019.

AXELROD, R. Effective choice in the prisoner's dilemma. *Journal of conflict resolution*, v. 24, n. 1, pp. 3-25, 1980. Available at: <<https://www.jstor.org/stable/173932?seq=1>> Access on 01/15/2019.

\_\_\_\_\_. *Advancing the art of simulation in the social sciences. Simulating social phenomena*, Springer, pp. 21-40, 1997.

AXELROD, R.; HAMILTON, W. The evolution of cooperation. *Science*, v. 211, n. 4489, pp.1390-1396, 1981.

BACH, T., NIKLASSON, B.; PAINTER, M. The role of agencies in policy-making. *Policy and Society* v. 31, n. 3: 183-193, 2012.

BARDACH, E. *Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship*, Brookings Institution Press, 1998.

BEARE, M. E.; NAYLOR, R. T. *Major Issues Relating to Organized Crime: within the context of economic relationships*. Toronto, Nathanson Centre for the Study of Organized Crime, 1999.

BEATRICE, D. F. Inter-agency coordination: A practitioner's guide to a strategy for effective social policy. *Administration in Social Work*, v.14, n.4, pp. 45-59, 1991.

BELL, A. R., ROBINSON, D. T.; MALIK, A.; DEWAL, S. Modular ABM development for improved dissemination and training. *Environmental Modelling and Software*, v. 73, pp. 189-200, 2015.

CLARKE, K. A; PRIMO, D. M. Modernizing political science: A model-based approach. *Perspectives on Politics*, v.5, n.4, pp. 741-753, 2007.

CORRÊA, C. R., & DE ANDRADE FLÔR, C. R. (2015). Jogos de Guerra: Instrumentos de Cooperação. *CAPA-REVISTA DA EGN*, 18(2), 159-187.

DAVIS, P. K.; O'MAHONY, A. Representing qualitative social science in computational models to aid reasoning under uncertainty: National security examples. *The Journal of Defense Modeling and Simulation*, v.14, n.1, pp. 57-78, 2017.

DE SOUZA, A. J. N. (2008). A anatomia de um jogo de guerra didático. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 12, 79.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, v.48, n.2, pp. 147-160, 1983.

GHORBANI, A., BOTS, P.; DIGNUM, V.; DIJKEMA, G. MAIA: a framework for developing agent-based social simulations. *Journal of Artificial Societies and Social Simulation*, v.16, n. 2, p. 9, 2013. Available at: <http://jasss.soc.surrey.ac.uk/16/2/9.html> Accessed on: 03/02/2020.

HARRIS, S. P.; DIXON, D. S.; DUNN, D. L.; ROMICH, A. N. Simulation modeling for maritime port security. *The Journal of Defense Modeling and Simulation*, v.10, n.2, pp. 193-201, 2013.

JACOBSON, H. K.; WEISS, E. B. Strengthening Compliance with International Environmental Accords: Preliminary Observations from Collaborative Project. *Global Governance*, v. 1, p. 119, 1995.

KAPUCU, N. Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. *The American Review of Public Administration*, v. 36, n.2, pp. 207-225, 2006.

KLEIN, D.; MARX, J.; FISCHBACH, K. Agent-Based Modeling in Social Science, History, and Philosophy. An Introduction. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, v.43, 1, pp. 7-27, 2018.

LEMIEUX, F. *International Police Cooperation: Emerging issues, theory and practice*. Routledge, 2013.

MACAL, C. M. Everything you need to know about agent-based modelling and simulation. *Journal of Simulation*, v.10, n.2, pp. 144-156, 2016.

MALONE, T. W.; CROWSTON, K. What is coordination theory and how

can it help design cooperative work systems? Proceedings of the 1990 ACM conference on Computer-supported cooperative work, ACM, 1990.

RAILSBACK, S. F.; GRIMM, V. Agent-based and individual-based modeling: a practical introduction. Princeton University Press, 2019.

RAZA, S. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais. Brazilian Journal of International Relations, v. 1, n.1, 2012. Available at: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/1824> Accessed on: 02/21/2020.

ROTH, M. P. Global Organized Crime: A 21st Century Approach. London, Routledge, 2017.

SCHELLING, T. C. Dynamic models of segregation. Journal of mathematical sociology, v.1, n.2, pp. 143-186, 1971.

\_\_\_\_\_. What is the business of organized crime? The American Scholar, v. 40, n.4 pp. 643-652. Available at: <https://www.jstor.org/stable/41209902?seq=1> Accessed on: 03/21/2020.

SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. The mechanisms of policy diffusion. American journal of political science, v.52, n.4, pp. 840-857, 2008.

SIMMONS, B. A. Compliance with international agreements. Annual review of political science, v. 1, n.1, pp. 75-93, 1998.

SIMON, H. A. Bounded rationality and organizational learning. Organization science, v.2, n.1, pp. 125-134, 1991.

SIMON, H. A. et al. Decision making and problem solving. Interfaces, v.17, n.5, pp. 11-31, 1987.

STEVESON, J. Demilitarizing the 'War on Terror'. Survivor, v.48, n. 2, 37-54, 2006. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330600765443> Accessed on: 03/01/2020.

STONEDAHL, F., RAND, W.; WILENSKY, U. Evolving viral marketing strategies. Proceedings of the 12th annual conference on Genetic and evolutionary computation, ACM, 2010. Available at: <https://dl.acm.org/doi/10.1145/1830483.1830701> Accessed on: 03/02/2020.

\_\_\_\_\_. NetLogo Heroes and Cowards model. C. f. C. L. a. C.-B. Mo-

deling. Evanston, IL., Northwestern Institute on Complex Systems, 2014.

TISSUE, S.; WILENSKY, U. Netlogo: A simple environment for modeling complexity. International conference on complex systems, Boston, MA, 2004. Available at: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/32398684/netlogo-iccs2004.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DNetLogo\\_A\\_Simple\\_Environment\\_for\\_Modelin.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20200310%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20200310T130243Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=074d027deed1161d4248b7ec310f592af5ea07b6009e0c0b4ab6ad784d9cdae7](https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/32398684/netlogo-iccs2004.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DNetLogo_A_Simple_Environment_for_Modelin.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20200310%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20200310T130243Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=074d027deed1161d4248b7ec310f592af5ea07b6009e0c0b4ab6ad784d9cdae7) Access on: 02/10/2020.

WALLNER, J. Legitimacy and public policy: Seeing beyond effectiveness, efficiency, and performance. *Policy Studies Journal*, v.36, n.3, pp. 421-443, 2008.

WEISS, T. The blurring border between the police and the military: A debate without foundations. *Cooperation and Conflict*, v.46, n.3, pp. 396-405, 2011.

WILENSKY, U.; PAPERT, S. Restructurations: Reformulations of knowledge disciplines through new representational forms. *Constructionism*, 2010. Available at: [https://ccl.northwestern.edu/2010/wilensky\\_restructurations\\_Constructionism%202010-latest.pdf](https://ccl.northwestern.edu/2010/wilensky_restructurations_Constructionism%202010-latest.pdf). Accessed on: 03/02/2020.

Recebido em: 12/02/2020

Aceito em: 25/05/2020

# GUERRA HÍBRIDA VS. GIBRIDNAYA VOYNA: OS DIFERENTES SIGNIFICADOS DOS CONFLITOS HÍBRIDOS PARA O OCIDENTE E PARA A RÚSSIA

Maria Eduarda Buonafina Dourado<sup>1</sup>  
Alexandre Cesar Cunha Leite<sup>2</sup>  
Fábio Rodrigo Ferreira Nobre<sup>3</sup>

## RESUMO

---

Após o fim da Guerra Fria, iniciou-se o debate entre especialistas militares e acadêmicos, com o objetivo de prever como seriam os novos conflitos. Em um período pós-conflito nuclear, alguns especialistas sugeriram que o mundo enfrentaria pequenas guerras, desta vez entre atores não estatais, cujo método e estratégia seriam caracterizados como primitivos. Seria o retorno de guerras de guerrilha, sabotagem, subversão, crime organizado e terrorismo junto a abordagens convencionais. Essa nova estratégia tornou-se conhecida pelo termo Guerra Híbrida, cunhada por militares estadunidenses, para descrever principalmente a atuação russa durante a anexação da Crimeia em 2014. Neste artigo indaga-se se o conceito de Guerra Híbrida é encarado de forma semelhante pelos estrategistas e teóricos russos.

**Palavras-chave:** Guerra Híbrida. Guerra Irregular. Gibridnaya Voyna. Guerra de 4ª Geração.

---

<sup>1</sup> Mestranda. Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Paraíba (PB), Brasil. E-mail: eduardabuonafina@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1400-573>

<sup>2</sup> Doutor. Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Paraíba (PB), Brasil. E-mail: alexccleite@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-0209-2717>

<sup>3</sup> Doutor. Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Paraíba (PB), Brasil. E-mail: fabio.f.nobre@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2905-0541>



## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Acadêmicos e militares ocidentais (CHIVVIS, 2017; DVORAK, 2016; HOFFMAN, 2009) buscam criar mecanismos que possibilitem uma resposta positiva e eficiente às “novas ameaças”. Para isso, diversos estudiosos trabalharam em busca de conceituar e caracterizar esses novos conflitos. É importante entender que as “novas guerras” não são necessariamente novas, pois a maioria das suas características como o terrorismo, a subversão, a guerra civil, os conflitos de baixa intensidade e as guerrilhas, já marcaram os conflitos anteriores. Como defende Mary Kaldor (1999), o fim da Guerra Fria e o avanço da globalização contribuíram para o desenvolvimento de um novo tipo de violência organizada que agrega desde táticas consideradas arcaicas a elementos altamente modernos e sofisticados.

Bevin Alexander (1999), em sua obra *“A Guerra do Futuro”*, aponta que após o final da Guerra Fria e o fim do cenário bipolar, os Estados Unidos experimentariam um longo período sem enfrentar um inimigo que se assemelhe em poder militar. Com a queda da União Soviética, o cenário internacional deixou de apresentar outra potência militar capaz de enfrentar de maneira simétrica os Estados Unidos. Com isso, ele acredita que dificilmente os norte-americanos enfrentariam outro conflito do tipo convencional, ou seja, potência contra potência. O autor sugere que os EUA vão enfrentar guerras relativamente “pequenas”, conhecidas como conflitos de baixa intensidade (ALEXANDER, 1999, p. 42).

Apesar de não haver mais nenhuma potência que desafie o poderio americano, Alexander indica que há um perigo na autoconfiança por parte dos oficiais estadunidenses a respeito da sua superioridade militar. Essa tal vantagem não necessariamente terminará com todas as ameaças. Segundo o autor: “outros países podem enfrentá-los efetivamente através de lutas indiretas, fugindo à sua superioridade militar e evitando o uso de grandes concentrações de armas e homens que possam ser facilmente localizadas e destruídas” (ALEXANDER, 1999).

A partir disso, entende-se que a guerra assimétrica se trata de um conflito cuja relação de poder entre as partes será desigual<sup>3</sup>. Muitas vezes a resposta do ator mais fraco será evitar o conflito direto, já que não dispõe de material bélico e soldados suficientes para esse tipo de guerra. Táticas de guerra de guerrilha, terrorismo, subversão, sabotagem se tornarão recorrentes nos conflitos atuais.

Ciente disso, nota-se que há uma necessidade de alargar a tipologia dos conflitos atuais, atribuindo uma maior atenção para os conflitos classificados como não-convencionais. Bruno Reis (2017) cita as guerrilhas (*small wars*) como exemplo de uma tipologia de guerra que fora por um bom tempo desprezada pelos estudiosos e militares nos estudos de segurança. É importante levar em consideração que o processo de conceituar novos modelos de guerra possui certos problemas, os quais serão debatidos a seguir. Como denuncia Fridman (2017), o uso do conceito de Guerra Híbrida, antes limitado a esfera militar, passou a ser empregado no discurso político tanto dos EUA quanto da Rússia. Esse jogo de acusações contribui de certa forma para a intensificação da confusão conceitual que a Guerra Híbrida já abarca.

Com o intuito de contribuir para o fortalecimento do debate sobre Guerra Híbrida e agregar maior clareza quanto a sua relação com o pensamento militar russo, o presente artigo tem como principal objetivo identificar se o conceito de Guerra Híbrida, cunhado majoritariamente por pensadores militares ocidentais, pode ser aplicado ao “novo” modelo de guerra russa, identificado em sua atuação na Ucrânia em 2014, o que culminou na anexação da Crimeia. Para que isso seja possível, esse artigo contará com uma breve análise da construção dos conceitos de Guerra de Quarta Geração, Guerra Irregular, Guerra Assimétrica e Guerra Composta, que influenciaram diretamente na construção do conceito de Guerra Híbrida, sendo o foco desta pesquisa. Por último, abre-se um espaço para identificar a perspectiva russa sobre a Guerra Híbrida e qual a sua relação com esse conceito.

## A GUERRA DE QUARTA GERAÇÃO (4GW)

Durante a década de 1980, surge um movimento acadêmico dentro da área de segurança que buscava entender as mudanças que estavam ocorrendo nos conflitos pós-Guerra Fria. O objetivo daqueles teóricos era prever como seria a “guerra do futuro”. Segundo eles, o modelo de guerra linear, com uso maciço de armas de fogo e grande contingente militar, defendido por Clausewitz (1996), entraria em desuso (BEVIN, 1999; HEYDT, 1990; HOFFMAN, 2007; KALDOR, 1999; LIND, 2004; PINHEIRO, 2006; RUIVO, 2014; WILLIAMSON, 2009; CALLARD; FABER, 2002).

Um dos percussores do tema foi William S. Lind, que junto aos coronéis Keith Nightingale, Joseph Sutton, Gary Wilson e John Schmitt,

lançam, em 1989, no *Marine Corps Gazette*, um artigo intitulado “*The Changing Face of War: Into the Fourth Generation*”. O artigo se inicia com uma provocação, cujo objetivo é defender a importância de antecipar as características da guerra que está por vir. Lind (1989, p. 1) indica que a principal tarefa dos soldados durante períodos de paz, deve ser marcada pela preparação para uma próxima guerra. Para que isso seja feito, é necessário que se consiga prever como a próxima guerra vai se configurar.

Esses autores terminam por elaborar uma classificação da guerra moderna. Segundo eles, o desenvolvimento militar passou por três gerações distintas, e estaríamos entrando para a Quarta Geração. É importante ressaltar que a guerra que marca as três primeiras gerações identificadas por Lind (2004), é entendida em concordância com a definição clássica de guerra elaborada pelo General Prussiano Carl von Clausewitz (2017) no qual a compreende como “um ato de força para obrigar o nosso inimigo a fazer a nossa vontade”. Para Clausewitz a guerra era vista como um duelo de grande escala, marcada pelo uso da força (violência), sendo esta o meio pelo qual seria realizada a derrota total do inimigo, conquistando assim o real propósito da guerra.

A Guerra de Primeira Geração (1GW) teve início no Tratado de Paz de Westphalia (1648 a 1860). Era uma guerra formada por táticas de linha e colunas, em que o campo de batalha era formalmente ordenado. Essa formação no campo de batalha influenciou diretamente na cultura militar ocidental. Havia também uma clara distinção entre a esfera militar e civil (uso de uniformes, hierarquia). (LIND, 2004).

Segundo Ruivo (2014), a Guerra de Primeira Geração teve como principal característica o uso do “Princípio da Massa”, com local previamente definido. O ápice da 1GW foram as campanhas napoleônicas. Como aponta Lind (2004), as mudanças que ocorreram no campo de batalha durante o século XIX contribuíram para gerar contradições entre a cultura militar e o aumento da desordem/desorganização no campo de batalha. Com o advento das armas, a ordem nos campos de batalha começou a perder o sentido. Ao utilizarem rifles, as linhas de batalha se tornaram obsoletas e praticamente suicidas.

A Guerra de Segunda Geração (2GW) viria como uma resposta às contradições que surgiram dentro do campo de batalha. Essa geração foi desenvolvida pelo exército francês durante e após a Primeira Guerra Mundial. Caracterizada pela utilização de poder de fogo em massa por meio da artilharia (com o uso de canhões, fuzis e metralhadoras),

configurando uma guerra de atrito em que há uma “supremacia do fogo sobre o movimento” (MAIA, 2014, p. 4).

A guerra era estática e de atrito. Era uma “batalha conduzida”, toda a parte de poder de fogo era sincronizada. A obediência era mais importante que a iniciativa. Com isso, a 2GW consegue preservar a cultura da ordem. A introdução de tanques e aeronaves consequentemente forçou uma transformação na configuração do conflito. Surge então a Guerra de Terceira Geração (3GW).

Segundo Lind, a 3GW foi um produto da Primeira Guerra Mundial, desenvolvida pelo exército alemão. Essa nova tática de guerra ficou conhecida como *Blitzkrieg* ou *Maneuver Warfare*. O autor define essa terceira geração não como uma guerra de atrito e baseada no poder de fogo, mas sim uma guerra baseada na velocidade, na surpresa, no deslocamento físico e mental. A 3GW deixa de ser linear, o que termina mudando a cultura militar. Além disso, ao contrário da 2GW, a iniciativa se torna mais importante que a obediência.

Tactically, in the attack, a Third-Generation war seeks to get into the enemy's rear areas and collapse him from the rear forward. Instead of “close with and destroy” the motto is “bypass and collapse”. In the defense, it attempts to draw the enemy in, then cut him off. War ceases to be shoving contest, where forces attempt to hold or advance a line. Third Generation War is nonlinear. (LIND, 2004, p. 13)

As características mencionadas da 3GW continuam a marcar a Guerra de Quarta Geração (4GW). Mas como defende Lind em seu artigo, a maior mudança entre essas gerações está na perda do monopólio da guerra dos Estados. Há um retorno dos conflitos culturais e uma diminuição do embate entre Estados. Nesse sentido, as guerras atuais são caracterizadas como guerras entre Estados e entes não-estatais como a Al-Qaeda, a Hamas, o Hezbollah e as FARC. Na maioria dessas novas guerras o Estado tem obtido poucas vitórias (LIND, 2014, p. 13).

Concordando com as mudanças percebidas por Lind, pode-se admitir que a guerra mudou bastante, e que principalmente no século XXI, o cenário e os atores em conflito também sofreram mudanças. Outros autores buscam contemplar essas mudanças, como Mary Kaldor (1999) em seu livro: “New and Old Wars”. Segundo ela, um novo tipo de violência foi desenvolvido entre os anos de 1980 e 1990. Essas “novas guerras”, em sua

definição, se diferenciam da percepção da guerra regular, convencional defendida por Clausewitz.

Ruivo (2014) defende que atualmente com o advento da 4GW, a guerra pode ser classificada em quatro tipos diferentes. O primeiro seria a guerra convencional ou regular, cuja principal característica é o conflito entre Estados, em que a guerra é travada entre exércitos e com clara definição entre civis e soldados. O segundo tipo é a guerra de destruição em massa, que a autora diz parecer pouco provável que aconteça. A guerra irregular, que, progressivamente, vem substituindo as guerras convencionais. Esse tipo de guerra marcou o período pós Segunda Guerra e durante a Guerra Fria. Por último, a guerra assimétrica, entendida como a guerra irregular em escala mundial. A guerra assimétrica é a Guerra de Quarta Geração.

## GUERRA IRREGULAR E CONFLITOS ASSIMÉTRICOS

Em uma guerra, a assimetria, ou seja, a diferença entre os seus oponentes, se apresenta como algo comum. Como defende Metz e Johnson II (2001, p. 1), há tempos em que essa assimetria é insignificante e passa de forma despercebida, sem provocar mudanças importantes no resultado do conflito. E também há momentos em que as diferenças entre os oponentes se tornam relevantes, colocando um ator em posição de vantagem e o outro em desvantagem. Situações como essa, em que a assimetria entre os oponentes se torna relevante e capaz de alterar os resultados das batalhas, vêm ganhando espaço quando encaramos as novas ameaças que vieram à tona após o período de Guerra Fria.

A guerra assimétrica já se demonstrava relevante para o exército estadunidense durante a Guerra Fria, embora não tivesse sido utilizado o termo “assimétrico” para descrever as estratégias soviéticas naquele momento. Foi a partir dos anos de 1990 que o Departamento de Defesa (DOD) começou a reconhecer as potenciais ameaças assimétricas disposta aos Estados Unidos (METZ, 2001, p. 23).

Explicitamente, o termo assimétrico apareceu pela primeira vez em 1995, em uma publicação no *Joint Warfare of the Armed Forces of the United States*. Nesta publicação, o conceito foi utilizado ainda de forma simplista (limitada), definindo o conflito assimétrico como aquele que apresenta forças “dissimilares”, por exemplo, um combate entre ‘ar’ versus ‘mar’ ou ‘ar’ versus ‘terra’. Ainda em 1995, a *Estratégia Nacional Militar* norte-

americana alargou o conceito, em que coloca o terrorismo, a utilização ou a ameaça do uso de armas de destruição em massa, e a guerra informacional como tipos de desafios assimétricos. Já em 1997, o *Report of the Quadrennial Defense Review* indicou que o domínio do poder militar convencional americano pode encorajar os adversários a usar meios assimétricos para atacar suas forças (METZ, 2001, p. 223).

Em 1997, o conceito de assimetria foi utilizado no National Defense Panel (NDP) da seguinte forma:

We can assume that our enemies and future adversaries have learned from Gulf War. They are unlikely to confront us conventionally with mass armor formations, air superiority forces, and deep-water naval fleets of their own, all areas of overwhelming US strength today. Instead, they may find new ways to attack our interests, our forces and our citizens. They will look for ways to match their strengths against our weaknesses (NATIONAL DEFENSE PANEL, 1997, p. 11).

Desse momento em diante, a guerra assimétrica passou a ter um espaço garantido nos periódicos que se comprometiam em identificar as novas ameaças que surgiram para o Estados Unidos após a Guerra Fria.

O número de conflitos classificados como irregulares tem crescido, tendo sua frequência aumentada durante e após a Guerra Fria. Segundo Visacro (2017, p. 7), “Após o fim da Segunda Guerra Mundial ocorreram mais de oitenta guerras de natureza assimétrica”. Noventa e seis por cento dos conflitos transcorridos durante a década de 1990 foram assimétricos. Como defende Von der Heydt (1990, p. 31), o pós Segunda Guerra foi marcado por um grande número de conflitos armados, e em sua maioria, identificados como guerras irregulares. Dessa maneira, o autor indica que a guerra irregular vem tomando o lugar das guerras convencionais de larga escala.

Outro detalhe importante mencionado na obra de Von der Heydt, está no caráter ilimitado da guerra irregular. Entende-se que a ideia de que na guerra a violência só poderia ser empregada por determinadas pessoas (soldados e militares). Além disso, tais pessoas deveriam utilizar instrumentos determinados, como as armas militares. Isso torna a guerra convencional limitada (Heydt, 1990, p. 41). Continua afirmando que “a limitação do emprego da violência a determinadas pessoas e a

instrumentos específicos constitui o conteúdo da mais antiga norma de lei da guerra, a mais velha convenção”.

Portanto, a guerra irregular torna-se mais cruel por ser promovida fora das convenções, ou seja, as leis e normas que regem o conflito regular não são respeitadas. A ideia de que o combate é conduzido apenas por soldados e armas militares não caracteriza mais a guerra do futuro.

Definir a guerra irregular é algo difícil. A abrangência das formas, táticas e estratégias utilizadas por essa “nova” forma de conflito tem gerado certa confusão. O que alguns autores como Kaldor (1999), Visacro (2017) e Heydt (1990) sugerem que a guerra irregular é a forma de guerra mais antiga.

Neste artigo utiliza-se a definição apresentada por Visacro (2017, p. 13). Segundo ele, “guerra irregular é todo conflito conduzido por uma força que não dispõe de organização militar formal e, sobretudo, de legitimidade jurídica institucional”. A informalidade desse tipo de conflito torna praticamente impossível notar padrões que nos permitam criar princípios teóricos rígidos que possam ser aplicados. Essa imprevisibilidade torna-se um ponto essencial para as partes que utilizam táticas irregulares.

Além da imprevisibilidade, uma das principais características da guerra irregular são os alvos a serem perseguidos. A destruição total do inimigo não é mais o principal objetivo. Segundo a lógica do conflito assimétrico, a conquista do apoio da população se torna de extrema importância. Nesse raciocínio, ao conquistar o apoio popular os combatentes conseguem garantir uma maior durabilidade do conflito, além de uma maior visibilidade internacional. Dessa forma, a guerra de atrito, marcada pela destruição das forças inimigas, apresenta um valor secundário na guerra irregular, em que o foco principal está na perseguição do apoio popular, garantindo certas vantagens estratégicas como: o prolongamento do conflito por tempo indeterminado e a manipulação da opinião pública tanto doméstica quanto internacionais (VISACRO, 2017).

Ter o apoio popular se torna vantajoso, por exemplo, em um conflito cujo objetivo é derrubar um governo, grupos irregulares (que não possuem capacidade militar igual às do Estado) tendem a utilizar táticas irregulares. Além disso, a sua principal necessidade é conquistar o apoio popular nacional e internacional, fazendo com que a vontade do Estado de manter o conflito cesse. Isso faz com que esse tipo de conflito transcorra no campo psicológico, podendo tanto causar o terror psicológico ou a luta



pela conquista dos “corações e mentes”. Segundo Visacro, o movimento da conquista da população dá-se por dois processos diferentes, um direto e outro indireto. Os métodos definidos como diretos englobam a execução de campanhas de operações psicológicas apoiadas no emprego de técnicas tradicionais de subversão e propaganda ideológica, na utilização de mídia clandestina, práticas assistencialistas e na execução de operações militares que causam perturbação psicológica. Já no meio indireto, observa-se o uso de mecanismos geradores de violência, por meio de ataques seletivos contra grupos sociais e colaboradores dos inimigos (VISACRO, 2017).

Além de visar o apoio popular e o alvo psicológico, o conflito irregular apresenta algumas outras características que se distanciam da guerra convencional. Segundo aponta Visacro (2017), a guerra irregular apresenta uma menor relevância dos aspectos militares, em que os combatentes buscam evitar batalhas de atrito, visto a sua inferioridade bélica. Mharapara (2014) afirma que a meta de quem luta em um conflito assimétrico é “enfraquecer o diálogo político ao invés do poder militar”. Ele continua: “Na guerra assimétrica, o combate ocorre nas frentes econômica, política, diplomática social e militar, quando convém” (MHARAPARA, 2014, p. 100).

É importante mencionar que conflitos irregulares podem evoluir para uma guerra convencional assim que o grupo conseguir capacidade para obter bons resultados em uma guerra de atrito. Em relação a preponderância do conflito indireto, Von der Heydt defende nesse tipo de guerra que “não é um teste definitivo de poder que está em jogo”, por isso o poder relativo se torna mais importante em um cenário de guerra irregular. Dessa maneira, entende-se que um grupo que se utilize desse tipo de estratégia, busca evitar uma guerra de atrito e, por isso, busca “instabilizar, surpreender, exaurir o adversário para desequilibrá-lo, esgotá-lo intelectual e moralmente sem sequer lhe proporcionar oportunidade de empregar suas armas [...] Ao término da guerra irregular não há apenas uma vitória militar, mas também uma vitória total” (HEYDTE, 1990, p. 92).

A questão do tempo também se torna importante nesse tipo de conflito. Não há um período determinado de duração do conflito, podendo haver momentos de completa inatividade do grupo guerrilheiro. A relação que o conflito irregular tem com o tempo está diretamente relacionada ao apoio popular. Guerras muito longas se tornam difíceis de serem justificadas. Um exemplo foi a retirada do exército norte-americano no Vietnã, onde presenciaram o prolongamento do conflito pelos grupos guerrilheiros



vietnamitas. Diante do evento, o Estado americano perdeu o apoio popular fazendo com que as suas tropas fossem retiradas da região.

Outra característica que distancia o conflito irregular da guerra convencional, é sua não-linearidade. Não existem frentes de batalhas, flancos ou retaguarda, pois os combates são travados, de fato, segundo a presença e a postura da população (VISACRO, 2017). O local de batalha não é bem definido e não se distancia do local onde a população civil está. Pinheiro (2006) identifica o caráter urbano que predomina nesse tipo de guerra. Para ele, em uma guerra irregular há sempre a vantagem do inimigo, já que identificar os seus combatentes no meio da população se torna algo complicado, lembrando que os combatentes geralmente não estão utilizando fardamento que possa garantir a sua identificação. Pinheiro conclui que é na cidade “onde se encontram suas principais fontes tanto de recursos humanos quanto materiais. E é também nas cidades que se encontram os seus alvos prioritários” (PINHEIRO, 2006, p. 28).

Além disso, os conflitos de baixa intensidade se tornam difíceis de serem identificados, já que não apresentam campo de batalha, local, tempo e soldados devidamente definidos. Como aponta Visacro (2017, p. 8), a “guerra irregular, com grande frequência, se desenvolve sem que seja declarada, reconhecida ou sequer percebida. Por vezes é oculta”. O autor segue afirmando que o conflito irregular é “invariavelmente incompreendido pelo Estado (incluindo parcela considerável de suas forças armadas) e por diferentes segmentos da sociedade civil”.

Sobre a relação entre o conceito de Guerra Assimétrica e Guerra Irregular, podemos notar que ambas compartilham algumas de suas características mais relevantes, principalmente em relação aos seus objetivos<sup>4</sup>. Como ressalta Leal (2011), em ambas as guerras citadas podemos identificar a ausência de frentes de combate e também o poder de fogo se mostra menos relevante que a mobilidade. “Ambas são guerras de movimento e não de poder de fogo” (LEAL, 2011).

Até onde foi possível observar, a definição de guerra irregular trabalhada pelos autores mencionados era relativa às táticas utilizadas basicamente por grupos internos, geralmente contra o seu próprio Estado. O terrorismo, as guerras de guerrilha, subversão, sabotagem que compunham a guerra irregular não eram táticas que cabiam ao Estado, já

---

<sup>4</sup> Ambas as guerras (assimétrica e irregular) buscam “exaurir o inimigo, desgastá-lo internamente, de tal modo, com o correr do tempo, estará exaurido de tal forma, não só física como psicologicamente, mostrando-se inapto de volição política” (LEAL, 2011).

que este possuía superioridade militar, podendo sempre responder a um conflito de forma direta.

## GUERRA HÍBRIDA

Ofer Fridman afirma que o conceito de Guerra Híbrida (GH) é utilizado para cobrir o espaço deixado entre os conceitos de guerra regular e irregular no contexto das operações militares do século XXI (FRIDMAN, 2017, p. 42).

O mesmo problema enfrentado pelos militares e acadêmicos para contextualizar e detectar padrões no conflito irregular é aplicado para a Guerra Híbrida. É válido analisar algumas das principais definições que facilitarão o entendimento da Guerra Híbrida russa trabalhada no próximo tópico do artigo.

Próximo a esfera militar está a definição da OTAN e da *US Army's Special Operations Command*. A OTAN (2010) utiliza o termo “Guerra Híbrida” para descrever os adversários com a capacidade de empregar simultaneamente meios convencionais e não convencionais para atingir seus objetivos (apud JADER; MORELAND, 2014, p. 1). O *US Army's Special Operations Command* define GH como organizações e estruturas híbridas que combinam comandos de operações especiais e forças convencionais (apud JADER; MORELAND, 2014, p. 1).

Um dos principais autores que trabalham na definição de Guerra Híbrida é o oficial Frank G. Hoffman. Segundo ele, a ameaça de Guerra Híbrida se configura por meio de um adversário que simultaneamente emprega uma combinação de armas convencionais, táticas irregulares, terrorismo e grupos criminosos no campo de batalha para atingir seus objetivos políticos (HOFFMAN, 2009).

Hoffman (2009), em seu artigo *Hybrid vs. Compound War (CW)*, traz outra contribuição ao diferenciar um conflito híbrido e uma guerra composta (CW) defendida por Thomas Hubles em 1996. De acordo com a interpretação de Hoffman, CW são conflitos com componentes regulares e irregulares lutando simultaneamente em uma única direção. Nesse tipo de conflito há uma escolha de táticas regulares e irregulares dependendo do cenário em que os atores se enfrentam. Basicamente há uma seleção entre o uso da força convencional ou irregular.

Para Hoffman (2009), as forças irregulares são usadas como uma economia de força, que busca promover uma estratégia de exaustão ao

inimigo. A força irregular é utilizada para criar as condições necessárias para garantir o sucesso em um conflito convencional. Já a Guerra Híbrida não apresenta essa separação de forças, além disso, o combate convencional não se torna decisivo.

Em seu celebre artigo, *Conflict in the 21st century: The Rise of Hybrid Wars* (2007), Hoffman inicia seu trabalho incluindo a GH dentro dos conflitos de quarta geração (4GW). Mais uma vez, o autor reforça a ideia de que nos conflitos do futuro não haverá apenas uma troca dos métodos de combate (irregular, disruptivo<sup>5</sup>, tradicional ou catastrófico). Para ele, há uma convergência para um conflito multimodal, o que ele chama de Guerra Híbrida (HOFFMAN, 2007, p. 28-29).

Hybrid Wars incorporate a range of different modes of warfare including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder [...] At the strategic level, many wars have had regular and irregular components. However, in most conflicts, these components occurred in different theaters or in distinctly different formation. In Hybrid Wars, these forces become blurred into the same force in the same battlespace (HOFFMAN, 2007, p. 29).

Com essa definição, pode-se entender que a utilização de táticas irregulares em uma Guerra Híbrida não será apenas um meio para enfraquecer o inimigo, para assim vencê-lo por meio de táticas convencionais. Os componentes das forças irregulares se tornam decisivas em um conflito deste tipo já que estão operacionalmente integrados aos componentes regulares. Tendo isso em mente, podemos afirmar que se torna perigoso e até equivocado, apenas categorizar os futuros conflitos somente como convencional ou irregular (HOFFMAN, 2007, p. 32-33). Esse caráter problemático também é ressaltado por Cox (2013), no qual entende que as guerras do futuro serão marcadas por seu caráter multimodal (apresentando diferentes modelos de combate no mesmo

---

<sup>5</sup> O combate do tipo disruptivo corresponde aos desafios provenientes de adversários que desenvolvem e utilizam tecnologias inovadoras para driblar as principais vantagens dos EUA no seu domínio operacional; o combate do tipo catastrófico corresponde aos desafios nos quais envolvem atores que possuem e utilizam armas de destruição em massa ou até mesmo métodos que produzem efeitos semelhantes as armas deste tipo; o tipo tradicional corresponde aos desafios colocados por atores estatais, por meio do uso de suas forças e capacidades militares tradicionalmente conhecidas (HOFFMAN, 2007, p. 25 – 26).

espaço de batalha), e por isso a emergência de uma transformação do pensamento militar norte-americano, marcado pelo pensamento binário<sup>6</sup>, compreendendo o conflito apenas com duas formas distintas: o regular e o convencional. Tal pensamento não leva em consideração atividades de combate que fiquem entre esses dois modelos tradicionais. Impedindo assim o desenvolvimento de uma estratégia de guerra que compreenda as novas dinâmicas dos conflitos contemporâneos.

O termo “Guerra Híbrida” utilizado até esse momento, foi produzido por militares e acadêmicos ocidentais com o objetivo de compreender essa nova dinâmica de conflito que desafia militarmente os países ocidentais desenvolvidos. Uma parte das teses sobre a GH fora construída sob um olhar ocidental, e como veremos mais a frente, tem sido utilizada para descrever a atuação russa na Ucrânia que culminou na anexação da Crimeia, relembrando que a proposta deste trabalho é identificar se a Rússia também compartilha (com o Ocidente) o mesmo entendimento a respeito do conceito de GH. Para isso, fica evidente a necessidade de analisar como esse conceito tem sido construído e utilizado pelos russos.

## A GUERRA HÍBRIDA RUSSA

Em uma passagem de seu artigo *The Culture of Strategic Thought Behind Russia's Modern Approaches to Warfare*, o autor Stephen R. Covington (2016) relembra uma conversa que teve com um general russo em uma conferência em Minsk. No final das apresentações, o general lhe fez duas perguntas pertinentes: primeiro ele perguntou se o Ocidente entendia que a Rússia possui uma posição geoestratégica singular, diferente de qualquer país do mundo; em seguida, pergunta se as pessoas do Ocidente entendem que a maneira como eles se defendem, como constroem suas doutrinas e estratégias, simplesmente não funcionam na Rússia (COVINGTON, 2016, p. 1).

Como aponta Rázc (2015), entre os pensadores militares russos, a discussão à respeito das mudanças que ocorreram na natureza da guerra também ocorreu de forma semelhante ao que foi debatido nos espaços

---

<sup>6</sup> Cox (2013) aponta que atualmente militares e políticos se empenham em desenvolver estratégias militares para os conflitos futuros em apenas dois cenários distintos: o primeiro, seria o de que os EUA enfrentariam inimigos dispostos a enfrentá-los por meio do combate irregular; e o segundo cenário seria de que os EUA deveria se preparar para um potencial combate convencional de larga escala com a China (COX, 2013, p. 1).

militares ocidentais. Para o autor, pensadores russos como o General Gaveer, mostravam-se frequentemente familiarizados com o que era debatido nas escolas militares Ocidentais, o que demonstrava que a ciência militar russa tem se mostrado amplamente ciente, capaz de monitorar e reagir e ir para além das ideias desenvolvidas no Ocidente.

Um exemplo dessas semelhanças pode ser visto pelo trabalho do teórico militar russo Splichenko. Segundo Mattsson (2015), Splichenko também havia criado uma teoria das gerações de guerra, e dividiu essas gerações em seis. Além disso, o autor Splichenko, influenciado pelas ideias do General Gaveer, passou a indicar que as guerras do futuro teriam como principal característica o “não-contato”<sup>7</sup>, em que os ataques ocorrerão por meio do ar e do espaço, executado por armas de alta precisão, diretamente no território inimigo. O foco será destruir alvos militares, econômicos e políticos sem a necessidade de aplicar forças convencionais diretamente no território inimigo (RÁCZ, 2015, p. 35).

O interesse na teoria da GH pelos militares e acadêmicos russos começou com a análise da atuação americana nos conflitos atuais. Fridman (2017, p. 42) afirma que a única coisa em comum entre a GH defendida por Hoffman e a *Gibridnaya Voyna*<sup>8</sup> é o nome. O autor também aponta algumas diferenças pertinentes entre o conceito de GH russa e ocidental. Em primeiro lugar, o Ocidente entende que a GH surge da experiência militar contra atores não-estatais ou sub-estatais, como o Hezbollah, a Al-Qaeda e o Talibã. Já os especialistas russos se baseavam na análise dos conflitos, como guerras e operações militares, dos atores estatais (FRIDMAN, 2017, p. 43).

Além disso, o conceito de GH ocidental possui um maior foco nas operações e táticas militares. A *Gibridnaya Voyna* apresenta um conjunto de ideias mais amplo e envolve todas as esferas da vida pública do país (FRIDMAN, 2017, p. 43).

Segundo Covington (2016), a cultura estratégica russa tem como ponto de partida a percepção de que o país possui posições geográficas, políticas, econômicas e estratégicas singulares, e para isso, as soluções militares para defender o Estado devem ser únicas. Essa ideia de singularidade tem sido usada pelos políticos e militares para rejeitar as reformas militares ocidentais que, segundo ele, vêm acontecendo nas últimas duas décadas. Essas reformas tinham como objetivo criar

---

<sup>7</sup> Characterized future war as ‘non-contact’. (RÁCZ, 2015, p. 35)

<sup>8</sup> Tradução direta do inglês: Hybrid Warfare;

uma maior simetria entre os modelos de defesa ocidental e russo (COVINGTON, 2016, p. 8).

Segundo Thomas (2016), os analistas ocidentais transportaram o conceito de GH aos métodos de guerras empregadas pela Rússia. Por mais que este conceito tenha ganho credibilidade, os oficiais russos não aceitam ou admitem que as suas forças armadas estejam usando operações híbridas. Segundo eles, a Rússia não conduziu uma GH, mas ao contrário disso, o Ocidente utiliza esse método contra eles (russos) (THOMAS, 2016, p. 5).

Ainda segundo o autor, a Rússia estudou os três principais conceitos originados no Ocidente, que permeiam esse “novo” tipo de conflito, sendo eles: *new generation of war*; *new type of war* e *hybrid war*. A Rússia passou a examinar e descrever os componentes dessa nova estratégia utilizados em outros países, sendo esse um antigo método usado pela União Soviética (THOMAS, 2016, p. 3).

Outro autor que apresenta esse mesmo pensamento é o Samuel Charap, em seu artigo *The Ghost of Hybrid War* de 2016, ele afirma que a GH que os Estados Unidos utilizaram na Ucrânia é vista pelos estrategistas russos como um ensaio que depois será aplicado na Rússia. Charap (2016) indica que estrategistas russos usaram o termo “Guerra Híbrida” referindo-se a abordagem dos EUA para derrubar governos hostis como ocorreu na Ucrânia em 2013, quando estrategistas estadunidenses utilizaram Guerra Híbrida para derrubar o governo de Yanukovich e instalar um Estado fantoche (CHARAP, 2016, p. 1).

Retomando o trabalho de Covington (2016), um dos maiores exemplos da singularidade estratégica russa está na sua abordagem híbrida. Segundo ele, para o Ocidente, o termo GH é um sinônimo para guerra indireta (*ambiguous, non-attributable warfare*). Isso se explica pela atenção que o Ocidente dá a capacidade russa de utilizar forças especiais, conhecida como *little green men*, e realizar guerra de informação, ataques cibernéticos, sabotagem política, pressão econômica e alguns outros métodos. Mas, como continua o autor, embora seja justificável atribuir o conceito de GH aos métodos utilizados pela Rússia, a atenção dada a esses métodos tem “obscurecido” o fato de que a GH utilizada pelo país é algo único, um pouco distante do conceito ocidental (COVINGTON, 2016, p. 9).

Em seu artigo, *Future War and Chechnya: a Case of Hybrid Warfare* (2002), Willian J. Nemeth defende que os chechenos viviam em uma situação híbrida entre o Estado pré-moderno e contemporâneo. A estrutura dessa

sociedade (formada por clãs e laços familiares) permitia que houvesse uma completa mobilização da sociedade diante de uma guerra.

Segundo András Rác (2015), essa forma híbrida da sociedade chechena formou um modelo híbrido de método de guerra, que combina elementos de táticas regulares e irregulares de uma forma eficiente e flexível. Essa flexibilidade permitiu aos chechenos mudar rapidamente de uma guerra de guerrilha para o modo convencional, e voltar para a guerrilha se necessário, tudo dependendo do movimento russo. Rác conclui que alguns elementos da estratégia híbrida utilizada pelos chechenos influenciou a GH utilizada pelos russos (RÁCZ, 2015, p. 28-30).

Pensando dessa maneira, podemos notar que a GH não é algo padronizado e que conseguiremos conceituar com uma maior facilidade. Assim como mencionado por Rác e por Nemeth, a forma da sociedade termina influenciando e dando características específicas a doutrina militar de cada país. Isso fica claro quando se volta a analisar o artigo de Covington (2016), um dos motivos que tornam a utilização da estratégia híbrida pelos russos algo singular é a sua estrutura política.

Covington afirma que não existe nenhuma cultura estratégica no Ocidente que seja equivalente à russa. Isso se dá principalmente pelo sistema político autocrático e não liberal que permite uma única forma de pensamento militar se tornar dominante. Nas democracias liberais do Ocidente, a descentralização do poder político e a distribuição das responsabilidades entre as agências e os ministérios dificulta o surgimento de uma cultura estratégica dominante (COVINGTON, 2016, p. 4).

Os autores Michael Kofman e Matthew Rojansky (2015) defendem que a utilização dessa estratégia híbrida dificilmente pode ser considerada uma doutrina definida pelos russos para a sua projeção de poder nos países vizinhos. Ou seja, em vez de uma estratégia genuinamente russa, a GH é meramente um rótulo, criado pelo Ocidente, atribuída às ações russas na Ucrânia (KOFMAN, 2015, p. 1).

Frank G. Hoffman (2014) define ameaça híbrida como “qualquer adversário que utilize, simultaneamente um mix de armas convencionais, táticas irregulares, terrorismo e organização criminal ao mesmo tempo e num mesmo campo de batalha para obter seus objetivos políticos”. (HOFFMAN, 2014). Esse conceito, defendido por Hoffman, é contrariado por Kofman, que termina por definir os instrumentos utilizados na GH como algo já conhecido como “smart power”, conceito muito utilizado pelos estrategistas americanos (KOFMAN, 2015, p. 2).



Sob a perspectiva russa, Kofman defende que uma abordagem que combina diferentes tipos de projeção de poder em um conflito não reflete nenhum novo pensamento estratégico. Na verdade, a GH é apenas o reconhecimento dos russos de que cresce uma nova tendência de como as guerras vão ser travadas na modernidade. Kofman (2015) conclui que as ferramentas utilizadas pelos russos durante o processo de anexação da Ucrânia dificilmente poderão ser aplicadas em outros cenários de conflito. Por esse motivo, o Ocidente tem caído no erro ao responsabilizar Moscou por trazer à tona um “novo” e “especial” tipo de GH. Para o autor, o erro dá-se a partir do momento em que o Ocidente estaria elevando as operações particulares da Rússia na Ucrânia ao nível de uma doutrina militar coerente e preconcebida (KOFMAN, 2015, p. 3).

Esse ponto de vista também é defendido por Bettina Renz (2016). Para ela, o conceito de GH reflete inadequadamente as direções da modernização militar russa, e tem contribuído para distorcer o entendimento das capacidades militares e ambições do país. (RENTZ, 2016, p. 10). Por último, é interessante analisar todo o esforço realizado por Fridman (2017) para conceituar a *Gibridnaya Voyna* mencionada anteriormente. Na verdade, em seu artigo, o autor consegue nos mostrar com clareza que o termo mencionado é apenas uma tradução literal de “Hybrid Warfare”. Essa tradução, embora literal, não tem o mesmo significado, como foi mencionado rapidamente no início deste tópico.

Fridman (2017), por meio dos trabalhos do teórico militar russo Evgeny Messne faz um link interessante entre a *Gibridnaya Voyna* e a guerra de subversão sugerida pelo autor russo. Segundo ele, a Guerra Híbrida defendida por Hoffman implica em uma mistura de elementos, como forças regulares e irregulares incorporadas em uma combinação de métodos operacionais e táticos. Já o conceito *Gibridnaya Voyna* defende um campo de batalha abstrato, em que as partes conflitantes buscam destruir a coesão socio-cultural dos inimigos e proteger a sua própria (FRIDMAN, 2017, p. 45).

O termo “guerra de subversão” foi utilizado para definir um novo tipo de estratégia utilizado pelos soviéticos contra o Ocidente. Com o passar da Guerra Fria, o termo caiu em desuso por dois motivos: primeiro, pela semântica soviética do conceito; e pelo maior foco dos novos militares russos em analisar as operações militares americanas, principalmente na América (FRIDMAN, 2017, p. 45).



O momento em que os especialistas russos deixaram de utilizar o termo “guerra subversiva” para *Gibridnaya Voyna* foi quando eles acharam a origem do termo GH ocidental mais útil. Usando-a para afirmar que o Ocidente inventou um novo tipo de guerra contra Moscou. O autor ainda indica que o termo *Gibridnaya Voyna* se ajusta melhor com o conceito de Guerra de Quarta Geração do que com o de GH defendida por Hoffman (FRIDMAN, 2017, p. 45-46).

Em sua conclusão, Fridman aponta que embora haja certas diferenças no conceito de GH e *Gibridnaya Voyna*, esse debate havia permanecido limitado aos especialistas militares, além de permanecer no campo analítico e histórico, boa parte escrito por teóricos e estrategistas militares. Foi após a crise ucraniana em 2014 que esse debate migrou para o campo político (FRIDMAN, 2017, p. 46).

Embora haja uma certa diferença conceitual entre a Guerra Híbrida e a *Gibridnaya Voyna*, a sua maior divergência foi marcada por razões políticas, permitindo um país culpar o outro de estar realizando atos ilegais, em uma guerra “injusta” (FRIDMAN, 2017).

Essa conclusão apresentada por Fridman termina fazendo sentido quando paramos para lembrar que, em uma guerra irregular, o principal objetivo dos atores que utilizam esta estratégia é conquistar o apoio popular. Uma vez afirmando que a Rússia está utilizando uma nova abordagem de guerra, conhecida como GH, contra a Ucrânia e possivelmente no futuro contra a OTAN e o Ocidente, faz com que o Estado americano consiga angariar apoio popular, e aliança com outros Estados para minar essa “ameaça” híbrida imposta por Moscou. Da mesma maneira, políticos e militares russos atribuem à Revolução Laranja, ocorrida em 2014 na Ucrânia como uma “nova” abordagem de guerra Ocidental, testada no país vizinho e que possivelmente no futuro será utilizada para derrubar o governo de Moscou. Essa “nova” abordagem ocidental os russos denominaram *Gibridnaya Voyna*.

Tomando uma certa distância do jogo político de acusações a respeito da prática de Guerra Híbrida entre Rússia e os EUA, é possível identificar autores que apresentam alguns dos principais conceitos que melhor definem o modelo de guerra praticado pela Rússia atualmente. É o caso do Peter Mattson (2015), que sugere que a abordagem russa na Ucrânia é melhor conceituada como uma “guerra de nova geração”. O autor chega a essa conclusão por meio de uma análise histórica do desenvolvimento do pensamento militar contemporâneo russo, além de

concluir que os russos apresentam uma percepção e uma maneira de pensar a guerra diferente do pensamento ocidental. Para os russos, a guerra é pensada através dos interesses nacionais, e por meio de suas posições históricas, culturais e geopolíticas.

Berzins (2019) também defende o uso do conceito “nova geração de guerra” para descrever a atuação russa no cenário pós-soviético. Diferente do que defendido por Mattson (2015), Berzins entende que essa “nova geração de guerra” se trata de uma nova abordagem para a guerra, e representa uma interpretação do pensamento militar russo a respeito da evolução da arte militar. Para o autor, o conceito de Guerra de nova geração agrega o uso combinado de métodos de guerra assimétrica, conflitos de baixa intensidade e controle reflexivo.

Já os autores Jonsson e Seely (2015) indicam que a atuação de Moscou na Ucrânia em 2014, pode ser melhor descrita pelo conceito de Conflito de Amplo Espectro (*Full-Spectrum Conflict*, FSC). Segundo esses autores, o conceito de FSC tem a vantagem de capturar a multitudine de ferramentas empregadas nos conflitos atuais, que apresentam desde unidades militares convencionais a forças especiais clandestinas, e também ameaças econômicas, influência política, subversão e guerras informacionais.

Como último exemplo, pode-se citar Charles Bartles (2016), que se refere ao modelo de guerra russo, utilizando o conceito de Métodos indiretos e assimétricos, compreendido como um meio para responder ao novo modo de guerra utilizado pelos Estados Unidos e pelo Ocidente. O autor identificou os meios utilizados para a condução de uma abordagem indireta e assimétrica. São elas: o uso de forças não declaradas, como os “little green men” que foram identificado na Crimeia; o uso de *peacekeepers*, ou a ameaça de uma intervenção neste sentido; o uso de Cossacos, formando unidades paramilitares; a contratação de empresas militares privadas; forças de operações especiais, conhecidas como *Spetnaz*; e por último, o uso de “guerreiros informacionais”, com capacidades de atuar na esfera militar e não-militar.

O que fica evidente em todos esses autores são as críticas a respeito da definição por parte dos pensadores e estrategistas ocidentais, a respeito da atuação militar russa pelo conceito de Guerra Híbrida. Para esses autores, o caráter cultural do pensamento militar russo tem sido ignorado pelos pensadores ocidentais. Muitos desses autores identificam que os acadêmicos e militares russos não reconhecem o conceito de GH,

e muito menos indicam que estão a utilizar tais práticas. Tal fato se torna problemático a partir do momento em que pensadores ocidentais criam um modelo de guerra que não é reconhecido pelos próprios russos. Outro agravante provém da ideia de que essa “nova” abordagem militar russa se tornou uma doutrina que poderá ser facilmente replicada em outros locais. Como sinaliza Duncan (2017), não há nada de “novo” no modo como a Rússia atua em conflitos, o que houve na verdade foi o uma percepção de que a natureza da guerra havia sido transformada por meio do desenvolvimento tecnológico, implicando o surgimento de novas ameaças ao Governo russo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um esforço dos especialistas militares em definir as “novas” ameaças. Mesmo entendendo que essas “novas” ameaças não são nenhuma novidade, há uma certa emergência em definir e caracterizar como serão as guerras futuramente. Uma das tipologias mencionadas é a GH, um mix de táticas regulares e irregulares aplicadas simultaneamente para atingir um objetivo político comum. Essa é a definição ocidental calcada em Frank G. Hoffman.

Os autores que tomam a definição de Hoffman como ponto de partida para analisar a atuação russa na Ucrânia frequentemente chegam a conclusão de que Moscou mudou a sua doutrina militar a favor de implementar táticas irregulares aos conflitos convencionais. Além disso, muitos desses autores terminam defendendo que a GH, utilizada pelos russos, transforma-se em uma ameaça ao Ocidente pelo fato de que, como uma doutrina militar, ela possa ser aplicada em diversos países de acordo com o interesse russo. Essa ideia cai por terra ao analisarmos que, em uma guerra irregular, as táticas utilizadas dependerão de vários fatores como: ambiente político, social, histórico e cultural favoráveis. Chega-se a conclusão que, assim com a guerra irregular, a GH muito dificilmente será reproduzida de uma mesma maneira em locais diferentes.

Ao analisarmos a definição de GH, podemos concluir que, embora os métodos e estratégias utilizadas pelos ocidentais e russos em um conflito híbrido sejam de certa forma semelhantes, há ainda uma certa divergência entre a visão ocidental e a russa. A *Gibridnaya Voyna*, tradução literal do inglês *Hybrid Warfare* não reflete o mesmo significado. Na verdade, o que mostra Fridman (2017) é que o tema que antes se limitava ao debate entre os

especialistas militares, foi agregado ao discurso político pelos governantes de ambos os países. Houve então uma politização do conceito, na qual os teóricos ocidentais utilizavam o termo GH para identificar a atuação russa na Ucrânia e os teóricos russos afirmavam que a *Gibridnaya Voyna* na verdade dava-se pela atuação norte-americana para instaurar a Revolução Laranja na Ucrânia.

Podemos concluir que mesmo que, os russos estejam utilizando de táticas convencionais e irregulares para atingir seus objetivos políticos e militares, não se pode simplesmente afirmar que tal abordagem seja caracterizada como uma “nova” doutrina militar, muito menos caracterizá-la como uma GH vista aos moldes ocidentais.

Nesse sentido, ampliar o debate sobre a Guerra Híbrida para além dos conceitos calcados pela produção ocidental, se torna necessário na medida em que esse tipo de estratégia de combate tem angariado uma maior visibilidade e gerado uma preocupação adicional aos exércitos que buscam criar mecanismos de combate e de defesa em um cenário em que o inimigo utilize a GH.

Uma análise mais apurada a respeito da interpretação russa sobre a GH poderá contribuir ao tentarmos identificar se existirá a possibilidade de que em uma futura investida, a Rússia possa retornar a utilizar a estratégia híbrida. Nesse sentido, a GH torna-se uma nova Doutrina Militar passível de ser utilizada em outros cenários.

# HYBRID WAR VS. GIBRIDNAYA VOYNA: THE DIFFERENT MEANINGS OF HYBRID CONFLICTS FOR WEST AND RUSSIA

## ABSTRACT

---

After the end of the Cold War, the debate began between military experts and academics, with the aim of predicting how the new conflicts would be. In a post-nuclear conflict period, some experts suggested that the world would face small wars, this time between non-state actors whose method and strategy would be characterized as primitive. It would be the return of guerrilla wars, sabotage, subversion, organized crime and terrorism along conventional approaches. This new strategy became known by the term Hybrid War, stamped by the American military, to describe mainly the Russian action during the annexation of Crimea in 2014. In this paper, it is questioned if the concept of Hybrid War is faced similarly by the strategists and Russian theorists.

**Keywords:** Hybrid War. Irregular War. Gibridnaya Voyna. 4<sup>th</sup> Generation War.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Bevin. *A Guerra do Futuro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999.

BARTLES, Charles. *Russia's Indirect and Asymmetric Methods as a Response to the New Western Way of War*. 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23296151.2016.1134964>>.

BĒRZINS, Jānis. *Not 'Hybrid' but New Generation Warfare*. 2019. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/331521752\\_Not\\_'Hybrid'\\_but\\_New\\_Generation\\_Warfare](https://www.researchgate.net/publication/331521752_Not_'Hybrid'_but_New_Generation_Warfare)>.

CALLARD, James; FABER, Peter. *An Emerging Synthesis for a New Way of War: Combination Warfare and Future Innovation*. 2002. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/43133476?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/43133476?seq=1#page_scan_tab_contents)>.

CHARAP, Samuel. *The Ghost of Hybrid War*. 2015. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2015.1116147?journalCode=tsur20>>.

COVINGTON, Stephen R.. *The Culture of Strategic Thought Behind Russia's Modern Approaches to Warfare*. 2016. Disponível em: <<https://www.belfercenter.org/>>.

COX, Dan G. *What if the Hybrid Warfare/Threat Concept Was Simply Meant to Make Us Think?* 2013. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2013/02/13/what-if-the-hybrid-warfarethreat-concept-was-simply-meant-to-make-us-think/>>.

DUNCAN, Andrew. *New 'Hybrid War' or Old 'Dirty Tricks'? The Gerasimov Debate and Russia's Response to the Contemporary Operating Environment*. 2017. Disponível em: <<http://www.journal.forces.gc.ca/Vol17/no3/PDF/CMJ173Ep6.pdf>>.

DVORAK, Joseph. *Complexity In Modern War: Examining Hybrid War And Future U.S. Security Challenges*. 2016. Disponível em: <<https://bearworks.missouristate.edu/theses/3029/>>.

FRIDMAN, Ofer. *Hybrid Warfare or Gibrnidnaya Voyna?: Similar, But Different*. 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.>

1080/03071847.2016.1253370?journalCode=rusi20>

HEYDT, Friedrich August von Der. *A Guerra Irregular Moderna: Em políticas de defesa e como fenômeno militar*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

HOFFMAN, Frank G.. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. 2007. Disponível em: <<http://www.potomac institute.org/publications/23-publications/reports/1267-conflict-in-the-21st-century-the-rise-of-hybrid-wars>>.

HOFFMAN, Frank G.. *Hybrid Warfare and Challenges*. 2009. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a516871.pdf>>

HOFFMAN, Frank. *On Not-so-new Warfare: Political Warfare vs Hybrid Threats*. 2014. Disponível em: <<https://warontherocks.com/2014/07/on-not-so-new-warfare-political-warfare-vs-hybrid-threats/>>.

HUNTER, Eve; PERNIK, Piret. *The Challenges of Hybrid Warfare*. 2015. Disponível em: <[https://www.icds.ee/fileadmin/media/icds.ee/failid/Eve\\_Hunter\\_\\_Piret\\_Pernik\\_-\\_Challenges\\_of\\_Hybrid\\_Warfare.pdf](https://www.icds.ee/fileadmin/media/icds.ee/failid/Eve_Hunter__Piret_Pernik_-_Challenges_of_Hybrid_Warfare.pdf)>.

JASPER, Scott; MORELAND, Scott. *The Islamic State is a Hybrid Threat: Why Does That Matter?*. 2014. Disponível em: <<https://calhoun.nps.edu/handle/10945/47638>>.

JONSSON, Oscar; SEELY, Robert. *Russian Full-Spectrum Conflict: An Appraisal After Ukraine*. 2015. Disponível em: <<https://sakupol.files.wordpress.com/2015/03/jonsson-seely-2015-russian-full-spectrum-conflict.pdf>>.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. 1999. Disponível em: <[https://blackboard.angelo.edu/bbcswebdav/institution/LFA/CSS/Course Material/SEC6302/Readings/Lesson\\_6/Kaldor - New and Old Wars - 1999.pdf](https://blackboard.angelo.edu/bbcswebdav/institution/LFA/CSS/Course%20Material/SEC6302/Readings/Lesson_6/Kaldor-New%20and%20Old%20Wars-1999.pdf)>

KOFMAN, Michael; ROJANSKY, Matthew. *A Closer look at Russia's "Hybrid War"*. 2015. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no7-closer-look-russias-hybrid-war>>.

LEAL, Fernando D'êça. *A Guerra Irregular: a conspiração do silêncio no século xxi?*. 2011. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/671>>.

LIND, William S.. Understanding Fourth Generation War. 2004. Disponível em: <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/lind.pdf>>.

LIND, William S. et al. The Changing Face of War: Into the Fourth Generation. 1989. Disponível em: <<http://globalguerrillas.typepad.com/lind/the-changing-face-of-war-into-the-fourth-generation.html>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

MATTSSON, Peter A. Russian Military Thinking: A New Generation of Warfare. 2015. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/313252767\\_Russian\\_Military\\_Thinking\\_-\\_A\\_New\\_Generation\\_of\\_Warfare](https://www.researchgate.net/publication/313252767_Russian_Military_Thinking_-_A_New_Generation_of_Warfare)>.

METZ, Steven. Strategic Asymmetry. 2001. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=3690>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

METZ, Steven; II, Douglas V. Johnson. Asymmetry and U.S. Military Strategy: Definition, Background and Strategic Concepts. 2001. Disponível em: <<http://ssi.armywarcollege.edu/pdffiles/pub223.pdf>>.

MHARAPARA, Raymond; BANGIDZA, Lucky Bassie; GWEKWERERE, Steven. GUERRA ASSIMÉTRICA: EXPERIÊNCIAS, PERSPECTIVAS, IDEIAS E DESAFIOS COM FOCO NO ZIMBÁBUE. 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/viewFile/43952/30172>>.

NEMETH, Willian J.. Future War and Chechnya: A Case for Hybrid War. 2002. 101 f. Tese (Doutorado) - Naval Postgraduated School, Monterey, 2002.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. O Conflito de 4ª Geração e a Evolução da Guerra Irregular. 2006. Disponível em: <<http://portal.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/viewFile/258/227>>.

RADIN, Andrew. Hybrid Warfare in the Baltics: Threats and Potential Responses. 2017. Disponível em: <[https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1577.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1577.html)>.

RÁCZ, András. Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist. 2015. Disponível em: <<https://www.fiia.fi/en/publication/russias-hybrid-war-in-ukraine>>.

RENZ, Bettina; SMITH, Hanna. Russia and Hybrid Warfare: Going Beyond the Label. 2016. Disponível em: <<https://www.stratcomcoe.org/>>



bettina-renz-and-hanna-smith-russia-and-hybrid-warfare-going-beyond-label>.

RUIVO, Mariana Maia. *A Guerra Moderna e suas Transformações: da 1ª geração à guerra cibernética e o impacto na segurança internacional*. 2014. São Paulo: Usp, 2014.

THOMAS, Timothy. *The Evolution of Russian Military Thought: Integrating Hybrid, New-Generation, and New-Type Thinking*. 2016. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13518046.2016.123251>>.

UNITED STATES, National Defense Panel. *Transforming Defense: Security in the 21st Century*. 1997. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?abstract&did=1834>>.

VISACRO, Alessandro. *Guerra Irregular: Terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história*. São Paulo: Contexto, 2017.

VON CLAUSEWITZ, Carl. *Da guerra*. WWF Martins Fontes, 2017.

WILLIAMSON, Colonel Steven C. *From Fourth Generation Warfare to Hybrid War*. 2009. Disponível em: <[http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/FROM FOURTH GENERATION to hybrid.pdf](http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/FROM%20FOURTH%20GENERATION%20to%20hybrid.pdf)>.

Recebido em: 24/07/2019

Aceito em: 25/05/2020

# “LAWFARE” E CERCEAMENTO TECNOLÓGICO: O CASO DO ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS BRASIL-EUA

Guilherme Tadeu Berriel da Silva Oliveira<sup>1</sup>

## RESUMO

O termo “*lawfare*” expressa a utilização do Direito como instrumento para a obtenção de uma vantagem militar em substituição a um meio cinético tradicional. Trata-se de uma prática cada vez mais recorrente no mundo hodierno para legalizar e legitimar hostilidades, conquistar a opinião pública ou para alcançar objetivos sem os custos de uma operação militar. Contudo, a incipiente literatura sobre o tema carece de métodos e critérios para sistematizar tal prática. O objetivo geral do presente trabalho é investigar a aplicabilidade do conceito *lawfare* como modelo de análise factual. Nesse âmbito, possui o objetivo específico de reunir parâmetros teóricos existentes e investigar se o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil-EUA consiste em prática de *lawfare*. Por meio de revisão da literatura, o artigo estabelece os principais conceitos e características do *lawfare* e analisa a prática estratégica do cerceamento tecnológico e o papel dos mecanismos jurídicos nessa questão. Após, por meio de coleta de dados primários e secundários, fornece um panorama sobre o AST e aplica os conceitos ao caso concreto. O trabalho constatou indícios da ocorrência da prática de *lawfare* no caso do AST e a utilidade do conceito para análise factual, embora seja necessário amadurecimento teórico e metodológico.

**Palavras-chave:** Lawfare. Cerceamento Tecnológico. Acordo de Salvaguardas Tecnológicas. Brasil. Estados Unidos da América.

---

<sup>1</sup>Doutorando. Universidade Nova de Lisboa (UNL), Lisboa, Portugal. E-mail: guilherme.berriel@novalaw.unl.pt / Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7186-5544>

## INTRODUÇÃO

Em junho de 2012, um navio russo chamado MV Alaed estava levando um carregamento de helicópteros militares para o regime de Bashar Al-Assad na Síria. O Reino Unido queria parar o carregamento, mas não podia fazê-lo por meio do uso da força, sob pena de desencadear a Terceira Guerra Mundial, ao cometer um ato de guerra contra a Rússia. Então, os ingleses convenceram a seguradora do navio, a *London's Standard Club*, a retirar o seguro do transporte e este não teve outra escolha, a não ser retornar ao país de origem levando sua carga (KITTRIE, 2016, p. 1). Ao temerem os bombardeios de precisão, o Talibã e a Al-Qaeda, passaram a posicionar suas instalações próximas a hospitais e escolas, ao mesmo tempo, tentando demonizar os ataques aéreos por meio da mídia afegã, caracterizando-os como injustos, desumanos e iníquos. Como resultado, as tropas da OTAN modificaram as regras de engajamento, afirmando que não mais iriam atacar posições se soubessem que poderia haver sequer uma baixa civil, o que reduziu a eficácia da sua ação em benefício dos adversários (DUNLAP JR., 2009, p. 36).

Para designar tais condutas, o conceito de "*lawfare*" foi cunhado no ano de 2001 pelo membro do corpo jurídico da Força Aérea dos Estados Unidos, General Charles Dunlap Jr., e aprofundado em obras posteriores, expressando "o uso da lei como arma de guerra" ou "a estratégia de usar – ou abusar – da lei como substituta para um meio militar tradicional, a fim de alcançar um objetivo bélico" (DUNLAP JR., 2011, p. 315, tradução nossa). Significa, portanto, a utilização do Direito como instrumento para a obtenção de uma vantagem militar. Ao passo que o Direito Internacional pretende se colocar "acima" da guerra, dizendo o que se pode ou não fazer protegendo bens jurídicos relevantes, o "*lawfare*" está "dentro" dos confrontos, permeando as decisões e ações militares, a fim de alcançar objetivos estratégicos (KENNEDY, 2012).

---

<sup>2</sup> Em obras anteriores, Dunlap Jr. utilizava o termo "operational objective" (DUNLAP JR., 2009, p. 35), o que levaria à tradução "objetivo operacional", porém, em trabalhos posteriores trocou o termo para "warfighting objective" (DUNLAP JR. 2011, p. 315). Essa mudança foi para evitar interpretações que ligavam o *lawfare* a um "nível particular da guerra" (nível operacional) (DUNLAP, 2011, p. 322, tradução nossa). Sendo assim, optamos por traduzir o termo "warfighting objective" como "objetivo bélico", a fim de conferir a amplitude necessária à prática do *lawfare*, conforme desejado pelo autor, e não restringir sua aplicação a determinado nível de guerra. Como desenvolveremos a seguir, o conceito de *lawfare* não é aplicado exclusivamente no campo de batalha cinético.

De um lado, alguns autores, líderes políticos e comandantes militares reconhecem o *lawfare* como um fator indelével dos conflitos do século XXI, dado que a natureza da guerra teria se tornado muito legalista e complexa, principalmente quando envolve sociedades democráticas em que o Estado de Direito é atributo central (DUNLAP JR., 2009). De outro lado, autores como Tiefenbraun (2010) afirmam que o abuso do sistema legal, das leis de direitos humanos e humanitárias pelo *lawfare* enfraquece o objetivo da paz mundial ao erodir a integridade dos sistemas legais e do estado de direito, concluindo que o fenômeno não é uma arma benigna e seu uso contínuo deteriora os sistemas jurídicos nacionais e internacionais. Não obstante, a incipiente literatura sobre o tema e a ausência de métodos e critérios para sistematizar tal uso de mecanismos jurídicos permitem o emprego do *lawfare* de forma propositadamente vaga e flexível, a fim de facilitar a legitimação de hostilidades perante as instituições nacionais, internacionais e à opinião pública. A prática do *lawfare* é crescentemente poderosa, mas pouco estudada, e recebe pouca atenção da academia (KITTRIE, 2016). Vê-se, portanto, a necessidade de mais estudo do tema, dada a relevância que tem adquirido, ao imiscuir-se nas decisões políticas, estratégicas, operacionais e táticas que compõem os conflitos contemporâneos.

No final da primeira década dos anos 2000, o Brasil desenhava um acordo com a Ucrânia para cooperação em lançamento de satélites, ao qual os Estados Unidos se opunham veementemente, de forma que proibiam qualquer uso de componentes licenciados nos EUA nos lançamentos a serem feitos no Brasil, o que seria um golpe grave dada a enorme participação da tecnologia norte-americana no mercado espacial. Os EUA somente aceitariam se o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) firmado com o Brasil fosse ratificado no Congresso, porém o parlamento brasileiro rejeitou o acordo por ser prejudicial à soberania nacional (GERALDO; COSSUL, 2017). Um novo AST veio a ser assinado somente em 2019 (BRASIL, 2019). Considerando que a tecnologia utilizada para lançar satélites é a mesma para lançar mísseis e ogivas nucleares, os EUA utilizaram mecanismos jurídicos internacionais e internos para negar o acesso brasileiro a determinado tipo de tecnologia sensível, potencialmente bélica, visando minimizar uma vantagem estratégica do lado brasileiro. Contudo, é possível identificar a prática de *lawfare* nesse contexto? Quais elementos seriam necessários verificar no caso concreto para afirmar a ocorrência do fenômeno?

O objetivo geral do presente trabalho é investigar a aplicabilidade do conceito *lawfare* como modelo de análise<sup>3</sup> factual. Nesse âmbito, possui o objetivo específico de reunir parâmetros teóricos e investigar se o AST Brasil-EUA consiste em prática de *lawfare*. Para tanto, por meio de revisão da literatura, o artigo inicia estabelecendo os principais conceitos e características do *lawfare*; e, em seguida, analisa a prática estratégica do cerceamento tecnológico e o papel dos mecanismos jurídicos nessa questão. Após, por meio de coleta de dados primários e secundários, nomeadamente, por meio da consulta ao inteiro teor dos ASTs de 2000 e de 2019 (CAMINO; MENCK, 2009; DEFESANET, 2013; e AEB, 2019), de informações oficiais do governo brasileiro obtidas em meio eletrônico, da mídia especializada e de outras fontes relevantes, o trabalho estabelece um panorama relativo à evolução do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) e do contexto histórico e estratégico em que se insere o AST atual. A seção seguinte emprega os fundamentos teóricos desenvolvidos sobre o *lawfare* para analisar o AST e responder aos questionamentos anteriores. Por fim, a derradeira seção apresenta as conclusões obtidas sobre o fenômeno do *lawfare* em geral, no contexto do AST e como ferramenta para análise de casos concretos.

## O QUE É O "LAWFARE"?

O termo *lawfare* é um neologismo que joga com a mistura de duas palavras: a primeira é a inglesa "law", que pode significar tanto "lei" quanto "direito", e a segunda é "warfare", que expressa a maneira, o modo ou a forma de se fazer a guerra. De acordo com o Dicionário Cambridge (2019), a tradução de "warfare" é "lutar em uma guerra, especialmente usando um tipo particular de arma" (tradução nossa). Portanto, no *lawfare*, a arma utilizada para se lutar na guerra é a lei (ou o direito).

A noção do direito como arma de guerra é antiga, podendo remeter a Hugo Grotius. O autor, considerado o "pai do direito internacional", teria sido contratado pelos holandeses, para de elaborar uma teoria que justificasse a guerra contra os portugueses e espanhóis pela liberdade dos mares, que ficou consagrada no seu clássico *Mare Liberum* (1609), em que

---

<sup>3</sup> "O modelo de análise é o prolongamento natural da problemática, articulando de forma operacional os marcos e as pistas que serão finalmente retidos para orientar o trabalho de observação e de análise. É composto por conceitos e hipóteses estreitamente articulados entre si para, em conjunto, formarem um quadro de análise coerente" (QUIVY; VAN CAMPENHOUDT, 2005, p. 150).

ele afirmava que, dentro do “Direito das Nações”, o mar é comum a todos e todas as nações são livres para usá-lo para o comércio. Assim, Bellflower (2010) entende que Grotius teria usado o direito para alcançar um objetivo que o poderio militar holandês não poderia, ao solidificar o conceito de liberdade dos mares no direito internacional moderno, tornando-o potencialmente o primeiro praticante de *lawfare*.

Noutro passo, John Carlson e Neville Yeomans foram os primeiros a introduzirem a palavra “*lawfare*” num trabalho sobre mediação em 1975. Utilizando-a tão somente como um jogo de palavras no contexto da evolução das formas de resolução de conflitos, os autores questionam:

Assim, a técnica inquisidora ou de inquérito se foi, o procedimento adversário ou acusatório se aplica sozinho em nossos tribunais. A busca da verdade é substituída pela classificação das questões e pelo refinamento do combate. O “*Lawfare*” substitui a guerra e o duelo é mais com palavras do que espadas. Mas isso é suficiente? (CARLSON, NEVILLE, 1975, tradução nossa)

A conexão entre o termo “*lawfare*” e a noção do uso do direito como arma de guerra só foi feito em 2001 por Dunlap Jr. O autor define inicialmente o conceito como “um método de guerra no qual o direito é usado como meio para realizar um objetivo militar” (DUNLAP JR., 2001, p. 4) e em trabalhos posteriores o modificou, como mencionado anteriormente, a fim de abranger a noção de que esse uso – ou abuso – da lei serve como substituto de um meio militar tradicional para alcançar um objetivo de guerra.

Em seu trabalho seminal, o autor aponta três fatores para o aumento da importância do Direito Internacional nas intervenções militares: o desejo da comunidade global, especialmente o ocidente, de usar o direito para prevenir conflitos ou torná-los o mais humanos possível; a globalização e a necessidade de normas jurídicas internacionais que garantam estabilidade e previsibilidade ao sistema em diversas dimensões; e a revolução informacional que, associada ao fenômeno da disseminação da democracia, influencia a percepção do público acerca de como os conflitos têm sido conduzidos. Não obstante, tais fatores são enxergados como vulnerabilidades a serem exploradas pelos adversários dos Estados Unidos, tendo em vista que não têm capacidade militar para enfrentá-los, fazendo-os recorrer à estratégia do *lawfare*. Como exemplo, cita a Guerra

do Golfo, no bombardeio ao bunker em Al Firdos, em Bagdá, em que a divulgação de imagens do pós-ataque, com os corpos dos familiares dos altos oficiais iraquianos que lá estavam para proteção, conseguiu o que o sistema de defesa do Iraque não havia conseguido: deixar o centro de Bagdá imune aos ataques<sup>4</sup> (DUNLAP JR., 2001).

É importante ressaltar que, em trabalho posterior, Dunlap Jr. (2011) apresenta o *lawfare* como um fenômeno de valor ideológico neutro, nem intrinsecamente benigno ou maligno, vez que, como qualquer arma, pode ser usado por qualquer lado dos beligerantes. Nesse sentido, considera que muitos usos de "armas e metodologias legais" evitam a necessidade de se recorrer à violência física<sup>5</sup> e dá alguns exemplos de usos positivos do *lawfare*, tais como o estabelecimento do Estado de Direito como elemento indispensável de estratégia de contrainsurgência, os processos legais que visam desconstruir o financiamento da atividade terrorista, as sanções comerciais direcionadas<sup>6</sup>, especialmente em bens estratégicos como peças de reposição de aviões de combate. Em suma, há vários usos que poderiam ser chamados de *lawfare* que servem para reduzir a capacidade destrutiva dos conflitos, um dos pilares fundamentais do Direito dos Conflitos Armados. O autor conclui:

No século XXI, devemos esperar novos desenvolvimentos do 'lawfare'. Podemos não gostar de todas as suas iterações, mas nunca devemos esquecer que as batalhas legais são sempre preferíveis às batalhas reais, e as democracias modernas são adequadas para travar - e vencer - 'guerras' legais (DUNLAP, 2011, p. 322, tradução nossa).

---

<sup>4</sup> Segundo o autor, embora os ataques não tenham violado o Direito Internacional dos Conflitos Armados, as fortes imagens fizeram parecer que sim, o que teria provocado claras consequências militares. A propaganda em cima disso teria causado uma pressão política tal que foi necessário que os EUA evitassem novos bombardeios aéreos em Bagdá (DUNLAP, 2001). Trata-se de uma modalidade da prática do *lawfare* que utiliza a influência do Direito sobre uma das partes para limitar suas ações militares, algo que será abordado posteriormente.

<sup>5</sup> "In fact, many uses of legal 'weapons' and methodologies avoid the need to resort to physical violence and other more deadly means. This is one reason, for example, that the United States and other nations seek to use sanctions before resorting to the use of force whenever possible" (DUNLAP, 2011, pp. 315-316).

<sup>6</sup> Embora o emprego de sanções econômicas e comerciais possa penalizar gravemente a população civil dos Estados que são alvo, este é um tema complexo que foge ao escopo do presente trabalho, cabendo somente a ressalva.

No mesmo sentido se posiciona Orde F. Kittrie (2016), reafirmando a neutralidade do *lawfare*. Aponta que a prática é quase sempre menos mortal do que a maneira tradicional de se fazer guerra, além de ser quase sempre menos financeiramente onerosa e muitas vezes mais efetiva que a guerra cinética, consistindo numa arma de guerra utilizável conforme o intento do ator que a emprega, cada vez mais poderosa e prevalente. Por ser neutro, o emprego do *lawfare* pode ser legítimo ou não, dependendo de quem o pratica e de que forma o autor apresenta uma obra, que, apesar do seu intuito introdutório, se dedica inteiramente ao estudo do *lawfare*, mostrando-se a mais completa até então. Traz uma tentativa de definição conceitual, tipologias e diversos exemplos concretos nos EUA, China, Israel, entre outros.

Por outro lado, a prática também suscita críticas. Como já mencionado, Tiefenbraun (2010) traz uma definição semiótica do “*lawfare*” a partir do estudo dos signos de “*law*” e “*warfare*” em diversas dimensões, chegando a uma posição contrária ao emprego da prática, que considera nociva. De semelhante modo, um grupo privado conhecido como *The lawfare Project* se identifica como uma rede global de profissionais do direito que contribui para defender os direitos civis e humanos do povo judeu e da comunidade pró-Israel, além de “produzir pesquisa para educar *policymakers* acerca da ameaça do *lawfare* – o uso do direito como arma de guerra contra democracias ocidentais” (THE LAWFARE PROJECT, 2019), claramente atribuindo conotação negativa ao fenômeno.

Em obras que não mencionam diretamente o conceito, Fazal (2018) faz uma leitura crítica da proliferação de normas jurídicas que regulam a guerra e seus efeitos não pretendidos, tais como a falta de incentivos para que estados e grupos rebeldes adotem as formalidades da guerra, a fim de criar intencionalmente ambiguidades. Gray (2018) trabalha o uso da força a partir da Carta das Nações Unidas, investigando os pontos de acordo e desacordo e as manipulações e interpretações legais distintas que embasaram conflitos armados recentes.

Em obra não dedicada ao conceito especificamente, Chinkin e Kaldor (2017), ao abordarem o acesso do indivíduo a tribunais internacionais em demandas contra Estados envolvidos em conflitos armados, questionam em que medida o Direito Internacional se tornou forma de resistência ao controle estatal ou se trata da prática de *lawfare* ao apresentar irrazoáveis restrições à ação militar e à política de defesa, diminuindo as capacidades de luta e apresentando uma noção semelhante



à proposta por Dunlap, demonstrando um início de permeabilidade do conceito em outras obras acadêmicas.

Algumas publicações e alguns escritos em língua portuguesa fazem uma breve revisão teórica do *lawfare*, porém normalmente não apresentam uma concepção alinhada à proposição de Dunlap, nem com o mesmo sentido, nem com o mesmo objetivo e com conotação negativa (JUSTIFICANDO, 2016; NUNEZ, 2019; PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2019). Nesse diapasão, Barros Filho, Farias e Oliveira (2017) apresentam o conceito na sua acepção original do direito como instrumento de guerra como base, porém extrapolam para abranger a consecução de objetivos políticos, não somente militares. Assim, o *lawfare* poderia ser praticado fora do contexto da guerra, visando atingir inimigos políticos por meio da manipulação da opinião pública, do incitamento ao ódio e ao erro, do abuso do direito e da utilização de mecanismos jurídicos com aparência de legalidade para empreender perseguições a tais alvos. Seria, portanto, um instrumento da judicialização da política (COMAROFF, COMAROFF, 2006).

É difícil traduzir em português o termo *lawfare*, tendo em vista que não possuímos uma palavra que traduza "warfare" em todo seu sentido e há ambiguidade entre a tradução de "law". Kittrie (2016) afirma ser *lawfare* a única palavra inglesa para o conceito do uso do direito como instrumento de guerra e que o equivalente em chinês seria expresso no termo "faluzhan" ("guerra legal"), sendo esta uma componente essencial para a atual doutrina estratégica da China, que possui uma literatura sobre o tema relativamente avançada. Diante do uso de outras definições para o termo *lawfare*, o autor considerou propor o uso do termo "juriscombat", porém desistiu da ideia em consideração a Dunlap. Contudo, esta última proposta seria mais apta à tradução para língua portuguesa devido aos radicais latinos, o que resultaria em algo como "juriscombate". Não obstante, diante da novidade da proposição do conceito e da pouca literatura sobre o tema, para o momento é prudente permanecer utilizando o termo *lawfare*.

O presente trabalho adota o conceito de *lawfare* como proposto por Dunlap (2001, 2009, 2011), na linha seguida por Orde Kittrie (2016), numa acepção do fenômeno de forma neutra, expressando de fato o uso do direito como instrumento de guerra na substituição de um meio bélico convencional com o objetivo de alcançar uma vantagem de cunho militar, excluindo a acepção acima da prática para fins políticos, sem implicações militares, como visto.

## LAWFARE E A APLICAÇÃO TRADICIONAL DO DIREITO

Sendo o *lawfare* o uso instrumental do direito para a obtenção de uma vantagem militar, como o fenômeno se relaciona com a aplicação tradicional do Direito e suas instituições? Qual a diferença entre a prática do *lawfare* e o respeito e a observância às normas jurídicas? Para responder a tais questionamentos, é importante apresentar a primeira distinção.

O *lawfare* deve ser enxergado como um fenômeno estratégico<sup>7</sup>, com bases e reflexos jurídicos, mas não um fenômeno que gera um fato tão somente jurídico<sup>8</sup>. Todo uso do *lawfare* provoca efeitos no mundo do Direito, mas as normas, princípios e métodos da disciplina jurídica são insuficientes para se compreender, explicar ou regular a prática em sua amplitude. O objetivo do *lawfare* é usar o direito para alcançar uma vantagem militar para um fim político, tendo em vista a guerra como instrumento da política (CLAUSEWITZ, 1989), não proteger um bem juridicamente relevante ou estabelecer um dever ser de comportamento social, embora isso possa acabar acontecendo como efeito secundário da prática no campo do discurso e da realidade do conflito, mas não é sua finalidade, seu valor. Dunlap (2011) afirma que o conceito de *lawfare* tem o condão de mostrar o direito como muito mais do que um imperativo legal e moral, mas como um imperativo prático e pragmático intimamente associado ao sucesso da missão. Pode-se inferir, portanto, que todo *lawfare* é um fato jurídico em sentido amplo, mas nem todo fato jurídico é *lawfare*.

Por exemplo, Clausewitz (1989) afirmava que toda guerra era composta de três elementos, cujas energias combinadas levam à vitória – violência e paixão; incerteza e chance; e política – cada qual com um segmento específico da sociedade que deveria lidar com ela, respectivamente – povo; liderança militar e suas forças; e o governo. Dunlap (2001) afirma que o *lawfare* atua especialmente no cerceamento da ação das forças militares e na opinião pública, afetando o apoio do povo ao esforço de guerra. Assim, a prática tem o potencial de desconstruir a trindade clausewitziana, influenciando o rumo da guerra, como

---

<sup>7</sup> Entende-se por “estratégia”, conforme apontado por Clausewitz (1989), como “a utilização dos engajamentos para atingir o propósito da guerra” (p. 128, tradução nossa). Baylis e Wirtz (2002) explicam que a estratégia é melhor estudada de uma perspectiva interdisciplinar, vez que para entender todas as suas dimensões é necessário conhecer política, economia, psicologia, sociologia, geografia, tecnologia, estrutura de forças e tática.

<sup>8</sup> “Fato jurídico, em sentido amplo, é qualquer acontecimento que gera, modifica ou extingue uma relação jurídica” ou “a que o Direito determina efeitos jurídicos” (NADER, 2014, pp. 316-317).

qualquer outro instrumento bélico. Portanto, o fenômeno pode ser melhor compreendido em toda sua dimensão por meio do arcabouço teórico e metodológico da estratégia, sem prescindir, contudo, da análise jurídica de forma complementar e instrumental.

Williams (2010) sustenta que, se para Clausewitz a guerra era a continuação da política por outros meios, o *lawfare* também desempenha esse papel em duas situações. Primeiro, o direito internacional e uso dos mecanismos internacionais também podem facilmente serem usados como uma continuação da política por outros meios. Mas, possivelmente mais importante, o *lawfare* é também a continuação dos objetivos da guerra por outros meios. Nesse sentido, o autor afirma que há pelo menos três similaridades entre os mecanismos e processos legais do *lawfare* e o modo de se fazer a guerra cinética: primeiro, geralmente perseguem os mesmos objetivos; segundo, ambos possuem abordagens semelhantes para alcançar esses mesmos objetivos – estratégica, operacional e tática; e, em terceiro, o *lawfare*, como parte da abordagem da resolução de conflitos, é muitas vezes usado antes do conflito para evitá-lo durante o embate, às vezes durante uma pausa no combate, ou, após o conflito, possuindo maior aplicação temporal do que a própria guerra cinética no processo de resolução do confronto. Por tal motivo, o autor considera que o *lawfare* é uma guerra que merece ser lutada, pois há sérios perigos em não se engajar adequadamente nela antes, durante ou depois da guerra cinética.

A segunda distinção importante é que, embora o *lawfare* seja aplicado no contexto da guerra, ele não se limita nem se confunde necessariamente com a aplicação tradicional do Direito Internacional, Humanitário, ou dos Conflitos Armados. Nesse sentido, David Kennedy (2012, p. 162) afirma que o *lawfare* está inserido em um contexto de conflito moderno em que “a guerra é a continuação do direito por outros meios”, pois o direito que legaliza o conflito e estrutura as micro e macro operações de guerra é bem mais amplo que somente o “direito do uso da força”, “dos conflitos armados” ou “internacional humanitário”, mas abrange o terreno moldado pelo direito constitucional, administrativo, privado, ambiental, financeiro, tributário, marítimo, espacial entre outros. Um exemplo disso pode ser verificado num caso citado por Dunlap (2011), em que os Estados Unidos utilizaram um contrato como “arma”, ao comprarem imagens de satélite do Afeganistão disponíveis comercialmente durante a primeira parte da Operação Enduring Freedom, medida que provavelmente

considera mais eficaz do que qualquer outra possível para evitar que tais imagens caíssem em mãos hostis.

Segundo Kittrie (2016), para uma ação ser qualificada como *lawfare*, precisa passar por dois testes: 1) o ator usa o direito para criar o mesmo ou semelhante efeito que àqueles tradicionalmente buscados pela ação militar cinética convencional, incluindo o impacto nas capacidades militares e de tomada de decisão da força armada adversária; e 2) uma das motivações do ator é enfraquecer ou destruir o adversário contra o qual o *lawfare* está sendo praticado. Assim, exclui-se a prática de atos por parte de acadêmicos e organizações que advogam uma nova norma internacional ou uma nova interpretação que não sejam para outro propósito, senão enfraquecer ou destruir um estado particular ou atores não-estatais.

O autor também propõe uma tipologia para o *lawfare*, que se manifesta predominantemente de duas formas inter-relacionadas: 1) “*lawfare* instrumental” – o uso instrumental de ferramentas jurídicas para alcançar os mesmos ou semelhantes efeitos àqueles tradicionalmente buscados pela ação militar cinética convencional; e 2) “*lawfare* baseado em compliance”<sup>9</sup> – que é aquele tipicamente usado no campo de batalha, que é pensado e utilizado para ganhar vantagem sobre a maior influência que o direito, especialmente o direito dos conflitos armados, exerce sobre o adversário. A primeira forma é caracterizada pela variedade de atores, desde organizações internacionais, estados soberanos até ativistas individuais, em uma grande diversidade de normas jurídicas e fóruns, internacionais, nacionais ou sub-nacionais, sendo a espécie de *lawfare* que será mais típica dos atores tanto estatais quanto não estatais do Ocidente. A segunda forma é empreendida por uma menor parcela de atores contra adversários que se sentem mais compelidos a observar o direito pela grande influência que este exerce sobre ele, como por exemplo, a ação de grupos terroristas e de alguns atores não estatais como o Estado Islâmico, Hamas, o Talibã, os rebeldes colombianos e outros (KITTRIE, 2016). Como diz Tiefenbraun, “o *lawfare* tende a ser usado como arma contra países em que o primado da lei é forte” (2010, p. 52, tradução nossa). Assim, Kittrie (2016) tenta sistematizar os tipos de leis e fóruns que podem ser usados na prática do *lawfare* instrumental num rol não exaustivo, sendo que, para cada tipo, o autor dá um exemplo. Pela limitação do espaço e escopo do presente trabalho, tentamos organizar da seguinte forma:

---

<sup>9</sup> O autor originalmente usa o termo “compliance-leverage disparity lawfare” (KITTRIE, 2016, p. 11).

### Quadro 1 – Tipos de Leis e Fóruns que podem ser usados na prática do *lawfare* instrumental

Uso do Direito Internacional em Fóruns Internacionais	Criar novas leis internacionais desenhadas para desvantagem do adversário
	Reinterpretar leis internacionais já existentes para desvantagem do adversário
	Gerar processos penais internacionais em tribunais internacionais
	Usar o Direito Internacional para provocar investigações intrusivas e prolongadas por organizações internacionais
	Estimular votos em desfavor do adversário em organizações internacionais
	Gerar pareceres de Direito Internacional em fóruns internacionais
Uso do Direito Internacional em Fóruns Nacionais	Usar o Direito Internacional como base para processos de "jurisdição universal" contra oficiais de países do terceiro mundo pela suposta prática de crimes de guerra
	Usar o Direito Internacional como base para processos criminais de empresas domésticas em tribunais nacionais pela suposta prática de crimes de guerra
	Usar o Direito Internacional como defesa em processos criminais em tribunais nacionais
Uso de Leis Nacionais em Fóruns Nacionais	Criar novas leis nacionais desenhadas para forçar vendedores de produtos estratégicos a escolherem entre o mercado de determinado estado ou o de seu adversário
	Criar novas leis nacionais possibilitando processos contra grupos terroristas, seus apoiadores materiais e patrocinadores estatais
	Proposições de leis e outros atos legislativos que não a aprovação de leis
	Processos criminais contra organizações que financiam grupos terroristas
	Ações do governo contra bancos que prestam serviços financeiros a estados párias ("rogue states") ou grupos terroristas
	Procedimentos nacionais de permissão
	Processos civis que responsabilizam estados patrocinadores de atos terroristas contra civis
	Processos civis que responsabilizam estados terroristas pela morte de oficiais e militares
	Processos civis que responsabilizam organizações e indivíduos que financiam grupos terroristas pelos seus atos
	Processos civis que responsabilizam bancos que prestam serviços financeiros a grupos terroristas pelos seus atos
	Processos civis que responsabilizam empresas multinacionais pelas suas atividades em estados terceiros
	Organizações não governamentais em campanhas contra empresas que violam a lei nacional
Uso de Leis sub-nacionais em Fóruns sub-nacionais	Legislação Sub-nacional
	Atos discricionários do Executivo Sub-nacional
	Ações Sub-nacionais contra bancos que prestam serviços financeiros a estados párias e grupos terroristas

Fonte: elaboração própria com base em Kittrie (2016).

Tiefenbraun (2010) ensina que há três tipos de *lawfare*: 1) o ajuizamento de ações de difamação maliciosa, assédio ou discurso de ódio perante tribunais internacionais e nacionais para silenciar o inimigo; 2) o abuso da terminologia legal para manipular as instituições internacionais

e criar opiniões negativas sobre o inimigo; 3) o processo de nações estrangeiras em tribunais domésticos por ações civis e militares. Para cada uma a autora cita exemplos, porém, não obstante sejam condutas que se enquadram no conceito, a categorização feita pela autora parece ser insuficiente para abranger as formas possíveis de *lawfare* quando comparada às outras propostas.

Bellflower (2010) apresenta outra classificação do fenômeno entre *lawfare* tático e *lawfare* estratégico. *lawfare* tático é aquele que opera no nível tático da guerra, ou seja, no nível em que as batalhas e os engajamentos são planejados e executados para alcançar objetivos militares designados a unidades táticas e forças-tarefa, focando nos arranjos e manobras dos elementos de combate em relação entre eles próprios e o inimigo. Segundo o autor, a forma mais comum de *lawfare* tático é o método baseado em valores da guerra assimétrica, no qual o objetivo imediato é constranger as opções militares do adversário, especialmente, por meio da exploração da aderência do inimigo ao Direito, como por exemplo, o posicionamento de alvos estratégicos nas proximidades de instalações protegidas por lei, a fim de provocar a violação do direito e o desgaste perante à opinião pública. Seria o que Kittrie (2016) considera *lawfare* baseado em *compliance*, conforme mencionamos acima, porém não exclusivamente, vez que o *lawfare* tático admite também a prática do *lawfare* instrumental na substituição de meios bélicos convencionais. Por outro lado, o *lawfare* estratégico busca vincular o poder militar pela exploração do compromisso com o direito, a fim de proteger determinado ator da totalidade dos efeitos do poderio militar adversário. Em outras palavras, o *lawfare* estratégico pode amarrar o poder militar a regras e instituições internacionais que limitam os meios pelos quais tal poder possa ser empregado e, diferentemente da versão tática, pode ser usado para alcançar um objetivo político sem recorrer à força.

Williams (2010), por sua vez, afirma que o *lawfare* pode ser ofensivo ou defensivo. Como exemplo, o caso da Sérvia contra o Kosovo na Corte Internacional de Justiça (CIJ), questionando a legitimidade da declaração de independência kosovar, é uma mostra de como uma parte troca para uma tática de *lawfare* ofensivo após perder no campo de batalha. Quando a campanha de agressão étnica empenhada pela Sérvia contra a população do Kosovo foi interrompida pela intervenção humanitária da OTAN, o agressor logo recorreu à CIJ contra a aliança. Após o sucesso da declaração kosovar e seu relativo reconhecimento internacional, a Sérvia lançou uma ofensiva legal na CIJ contra a referida declaração, afirmando ser ilegítima.

Por outro lado, o Kosovo fez um esforço de *lawfare* defensivo por anos, ao trabalhar sob a supervisão da comunidade internacional para desenvolver padrões a serem alcançados antes de adquirir o status do reconhecimento ("standard before status"), protegeu direitos humanos, criou um sistema judiciário e teve várias eleições que obedeciam aos padrões internacionais, o que seria sua versão legal de muralhas e trincheiras para defender seu direito de autodeterminação contra o que saberia ser o ataque subsequente da Sérvia no campo de batalha jurídico.

Diante disso, a prática do *lawfare* e a aplicação tradicional do Direito são fenômenos epistemologicamente distintos, embora relacionados no que concerne à produção de efeito no mundo jurídico. Ao passo que o Direito, em síntese, como fato social, constitui um conjunto de normas de conduta que disciplinam as relações sociais possuindo a dupla função de prevenir e compor conflitos (CAVALIERI FILHO, 2007), o *lawfare* é um fenômeno estratégico que instrumentaliza o Direito e suas instituições de forma prática e pragmática para a consecução de um objetivo de cunho militar, sem a preocupação intrínseca de estabelecer normas ou regular relações, exceto se estiverem ligadas e forem necessárias ao cumprimento da missão.

## CERCEAMENTO TECNOLÓGICO

Segundo Longo, um fenômeno constante da história da humanidade foi o fato de que os "detentores de conhecimentos que lhes conferiam vantagens significativas no tocante ao poderio militar sempre tentaram proteger tais conhecimentos do acesso por parte dos seus opositores reais ou potenciais" (LONGO, 2007b, p. 124). Seguindo a tradição científica moderna, representada pela máxima "saber é poder" (BACON, 1825), herdou-se a associação do conhecimento ao poder, ou seja, os conhecimentos tecnológicos que possibilitam uma vantagem em termos de exercício de poder, em especial, na produção de artefatos bélicos, tornaram-se o maior diferenciador entre países.

Nesse sentido, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, os países que lideram o desenvolvimento científico e tecnológico têm cerceado o acesso de terceiros às tecnologias e produtos que considerem sensíveis, incluindo até as de uso dual (LONGO; MOREIRA, 2009). Portanto, William Moreira (2015) define o cerceamento tecnológico como sendo um conjunto de políticas, normas e ações empreendidas por estados, organizações internacionais ou empresas no sentido de



restringir, dificultar ou negar o acesso, a posse ou uso de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados, por parte de estados, instituições, centros de pesquisas ou empresas e terceiros.

Durante a Guerra Fria, o principal objetivo do cerceamento tecnológico era negar conhecimento ao bloco oponente, a fim de manter a supremacia tecnológica em áreas estratégicas. Após o fim daquele período histórico e da bipolaridade, emergiram atores não-estatais que passaram a consistir as “novas ameaças” à segurança internacional, tais como o terrorismo e o crime organizado transnacional. Uma grande parcela da preocupação em cercear tecnologia foi redirecionada para evitar que armas de destruição em massa e outros aparatos sensíveis pudessem cair nas mãos desses atores, em especial, após os ataques de 11 de setembro de 2001, nos EUA (LONGO; MOREIRA, 2009). Em relação à área nuclear, talvez a principal preocupação do cerceamento tenha sido a manutenção da hegemonia econômica, militar e política entre detentores de artefatos nucleares, haja vista os instrumentos normativos quanto ao tema, particularmente o *Atomic Energy Act* dos EUA em 1946 e o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de 1968 (LONGO, 2007b).

Não obstante, além dos objetivos específicos acima, os países desenvolvidos têm utilizado a prática do cerceamento, a fim de manter as vantagens estratégicas, não somente militares, mas também comerciais, alcançadas graças aos valiosos conhecimentos que detêm por meio de suas empresas, valendo destaque para a “tríade” EUA, União Europeia e Japão (LONGO; MOREIRA, 2009).

Segundo William Moreira (2015), as ações de cerceamento se dividem em dois tipos: ações de negação e ações de intimidação. As ações de negação podem ser de acesso, posse e uso. A negação de acesso ocorre quando o detentor de conhecimento denega o acesso formal ou informalmente, assim como, restringe ou embarga, por meio de listas de controle. A negação de posse ocorre quando há a apreensão de equipamentos e produtos, absorção das capacidades, sobretudo por meio de aquisição de empresas, *brain drain*, quando se criam incentivos e condições mais atrativas para os profissionais mais qualificados não permanecerem no país que necessita da tecnologia e, por fim, da neutralização da posse por qualquer meio, inclusive com o uso da força. A negação de uso se dá, sobretudo, mediante cláusulas contratuais que proíbem a venda, a transferência ou a reexportação. As ações de intimidação, por sua vez, consistem em ameaças e pressões



políticas, econômicas e/ou militares, por meio de instituições de Estado, internacionais, acadêmicas e/ou campanhas midiáticas, com o fito de desencorajar o acesso de determinado país a determinada tecnologia.

De acordo com o mesmo autor, são três os principais mecanismos de cerceamento: o Regime Internacional de Não Proliferação (RINP), as posturas unilaterais e a competição de mercado (MOREIRA, 2013, 2015).

O RINP consiste na ampla gama de atos internacionais, arranjos multilaterais e unilaterais, além de agências e sistemas de verificação que representam os esforços de controle sobre tecnologias e bens sensíveis. O Brasil aderiu a vários desses instrumentos tais como a Convenção para a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sua Destruição (CPAQ); o Grupo de Supridores Nucleares (NSG); a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas, e sua Destruição (CPAB); Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP); e Regime de Controle de tecnologia de Mísseis (MTCR). Mas existem outros de que o país não participa como o Protocolo Adicional ao TNP, o "Wassenaar Arrangement", o Grupo da Austrália e o "Zangger Committee" (LONGO; MOREIRA, 2009).

Entretanto, além do regime de atos e arranjos internacionais, os países estabelecem em sua ordem interna, mediante legislações e instituições, seus regimes próprios de cerceamento tecnológico (MOREIRA, 2013). Nesse sentido, considerando que empresas e pessoas detentoras de conhecimento tecnológico estão submetidas às leis de seu país, muitas vezes são restringidas nas suas atividades mercantis em relação aos produtos e tecnologias considerados sensíveis pela legislação pátria, havendo restrições à venda, à revenda, à exportação etc. Pode haver, inclusive, uma eficácia extraterritorial dessa legislação, quando, por exemplo, determinado país é proibido de exportar certo produto por possuir alguns elementos cuja tecnologia pertence a outro país que possui normas internas de restrição à venda daquela tecnologia (MOREIRA, 2013).

Finalmente, o cerceamento por questões de competição do mercado se dá quando empresas detentoras de tecnologia se recusam a fornecer os conhecimentos que garantem as vantagens comparativas de seus produtos, sob o risco de expor aquilo que as diferencia no mercado, abrindo caminho para eventuais e indesejados competidores (MOREIRA, 2015).

A fim de contornar tais obstáculos impostos ao acesso a tecnologias sensíveis, Estados e empresas adotam algumas alternativas, quais sejam:

a transferência de tecnologia, os programas mobilizadores (para estimular o desenvolvimento autóctone), a engenharia reversa (desmontagem do produto para investigar como ele foi produzido e absorver conhecimento), a cópia (simples reprodução), a espionagem, e até o dreno de cérebros (atração de recursos humanos qualificados para o país) (LONGO; MOREIRA, 2010).

Dessa forma, o cerceamento tecnológico, mediante suas ações e mecanismos, constitui um grande obstáculo para os países em desenvolvimento adquirirem conhecimentos em tecnologias sensíveis que propiciem sua inserção mais autônoma e independente no concerto internacional. Pelo uso extenso de mecanismos jurídicos para a prática do cerceamento tecnológico com finalidades estratégicas, a fim de negar o acesso a tecnologias sensíveis de emprego militar, verifica-se uma compatibilidade dessa prática com o conceito de *lawfare* abordado anteriormente.<sup>10</sup> Insta investigar, portanto, a possibilidade de utilização do *lawfare* como modelo de análise do cerceamento tecnológico e, para tal, este trabalho aborda o caso do Centro Espacial de Alcântara e o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas firmado entre Brasil e EUA.

## O CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA E O ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS (AST) ENTRE BRASIL E EUA

Concebido no início da década de 80, como um dos segmentos da Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) visava a permitir o lançamento, a partir do território brasileiro, de um satélite nacional, levado por um foguete também desenvolvido e produzido no país. A MECB evoluiu para o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) e o CLA vem se consolidando como um centro de lançamento, cuja localização privilegiada o coloca, potencialmente, como um dos mais vantajosos do mundo. A posição geográfica do CLA, próximo à linha do Equador, e as condições climáticas e geológicas específicas da região, permitem maior capacidade de satelização dos veículos lançados a um custo substancialmente menor, fator que torna

---

<sup>10</sup> Cumpre reforçar que não se pretende aqui dizer que toda prática de cerceamento tecnológico é também prática de *lawfare*, pois nem todo cerceamento tecnológico substitui um meio bélico que visa atingir um objetivo militar, sendo esta a principal característica do conceito.

a exploração comercial do centro bastante favorável (FORÇA AÉREA BRASILEIRA, 2019a, 2019b).

Contudo, a pretensão brasileira de possuir tecnologia para construir e lançar foguetes de longo alcance encontrou resistência dos EUA. Os norte-americanos invocaram o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR na sigla em inglês) em 1995, quando descobriram que a Rússia estava vendendo tecnologia de mísseis avançados para o Brasil, forçando os EUA a tentar travar o programa espacial brasileiro.<sup>11</sup> O fato de o Brasil considerar a compra dos mísseis Ciclone da Ucrânia e a tecnologia de mísseis da China também irritou os Estados Unidos. Para não se opor aos americanos, o Brasil assinou o MTCR em 1995, mas não foi suficiente para eles, que insistiram na assinatura de um Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) para resguardar a tecnologia americana embarcada e evitar o acesso brasileiro a tal tecnologia (NEWBERRY, 2003).

Embora o primeiro AST tenha sido assinado em 2000, o Congresso brasileiro rejeitou sua ratificação, por considerar haver ameaças à soberania do país. As principais críticas eram às severas restrições impostas no tocante ao controle de acesso a áreas restritas, que ficaria completamente a cargo dos norte-americanos, e a contêineres lacrados que não poderiam ser abertos no Brasil, o que ficou explícito no relatório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) da Câmara dos Deputados (CAMINO; MENCK, 2009). Após, o Brasil assinou acordos de salvaguardas com Rússia, China e Ucrânia (ROLLEMBERG, 2009).

Dado o impasse com os EUA, o Brasil tentou continuar seu programa espacial de forma independente, procurando outros parceiros (NEWBERRY, 2003). As negociações com a Ucrânia prosseguiram e em 2006 foi criada a *Alcântara Cyclone Space* (ACS), uma empresa binacional com o objetivo de comercializar o lançamento de satélites utilizando o foguete ucraniano Cyclone-4 a partir do CLA. A oposição dos EUA a esse projeto foi veemente, conforme telegrama de 2009, divulgado pelo Wikileaks em 2011, em que o Departamento de Estado se comunica com embaixada americana em Brasília, afirmando categoricamente que não

---

<sup>11</sup> O Brasil somente aderiu ao MTCR em outubro de 1995 e a Rússia nestese mesmo ano, porém, Newberry (2003) emprega o termo "invocar" provavelmente porque em 1993 a Federação Russa se comprometeu com os EUA a observar os termos do referido acordo, após uma crise entre os dois países devido à venda de tecnologia para a Índia (LINS E SILVA, 1995), o que refletiu na invocação do compromisso assumido no contexto das negociações com o Brasil dois anos depois. Embora o MTCR não seja um tratado (MTCR, 2020), as declarações de compromisso e os entendimentos podem ser politicamente invocados.

apoia o programa espacial brasileiro de lançamento de satélites e que só não se opõe à parceria com a Ucrânia se dela não resultar transferência de tecnologia de foguetes para o Brasil:

Além disso, embora os EUA estejam preparados para apoiar o projeto conjunto Ucrâniano-Brasileiro uma vez que o AST EUA-Brasil se torne ativo, ele não apoia o programa nativo de veículos espaciais do Brasil (VLS). (...) Atualmente, os EUA não permitem lançamentos de satélites ou satélites estrangeiros com componentes licenciados pelos EUA de Alcântara, devido à nossa política de longa data de não 'incentivar' o programa VLS do Brasil (...) Em resposta à solicitação REF A, queremos lembrar as autoridades ucranianas de que os EUA não se opõem ao estabelecimento de um local de lançamento do Ciclone em Alcântara, desde que essa atividade não resulte na transferência de tecnologia de foguetes para o Brasil e que a política dos EUA de apoio a esse esforço não tenha mudado. Especificamente, os EUA estarão preparados para permitir que o Ciclone lance satélites dos EUA, e estrangeiros com componentes licenciados dos EUA, de Alcântara, quando o AST bilateral com o Brasil entrar em vigor (WIKILEAKS, 2011, tradução nossa).

Com a rejeição do AST, a resistência dos EUA, as questões orçamentárias no Brasil e os problemas da Ucrânia em relação à Rússia, o programa consumiu imensas quantias de dinheiro, sofreu diversos atrasos e não apresentou qualquer resultado prático, vindo a ser denunciado pelo Brasil em 2015, com o encerramento definitivo em 2018, via Medida Provisória que extinguiu a ACS, sendo convertida em lei em abril de 2019 (BRASIL, 2019b).

Nesse cenário, o Brasil buscou renegociar os termos do AST com os EUA e, em 18 de março de 2019, uma nova versão foi assinada. Segundo estimativas do governo para justificar o novo acordo, o Brasil teria perdido aproximadamente US\$ 3,9 bilhões em lançamentos não realizados desde a não aprovação do AST anterior. Além disso, com a aprovação do novo AST, o Brasil poderia se inserir no mercado global de atuais US\$ 350 bilhões (com expectativa de crescimento para US\$ 1 trilhão em 2040) e, com a meta conservadora de ocupar 1% desse volume de negócios, movimentaria no país cerca de US\$ 10 bilhões por ano a partir de 2040 (AEB, 2019).

Ao comparar as redações dos ASTs de 2000 e de 2019 (CAMINO; MENCK, 2009; DEFESANET, 2013; e AEB, 2019), pode-se constatar que houve um esforço em trabalhar os dispositivos questionados na primeira versão. Alguns dos óbices apontados foram levados em conta e a nova redação parece ter tentado equilibrar a pretensão norte-americana de resguardar a sua tecnologia com a objeção brasileira aos pontos que feriam a sua soberania. Isso pode ser observado em relação às áreas de acesso restrito e controlado, em que, muito embora o Brasil tenha que dar acesso somente a pessoas autorizadas pelos EUA, poderá manifestar discordância e ressalvas em alguns casos. Também em relação aos contêineres lacrados, que poderão ser inspecionados pelo Brasil na presença de representante dos EUA. Outra alteração importante foi a possibilidade de utilizar os recursos obtidos por meio do CLA para o programa espacial brasileiro, exceto para desenvolvimento de sistemas da Categoria I do MCTR, contudo, tal categoria representa justamente os veículos lançadores de satélites e seus sistemas<sup>12</sup>. Possui maior flexibilização em relação ao acordo anterior, que proibia qualquer reversão para o programa espacial, porém continua apresentando importante restrição à utilização dos recursos para desenvolvimento nativo do lançador de satélites nacional, corroborando a antiga política norte-americana de se opor ao acesso à tecnologia de foguetes pelo Brasil.

## A PRÁTICA DO "LAWFARE" NO ACORDO DE SALVAGUARDAS TECNOLÓGICAS

Para analisar se o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas firmado entre Brasil e Estados Unidos em 2019 consiste em prática de *lawfare*, esta seção leva em conta os conceitos e tipologias estudados anteriormente e verifica sua presença no caso concreto narrado acima. De início, para que haja o *lawfare* é necessária a existência de um objetivo militar, uma vantagem estratégica a ser alcançada por mecanismos jurídicos empregados em substituição a um meio cinético tradicional. Na ótica brasileira, a construção de centro de lançamento e o acesso à tecnologia de construção de foguetes para lançar satélites ao espaço é uma das prioridades do país

---

<sup>12</sup> "CATEGORY I (...) Complete rocket systems (including ballistic missiles, space launch vehicles, and sounding rockets) capable of delivering at least a 500 kg "payload" to a "range" of at least 300 km. 1.A.2. Complete unmanned aerial vehicle systems (including cruise missiles, target drones and reconnaissance drones) capable of delivering at least a 500 kg 'payload' to a 'range' of at least 300 km" (MTCR, 2018, p. 19).

no que concerne à defesa, como evidente na mais recente<sup>13</sup> Estratégia Nacional de Defesa (END) do país, aprovada em 2018:

Três setores tecnológicos são essenciais para a Defesa Nacional: o nuclear, o cibernético e o espacial. Portanto, são considerados estratégicos e devem ser fortalecidos. (...) No Setor Espacial, a Força Aérea, em conjunto com a Agência Espacial Brasileira, por intermédio de todo o complexo científico-tecnológico e da interação com a Base Industrial de Defesa, tem as seguintes atribuições: a) desenvolver soluções para veículos lançadores de satélites e tecnologias associadas que permitam fazer uso de plataformas espaciais com finalidades de comunicações, observação da terra, vigilância, meteorologia e navegação; b) incrementar as competências associadas ao projeto, à fabricação e à integração de plataformas espaciais (satélites), buscando o atendimento das demandas da Defesa e dos demais órgãos governamentais; c) buscar soluções inovadoras para as telecomunicações entre os segmentos espaciais e terrestres; e d) promover a cooperação internacional nas áreas de concepção, de projeto, de desenvolvimento e de operação de sistemas espaciais, com vistas a acelerar a aquisição de conhecimento científico e tecnológico” (BRASIL, 2018, pp. 31-32).

Pelo ponto de vista dos Estados Unidos, já foi demonstrado que não deseja que o Brasil possua acesso à tecnologia de lançamento de foguetes (WIKILEAKS, 2011), principalmente pelo fato de a tecnologia ser a mesma para a construção de mísseis balísticos e de longo alcance para carregar ogivas nucleares; por isso, também são objeto dos mecanismos do RINP. Muito embora o Brasil seja signatário do TNP e em nível constitucional declarar o uso da energia nuclear somente para fins pacíficos, é um

---

<sup>13</sup> A END anterior, com redação de 2012, era ainda mais assertiva na priorização do setor espacial e na aquisição de tecnologia para construção de veículos de lançadores de satélites: “Independência nacional alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa, como para o desenvolvimento; (...) Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras. Tal desenvolvimento dar-se-á a partir da utilização de tecnologias de monitoramento terrestre, marítimo, aéreo e espacial que estejam sob inteiro e incondicional domínio nacional (...) No setor espacial, as prioridades são as seguintes: (a) **Projetar e fabricar veículos lançadores de satélites e desenvolver tecnologias de guiamento, sobretudo sistemas inerciais e tecnologias de propulsão líquida**” (BRASIL, 2012, pp. 45-93, grifos nossos).

país que já domina o ciclo do enriquecimento de urânio e, caso venha a dominar a construção de foguetes, possuiria todo o conhecimento necessário para começar a produzir armas nucleares, algo que ameaçaria o entorno estratégico norte-americano. No mesmo sentido, a Estratégia de Segurança Nacional mais recente insiste na ameaça representada quando rivais dos norte-americanos acessam tecnologias sensíveis:

As forças armadas americanas continuam sendo as mais fortes do mundo. No entanto, as vantagens dos EUA estão diminuindo à medida que estados rivais se modernizam e constroem suas forças convencionais e nucleares. Muitos atores agora podem usar um amplo arsenal de mísseis avançados, incluindo variantes que podem atingir a pátria americana. O acesso à tecnologia capacita e encoraja estados de outra maneira outrora fracos. A Coreia do Norte - um país cujo povo que passa fome de seu próprio povo - gastou centenas de milhões de dólares em armas nucleares, químicas e biológicas que poderiam ameaçar nossa pátria. (...) Nossa tarefa é garantir que a superioridade militar americana persista e, em combinação com outros elementos do poder nacional, esteja pronta para proteger os americanos contra desafios sofisticados à segurança nacional" (EUA, 2017, p. 3, tradução nossa).

Em relação à postura do país em relação a tecnologias que podem ser empregadas em armas de destruição em massa, assim dispõe:

Construindo sobre décadas de iniciativas, vamos ampliar as medidas para assegurar, eliminar e prevenir a disseminação de armas de destruição em massa e materiais relacionados, **seus sistemas de entrega, tecnologias e conhecimentos**, a fim de reduzir a chance de que possam cair nas mãos de atores hostis. Responsabilizaremos os atores estatais e não estatais pelo uso de armas de destruição em massa (EUA, 2017, p. 8, tradução e **grifos nossos**).

Muito embora o Brasil seja signatário do TNP e em nível constitucional declarar o uso da energia nuclear somente para fins pacíficos, é um país que já domina o ciclo do enriquecimento de urânio e, caso venha a dominar a construção de foguetes, possuiria todo o conhecimento



necessário para começar a produzir armas nucleares, algo que ameaçaria o entorno estratégico norte-americano (TOLLEFSON, 1990).<sup>14</sup>

Embora haja questões econômicas e comerciais envolvidas, a questão principal é estratégica, consistente na negação por parte dos EUA de acesso do Brasil a uma determinada tecnologia de armamentos que lhe daria imensa vantagem militar, ainda que não os produzisse ou empregasse. Nesse sentido, diversas seriam as opções cinéticas para os EUA impedirem que o Brasil construísse foguetes ou para obter mecanismos de defesa contra eventual emprego bélico deles, tendo em vista ser a maior potência militar do mundo, porém, qualquer delas consistiria, no mínimo, uma declaração de guerra, com todos os custos políticos, materiais e humanos a ela inerentes.<sup>15</sup>

Dentro dessa lógica, os EUA optaram por utilizar o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas a fim de prevenir o acesso brasileiro à tecnologia norte-americana em lançadores ou componentes durante as atividades do Centro de Lançamento de Alcântara. Ou seja, em substituição a um meio bélico tradicional, os EUA utilizaram um mecanismo jurídico para alcançar uma vantagem militar, o que consiste na prática de *lawfare*.

Nesse diapasão, segundo as tipologias propostas por Bellflower (2010), Williams (2010) e Kittrie (2016), toda a dinâmica envolvendo

---

<sup>14</sup>“To date, Brazilian policy-makers have insisted that the nuclear program is for peaceful purposes only, and the 1988 Constitution states that nuclear energy must be utilized only for peaceful purposes. The very fact that the military is responsible for the nuclear program could suggest otherwise. (...) A fourth concern is that of Brazil posing a direct threat to U. S. security. Brazil could achieve nuclear weapons capability by the turn of the century. The coupling of a nuclear weapons capability with long-range ballistic missiles could threaten U.S. territory, and would raise new issues in hemispheric security relations.” (TOLLEFSON, 1990, pp. 18-19).

<sup>15</sup> Acerca da possibilidade de emprego do poder militar como opção para negar acesso a tecnologias sensíveis, especialmente aquelas ligadas ao desenvolvimento de armas de destruição em massa, Dan Reiter (2006) lembrou que a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA de 2002 declarava haver um risco elevado de ataque contra o país por parte de estados párias e terroristas, potencialmente com o uso de armas nucleares, biológicas ou químicas (NBQ), sendo que para impedir ou prevenir tais atos hostis, os EUA iriam, se necessário agir preemptivamente. Nesse sentido, o autor apresenta uma evolução histórica dos ataques preventivos contra programas NBQ, “incluindo qualquer uso da força que tenha a intenção ou efeito de substancialmente deteriorar ou atrasar a aquisição de armas NBQ por estados ou atores não estatais” (REITER, 2006, p. 29). Entre os anos de 1942 e 2003, o autor consegue listar vinte e quatro instâncias de ataques preventivos contra programas NBQ, agrupados em oito grupos, e que vão desde a ação de tropas especiais britânicas contra o programa nuclear alemão em instalações na Noruega (1942) até a ação de forças de coalizão contra o programa de armas químicas da Al-Qaeda no Sudão (2001), bem como lembra a justificativa dos EUA para invadir o Iraque em 2003 sob o discurso de prevenir a proliferação de armas químicas (REITER, 2006).



o CLS e o AST pode ser considerada *lawfare* estratégico, pois busca vincular o poder militar brasileiro pela exploração do compromisso com o direito a fim de proteger os EUA da totalidade dos efeitos do poderio militar adversário. Em outras palavras, visa amarrar o poder militar a regras e instituições internacionais que limitam os meios pelos quais tal poder possa ser empregado; *lawfare* defensivo, pois, ainda que numa postura ativa e preventiva, visa defender a manutenção de um *status quo* regional e de uma relação de poder e domínio tecnológico previamente estabelecida; e *lawfare* instrumental, ao empregar institutos jurídicos, mais especificamente, o AST, de forma instrumental para alcançar os mesmos ou semelhantes efeitos àqueles tradicionalmente buscados pela ação militar cinética convencional.

Prosseguindo na tipologia de Kittrie (2016) quanto ao tipo de norma e âmbito de aplicação, o AST revela uma prática de *lawfare* que utiliza tanto o Direito Internacional em fóruns internacionais, quanto o direito nacional em fóruns nacionais. Pelo emprego em suas cláusulas de expressões como:

**“Em conformidade com obrigações e compromissos assumidos pelo Brasil no que tange a programas de mísseis balísticos com capacidade de transportar armas de destruição em massa que ameacem a paz e a segurança internacionais, não permitir o lançamento (...) i) estejam sujeitos a sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas; (...)”** (AEB, 2019, p. 29, **grifos nossos**).

**“Em conformidade com a participação do Brasil no Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês) e outros arranjos e acordos internacionais e multilaterais sobre não-proliferação dos quais a República Federativa do Brasil seja parte, não permitir o ingresso significativo, quantitativa ou qualitativamente, de equipamentos, tecnologias, mão de obra ou recursos financeiros no Centro Espacial de Alcântara, oriundos de países que não sejam Parceiros (membros) do MTCR, exceto se de outro modo acordado entre as Partes”** (AEB, 2019, p. 30).

Fica evidenciado o uso de normas internacionais em fóruns internacionais para delimitar a atuação brasileira no que concerne à utilização do CLA, inclusive, restringindo a liberdade de atuação da política externa, que é questão de soberania, em relação a países terceiros

não participantes do MTCR, por meio de regras advindas de um acordo bilateral. Além disso, pelas cláusulas a seguir, também fica evidente a influência das normas internas de cada país, em seus respectivos fóruns nacionais, na implementação e execução do AST e da operação do CLA em outro país:

“4. É intenção do Governo dos Estados Unidos da América aprovar as licenças de exportação e importação necessárias à execução de Atividades de Lançamento, **desde que tal aprovação esteja em consonância com as leis, regulamentos e políticas norte-americanas**, bem como com os dispositivos deste Acordo. Entretanto, nada neste Acordo restringirá a autoridade do Governo dos Estados Unidos da América para tomar qualquer ação com respeito ao licenciamento, **em conformidade com as leis, regulamentos e políticas norte-americanas**.

5. É intenção do Governo da República Federativa do Brasil aprovar as licenças de exportação e importação necessárias à execução de Atividades de Lançamento, **desde que tal aprovação esteja em consonância com as leis, regulamentos e políticas brasileiras**, bem como com os dispositivos deste Acordo. Entretanto, nada neste Acordo restringirá a autoridade do Governo da República Federativa do Brasil para tomar qualquer ação com respeito ao licenciamento, em conformidade com as leis, regulamentos e políticas da República Federativa do Brasil” (AEB, 2019, p. 31, **grifos nossos**).

“5. O Governo dos Estados Unidos da América deverá envidar seus melhores esforços para assegurar a continuidade da(s) licença(s) norte-americana(s) com vistas à conclusão de Atividades de Lançamento. Se o Governo dos Estados Unidos da América concluir que qualquer dispositivo deste Acordo ou dos Planos de Controle de Transferência de Tecnologia para qualquer Atividade de Lançamento possa ter sido descumprido, **poderá suspender ou revogar quaisquer licenças de exportação relacionadas a tais lançamentos**” (AEB, 2019, p. 33, **grifos nossos**).

“4. O Governo dos Estados Unidos da América deverá, **em conformidade com as leis e regulamentos dos Estados Unidos da América**, assegurar que Representantes norte-americanos e/ou licenciados

norte-americanos tenham a permissão de fornecer ao Governo da República Federativa do Brasil informações relacionadas à presença, em Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América ou Equipamentos Afins utilizados em Atividades de Lançamento, de material radioativo ou de quaisquer substâncias definidas como potencialmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana, **de acordo com as leis, regulamentos e políticas da República Federativa do Brasil.**

5. O Governo dos Estados Unidos da América deverá, **em conformidade com as leis e regulamentos dos Estados Unidos da América**, assegurar que Representantes Norte-americanos e/ou Licenciados Norte-americanos tenham a permissão de fornecer ao Governo da República Federativa do Brasil os parâmetros orbitais básicos e as funções gerais de Espaçonaves dos Estados Unidos da América lançados através de Atividades de Lançamento" (AEB, 2019, p. 36, **grifos nossos**).

Dessa forma, o resultado obtido na investigação dos conceitos e tipologias do *lawfare* e dos mecanismos jurídicos inerentes ao CLA e o AST entre Brasil e EUA é que o cerceamento tecnológico perpetrado pelos EUA e a redação dos termos e pressão para assinatura do AST, podem indicar a prática de *lawfare*, tendo em vista a persecução de um objetivo militar e a adequação às tipologias propostas do fenômeno, mas há lacunas teóricas e metodológicas que precisam ser aperfeiçoadas para de fato constatar a referida prática.

## CONCLUSÕES

A proposta deste trabalho foi investigar se o contexto e as dinâmicas entre Brasil e EUA no que concerne ao Centro de Lançamento de Alcântara e o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas consistem na prática de *lawfare*. Para tanto, foi necessário fornecer subsídios teóricos e conceituais para caracterizar o *lawfare* nos conflitos hodiernos, assim como dar um breve panorama sobre a prática de cerceamento tecnológico e desenvolver detalhes sobre o caso concreto analisado.

O *lawfare*, portanto, é um conceito que expressa o uso instrumental de normas, instituições e mecanismos jurídicos com o objetivo de se alcançar uma vantagem de cunho militar, em substituição a um meio bélico tradicional. Tem sido cada vez mais utilizado nos conflitos contemporâneos, marcados pela maior influência do direito e do primado da lei como formas de legitimação e legalização das hostilidades, seja perante instâncias judiciais nacionais, internacionais ou pela opinião pública. Assim, o direito permeia o planejamento e a execução de operações militares em todos os níveis, desde o político-estratégico, ao tático-operacional. Normas jurídicas nacionais e internacionais são observadas desde a estratégia para se desenvolver uma indústria de defesa, para se adquirir em equipamentos militares, até o estabelecimento de regras de conduta e engajamento durante missões de guerra. Da perspectiva do adversário nesses exemplos, as mesmas normas ou outras existentes são invocadas, tanto para cercear o acesso à tecnologia bélica e a suprimentos a determinado país na tentativa de reduzir suas capacidades de mobilização, quanto para explorar as limitações impostas pelas regras de engajamento ao inimigo para posicionar, esconder ou movimentar as próprias tropas.

Nesse sentido, a prática do *lawfare* excede a tutela somente do direito internacional e do direito dos conflitos armados e é capaz de movimentar diversas áreas e disciplinas jurídicas, assim como pode ser empregada em vários tipos de fóruns e instituições, nacionais e internacionais. Diante dessa abrangência, como referido anteriormente, alguns trabalhos tentaram sugerir tipologias para organizar e categorizar a prática, mas não se alcançou ainda um mínimo de consenso nesse sentido, sendo adotados diversos critérios que variam quanto à postura (se ofensivo ou defensivo), ao nível decisório (se estratégico ou tático), ao tipo emprego (se instrumental ou baseado em *compliance*), entre outras proposições. Cada sugestão possui seu mérito em facilitar a observação da prática, mas a ausência de um critério consensual ou de um modelo de análise mais geral prejudica a sua análise na realidade de forma que se permita compreender e avaliar o fenômeno em suas várias dimensões.

No caso aqui analisado, é possível concluir que há indícios da prática de *lawfare* no AST entre Brasil e EUA referente ao uso do CLA, vez que os EUA teria se utilizado de mecanismos jurídicos para praticar o cerceamento tecnológico e alcançar uma vantagem militar, consistente na negação do acesso brasileiro à tecnologia de foguetes que são potenciais

vetores de armas de destruição em massa, o que implica na limitação do poder militar do país.

A opção pela utilização desse instrumental jurídico se apresenta menos custosa política, material e humanamente em relação a meios bélicos tradicionais para alcançar o mesmo fim. Nesse diapasão, o indício da prática se mostraria como um *lawfare* estratégico, defensivo e instrumental, que usa tanto o Direito Internacional em fóruns internacionais quanto os respectivos direitos internos em fóruns nacionais. O AST prevê explicitamente a necessidade de conformidade de alguns dispositivos com as leis, regulamentos e políticas norte-americanas e brasileiras, o que permite que a invocação de normas nacionais afetem o outro país, a exemplo das licenças de exportação de veículos lançadores norte-americanos ou de outros equipamentos com sua tecnologia embarcada, que podem ser revogadas unilateralmente por instâncias internas, bem como as definições de controle e acesso às áreas restritas do CLA, a serem determinadas pelo próprio governo dos EUA. A nova redação do AST, embora tente ser mais equilibrada juridicamente do que sua versão anterior, revela a relação fática de poder representada pelo domínio tecnológico dos EUA no setor espacial, tornando pouco práticos alguns dispositivos que deem alguma autoridade ao Brasil no exercício de suas normas internas.

Contudo, para se poder afirmar que houve efetivamente a prática, é necessário aperfeiçoamento teórico e metodológico nos estudos sobre *lawfare*, algo que transcende o escopo limitado deste trabalho, mas que pode ser desenvolvido em futuras pesquisas que se debrucem, por exemplo, sobre os critérios, para além do objetivo militar, que diferenciam o *lawfare*, de uma prática comercial, jurídica ou política regular, caso existam. Além disso, constata-se a necessidade de se apurarem os métodos para verificar as intenções por trás dos atos e discursos dos diversos atores, a fim de relacioná-las ou não ao objetivo militar inerente à prática do *lawfare*.

Não obstante, se o *lawfare* é mesmo um instrumento de guerra, cabe a lição de Sun Tzu (2013) quando diz que "a habilidade suprema não consiste em ganhar cem batalhas, mas sim em vencer o inimigo sem combater" (p. 45), de maneira que a ideia de substituir os soldados por advogados e os teatros de operações por tribunais é tentadora na perspectiva da redução dos custos humanos e materiais das guerras. O raciocínio pode não ser o mesmo quando as táticas de *lawfare*, sobretudo em conflitos assimétricos, implicam em perfídia e outras condutas repudiadas pelo direito internacional, como aconteceu no Afeganistão

(KITTRIE, 2016; DUNLAP JR., 2009). Entretanto, no caso do AST, o *lawfare* representa uma alternativa eficaz no sentido de se alcançar um objetivo militar sem disparar um único tiro.

Nesse ambiente, em que o custo político e material da guerra se eleva, demandando a justificação dos gastos e operações militares, a prática do *lawfare* surge com, no mínimo, essa dupla função: oferecer uma alternativa menos custosa, política e material, para o conflito cinético de forma a se obter a mesma vantagem estratégica (aqui tanto de uma perspectiva do uso de mecanismos jurídicos em instâncias nacionais e internacionais, quanto da exploração de brechas legais e da influência do direito sobre adversário para obtenção de vantagens táticas e operacionais em conflitos assimétricos); e proporcionar a legitimação dos inícios, meios e fins de determinados conflitos armados perante as instituições e a opinião pública, no intuito de conquistar “corações e mentes” em favor daquela causa (e contra a causa adversária).

Além disso, o presente trabalho, ao analisar um caso concreto por meio da construção teórica sobre o *lawfare*, pretende demonstrar a utilidade do conceito não só como opção de ação estratégica, mas como ferramenta metodológica de análise factual para fins acadêmicos e científicos, ainda que demande amadurecimento na sua teoria e metodologia. Trata-se de uma tendência para o decorrer dos conflitos armados deste século, porém, ainda permanece pouco estudado na academia, sendo pouca a literatura sobre o tema, e menor ainda o consenso acadêmico sobre seus fundamentos teóricos e metodológicos. Espera-se, portanto, que a análise proposta por este trabalho possa contribuir para a consolidação do tema e para despertar a necessidade de maiores e mais profundos estudos sobre o *lawfare* no futuro.

# THE CASE OF THE BRAZIL-USA'S TECHNOLOGICAL SAFEGUARDS AGREEMENT

## ABSTRACT

---

The term "lawfare" means the use of Law as an instrument to obtain a military advantage in substitution of a traditional kinetic mean. It is a practice even more recurrent in the modern world to legalize and legitimate hostilities, conquer public opinion and achieve objectives without the costs of a military operation. However, the incipient literature about the issue lacks methods and criteria to systematize such practice. The general objective of this essay is to investigate the applicability of the lawfare concept as a model of factual analysis. In this context, it has the specific objective to gather existing theoretical parameters and investigate if the Technological Safeguards Agreement between Brazil and USA consists in the practice of lawfare. By literature review, this paper establishes the main concepts and characteristics of lawfare and analyses the strategic practice of technological denial and the role of legal mechanisms in that issue. Later, by primary and secondary data collect, it gives an oversight of the TSA and applies the concepts on the case. The paper has verified indications of the practice of lawfare in the TSA case and the utility of the concept for factual analysis, though it demands theoretical and methodological deepening.

**Keywords:** Lawfare. Technological Denial. Technological Safeguards Agreement. Brazil. United States of America.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA (AEB). Conhecendo o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil e Estados Unidos. 2019. Disponível em: [http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/folder\\_AST-2mai19-1.pdf](http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/folder_AST-2mai19-1.pdf). Acesso em: 13 jun. 2019.

BACON, Francis. *The Works of Francis Bacon, Lord Chancellor of England*. Londres: William Pickering, 1825. Disponível em: [http://docs.lib.noaa.gov/rescue/Rarebook\\_treasures/B1153B31825\\_PDF/B1153B31825v1.PDF](http://docs.lib.noaa.gov/rescue/Rarebook_treasures/B1153B31825_PDF/B1153B31825v1.PDF). Acesso em 31 mar. 2016.

BARROS FILHO, G.C. FARIAS, A.A. OLIVEIRA, G.F. Considerações sobre o Instituto do Lawfare. *Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia*, Janeiro de 2017, vol.10, n.33, Supl 2. p. 363-369. ISSN: 1981-1179.

BAYLIS, John. WIRTZ, James. Introduction. In: BAYLIS, John. WIRTZ, James. COHEN, Eliot. GRAY, Colin (orgs.). *Strategy in the Contemporary World*. New York: Oxford, 2002.

BELLFLOWER, John W. The Influence of Law on Command of Space. *Air Force Law Review*. N. 65, 2010, pp. 107-144. Disponível em: <https://www.afjag.af.mil/Portals/77/documents/AFD-100510-068.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. 2012. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem (CN) nº 2 de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). *Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 241, p. 4*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-norma-pl.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Acordo de Salvaguardas Tecnológicas possibilita destravar uso comercial do Centro de Lançamento de Alcântara.



2019. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/53840-acordo-de-salvaguuardas-tecnologicas-possibilita-destravar-uso-comercial-do-centro-de-lancamentos-de-alcantara>. Acesso em: 23 mai, 2019.

BRASIL. Lei nº 13.814, de 17 de abril de 2019. Dispõe sobre a extinção da empresa binacional Alcântara Cyclone Space. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13814.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13814.htm). Acesso em: 13 jun. 2019.

CAMINO, Maria Ester Mena Barreto. MENCK, José Theodoro Mascarenhas. O Direito Internacional Público e o Programa Aeroespacial Brasileiro. In: ROLLEMBERG, Rodrigo (relator). VELOSO, Elizabeth Machado (coord.). QUEIROZ FILHO, Alberto Pinheiro de et al. A Política Espacial Brasileira – Parte I. Série Cadernos de Altos Estudos n. 7. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

CARLSON, John. YEOMANS, Neville. Whither Goeth the Law – Humanity or Barbarity. In SMITH, M. CROSSLEY, D. (Eds.). *The Way Out - Radical Alternatives in Australia*. Melbourne: Lansdowne Press, 1975. Disponível em: <http://www.laceweb.org.au/whi.htm>. Acesso em 17 abr. 2019.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Sociologia Jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CHINKIN, Christine. KALDOR, Mary. *International Law and New Wars*. New York: Cambridge University Press, 2017.

CLAUZEWITZ, Carl Von. *On War*. Edited and Translated by Michael Howard and Peter Paret. New Jersey: Princeton University Press, 1989.

COMAROFF, Jean. COMAROFF, John L. Law and Disorder in the Postcolony: an introduction. In: COMAROFF, Jean. COMAROFF, John L (Eds.). *Law and Disorder in the Postcolony*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, pp. 1-56.

DEFESANET. CLA - Integra do Acordo de Salvaguuardas Brasil - EUA (2000). 30 de julho de 2013. Disponível em: [http://www.defesanet.com.br/space/noticia/11639/CLA---Integra-do-Acordo-de-Salvaguuardas-Brasil--EUA--\(2000\)/](http://www.defesanet.com.br/space/noticia/11639/CLA---Integra-do-Acordo-de-Salvaguuardas-Brasil--EUA--(2000)/). Acesso em: 13 jun. 2019.

DICIONÁRIO CAMBRIDGE. Warfare. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/warfare>. Acesso em: 17 abr. 2019.

DUNLAP JR., Charles J. Law and Military Interventions: preserving humanitarian values in 21st conflicts. 2001. Disponível em: <https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2019.

DUNLAP JR. Lawfare: A Decisive Element of 21st-Century Conflicts? , 54 Joint Force Quarterly 34-39, 2009. Disponível em: [https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/3347](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3347). Acesso em 09 mar. 2019.

DUNLAP JR. Lawfare Today...and Tomorrow. In: PEDROZO, Raul A. WOLLSCHLAEGER, Daria P. (Eds.). International Law and the Changing Character of War. US Naval War College International Law Studies, Vol. 87, 2011, pp. 315-325. Disponível em: [https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/2465/](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/2465/). Acesso em: 17 abr. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). White House. National Security Strategy of the United States of America. Washington D.C.: White House, dec. 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

FAZAL, Tanisha M. Wars of law: unintended consequences in the regulation of armed conflict. Ithaca: Cornell University Press, 2018.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Centro de Lançamento de Alcântara. Implantação. Disponível em: <http://www2.fab.mil.br/cla/index.php/implantacao2>. Acesso em: 12 jun. 2019.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Centro de Lançamento de Alcântara. Vantagens. Disponível em: <http://www2.fab.mil.br/cla/index.php/vantagens2>. Acesso em: 12 jun. 2019.

GERALDO, Michelly S. COSSUL, Naiane I. Tecnologia como fator estratégico para o Brasil e para a segurança da América do Sul. Revista Política Hoje, v. 26, n. 1, 2017, p. 37-54.

GRAY, Christine. International Law and the Use of Force. Christine Gray. 4ª ed. Nova York, Oxford University Press, 2018.

JUSTIFICANDO. Lawfare representa o uso indevido dos recursos jurídicos para fins de perseguição política. 2016. Disponível em: <http://www.justificando.com/2016/11/17/lawfare-representa-o-uso-indevido-dos-recursos-juridicos-para-fins-de-perseguiçao-politica/>. Acesso em: 17 abr. 2019.

- KENNEDY, David. Lawfare and Warfare. In: CRAWFORD, James. KOSKENNIEMI, Martti. *The Cambridge Companion to International Law*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- KITTRIE, Orde F. *Lawfare: law as a weapon of war*. New York: Oxford University Press, 2016.
- LINS E SILVA, Carlos Eduardo. Para Clinton, Brasil obteve tecnologia russa. Folha de São Paulo. 9 jun. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/09/brasil/39.html>. Acesso em: 20/03/2020.
- LONGO, Waldimir Pirró e. Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento. *Tensões Mundiais*, Vol.3, n.5, pag. 111-143, Fortaleza/CE, 2007.
- LONGO, Waldimir Pirró e. MOREIRA, William de Sousa. O Acesso a Tecnologias Sensíveis. *Tensões Mundiais*, vol. 5, n. 9, p. 79-98, Fortaleza/CE, 2009.
- LONGO, Waldimir Pirró e. MOREIRA, William de Sousa. Contornando o Cerceamento Tecnológico. In: SVARTMAN, E.M. (Org.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas*. Campinas: Mercado de Letras, 2010, p. 309-321.
- MISSILE TECHNOLOGY CONTROL REGIME (MTCR). Equipment, Software and Technology Annex. 19 de dezembro de 2018. Disponível em: [http://mtrc.info/wordpress/wp-content/uploads/2018/12/MTCR-TEM-Technical\\_Annex\\_2018-11-30.pdf](http://mtrc.info/wordpress/wp-content/uploads/2018/12/MTCR-TEM-Technical_Annex_2018-11-30.pdf). Acesso em: 14 jun. 2019.
- MISSILE TECHNOLOGY CONTROL REGIME (MTCR). Frequently Asked Questions. 2020. Disponível em: <https://mtrc.info/frequently-asked-questions-faqs/>. Acesso em 20/03/2020.
- MOREIRA, William de Sousa. Obtenção de Produtos de Defesa no Brasil: o desafio da transferência de tecnologia. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 127-149, 2011.
- MOREIRA, William de Sousa. Fontes Normativas do Cerceamento Tecnológico: complementaridade entre "soft law" e "hard law". In: VII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ABED), Simpósio Temático sobre "Geopolítica e Geoeconomia de Defesa"... Belém – PA, 7 ago. 2013.

MOREIRA, William de Sousa. CT&I para Defesa: Política e Gestão. 19 mar. 2015, 16 jul. 2015. Notas de Aula.

NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 36<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEWBERRY, Robert D. Latin American Countries with Space Programs: colleagues or competitors? *Air & Space Power Journal*. Vol. 17, N. 3, Fall 2003, pp. 39-45.

NUNEZ, Ben. Lawfare. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/atualidades/lawfare.htm>. Acesso em: 17 abr.2019.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Posts arquivados em Lawfare. Disponível em: <https://pt.org.br/tag/lawfare/>. Acesso em: 17 abr. 2019.

QUIVY, Raymond. VAN CAMPENHOUDT, Luc. Manual de Investigação em Ciências Sociais. Tradução: João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Revisão Científica: Rui Santos. 4 ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

REITER, Dan. Preventive Attacks against Nuclear, Biological, and Chemical Weapons Programs. In: KELLER, William W. MITCHELL, Gordon R. (Eds.). *Hitting First: preventive force in US security strategy*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh, 2006.

ROLLEMBERG, Rodrigo. Relatório. In: ROLLEMBERG, Rodrigo (relator). VELOSO, Elizabeth Machado (coord.). QUEIROZ FILHO, Alberto Pinheiro de et al. *A Política Espacial Brasileira – Parte I. Série Cadernos de Altos Estudos n. 7*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

SOLIS, Gary D. *The Law of Armed Conflict: international humanitarian law in war*. Gary D. Solis. 1ed. New York: Cambridge University Press, 2010.

THE LAWFARE PROJECT. Issues. 2019. Disponível em: <https://www.thelawfareproject.org/issues>. Acesso em: 17 abr. 2019.

TIEFENBRUN, Susan W. Semiotic Definition of Lawfare. *Case Western Reserve Journal of International Law*. N.43 29, 2010. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol43/iss1/3>. Acesso em: 09 mar. 2019.

TOLLEFSON, Scott D. Brazil, the United States, and the Missile

Technology Control Regime. Monterey: Naval Postgraduate School, 1990. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a220551.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

TZU, Sun. A Arte da Guerra. Adaptação e tradução André da Silva Bueno. São Paulo: Jardim dos Livros, 2013.

WEBER, Max. Ciência e Política: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 14ª ed. São Paulo: Cultrix, 2007.

WILLIAMS, Paul. R. Lawfare: A War Worth Fighting. Case Western Reserve Journal of International Law. N.43 29, 2010. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol43/iss1/3>. Acesso em: 09 mar. 2019.

WIKILEAKS. Responding to Ukrainian questions concerning USG support for Ukrainian-Brasilian SLV joint venture at Alcantara. 2011. Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE3691\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE3691_a.html). Acesso em: 12 jun. 2019.

Recebido em: 19/07/2019

Aceito em: 25/05/2020

# DETERMINANTES DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DA EUROPA: O EIXO FRANCO-GERMÂNICO E O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS

Patrícia Nasser de Carvalho<sup>1</sup>

## RESUMO

---

O objetivo deste trabalho é analisar o papel de dois determinantes do projeto de integração regional da Europa após o final da Segunda Guerra Mundial: as relações entre França e Alemanha, as maiores economias europeias, e onde se concentravam as maiores rivalidades históricas continentais; e o apoio dos Estados Unidos à reconstrução e ao projeto de europeu de integração regional no contexto geopolítico da Guerra Fria. Depois de algumas propostas anteriores e diante dessas frágeis circunstâncias econômicas, políticas e sociais e da ameaça comunista, foram retomadas antigas “ideias de Europa”, isto é, a situação pós-conflito induziu o retorno de diferentes percepções sobre a necessidade de se buscar a paz por meio da união dos povos europeus. Seu resultado foi a formação da primeira Comunidade Europeia no início da década de 1950, e quatro décadas depois, a fundação da União Europeia (UE).

**Palavras-chave:** Europa. Segunda Guerra Mundial. Integração regional.

---

<sup>1</sup> Doutora. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Minas Gerais (MG). E-mail: patricia.nasser.carvalho@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-8152-9779>

## INTRODUÇÃO

Ao final da Segunda Guerra Mundial, um quadro de depressão econômica se configurou na Europa. O arrasamento da infraestrutura e dos sistemas de comunicação interrompeu a produção e os investimentos na maioria dos países europeus. Da mesma forma que havia ocorrido na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), fosse pela terra ou pelo mar, os bloqueios militares dificultaram as trocas comerciais entre as nações da região (PERRY *et al.*, 2009). Os sistemas de geração e de distribuição de energia também foram arruinados. Houve desabastecimento e escalada de preços de todos os tipos de bens. A subnutrição e a fome generalizada ajudaram a delinear um ambiente de grande tragédia social. A “guerra total”, de extensão global, mas concentrada na Europa (WEINBERG, 2010), onde os conflitos fizeram mais vítimas do que qualquer outro na História, em face à eficiência das armas e ao número de países envolvidos, provocou uma devastação física e social sem precedentes (ROSS, 2003).

Depois que o conflito cessou, revelaram-se as suas consequências: miséria, migrações em massa, doenças e milhões de perdas humanas – estudos apontam que houve entre 35 e 70 milhões de mortes ligadas às causas do conflito na Europa entre 1939 e 1945 (JUDT, 2005; BEEVOR, 2012) –, que deixaram marcas traumáticas, tanto físicas quanto psicológicas, nas sociedades da Europa, da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e de outras localidades do mundo (MAIER, 1981). Em razão do amplo e prolongado esforço de guerra das economias europeias, a recessão e os desequilíbrios fiscais implicaram no seu endividamento e em déficits dos balanços de pagamentos. As restrições às importações e a inevitável queda das exportações resultaram em graves perdas materiais e em dificuldade de recuperação da capacidade produtiva, agravando a escalada de custos de produtos e serviços (WEINBERG, 2010). A colossal destruição e a instabilidade social indicavam, de um lado, a necessidade dos governos de agirem com urgência para evitar outros desastres econômicos e humanos de consequências ainda maiores (MILWARD, 1980). De outro, apontavam que o caminho para a reconstrução europeia seria longo e difícil.

Diante dessas frágeis circunstâncias econômicas, políticas e sociais, foram retomadas antigas “ideias de Europa”, isto é, a situação pós-conflito induziu o retorno de diferentes percepções sobre a necessidade de se buscar a paz por meio da união dos povos europeus. Cada vez

mais presentes nos discursos no pós-Segunda Guerra, o entendimento de que a estabilidade se daria pela representação coletiva, a qual há muito havia sido divulgada e discutida em diversos círculos políticos e sociais, voltou a ganhar a simpatia e força entre lideranças e grupos da sociedade. Surgiram novos movimentos e ressurgiram outros, que defendiam a ideia de uma Europa unida, a partir da construção do conceito de comunidade (BOSSUAT, 1996), em um continente marcado por um histórico de hostilidades e de conflitos geopolíticos de sérias consequências.

A partir de uma pesquisa histórica e explicativa desde as últimas décadas do século XIX até os anos 1950, o objetivo deste trabalho é analisar o papel de dois determinantes do projeto de integração regional da Europa: as relações entre França e Alemanha, as maiores economias europeias e onde se concentravam as maiores rivalidades continentais, e o apoio dos Estados Unidos à reconstrução e ao projeto de integração regional europeu. Com relação ao eixo franco-germânico, busca-se examinar os antagonismos históricos e geopolíticos e o clima de aniquilamento secular nesse núcleo, além da instabilidade no Sistema Internacional.

Em um segundo momento, será examinado qual foi o papel dos Estados Unidos nos primórdios do processo europeu de integração regional. Ao final da Segunda Guerra, o país assumiu a condição de potência hegemônica capitalista mundial, e, juntamente a URSS, a grande liderança socialista, dividiu o mundo em duas áreas de influência. Em face de ideologias e de sistemas políticos e econômicos antagônicos dessas duas superpotências, além do propósito de expandir seu poder mundial, norte-americanos e soviéticos delinearão uma ordem mundial bipolar que perduraria até o início da década de 1990. No centro do palco da chamada Guerra Fria, que se configurou pouco tempo depois do fim da Segunda Guerra, estava a Europa, dividida em duas zonas de influência. A “partilha” do Estado alemão, em 1949, uma área crucial para conter o avanço soviético do ponto de vista norte-americano, tornou-se o maior símbolo da concorrência e rivalidades entre os dois principais polos de poder. Dado que a parte ocidental da Europa dependia econômica e militarmente dos Estados Unidos, todo e qualquer passo no processo de integração regional deveria ter o apoio norte-americano. Assim, discute-se quais as razões e de que forma os Estados Unidos desempenharam um papel decisivo em termos econômicos e geopolíticos, embora não suficiente, para o impulso inicial do processo de integração regional da Europa.



Por fim, analisa-se como e por que exatamente no eixo franco-germânico, o de maior revanchismo, foi que reascenderam as “ideias de Europa” no pós-Segunda Guerra, as quais seguiram-se planos políticos de integração regional. Essas ideias foram retomadas em razão da vontade política de alcançar a estabilidade regional depois de um longo período de disputas por poder, em um cenário de antigas pretensões expansionistas mundiais por parte dos Estados europeus por territórios e por capitais, e das frágeis alianças construídas durante séculos de conflitos regionais, além de duas guerras mundiais. Tais ideias instigaram a confiança primeiramente entre França e Alemanha, Estados Nacionais sem os quais a integração da Europa não teria sentido. Na prática, essas ideias foram influenciadas pelo contexto geopolítico e pela atuação e empenho de certas lideranças e implicaram em que os franceses abandonassem projetos punitivos em relação aos alemães e propusessem um plano de integração, o qual conseguiu transcender o “nacional” e criar um espírito de cooperação entre os povos europeus a partir do início dos anos 1950 com a criação da primeira Comunidade Europeia. Essas ideias também foram convincentes para o engajamento da Alemanha, país que havia sido derrotado nas duas grandes guerras e, por muito tempo, suscitou desconfianças na Europa sobre suas possíveis pretensões hegemônicas regionais.

## 1. AS RIVALIDADES HISTÓRICAS NA EUROPA E O EIXO FRANCO-GERMÂNICO

No campo dos problemas históricos não resolvidos entre os Estados europeus no que se refere às seculares lutas pela supremacia política e territorial e à concorrência interestatal capitalista na Europa e fora dela no pós-Segunda Guerra Mundial, certamente as relações entre França e Alemanha constituíram o maior eixo de tensão a ser eliminado para promover a estabilidade do continente europeu. A coordenação entre esses dois Estados europeus seria vital para qualquer que fosse o tipo de projeto europeu de integração regional escolhido.

Na segunda metade do século XIX, a nação alemã havia conseguido mostrar primeiro à Áustria e depois à França, dois outros grandes impérios europeus, a sua grande capacidade de organização produtiva e militar, considerando-se seus rápidos e consistentes avanços científicos e tecnológicos, acelerado ritmo de crescimento econômico e populacional, além do seu poder bélico. De uma nação agrícola, unificada somente

em 1871, a Alemanha havia se tornado uma grande máquina industrial, alavancada pelas finanças, e uma rival econômica e militarmente poderosa na região (LICHTHEIM, 1972), embora dependente do equilíbrio de muitos fatores externos e internos. Somente pelo funcionamento contínuo dessa máquina a pleno vapor, resultado do compromisso político interno, que incluía uma nova classe burguesa, seria possível para a Alemanha criar empregos para a população em processo de crescimento e urbanização, assim como ter recursos para adquirir bens do exterior (KEYNES, 2002).

As rivalidades territoriais e políticas relacionadas à unificação e ao fortalecimento do poder alemão haviam culminado na Guerra Franco-Prussiana de 1870-71. As forças armadas alemãs, formadas pela Prússia e por seus aliados, a Confederação da Alemanha do Norte e os estados do sul, uniram-se e rapidamente derrotaram a França, cujo objetivo era impedir a unificação do Império Alemão e a anexação de partes das províncias fronteiriças pertencentes aos franceses desde 1648 – a Alsácia e a Lorena –, regiões estratégicas ricas em carvão e minério de ferro (HENSEL, 1998), mas onde a maioria da população era de origem germânica.

Com a vitória sobre a França e acentuação do seu progresso econômico, manifestou-se na Alemanha o sentimento nacionalista e a vontade de se expandir para novos territórios, em um ambiente de seculares e intensas disputas imperialistas entre as potências europeias pelo controle global de territórios, mercados consumidores, matérias primas e fontes de energia. Naquele momento, a competição interestatal capitalista se refletia na formação de empresas e instituições financeiras cada vez maiores e mais monopolizadas (FREMDLING, 1996), no desenvolvimento tecnológico das economias industrializadas, no crescimento de Estados burocráticos e no fortalecimento dos nacionalismos. Embora o Império Britânico fosse a potência hegemônica do mundo desde a metade do século XIX, o que estava em jogo era sobretudo a repartição territorial do mundo em colônias nacionais e “zonas de influência”, além da acumulação de capital (KURZ, 2003).

A Alemanha imperialista, da mesma forma que a Itália, inseriu-se tardiamente na competição pelas colônias africanas e asiáticas, afirmando que seus capitais estavam confinados pelas várias fronteiras com seus vizinhos, declarando-se, por isso, disposta a lutar pelo que chamava de *Lebensraum* (“espaço vital”), um grande espaço econômico dominado pelos alemães no centro da Europa (MARTIN, 1989, p. 203). Movida por condições do seu entorno imediato e por disputas não menos significativas em regiões

geográficas remotas, e amparada por um exército eficiente, que lhe conferia superioridade armamentista (KENNEDY, 1989), a Alemanha sentia-se estimulada a continuar reunindo forças por meio da integração de todos os povos de origem germânica na Europa, pretendendo que passassem a se subordinar a sua exclusiva autoridade política (TREIN, 2013).

Por sua vez, a França, em condições industriais inferiores a Alemanha, sabia que a unificação alemã tornaria aquele país a única nação no continente capaz de desafiar seu poder e comprometer o seu desenvolvimento como potência não somente na Europa, mas também no Sistema Internacional (HILDEBRAND, 1995). No entanto, as dificuldades que tiveram os franceses no controle da região de fronteira com os alemães tinham marcado o fim do Segundo Império Francês (1852-1870), e a perda da Alsácia-Lorena para o Império Alemão havia prejudicado as indústrias siderúrgicas e de ferro francesas (LICHTHEHEIM, 1972). Além disso, divergências sobre a responsabilização da derrota contaminaram a política francesa por décadas, ascendendo forte revanchismo entre franceses e alemães. Esse fato abriu caminho para que a França tentasse assegurar a sua posição no frágil Concerto da Europa. Esse Concerto, em essência, não era um sistema de paz, mas apenas de soberanias independentes protegidas pelo mecanismo de guerra (POLANYI, 2000), em que a Alemanha passou a ser a principal potência com capacidade disruptiva. Essa instabilidade política do fim do século XIX gerou um cenário turbulento na Europa: proliferação de crises políticas, deterioração das condições econômicas, altos índices de inflação, sinais de fragilidade do padrão ouro – um sistema de paridade fixa libra-ouro, que garantia a estabilidade do Sistema Monetário Internacional desde os anos 1870 sob a hegemonia mundial britânica, e que a partir de então entrou na fase do declínio relativo (LAKE, 2003) –, além da continuidade das disputas territoriais fora da Europa frente à concorrência imperialista entre grandes potências.

Logo, foram as agressivas pretensões expansionistas alemãs, sobretudo na África, e a insegurança gerada pela concorrência entre impérios expansionistas europeus, especialmente entre França e Alemanha, que interromperam o *status quo* na Europa no início do século XX, culminando com a irrupção da Primeira Guerra Mundial em 1914<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Na Primeira Guerra Mundial, a Alemanha, a Itália e a Áustria-Hungria formaram a Tríplice Aliança, e posteriormente incluíram a Turquia e a Bulgária. Essa Aliança se opôs aos países que formavam a Tríplice Entente (Rússia, França e Grã-Bretanha). A Itália declarou

que envolveu todas as grandes potências europeias, com exceção da Espanha, dos Países Baixos e dos três países da Escandinávia e da Suíça (HOBSBAWN, 1995). Esse conjunto de fatores acumulados ao longo de poucas décadas mostrou que a Primeira Guerra Mundial teve sua origem e seus desdobramentos motivados por rivalidades entre formações nacionais do capital europeu em um período histórico de acelerada expansão e acumulação (TREIN, 2013), envolvendo potências rivais na Europa e fora dela.

No cessar fogo da Primeira Guerra Mundial, em 1918, a derrota da Alemanha nesse grande conflito geopolítico, a qual formava a Tríplice Aliança com o Império Austro-húngaro, que logo se fragmentou, e com a Itália, implicou em discussões imediatas por parte da Tríplice Entente (Impérios Francês, Britânico e Russo), sobre qual seria o futuro daquele país. A devolução da região da Alsácia-Lorena para a França, além de outras regiões alemãs ricas em carvão e ferro, e de pesadas reparações de guerra impostas pelo Tratado de Versalhes de 1919 à Alemanha, provocaram inflação e crise econômica no país, deixando-o completamente incapaz de cumprir com as suas obrigações. As cláusulas do Tratado, cujo formato final decorria de uma proposta da França, eram demasiadamente lesivas e humilhantes e incluíam ainda o confisco das propriedades privadas de cidadãos alemães, interferência na operação das ferrovias nesses territórios e grande volume de carvão e ferro extraídos de regiões da Alemanha (KEYNES, 2002), os quais foram entregues à França. A intenção dos franceses era transferir toda a responsabilidade das razões do conflito para os alemães (DOISE; VAÏSSE, 1987).

A Primeira Guerra resultou ainda na configuração de “novas fronteiras” no continente europeu e causou profundas transformações no espaço geográfico mundial no início do século XX, em consonância com os princípios nacionalistas, após o desaparecimento de antigos impérios multinacionais. Ao mesmo tempo, ela trouxe os Estados Unidos – em 1917, o país declarou guerra aos alemães e seus aliados para assegurar a vitória da Tríplice Entente – e a Rússia para a frente das maiores potências mundiais, com as quais a Grã-Bretanha não conseguia mais competir (LICHTHEIM, 1972). Além disso, houve aumento vertiginoso do número refugiados como vítimas do conflito, escassez de alimentos e alastramento de doenças.

---

neutralidade em um primeiro momento e, mais tarde, entrou na Guerra, junto ao Japão.

Na verdade, os terríveis sofrimentos provocados pela Primeira Guerra e a tensão política que explodiu em 1914 foram superficialmente amenizados por tratados com o propósito de eliminar a competição da Alemanha e de outras potências europeias do jogo geopolítico internacional, tendo em vista que a todos os Estados derrotados foram impostos a cessão de territórios e pagamentos indenizatórios, “aumentando, ainda mais acentuadamente, os obstáculos políticos e econômicos para a paz” na Europa (POLANYI, 2000, p. 37). Assim, os tratados não ajudaram a resolver os litígios internacionais, ao contrário, impediram a cooperação entre os Estados europeus, contribuindo para tornar ainda mais instável a solução da Primeira Guerra. Além disso, diversos grupos étnicos e sociais passaram a ter de “dividir” os mesmos territórios, gerando uma situação de permanente instabilidade na Europa (HEINKELMANN-WILD, 2014).

Os terríveis sacrifícios impostos pelo conflito e a enorme perda de vidas pesou não apenas sobre os perdedores do conflito, mas também sobre aqueles combatentes do lado vencedor. A vulnerabilidade social, política e econômica deixou o caminho aberto para que o nacionalismo e o militarismo não somente não desaparecessem, como culminassem em regimes totalitaristas. “Um sentido de catástrofe iminente assombrava o frívolo cenário da Europa” (KEYNES, 2002, p. 3). Nesse contexto, as duas décadas que separaram o fim da Primeira Guerra do início da Segunda Guerra Mundial não podem ser consideradas um período de paz, mas muito mais um intervalo entre dois conflitos armados em que se disputava poder hegemônico e espaço vital para o processo de expansão capitalista em curso não só na Europa, mas em âmbito mundial (TREIN, 2013).

Foi nesse quadro que o presidente norte americano Woodrow Wilson (1856-1924), de forte formação humanista, defendeu, em 1919, na Conferência de Paz de Paris, durante a formulação do Tratado de Versalhes, os seus 14 Pontos para a promoção da paz e dos princípios do liberalismo na política internacional. O direito dos povos à autodeterminação e a criação da Liga das Nações, organização que ficaria encarregada pela segurança coletiva internacional, eram os dois pontos que estavam no centro do projeto de Wilson. Pautada na autoridade supranacional, a Liga das Nações, cuja primeira assembleia aconteceu em Genebra, em 1920, foi criada pelos países que haviam sido vencedores do conflito, com o fim de resolver as suas diferenças e promover a democracia.

No caso da Alemanha, na visão do presidente, um Tratado de Paz, em vez da punição do país, poderia promover “o fim de todas as guerras”.

Esse tratado seria institucionalizado como um sistema de segurança coletiva, a partir do qual a agressão de um Estado implicaria em uma resposta por parte de todos os demais membros da Liga (EBEGBULEM, 2011).

Quando foi fundada, no entanto, a Liga das Nações não conseguiu desfazer o ceticismo em relação aos benefícios da democracia e do liberalismo das nações perdedoras, pois elas acreditavam que as humilhações vividas na Primeira Guerra só seriam sanadas com o fortalecimento de suas forças militares e a conquista de novos territórios. Os proponentes do projeto da Liga, os Estados Unidos, em última instância, decidiram por não fazer parte dela e retornam ao seu isolacionismo político, concentrando-se em seus problemas domésticos, e considerando a Europa um território instável.

De fato, a despeito de inicialmente ter mantido os Estados Unidos neutros no conflito, foi Wilson quem declarou guerra ao Império Alemão, em 1917, aliando-se a franceses e ingleses, embora tenha preferido entrar como um “poder associado”, pois tinha cautela em relação à situação da Europa. No mesmo ano, com a Revolução Bolchevique, a dinastia Romanov caiu na Rússia, e o país retirou-se do conflito. O novo regime russo – conhecido desde 1922 como a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – foi confrontado com a tarefa de se preservar dentro de um ambiente mundial hostil enquanto funcionava como uma “contrapotência” agregadora dos países concorrentes do Ocidente, contra os quais o centro europeu do capitalismo ocidental, esgotado com as lutas dilaceradoras pela hegemonia mundial, pouco poderia se opor (KURZ, 2003) naquele momento.

Nesse contexto, para além da contínua e instável situação, começaram a renascer antigas ideias sobre de que forma seria possível sobrepujar a fragmentação do continente europeu. Em 1923, o aristocrata e político austríaco Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi publicou a sua obra *Paneuropa*, na qual defendia a criação de uma federação de Estados europeus a partir da formação de uma unidade política supranacional para a qual os Estados europeus concederiam parte de sua soberania. Seu principal objetivo era seguir os ideais dos seus predecessores do século XIX: manter a paz, permitindo que a Europa competisse de forma mais eficiente nos mercados mundiais. Logo, o projeto de Kalergi delimitou a sua extensão territorial: como resultado da Revolução Russa, de 1917, o bolchevismo foi acusado de ser inimigo da paz e, assim, a URSS não fez parte da proposta. No entanto, embora vários importantes políticos

apoiassem o projeto, ele não foi suficiente para alcançar qualquer resultado prático naquele momento (URWIN, 1995).

Mais adiante, Aristide Briand (1862-1932), primeiro ministro da França entre 1921-1932, defensor de uma séria política de desarmamento na Europa e um dos arquitetos do Tratado de Locarno<sup>3</sup>, assinado em 1925, na Suíça, tentou avançar o debate em nível governamental. Na Liga das Nações, em setembro de 1929, propôs uma união na forma de uma confederação de Estados. No ano seguinte, divulgou um memorando no qual propunha uma coordenação política no âmbito da Liga, em que afirmava que os Estados signatários (Bélgica, Grã-Bretanha, França, Alemanha e Itália) corroboravam com o ideal de busca da paz. A Grã-Bretanha se mostrou cética com relação ao plano e a Itália totalmente hostil a ele. Assim, os propósitos franceses acabaram sendo abandonados antes mesmo da morte de Briand, em 1932.

A Grande Depressão Econômica da década de 1930, que se seguiu após o colapso da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, acentuou ainda mais as más condições econômicas e sociais na Europa: desemprego em massa, colapso dos preços dos bens agrícolas, disparidades socioeconômicas e queda dos investimentos induziram o retorno do protecionismo dos mercados, por um lado, e a necessidade da proteção social, por outro. Todas essas condições abriram espaço para os perigos da radicalização do discurso dos partidos de esquerda e direita nos anos 1930. A ascensão do fascismo na Itália, um movimento de contrarrevolução de direita radical, foi um importante exemplo disso, tendo em vista que se colocava em questão os velhos regimes e classes dominantes. Esse potencial de mobilização foi, sem dúvida, ainda maior na Alemanha, um Estado destinado por seu tamanho, potencial econômico e militar, e a sua posição geográfica a desempenhar um papel político importante na Europa sob qualquer forma de governo (HOBSBAWN, 1995).

As vivas memórias da derrota para a França na Primeira Guerra Mundial e as nefastas consequências da Crise de 1929 foram sentidas em todos os setores da economia alemã. Os capitais norte-americanos, inclusive os empréstimos, que haviam contribuído com o fluxo de investimentos diretos, desapareceram de um momento para outro (WALDNER, 2014). Dadas as dificuldades orçamentárias e as insuficientes exportações, a economia da Alemanha se viu em uma condição ainda mais vulnerável.

---

<sup>3</sup> O Tratado de Locarno garantia a inviolabilidade da fronteira ocidental da Alemanha definida no Tratado de Versalhes.



O governo da República de Weimar – uma democracia parlamentar estabelecida após a Primeira Guerra Mundial e que durou de 1919 a 1933 –, também não incitava, naquele momento, a confiança do povo alemão, cansado de tantas humilhações. No cerne dessa questão estava o problema da falta de vontade alemã de aceitar a sua nova condição na Europa e a incapacidade das potências ocidentais de formular uma política coerente para o país (LICHTHEIM, 1972).

Por conseguinte, em meio a uma crise econômica e social sem precedentes, marcada por hiperinflação, falta de crédito, desemprego, dificuldades de solvência das instituições bancárias alemãs, além da crescente pressão do mercado internacional, as primeiras manifestações do nacionalismo e do militarismo do século XX não demoraram a aparecer na Alemanha (WEINBERG, 2010). Nesse contexto, os cidadãos viram nos argumentos político-ideológicos do nacional-socialismo uma alternativa à recessão econômica e às condições políticas caóticas em que se encontravam (WALDNER, 2014). Os anos que se seguiram até o início da Segunda Guerra Mundial foram marcados por uma mobilização interna em que a economia, a sociedade e a política da Alemanha se fundiram em uma única grande força disposta a enfrentar seus inimigos históricos a qualquer preço (TREIN, 2013).

O discurso de Adolf Hitler, então líder do Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães (ou Partido Nazista), atraiu seguidores desesperados por mudanças. Nomeado chanceler em 1933, após uma aliança com partidos conservadores, Hitler revisou os objetivos políticos da Alemanha, que seriam realizados não só por meio da diplomacia, mas pela política de remilitarização do país. As pretensões do seu ambicioso programa eram restabelecer a superioridade alemã na Europa como uma hegemonia regional. Do seu ponto de vista, a sobrevivência da raça germânica, considerada superior, estava ameaçada por inimigos que deveriam ser derrotados, nomeadamente judeus, marxistas, ciganos e outros. Para o povo alemão prosperar, segundo ele, os Estados mais fracos da Europa Oriental precisavam ser conquistados e “a França era um inimigo intrínseco da Alemanha devido a sua posição geoestratégica” (BAR, 2006, p. 16).

O chanceler alemão também abriu a discussão acerca da cláusula do Tratado de Versalhes sobre a “culpa pela guerra”, que fazia da Alemanha a única responsável pelo conflito. Diante da não-reação de Grã-Bretanha e França à denúncia alemã ao Tratado de Versalhes, sem o consentimento



das grandes potências da Europa, Hitler eliminou as restrições sobre o rearmamento da Alemanha (BAR, 2006). Na verdade, naquele momento, o país estava em uma posição de reconhecimento das falhas da ordem do século XIX e se empenhava na destruição dela pela suposta superioridade intelectual de seus estadistas (POLANYI, 2000). A questão que ficava aberta era o quão coerentes seriam as ações de Hitler na persecução de seus objetivos, pois, em 1933, a Alemanha ainda estava desarmada e economicamente debilitada.

Mesmo assim, para justificar as suas pretensões expansionistas, Hitler insistia que os alemães precisavam conquistar um “espaço vital”, expandindo o seu território para criar um novo e vasto império na parte leste da Europa. Concretizando essas intenções, a Alemanha ocupou a Renânia, em 1936, uma região situada em sua fronteira com a França e que, por determinação do Tratado de Versalhes, deveria permanecer desmilitarizada. Em 1938, os alemães bombardearam e anexaram partes da Áustria e da Tchecoslováquia e, no ano seguinte, invadiram a Polônia, fatos que marcaram o início da Segunda Guerra Mundial. Esse outro grande conflito envolveu recursos materiais e humanos ainda maiores que a Primeira Guerra (PERRY *et al.*, 2009). Com o argumento de que era necessário acelerar a derrota russa antes da entrada oficial dos Estados Unidos no conflito, o que se deu em 1941, os alemães também quebraram o Pacto de Não Agressão, realizado com os soviéticos, em 1939, a partir do qual ambos os lados se comprometiam em não apoiar os inimigos um do outro. Rival político e geopolítico declarado da Alemanha, a URSS então se juntou aos Aliados para combater aquele país (COLLINGHAM, 2011), que ainda invadiria mais onze durante a guerra.

Aos poucos, Hitler conseguia reverter a vulnerável condição na qual a Alemanha havia sido submetida desde o Tratado de Versalhes, impondo seu poder militar por meio de estratégias cada vez mais eficientes (PERRY *et al.*, 2009). Como consequência disso, disputas fronteiriças e invasões voltaram a se intensificar na Europa, apesar das tentativas de negociações diplomáticas para a realização de acordos de desarmamento.

Parecia que havia pouco espaço para a emergência de uma Europa dominada pelo entendimento entre as nações, pelo gerenciamento de enfrentamentos e pelo progresso econômico (GÖTERMAKER, 2011). A recuperação econômica alemã e o seu plano expansionista instigavam a aproximação das potências ocidentais da URSS a fim de elaborar propostas para a instauração de um sistema de segurança coletiva na Europa Oriental.

## 2. A EUROPA ENTRE OS ESTADOS UNIDOS E A URSS

Até 1945, diversas ofensivas envolveram todas as regiões da Europa, tanto da parte oriental quanto ocidental, além da Rússia e do seu entorno estratégico, e marcaram novamente um período de terror, destruição, fome e forte mobilização de guerra, que envolveu vultosos recursos econômicos, humanos, naturais e científicos (DOISE, VAÏSSE, 1987) em um conflito verdadeiramente global.

Ambos os lados – os Aliados (URSS, Estados Unidos, Império Britânico e Império Francês) e as potências do Eixo (Império Alemão, Reino da Itália e Império do Japão) – mobilizaram todos os seus recursos econômicos e dispuseram a sua indústria a serviço da guerra. Entre 1940 e 1944, grande parte da Europa sofreu com a ocupação nazista, sobretudo os países da parte oriental. Pautando-se na justificativa da necessidade de marcar a superioridade da raça germânica, a partir de 1942, entre 5 e 6 milhões de judeus foram exterminados nos campos de concentração pelos nazistas (GILBERT, 2004). Do ponto de vista da ideologia de Hitler, essa “limpeza étnica”, sobretudo de judeus e de eslavos, era uma condição necessária para que a Alemanha tivesse um futuro melhor.

Depois de muitas batalhas e atrocidades de todos os lados, em 1945, outra derrota incondicional da Alemanha implicou que as quatro potências aliadas vencedoras – os Estados Unidos, a URSS, a Grã-Bretanha e a França –, dividissem o país em quatro zonas de ocupação (HENSEL, 1998), com a parte oriental constituindo a área soviética e as demais dos Aliados. Em janeiro de 1947, a região da Alsácia-Lorena voltou a ser de domínio francês e os alemães foram condenados a pagar vários bilhões em dívidas de guerra às potências aliadas (HOBSBAWN, 1995), depois que um grande plano de desmilitarização do país foi traçado. Ficou determinado que os principais centros de mineração e de indústrias alemãs deveriam ser internacionalizados ou anexados por nações vizinhas. Milhões de soldados alemães prisioneiros de guerra foram submetidos ao trabalho forçado na Grã-Bretanha, França e URSS. Enfim, a derrota alemã encerrava um capítulo importante das disputas intercapitalistas, com consequências para todo o Sistema Internacional, e que, em menos de um século haviam causado três grandes guerras (TREIN, 2013).

A despeito de que a Segunda Guerra tenha deixado a maior destruição de vidas humanas e bens materiais da História, o seu maior legado, e o mais temido, foi a bomba atômica, dada a sua suposta capacidade

de destruição do planeta (ROSS, 2003). Os ataques norte-americanos ao Japão, em 1945, no desfecho da Segunda Guerra, mostraram a grande capacidade de devastação daquela arma, embora ainda não se soubesse ao certo a totalidade de sua dimensão estratégica de aniquilamento. Em agosto de 1949, a URSS também explodiu sua primeira bomba atômica e, em seguida, em 1953, sua primeira bomba termo nuclear. Desse modo, os sistemas secretos de segurança e os programas científicos de tecnologia criados para espionar os avanços estrangeiros em ciência explicitavam o quão desconhecido era a verdadeira capacidade das novas armas atômicas. De qualquer forma, diante desse intenso uso da tecnologia de guerra, o chamado "*Big Science*", desempenhou um importante papel no desenvolvimento tecnológico dos países beligerantes (WEINBERG, 2010).

Ficava evidente o grande poder econômico e militar norte-americano e que se iniciava uma nova era internacional de instabilidade geopolítica. Os Estados Unidos já haviam se tornado a maior economia do mundo, em 1913, fabricando mais de um terço da produção industrial, e era o mais importante credor de vários países europeus (LONG; EICHNGREEN, 1991). Seu breve envolvimento na Primeira Guerra Mundial não havia demandado maior mobilização bélica e a sua grande distância do centro da instabilidade geopolítica havia preservado a sua economia (BROADBERRY; HARRISON, 2005). Sua entrada tardia na Segunda Guerra Mundial e o fato de que os confrontos diretos não terem acontecido em território norte-americano deixaram o país em uma situação bem mais confortável do que a Europa Ocidental e várias outras partes do mundo. Após o cessar fogo, os Estados Unidos eram, definitivamente, uma economia e uma potência militar internacionalmente dominante e um importante credor internacional. Tinham poder político e militar suficientemente grande para se colocar na liderança da frente ocidental.

Com efeito, os norte-americanos assumiram o papel de principal potência na ordem internacional capitalista, abandonando a sua posição isolacionista. Ao contrário do que aconteceu com a maioria dos países europeus, a Segunda Guerra havia aberto novas oportunidades para o crescimento econômico e o rápido avanço científico e tecnológico dos Estados Unidos, implicando na ampliação dos seus mercados e no acúmulo de um enorme superávit em seu balanço de pagamentos. Os anos 1941-1945 registraram as mais significativas taxas de crescimento econômico da história da economia do país em um período tão curto, alavancando as possibilidades de realizar grande volume de gastos públicos, que

provocaram queda do desemprego e consolidação da economia de consumo. Os norte-americanos produziram aproximadamente metade dos bens e serviços do mundo naquele período (LUNDESTAD, 1986).

Na Europa, as lutas armadas generalizadas entre várias nações haviam transformado as relações de poder do sistema interestatal. Muitos países europeus, que ainda eram centros de impérios coloniais, perderam a sua superioridade comercial e financeira internacional, além do seu prestígio (MILWARD, 1992), tendo em vista que a Segunda Guerra acelerou sua desintegração (PERRY *et al.*, 2009). A Grã-Bretanha, que era a potência hegemônica mundial desde o século anterior, na metade dos anos 1940 estava endividada e arruinada e sua economia em depressão (LICHTHEIM, 1972). Por isso, precisou realizar vultosos empréstimos, sobretudo com os norte-americanos (HOBSBAWN, 1995). Apesar do grande esforço para manter a sua posição privilegiada no Sistema Internacional, os britânicos tinham perdido a sua capacidade de manter seu *status* e poder (LUNDESTAD, 1986). Mesmo assim, na segunda metade dos anos 1920, o padrão ouro, que havia sido deixado por várias economias do mundo após a Primeira Guerra, foi restabelecido. Por razões previsíveis, ele ressurgiu de forma muito enfraquecida, uma vez que a Grã-Bretanha não tinha mais condições de sustentá-lo. Diversos outros países também se endividaram porquanto os custos das guerras superavam largamente a sua possibilidade de pagamento (MILWARD, 1980). A vitória dos Aliados, ainda que abrisse um enorme horizonte de oportunidades de recuperação para os capitais britânicos e franceses, de fato, contemplou, em primeiro lugar, os norte-americanos.

As duas Guerras Mundiais têm, portanto, em sua origem, a fragilidade dos sistemas de alianças, as pretensões expansionistas e os conflitos franco-germânicos pela preeminência na Europa, esses últimos agravados por disputas imperiais envolvendo interesses de várias nações e impérios. De várias maneiras, na Segunda Guerra repetiu a experiência da Primeira (WEINBERG, 2010). A “Era da Catástrofe”, que compreendeu ambas as guerras (1914-1945) (HOBSBAWN, 1995), marcou um período de instabilidade política, econômica e social sem precedentes na Europa: extremismos de todas as formas, pobreza, fome, penúria, racismo, rearmamento, migrações forçadas e alianças estratégicas por interesses geopolíticos momentâneos. De modo geral, as economias europeias voltaram a proteger os seus mercados dos bens estrangeiros e a adotar políticas monetárias não coordenadas (BROADBERRY; HARRISON, 2005).

Nesse cenário, os Estados Unidos se deram conta de que a estabilidade e o crescimento econômico mundial seriam vitais para a sua posição hegemônica e que a ordem internacional precisava de uma liderança cujas regras eles poderiam impor. Na Conferência de Bretton Woods, que aconteceu em 1944, reuniram-se os representantes dos Aliados capitalistas para criar uma ordem econômica mundial pautada em regras e instituições formais para a ordenação do Sistema Monetário Internacional de acordo com os planos norte-americanos de liderança. Esse sistema tinha como fim superar as enormes limitações do padrão-ouro, não apenas ao comércio internacional, mas também à própria operação das economias domésticas (CARVALHO, 2004). Além disso, buscava construir um ambiente institucional com as condições necessárias para a retomada do crescimento econômico dos países da Europa Ocidental e a construção de regimes liberais sob a hegemonia do dólar.

A partir da vitória do projeto norte-americano frente ao britânico, apresentado em Bretton Woods, o sistema cambial de taxas de câmbio fixas seria garantido pelo recém-criado Fundo Monetário Internacional (FMI), com o fim de promover a cooperação monetária internacional e estabilidade do sistema por meio da oferta de apoio financeiro aos países que apresentassem desequilíbrio no seu balanço de pagamentos. Segundo essa lógica, quando uma economia mostrasse ao FMI que uma correção de suas taxas de câmbio era necessária, essa correção seria autorizada. Enquanto os Estados Unidos mantiveram o compromisso da paridade fixa do dólar com o ouro, os países europeus se empenharam em ancorar as suas moedas ao dólar aos valores declarados (EICHENGREEN, 1991).

Em seu discurso, os norte-americanos mostravam sua intenção de tornar o mundo um mercado único, de forma que se fizesse possível garantir as condições para a recuperação das guerras e da depressão a partir da promoção da liberdade econômica (DEBLOCK; HAMER, 1994). Essa visão era oposta à da década de 1930, quando os acontecimentos haviam reforçado o protecionismo e a autarquia das economias nacionais. A essência do compromisso liberal capitalista do pós-Segunda Guerra estava no fato de que, ao contrário do nacionalismo dos anos 1930, seu caráter era multilateral e, diferentemente do liberalismo do período do padrão ouro, previa o intervencionismo estatal.

Dessa forma, os Estados Unidos, usaram seu poder para construir uma ordem econômica internacional aberta nos anos decorrentes do pós-Segunda Guerra Mundial (HELLEINER, 1994), impondo uma ordem que

lhe dava uma condição privilegiada, tanto em termos comerciais, quanto monetários e financeiros, uma vez que tinham a moeda de referência internacional, o dólar, realizavam grandes empréstimos e exportavam enormes volumes para as várias débeis economias endividadas da Europa. Essas novas regras da ordem econômica internacional por eles impostas minavam ainda qualquer resquício britânico de pretensão da retomada da sua hegemonia (STEIL, 2013).

No que concerne à segurança ocidental sob a hegemonia norte-americana, em 26 de junho de 1945 foi fundada a Organização das Nações Unidas (ONU) na Conferência de São Francisco. A Carta da ONU, assinada por 51 Estados, fixou seus objetivos e o Conselho de Segurança (CS) – um dos principais órgãos da instituição – elegeu cinco membros permanentes com poder de veto: Estados Unidos, Rússia, França, Reino Unido e China. A ONU era um projeto escrito e dirigido pelos vencedores da Segunda Guerra, que queriam estabelecer as bases de novas relações internacionais retomando o conceito de “segurança coletiva” apresentado pela Liga das Nações. A ONU buscava impedir que os Estados primassem pelo uso da força. Ao colocar as “regras do jogo” nas áreas da economia, da política e da segurança internacional do lado capitalista ocidental, por meio da fundação de instituições multilaterais a serviço dos Aliados, os norte-americanos moldavam, assim, uma nova ordem hegemônica que servia aos seus interesses.

Os Estados Unidos, que junto à Grã-Bretanha e à URSS haviam formado uma coalizão durante a Segunda Guerra contra as forças do Eixo, começaram a mostrar sinais de desacordo sobre a ordem do pós-guerra na Europa pensada pelos soviéticos (HENSEL, 1999). Depois da derrota alemã, não havia mais os mesmos motivos imediatos para manter a cooperação (PERRY *et al.*, 2009). Na verdade, norte-americanos e britânicos consideravam o sistema comunista repressivo, além de que julgavam inaceitáveis os regimes político e econômico da URSS. Por isso, no pós-Segunda Guerra, o comunismo soviético, sob a liderança de Joseph Stalin (1879-1953), tornou-se o inimigo mais urgente a ser combatido na Europa do ponto de vista dos Estados Unidos.

A ameaça de expansão da área de influência soviética abrangia a parte ocidental da Europa, além da Ásia e do Oriente Médio, a sua forte presença na Europa Oriental e Central, a partir do alinhamento dos governos dos países dessas regiões com o Kremlin. “A sua capacidade tecnológica de produção da bomba nuclear e o tamanho do seu exército

faziam da URSS um ator internacional incontestável” (MAIER, 1981, p. 350). Foi nesse contexto que as disputas pela supremacia regional e mundial desenharam a nova ordem econômica e geopolítica internacional.

Embora a URSS tivesse sofrido as maiores perdas em vidas humanas e a maior destruição material entre todos aqueles países que tomaram parte da Segunda Guerra Mundial, o conflito tinha servido para mostrar que o comunismo soviético tinha força material considerável e que podia se colocar à frente do capitalismo tanto pela ocupação do espaço econômico, como ao empreender uma efetiva disputa político-ideológica e militar por novos territórios (STÖVER, 2012).

A despeito de inicialmente ter esperanças de conseguir manter relações amplamente cooperativas com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, os soviéticos desconfiavam da relação com os Estados capitalistas, particularmente da Alemanha, que havia invadido a Rússia em ambas as guerras. Para estabelecer um “tampão” contra uma nova ameaça alemã e aproveitar a chance da expansão geopolítica no pós-Segunda Guerra, Stalin anexou as regiões fronteiriças do Leste Europeu com a Rússia e nelas instituiu governos comunistas subservientes ao seu poder (PERRY *et al.*, 2009). Os países os quais governavam pareciam dispostos a competir na corrida pelo crescimento econômico com o Ocidente (HOBSBAWN, 1995). A experiência histórica russa em relação às constantes invasões vindas do Oeste da Europa motivou Moscou a manter os Estados-tampão na Europa Central e Oriental no pós-Segunda Guerra sob a sua área de influência.

Nesse ambiente internacional de grande tensão, o presidente norte-americano, Harry S. Truman (1884-1972) rompeu com a política exterior *low profile* de seu antecessor Franklin D. Roosevelt (1888-1945), do qual havia sido vice-presidente, redefinindo-a. Depois de ordenar o lançamento das bombas atômicas sobre o Japão para forçá-lo a se render ao final da Segunda Guerra, em 12 março de 1947, Truman apresentou ao congresso norte-americano a sua doutrina de contenção, que visava fornecer ajuda financeira e militar a países ameaçados pela expansão soviética (CVCE, 2014). Do seu ponto de vista, as relações entre as duas superpotências, haviam começado a se deteriorar desde a presidência de Roosevelt. Os Estados Unidos, convencidos de que a URSS representava uma ameaça à democracia, tanto quanto os nazistas haviam sido, e que “se tornava uma tarefa moral que eles enfrentassem o “desafio implacável” de contenção do comunismo, mostravam seu poder sobre países e pessoas” (GILBERT, 2009, p.17).



A partir de 1947, abriu-se a era da Guerra Fria, assim chamada porque, apesar das tensões e da corrida armamentista, em termos objetivos, não houve enfrentamento *de facto* entre os dois grandes pólos de poder, apesar do medo, mas apenas conflitos localizados em áreas de influência. O despertar da Guerra Fria, logo após as conferências que aconteceram entre 1943-45 – em Teerã, Yalta e Potsdam – para a demarcação das “novas linhas na Europa” e as punições à Alemanha, anunciava o início da disputa político-ideológica e econômica internacional, definida nas fronteiras dos dois blocos de poder, que dividiram o mundo em duas macrorregiões, em que a Europa se encontrava exatamente no centro.

O confronto entre objetivos soviéticos e ocidentais na Europa ficou evidente pela primeira vez em março de 1946, quando o ex-primeiro ministro britânico, Winston Churchill (1874-1965), fez um discurso no Missouri, Estados Unidos, em que afirmou que “uma cortina de ferro desce sobre toda a Europa”. No momento do pronunciamento de Churchill, a União Soviética ainda não tinha submetido a maioria dos países da Europa do Leste ao regime comunista. No entanto, na primavera de 1948, ela subjugou a região oriental da Europa aos objetivos da política externa stalinista, implicando em transformações dos sistemas nacionais dos países da região: economia planificada, meios de produção controlados pelo governo, partido único e de poder centralizado. Essas mudanças geraram ainda mais aversão dos países ocidentais com relação ao regime soviético.

### 3. O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS NA RECUPERAÇÃO ECONÔMICA E NA SEGURANÇA DA EUROPA OCIDENTAL

A questão fundamental para a Europa Ocidental no pós-1945 era a recuperação da sua capacidade de produzir riqueza. Para isso, era necessária infraestrutura para produzir e distribuir alimentos, bens de consumo e de capital, recursos energéticos e matérias primas para recompor e abastecer as indústrias de insumos. A restauração da capacidade política dos governos para administrar investimentos e gerenciar as demandas da população também era essencial.

Com as indústrias destruídas ou obsoletas, escassez de mão de obra e de alimentos e dependência do mercado externo, as dificuldades dos países europeus foram ainda agravadas pelos severos invernos do fim nos anos 1940 (SCHÄFER, 2003). Os governos sabiam que seus mercados nacionais se encontravam excessivamente debilitados para conseguir



recuperar a produtividade industrial por si mesmos (KAHN, 2011). Em razão das restrições impostas pelos Aliados aos produtos industriais da Alemanha e os desequilíbrios causados pelas guerras, as importações passaram a ter origem, sobretudo, nos Estados Unidos (MAIER, 1981). Esse país representava muito mais do que a principal fonte da compra de bens sem que os governos europeus tivessem meio de pagar por elas. Eles estavam certos de que os Estados Unidos poderiam ser a principal fonte de recursos para a sua imediata restauração econômica, dado o notável avanço econômico, científico e tecnológico que havia alcançado nas décadas anteriores. Ávidos por dólares para financiar tanto as suas compras do mercado externo quanto os gastos necessários à sua reconstrução, a Alemanha, antes de tudo, precisava instigar a confiança do capital norte-americano para atraí-los para as suas economias (MILWARD, 1984).

Os Estados Unidos já haviam realizado vultosos gastos militares durante a Segunda Guerra em virtude do seu temor frente à capacidade ofensiva da União Soviética. Depois do fim do conflito, a ideologia anticomunista do país só cresceu e com ela os compromissos da política externa norte-americana para combater a força material e ideológica do bloco liderado pelos russos. O sistema político e econômico soviético era descrito nos documentos de planejamento de alto nível político norte-americano como um “regime nacionalista radical” e que respondia às pressões populares para a “melhoria imediata nos baixos padrões de vida das massas”. Segundo o ponto de vista dos Estados Unidos, esses propósitos conflitavam diretamente com a demanda do país por “um clima político e econômico propício aos investimentos privados” e que favorecesse a repatriação adequada de lucros de empresas. Em seu discurso, os políticos norte-americanos se opunham ao nacionalismo econômico soviético, destacando-o como a principal razão para que seu país financiasse um grande e caro complexo militar-industrial para confrontá-lo, se necessário (CHOMSKY, 1993).

O Plano de Recuperação Econômica (1948-1951) ou Plano Marshall – nome do Secretário de Estado norte-americano George Marshall (1880-1959), proponente desse programa para a reestruturação da Europa –, foi um símbolo da ação anticomunista dos Estados Unidos na parte ocidental continente europeu. No âmbito da chamada Doutrina Truman, que promulgou o compromisso dos Estados Unidos com a segurança dos seus Aliados, o fim do Plano Marshall era combater a “miséria e as necessidades” do totalitarismo no Ocidente e frear a influência comunista

na região (GÖTEMAKER, 2011, p. 36). Aprovado em 1947, o Plano Marshall foi oferecido aos governos europeus<sup>4</sup> com a intenção de que eles tivessem condições de se recuperar e reorientar suas economias para longe da influência soviética a partir da sua recuperação econômica (GILBERT, 2009). Por meio de um aporte bilionário, fez parte do esforço mais amplo dos Estados Unidos para estabilizar a Europa econômica e politicamente. Sobretudo nos primeiros dois anos, os recursos do Plano foram muito importantes para a formação de capital nesses países (MAIER, 1987). Os norte-americanos defendiam ainda a ideia de que a partir da restauração das forças de mercado, a estabilidade financeira e dos incentivos à melhoria da produção seriam retomados (LONG; EICHENGREEN, 1991). Todas as ações tinham a intenção de suscitar o multilateralismo na Europa e a integração dos mercados capitalistas (SCHÄFER, 2003).

Os Estados Unidos também aspiravam encontrar nos mercados consumidores europeus em expansão uma saída para a superprodução de alguns tipos de bens no seu mercado interno (CVCE, 2014). As economias da Europa Ocidental foram vistas por muitas empresas norte-americanas como centros atrativos para os seus investimentos, em que introduziram a sua “política de produtividade” do outro lado do Atlântico a partir do sistema fordista de produção (MAIER, 1987). Desse modo, para além de razões geopolíticas, o Plano Marshall também foi um sinal de que os norte-americanos sabiam que precisavam dos europeus para continuar crescendo (DEBLOCK; HAMEL, 1994) e que a Europa Ocidental era um local perfeito para que o capital norte-americano pudesse buscar novas oportunidades. Foi por meio do Plano Marshall que os Estados Unidos conseguiram compensar, naquele momento, o massivo déficit de dólares nos países europeus. Os norte-americanos exploravam, desse modo, todas as oportunidades econômicas do Velho Continente, em consonância com os interesses da elite industrial e financeira do país (CHOMSKY, 1993).

Se, por um lado, o apoio econômico dos Estados Unidos veio exatamente quando as economias europeias mais precisavam, por outro, elas se tornavam cada vez mais dependentes e suscetíveis às decisões norte-americanas. Desse modo, apesar de que algumas economias europeias não concordassem com certas regras do sistema econômico internacional determinadas pelos Estados Unidos em Bretton Woods, elas sabiam que

---

<sup>4</sup> 16 países europeus foram incluídos no Plano Marshall: Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia e Reino Unido.

o socorro prestado por meio do Plano Marshall de imediato aliviava as dificuldades para os seus beneficiários, que precisavam financiar os seus déficits em dólares (EICHENGREEN, 2002).

No que concerne à segurança e à defesa da Europa Ocidental, elas foram gerenciadas no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), um pacto militar intergovernamental criado em 1949. Sob a liderança norte-americana e composta por vários países da Europa Ocidental, a OTAN representava consenso sobre as principais demandas ocidentais na área de segurança (SCHAKE, 2004), garantindo as condições para a retomada do desenvolvimento do sistema capitalista com dimensões globais. O grande poder militar representado pela OTAN e o ainda monopólio norte-americano da bomba atômica resguardavam a Europa Ocidental do avanço comunista (LUNDESTAD, 1986), além de que integravam definitivamente o continente europeu e a Grã-Bretanha à órbita da liderança norte-americana (CHOMSKY, 1993). A “Alemanha Ocidental era o cerne basilar do Pacto”, por reforçar não somente a relação entre esse país e os Estados Unidos, mas também as relações transatlânticas em termos geopolíticos (SCHAKE, 2004, p. 234). A OTAN deu à Europa mais segurança e espaço para se focar em sua reconstrução, mas rapidamente se tornou uma aliança em que os Estados Unidos exerciam maior influência (McCORMICK; OLSEN, 2014).

Em 1949, a divisão da Alemanha levou à formação da República Federal da Alemanha (RFA) e da República Democrática da Alemanha (RDA). A primeira foi formada pela unidade das regiões ocupadas por forças militares ocidentais nos termos dos acordos do pós-guerra, e constituiu, do ponto de vista dos Estados Unidos, uma área crucial para conter o avanço soviético em que se erguia a “Cortina de Ferro”, da qual fazia parte a RFA. A RDA só tinha soberania parcial, uma vez que as mais importantes decisões eram controladas por uma comissão formada pelos Aliados (HENSEL, 1998). Segundo os norte-americanos, o “problema alemão” exigia a restauração do Estado e da sociedade soberanos, autônomos e como aliados incondicionais do projeto ocidental contra o comunismo (SCHÄFER, 2003). A parte do país que havia sido o bastião do nacionalismo prussiano e do militarismo nazista deveria se tornar um símbolo da liberdade e da democracia ocidental a ser protegido a qualquer custo no início da Guerra Fria. Para isso, era necessário dar condições para que a Alemanha pudesse reagir a qualquer pretensão soviética de expansão rumo ao Ocidente (SUCHAČEK, 2002). Portanto,

se os Estados Unidos tinham interesses em acelerar a reconstrução europeia, parecia claro que a recuperação econômica da Europa dependia de um compromisso sobre a Alemanha Ocidental (TREIN, 2013). Na interpretação dos norte-americanos, se a RFA ficasse debilitada, a Europa Ocidental também permaneceria fraca e vulnerável (DINAN, 2007). Desta maneira, o restabelecimento da economia alemã, uma grande potência industrial, garantida pelos norte-americanos, nos moldes capitalistas e da democracia ocidental, impediria a ressurreição do nacionalismo alemão ou de qualquer pretensão de domínio da Alemanha sobre os seus vizinhos (SCHÄFER, 2003).

Igualmente, os capitais norte-americanos viram na Alemanha uma oportunidade de estabelecer contatos diretos com os capitais alemães. Os alemães, por sua vez, não estavam em condições de exigir nada e se sentiam satisfeitos com a presença do forte aliado que escolhia seu território como base para sua presença na Europa (TREIN, 2013). De fato, com o apoio dos Estados Unidos, a Alemanha alcançou as maiores taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita* de toda a Europa Ocidental no período de aplicação dos recursos do Plano Marshall e na década de 1950 (LONG; EICHENGREEN, 1991).

Além do “problema alemão”, do ponto de vista norte-americano, a cooperação econômica e política na Europa também se tornava uma condição necessária para preservar a estabilidade do continente europeu e evitar a expansão comunista (FINDLAY e O’ROURKE, 2007). A criação de um quadro institucional comum promoveria o crescimento das economias europeias e atrelaria a Alemanha aos demais Estados de forma permanente (SCHÄFER, 2003). Por isso, os Estados Unidos viram na ascensão das primeiras “ideias de Europa”, apresentadas a partir dos anos 1940, a chave para a estabilização das várias economias europeias por meio das trocas comerciais intrarregionais que transformariam antigos rivais em parceiros de comércio. Ficava claro que aos Estados Unidos interessava apoiar o projeto europeu de integração e, assim, os norte-americanos desempenhariam papel determinante no início da história do projeto de integração regional da Europa (TRACHTENGERG, 2003).

Como contrapartida ao Plano Marshall, os norte-americanos insistiram que não iriam realizar um programa europeu de reconstrução unilateralmente e exigiram que esses países se organizassem em um acordo para a distribuição dos recursos. Uma organização “permanente”, que fosse responsável pela distribuição dos recursos, para iniciar a

cooperação, foi demandada. Essa estrutura não deveria somente facilitar a recuperação econômica, mas calcar alguma forma de unidade política que os capacitaria a superar as relações hostis no continente (SCHÄFER, 2003).

Em resposta ao pedido norte-americano, em 1948, os europeus criaram em Paris a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) com o propósito de promover a cooperação econômica dos países europeus ao administrar e assegurar a aplicação dos recursos financeiros recebidos dos Estados Unidos via Plano Marshall e remover restrições comerciais e financeiras entre os países participantes<sup>5</sup>. Pretendia ainda promover melhorias na produtividade das economias e nas condições de trabalho. Esses elementos favoreceriam o retorno das economias da Europa Ocidental ao estado que permitiria que os países europeus removessem as restrições comerciais e que as suas moedas alcançassem conversibilidade (COPPOLARO, 2010).

Por ter conseguido aproximar os países democráticos europeus e da lógica da economia de mercado, a OECE pode ser considerada o primeiro passo importante para a cooperação econômica europeia promovida por um órgão intergovernamental. Os governos europeus foram, enfim, restituindo os seus próprios meios para estimular a renda *per capita*, por meio de projetos fortemente amparados pelo Estado, não somente na área de reconstrução da infraestrutura, mas também na modernização da indústria e da agricultura financiada com capital público (MILWARD, 1992).

Àquela altura, já havia sido assinado um acordo que previa a realização de uma união aduaneira entre Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, denominada Benelux. Ratificado em 1944, o Tratado de Bruxelas que instituiu o Benelux entrou em vigor em janeiro de 1948 e foi precursor de um processo mais amplo de integração econômica regional que se desenvolveria na Europa. Lembramos que esses países haviam sido ocupados pelas tropas alemãs durante a Segunda Guerra (McCORMICK; OLSEN, 2014) e se abriam à cooperação na área comercial como uma forma de retomar o seu crescimento pelo comércio.

A despeito da iniciativa norte-americana de garantir todas as condições para a recomposição econômico-financeira e político-

---

<sup>5</sup> Os países fundadores da OECE foram a Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia, sendo que mais tarde também a Alemanha (em 1955) e Espanha (em 1959) aderiram. Em 1960 os Estados Unidos se afiliaram à OECE e em 1961 ela se transformou na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

estratégica da Europa Ocidental até o início dos anos 1950, os europeus compreenderam que a ajuda econômica poderia não ser de longo prazo e, por si só, não resultaria em condições estruturais suficientes para a definitiva e forte retomada econômica. A expectativa dos líderes da Europa era de que o comércio com a área do dólar retornaria rapidamente ao equilíbrio, esperança que foi enterrada com a inflação de custos (dos bens importados) (STEIL, 2013) e a recessão do fim dos anos 1940 (EICHENGREEN, 2002, p. 145). Os persistentes déficits nos balanços de pagamentos das economias europeias, em virtude da demanda por importações dos Estados Unidos, deixavam transparecer que, de qualquer forma, continuaria faltando dólares depois do fim do Plano Marshall e outras soluções teriam de ser encontradas.

Para enfrentar esse problema, a União Europeia de Pagamentos (UEP), outro produto das negociações dos membros da OECE, foi aprovada em 1950. A sua intenção era restaurar a completa conversibilidade cambial entre as respectivas contas correntes e eliminar as barreiras comerciais e cambiais entre os membros por meio de um verdadeiro sistema de compensações multilaterais. A provisão de liquidez a todos os integrantes da OECE, de forma suplementar aos recursos do FMI, aconteceria a partir de quotas de crédito fornecidas de países superavitários para países deficitários (SCHÄFER, 2003). Com apoio político e suporte financeiro dos Estados Unidos, a UEP supriria o problema da escassez de dólares na Europa (STEIL, 2013), uma vez que a provisão de moeda e a coordenação da conversibilidade cambial tinham como pressuposto que os participantes concordassem com a liberalização do comércio com outros membros.

De fato, a UEP resolveu várias dificuldades momentâneas enfrentadas pelas economias Europa. Como ela se apoiava nas regras do Sistema de Bretton Woods, isso permitiu seu funcionamento como uma âncora para a estabilização de moedas e preços, eliminando desequilíbrios bilaterais e conduzindo ao aumento do comércio intrarregional, que funcionou como um motor de crescimento (SCHÄFER, 2003). Houve redução da escassez de dólares e os déficits nos balanços de pagamentos foram corrigidos (EICHENGREEN; MACEDO, 2000). Por meio da UEP, a Alemanha Ocidental foi reincorporada às atividades comerciais da Europa Ocidental, tornando-se o grande país fornecedor de bens industriais para a região, depois que conseguiu equilibrar as suas contas externas. Embora pensada para ser permanente, a UEP se manteve em atividade somente até 1958 (STEIL, 2013), quando se tornou possível restaurar a conversibilidade

entre as moedas europeias. O temor de que a UEP competisse com o FMI forçou a integração plena das economias participantes ao quadro de Bretton Woods, fortalecendo, desse modo, o papel do dólar.

Portanto, a “era do Plano Marshall” promoveu um rápido desmantelamento dos controles sobre a produção de fatores de produção na Europa Ocidental. Desde que o auxílio em dólares foi tomado, o sistema de pagamentos multilaterais de Bretton Woods conseguiu ser estabilizado (MILWARD, 1984). Ao retirar os constrangimentos aos balanços de pagamentos e os gargalos produtivos das economias da Europa, a ajuda norte-americana permitia que elas pudessem gerar o seu próprio capital sem o retorno da competição deflacionária dos anos 1930. Os níveis de produção agrícola e de carvão e aço e os investimentos privados foram retomados praticamente cinco anos depois do fim da Segunda Guerra. As taxas de crescimento das economias europeias se tornaram crescentes e maiores do que no imediato pós-Primeira Guerra (LONG; EICHENGREEN, 1991). O comércio intrarregional também se ampliou muito e rápido entre o fim dos anos 1940 e início dos 1950. O período entreguerras, que havia sido marcado por altas tarifas aduaneiras na Europa, foi suplantado pela abertura e queda das tarifas comerciais e pela integração dos mercados no pós-Segunda Guerra Mundial (FINDLAY e O’ROURKE, 2007). Por sua vez, as taxas de produtividade da indústria na Europa também apresentaram bom desempenho, alavancadas pela Agência Europeia de Produtividade, criada pela OECE em 1953, com o propósito de estudar e disseminar novas técnicas avançadas aplicáveis ao setor industrial (CVCE, 2014).

Inaugurava-se, assim, um longo período de prosperidade econômica no continente europeu, amparada pela hegemonia dos Estados Unidos, que duraria até 1972, e que tornou possível aos governos da Europa manter garantias sociais e conferir perspectivas otimistas ao seu futuro (MILWARD, 1980). “A região nunca conheceu, em toda a sua história, um tempo tão extenso de paz em seus territórios nacionais” (MILWARD, 2014, p. 44).

#### **4. COORDENAÇÃO ENTRE FRANÇA E ALEMANHA NA RETOMADA DE “IDEIAS DE EUROPA”**

Embora tenham se beneficiado das ações econômicas norte-americanas, além da garantia de segurança fornecida pela OTAN, os europeus compreenderam que o apoio dos Estados Unidos, por si só,



não bastaria para eliminar tensões relativas à possibilidade de novos confrontos (EILSTRUP-SANGOVANNI; VERDIER, 2005). Por isso, em muitos Estados vencedores da parte ocidental da Europa, mas também do lado dos perdedores, que sentiam mais as consequências catastróficas do enfrentamento, lideranças sociais e políticas exprimiram, assim como havia acontecido em outros momentos da História da região, vontade de superar o nacionalismo e promover a integração no continente. O ideal de construção de unidade e coesão na Europa (PAGDEN, 2002), de forma que tornasse possível a cooperação entre os seus povos, espalhou-se entre os círculos políticos e da sociedade a partir do final dos anos 1940 (LUDLOW, 2009). Nesse sentido, os planos de cooperação a partir da retomada de “ideias de Europa” para a construção de uma verdadeira unidade de povos foram resultado de iniciativas de movimentos políticos e sociais que entediavam que a recuperação econômica definitiva seria determinante para que os europeus lograssem a estabilidade no longo prazo após séculos de rivalidades e disputas. Alcançada a provisão de bens básicos, os políticos precisavam buscar convergência de interesses que pudesse fortalecer o continente frente a potenciais disputas com terceiros a partir da reestruturação da sua economia capitalista, começando pela ocupação da força de trabalho e pela recomposição de sua capacidade produtiva.

Duas lideranças, não por acaso, logo se destacaram nesse processo. Konrad Adenauer (1876-1967), primeiro chanceler da RFA e cujo mandato durou os catorze anos seguintes à divisão do país (de 1949 a 1963), desde o início do seu mandato, esteve determinado a fazer da Alemanha um Estado soberano, livre e democrático novamente. O Chanceler era um antigo defensor da unidade europeia e fez vários pronunciamentos em favor da reconciliação durável e a formação de uma comunidade de nações para o bem da Europa. Como primeiro passo, Adenauer se mostrou muito disposto a selar a harmonia com França por meio do diálogo político (IRVING, 2002). Na sua visão, em seguida, a integração com os demais Estados da parte europeia ocidental seria um meio para aproximar a Alemanha do Ocidente de uma maneira que nem os seus aliados e tampouco os governos alemães subsequentes teriam dúvidas sobre o alinhamento alemão (LUDLOW, 2009). Colocando o seu projeto em prática, em outubro de 1949, a RFA aderiu à OEEC e Adenauer passou a participar mais ativamente dos círculos políticos que pensavam planos de integração europeia.



Mas foi na França, país que havia ficado em “segundo plano” nas prioridades norte-americanas, que as “ideias de Europa” mais se sobressaíram. Ao final do conflito, o país convivia com baixos salários, pobreza e falta de alimentos e de carvão para a produção de energia, além de uma forte escassez de dólares e violentas greves (1947-48). A França queria retomar o seu lugar de destaque no concerto das nações (BOSSUAT, 1996). Sua determinação na busca pelo seu fortalecimento por meio da expansão e da modernização de suas indústrias básicas (de aço em particular) e de bens de capital tinha a pretensão de fazer do país a principal potência industrial da Europa. Isso, sem dúvida, para o governo francês, dependia do acesso francês ao carvão da região alemã do Ruhr e o desmantelamento da indústria pesada da Alemanha. Em termos políticos, o desenvolvimento industrial francês se tornava sinônimo de segurança nacional, integridade territorial e independência econômica, os mais certos para que o seu país tomasse o caminho que a levaria a ser uma nação mais próspera e independente.

Na verdade, os franceses continuavam desconfiados da Alemanha no imediato pós-Segunda Guerra, tendo em vista que as hostilidades históricas entre ambas tinham deixado um resíduo de amargura e suspeitas, uma vez que até 1949 os alemães ficaram sem governo e suas instituições estavam em total colapso. Depois disso, a retomada rumo ao “milagre econômico alemão” passou a assustar a França ao ameaçar descarrilar seu plano de modernização econômica.

Jean Monnet (1888-79), que havia sido o representante de governo da França nas negociações do imediato pós-Segunda Guerra na Europa, ocupava a posição de principal coordenador do plano estratégico de recuperação da economia francesa (TREIN, 2013), foi o responsável por elaborar um plano, lançado em 1944, e muito aguardado pela elite e pela população trabalhadora francesas. Seu projeto tinha o objetivo fazer com que a França alcançasse a sua independência econômica e restaurasse a sua capacidade produtiva e comercial (BOSSUAT, 1996). Os investimentos se destinariam a áreas estratégicas para a França, como infraestrutura, produção de carvão e aço e de bens agrícolas. Eles também se voltariam para a melhoria da tecnologia e da produtividade para tornar as exportações francesas mais competitivas. Definia ainda que a França poderia utilizar os recursos naturais do Vale do Ruhr para modernizar a sua indústria e seria financiado pelos Estados Unidos e pelo Banco Mundial entre 1946 e 1949. Ademais, o Plano estipulava que os embarques

alemães de carvão para a França deveriam ser ampliados para 20 milhões de toneladas por ano (EILSTRUP-SANGIOVANNI; VERDIER, 2005, p. 104). Segundo Monnet, “se todas essas metas fossem realizadas, o progresso da economia francesa certamente suplantaria o alemão” (DINAN, 1999, p. 19).

A despeito de ser ambicioso, o Plano Monnet não conseguiu conter a produção alemã de aço porque, em 1947, os norte-americanos exigiram que ela fosse aumentada para reforçar a defesa da Europa. A ajuda do Plano Marshall foi condicionada à aquiescência da França a essa diretriz, uma vez que os norte-americanos tinham especial interesse econômico e geopolítico na Alemanha. Sob forte pressão diplomática norte-americana para abandonar a sua política punitiva em relação à Alemanha e criar uma estratégia que conciliasse a recuperação daquele país e das suas próprias necessidades econômicas e de segurança, Monnet e a diplomacia francesa se viram diante de um dilema: ou concordavam com a reconstrução do poder econômico alemão alavancado pelo desenvolvimento da região do Ruhr e do Saar (sudoeste da Alemanha, outra região rica em carvão), ou teriam de ir contra os Estados Unidos.

Naquele momento, todavia, ficou claro para os franceses que sua ação destinada a prejudicar o potencial produtivo alemão não era realista. Vivendo em Washington desde 1948, Monnet continuou desempenhando um notável papel de porta-voz da França nas negociações para a aquisição de suprimentos de guerra, ganhando experiência prática com relação ao funcionamento de um sistema federativo e fortalecendo os contatos com figuras políticas importantes nos Estados Unidos (PINDER, 2009). Guiado pelo seu idealismo pragmático, nesse período, Monnet estreitou as suas relações com o presidente norte-americano Roosevelt (de 1933 a 1945). Também conseguiu descontos da dívida externa francesa e financiamentos em condições especiais com os credores norte-americanos (EUROPEAN COMMISSION, 1988).

Por compreender o quadro geral da situação e utilizando-se de sua grande habilidade política, além de credibilidade junto ao governo dos Estados Unidos, Monnet elaborou uma proposta de ação que pudesse ser entendida e aceita pelos norte-americanos. Defensor da aproximação entre os países da Europa, ele entendia que uma convergência de interesses e esforços, definidos conjuntamente, era uma condição para o desenvolvimento econômico e social dos países europeus. Sua intenção era criar uma organização colocaria um fim definitivo às guerras entre

alemães e franceses e se tornaria base para a paz permanente, substituindo as relações de poder pela lei e pela cooperação (PINDER, 2009).

Na perspectiva de Monnet, a solução exigia a restauração do Estado e da Sociedade soberanos, autônomos e como aliados incondicionais do projeto europeu ocidental (TREIN, 2013). Depois disso, a Europa unida seria o resultado da interdependência entre as economias, do restabelecimento de relações de confiança e da superação dos nacionalismos e da divisão da Europa em Estados Nacionais, além de que “sustentaria uma união política e de diversos outros setores em um equilíbrio dinâmico, conformando um espaço de liberdade, de democracia e pluralismo de ideias, crenças e interesses em um tecido social complexo e diversificado” (SIDJANSKI, 1992, p. 11). Para tanto, a construção de uma união de Estados europeus nos moldes de uma federação de Estados seria a melhor forma de promover a paz e prosperidade da Europa. Ela se daria pela recuperação da concorrência capitalista regional e pela criação de novas regras e instituições. E essa união política dos Estados europeus, como fim maior a integração, pautada em princípios federalistas com sentido de “unidade na diversidade”, dar-se-ia primeiramente pela integração econômica.

Logo, Monnet pensou em um programa que possibilitasse a restauração da indústria alemã, embora dentro de limites e a um ritmo que deixaria de lado qualquer ameaça para a paz da Europa (MONNET, 1978). A integração regional Europa Ocidental se tornava o centro dos planos de Monnet sem deixar as pretensões francesas de lado. Assim, em 1949, Monnet apresentou uma proposta que ganhou o nome do Ministro das Relações Exteriores da França à época, Robert Schuman (1888-1979), também grande apoiador do federalismo. Oficialmente lançado em 9 de maio de 1950 como a “Declaração Schuman”, o Plano propunha a criação de uma comunidade supranacional de integração dos mercados de carvão e de aço (DINAN, 2007), insumos importantes para a produção industrial, a geração de energia e fator estratégico para as forças armadas (PINGER, 2009). Segundo o Plano Schuman, haveria concessão de soberania para uma instituição política comum que iria além das ideologias ou partidos de um Estado nação em específico, admitida pelos federalistas como uma condição indispensável para unir os povos da Europa sob um mesmo ideal de paz (SIDJANSKI, 1992, p. 11). O Plano ainda destacava com precisão a ideia de uma “comunidade europeia” a partir da cooperação econômica para que se alcançasse a união política, sendo que França-Alemanha seria o seu eixo central (CATTANEO; VEO, 1995). A integração econômica

setorial, portanto, seria o primeiro passo concreto rumo à federação europeia, indispensável para a preservação da paz.

Os norte-americanos acenaram positivamente para as ideias de Monnet conformadas no Plano Schuman, pois entenderam que elas estavam em conformidade com as suas propensões de levantar barreiras intransponíveis ao comunismo e suas soluções econômicas para os problemas herdados da guerra. A despeito disso, a proposta de Monnet provocava discussões não só nos meios refratários a uma integração mais radical dos países da Europa Ocidental, mas também entre os federalistas. Suas críticas se concentravam na discordância sobre o “método” de Monnet. Esse “método” referia-se às ideias de construção de peça por peça de um processo gradual e cumulativo, que começaria pela integração econômica, e geraria mudanças qualitativas e quantitativas, uma vez que criaria laços funcionais entre os Estados, e, aos poucos, uma ideia mais ampla de interesse comum, servindo aos ideais de solidariedade promovidos pelas regras e instituições comuns (BURGESS, 2000).

Além de Monnet e Schuman, outros políticos franceses entenderam que o Plano Schuman era a forma mais segura de promover a modernização industrial ao garantir a oferta de carvão e de aço nas mesmas condições para Alemanha e França, tornando um confronto entre elas menos provável. A resposta alemã ao Plano Schuman também foi amplamente positiva porque o Plano prometia acabar com as restrições por parte dos aliados em relação à produção de carvão e aço para uso industrial na Alemanha. Ou seja, o Plano Schuman foi atrativo para a Alemanha, assim como para a França, por diferentes razões. Para os franceses, ele oferecia o prospecto para a sua liderança na Europa por ser uma forma de “controlar” aspirações não-pacíficas da sua vizinha mais temida. Para os alemães, ele apresentava a chance de “limpar” as memórias de horror do período nazista e para que seu país pudesse ser visto como um parceiro igual aos demais países europeus, permitindo-o demonstrar suas intenções pacíficas aos seus vizinhos.

Na prática, Plano Schuman “já continha todos os elementos que dariam corpo ao Tratado de Paris, assinado no dia 8 de abril de 1951 para a fundação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que passou a funcionar em 25 de julho de 1952” (BLAIR, 2012, p. 2). Em seu discurso em Washington, em 1952, Monnet anunciou que “Com o Plano Schuman, lançamos as fundações com as quais seremos capazes

de construir os Estados Unidos da Europa, livres, vigorosos, pacíficos e prósperos” (MONNET, 1978).

O objetivo da CECA era formar um mercado comum de dois bens estratégicos, e a partir da cooperação técnica, os seus membros lançariam as bases para uma integração mais ampla e profunda entre os seus povos, reduzindo consideravelmente as possibilidades de rearmamento dos Estados europeus, sobretudo da Alemanha (GÖTEMAKER, 2011). Da perspectiva do Plano Schuman, a CECA selaria a solidariedade *de facto*, “implicando que outras tarefas, setores e membros poderiam ser gradualmente incorporados, o que demandaria até mesmo a criação de novas instituições” (BURGESS, 2000, 35), um processo cumulativo e funcional.

As nações menores, Bélgica, Luxemburgo e os Países Baixos, perceberam que não poderiam se distanciar muito em termos econômicos do eixo franco-germânico. Como estavam economicamente ligadas a ele, enxergaram a integração como um meio inicial de combater o comunismo no ambiente doméstico e restaurar a sua legitimidade internacional (DINAN, 2007). A Itália também aderiu ao projeto e assinou o Tratado de Paris. A Grã-Bretanha, assim como os países escandinavos, foi resistente em admitir decisões compartilhadas com outros países, como, por exemplo, com a França, pois não estava disposta a abrir mão de suas escolhas soberanas e acreditavam que seriam capazes, senão de vencer, pelo menos resistir à concorrência que lhes faziam os capitais norte-americanos. Naquele momento, as pressões norte-americanas sobre a Grã-Bretanha não foram suficientes para convencer os britânicos a acreditar no projeto de integração da Europa.

Na prática, o Tratado de Paris foi muito menos ambicioso do que Monnet havia imaginado originalmente (ALTER e STEINBERG, 2007), mas o nascimento da CECA foi um considerável feito político, pois marcou o início do processo de integração econômica da Europa e a coordenação de posições entre França e Alemanha (GÖTERMAKER, 2011).

## CONCLUSÃO

A partir do resgate histórico desde as últimas décadas do século XIX até o início do processo de integração regional da Europa, que selou a criação da primeira Comunidade Europeia, a CECA, em 1951, e da análise da relação de posições políticas, interesses, alianças, planos e ações de

várias partes e frentes na Europa, discutiu-se como e por quais razões os antagonismos na Europa, de raízes históricas e geopolíticas, sobretudo entre França e Alemanha, foram suplantados depois de um longo período de competição e hostilidades mútuas. As memórias e o medo da volta dos terríveis sofrimentos provocados por tantos enfrentamentos, os quais marcaram a “Era da Catástrofe”, além da posição e atuação definitiva de certas lideranças políticas – como Monnet, Adenauer e Schuman, alguns dos “pais da Europa” – para transformar ideias em projetos e ações concretas, foram fundamentais para dar a largada no processo europeu de integração regional.

Depois de tantos conflitos, a coordenação entre França e Alemanha foi uma condição necessária para que qualquer tipo de plano de integração regional da Europa se desenvolvesse. Por esse motivo, como visto, o efeito mais destacado do Plano Schuman foi político: selou a reconciliação franco-alemã relacionando os destinos dessas duas nações representada pela CECA. Como nenhum tratado de paz havia sido assinado por esses dois adversários, a primeira comunidade europeia tornava-se o símbolo de um voto de confiança daqueles dois países e de seus parceiros de superar os revanchismos do passado e no seu ato de fé em um futuro compartilhado governado por instituições comuns.

O apoio econômico dos Estados Unidos à Europa Ocidental na figura do Plano Marshall, o seu amparo na área da segurança internacional, representado pela OTAN, e o suporte político do mesmo país por meio do seu aval para o Plano Schuman, também foram elementos essenciais para conferir condições para os europeus retomarem “ideias de Europa”. A Segunda Guerra havia reforçado a posição dos Estados Unidos como o maior produtor industrial e credor do mundo, e permitiu que os norte-americanos colocassem as “regras do jogo” na ordem econômica internacional a partir da Conferência de Bretton Woods. Eles assumiram, ainda, a posição hegemônica no Sistema Internacional sustentada por sua inigualável força política, tecnológica e militar. No contexto de corrida armamentista da Guerra Fria, os Estados Unidos, motivados, sobretudo pela ameaça do avanço comunista na Europa e pela busca de oportunidades econômicas no mercado europeu, especialmente na Alemanha, viram oportunidades de estabelecer contatos diretos com os capitais alemães. Em um curto espaço de tempo, entre o fim das décadas de 1940 e a década de 1950, a Europa Ocidental cresceu e até superou os seus níveis de produção industrial e agrícola anteriores, abrindo espaço

para que as necessidades básicas e as condições econômicas permitissem que as “ideias de Europa” encontrassem condições de serem traduzidas em planos efetivos de integração.

Os líderes europeus sabiam que precisavam do aval dos norte-americanos para seguir com o projeto de integração. Os Estados Unidos acenariam positivamente apenas para as ideias que estivessem em conformidade com as suas propensões de levantar barreiras intransponíveis ao comunismo e a restauração das condições de funcionamento dos mercados capitalistas na Europa. Nesse sentido, as perspectivas sobre a integração da região admitiam que ela deveria ser capaz de superar as complexas condições dos Estados Nacionais em direção a maior proximidade e interdependência, ao promover uma verdadeira integração política.

Em suma, a harmonia entre França e Alemanha e o apoio dos Estados Unidos foram fatores determinantes para que os europeus dessem o primeiro passo rumo à integração regional entre seis países, que quatro décadas depois culminou na fundação da União Europeia (UE).

# DETERMINANTS OF EUROPE'S REGIONAL INTEGRATION PROJECT: THE FRANCO- GERMAN AXIS AND THE ROLE OF THE UNITED STATES

## ABSTRACT

---

The aim of this paper is to analyze the role of two determinants of Europe's regional integration project after the end of World War II: the relations between France and Germany, the largest European economies and where the main continental historical rivalries were concentrated, and the second US support for the reconstruction and project of European regional integration in the geopolitical context of the Cold War. After some previous proposals for integration, in the face of these fragile economic, political and social circumstances and of the communist threat, old "ideas of Europe" were resumed, in other words, the post-conflict situation led to the return of different perceptions about the need to seek peace through the union of the people of European. Its result was the formation of the first European Community in the beginning of the 1950s, and four decades after the foundation of the European Union (EU).

**Keywords:** Europe. World War II. Regional integration.



## REFERÊNCIAS

ALTER, Karen J.; STEINBERG, David. The Theory and Reality of the European Coal and Steel Community. In: MEUNIER, Sophie; McNAMARA, Kathellen R. Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 89-104.

BAR, Yanai. Between Disarmament and Remilitarization German, French, and British diplomacy, 1933-1936. MA Internationale Betrekkingen in historisch perspectief, 2006, p. 3-60. Disponível em: <<http://dspace.library.uu.nl/bitstream/1874/12309/1/Between+Disarmament+and+Remilitarization.pdf>>. Acesso em: 15/05/2019.

BEEVOR, Antony. The Second World War. Little Brown and Company, 2012.

BLAIR, Alasdair. The European Union Since 1945. Longman Seminar Studies in History Series, 2012.

BOSSUAT, Gérard. Jean Monnet, la mesure d'une influence. Vingtième Siècle, revue d'histoire, v. 51, n. 1, juil.-sept., 1996, p. 68-111. Disponível em: <[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/xxs\\_029.41759\\_1996\\_num\\_51\\_1\\_4458](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/xxs_029.41759_1996_num_51_1_4458)>. Acesso em: 03/08/2019.

BROADBERRY, Stephen; HARRISON, Mark. The Economics of World War I: a Comparative Quantitative Analysis. ANNUAL MEETING OF ECONOMIC HISTORY ASSOCIATION. Papers... Toronto, Sep 16 - 18, 2005. Disponível em: <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/mharrison/papers/ww1toronto2.pdf>>. Acesso em: 13/07/2019.

BURGESS, Michael. Federalism and European Union: the Building of Europe: 1950-2000. London and New York: Routledge, 2000.

CATTANEO, Carla; VELO, Dario. Variable Geometry Europe: an interpretation of the European Integration Development. In: 4th BIENNIAL INTERNATIONAL CONFERENCE OF EUROPEAN COMMUNITY STUDIES ASSOCIATION, Charleston. Papers... Charleston, 11-14 May 1995.

COPPOLARO, Lucia. The political economy of tariff reduction in Western Europe (1947-1967): between multilateralism and regionalism. CONFERENCE TARIFFS HISTORY, Instituto Figuerola. Papers... Madrid: Universidad Carlos de Madrid, 13-14 May 2010. Disponível em: <<http://portal>.

uc3m.es/portal/page/portal/instituto\_figuerola/investigacion/tariffs\_in\_history\_conference/Programme1/Lucia%20Coppolaro%20-%20Madrid.pdf>. Acesso em: 20/07/2019.

CARVALHO, Fernando Cardim. Bretton Woods aos 60 anos. *Novos Estudos Cebrap*. v. 70, 2004, p. 51-63. em: <[http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/104/20080627\\_bretton\\_woods.pdf](http://novosestudios.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/104/20080627_bretton_woods.pdf)>. Acesso em: 03/09/2019.

CHOMSKY, Noam. *Year 501: The Conquest Continues*. London: Verso Press, 1993.

COLLINGHAM, Leslie. *The Taste of War: World War Two and the Battle for Food*. London: Allen Lane, 2011.

CENTRE VIRTUEL DE LA CONNAISSANCE SUR L'EUROPE (CVCE). *La guerre froide (1945-1989)*. 2014. Disponível em: <[http://www.cvce.eu/content/publication/2011/11/21/6dfe06ed-4790-48a4-8968855e90593185/publishable\\_fr.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2011/11/21/6dfe06ed-4790-48a4-8968855e90593185/publishable_fr.pdf)>. Acesso em:

DEBLOCK, Christian; HAMER, Bruno. Bretton Woods et l'ordre économique internationale d'après-guerre. *Interventions Economiques*, n. 26, 1994, p. 9-42. Disponível em: <[http://classiques.uqac.ca/contemporains/deblock\\_christian/bretton\\_woods\\_ordre\\_econo/Bretton\\_Woods\\_ordre\\_eco.pdf](http://classiques.uqac.ca/contemporains/deblock_christian/bretton_woods_ordre_econo/Bretton_Woods_ordre_eco.pdf)>. Acesso em: 05/09/2019.

DINAN, Desmond. Fifty Years of European Integration: A Remarkable Achievement. *Fordham International Law Journal*, v. 31, n. 5, 2007, p. 1117-1142. Disponível em: <<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2111&context=ilj>>. Acesso em: 23/07/2019.

DINAN, Desmond. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Houndsmills: Palgrave, 1999.

DOISE, Jean; VAÏSSE, Maurice. *Diplomatie et outil militaire, 1871-1969*. Paris: Imprimerie Nationale, 1987.

EBEGBULEM, Joseph C. The Failure of Collective Security in the Post World Wars I and II International System. *Transcience*, v. 2, n. 2, 201, p. 23-29.

EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do capital: história do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Editora 34, 2002.

EICHENGREEN, Barry. Institutions and Economic Growth: Europe after World War II. In: CRAFTS, Nicholas; TONIOLO, Gianni (Org.). Economic Growth in Europe since 1945. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 38-72.

EICHENGREEN, Barry; MACEDO, Jorge Braga. The European Payments Union: History and Implications for the Evolution of the International Financial Architecture. International. CONFERENCE FRAGILITY OF THE INTERNATIONAL FINANCIAL SYSTEM: HOW CAN WE PREVENT NEW CRISES IN EMERGING MARKETS? Papers... International Triffin Foundation, Brussels, Sept., 2000.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, Mette; VERDIER, Daniel. European Integration as a Solution to War. *European Journal of International Relations*, v. 11, n. 1, p. 99-135.

EUROPEAN COMMUNITY. Jean Monnet, a grand design for Europe. Brussels, 1988.

FINDLAY, Ronald. O'ROURKE, Kevin H. Trade, War and the World Economy in the Second Millenium. Princeton: Princeton University Press, 2007.

FREMDLING, Anglo-german rivalry on Coal Markets in France, the Netherlands and Germany, 1850-1913. *Journal of European Economic History*, v. 3, 1996, p. 599-646.

GILBERT, Martin. From War to Cold War. In: LARRES, Klaus (Org.). Companion to Europe Since 1945. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009, p. 7-24.

GILBERT, Martin. The Second World War: a Complete History. New York: McMillan, 2004.

GÖTEMAKER, Manfred. The failure of EDC and European Integration. In: KÜHNHARDT, Ludger. (Org.). Crises in European Integration: Challenges and Responses: 1945-2005. New York: Berghahn Books, 2011, p. 33-48.

HEINKELMANN-WILD, Tim. Die globale Entstehung „neuer Grenzen“ in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg. HAUPTSEMINAR “GLOBAL HISTORY” WiSe 2013/2014, Papers... LudwigMaximilians-Universität München, 2014. Disponível em: <<http://www.heinkelmannwild.de/>

Tim\_Heinkelmann-Wild/Publikationen\_files/HeinkelmannWild%202014\_Neue%20Grenzen%20Erster%20Weltkrieg.pdf>. Acesso em: 02/04/2019.

HELLEINER, Eric. States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s. Cornell: Cornell University Press, 1994.

HENSEL, Paul R. An Evolutionary Approach to the Study of Interstate Rivalry. *Conflict Management and Peace Science*, v. 17, n. 2, 1999, p. 175-206. Disponível em: <<http://www.paulhensel.org/Research/cmeps99.pdf>>. Acesso em: 28/07/2019.

HENSEL, Paul R. The Evolution of the Franco-German Rivalry. In: THOMPSON, William R. (Org.). *Great Power Rivalries*. Columbia: University of South Carolina Press, 1998, p.-29.

HILDEBRAND, Klaus. *Das vergangene Reich: Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871-1945*. Stuttgart: DVA, 1995.

HOBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IRVING, Ronald. *Adenauer*. London: Longman, 2002.

JUDT, Tony. *A history of Europe since 1945*. New York: The Penguin Press, 2005.

KAHN, Sylvian. *Histoire de la construction de l'Europe depuis 1945*. Paris: PUF, 2011.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Elsevier: Rio de Janeiro, 1989.

KURZ, Robert. *A Guerra de Ordenamento Mundial: o Fim da Soberania e as Metamorfoses do Imperialismo na Era da Globalização*. Horlemann Verlag, Bad Honnef, 2003.

LAKE, David A. British and American Hegemony Compared. In: FRIEDEN, Jeffrey A.; LAKE, David A. (Orgs). *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. London and New York: Routledge, 2003, p. 126-139.

LICHTHEIM, George. *El Imperialismo*. Alianza Editorial: Madrid, 1972.

LIPGENS, Walter; LOTH, Wilfried. *Transnational Organizations of Political Parties and Pressure Groups in the Struggle for European Union, 1945-1950*. Berlin: Walter de Gruyter, 1991.

LONG, J. Bradford de. EICHENGREEN, Barry *The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program*. CONFERENCE ON POST-WORLD WAR II EUROPEAN RECONSTRUCTION, Hamburg. Papers... Hamburg, 5-7 Sept. 1991, p. 1-62. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.207.1592&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 29/07/2019.

LUDLOW, Piers N. *History aplenty: but still too isolated*. In: EGAN, Michelle; NUGENT, Neill; PATERSON, William E. (Orgs.). *Research agendas in EU studies: stalking the elephant*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009, p. 1-27.

LUNDESTAD, Geir. *Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952*. *Journal of Peace Research*, v. 23, n. 3, 1986, p. 263-277.

MAIER, Charles S. *The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II*. *International Organization*, v. 31, n. 2, 1977, p. 607-633.

MAIER, Charles S. *The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth-Century Western Europe*. *American Historical Review*, v. 86, n. 2, 1981, p. 327-352.

MARTIN, Bernd. *Weltmacht oder Niedergang? Deutsche Grossmachtspolitik im 20. Jahrhundert*: Darmstadt, 1989.

McCORMICK, Jonathan; OLSEN, John. *The European Union: Politics and Policies*, 5th Ed. Boulder: Westview Press, 2013.

MILWARD, Alain S. *Politics and Purposes in Fifty Years of European Integration*. *Journal of European Integration History*, v. 20, n. 1, 2014, p. 43-51.

MILWARD, Alain S. *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge, 1992.

MILWARD, Alan S. *The Reconstruction of Western Europe: 1945-1951*. London: Methuen & Co., 1984.

- MILWARD, Alan S. *War. Economy and Society: 1939-1945*. Berkeley: University of California Press, 1980.
- MONNET, Jean. *Memoirs*. London: Collins, 1978.
- MORAVCSIK, Andrew. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina do Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- PAGDEN, Anthony. *The Idea of Europe: from antiquity to the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- PERRY, Marvin; CHASE, Myma; JACOB, Margret; VON LAUE, Theodore H. *Western Civilization: Ideas, Politics and Society*. 6th Ed. New York: Cengage Learning, 2009.
- PINDER, John. *Federalism and the Beginnings of European Union In: LARRES, Klaus A. (Org.). Companion to Europe Since 1945*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009, p. 25-44.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- ROSS, Stewart. *Cause and Consequences of the Second World War*. London: Evans Brothers, 3003.
- SCHÄFER, Armin. *Stabilizing Postwar Europe: Aligning Domestic and International Goals*. MPIfG Working Paper, v. 3, n.8, July 2003.
- SCHAKE, Kori N. *NATO Strategy and the German-American Relationship*. In: JUNKER, Detlef; GASSERT, Phillip; MAUSBACH, Wilfried; MORRIS, David B. (Orgs.) *The United States and Germany in the Era of the Cold War, 1945-1990: a Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 133-139.
- STEIL, Benn. *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- STEINBERG, James B. *An ever closer Union: European Integration and its implications for the future of US-European Relations*. Santa Monica: Rand, 1993. Disponível em: <<http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2008/R4177.pdf>>. Acesso em: 22/08/2019.

STÖVER, Bernd. *Der Kalte Krieg*. München: C. H. Beck, 2012.

SUCHAČEK, J. European Integration after the World War II: the way to the Treaties of Rome. *Kakanien Revisited*. n. 11, 2012. p. 1-8. <<http://www.kakanien.ac.at/beitr/fallstudie/jsuchacek1.pdf>>. Acesso em: 18/07/2019.

TRACHTENBERG, Marc. Introduction. In: TRACHTENBERG, Marc. (Org.). *Between Empire and Alliance: America and Europe during the Cold War*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2003, p. vii-ix.

TREIN, Franklin. *Uma contribuição para o entendimento da crise da Europa*. Brasília: IPEA, 2013.

URWIN, Dereck K. *The Community of Europe: a history of European Integration since 1945*. 2nd Ed. London: Routledge, 1995.

WALDNER, Wolfgang. *Warum die Weltwirtschaftskrise 1929-33 absichtlich verursacht wurde*, 2014. Disponível em: <<http://www.wolfgang-waldner.com/>>. Acesso em: 30/06/2019.

WEINBERG, Gerhard L. *Total War: Global Dimensions of the Conflict*. In: CHICKERING, Roger; FÖSTER, Stig; GREINER, Bernd (Orgs.). *A World at Total War: Global Conflict and the Politics of Destruction, 1937-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Recebido em: 25/11/2019

Aceito em: 25/05/2020

# ATLANTISMO NO ATLÂNTICO SUL: COMUNIDADE DE INTERESSES E GOVERNANÇA OCEÂNICA<sup>1 2</sup>

Juan Luis Suárez de Vivero<sup>3</sup>

Etiene Villela Marroni<sup>4</sup>

Juan Carlos Rodríguez Mateos<sup>5</sup>

Eurico de Lima Figueiredo<sup>6</sup>

Alexandre Rocha Violante<sup>7</sup>

## RESUMO

---

O objetivo deste artigo é analisar em que medida a governança da bacia Sul Atlântica leva à construção de uma comunidade transatlântica no Hemisfério Sul com foco na economia e política marítima, bem como conceitos jurisdicionais da governança no Atlântico Sul. Também visa compreender como a configuração de estruturas institucionais interferem nesse sistema e se configuram como frágeis laços político-culturais e econômicos transatlânticos. Embora no Atlântico Sul – diferentemente da Bacia do Norte – não tenha sido construída uma poderosa rede de interesses comuns, a expansão jurisdicional exige que Estados Costeiros adotem políticas marítimas proporcionais à magnitude da responsabilidade territorial adquirida, a qual a sub-bacia americana (especificamente Brasil e Argentina) propugna por uma posição de dominância ao sul do paralelo zero.

**Palavras-chave:** Geopolítica. Governança. Atlantismo. Atlântico Sul.

---

<sup>1</sup> Esse artigo será publicado no livro “Challenges for Marine Spatial Planning in Tropical Seas”, organizado por Sophie Bertrand e Marie Bonnin (França), vinculado ao Projeto Paddle, em língua inglesa e francesa.

<sup>2</sup> Introdução: Juan Luis Suárez de Vivero; Parte 2: Todos os autores; Parte 3: Todos os Autores; Conclusão: Etiene Villela Marroni.

<sup>3</sup> Professor Emérito. Universidade de Sevilha, Espanha. E-mail: vivero@us.es / <http://orcid.org/0000-0001-7009-8400>

<sup>4</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Rio Grande do Sul (RS), Brasil. E-mail: [etiene.marroni@ufpel.edu.br](mailto:etiene.marroni@ufpel.edu.br) / <http://orcid.org/0000-0001-8067-5865>

<sup>5</sup> Professor, Universidade de Sevilha, Espanha. E-mail: [mateos@us.es](mailto:mateos@us.es) / <http://orcid.org/0000-0002-6838-6064>

<sup>6</sup> Professor Emérito, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos. Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: [e\\_1\\_f@terra.com.br](mailto:e_1_f@terra.com.br) / <http://orcid.org/0000-0001-6855-2117>

<sup>7</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos. Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: [rochaviolante@hotmail.com](mailto:rochaviolante@hotmail.com) / <http://orcid.org/0000-0003-4566-5252>



## 1. INTRODUÇÃO

A evolução geopolítica das últimas décadas (após a queda do muro de Berlim) iniciou um processo de redirecionamento do centro de gravidade geopolítico para o Sul e Leste, ao mesmo tempo em que novos países lideravam um novo tipo de crescimento genuíno do fenômeno da globalização. O Brasil desempenhou um papel importante nesse processo, que também inclui a África do Sul, na margem oriental da bacia Sul-Atlântica. Simultaneamente, o Brasil projetou seus direitos jurisdicionais sobre uma extensa área marítima, que abarca recursos naturais de grande potencial. Em ambos os lados da bacia, surgiram expectativas para um desenvolvimento econômico vinculado às atividades marítimas. Brasil, África do Sul e, de forma geral, o Golfo da Guiné começam a ser configurados como focos econômicos e políticos em uma bacia que limita com um novo oceano (Antártico) e um continente (Antártica), em processo de apropriação.

Geopoliticamente, o Atlântico Tropical mostra uma acentuada dissimetria político-territorial entre as costas americana e africana. A primeira caracteriza-se pelo domínio territorial de um único país, o Brasil, devido tanto a sua extensão continental como marítima. O Atlântico oriental, por outro lado, é um grande mosaico de países com baixa extensão continental, a exceção de Angola e Namíbia. A insularidade constitui outra das características geopolíticas dessa região, destacando três aspectos: 1) um bloco de microestados no NW (ilhas Caribenhas); 2) as ilhas oceânicas que projetam a soberania do Brasil ao centro da bacia Tropical; 3) a presença de remanescentes coloniais, que geram amplas áreas jurisdicionais de um país não costeiro da faixa Tropical.

A economia marítima possui uma enorme potencialidade, com amplas margens para seu desenvolvimento, especialmente no campo dos recursos energéticos (Brasil e Golfo da Guiné), recursos biológicos – tradicionalmente explorados por potências pesqueiras exógenas – e o desenvolvimento de infraestruturas portuárias – agora pouco relevantes, mas que crescerão, principalmente na margem oriental, ligadas ao forte potencial de desenvolvimento do Golfo da Guiné.

Na atualidade, a governança oceânica encontra-se condicionada e limitada pela falta de desenvolvimento institucional dos Estados costeiros, particularmente da bacia oriental, ainda dominada pela alta presença de Estados frágeis; e da ocidental, pelo alto número de microestados

insulares, com reduzida capacidade de gestão oceânica. Nesse contexto, é preciso destacar a capacidade de liderança do Brasil, o maior Estado marítimo da região e com maior aptidão técnica e institucional para o desenvolvimento da governança oceânica. As expectativas e incógnitas são numerosas e diversas, por isso o objetivo desse artigo é analisar em que medida a governança dessa parte da bacia Atlântica leva à construção de uma comunidade transatlântica no hemisfério Sul, a partir do entendimento de estruturas institucionais com frágeis laços político-culturais (e econômicos) transatlânticos. Embora no Atlântico Sul – diferentemente da Bacia do Norte – não tenha sido construída uma poderosa rede de interesses comuns, a expansão jurisdicional exige que os Estados costeiros adotem políticas marítimas proporcionais à magnitude da responsabilidade territorial adquirida. Este estudo concentra-se na área Tropical e, portanto, no espaço marítimo que abrange ambos os Trópicos, tomando como referência política a parte ocidental do Brasil e a parte oriental do Golfo da Guiné. Semelhante ao Atlântico Norte, a margem ocidental é ocupada por Estados com grande extensão territorial em comparação com a oriental, constituída, fundamentalmente, por Estados com margens reduzidas, localizando-se nesse espaço, também, a maior concentração de Estados sem litoral do mundo. Logo, o objetivo deste artigo é analisar em que medida a governança da bacia Sul Atlântica leva à construção de uma comunidade transatlântica no Hemisfério Sul, com foco na economia e política marítima, bem como conceitos jurisdicionais da governança no Atlântico Sul.

Basicamente, o estudo estrutura-se em duas grandes seções: a primeira dedicada à descrição e análise dos cenários geomarítimos que compõem o Atlântico Tropical e a segunda às políticas marítimas existentes em cada uma das margens da bacia. Em ambos os temas, é possível extrair conclusões tanto sobre a importância que está adquirindo o desenvolvimento marítimo, como o grau de coesão que pode ser gerado nesta parte da bacia Atlântica, com vistas à governança marinha.

## 2. ATLÂNTICO SUL COMO CENÁRIO GEOMARÍTIMO

Nos últimos 25 anos, o Brasil, os países do subcontinente, os Países Africanos de Língua Portuguesa (PALOP) (Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau, Moçambique e, mais recentemente, a Guiné Equatorial – que adotou o idioma recentemente) têm se aproximado

mais cooperativamente em relações horizontais, que buscam reduzir assimetrias em suas áreas estratégicas de interesse, como é o Atlântico Sul. Essas relações estreitam-se, ainda mais, na área marítima, muito pela entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), em 16 de novembro de 1994, possibilitando aos Estados costeiros adquirirem direitos de uso e proteção de recursos vivos e não vivos em suas ZEEs (Zona Econômica Exclusiva) e PC (Plataforma Continental).

Boa parte dos PALOP encontra-se nas cercanias do Golfo da Guiné, área privilegiada pela existência de bacias petrolíferas, outros recursos naturais e minerais. Ao mesmo tempo, a pirataria e demais ilícitos transnacionais, comumente chamados de “novas ameaças”, têm avançado, praticamente, em direção a toda a costa ocidental africana. Esses fatores os deixam suscetíveis à securitização por Estados com maior poder sistêmico. O Brasil está incluído nessa equação geopolítica, pois a costa ocidental africana faz parte da fronteira oriental marítima brasileira, além de afetar, aproximadamente, 95% do comércio exterior brasileiro<sup>8</sup> realizado por via marítima.

A presença de atores extrarregionais, como os Estados Unidos da América (EUA) e a China, tanto na África quanto na América do Sul, assim como a existência do cinturão de ilhas Britânicas do Atlântico, também remetem a possíveis ameaças tradicionais, motivadas pela necessidade de recursos primários para sustentar seus processos de desenvolvimento. A experiência histórica mostra como ciclos econômicos semelhantes tiveram um papel importante na ocorrência de diversos conflitos. Vivencia-se, atualmente, o surgimento de um novo triângulo do “ouro negro”, cujos vértices estão localizados no Golfo do México, Golfo da Guiné e na Amazônia Azul, nos campos do pré-sal brasileiro (REIS, 2013). Este novo triângulo estratégico remete ao “Triângulo do Caribe”<sup>9</sup>, concebido por Mahan (1890), que afirmava ser de fundamental importância para os EUA o controle do Caribe, em especial o Panamá, Santa Lúcia, Boca do Mississippi, pontos estes fundamentais para sua estratégia marítima.

Nessas relações Sul-Atlânticas, a estratégia brasileira para o Atlântico Sul visa à dissuasão e cooperação. Dissuasão quando os sistemas de segurança coletivo falham e for necessário resguardar

---

<sup>8</sup> Marinha do Brasil. *Vertente Econômica*. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia\\_azul/vertente-economica.html](https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/vertente-economica.html)>. Acesso em 21 de abril de 2020.

<sup>9</sup> A região do Caribe não faz parte da análise do estudo. A menção foi somente para fins comparativos.

os interesses nacionais e cooperação, ao procurar minimizar as dificuldades para o planejamento das condições de defesa de Estados amigos e a tendência de adiar possibilidades de aprofundamento de mecanismos regionais de segurança.

De acordo com Neves (2010), na América do Sul o objetivo político-estratégico nacional continua sendo a plena ocupação econômica da Bacia Amazônica, a integração da Bacia do Prata e a construção de um acesso múltiplo à Bacia Econômica do Pacífico, com a construção de um sistema integrado de transporte, comunicação e defesa do território sul-americano. Na África subsaariana o Brasil prioriza sua aproximação econômica e militar com a África do Sul, Nigéria e Namíbia, além dos PALOP, via CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa). Ademais, o Brasil dá ênfase às suas relações bilaterais com a África do Sul, dentro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e dentro do Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), criado em 2004.

Sobre a CPLP, a presença brasileira pode ser encarada sob duas perspectivas: a primeira em seu uso para projeção dos interesses brasileiros no exterior, buscando maximizar todos os recursos possíveis existentes, inclusive para ocupar espaços maiores do que outros Estados junto às Nações dessa comunidade; e a segunda, por inferir que a política externa brasileira atua conjuntamente com a CPLP no atendimento de interesses mundiais, que não seriam possíveis de se obter individualmente (MIYEMOTO, 2009).

Como relevante na defesa e segurança junto à África, o governo FHC (1995-2002), em uma continuidade presente no governo Itamar Franco (1992-1994), com a assinatura, em 1994, do acordo de cooperação militar-naval com a Namíbia, praticamente tornou operacional a Missão Naval do Brasil neste país. A Missão teve como objetivo principal: “criar e fortificar a Ala Naval do Ministério da Defesa da Namíbia”. Em 2001, houve, ainda, a formalização de um novo acordo, que ampliou as tarefas do Brasil no estabelecimento institucional e operacional daquela Marinha. Em uma continuidade com os PALOP, estreitaram-se a cooperação em defesa do Brasil com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe no governo Lula, mas somente no governo Dilma Rousseff (2011-2016) foram estabelecidos Núcleos de Missão Naval do Brasil nesses Estados (FIGUEIREDO; VIOLANTE, 2019).

## 2.1 AS RELAÇÕES SUL-ATLÂNTICAS

O interesse atual pelos recursos e potencialidades do oceano Atlântico Sul não é uma ocorrência isolada e, muito menos, uma novidade global. Pelo contrário, este interesse é parte de um sistema único do expansionismo das grandes potências, que globalizam ações no contexto geopolítico, econômico e ambiental. Historicamente, o oceano Atlântico, agora dividido, politicamente, em Norte e Sul para justificar a partilha dos recursos naturais, rotas marítimas e poder naval, teve um impacto significativo no Sistema Internacional. O deslocamento do centro geoestratégico para novos domínios oceânicos ao Sul global resultou da expansão da jurisdição das Plataformas Continentais e de uma economia voltada para o mar, com novos investimentos em capacitação de pessoal e tecnologia naval (MARRONI, 2013). Nas últimas décadas, uma expressiva quantidade de estudos, seja de órgãos governamentais ou de Organizações Internacionais, têm resultado na produção de novas tecnologias de pesquisa sobre o Sistema Atlântico. Especialistas voltam suas atenções a esse ecossistema, dedicando-se à descoberta de novos interesses geoeconômicos.

Os mapas, supracitados nesse estudo, demonstram a importância econômica e geopolítica do Atlântico Sul. Nessa compreensão, Brasil, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau – Estados da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) –, além de Nigéria, Namíbia e África do Sul, recentemente angariaram maior poder potencial relativo no Sistema Internacional com a entrada, em vigor, da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM), em 16 de novembro de 1994. Assim, o Brasil e Estados da costa ocidental africana demonstram possuírem posições estratégicas privilegiadas, podendo controlar grandes extensões marítimas, repletas de recursos vivos e não-vivos.

O grande acréscimo nas soberanias desses Estados tornou-os mais suscetíveis às novas ameaças, compreendidas como pirataria, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos e outros ilícitos internacionais, além das ameaças constantes de potências extrarregionais (MARRONI, CASTRO; VIOLANTE, 2018). Dessa forma, propugna-se que os países do Atlântico Sul incorporem preceitos correlacionados às suas políticas internas (soberania interna) e política externa (soberania exterior), para que os Estados nacionais dessa região incorporem suas identidades e limites,

resguardados nos conceitos da defesa e segurança, sob a perspectiva de um novo contexto geopolítico em curso.

Nessa linha, cabe ressaltar a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL<sup>10</sup>) e de seu Conselho de Defesa (CDS), em 2008, bem como participações mais assertivas na CPLP, no IBAS e na tentativa de revitalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Nas últimas duas décadas, principalmente nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, foi priorizada uma agenda comum e mais voltada às relações Sul-Sul, em busca de um maior protagonismo e liderança do Brasil nesses fóruns. A ZOPACAS é um bom exemplo de como o Atlântico Sul vem ganhando, cada vez mais, projeção na geopolítica mundial por meio da formação de tratados e da integração política entre África e América do Sul. Tal zona de paz e cooperação, criada em 1986, permitiu o estabelecimento de relações profícuas com a Argentina. Com foco na questão da proliferação de armas nucleares e na redução da presença militar de potências extrarregionais no Atlântico Sul, denotou, muito mais, a necessidade de cooperação entre os Estados vizinhos do que uma posição subimperialista por parte do Brasil. Esse entendimento dos países sul-americanos norteou, ao longo dos anos 1960 e 1970, a geopolítica da região, favorecendo melhores relações bilaterais e possibilidades de integração (VIOLANTE, 2017).

Nos anos 1990, ressurgiram no subcontinente tratativas sobre um pacto de segurança coletiva nos moldes da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), chamado de Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), inicialmente articulada, em 1976, pelos EUA, Argentina e África do Sul. Tanto nos anos 1970, quanto nos anos 1990, a percepção dos governos brasileiros era de que qualquer influência externa ou qualquer aprofundamento de aliança militar em âmbito regional não contribuiria para a consecução dos objetivos estratégicos nacionais. A participação de potências extrarregionais na Aliança, de forma explícita como os EUA, nuclearizariam o Atlântico Sul, além de inibir futuros acordos militares com países do subcontinente e da África. Faltava, e ainda falta na atualidade, *hard power* de viés militar para o Brasil liderar,

---

<sup>10</sup> Em comunicado oficial do dia 16 de abril de 2019, pelo Ministério das Relações Exteriores ao governo do Equador, país depositário do tratado da UNASUL, o Brasil formalizou a sua saída da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) para integrar o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Pelas regras internacionais, entretanto, o Brasil precisa assegurar-se seis meses no organismo (VERDÉLIO, 2019).

efetivamente, uma cooperação multilateral com o mínimo de interferência em um espaço marítimo muito extenso.

Estabelecendo uma relação entre a realidade desenvolvimentista dos países emergentes, de acordo com Hill et al. (2011), a cooperação multilateral, em suas diversas formas, está na Agenda dos principais blocos econômicos, em busca de uma nova governança global – o que englobaria uma política para os oceanos. No entanto, conceitualmente, a estratégia de blocos ou países ilustra a mesma tensão entre os esforços para fortalecer um multilateralismo efetivo por um lado e, por outro, os esforços para estabelecer parcerias bilaterais privilegiadas com uma variedade de grandes potências. Assim, os EUA e a Rússia, juntamente com Japão, China, Canadá e Índia são reais ou potenciais parceiros estratégicos em um mundo globalizado.

Acredita-se, também, que o BRICS e outras potências emergentes do G-20 estão prontos para um grau considerável de estabilidade e de prosperidade global nas próximas décadas. Isso ocorre porque se passa por uma transição gradual histórica, em que o *locus* da economia mundial desloca-se, e a mudança na ordem mundial reflete uma difusão do poder com a emergência de novas grandes potências. A elevação do G-20, substituindo o G-8, é um marco político importante de alterações na hierarquia dos interesses mundiais, o que começa a reequilibrar uma ordem mundial via ocidente-centro, particularmente com a emergência de países como o Brasil, Rússia, Índia e China, mais o peso significativo das potências emergentes médias (por exemplo, Austrália, Coreia do Sul, Indonésia, Turquia e África do Sul).

Entretanto, para Manning (2010), dificilmente os países emergentes assumirão uma responsabilidade global ou o peso suficiente para tentar alterar as normas ocidentais na forma econômica e política, institucionalizada através de Tratados, Convenções ou, até mesmo, peso nas tomadas de decisões no limiar das Organizações Internacionais. Hutchings (2010) afirmava que seria necessário um movimento ousado, de caráter internacional, para superar posições entrincheiradas dos Atlantistas do Norte. Tal atitude significa, em síntese, um acordo envolvendo concessões substanciais por parte dos EUA e da União Europeia (UE) em troca de compromissos proporcionais pelo Brasil, Rússia, Índia e China, dentre outros, que abririam seus próprios mercados para serviços. Com os europeus vem a busca simultânea de um “mercado Transatlântico reforçado”, visando reduzir as barreiras adicionais ao



comércio Transatlântico. Outra herança do obsoleto Sistema Internacional é o fato de a Agência Internacional de Energia (AIE) não incluir nenhum dos principais países exportadores de energia. Os EUA e a Europa deverão assumir a liderança na expansão dos membros da AIE para inserir Brasil, Rússia, Índia e China, revendo o Tratado de expansão da Carta da Energia como um Fórum para a segurança energética, por meio da negociação entre fornecedores, consumidores e Estados. No limiar do século XXI, o mundo encontra-se prestes a sofrer uma mudança brusca no poder e na influência global. Administrar essa “revolução silenciosa” exige nada menos do que um novo Sistema Internacional, com uma revisão minuciosa das Instituições existentes. No momento, o Sistema Internacional não se encontra adequado a uma nova Agenda Global, embora os emergentes se mostrem prontos para enfrentar a redistribuição de poder; porém, é pouco provável que esse redirecionamento seja permitido pelo domínio dos norte-americanos e europeus.

O Brasil vem se tornando um visível ator estratégico no setor energético global, por isso é provável que os países consumidores de energia não-renovável redirecionem seus interesses para os recursos do Atlântico Sul. Esse interesse causaria uma mudança do eixo geográfico: da região petrolífera do Oriente Médio, conturbada por diversos conflitos de ordem étnica e política, para o continente Sul-Americano que, além de possuir segurança energética, ainda possui estabilidade econômica e política. Logo, parece configurar-se uma “fuga para o Sul” dos grandes países industrializados do Hemisfério Norte e esta “alteração de rota”, possivelmente, estabelecerá uma “Nova Atlantização” (MARRONI, 2014).

Essa tese da Atlantização é oriunda de orientações do Tratado do Atlântico Norte e tem sido reforçada, especialmente, pelos EUA. É importante esclarecer que, formalmente, o Brasil apresentou aos EUA a rejeição do país a qualquer interferência da OTAN<sup>11</sup> no Atlântico Sul. O

---

<sup>11</sup> A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) aprovou, em 9 de outubro de 2019, o Requerimento 129/2019. De acordo com o documento, “para o Brasil, tal cooperação permitiria ter acesso a tecnologias hoje restritas a membros da OTAN, a treinamentos militares específicos e a ações conjuntas das Forças Armadas Brasileiras com a organização. Para tanto, o Brasil teria de elevar os gastos na área de defesa em relação ao PIB, mas, em contrapartida, poderia fomentar a indústria de defesa nacional, buscando novos mercados nos países membros da OTAN. O relacionamento bilateral dependeria do conteúdo dos instrumentos de cooperação a serem assinados entre o Brasil e a OTAN, os quais delimitariam o escopo e o nível da coordenação entre os militares brasileiros e aqueles ligados à OTAN”. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/a-cooperacao-brasil-otan-nos-debates-da-credn>>. Acesso em: 19 de abril de 2020.



Estado brasileiro, historicamente, vê com reservas essas iniciativas de associação das duas áreas geoestratégicas do oceano, ou seja, o Norte e o Sul. Cintra (2010) afirma que o Atlântico Sul responde a questões de segurança muito diferentes às relacionadas ao Atlântico Norte, ressaltando que a OTAN não pode substituir a Organização das Nações Unidas (ONU). O autor faz, ainda, uma clara referência ao temor dos EUA de se valerem dessa Organização (no caso a OTAN) para promover ações multilaterais, sem o respaldo do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU). Na época, foi argumentado que uma interpretação literal do conceito de “Atlantização” da OTAN permitiria a intervenção dessa entidade em qualquer parte do mundo e sob vários pretextos, especialmente quanto aos recursos energéticos. Comenta-se que a diplomacia brasileira tenta convencer membros da OTAN, também parceiros comerciais do Brasil na área militar, como a França e a Itália, a desaprovar o conceito de “Atlantização”. Dessa forma, parece consensual que o Brasil não entrará em entendimento com os EUA sobre a questão, pelo fato de esse Estado não ter ratificado a CNUDM de 1982.

Portanto, deverá haver, necessariamente, mais investimentos no setor de Defesa do Brasil e em ações políticas da Diplomacia para o uso do mar, seja no transporte, na preservação marinha ou na exploração e exploração dos recursos vivos e não-vivos, objetivando, principalmente, a segurança humana. Nenhum país que tenha a pretensão de ocupar um espaço importante no contexto das Nações poderá dar-se ao luxo de ignorar, em seu discurso diplomático, medidas de segurança, ações de defesa para a proteção de seus recursos naturais, meios de valorizar e impulsionar novas tecnologias, bem como a formação de recursos humanos para a exploração de recursos energéticos. A cooperação e desenvolvimento de uma visão estratégica de longo prazo passa pela capacidade de mobilização de recursos e legitimidade da sociedade. A conjugação da persuasão e da dissuasão, em prol de objetivos nacionais comuns, não podem mais seguir caminhos paralelos.

## 2.2 O ESPAÇO MARÍTIMO: JURISDIÇÕES

Esta seção analisa a estrutura jurisdicional do espaço marítimo do Atlântico Sul, com a finalidade de contribuir para o conhecimento de sua organização político-geográfica. A distribuição dos espaços sob jurisdição nacional e além dessa, bem como a identificação das áreas

em função dos Estados costeiros e blocos políticos existentes na região, permitem caracterizar esse cenário marítimo e a configuração da região como esfera política, tal qual sua incidência na governança da bacia.

### 2.2.1 ESPAÇO MARÍTIMO E ESPAÇO POLÍTICO

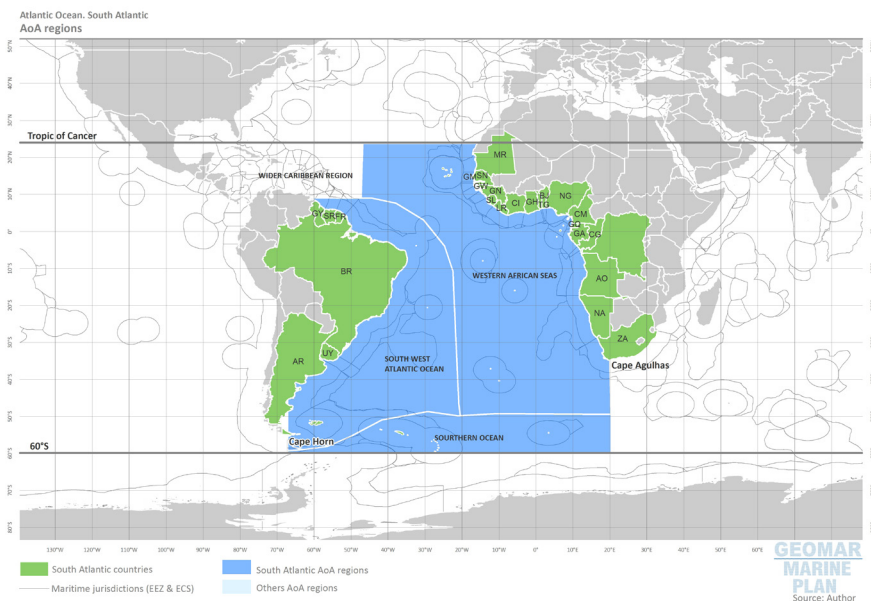
A delimitação geográfica das regiões marítimas, embora possa ser baseada em elementos puramente objetivos (latitude), de modo funcional são, geralmente, definidos por fatores de natureza política. Assim, o Atlântico Norte (incluindo o chamado “Atlantismo”) está intimamente vinculado com uma aliança política, na qual 16 de seus 29 membros não estão na margem desse oceano e quatro deles são Estados sem acesso ao mar.

Para os fins deste estudo, define-se o Atlântico Sul como o espaço marítimo ao sul do Trópico de Câncer, composto pelas regiões AoA<sup>12</sup> do Atlântico Sudoeste e Mares da África Ocidental, ou seja, excluindo o oceano Antártico e o Grande Caribe (Figura 1). Esse contexto define uma bacia ladeada por blocos ou alianças, como o MERCOSUL (costa ocidental) e União Africana (costa oriental). Um total de 29 países, com uma população aproximada de 1.100 milhões de habitantes (844 mil da África e 258 mil da América), possuindo uma distribuição desigual entre as ambas as costas, em relação ao número de Estados: 24 (costa africana) e 5 (costa americana). Tal assimetria dá-se, igualmente, na distribuição das águas sob jurisdição nacional (Quadro 1): 7,8 milhões de km<sup>2</sup> (costa americana) frente a 6,1 milhões de km<sup>2</sup> (costa africana). Jurisdicionalmente, o peso relativo do Atlântico Sul em relação à totalidade da bacia responde por 47,7% da ZEE, 60% da Plataforma Continental, além das 200 milhas e 72,5% do Alto mar (Quadro 2), o que implica em maior presença de áreas além da jurisdição nacional, ou seja, dos bens comuns no hemisfério Meridional (Figura 2).

---

<sup>12</sup> *Regular Process for Global Reporting and Assessment of the State of the Marine Environment, including Socioeconomic Aspects*. Disponível em: <<https://www.worldoceanassessment.org/>>.

Figura 1: Regiões AoA



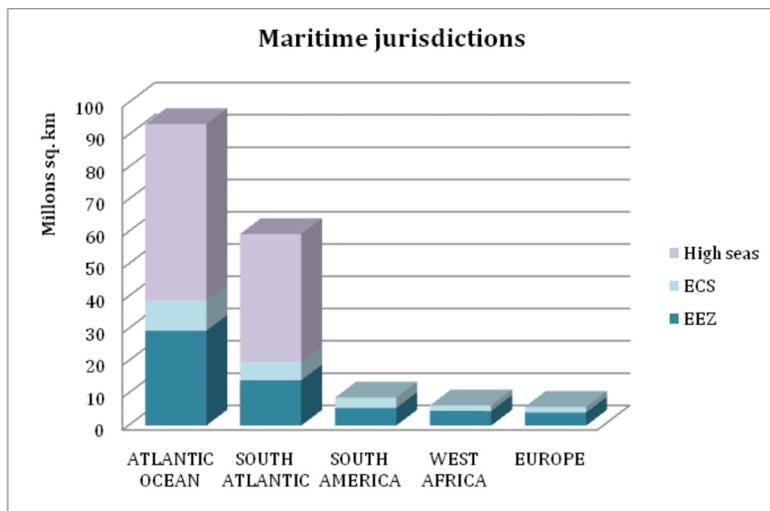
Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN.

O que realmente distingue o Atlântico Sul do Atlântico Norte (septentrional) é a significativa presença de águas jurisdicionais de Estados europeus, 28% do espaço jurisdicional, com predomínio do Reino Unido (Figura 3), devido aos seus territórios insulares (Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Malvinas, Georgia do Sul, Ilhas Sandwich). A distribuição geopolítica das jurisdições divide a bacia em três grandes áreas (Figura 4): as duas margens adjacentes aos dois continentes e uma central gerada pelos territórios insulares europeus<sup>13</sup>, gerando uma circunstância relevante para efeitos de integridade e coesão política da bacia marinha.

Embora exista certo equilíbrio regional – costa americana, ilhas centrais, costa africana –, a assimetria é muito acentuada em relação ao número de Estados, o que introduz uma potencial dificuldade no processo de tomada de decisão, por serem as instituições nacionais as que detêm soberania em órgãos internacionais e regionais, possuindo tarefas distintas relacionadas à governança oceânica.

<sup>13</sup> Mais águas jurisdicionais francesas geradas pelo território da Guiana (215.148 km<sup>2</sup>).

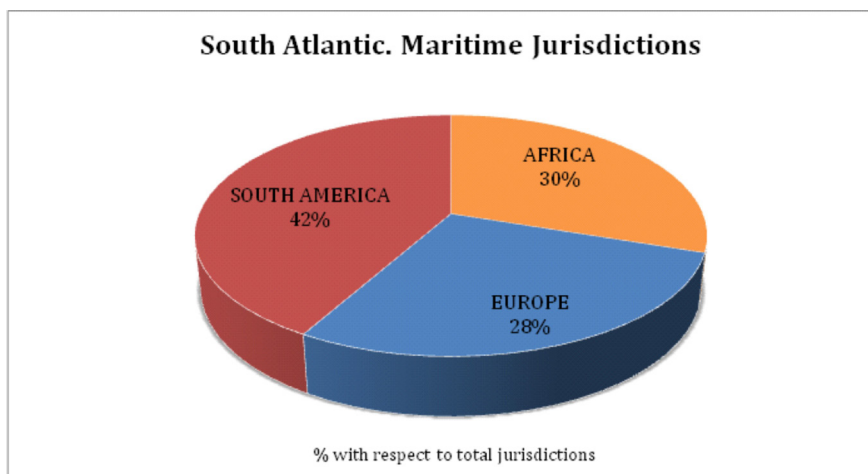
**Figura 2: Jurisdições e regiões marinhas**



Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN

A atividade pesqueira, por meio dos Organismos Regionais de Pesca (Figura 5), constitui uma estrutura institucional básica, especialmente nas ações em áreas fora da jurisdição nacional. Junto a essas instituições é necessário mencionar aquelas integradas ao Programa Mares Regionais do PNUMA.

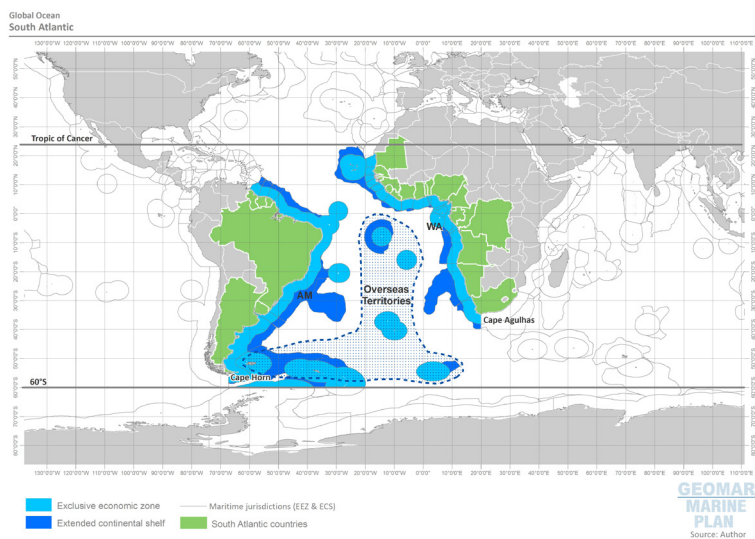
**Figura 3: Círculo dividido**



Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN.

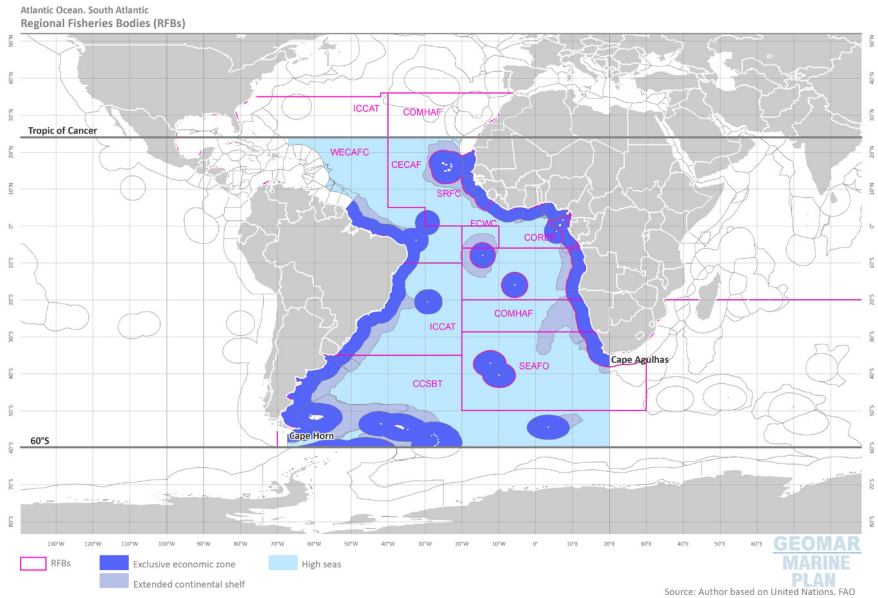
Todas elas constituem uma estrutura de apoio à governança oceânica, embora as limitações e deficiências nacionais possam reduzir sua capacidade de ação. Assim, o Índice de Estados Frágeis (FRAGILE STATES INDEX, 2019) (Figura 6) permite mostrar a localização e a posição relativa dos espaços marítimos mais expostos a insuficiências político-administrativas, incluindo o controle territorial. A imagem ressalta a assimetria já observada da bacia.

Figura 4: Territórios Ultramarinos



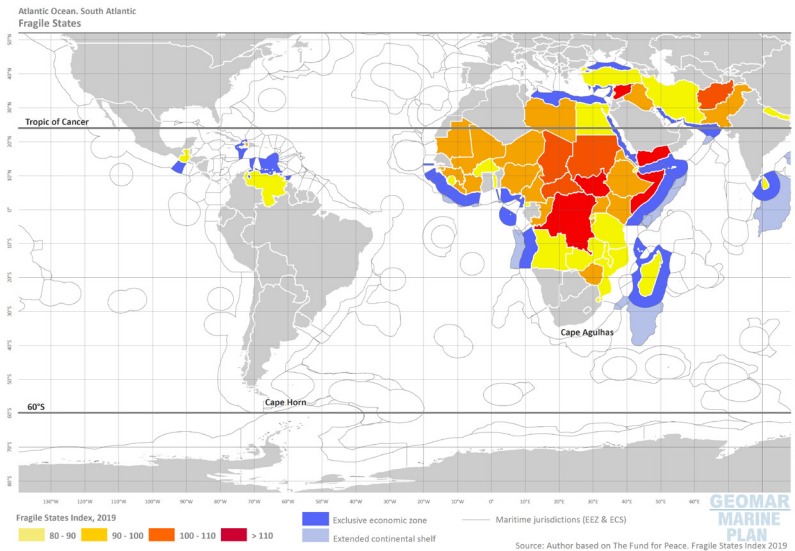
Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN.

Figura 5: Organismos Regionais de Pesca



Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN.

Figura 6: Estados Frágeis



Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN.

Em síntese, a partir da análise do espaço marítimo como espaço político podem ser destacados os seguintes pontos:

— *Liderança territorial marítima*. Em todo o conjunto da bacia (Atlântico Sul), a superfície dos espaços fora da jurisdição nacional duplica a dos espaços sujeitos à soberania e direitos jurisdicionais. Os Estados costeiros (29) exercem responsabilidades sobre quase 20 milhões de km<sup>2</sup>, embora com uma distribuição muito desigual e um tanto singular: o país com maior superfície de espaço marítimo sob jurisdição nacional é o Reino Unido (5 milhões de km<sup>2</sup>), seguido por Brasil (Quadro 1. População, Estados e jurisdições marítimas). A menor superfície corresponde à República Democrática do Congo (1.050 km<sup>2</sup>), embora seja o terceiro país em tamanho populacional (depois do Brasil e da Nigéria).

— *Coesão frente à fragmentação*. Enquanto a vertente marítima da América do Sul mostra certa concentração do poder territorial marítimo – cinco Estados controlam 42% dos espaços sob jurisdição nacional – no lado africano, a fragmentação destaca-se com 24 Estados, que somam 32% do espaço marítimo sujeito a soberania e direitos jurisdicionais. Essa circunstância possui alguma relevância ao enfrentar questões como segurança marítima (rotas marítimas) e segurança nacional, distribuindo responsabilidades entre uma ampla diversidade de Estados com grau muito divergente do desenvolvimento institucional.

### Quadro 1: População, Estados e jurisdições marítimas

PAÍSES/TERRITÓRIOS	ZEE	PCE	TOTAL	POPULAÇÃO (EM MILHARES)
<b>UE</b>				
Reino Unido	3.469.894	1.596.928	5.066.822	8
<b>(Territórios ultramarinos)</b>				
Guiana Francesa*	133.924	81.224	215.148	283
<b>Total</b>	<b>3.603.818</b>	<b>1.678.152</b>	<b>5.281.970</b>	<b>291</b>
<b>Europa (não UE)</b>				
Noruega (Ilha Bouvet)	441.167	95.596	536.763	
<b>Total</b>	<b>441.167</b>	<b>95.596</b>	<b>536.763</b>	
<b>América do Sul</b>				
Guiana	135.996	57.531	193.527	778
Suriname	128.349	82.834	211.183	563
Brasil	3.645.625	1.818.419	4.609.417	209.288
Argentina	1.423.176	1.145.796	2.568.971	44.271
Uruguai	132.365	90.120	222.485	3.457
<b>Total</b>	<b>5.465.511</b>	<b>3.194.700</b>	<b>7.805.585</b>	<b>258.357</b>
<b>África-Magreb</b>				
Mauritânia	155.195		155.195	4.420
<b>Total</b>	<b>155.195</b>		<b>155.195</b>	<b>4.420</b>
<b>África-Central</b>				
Cabo Verde	796.454		796.454	546
Guiné Equatorial	308.219		308.219	1.268
Libéria	246.079	75.176	246.079	4.732
Gana	224.697	16.707	241.404	28.834
Gabão	193.120	38.537	231.658	2.025
Costa do Marfim	174.232	20.267	194.499	24.295
Nigéria	181.600	8.001	189.600	190.886
Sierra Leoa	159.264		159.264	7.557
Senegal	157.477		157.477	15.851
São Tomé e Príncipe	130.658		130.658	204
Guiné	108.967		108.967	12.717
Guiné Bissau	105.728		105.728	1.861
República do Congo	40.466		40.466	5.261
Regime Conjunto (Joint Regime)	34.539		34.539	
Benin	30.025		30.025	11.176
Gâmbia	22.526		22.526	2.101
Togo	15.378		15.378	7.798
República dos Camarões	14.311		14.311	24.054
República Democrática do Congo	1.050		1.050	81.340
<b>Total</b>	<b>2.944.793</b>	<b>158.687</b>	<b>3.028.304</b>	<b>420.692</b>
<b>Sul da África</b>				
Namíbia	559.589	1.059.364	1.618.953	2.534
Angola	500.597	365.222	865.819	29.784
África do Sul	374.480	101.576	476.056	56.717
<b>Total</b>	<b>1.434.666</b>	<b>1.526.162</b>	<b>2.960.828</b>	<b>89.035</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14.045.150</b>	<b>6.653.298</b>	<b>19.768.645</b>	<b>772.795</b>

\*Os dados das jurisdições marítimas da Guiana Francesa não contam na divisão América do Sul

— *Integração transoceânica.* A comparação entre os hemisférios marítimos septentrional e meridional permite apreciar o diferente grau de integração entre as vertentes oriental e ocidental. Enquanto ao Norte do Equador foi consolidada uma aliança política, econômica e cultural (embora ultimamente não esteja insenta de pontos críticos), o Sul ainda carece de ligações suficientemente firmes para construir uma superestrutura semelhante. Nesse contexto, a existência de um singular



terceiro bloco jurisdicional marítimo de liderança extrarregional pode ser significativa, embora difícil de especificar.

**Quadro 2: Síntese. Jurisdições do Atlântico Sul**

	ATLÂNTICO SUL	%
<b>ZEE</b>	14.045.150	26
<b>PCE</b>	6.653.298	12
<b>AM</b>	39.541.087	74
<b>AREA</b>	33.797.325	62

\*ZEE (Zona Econômica Exclusiva), PCE (Plataforma Continental Estendida), AM (Alto Mar)

### 2.3 ECONOMIA AZUL

Neste tópico, tentaremos esclarecer, ainda que brevemente, em que consiste a economia marítima do Atlântico Sul, ou seja, sua “economia azul”. Este termo, quando usado em inglês (*blue economy*), é ambivalente, pois pode se referir tanto a uma escola peculiar de pensamento econômico (a chamada “economia circular”), cujo principal expoente é Gunter Pauli, que citaremos mais adiante, bem como a conceituação que a União Europeia (UE) vem fazendo da nova economia marítima (EUROPEAN COMMISSION, 2012; 2017; 2018). Por outro lado, enquanto para alguns especialistas e organizações mais voltadas para aspectos ambientais, a economia azul tem um significado de uso do mar e de seus recursos com o objetivo de desenvolvimento econômico sustentável<sup>14</sup>, para outros é uma concepção ampla, referente a todas as atividades econômicas marinhas, sejam elas sustentáveis ou não. De qualquer forma, e deixando de lado esse debate, tentaremos seguir a abordagem que, na maioria das vezes, a UE e outras organizações internacionais como a FAO (Iniciativa sobre Crescimento Azul) estão dando à análise da economia marítima; isto é, um enfoque no qual os setores econômicos marítimos podem contribuir para

<sup>14</sup> *What a blue economy really is – WWF’s perspective*. Disponível em: <<http://wwf.panda.org/homepage.cfm?249111/What-a-blue-economy-really-is>>.

a geração da prosperidade, emprego e a erradicação de grandes problemas sociais (pobreza, desemprego, desnutrição, etc).<sup>15</sup>

Nesse sentido, analisaremos a importância que o mar e seus recursos têm em uma área como o Atlântico Sul para seus Estados costeiros, valorando o potencial desse ambiente oceânico para a criação de riqueza, emprego e sua ligação com o desenvolvimento sustentável, ambientalmente respeitoso, e o papel desempenhado pelas atividades econômicas “tradicionais” (exploração de recursos marinhos vivos, hidrocarbonetos *offshore*, atividades portuárias, indústria naval, transporte marítimo, turismo costeiro) e emergentes e inovadoras (energia renovável, biotecnologia marinha, mineração, dessalinização, proteção ambiental, defesa e segurança, pesquisa e educação).

Em relação ao exposto, pode-se afirmar que o Atlântico Sul configura-se para seus Estados costeiros como uma área marinha de enorme potencial econômico, situação que já foi, de alguma forma, diagnosticada por volta dos anos 70 do século XX, e que ainda é vigente nos dias de hoje. Isso significou um novo aprimoramento do ponto de vista estratégico e econômico dessa região oceânica, tanto pela presença de algumas potências emergentes de primeira magnitude (Brasil e África do Sul), quanto por fatores estritamente econômicos (importância das rotas marítimas e recursos marinhos, especialmente a pesca e os hidrocarbonetos *offshore*)<sup>16</sup> (GREÑO VELASCO, 1976).

O “Relatório Shackleton”, elaborado em 1976 para abordar o futuro econômico das Ilhas Malvinas, expunha o importante potencial pesqueiro e petrolífero nas águas ao redor do arquipélago e a disputada Argentina por esse território (GREÑO VELASCO, 1977). Outros estudos subsequentes também destacaram a importância dos recursos pesqueiros no sudoeste do Atlântico e, também, nas costas do Atlântico Africano, bem como a existência de reservas significativas de hidrocarbonetos, ainda não

---

<sup>15</sup> De fato, o conceito de economia azul aparece na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2012 (Rio + 20), que a concebeu como ferramenta chave para erradicar a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável. Este conceito recebeu um impulso importante na 32ª Conferência Regional da FAO para Ásia e o Pacífico de 2014, quando se apoiou uma iniciativa regional para aumentar a aquicultura no crescimento azul com o objetivo de melhorar o suprimento de peixe e melhorar a subsistência da população (Disponível em: <<http://www.fao.org/asiapacific/perspectives/blue-growth/es/>>).

<sup>16</sup> Nesses diagnósticos não apareciam ainda as ricas reservas de hidrocarbonetos do Brasil e do Golfo da Guiné. Na atualidade, as áreas de exploração com reservas já identificadas como a camada do pré-sal se encontram precisamente no Atlântico Sul. Tal potencial converte países como o Brasil em futuras superpotências econômicas (BRAINARD; MARTÍNEZ-DÍAZ, 2009).

explorados, na plataforma continental brasileira. Na pesca, por exemplo, as capturas, em 2016, foram para o Atlântico Sudoeste (área FAO 41) cerca de 1,5 milhão de toneladas, (1,7% do total mundial) e quase 1,7 milhões para o Atlântico Sudeste (área FAO 47), (1,85% do total mundial) (FAO, 2018a)<sup>17</sup>.

De qualquer forma, e apesar dessa breve descrição geral, é preciso destacar importantes diferenças que existem no Atlântico Sul entre uma margem e outra. Para começar, a situação dos países da América do Sul, em geral, é muito mais positiva em termos socioeconômicos, com base nos números analisados. Por outro lado, porque aparecem, nesses países, projetos no âmbito de suas economias marítimas e que, no momento, parecem ter melhores perspectivas para o futuro. O caso da Argentina é interessante, em primeiro lugar, porque sua economia azul tem um necessário potencial para a economia do país (BARUCH; DRUCAROFF, 2018). Em segundo lugar, devido à presença de setores tão importantes como a pesca – mais de 700.000 toneladas de capturas em 2016 (FAO, 2018b) –, os hidrocarbonetos marinhos<sup>18</sup> e outras fontes de energia, turismo e indústria naval (tendo a inovação comcompromisso). As águas argentinas podem ser o contexto no qual, junto com atividades como a pesca, a extração de hidrocarbonetos ou as atividades portuárias, entre outras mais inovadoras, como a aquicultura e o cultivo de algas (destinadas ao uso na indústria de alimentos e farmacêutica), mineração submarina e produção de energia renovável (biogás a partir de algas, entre outros) desenvolver-se nos próximos anos nessa região.

Segundo Pauli (2017), a Argentina poderia aproveitar seus mais de 3 milhões km<sup>2</sup> de plataforma continental para cultivar algas, com um investimento de 2,5 milhões de dólares por km<sup>2</sup>, e produzir biogás entre 8 e 10 dólares (o equivalente a um barril de 169 litros). Quanto ao Brasil, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) estima que a produção marítima equivale a 19% do PIB do país (AGÊNCIA BRASIL, 2019), ao tempo que defende a importância de preservar os recursos marinhos para garantir seu desenvolvimento sustentável e promover uma economia azul que englobe a produção de petróleo e gás, a defesa, os 235

---

<sup>17</sup> Na primeira área houve, entre 2015 e 2016, no entanto, um declínio acentuado nas capturas (-35,6%), resultado de uma ampla redução das capturas de peixes em águas distantes. Além disso, em 2015, o Atlântico Sudoeste registrou uma das porcentagens mais elevadas (58,8%) da avaliação de populações exploradas em níveis insustentáveis (FAO, 2018a).

<sup>18</sup> Mediante a Resolução 276/2019, a Argentina liberou 18 áreas *offshore* para exploração de hidrocarbonetos. As empresas vencedoras irão explorar zonas que se localizam no Atlântico Sul, nas cercanias das Ilhas Malvinas.

portos do país, o transporte marítimo, a construção naval, a extração de minerais, turismo e a pesca. Portanto, entende-se o desejo do Brasil de ampliar sua plataforma continental (ver seção 2.2), formando uma grande área marinha (superior em extensão à Amazônia), implementando medidas e políticas de proteção ambiental para o desenvolvimento sustentável e a gestão de recursos. É claro que grande parte do futuro econômico e geopolítico do Brasil reside em seu espaço marítimo. O terceiro Estado Sul-americano da região, Uruguai, é um dos países, desse subcontinente, com melhor qualidade de infraestrutura portuária e com tráfego portuário em pleno crescimento (INL, 2018). Por esses motivos, o Uruguai compete com os portos argentinos e brasileiros, para atrair tráfego marítimo regional e internacional e para se tornar uma plataforma logística do Atlântico Sul. Ao mesmo tempo, apresenta-se como alternativa de saída para o mar dos tráfegos fluviais do Paraguai e Bolívia (para esses países sem saída para o mar e em plena expansão econômica, a hidrovia do rio Paraná é vital). O Uruguai aproveitará as vantagens de possuir um conjunto de portos livres e isentos de impostos (sendo vários de alta produtividade), visando agregar o projeto do Porto de Águas Profundas de Rocha. Esse projeto visa uma forte inversão para o desenvolvimento de portos viáveis em termos de necessidades de carga e capaz de concentrar uma grande parte do tráfego marítimo do Atlântico Sul (MARTÍNEZ, 2015). O Uruguai parece ter realizado interessantes reformas em matéria de tráfego marítimo e portos e, provavelmente, pretenda fazer o mesmo em outros países do Atlântico Sul. Alguns especialistas destacam a necessidade de realizar certas reformas em relação às autoridades portuárias, melhorias na cadeia logística, acesso e conexões com a rede de transporte, publicidade em portos não atrativos para o investimento privado, melhores conexões porto-cidade, bem como atenção aos aspectos ambientais para fazer esse setor mais inovador e competitivo (SÁNCHEZ, 2004).

Para finalizar o estudo dos Estados da margem Oeste, é preciso aludir às Guianas (SÁNCHEZ, 2019), pequenos territórios muito dependentes do comércio exterior e, portanto, do tráfego marítimo. No entanto, é necessário diferenciar, por um lado, a Guiana e o Suriname, muito mais vinculados aos países do Caribe (pertencentes a CARICOM<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> A Comunidade do Caribe (CARICOM) foi fundada em 1973 pelo Tratado de Chaguaramas (Trinidad e Tobago) e substituiu a "Associação caribenha de Livre Câmbio" que havia sido criada em 1965. É uma organização de 15 países do Caribe e dependências britânicas.

e a Associação dos Estados do Caribe) do que à América do Sul (apesar de pertencerem à UNASUL, em uma tentativa de se integrarem na esfera política e econômica do continente) e com economias mais frágeis. Por outro lado, há a Guiana Francesa, região ultraperiférica da França que, apesar de manter uma atividade tradicional como a pesca<sup>20</sup>, experimenta um notável crescimento no setor aeroespacial, dependendo de materiais e componentes da Europa. Tal fato possui consequências sobre a economia marítima, uma vez que os fluxos de tráfego utilizam, basicamente, esse meio de circulação.

Em vista do panorama formado pelas economias marítimas sul-americanas, a situação dos Estados costeiros africanos do Atlântico Sul representa algo mais “crítico” ou, pelo menos, contraditório. Em primeiro lugar, porque se trata de economias, em sua maioria, muito mais frágeis e com enormes desafios sociais e demográficos, com consequências difíceis de abordar em muitos casos. Embora também seja certo que os números correspondentes de algumas atividades marítimas possam ser relativamente positivos (as capturas pesqueiras no Atlântico Sul dos países africanos costeiros aproximam-se aos 5 milhões de toneladas, em comparação a 1,6 milhão dos países da América do Sul, segundo a FAO) (FAO, 2018b).

Pode-se dizer que esses países africanos são Estados relativamente emergentes, embora ainda recaiam sobre eles importantes deficiências: falta de infraestrutura adequada; tráfego marítimo muito pequeno; pouco ou nenhum desenvolvimento de atividades marítimas inovadoras; desenvolvimento de um setor extrativo (hidrocarbonetos) não isento de conflitos<sup>21</sup> e poucas consequências positivas para o bem-estar geral da população. Ainda recai sobre esses fatores, a pesca e tráfego ilegal, gerando insegurança e pirataria nas águas de alguns países (que acarreta “mares falidos”) etc. Não obstante, e devido a uma perspectiva mais otimista, a existência de numerosos recursos marinhos subexplorados, soma-se o recente interesse de muitos países africanos em repensar as bases de seu desenvolvimento. Estabelece-se, portanto, diferentes estratégias de

---

<sup>20</sup> O setor pesqueiro nesta região é reduzido e frágil, com uma frota envelhecida e carente de instalações modernas. Não consegue cobrir as necessidades de demanda. Além disso, está afetado por práticas de pesca ilegal e não regulada (*IUU fishing*), fato de que são feitas tentativas para aliviar as ações do Exército e da Gendarmaria (POUSSIN-DELMAS, 2019).

<sup>21</sup> Tal conflitividade associada a presença de hidrocarbonetos (e que se traduz em desigualdade, impacto ambiental, movimentos de emancipação e secessão etc.) é evidente na Nigéria (NÚÑEZ VILLAVARDE, 2015).

gestão, criando certo clima de otimismo, fazendo da economia azul uma possibilidade realista de combate à fome e à pobreza (UNITED NATIONS-ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA, 2016). Nesse sentido, vários países africanos estão recorrendo à economia azul, com a finalidade de estabelecer políticas e instituições (Ministérios, Agências etc.) associadas a tal temática, para planejar e diversificar suas economias, levando em consideração o potencial inexplorado do mar.

Concluindo, o Atlântico Sul é uma área oceânica muito diversificada e polarizada – com substanciais diferenças entre suas duas margens – porém, ao mesmo tempo, caracterizada por um importante potencial econômico. A possibilidade de ser uma rota de navegação comercial alternativa à rota do Golfo Pérsico-Mar Vermelho-Suez-Mediterrâneo, a existência de um cinturão de reserva de hidrocarbonetos na costa argentina e brasileira e no Golfo da Guiné e o aproveitamento de certos recursos marinhos para obter energia limpa ou produtos biotecnológicos, prevêm certo futuro, especialmente para aqueles países dispostos a inovar e a gerenciar, de modo racional, essas áreas marinhas. A implementação de iniciativas de cooperação regional na África e na América Latina em favor do crescimento azul pode ser um ponto de partida adequado para enfrentar esses desafios.

### **3 POLÍTICAS MARÍTIMAS E PLANIFICAÇÃO NO ATLÂNTICO TROPICAL: BRASIL E ÁFRICA OCIDENTAL**

#### **3.1 O DESENVOLVIMENTO MARÍTIMO NO BRASIL: ANTECEDENTES**

A política marítima representava uma nova face do desenvolvimento brasileiro, que desde o início da década de 1970 já contava com um considerável registro histórico de iniciativas voltadas à formulação de políticas internas para o mar. Este fato adquiriu considerável importância no caso de uma grande potência emergente como o Brasil. A posição estratégica do Estado Brasileiro no Atlântico Sul proporcionava excelentes condições à análise evolutiva da política para o mar (MORRIS, 1979).

No decorrer dos anos 2000 o Estado brasileiro viveu uma fase de crescimento econômico, que se refletiu no desenvolvimento econômico-social, que, por sua vez, requeria diversas iniciativas do governo, como

geração de empregos, melhoria da renda dos trabalhadores e do bem estar social. Como o Estado cresceu, cresceram, também, as possibilidades de novos investimentos em diversos setores da economia brasileira. E um desses setores envolveu todo um segmento de empresas e profissionais vinculados ao mar. Historicamente, o Brasil dispõe de um litoral com grandes possibilidades de navegação, sendo, inclusive, uma grande fonte de recursos pesqueiros e naturais, relevantes para o desenvolvimento do país. Porém, foi por meio da prospecção de petróleo na plataforma continental jurídica brasileira que o mar do Brasil tornou-se alvo da cobiça de diversos tipos de investidores, nacionais ou estrangeiros (MARRONI, 2013).

A preocupação do Governo Brasileiro quanto à regulamentação política para a utilização dos recursos marítimos e dos espaços costeiros evidenciou-se nos anos 1970, assim como a ótica ambiental no planejamento estatal do país. A pressão internacional para a preservação do patrimônio ambiental das Nações fez com que o Brasil instituisse, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, marco inicial de um planejamento integrado do aparelho estatal, com vistas à preservação e conservação da biodiversidade brasileira. Um ano após, através do Decreto nº 74.577, de 12 de setembro de 1974, constituiu-se a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM), com a finalidade de coordenar temáticas que conduzissem a uma política nacional para a região litorânea do Brasil (MARRONI; ASMUS, 2005).

A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM, 2005), promulgada em 1980, tornou-se um elemento de articulação entre as diversas políticas setoriais federais em suas projeções nos meios costeiros e marinhos. Sendo assim, tem por finalidade estabelecer medidas essenciais para promover a integração do mar territorial e plataforma continental ao espaço brasileiro. Com o objetivo de descentralização e multidisciplinaridade dessa Política, em 1982 foi ratificado o I Plano Setorial para os Recursos do Mar (I PSRM), tendo por finalidade a concepção de planos e programas para o planejamento e gerenciamento do espaço marítimo brasileiro. O Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM) (BRASIL, 2014) constitui-se em uma atualização da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e possui vigência plurianual. O gerenciamento desses Planos, de forma descentralizada, conta com a participação dos estados, municípios e organizações civis, para o



encaminhamento de propostas que objetivem solucionar os diversos conflitos em áreas específicas da zona costeira e marítima do Brasil.

Atualmente, o Plano Setorial para os Recursos do Mar encontra-se em sua 9ª versão (2016-2019) (BRASIL, 2016). É importante destacar que o I PSRM (1982-1985), embora tenha sido o início da estruturação do pensamento político para o mar, configurou-se, também, como a base do II PSRM, que contextualizou a dinâmica dos processos multidisciplinares para os estudos do mar brasileiro. Foi o começo da trajetória institucional do Brasil rumo a interesses específicos na plataforma continental. Nele, estão contidos aspectos como o estudo multidisciplinar da pesquisa marítima no Brasil, a necessidade de formação de recursos humanos e a base dos estudos para o aumento da plataforma continental brasileira. O III PSRM (BRASIL, 1990), vigente entre 1990 e 1993, conservou as diretrizes e prioridades do II PSRM e estabeleceu, como principal meta, a investigação e exploração racional dos recursos da zona econômica exclusiva (ZEE).

O IV Plano Setorial para os Recursos do Mar (1994-1998) (BRASIL, 1994) tratou das atividades de pesquisa e prospecção dos recursos marítimos do país, complementando Planos anteriores. Nesse sentido, foi recomendada a avaliação da potencialidade mineral da plataforma continental, para haver continuidade dos levantamentos sistemáticos anteriores desenvolvidos pelas Operações GEOMAR (Geologia Marinha), pelo Programa de Reconhecimento Global da Margem Continental Brasileira (REMAC), pelos diversos levantamentos efetuados pelo Programa de Geologia e Geofísica Marinha (PGGM), pelo Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) e pelo Programa *Ocean Science in Relation to Non-Living Resources* (OSNLR), da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI). Para o cumprimento desta tarefa, foi criado no contexto da CIRM, em 1997, o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMLAC). Neste Programa consta o levantamento geológico-geofísico da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (PCJB) em sítios de interesse geo-econômico-ambiental.

O V Plano Setorial para os Recursos do Mar (BRASIL, 1999) constituiu-se em uma atualização do IV PSRM, adequando-o à conjuntura prevista para o período de sua vigência (1999-2003). Seu principal objetivo era a avaliação de potencialidades dos recursos vivos e não-vivos das áreas marinhas sob jurisdição nacional e adjacente, tendo em vista a gestão e o uso sustentável desses recursos. Como o objeto do estudo é a gestão dos



espaços oceânicos, privilegiou-se o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, estabelecido em 1989 (LEPLAC), cujo propósito era o de estabelecer o limite exterior da plataforma continental no seu enfoque jurídico, em conformidade com os dispositivos da CNUDM. O estudo intensivo das potencialidades e dos limites da plataforma brasileira resultou em seus principais programas (REMPLOC/REVIZEE), integração fortalecida por se tratar de planos inseridos no âmbito da CIRM.

Com o Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, o Brasil passou a contar com uma política pública diferenciada para as questões do mar. A primeira versão da Política Nacional para os Recursos do Mar foi realizada em 1980. Passados mais de 25 anos, desde sua primeira versão, com revisões constantes dos Planos Setoriais para os Recursos do Mar, houve a constatação de significativas mudanças nos cenários nacional e internacional, relativas aos mares, oceanos e zonas costeiras ou zonas de transição. A atualização da Política foi determinada por uma série de instrumentos que orientam a gestão dos recursos marítimos no país. Entre esses instrumentos está o Plano Plurianual, de 2004-2007, também conhecido como “Plano Brasil para Todos”, base para a adoção de uma realidade voltada à política do mar no Brasil. Porém, no campo internacional, sua atualização deu-se por meio da ratificação feita pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em novembro de 1994.

Nesse novo contexto, surgiu o VI PSRM (2004-2007) (BRASIL, 2005), decorrente da atualização do V PSRM e elaborado em conformidade com as normas do Plano Plurianual (PPA/2004-2007) (BRASIL, 2004) do Governo Federal. O VI PSRM, além de definir as pesquisas prioritárias para atingir os objetivos estabelecidos na nova PNRM, subsidiou as atualizações dos Programas e Ações do Plano Plurianual do Governo Federal destinados aos recursos do mar.

Já o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar, com validade prevista para o período 2008-2011, incentivou várias ações, dentre as quais a defesa dos interesses político-estratégicos do Brasil no mar e a promoção do desenvolvimento socioeconômico, privilegiando o uso sustentável desses recursos. Cabe-nos ressaltar que os estudos de processos oceânicos, cujas atividades transcendem os limites jurisdicionais brasileiros, envolvem a cooperação institucional no aspecto global, propiciando a progressiva ampliação das linhas de fomento a projetos de larga escala, desenvolvidos no Atlântico Sul e Tropical. A justificativa para tal junção era a de que o Brasil

cumpriria os compromissos assumidos com os organismos internacionais, em especial aqueles que envolviam cooperações regionais referentes ao MERCOSUL e aos países da África Atlântica (BRASIL, 2005; 2008).

Ao longo das sete primeiras versões do PSRM, o foco das discussões centrou-se na geração de conhecimentos sobre o ambiente marinho e no uso sustentável das riquezas nele existentes, evidenciando sua dimensão socioeconômica. O VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar (2012-2015) caracterizou-se como aprimoramento do VII PSRM. Sua diretriz principal expressa a preocupação do Governo Brasileiro com as áreas do oceano Atlântico Sul e zona costeira. Para o Brasil, esses espaços geográficos constituem-se em ambientes estratégicos ao desenvolvimento nacional e, por esse motivo, foi incorporado na Política Nacional para os Recursos do Mar, através de estudos oriundos do VIII PSRM, o Programa Temático (PT) denominado “Mar, Zona Costeira e Antártida”, proposto para o Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal (BRASIL, 2012). No contexto da cooperação institucional, entende-se que a governança para os espaços marinhos, propostos por este Plano, baseia-se na gestão política, econômica e ambiental das atividades do Estado nesses espaços. O entendimento derivado do estudo inicial da zona costeira em consonância com a importância estratégica do Atlântico Sul para o Brasil, aliado ao interesse brasileiro em manter base de pesquisa no território Antártico, reafirma o compromisso do país em relação ao mar.

Atualmente, encontra-se em vigência o IX PSRM (2016-2019) (BRASIL, 2016), com a finalidade de promover o uso compartilhado do ambiente marinho com a adequada utilização dos meios existentes e da capacidade instalada, além da defesa dos interesses político-estratégicos do Brasil no mar, nos âmbitos nacional e internacional, com vistas a ampliar a presença brasileira em águas nacionais e internacionais e nas ilhas oceânicas.

### Quadro 3: Evolução da política marítima brasileira

CIRM 1974	CIRM 2001
<b>POLÍTICA NACIONAL DOS RECURSOS DO MAR</b>	
<b>Primeira Versão (1980)</b>	<b>Segunda Versão (2005)</b>
<b>Objetivo Principal</b>	
Delinear Planos e Programas para o ordenamento do espaço marítimo brasileiro em consonância com acordos internacionais	Nova ótica internacional para a prospecção, exploração e exploração de recursos naturais advindos do mar. Necessidade de se rever princípios e objetivos da PNRM de 1980.
<b>Planos Setoriais Decorrentes</b>	
I PSRM (1982-1985); II PSRM (1986-1989), III PSRM (1990-1993), IV PSRM (1994/1998), V PSRM (1999-2003)	VI PSRM (2004-2008), VII PSRM (2008/2011), VII (2011/2015)
<b>Planos, Programas e Ações Decorrentes</b>	
<p><b>1982</b> <b>PROANTAR</b> (Programa Antártico Brasileiro) – MB/CIRM</p> <p><b>1987</b> <b>REMLAC</b> (Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira) – CIRM/MME</p> <p><b>1987</b> <b>GERCO</b> (Programa de Gerenciamento Costeiro) – CIRM/MMA</p> <p><b>1988</b> <b>PNGC (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro)1989</b></p> <p><b>LEPLAC</b> (Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira) – CIRM-MMA</p> <p><b>1990 (Versão Final)</b> <b>PNGC (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro)</b> CIRM/MMA</p> <p><b>1996</b> <b>PROARQUIPELAGO</b> (Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo) – MB/CIRM</p> <p><b>1997</b> <b>PNGC II(Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II)</b> – CIRM/MMA</p> <p><b>Programa Train-Sea-Coast</b> <b>GOOS/Brasil</b> (Primeira Versão) (OMI/COI/UNESCO/ SECIRM, IEAPM (Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira) com a representação dos seguintes Ministérios: MEC, MME, MMA, MCTI, MAPA</p> <p><b>REMLAC</b> (Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira) – CIRM/MME</p> <p><b>PROMAR</b> (Programa de Mentalidade Marítima) Marinha do Brasil/SECIRM</p> <p><b>1999</b> <b>REVIZEE</b> (Programa de Avaliação do Potencial Sustentável dos Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva) – MB/SECIRM/MRE/MEC/MCTI/MAPA/CNPq/IBAMA</p> <p><b>Programa Train-Sea-Coast</b> (DOALOS/UNESCO/FURG/UFRJ/UFPE)</p>	<p><b>2004</b> <b>GERCO</b> (Programa de Gerenciamento Costeiro) – CIRM/MMA</p> <p><b>2005</b> <b>BIOMAR</b> (Biotecnologia Marinha) - CIRM/MCTI</p> <p><b>PPG-MAR</b> (Formação de Recursos Humanos em Ciências do Mar) – SECIRM/MEC/FURG</p> <p><b>REVIMAR</b> (Avaliação, Monitoramento e Conservação da Biodiversidade Marinha) – CIRM/IBAMA</p> <p><b>AQUIPESCA</b> (Ação Aquicultura e Pesca) – SECIRM/MPA</p> <p><b>2007</b> <b>PROTRINDADE</b> (Programa de Pesquisas Científicas na Ilha da Trindade e Martins Vaz) – MB/SECIRM</p> <p><b>2009</b> <b>PROAREA</b> (Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial) – CIRM/MRE</p> <p>Ainda em Execução decorrente da PNRM, 1980</p> <p>PROANTAR GERCO PROMAR REMLAC LEPLAC GOOS/BRASIL PROARQUIPELAGO</p>

Fonte: MARRONI, 2013

### 3.2 BRASIL E A EXPANSÃO MARÍTIMA: LIDERANÇA NO ATLÂNTICO TROPICAL

A governança global dos oceanos tornou-se dependente de uma internacionalização entre os saberes do mar e, também, de várias ações expansionistas derivadas de processos políticos externos, por meio da concordância de Organizações Internacionais (como a Comissão de Limites da Plataforma Continental, entre outras), que gerenciam mecanismos de ordenação desse espaço. No caso dos países em desenvolvimento, os limites estreitos de suas jurisdições marítimas foram herdados, na maior parte dos casos, das antigas potências coloniais. Países jovens não tinham, ainda, plena consciência da importância, sobretudo econômica, dos mares adjacentes a seus litorais. Os países industrializados empenhavam-se em preservar, amplamente, a liberdade de ação para suas esquadras militares, para seus navios mercantes, para suas frotas pesqueiras, para suas expedições científicas. E não foi por acaso que, antes de 1970, o único Estado afro-asiático que adotou um mar territorial de 200 milhas foi a Guiné-Conacri (República da Guiné), país recém independente, conhecido pelo vigor de suas posições anticolonialistas (MARRONI, 2013; CASTRO, 1989).

Até 1970, apenas países latino-americanos, alguns afro-asiáticos e a Islândia estenderam, de uma forma ou de outra, seus direitos soberanos ou jurisdicionais sobre as águas adjacentes. Os países latino-americanos atribuíam aos Estados Unidos da América a precedência em matéria de reivindicações marítimas unilaterais, através da Proclamação Truman, em 1945. Os latino-americanos dispensavam o reconhecimento de precursores. No entanto, é preciso admitir que a América Latina foi quem deu início ao processo de ampliação das jurisdições marítimas nacionais. As nações pioneiras no expansionismo marítimo foram: a Argentina, em 1946, seguida por Chile e Peru, em 1947, países que fixaram em, precisamente, 200 milhas náuticas a extensão das águas adjacentes, proclamando soberania e jurisdição sobre este território. Não havia uniformidade no teor das legislações adotadas unilateralmente, e nem mesmo os signatários da Declaração de Santiago, de 1952, coincidiam em suas interpretações quanto à natureza jurídica do regime aplicável na área (CASTRO, 1969; MARRONI, 2017).

As 200 milhas náuticas eram tão arbitrárias quanto outras utilizadas no curso da história para dividir os espaços do mar. Inexistia uma norma que determinasse a largura máxima do mar territorial ou

das áreas marítimas submetidas a jurisdições ou soberania nacionais. Considerando esse contexto, as reuniões preliminares à CNUDM, devido em grande parte a ação de alguns países latino-americanos, teve duas consequências básicas: esvaziou a proposta das duas super potências à época (EUA e URSS), em uma Conferência de agenda limitada, onde seriam, particularmente, fortes as pressões contra a ampliação das áreas marítimas nacionais, e retirou da alçada específica das negociações sobre patrimônio comum da humanidade a questão da definição dos limites da jurisdição do Estado costeiro.

A proposta, que previa a proclamação dessa área internacional e de seus recursos como patrimônio comum da humanidade, encontrou certa reserva dos países industrializados, mas obteve forte apoio dos países em desenvolvimento, inclusive do Brasil. Na medida em que ganhava força a ideia de criação de um regime para a área de patrimônio comum da humanidade, tornava-se claro que seria necessário definir, com precisão, os limites dessa área internacional. Vista a questão de outro ângulo, seria necessário definir, exatamente, os limites das jurisdições nacionais. Era preocupante o quadro político-diplomático que se apresentava a um país, como o Brasil, que já considerava, seriamente, a opção das 200 milhas náuticas. De um lado, os países em desenvolvimento teriam, em princípio, interesse em atribuir amplos contornos geográficos à área internacional do fundo do mar. De outro lado, as potências marítimas estavam vivamente interessadas em coibir medidas – adotadas, até então, apenas pela minoria dos Estados Membros da comunidade internacional – de ampliação das jurisdições nacionais nas águas do mar.

Em contraposição aos fatores político-diplomáticos, que justificavam ou recomendavam a decisão brasileira de ampliar seu domínio marítimo, existia a perspectiva, muito real, de que a medida provocaria forte reação negativa das potências marítimas tradicionais, com quem o país mantinha relações de amizade e de bom entendimento. Conclui-se, então, que o custo político-diplomático seria tolerável e absorvível. As 200 milhas não envolviam somente a questão do livre trânsito nos mares, mas o domínio e posse de riquezas minerais submarinas.

As 200 milhas marítimas de mar territorial adotadas pelo Brasil decorreram de um conjunto de fatores ou forças, que funcionaram como propulsores do interesse governamental do país na adoção de um mar brasileiro, tentando afirmar, desta forma, a autonomia decisória da política exterior nacional no quadro “Brasil Grande Potência”, almejada

pelos militares. Naquela época (final da década de 1960 e início de 1970), já existiam projetos de pesquisa científica direcionados à descoberta das potencialidades do mar. Quanto aos fatores político-diplomáticos, havia interesse na união do Brasil com países da América Latina, no sentido de ampliação das 200 milhas, o desejo de reconhecimento do Estado Brasileiro como potência emergente e o objetivo estratégico de aproximação com os países africanos. A solidariedade africana à decisão unilateral brasileira da expansão de seus domínios no espaço marítimo no Atlântico Sul era um importante trunfo junto aos organismos multilaterais.

Assim, o Brasil e outras potências menores ofereciam resistência às posições hegemônicas das potências mundiais; desafiavam-nas e aumentavam seus poderes de barganha nos fóruns delineadores do Sistema Internacional. No mesmo âmbito de disputa por limites oceânicos, período este compreendido, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, o Governo Brasileiro, no início dos anos 1970, tomou a decisão unilateral de estender o mar territorial adjacente à zona costeira do país até a distância de 200 milhas náuticas. Pelo Decreto Lei nº 1.098, o Brasil passou de um mar territorial de 12 milhas para 200 milhas náuticas.

Porém, o Estado Brasileiro, ao abandonar uma postura conservadora e revestir-se de outra, mais incisiva quanto à defesa de seus direitos sobre os recursos naturais adjacentes à zona costeira, embasou sua decisão política (de um mar territorial de 200 milhas náuticas) em antecedentes latino-americanos (como estipulado no Decreto 28.840, de 8 de novembro de 1950). A ampliação para 200 milhas náuticas era recomendável, dentre outros motivos, porque serviria de incentivo para o dimensionamento de uma força naval condizente com a extensão marítima e com a posição estratégica que o Brasil deveria ocupar no Atlântico Sul. Havia a percepção de tendências internacionais e de interesses nacionais, que recomendavam e justificavam o ato de reivindicação unilateral sobre uma extensa área do mar adjacente às costas brasileiras.

Como se esperava, a ampliação do mar territorial brasileiro foi muito bem recebida pelos países latino-americanos que já haviam estendido suas jurisdições marítimas, pois se sentiram fortalecidos, internacionalmente, com a adesão brasileira as 200 milhas náuticas. Porém, não foi somente para se solidarizar com os países vizinhos que o Brasil ampliou seu domínio marítimo. Se o Brasil fez tal opção foi porque interesses nacionais próprios levaram-no a seguir o exemplo desses países. E, uma vez tomada tal decisão, não havia motivos para deixar de invocar

o argumento da solidariedade, tanto como justificativa do ato unilateral brasileiro como a de um gesto político, positivo no terceiro mundo.

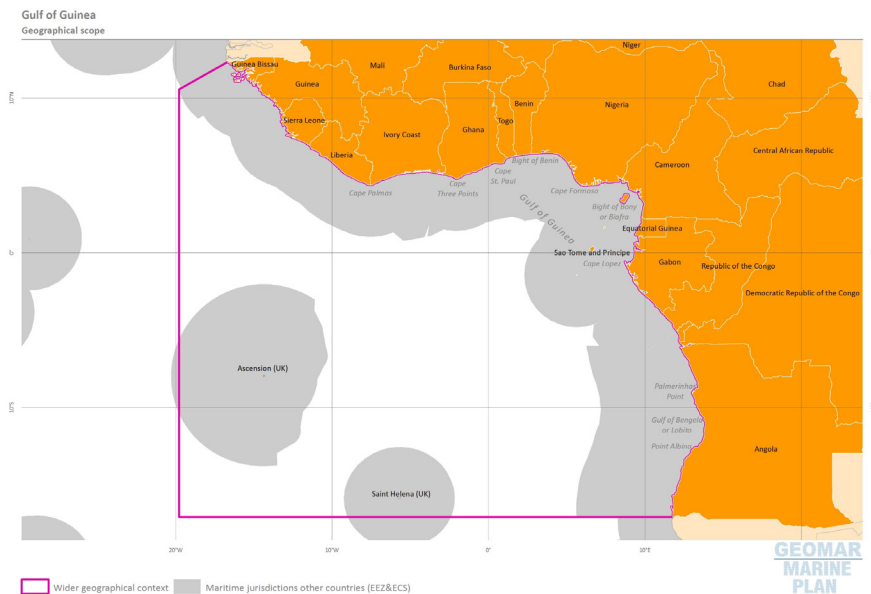
### **3.3 INICIATIVAS DE PLANIFICAÇÃO: A DIMENSÃO MARÍTIMA DO ATLÂNTICO ORIENTAL – O GOLFO DA GUINÉ**

O Golfo da Guiné constitui uma região marítima de particular importância, concentrando relevantes elementos econômicos e políticos, que conferem a tal espaço certa coesão e identificação geopolítica: uma referência regional no vasto domínio marinho do Atlântico Sul. Para os propósitos deste capítulo, configura, junto com o Brasil, um contexto oceânico emergente, uma nova realidade geopolítica na vasta bacia que se estende entre o Ártico e a Antártica.

#### **3.3.1 GEOGRAFIA MARÍTIMA DO GOLFO DA GUINÉ**

O domínio geográfico do Golfo da Guiné pode ser definido, mais precisamente, como uma ampla região do Continente Africano, que se estende entre Guiné-Bissau e Angola (Figura 7), totalizando 16 Estados costeiros, com população em torno de 400 milhões de habitantes, 14.087 km de costa e uma área de quase 6,7 milhões de km<sup>2</sup>. O espaço marinho integrado nessa região, de acordo com os limites indicados, abrange uma extensão superior a 9 milhões de km<sup>2</sup>, de modo que a dimensão total desse cenário geográfico alcança os 15,7 milhões de km<sup>2</sup> de superfície, incluindo os Estados sem litoral, cuja saída para o mar mais próximo desse golfo superaria os 20,4 milhões de km<sup>2</sup> e, aproximadamente, 475 milhões de habitantes.

**Figura 7: Golfo da Guiné. Escopo Geográfico**



Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN.

Do ponto de vista da Geografia Política, a região do Golfo da Guiné é caracterizada através da morfologia dos Estados (tamanho, fronteiras, acesso ao mar), por uma organização territorial a serviço do sistema colonial e de seu sistema produtivo, associando a este uma economia extrativa e de exportações. Assim, a disposição dos territórios políticos da região segue uma lógica colonialista, com formações territoriais. O resultado em escala continental é a maior concentração de Estados sem litoral do mundo, sendo o Golfo da Guiné a saída obrigatória para cinco Estados: Mali, Burkina Faso, Níger, Chade e República Centro-Africana.



### Quadro 4: Águas Jurisdicionais

Países	Águas Jurisdicionais (Sq. km)					Total
	Águas interiores	Mar Territorial	Zona Contígua	Zona Econômica Exclusiva	Plataforma Continental Estendida	
Angola	874	34.068	32.643	455.214	344.268	<b>834.425</b>
Guiné Equatorial	-	12.390	-	296.026	-	<b>308.416</b>
Gana	-	12.219	12.343	212.734	33.413	<b>258.366</b>
Libéria	-	12.389	12.525	233.935	-	<b>246.325</b>
Gabão	5.439	16.212	14.798	156.094	18.130	<b>195.874</b>
Costa do Marfim	-	12.618	-	162.072	20.267	<b>194.957</b>
Nigéria	-	19.367	-	163.447	8.001	<b>190.814</b>
Serra Leoa	-	10.156	8.504	149.612	-	<b>159.768</b>
São Tomé e Príncipe	3.849	11.603	14.719	115.320	-	<b>130.772</b>
Guiné	-	8.447	-	101.181	-	<b>109.628</b>
Guiné Bissau	13.967	6.148	-	86.381	-	<b>106.496</b>
Congo	-	35.396	-	-	-	<b>35.396</b>
Nigéria-São Tomé (joint)	-	-	-	34.539	-	<b>34.539</b>
Benin	-	30.069	-	-	-	<b>30.069</b>
Togo	-	2.615	-	12.776	-	<b>15.391</b>
República dos Camarões	-	14.775	-	-	-	<b>14.775</b>
RD Congo	391	558	191	1.125	-	<b>2.075</b>
<b>Total</b>	<b>24.520</b>	<b>239.031</b>	<b>80.926</b>	<b>2.180.456</b>	<b>424.078</b>	<b>2.868.086</b>

Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN.

O território marítimo desta área (acima de 9 milhões de km<sup>2</sup>) representa mais de 50% do que é identificado como região do Golfo da Guiné, o que dá uma ideia de sua relevância para a economia marítima

e para a segurança dos Estados costeiros afetados pelo flagelo de várias atividades ilegais relacionadas, principalmente, com os setores energético e pesqueiro. Esta extensão de 9 milhões de km<sup>2</sup> inclui as duas ilhas oceânicas pertencentes ao Reino Unido (Ascensão e Santa Helena). Limitando-nos às jurisdições marítimas geradas pelos 16 Estados costeiros africanos, sua extensão é de aproximadamente 2,8 milhões de km<sup>2</sup>, dos quais 75% correspondem à Zona Econômica Exclusiva e 14% da plataforma continental estendida (até agora delimitada e reivindicada). Em escala nacional, existem grandes diferenças (Quadro 4), especialmente entre os 16 Estados costeiros, cuja a desproporcionalidade entre as suas jurisdições marítimas são extremas (834.425 km<sup>2</sup> de Angola, em comparação com 2.075 km<sup>2</sup> da República Democrática do Congo). Entre os países centrais que ocupam as duas grandes baías no centro do golfo, as diferenças são menores, embora substanciais (308.416 km<sup>2</sup> da Guiné Equatorial e 14.755 km<sup>2</sup> da República dos Camarões). Essas diferenças se explicam não somente pelo tamanho do país, mas, também, por sua composição e localização geográfica: Estados mistos (continentais e insulares [Guiné Equatorial], arquipelágicos [São Tomé e Príncipe]), que proporcionam ganhos territoriais consideráveis aos Estados desenvolvidos.

### 3.3.2 O SETOR MARÍTIMO

A pesca, o transporte marítimo e a energia constituem três poderosos setores econômicos ligados ao espaço marítimo, combinando atividades de longa tradição (principalmente a pesca) com outras dominadas pela tecnologia (recursos energéticos e, no caso desta região, a extração de hidrocarbonetos *offshore* de grande profundidade).

#### 3.3.2.1 PESCA MARÍTIMA

Para fins de estatísticas da pesca, o Golfo da Guiné está integrado na Área FAO 34, cujas capturas, em 2017, alcançaram, aproximadamente, 4,8 milhões de toneladas, enquanto os 16 Estados costeiros da região totalizaram, nesse mesmo ano, 2,9 milhões de toneladas, isto é, 64%, tendo em conta que nesta divisão estatística, cuja superfície é de pouco mais de 14 milhões de km<sup>2</sup>, estão registradas capturas de mais de 50 países. Como a maioria das capturas ocorre nas Zonas Econômicas Exclusivas, os países costeiros representam uma minoria (aproximadamente um terço)

no conjunto de Estados presentes nessa região. Em 2017, apenas seis países superaram as 100.000 toneladas de capturas (39% do total entre os 16 Estados costeiros), tendo como destaque Nigéria e Angola, que atingiram meio milhão de capturas. No outro extremo, três países, Guiné Equatorial, República Democrática do Congo e São Tomé e Príncipe, capturam 0,5%. A importância que a pesca marítima possui é desigual, considerando o tamanho de cada país costeiro. No entanto, o peso econômico dessa atividade não deixa de ser relevante. A FAO (DE GRAAF; GARIBALDI, 2014) estima que a pesca representa 1,26% do PIB de todos os países africanos. Em escala nacional, esses dados variam de maneira considerável: utilizando o caso de São Tomé e Príncipe, esse indicador situa-se em torno de 5,8% do PIB, apesar de suas capturas serem muito pequenas. A pesca é, portanto, uma atividade de grande importância (em termos trabalhistas, incorpora 2% da população entre 15 e 64 anos). Portanto, um uso mais extensivo dos recursos é crucial para essas economias e, nesse sentido, a FAO enfatiza que 25% de todas as capturas nas águas africanas são realizadas por países não africanos.

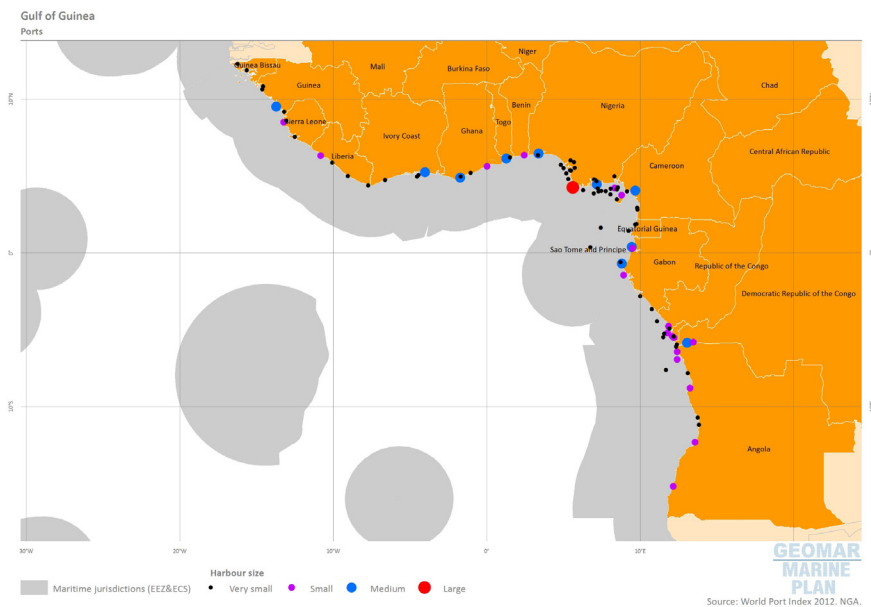
### 3.3.2.2 PORTOS E TRÁFEGO MARÍTIMOS

Os mais de 14.000 km de costa entre Guiné-Bissau e Angola estão pontilhados com 94 instalações portuárias e nos mais de 6.000 km dos oito países centrais, contabilizam 54 (Figura 8. Instalações portuárias). A maioria dessas instalações (69%) é de reduzido tamanho e somente existe uma grande infraestrutura em Penington (terminal de petróleo) na Nigéria, embora essa instalação não se encontre entre os 100 portos mais importantes do mundo. Tal fato é explicado pela fraca presença do continente africano no comércio mundial (2,7% em valor), embora sua contribuição em volume ao comércio marítimo seja maior (7% das exportações e 5% das importações). Essa circunstância explica a baixa densidade de concentração de navios existentes na região (Figura 9. Densidade do tráfego marítimo) em comparação com outras áreas das economias emergentes do mundo (29 em 96), bem como o baixo índice de conectividade de seus portos: assim a Nigéria ocupa o primeiro lugar no Golfo da Guiné, com um índice 21,44, enquanto o país com um índice mais alto, a China, é de 151,91 (UNCTAD, 2018).

Na seção do tráfego marítimo, mencionaremos a questão dos registros de navios, pois no Golfo da Guiné localizam-se três dos 53

registros abertos existentes: Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe e Libéria (que é o terceiro registro aberto mais importante do mundo)<sup>22</sup>. Esses dados constituem um peculiar elemento da economia marítima como uma economia tradicionalmente internacionalizada e, em particular, das economias da região, onde coexistem recursos e atividades de alto valor e interesse estratégico, com situações de acentuada precariedade econômica e social.

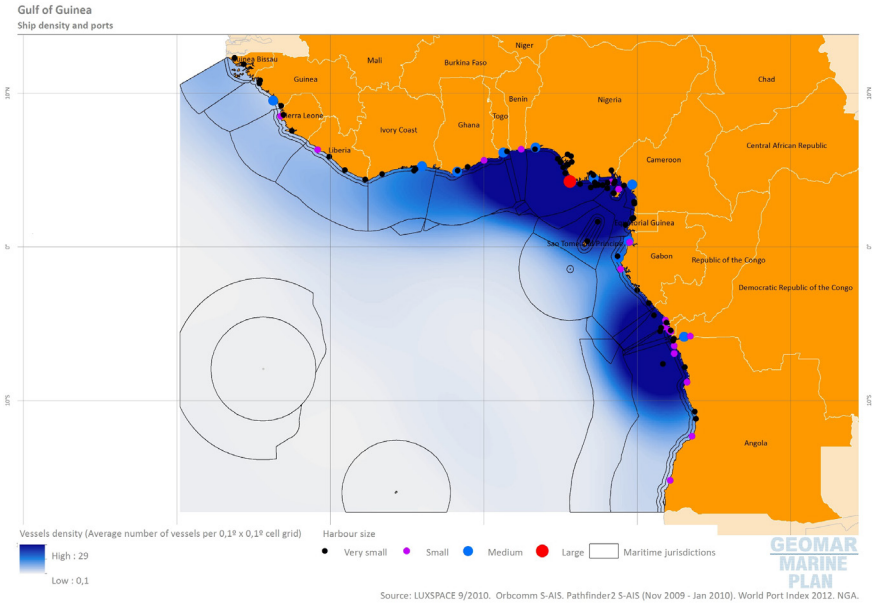
**Figura 8: Instalações Portuárias**



Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN.

<sup>22</sup> Segundo a UNCTAD (2018) a Libéria possui uma frota de bandeira de 223,6 milhões de toneladas de peso morto ocupando o terceiro lugar no ranking mundial que é encabeçado pelo Panamá com 335,8 milhões de toneladas.

**Figura 9: Densidade do Tráfego Marítimo**



Fonte: GEOMAR. MARINE PLAN.

### 3.3.2.3 ENERGIA

O Golfo da Guiné é o centro de uma grande região – África Ocidental e Central – na qual quase todos os seus países são produtores de petróleo. Em 2012, se localizavam, nessa região, algo em torno de 43% das reservas do continente, cerca de 55 mmb (bilhões de barris) (KPMG, 2014).

O centro de gravidade desse grande domínio energético é a Nigéria, primeiro produtor continental, seguida por Angola, onde se localiza a segunda reserva mais importante da África. Nigéria e Angola, por sua vez, correspondem, em termos territoriais e populacionais, a dois dos grandes Estados, embora não exista uma correlação completa entre os dois termos (recursos e tamanho)<sup>23</sup>, indicando que a geografia pode ser um fator relevante, que é o caso da Guiné Equatorial<sup>24</sup>, especialmente

<sup>23</sup> A República Democrática do Congo duplica Angola em superfície terrestre e a triplica em população, embora sua projeção jurisdicional marítima a situa praticamente como um Estado sem litoral.

<sup>24</sup> Guiné Equatorial com uma extensão terrestre que não chega aos 27.000 km<sup>2</sup> é o segundo Estado pelo tamanho da ZEE, o que se explica por sua morfologia territorial e posição

se levarmos em conta a importância que está adquirindo na região os depósitos *offshore*, em águas profundas e muito profundas.<sup>25</sup>

Em relação ao gás natural, o Golfo da Guiné ocupa, igualmente, uma posição relevante: a Nigéria e a Guiné Equatorial são dois dos seis países exportadores do continente – quatro em 2012 – sendo a Nigéria o primeiro na África e o quarto no mundo em exportação de GNL (KPMG, 2014). Desse modo, a presença de recursos energéticos faz do Golfo da Guiné uma das regiões de maior importância estratégica mundial.<sup>26</sup> O continente africano conta com uma longa história – em alguns casos, centenárias (Angola) – no desenvolvimento da indústria petrolífera (embora talvez essa não seja a percepção) com a presença de mais de 500 companhias no setor. Esse fato constituiu-se em um fenômeno mais recente (desde meados dos anos 1990), ocasionando um rápido crescimento das reservas (130,3 mmb), as segundas no mundo depois da América do Sul (KPMG, 2014).

Esse crescimento, por sua vez, está associado ao desenvolvimento do petróleo *offshore* em águas profundas – mais de 1.000 pés liderados por dois países, Nigéria e Angola, com reservas, respectivamente, de 25,9 e 13,9 mmb (FARRELL; RODGERS, 2007), a grande distância do resto dos países do Golfo, com um peso significativo no setor de energia: Congo, Gabão e Guiné Equatorial. Mas, talvez, a característica a ser destacada seja a rápida expansão das descobertas de novos depósitos que, em relativamente poucos anos, transformaram o Golfo da Guiné em uma região produtora de petróleo, ao qual se vão incorporando, progressivamente, novos países. Assim, em Gana, o maior reservatório de petróleo da última década, o Jubileu, foi descoberto em águas profundas com reservas estimadas de 2 mmb (KPMG, 2014), ao mesmo tempo em que alguns relatórios anunciam a descoberta de depósitos que superariam aos da bacia de Keta-Togo-Benin.<sup>27</sup>

---

relativa (Estado misto, continental e insular).

<sup>25</sup> A companhia Total desenvolve campanhas de exploração a profundidades superiores a 2.500m no Golfo da Guiné e África ocidental. Disponível em: <<http://www.total.com/en/energies-expertise/oil-gas/exploration-production/strategic-sectors/deep-offshore/total-world-class-player/cutting-edge-deepwater-development>>.

<sup>26</sup> A política exterior de países como a China e Estados Unidos refletem esta circunstância: forte presença da instituição chinesa encarregada de ajuda exterior (Foreign Aid and Government – Sponsored Investment Activities – FAGIA) que supera, ao menos geograficamente, ao Estados Unidos e a União Europeia. Por outra parte a Cúpula Estados Unidos – África de 2014 <<http://www.whitehouse.gov/us-africa-leaders-summit>> parece ter adquirido um especial significado em termos de reforço da presença dos interesses estadunidenses no continente frente a forte China.

<sup>27</sup> The Council of Ewe Associations of North America: Oil fields in Gulf of Guinea (KETA\_

Mesmo para os países estudados, o Chade (Estado sem litoral) é mencionado, devido a sua conexão com a República dos Camarões. O desenvolvimento petrolífero da região coloca-o, desta maneira, como o próximo líder mundial (2020) à frente do Golfo Pérsico (ONUOHA, 2012). Atualmente, o cenário energético seria composto por três grupos de países: 1) Fase de maturidade (Nigéria e Angola, na qual a República do Congo poderia ser adicionada); 2) Declínio (Camarões e Gabão); 3) Novos produtores (principalmente Guiné Equatorial, Gana e Chade) mais Costa do Marfim, Togo e Benin.

### 3.3.3 GOVERNANÇA E SEGURANÇA MARÍTIMA

Politicamente, a região do Golfo da Guiné sofre com estruturas institucionais que lhe conferem coesão como região marinha, sendo essencial para o desenvolvimento de políticas supranacionais que impulsionem a economia marítima para combater o fenômeno da pirataria e atividades ilegais em suas águas.

A União Africana (2001) herdeira da antiga Organização para a Unidade Africana (1963) é a organização política de maior relevância, cujo principal objetivo é acelerar o processo de integração no Continente, a fim de enfrentar os desafios da globalização e promover o papel da África como ator internacional.<sup>28</sup> Nas últimas décadas, a expansão dos mercados surgiu como fator de integração regional e, na região do Golfo da Guiné localizam organizações, como a Comunidade Econômica e Monetária da África Central (CEMAC), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA). Em 2001, foi criada em Libreville (Gabão), a Comissão do Golfo da Guiné (CGG), que iniciou suas atividades em 2007. A CGG é integrada por oito países: Angola, República dos Camarões, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe e Nigéria. No Golfo da Guiné existem quatro Estados pertencentes à *Commonwealth* (Quadro 5).

---

BENIN\_Basin\_\_Oil\_fields\_of\_W.\_Ghana.pdf).

<sup>28</sup> União Africana. Disponível em: <<http://www.au.int/en/>>.

### Quadro 5: Instituições Supranacionais

PAÍS	UNIÃO AFRICANA	POLÍTICAS DE VIZINHANÇA	COMMONWEALTH*	CEMAC	ECOWAS	CEEAC	OPEC	GGC	UEMOA
Angola	X	X				X	X		
Benin	X	X			X				X
Burkina Faso	X				X				X
República dos Camarões	X	X	X	X		X		X	
República Centro- Africana				X		X			
Chade	X			X		X		X	
República Democrática do Congo	X	X				X		X	
Guiné Equatorial	X	X		X		X		X	
Gabão	X	X		X	X		X <sup>1</sup>	X	
Gana	X	X	X			X			
Guiné	X	X			X				
Guiné Bissau		X			X				X
Costa do Marfim	X	X			X				
Libéria	X	X			X				
Mali	X				X				X
Niger	X				X				X
Nigéria	X	X	X		X		X	X	
República do Congo	X	X			X	X		X	
São Tomé e Príncipe	X	X			X	X		X	
Serra Leoa	X	X	X		X				
Togo	X	X			X				X

<sup>1</sup>Ex-Estados membros

Fonte: African Union. Neighbourhood policies, Commonwealth (Comunidade das Nações, originalmente criada como Comunidade Britânica de Nações), CEMAC, ECOWAS, CEEAC, OPEC, GGC, UEMOA.



A fragilidade generalizada das instituições políticas no Continente – particularmente no amplo segmento costeiro – é inevitavelmente transmitida, e com maior intensidade, ao espaço marítimo sobre o qual se projetam a soberania e os direitos jurisdicionais dos Estados costeiros. E o controle territorial, já esgotado no Continente, dificilmente pode ser exercido em um território marítimo de mais de 2 milhões de km<sup>2</sup>, dos quais 1,17 milhões de km<sup>2</sup> são águas jurisdicionais dos nove Estados costeiros dos golfos do Benin e Biafra.

A segurança marítima é fundamental para garantir a receita dos Estados costeiros, juntamente com outras atividades que contribuem para o sustento dessas economias, especialmente: pesca, aquicultura, transporte marítimo (que também afeta os Estados sem litoral), turismo e os serviços que os ecossistemas marinhos proporcionam. Além das repercussões nacionais e regionais, a segurança marítima possui uma dimensão claramente internacional ligada aos hidrocarbonetos e ao comércio marítimo, que afetam o fornecimento de energia a outros países e regiões, aos investimentos da indústria do petróleo e ao setor de transportes.<sup>29</sup> A África é um continente que desperta crescente interesse por parte da comunidade internacional. Após uma década, sua taxa de crescimento continua mantendo-se em torno de 5% e é geralmente considerada como uma área de grande potencial, motivo pelo qual está sujeita a uma forte concorrência global (VEDRINE, 2014). Ao mesmo tempo em que a África Ocidental é considerada como uma estrela geopolítica em ascensão,<sup>30</sup> alguns autores locais consideram que essa região continua ausente nos investimentos de grandes multinacionais, mais atrativa para investimentos que a África Oriental, porém menor que África Austral (DAMON; IGUÉ, 2003).

Para a União Europeia, a África é um espaço de interesses econômicos de alto valor estratégico,<sup>31</sup> entre os quais se encontra a energia do Golfo da Guiné. Porém, as políticas da UE estão abertas a um amplo

---

<sup>29</sup> Onuoha (2012, p.3) estima entre 40 e 60 bilhões de dólares de investimento das companhias petrolíferas durante as duas primeiras décadas do século XXI. Por sua parte a UE importa do Golfo da Guiné 10% do petróleo e 4% do gás natural (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2014, p.1). As importações estadunidenses de petróleo procedentes do Golfo da Guiné estão, sem embargo, reduzindo-se de maneira significativa: de uma estimativa de 25% para 2015 (ROLL; SPERLING, 2011, p.8), o informe de KPMG (2014, p.12) contabilizava 17% em 2010 com uma redução de somente 8% em 2013.

<sup>30</sup> *Is West Africa's Geopolitical Star still Rising?* Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/Dossiers/Detail/?param0=Sub-Saharan+Africa&lng=en&id=168297&contextid782=168297>>.

<sup>31</sup> Cf. *The EU and Africa: a helping hand or self-interest?* Disponível em: <<http://www.news.leiden.edu/news-2012/the-eu-and-africa.html>>.

espectro de assuntos, que incluem não somente o desenvolvimento, mas, também, a governança, os direitos humanos, comércio, integração regional, mudança climática, segurança alimentar e migração e, nos últimos anos, a gestão de conflitos com a participação em operações de paz em diferentes países.

A construção das relações União Europeia-África baseiam-se, desde 2007, na denominada Parceria,<sup>32</sup> dentro da qual se adotou a Estratégia Conjunta África-UE na Cimeira de Lisboa, em 2007. A Estratégia Conjunta África-UE (*Joint Africa – EU Strategy – JAES*) é o marco geral, em que se inserem as relações políticas entre os dois continentes, embora a UE tenha criado outros instrumentos regionais. Assim, todos os países do Norte da África fazem parte da Política Europeia de Vizinhança (PEV)<sup>33</sup> equipada com um instrumento financeiro (*European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI*).

A região da África Ocidental-Golfo da Guiné faz parte de uma estrutura política mais ampla: a África-Caribe-Pacífico (ACP), denominada Acordo de Cotonu, revisado, pela segunda vez, em 2010.<sup>34</sup> Este instrumento oferece cobertura jurídica ao diálogo político e à cooperação econômica, para os quais existe o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).<sup>35</sup> Quando as ações a serem desenvolvidas são de caráter local, apenas se dispõe de um instrumento financeiro: o Instrumento para a Estabilidade, que permite enfrentar situações de alto interesse estratégico, aplicável à questão da pirataria em determinadas áreas, como o Golfo de Guiné. Este instrumento está em vigor desde 2007<sup>36</sup> e é usado como um complemento a outros instrumentos regionais. O Instrumento para a Estabilidade é útil quando não cabe utilizar instrumentos regionais-transnacionais e está dirigido a situações vinculadas, eminentemente, à segurança (e à conexão entre segurança interna e externa), embora sua desvantagem seja a baixa dotação financeira (ROY, 2012).

---

<sup>32</sup> Sobre a Parceria África-EU, Cf.: <<http://www.africa-eu-partnership.org/about-us>>.

<sup>33</sup> *European Neighbourhood Policy* (ENP); para a bacia mediterrânea e os países africanos costeiros o instrumento de cooperação é o *Euro-Mediterranean Partnership*.

<sup>34</sup> *The EU sub-regional and bilateral relations with African countries*. Disponível em: <[http://eeas.europa.eu/africa/subregional/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/africa/subregional/index_en.htm)>.

<sup>35</sup> A União Europeia é a instituição doadora mais importante do mundo de ajuda ao desenvolvimento. Junto com os Estados membros proporcionam mais da metade da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

<sup>36</sup> Substitui a varios instrumentos relativos a tráfico de drogas, crises devido a movimentos de insurgência, reabilitação e reconstrução. Sobre este instrumento conferir: <[http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_en.htm)>.

A coordenação com as iniciativas e instituições que estão proliferando nos últimos anos, tanto na escala continental (especialmente a União Africana) como internacional (NAÇÕES UNIDAS: Resoluções 2018 [2011] e 2039 [2012]) e regional, constitui outra das atividades políticas e administrativas das instituições europeias e, em particular, de seu serviço exterior.

### Quadro 6: Principais agências de ajuda ao Desenvolvimento

	CHINA (FAGIA)	EUA (USAID)	UE (EPA)
Angola	X	X	
Benin	X		
Costa do Marfim	X		X
República dos Camarões	X		X
República Democrática do Congo	X	X	
República do Congo	X		
Gabão	X		
Gana	X	X	X
Guiné	X		
Guiné Bissau	X		
Guiné Equatorial	X		
Libéria	X	X	
Nigéria	X	X	
Serra Leoa	X		
São Tomé e Príncipe			
Togo	X		
Burkina Faso			
República Centro-Africana	X		
Mali	X	X	
Níger	X		
Chade	X		

FAGIA: *Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities*; USAID: *United States Agency for International Development*; EPA: *Economic Partnership Agreements*

Fonte: FAGIA, USAID, EPA

A coordenação com as iniciativas e instituições que estão proliferando nos últimos anos, tanto na escala continental (especialmente a União Africana) como internacional (NAÇÕES UNIDAS: Resoluções 2018 [2011] e 2039 [2012]) e regional, constitui outra das atividades políticas e administrativas das instituições europeias e, em particular, de seu serviço exterior.

## CONCLUSÃO

O sentido do estudo sobre a governança global dos oceanos é adequado quando nos deparamos com uma espécie de internacionalização entre os saberes do mar e, também, de várias ações expansionistas, derivadas de processos políticos externos, sejam eles de caráter colonialista ou não. Em termos globais, o expansionismo oceânico no Atlântico Sul é subtendido nesse estudo como aquelas regiões nas quais os Estados costeiros possuem soberania e jurisdição sobre seus espaços marinhos. Alguns desses espaços, como a plataforma continental estendida, estão sendo disputados junto a um organismo criado à luz de uma Convenção internacional (Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar) e sob a égide da Organização das Nações Unidas, por vários Estados costeiros do Atlântico Sul.

A descoberta e a colonização das Américas, no século XIV, desempenharam um papel importante para o atual contorno geográfico das Nações do continente Latino Americano e Africano, possibilitando a abertura de novas rotas e fronteiras marítimas em diversos pontos do Planeta. Para que possamos entender o presente é preciso voltar o olhar ao passado. Nas últimas décadas, uma expressiva quantidade de estudos, seja de órgãos governamentais ou de organizações internacionais, tem resultado na produção de novas tecnologias de pesquisa sobre o Sistema Atlântico Sul. Especialistas que voltam suas atenções ao Atlântico dedicam parte de seus esforços intelectuais na descoberta de novos interesses econômicos, geopolíticos e geomarítimos que deverão resultar em uma nova ordem oceânica mundial.

As questões geopolíticas e econômicas, amparadas pelo expansionismo marítimo, possuem muitas áreas dignas de pesquisa, tendo como prioridade os recursos pesqueiros e minerais. No entanto, é válido entender melhor a expansão dos territórios e jurisdição de áreas do oceano Atlântico, decorrentes de Tratados históricos. Ressalva-se que o estudo de Tratados históricos que envolvem, direta ou indiretamente, os interesses pelo Atlântico, ficaria incompleto sem uma análise prévia e aprofundada de políticas regionais, na perspectiva transnacionalista. Necessita-se de dados mais exatos sobre as conexões entre diferentes locais e circunstâncias (cidades, regiões, países, história, economia, geografia, entre outros) para identificar os casos comparativos e encontrar o elo entre os tipos de cooperação entre atores e fatores no processo de governança global.

Vê-se, portanto, o motivo pelo qual Estados necessitam de maior e mais equitativa cooperação e inserção no Sistema Internacional. Sendo assim, as Organizações Internacionais precisam privilegiar e respeitar a celebração de Tratados e Convenções, tanto em plano universal como regional, pois eles constituem uma personalidade política e jurídica para o planejamento e gerenciamento de ações de interesse global. Sendo assim, é relevante sua compreensão, para que se possa entender, também, questões relativas a recente governança global dos oceanos. É importante que essa governança tenha como enfoque principal os diversos fatores históricos e políticos, que formam a base do interesse dos Estados costeiros do Atlântico Sul para o expansionismo de seus territórios marítimos. É necessário atentar para os estudos focados sob essa perspectiva, porque são capazes de elucidar o motivo dos Estados costeiros buscarem, cada vez mais, estender seus territórios para o além-mar.

Porém é necessário compreender, como bem demonstrado nesse estudo, que a maioria dos Estados pertencentes ao espaço marítimo do Atlântico Sul, são política e economicamente frágeis. Muitos deles sofrem de um processo de descolonização recente, em termos históricos, o que não os permite estabelecer sistemas políticos e econômicos fortes. Também, não conseguem fomentar fortes alianças institucionais em âmbito global, pois não possuem uma estrutura política eficaz para a negociação de contratos políticos, oriundos, basicamente, da diplomacia de primeira ou segunda geração, considerando a independência tardia desses países.

Isso dificulta que esses países sejam “ouvidos” de forma harmônica no Sistema Internacional. Dificulta que seus interesses domésticos sejam minimizados por conta de interesses de conglomerados financeiros internacionais. Estados dessa região, especificamente, precisam ser respeitados na conjuntura e na governança global. Precisam que suas instituições nacionais sejam fortalecidas e respeitadas para que seus países, suas culturas e suas riquezas possam ser valorizadas. Há a necessidade de maior segurança humana, que se reflete no aproveitamento do potencial energético na região. Pesca, transporte marítimo, hidrocarbonetos e o respeito ao meio ambiente como um todo, constitui a base para essa segurança. Dessa forma, o processo cooperativo leva a uma governança oceânica responsável e equitativa.

Nesse intuito, quando se fala em segurança energética, com foco no Atlântico Sul, deve-se levar em consideração os desafios impostos pelos modelos de desenvolvimento à exploração dos recursos oceânicos e não

se pode ignorar a corrida pela requisição de sítios perante a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA). Tal perspectiva requer iniciativas imediatas, não somente para pleitear novas áreas, como, também, a continuidade das pesquisas para captação de investimento privado além-mar. Nesse sentido, a parceria com Nações africanas e com os países do BRICS parece ser uma opção interessante, porque, em um primeiro momento, promove a construção de capacidades na região e, em sequência, cria vínculos institucionais entre centros de pesquisa, proporcionando acesso à informação. Os recursos identificados na região do espaço marítimo brasileiro, por exemplo, apresenta um imenso potencial econômico, sem falar nos avanços que ocorrerão no campo da biotecnologia.

Diante dos desafios intitucionais para a proteção desses Estados, precisa-se entender a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), com seu Conselho de Defesa (CDS), em 2008, com pretensões em ocupar um assento permanente no CSNU e a tentativa de revigoração da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) (com o apoio dos países africanos, principalmente de Angola, África do Sul e os PALOP). Esse amadurecimento institucional na região, mesmo que por vezes de forma instável, representa um salto qualitativo na política externa, visando o estreitamento da cooperação econômica, científica e ambiental no Atlântico Sul, em contraponto à presença da Organização do Atlântico Norte (OTAN) no Atlântico Sul. Fato tal mostrou a priorização de uma agenda comum, mais voltada às relações Sul-Sul, em busca de um maior protagonismo e liderança no Atlântico Sul por parte do Brasil.

A cooperação e desenvolvimento de uma visão estratégica de longo prazo passam pela capacidade de mobilização de recursos humanos e legitimação da sociedade. Pode-se dizer que, nos últimos 25 anos, a política externa brasileira, em geral, criou pontes com países emergentes, tanto na América do Sul e na costa ocidental africana, dedicando maior atenção à UNASUL, seu CDS (no período em que estas instituições permaneceram mais ativas – de 2008 a 2018), aos PALOP e à CPLP, como Comunidade importante que abarca quatro oceanos.

É preciso dispor de políticas capazes de avaliar as tendências do poder no sistema político mundial, maximizando os recursos disponíveis e colocando em ação estratégias que deem ênfase às alianças, instituições e redes, no atual contexto da governança oceânica.

# ATLANTICISM IN THE SOUTH ATLANTIC: COMMUNITY OF INTEREST AND OCEANIC GOVERNANCE

## ABSTRACT

---

The objective of this article is to analyze to what extent the governance of the South Atlantic basin leads to the construction of a transatlantic community in the Southern Hemisphere. It also aims to understand how the configuration of institutional structures interfere in this system and are configured as fragile transatlantic political-cultural and economic ties . Although in the South Atlantic - unlike the North Basin - a powerful network of common interests has not been built, jurisdictional expansion requires that Coastal States adopt maritime policies proportional to the magnitude of acquired territorial responsibility, which the American sub-basin (specifically Brazil) and Argentina) advocates for a dominance position south of the zero parallel.

**Keywords:** Geopolitics. Governance. Atlantism. South Atlantic.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL (2019). Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-06/economia-maritima-rende-r-2-trilhoes-para-o-brasil-por-ano>>.
- BARUCH, G.; DRUCAROFF, S. (2018). Estimaciones del potencial económico del océano en la Argentina, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).
- BRAINARD, L.; MARTÍNEZ-DÍAZ, L. (Eds.). (2009). Brazil as an economic superpower? Understanding Brazil's changing role in the global economy, Washington DC, Brookings Institution Press.
- BRASIL (1966). Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=196892>>.
- BRASIL (1938). Aprova e baixa o Código de Pesca. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-794-19-outubro-1938-350346-norma-pe.html>>.
- BRASIL (1990). III Plano Setorial para os Recursos do Mar CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98479-7-dezembro-1989-448840-anexo1-pe.doc>>.
- BRASIL (1994). IV Plano Setorial para os Recursos do Mar. CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/.../decreto-2956-3-fevereiro-1999-322251-anexo1-...](http://www2.camara.leg.br/.../decreto-2956-3-fevereiro-1999-322251-anexo1-...)>.
- BRASIL (1999). V Plano Setorial para os Recursos do Mar. CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/.../decreto-2956-3-fevereiro-1999-322251-anexo1-...](http://www2.camara.leg.br/.../decreto-2956-3-fevereiro-1999-322251-anexo1-...)>.
- BRASIL (2005). VI Plano Setorial para os Recursos do Mar. CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/secirm/document/doc\\_psr/sum\\_viiipsrm.pdf](https://www.mar.mil.br/secirm/document/doc_psr/sum_viiipsrm.pdf)>.
- BRASIL (2008). VII Plano Setorial para os Recursos do Mar. CIRM. Co-



missão Interministerial para os Recursos do Mar. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/secirm/document/doc\\_psrsum\\_viiipsrm.pdf](https://www.mar.mil.br/secirm/document/doc_psrsum_viiipsrm.pdf)>.

BRASIL (2014). Atuação da CIRM no Mar e na Antártica. CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm/cirm-org.htm>>.

BRASIL (2012). VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar. CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/secirm/document/doc\\_psrsum\\_viiipsrm.pdf](http://www.mar.mil.br/secirm/document/doc_psrsum_viiipsrm.pdf)>.

BRASIL (2016). IX Plano Setorial para os Recursos do Mar. CIRM. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/publicacoes/IXPSRM.pdf>>.

BRASIL (1950). Declara integrada ao território nacional a plataforma submarina, na parte correspondente a esse território e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-28840-8-novembro-1950-329258-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL (2013). Decreto Legislativo n 373 de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>.

BRASIL (2005). Decreto nº 5.377 de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm)>.

BRASIL (1968). Dispõe sobre exploração e pesquisa na plataforma submarina do Brasil, nas águas do mar territorial, e nas águas interiores e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63164-26-agosto-1968-404449-norma-pe.html>>.

BRASIL (2013). Ministério da Defesa. Comando da Marinha. Portaria Nº444/MB, de 12 de agosto de 2013. Cria o Núcleo da Missão Naval do

## Brasil em Cabo Verde.

BRASIL (2014). Ministério da Defesa. Comando da Marinha. Portaria Nº533/MB, de 10 de novembro de 2014. Cria o Núcleo da Missão Naval do Brasil em São Tomé e Príncipe.

BRASIL (2004). PPA. Plano Plurianual 2004-2007. Plano Brasil de Todos. Disponível em <[www.planobrasil.gov.br/arquivos\\_down/plRevisao\\_Vol2.pdf](http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/plRevisao_Vol2.pdf)>.

BRASIL (2020). Marinha do Brasil. Vertente Econômica. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia\\_azul/vertente-economica.html](https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/vertente-economica.html)>. Acesso em 21 de abril de 2020.

CASTRO, L.A.A. (1989). O Brasil e o Novo Direito do Mar. Mar Territorial e Zona Econômica Exclusiva. Brasília: Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais - Fundação Alexandre de Gusmão.

CASTRO, R.N.L. (1969): Aspectos Fundamentais da Doutrina Brasileira sobre Plataforma Continental. Revista Brasileira de Política Internacional. Rio de Janeiro, ano XII, n.47/48, set./dez.

CINTRA, R. (2010). Brasil rejeita ação da Otan no Atlântico Sul. Agência Estado. Disponível em: <<http://portalmaritimo.com/2010/10/22/brasil-rejeita-acao-da-otan-no-atlantico-sul/>>.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2014). European Union Maritime Security Strategy. Brussels, 24 June 2014, 11205/14.

DAMON, J; IGUÉ, J.O. (2003). L’Afrique de l’Ouest dans la compétition mondiale. Quels atouts possibles? Paris, Éditions Karthala.

DE GRAAF, G.; GARIBALDI, L. (2014). The value of African Fisheries, FAO Fisheries and Aquaculture Circular. Nº 1093, Rome, FAO.

EUROPEAN COMMISSION (2012). Blue Growth—Opportunities for marine and maritime sustainable growth, COM(2012) 494 final, Brussels, 13.9.2012.

EUROPEAN COMMISSION (2014a). Innovation in the Blue Economy: realising the potential of our seas and oceans for jobs and growth, SWD(2014) 149 final, Brussels, 8.5.2014.

- EUROPEAN COMMISSION (2014b). Innovation in the Blue Economy: realising the potential of our seas and oceans for jobs and growth, COM(2014) 254 final/2, Brussels, 13.5.2014.
- EUROPEAN COMMISSION (2017). Report on the Blue Growth Strategy: Towards more sustainable growth and jobs in the blue economy, SWD(2017) 128 final, Brussels, 31.3.2017.
- EUROPEAN COMMISSION (2018). Annual Economic Report on EU Blue Economy, Brussels, DG Maritime Affairs and Fisheries.
- FAO (2018a). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018. Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible, Roma, FAO.
- FAO (2018b). FAO yearbook. Fishery and Aquaculture Statistics 2016, Rome, FAO.
- FARRELL, S; RODGERS, M. (2007). Gulf of Guinea Oil and Gas Overview and Outlook. OTC, May, PFC Energy.
- FIGUEIREDO, E.L.; VIOLANTE, A.R. (2019). A comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP) e a estratégia de projeção de poder inteligente do Brasil: Análise da Política Externa Brasileira, 1995/2016. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 25, n.1, p.129-166. Jan./abr Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/798>>. Acesso em 14 Dez. 2019.
- FRAGILE STATES INDEX (2019). The Fund for Peace. Disponível em: <<https://fundforpeace.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019/>>. Acesso em: 11. jun. 2019.
- GENERALITAT VALENCIANA (2017). Estudio sobre la economía azul en la Comunitat Valenciana. Situación, potencialidades y definición de bases para su fomento, Valencia, Generalitat Valenciana-Consellería de Hacienda y Modelo Económico.
- GREÑO VELASCO, J.E. (1976). Estrategia y política en el Atlántico Sur. Revista de Política Internacional, Nº 148, pp. 19-43.
- GREÑO VELASCO, J.E. (1977). El "Informe Shackleton" sobre las Islas Malvinas. Revista de Política Internacional, Nº 153, pp. 31-56.
- HUTCHINGS, R. (2010). Trans-Atlantic Transition. New Times Jour-

nal. Rwanda. Disponível em: <<http://www.newtimes.co.rw/print.php?issue=14223&print&article=27783>>.

HILL, C.; KLEIN, N.; WESSELS, W. (2011). EU Multilateralism: rhetoric and reality in the context of global governance. In: MADURO, M.P. (Ed.). An EU Agenda for Global Governance. Florence, Italy: European University Institute; Robert Schuman Centre for Advanced Studies; Global Governance Programme.

INL. INSTITUTO NACIONAL DE LOGISTICA (2018). Infraestrutura Portuaria. Uruguay. Disponível em: <<http://www.inalog.org.uy/es/infraestructura-puertos-libres/>>

KPMG (2014). Oil and gas in Africa. Reserves, potential and prospects of Africa. Disponível em: <<https://www.resourcedata.org/hr/dataset/rgi-oil-and-gas-in-africa-africa-s-reserves-potential-and-prospects/resource/f9dce625-fdda-45ac-b21f-206ab1acd5c0>>.

MANNING, R. (2010). Testing the BRICs: key to world order. Atlantic Council. Disponível em: <[http://www.acus.org/new\\_atlanticist/testing-brics-key-world-order](http://www.acus.org/new_atlanticist/testing-brics-key-world-order)>. Acesso em: 10 julho 2019.

MARRONI, E.V.; ASMUS, M.L. (2005). Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental. Pelotas: Editora USEB.

MARRONI, E.V. (2013). Política Internacional dos Oceanos: caso brasileiro sobre o processo diplomático para a plataforma continental estendida. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS.

MARRONI, E.V. (2014). The importance of public policy for Blue Amazon marine spatial planning. Development Studies Research. Routledge. 1, Issue 1. DOI. <https://doi.org/10.1080/21665095.2014.919233>

MARRONI, E.V. (2017). Coalizões estratégicas para a diplomacia marítima: breves considerações. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, V.23, N.2, p.400-442, maio/ago, 2017. DOI: 10.22491/1809-3191. v23. n2. p. 400-442. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/563>>. Acesso em 15 Dez.2019.

MARRONI, E.V.; DE CASTRO, F.R.; VIOLANTE, A.R. (2018).

Securitização do meio ambiente: segurança humana e responsabilidade de proteger para todos? *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, V.24, N.1, p.68-95, jan/abr, 2018. DOI 10.22491/1809-3191.

Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/646>>. Acesso em: 12 dez. 2019.

MARTÍNEZ, M. (2015). Uruguay, puerto del Atlántico Sur. *Jornal El País*. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2015/01/16/actualidad/1421420840\\_418199.html](https://elpais.com/economia/2015/01/16/actualidad/1421420840_418199.html)>.

MIYAMOTO, S. (2009). O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília.

MORRIS, M.A. (1979). Ocean Policy and Law: the case of Brazil. *Latin American Commercial Law Symposium*. v.2, Boston College International and Comparative Law Review (mimeo.).

NEVES, A.L.V. (2010). Atlântico Sul: Projeção Estratégica do Brasil para o Século XXI. In: *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa e Econômica Aplicada, p.233-261.

NÚÑEZ VILLAVERDE, J.A. (2015). Boko Haram. El delirio del califato en África occidental, Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 19-28 (“Nigeria: retrato de un contexto complejo”).

OECD (2016). *The Ocean Economy in 2030*, Paris, OECD.

ONUOHA, F.C. (2012). Piracy and Maritime Security in the Gulf of Guinea: Nigeria as a Microcosm. Report. Aljazeera Center for Studies.

PAULI, G. (2017). El Plan A. La Transformación de la Economía Argentina, Buenos Aires, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

POUSSIN-DELMAS, M.A. (Dir.) (2019). Guyane. Rapport annuel 2018, Paris. IEDOM-Agence de Guyane.

REIS, R.G.G. (2013). Os desafios da busca de um Poder Naval no século XXI. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro: V.133, N.6, 2013, p. 18-32, abr./jun.

ROLL, M.; SPERLING, S. (2011). Fuelling the World-Failing the Region?

## Friedrich-Ebert-Stiftung

ROY, R (2012). The role of the EEAS. Interdisciplinary/global approach. In: Piracy, the curse of maritime transport. Brussels, 28-29 March 2012 Disponível em: <[http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/events/2012-03-28-piracy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/events/2012-03-28-piracy_en.htm)>.

SÁNCHEZ, R. (2004). Puertos y transporte marítimo en América Latina y el Caribe: un análisis de su desempeño reciente, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.

SÁNCHEZ, R. (2019). Las Guayanas, grandes desconocidas de Sudamérica. Disponível em: <<https://elordenmundial.com/las-guayanas-grandes-desconocidas-de-sudamerica/>>.

UNCTAD (2018). Review of Maritime Transport. United Nations.

UNEP (2012). Green economy in a Blue World, Nairobi, UNEP.

UNITED NATIONS-ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (2016). Africa's Blue Economy: A policy handbook, Addis Ababa (Ethiopia), Economic Commission for Africa.

VEDRINE, H et al (2014). Un partenariat pour l'avenir. 15 propositions pour una nouvelle dynamique économique entre l'Afrique et la France. Pluriel.

VIOLANTE, A.R. (2017). Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul como Grande Estratégia na África Ocidental: um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos. UFF, Instituto de Estudos Estratégicos.

WORLD BANK (2017). The Potential of the Blue Economy, Washington DC, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Recebido em: 27/02/2020

Aceito em: 25/05/2020

# O CONFLITO ENTRE A RÚSSIA E A UCRÂNIA EM 2014, SOB A ÓTICA GEOPOLÍTICA RUSSA

Anselmo de Oliveira Rodrigues<sup>1</sup>  
Ricardo de Amorim Araújo Pereira<sup>2</sup>

## RESUMO

---

O propósito deste artigo é analisar o episódio envolvendo a Rússia e a Ucrânia em 2014, sob a ótica da geopolítica praticada na Rússia. Para tanto, o artigo está estruturado da seguinte forma: inicia-se o mesmo com uma breve evolução do território russo a partir do século XII, destacando os reflexos dessa dinâmica na sociedade russa. Na sequência, destaca-se o papel de *Mackinder* na geopolítica russa, ao passo que se apresenta o pensamento geopolítico russo adotado nos dias atuais. Posteriormente, aborda-se a importância do eurasianismo na geopolítica da Rússia e a influência das ideias de *Aleksandr Dugin*. Em seguida, é feita uma análise sobre esse conflito, sob a ótica geopolítica, finalizando com as conclusões obtidas deste estudo.

**Palavras-chave:** Geopolítica. Rússia. Ucrânia.

---

<sup>1</sup> Doutor. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: capanselmo98@ig.com.br / Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1992-0520>

<sup>2</sup> Oficial do Exército Brasileiro. Email: majamorim.ccem2017@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7783-5688>

## INTRODUÇÃO

A Federação Russa é o Estado com maior extensão territorial do mundo e ocupa atualmente uma área de 17.098.200 km<sup>2</sup>. O país está localizado numa região conhecida como Eurásia e possui as fronteiras mais longas do planeta. Em linhas gerais, o atual perímetro russo encontra-se delimitado pelos seguintes limites: na porção norte, a fronteira russa é delimitada pelo oceano Ártico; na porção oeste, a Federação Russa faz fronteira com os países bálticos, com Belarus e com a Ucrânia; já na porção sul, o país estabelece fronteira com diversos Estados da Ásia Central; e na porção leste, o território russo encontra seus limites definidos pelo mar de *Bering* e pelo mar de *Ochotsk* (OFFICIAL RUSSIA, 2018).

Dentre os fatos ocorridos na história do país e que exerceram influência na atual demarcação do espaço ocupado pela Rússia, pode-se dizer que o término da Guerra Fria (1989) foi determinante para a dissolução da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), evento que mudou radicalmente a ordem global até então existente, vindo a ocasionar reflexos em todo o planeta com incertezas e turbulências de toda ordem. Uma dessas consequências foi o surgimento de novos Estados soberanos, muitos dos quais eram oriundos da ex-URSS e que, imediatamente, passaram a ser reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) (HOBSBAWM, 2007).

Mas essa imensidão territorial, que atualmente faz parte do território russo, em épocas passadas já foi ocupada por outras elites governamentais. Ao observar a história desse país, nota-se que a mesma contempla diversos casos em que o poder estatal mudou de mãos. Senão vejamos, do século XII ao século XIV, esse território esteve sob o domínio da Rússia *Kieviana*<sup>3</sup>. No século XV e no século XVI, essa mesma massa territorial mudou de mãos e passou a ser governada pela Rússia Medieval<sup>4</sup>. Entre o século XVII e o século XIX, ocorreu outra mudança na elite estatal russa. Nesse período, o Império Russo<sup>5</sup> ascendeu ao poder na Rússia,

---

<sup>3</sup> Área situada às margens do rio *Dnieper* e que foi ocupada por ucranianos, bielorrussos e russos, dando origem à cidade de *Kiev*. O território ao redor dessa área recebeu a denominação de Rus. Assim, surgiu o Estado russo, o qual veio a se chamar de Rússia *Kieviana* (AGUIAR, 2002).

<sup>4</sup> Período que marca o início da expansão rumo à Sibéria, onde a Rússia esteve sob a dinastia dos príncipes Ivan I, Ivan II, Ivan III e Ivan IV (AGUIAR, 2002).

<sup>5</sup> Período marcado pela ideia de ocidentalização, o qual se inicia com a ascensão de Pedro, o Grande, no poder da Rússia. Dentre as inúmeras mudanças ocorridas, toma destaque a transferência da capital do Império, que passou de Moscou para São Petersburgo (AGUIAR, 2002).



destituindo a Rússia Medieval. No século XX, percebe-se nova alternância de poderes na Rússia. Neste século, coube a ex-URSS o papel de comandar o país (ISAKOVA, 2005).

Dessa forma, observa-se que várias formas de governo se estabeleceram no território russo desde o século XII, aplicando seus conceitos políticos e ideológicos. Essa alternância de poderes no país marcou profundamente o *ethos*<sup>6</sup> da sociedade russa, fortemente caracterizado pela descrença em seus líderes políticos.

Por outro lado, observa-se também que a história russa é recheada de casos em que se verificou a tentativa de ameaça estrangeira ao seu território. Ou seja, as entidades estatais que estiveram no poder russo ao longo dos séculos, em maior ou menor grau e em determinados momentos da história, sofreram algum tipo de tentativa de invasão estrangeira em seus domínios. Esses fatos também proporcionaram reflexos na sociedade e moldaram, no decorrer dos anos, o caráter e a personalidade da população russa nas questões associadas à segurança e à defesa (ISAKOVA, 2005).

Nos dias atuais, verifica-se que essa preocupação com a manutenção da integridade do território ainda existe no seio da sociedade russa. Este fato pode ser confirmado pela análise das declarações de autoridades políticas, pela leitura de manuscritos acadêmicos e pelos pareceres emitidos por especialistas, os quais consideram a existência de algumas ameaças, que possuem potenciais capacidades de afetar a soberania russa em seu território (KATZ, 2007). Assumindo outras formas, assentadas em outro contexto, as ameaças atuais ao território russo existem e são multifacetadas. De forma resumida, atualmente a Rússia possui os seguintes desafios para manter a integridade de seu território: 1) ao norte, a Rússia teme o êxodo populacional dos russos nativos da Sibéria; 2) a oeste, a Rússia tem como ameaça o poderio militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e toda a rivalidade existente com o mundo ocidental; 3) a sul, a Federação Russa define como ameaça, os movimentos extremistas islâmicos oriundos do mundo mulçumano; e 4) a leste, os russos têm como ameaça a pressão demográfica exercida pelos chineses ao longo de sua fronteira estabelecida com a China (KOLOSSOV, 2003).

Diante desse contexto e com base nessa realidade é que se deu o embate entre a Rússia e a Ucrânia em 2014. Ex-república soviética e

---

<sup>6</sup> É o conjunto de traços e modos de comportamento que conformam o caráter ou a identidade de uma coletividade (RAE, 2020).

fortemente dividida entre o Ocidente e a Rússia, a Ucrânia foi palco de uma instabilidade política interna ocorrida no âmbito da população ucraniana entre parte que era favorável à aproximação do país junto à União Europeia e parte que era favorável à aproximação do país junto à Rússia. Porém, esse evento não ficou somente limitado aos ucranianos, pelo contrário, esse episódio extrapolou os limites fronteiriços e ganhou contornos geopolíticos mundiais (BELMONTE, 2016).

Em vista disso, o propósito deste artigo é analisar o episódio envolvendo a Rússia e a Ucrânia em 2014, sob a ótica da geopolítica praticada na Rússia. Para tanto, o artigo está estruturado da seguinte forma: inicia-se o mesmo com uma breve evolução do território russo a partir do século XII, destacando os reflexos desse processo na sociedade russa. Na sequência, destaca-se o papel de *Mackinder* na geopolítica russa, ao passo em que se apresenta o pensamento geopolítico russo praticado nos dias atuais. Posteriormente, aborda-se sobre a importância do eurasiatismo na geopolítica da Rússia e a influência das ideias de *Aleksandr Dugin* para a implementação de ações políticas adotadas por *Vladimir Putin* no poder russo. Logo em seguida, é feita uma análise sobre o conflito que envolveu a Rússia e a Ucrânia sob a ótica geopolítica, finalizando com algumas reflexões sobre o conflito e o atual momento russo.

## A IMPORTÂNCIA DE MACKINDER NO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO RUSSO

Diversos pensadores influenciaram a maneira e o modo de pensar da escola geopolítica russa ao longo dos tempos. Desde geopolíticos clássicos, até aos pensadores contemporâneos, inúmeras ideias e teorias geopolíticas foram lançadas e aplicadas na política russa. Mas há um em especial, que estabeleceu um conceito importante e que serviu de verdade inquestionável para o estabelecimento das teorias geopolíticas russas subsequentes: *Halford John Mackinder*<sup>7</sup>. Ou seja, para entender a escola geopolítica russa torna-se necessário recorrer à geopolítica clássica e compreender um dos conceitos geopolíticos elaborados por *Mackinder*, que influenciou toda uma geração de pensadores na Rússia.

---

<sup>7</sup> Geopolítico clássico inglês que nasceu em 15 de fevereiro de 1861 e veio a falecer em 06 de março de 1947. Dentre suas obras mais importantes, toma destaque a publicação em 1904 do artigo denominado *The Geographical Pivot of History*, no qual formulou a Teoria do Poder Terrestre (VILLA, 2000).

Trata-se da Teoria do Poder Terrestre. No pensamento de *Mackinder*, o país que quiser dominar o mundo, deve ter um poderio militar terrestre que seja capaz de conquistar e manter a massa territorial compreendida pelo continente europeu e pela Ásia, ou simplesmente Eurásia. Nessa teoria, *Mackinder* advoga que quem governar a Europa Oriental — irá comandar o *Heartland*<sup>8</sup>, quem governar o *Heartland* — vai dominar a área pivô e quem governar a área pivô — fatalmente vai comandar o mundo (KAPLAN, 2013).

Procurando depreender melhor sobre o que venha a ser o *Heartland*, Oliveira (2016) esclarece que é uma área rica em recursos naturais, possui boas reservas hídricas, pelo que a torna numa região extremamente favorável para a prática da agricultura, da pecuária, do extrativismo e da fixação da população humana. Além das riquezas naturais, convém ressaltar o valor cultural que essa região possui no seio da sociedade russa, pois a mesma nunca foi totalmente dominada por um invasor estrangeiro, aspecto que aumenta o valor militar do *Heartland* perante os russos (OLIVEIRA, 2016). Mello (2015) converge com tal pensamento e insere ingredientes adicionais ao afirmar que graças ao avanço tecnológico proporcionado pelos meios de transportes, principalmente as ferrovias, a Rússia conseguiu interligar por via terrestre pontos distantes de seu vasto território, aspecto que a deixou em melhores condições para fazer frente ao poder marítimo norte-americano, em um eventual conflito entre estes dois países numa eventual disputa pelo *Heartland*.

Relacionando esse conceito com o episódio envolvendo a Rússia e a Ucrânia sob a ótica geopolítica, percebe-se o nível de importância estratégica exercida pela Ucrânia aos interesses russos, pois esse país está localizado no limite do *Heartland*, mais precisamente na fronteira oeste do país, região onde a principal preocupação da Rússia está voltada em conter o avanço da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (MUNERA, 2015).

Em que pese a importância e a presença de *Mackinder* no pensamento geopolítico russo, nota-se que eventos como a Revolução Russa, a 1ª Guerra Mundial, a 2ª Guerra Mundial e a ocorrência da Guerra Fria, modificaram o pensamento geopolítico russo ao longo do século XX, produzindo novos contornos na maneira de pensar e na forma de

---

<sup>8</sup> Massa territorial que possui cerca de 13 milhões de km<sup>2</sup> e que se encontra localizada no eixo Moscou-Berlim (ALBUQUERQUE, 2012).

implementar as ideias propagadas pela geopolítica russa nas políticas públicas nos dias atuais.

## O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO RUSSO DA ATUALIDADE

Tendo como base o pensamento de *Mackinder*, o pensamento geopolítico russo evoluiu ao longo do século XX acompanhando os principais acontecimentos mundiais. Dessa forma, Blum e Jacichen (2015) observam que o período que se seguiu logo após o fim da ex-URSS possibilitou o surgimento de três escolas geopolíticas distintas no país: 1) os internacionalistas realistas; 2) os realistas; e 3) os expansionistas revolucionários. Representada por *Mikhail Gorbachev*, a primeira escola defendia o foco nos problemas internos russos e na busca de uma cooperação mútua com o ocidente, sem se preocupar com o avanço ocidental para o leste europeu. Já a segunda escola, entendia que a globalização era uma forma de projeção de poder dos Estados Unidos da América, pois a mesma era vista como um arranjo criado pelos norte-americanos para ocidentalizar o mundo, aspecto que acirrava a rivalidade existente entre a Rússia e o Ocidente. A terceira escola, por seu turno, focava na segurança da população russa. Para isso, defendia a criação de uma união eslava, o fortalecimento da Rússia e a necessidade de realizar a expansão externa.

Em que pese à divergência de propósitos e ideais contidos em cada uma das três escolas geopolíticas surgidas na década de 1990 na Rússia, Blum e Jacichen (2015) entendem que elas foram importantes pontos de apoio para o surgimento do pensamento geopolítico russo da atualidade, pois cada uma dessas escolas plantou as bases necessárias para o surgimento das duas principais correntes de pensamento russas que vigoram atualmente no país: 1) os internacionais liberais ou ocidentalistas; e 2) os eurasiaticistas.

Sob a liderança de *Dimitri Trenin*, os internacionais liberais ou ocidentalistas buscam aproximar a Rússia com o mundo ocidental, sem questionar a liderança norte-americana sobre a Eurásia. Essa corrente de pensamento não acredita no multiculturalismo da Rússia, pois advoga que a identidade russa deve ser desenvolvida conforme os valores puramente europeus. Outra ideia que precisa ser destacada dessa corrente de pensamento é o posicionamento contrário à realização de alianças russas com os países da Ásia Central e do Irã, pois considera que esse

tipo de aproximação representa uma ameaça à segurança russa, face os movimentos terroristas oriundos dessa região (SOUSA, 2012).

No tocante aos eurasianistas, Matos (2012) infere que *Aleksandr Dugin* é o maior expoente dessa escola que exerce grande influência no cenário político russo da atualidade. A proposta basilar dos eurasianistas reside na defesa das tradições culturais russas e na peculiaridade da geopolítica da Rússia, propostas que se contrapõem à iniciativa ocidental de globalizar o mundo. Ou seja, verifica-se que as ideias adotadas por essa corrente de pensamento convergem para um posicionamento claramente contrário à liderança americana na região, aspecto que coloca o eurasianismo como uma alternativa à filosofia ocidental e à sua economia. Inserindo ingredientes adicionais nesse debate, Reis (2015) elenca que o aspecto central dos eurasianistas é fazer frente ao ideal de superpotência dos Estados Unidos da América, advogando a ideia de que o mundo atual é multipolar.

Dentre as duas correntes geopolíticas de pensamento apresentadas anteriormente, observa-se que a corrente de pensamento que tem sido dominante no país nos dias atuais é o eurasianismo (BELMONTE, 2017). A opção pelo eurasianismo está apoiada em inúmeras justificativas, mas há dois fatos históricos que são centrais nessa escolha: 1) o fiasco da *Perestroika* e da *Glasnost*; e 2) a ascensão de *Vladimir Putin* ao poder (BELMONTE, 2017).

De cunho internacional liberal, as duas políticas públicas introduzidas na ex-URSS por *Mikhail Gorbachev* na segunda metade da década de 1980, *Perestroika* e *Glasnost*, tinham como objetivo recuperar a economia do país e tornar as ações políticas públicas mais transparentes, entretanto não lograram o êxito esperado. A proposta em recuperar a economia do país e tornar as ações políticas públicas na ex-URSS mais transparentes encontrou rejeição em boa parcela da sociedade e não correspondeu à expectativa de *Gorbachev*, pois inseriu milhões de soviéticos em estado de pobreza e miséria, agravando ainda mais a debilitada economia do país nesse período (RODRIGUES; MIGON, 2019).

Por outro lado, observa-se que a ascensão de *Putin* aos cargos mais elevados na Rússia a partir da década de 1990, possibilitou a recuperação do país em seu plano interno e, posteriormente, permitiu assentar as bases necessárias para que a Rússia retomasse o seu *status* de *player* global. Inúmeras ações emanadas por Moscou podem confirmar essa assertiva. Com exceção da declaração formal de guerra, Reis (2015) destaca que a

Rússia aplicou as mais variadas formas de ação em seu *Heartland* após 1990, tais como: o uso de pressão econômica; a realização de ofensiva diplomática; o emprego de militares oriundos das forças especiais russas; a utilização do emprego de serviços de informações, dentre outros.

## O PAPEL DO MOVIMENTO EURASIANISTA NA GEOPOLÍTICA RUSSA

O movimento eurasianista não é novo, pelo contrário, sua origem remonta ao início do século XX. Segundo Belmonte (2014), o eurasianismo ganhou espaço na ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas por volta do ano de 1920, tendo como teóricos *Nikolai Daniliévski* e *Konstantin Leontiev*. Nessa época, o cerne do pensamento eurasianista pautava-se sobre uma civilização russa que estivesse fora da área de influência europeia. Não pelo acaso, os conceitos defendidos pelo eurasianismo foram utilizados como justificativas para a eclosão da revolução russa, pois se havia o entendimento em boa parte da sociedade russa daquele período de que tal movimento era indispensável para a modernização do país.

Matos (2012) converge com Belmonte e infere que o aspecto central do eurasianismo vigente nesse período, era a necessidade que a Rússia tinha em se distanciar do ocidente e acrescenta dizendo que *Nikolai S. Trubetskoy*, o historiador *Peter Savitsky*, o teólogo ortodoxo *G. V. Florovsky* e o geógrafo, historiador e filósofo *Lev Gumilev*, foram as principais referências do pensamento eurasianista em vigor na ex-URSS no início do século XX. Essas personalidades russas estabeleceram enorme contribuição para o pensamento geopolítico russo atual, pois eles plantaram as primeiras sementes para o eurasianismo em vigor atualmente no país (LARUELLE, 2006).

Tendo em vista a frustrada experiência que os russos tiveram na década de 1980, momento em que os mesmos abandonaram o comunismo e ingressaram no sistema capitalista, particularmente com a *Perestroika* e a *Glasnost*, nota-se que o pensamento geopolítico vigente em Moscou nos dias atuais, sofreu grande aporte dos ideais proclamados pelo movimento eurasianista, particularmente a partir da década de 1990. Com base nesses aspectos, o Estado russo procura proteger a sua população dos efeitos da globalização, desencadeando diversas ações estratégicas voltadas para ampliar a sua projeção no espaço da Eurásia, dentre as quais se destacam

a pressão econômica nos países vizinhos; a ofensiva diplomática; e o emprego de forças especiais russas em regiões de interesse.

Com o insucesso do internacionalismo liberal praticado por *Gorbachev* na década de 1980, o eurasionismo ganhou força e novos contornos, vindo a se adaptar a um mundo globalizado e de caráter multipolar. Atualmente, as principais ideias proclamadas pelo eurasionismo contemporâneo consideram que a Rússia é uma potência terrestre, pois possui as maiores dimensões do planeta e reúne uma gama de civilizações em seu território, todas sob os seus domínios: eslavos, germânicos, turcos, árabes, mongóis e chineses (GONÇALVES, 2014). Aliado a esses conceitos, o eurasionismo contemporâneo não se descolou totalmente do movimento eurasionista praticado na Rússia no início do século XX. Em suma, o eurasionismo contemporâneo tem suas bases plantadas no que podemos chamar de eurasionismo clássico e nas ideias semeadas por *Mackinder*, com destaque para a teoria do Poder Terrestre.

No decorrer dos anos, vários geopolíticos eurasionistas realizaram suas contribuições teóricas naquilo que entendiam ser o melhor para os interesses russos. No entanto, dentre todos os pensadores russos oriundos da escola eurasionista, um se notabilizou dentre todos os demais por construir e lançar diversos conceitos teóricos, muitos dos quais se transformaram em ações políticas por parte do atual governo russo. Lazzari nos esclarece que várias ideias emitidas por *Dugin*, com ênfase no posicionamento contrário à liderança americana na região, podem ser verificadas na política desenvolvida por *Putin* no governo russo e acrescenta dizendo que as elites russas observam no eurasionismo proposto por *Dugin* uma grande corrente para alavancar seu projeto de grande potência moderna, evidenciando assim a penetração do pensamento de *Dugin* no alto escalão do governo russo (LAZZARI, 2011).

Diante do exposto, nota-se que desde o início do século XX o eurasionismo esteve presente na escola geopolítica russa e que, se ajustou de acordo com o cenário interno e externo vivenciado pelo país. A fracassada tentativa de aproximação com o ocidente realizada por *Gorbachev* na década de 1980 fez com que o país mergulhasse em forte instabilidade de caráter político e social, que teve seu ápice na crise constitucional de 1993, quando o parlamento russo abriu um processo de *impeachment* contra o então presidente *Boris Yeltsin*, que em contrapartida dissolveu o mesmo e, não obstante, bombardeou as instalações do edifício que abrigava o parlamento (RODRIGUES; MIGON, 2019). Com esse cenário,



o eurasionismo foi ganhando força na Rússia, pois soube se adaptar à nova realidade mundial que se descortinava naquele momento, adotando novas formas e utilizando novos e antigos conceitos.

## **PUTIN E O EURASIANISMO PROPOSTO POR DUGIN**

Gilbert (2015) entende que a ligação de *Dugin* com Putin reside na política. Em entrevista, o geopolítico russo *Aleksandr Dugin* revelou que trabalha como Chefe do Departamento de Sociologia da Universidade de Relações Internacionais de Moscou, bem como atua como conselheiro de *Sergei Naryshkin*, importante membro do partido Rússia Unida, o mesmo de *Vladimir Putin*.

Para Belmonte (2016), a aceitação de Putin pelos ideais defendidos por *Dugin* está no fato de que este geopolítico advoga de forma contrária ao liberalismo, ao mesmo tempo em que também exalta o nacionalismo russo, destacando elementos de cunho bolchevique, fascista, comunista stalinista e conservador. Aliado a essa postura, observa-se também que o governo de Moscou tem atuado de forma agressiva no plano externo e vem buscando maior projeção de poder na Eurásia e no Ártico, evidenciando assim muitos elementos do eurasionismo de *Dugin*.

Em linhas gerais, o eurasionismo propagado por *Dugin* pode ser dividido em dois grandes grupos: 1) os modernizadores, que pretendem retomar o modelo da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, no qual somente um conflito mundial poderia redesenhar as novas esferas de influência; e 2) os expansionistas, que pregam a reabsorção da antiga área de influência da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, bem como a formação de um bloco eurasiono liderado pela Rússia (GONÇALVES, 2014). Por contemplar um universo extenso e variado de conceito e ideias, compreende-se que o eurasionismo defendido por *Dugin* pode ser entendido também como um neo-eurasionismo, pois o mesmo contempla ao mesmo tempo, os modelos eurasionos praticados no passado e os conceitos incorporados do presente.

Existe ainda um aspecto importante a ser destacado nesse pensamento neo-eurasionista, que é a expansão geopolítica da Rússia. A projeção de poder russa segue três grandes eixos: 1) o primeiro é o fortalecimento do eixo europeu com ênfase no meio diplomático e para isso conta com o apoio da Alemanha para facilitar a influência de Moscou sobre esta região; 2) o segundo é a ampliação do eixo asiático, trazendo



para a esfera de influência russa, países como o Japão, a China, o Vietnã, a Índia e as duas Coreias; e 3) o terceiro é o fortalecimento do eixo iraniano, pois os russos entendem que atualmente o país deve se aproximar com o Irã, na medida em que se trata de uma potência regional do Oriente Médio (GONÇALVES, 2014).

Lopes (2016) compreende o pensamento eurasianista de *Dugin* sob outra perspectiva e nos esclarece que o mesmo aliou tradição e inovação, ao incorporar ao mesmo tempo, aspectos de *Halford John Mackinder* e *Karl Haushofer* em seu pensamento, bem como alguns conceitos de *Samuel Huntington* em suas teorias, particularmente no que se refere à execução de uma geopolítica que considera a civilização russa totalmente distinta da sociedade Ocidental. Além desses aspectos, cumpre destacar a importância que *Dugin* destina sobre a necessidade da Rússia em obter o controle de determinadas áreas estratégicas (como portos, cidades e recursos estratégicos). Nessa concepção, a posse dessas regiões estratégicas tem duas finalidades: 1) impedir a inserção dos países da OTAN em sua zona de influência; e 2) manter afastado da região do *Heartland*, seus principais rivais: os Estados Unidos da América (LOPES, 2016).

Isso posto, observa-se que o neo-eurasianismo exerce forte influência na forma de pensar das elites dominantes russas e que, constantemente, costuma embasar os movimentos estratégicos adotados pela Rússia no atual tabuleiro internacional, principalmente após a assunção de *Putin* ao poder no país<sup>9</sup>.

## O CONFLITO NA UCRÂNIA

A independência da Ucrânia, ocorrida no ano de 1991 e materializada por um referendo realizado no dia 1º de dezembro do mesmo ano, nunca foi aceita facilmente pelos russos. O país tinha alto valor geopolítico, pois era o local onde passavam todos os dutos de gás produzidos na Rússia com destino à Europa. Em vista desse aspecto e de outros de ordem cultural e histórica, os russos sempre buscaram, desde o nascimento deste novo país, uma manutenção de sua influência por

---

<sup>9</sup> Após assumir o governo em 2000, *Putin* priorizou o fortalecimento da autoridade central na Rússia, como forma de responder ao mundo que a imagem anárquica que a Rússia tinha naquela ocasião, estava se encerrando. A renovação do esforço militar na Chechênia para atuar contra o separatismo islâmico, a eliminação de privilégios das oligarquias formadas na década de 1990 e a reestatização parcial da produção de petróleo e gás russa, são apenas algumas das ações estratégicas perpetradas por *Putin* (MARKOV, 2008).

meio do estabelecimento e do estreitamento de laços com a oligarquia ucraniana. Em diversas ocasiões, subiram ao poder na Ucrânia, políticos solidários aos pensamentos de *Putin*, como foi o caso do presidente *Viktor Yanukovich*, que governou a Ucrânia entre 2010 e 2014 (DIAS, 2015; MIELNICZUK, 2016).

Por outro lado, o papel estratégico exercido pela Ucrânia na distribuição do gás para a Europa, despertou também o interesse da União Europeia em aumentar sua esfera de influência e continuar o seu avanço para o leste na cooptação de novos países. A Ucrânia, um dos mais novos Estados reconhecidos pela ONU, também estava na área de influência da União Europeia. Percebeu-se então que, tanto a Rússia, como a União Europeia, realizavam ações no sentido de inserir a Ucrânia na sua órbita geopolítica. O resultado dessa trama de interesses foi a adoção de um jogo duplo realizado pela Ucrânia, ora atendendo os anseios de Moscou, ora se ligando com o Ocidente, atraída pelo capitalismo pulsante da União Europeia (DIAS, 2015; MIELNICZUK, 2016).

O cenário instaurado na Rússia após a desintegração da ex-URSS, não permitiu que a elite russa realizasse uma ação robusta e mais firme em sua área de influência. Foi somente após a assunção de *Putin* ao cargo mais elevado do governo, que a Rússia se fortaleceu política e economicamente no cenário internacional, superando os obstáculos impostos pela desintegração da ex-URSS e os desafios surgidos pela globalização (BARATA, 2014). A superação russa nesse período foi possível por meio de ações como a nacionalização de determinadas indústrias estratégicas, principalmente às ligadas ao setor de energia e de defesa, e a implementação do uso geopolítico do fornecimento de gás (CHAGAS, 2014). Quanto a esse uso, Belmonte (2016) trouxe à tona que a condução da chamada geopolítica dos dutos ou “*pipeline*”, na qual o governo de Moscou buscou controlar o domínio do fornecimento e distribuição de gás e petróleo para o resto da Europa, facilitou o estabelecimento de uma relação de dependência entre as partes e isso foi uma grande vantagem para os propósitos políticos definidos por *Putin*.

O jogo político duplo realizado pela Ucrânia perdurou até o momento em que a Rússia se fortaleceu nos campos econômico, militar e político, fato que se consolidou na primeira década do século XXI. Nesse contexto, cumpre destacar que a manutenção de *Putin* na esfera de tomada de decisão do governo russo, quer seja como presidente, quer seja na função de primeiro ministro, foi o fator fundamental para a revitalização

e para o fortalecimento do parque tecnológico e militar russo, dando as condições necessárias para que as primeiras investidas expansionistas russas pudessem ser realizadas nas regiões de Ossétia do Sul e de Abcássia<sup>10</sup> (KULIKE, 2014).

Foi a partir desse momento que *Putin* impetrou reações políticas visando impedir a concretização de uma aliança entre a Ucrânia e a União Europeia. O resultado disso ficou materializado pelo corte de fornecimento de gás ao país e pela atuação de militares infiltrados russos em grande parcela de população russa residente na Ucrânia, principalmente na Crimeia. Tal fato proporcionou um resultado satisfatório, qual seja: desestabilizou o novo governo ucraniano, o qual havia tomado posse imediatamente após a eclosão das revoltas populares ucranianas que eram contrárias às ações políticas russas (DIAS, 2015; MIELNICZUK, 2014).

Como se não bastasse o sucesso dessa manobra regional, a Rússia também foi favorecida no cenário que vigorava no sistema internacional, no alvorecer do século XXI. Os atentados ocorridos no dia 11 de setembro de 2001 em solo americano, marcaram uma mudança na postura política adotada pelos Estados Unidos da América, a única potência hegemônica existente no planeta desde o final da Guerra Fria. A resposta do governo norte-americano face aos atentados ocorridos em 11 de setembro mobilizou todos os setores da sociedade norte-americana e foi oficializada de forma unilateral por meio da declaração emitida pelo presidente *George W. Bush*, intitulada de Guerra ao Terror. As consequências desse pronunciamento produziram efeitos nos mais variados campos do poder e fizeram com que a ameaça terrorista passasse a ser a prioridade número um dos Estados Unidos (FERREIRA, 2014).

Pautasso (2014) entende que esse reordenamento de esforços da política externa estadunidense gerou um vácuo de poder deixado pelos americanos na Europa, facilitando a ascensão da Rússia no tabuleiro internacional. Senhoras (2014) insere ingredientes adicionais nesse tema ao afirmar que o foco dos Estados Unidos da América no combate ao terror, sobretudo em regiões da Ásia, como Afeganistão e Oriente Médio, permitiu elevado grau de liberdade de ação para *Putin* fortalecer o poder econômico, político e militar russo (SENHORAS, 2014). Complementando essa questão, Brzezinski (1997) depreende que a diminuição da atuação

---

<sup>10</sup> Conflito deflagrado em agosto de 2008 entre a Rússia e a Geórgia. Nesse embate, a Rússia atacou a Geórgia em resposta à tentativa deste país de reincorporar, pela força, as regiões de Ossétia do Sul e Abcássia (MIELNICZUK, 2013).

norte-americana na região do leste europeu foi, de certo modo, fulcral para o êxito russo no conflito envolvendo o país e a Ucrânia.

Por outro lado, o sucesso obtido pela Rússia como protagonista no sistema internacional não deve ficar restrito somente aos Estados Unidos da América. A União Europeia também foi decisiva nesse processo. O avanço realizado pela União Europeia em direção à fronteira russa, materializado pelo aumento de sua área de influência comercial, política e militar (este por meio da OTAN), demonstrou ser bastante ofensivo para as elites dominantes russas, a tal ponto que as mesmas entenderam que a manobra europeia estava colocando em risco a soberania do país (SENHORAS, 2014).

Como resposta a esse movimento, o governo russo sentiu-se obrigado a adotar uma postura mais agressiva para evitar o avanço militar ocidental em sua área de influência e de segurança na região do leste europeu. Em vista disso, o governo de Moscou direcionou suas atenções para algo que nunca foi bem digerido pelo governo russo e que era antigo objetivo do país: a Ucrânia. Valendo-se de um quadro de turbulência política instaurado na Ucrânia, aliado a queda do presidente pró-russo *Viktor Yanukovich* em fevereiro de 2014, a Rússia evocou o princípio da autodeterminação dos povos para o atendimento de um anseio da população de origem russa (explicitado por meio de um referendo) para anexar oficialmente a Crimeia em março de 2014, mostrando ao mundo uma grande virada de sua política externa (FERREIRA; TERRENAS, 2016).

Belmonte constata que o sucesso desta anexação muito se deveu à ação realizada anteriormente pelas tropas especiais russas na Ucrânia, que desestabilizaram a região e fomentaram o conflito contra um exército ucraniano mal equipado e com a doutrina de emprego militar defasada e sem capacidade de lograr êxito num combate travado sob o contexto de guerra híbrida<sup>11</sup> (BELMONTE, 2016).

Em que pese os efeitos colaterais da investida russa na região da Crimeia, tais como o grande aporte financeiro destinado para a manutenção do funcionamento do setor financeiro ucraniano; as diferenças salariais existentes entre a Rússia e a Ucrânia; a diferença cambial entre os dois países; e a perda de arrecadação financeira (motivada pela diminuição de captação de recursos oriundos do turismo

---

<sup>11</sup> Conflito armado conduzido pela combinação de meios não-militares e militares com efeitos sinérgicos para compelir ou induzir o inimigo a agir de forma diferente do que ele próprio deveria (JAGELLO, 2016).

e do setor agrícola), os ganhos geopolíticos computados ao final da empreitada, compensou tal esforço (MUNERA, 2015).

Ao se estabelecer na região, *Putin* sinalizou ao mundo o lado *hard power*<sup>12</sup> da geopolítica russa e evidenciou uma possibilidade de seguir o movimento expansionista para região do sudeste ucraniano, região de alto valor estratégico para a Rússia, devido à quatro aspectos principais: 1) a existência de um complexo industrial bélico nessa região, composto por fábricas de peças de aeronaves, fábricas de reparação e de construção de componentes de mísseis balísticos; 2) o fato da Esquadra Russa do Mar Negro estar localizada na Criméia; e 3) a projeção de poder obtida pela Rússia no tabuleiro estratégico internacional, sobretudo junto aos países da Europa e da África (BELMONTE, 2016; BARATA, 2014).

É notório que a anexação da região da Crimeia favoreceu o posicionamento russo quanto à questão da Síria, outra importante frente da geopolítica russa. Em vista disso, pode se depreender que *Putin* aproveitou o cenário internacional favorável e respondeu à altura diante da geopolítica de contenção ocidental liderada pelos norte-americanos e inspirada em *Nicolas Spykman*<sup>13</sup>, evidenciando assim um avanço militar russo e a consequente projeção de poder além das fronteiras russas (BELMONTE, 2016).

Essas ações proporcionaram ótimas condições para o prosseguimento da estratégia implementada por *Putin*, em voltar a ser um *player* de nível global, com forte crescimento do seu poder militar. Não à toa, percebe-se que a Rússia continua expandindo a sua base industrial de defesa, com o lançamento de novas classes de navios militares, com a renovação de toda a frota aérea russa, em particular com o moderno Mig-35, avião de referência mundial no segmento de aeronaves multifuncionais de 5ª geração (BELMONTE, 2016). Dessa forma, o investimento e o consequente avanço na área militar, reforçam o esforço das elites de Moscou em posicionar a Rússia numa posição de destaque no atual tabuleiro internacional (RIBEIRO, 2016).

---

<sup>12</sup> Forma de poder mais dura que um Estado pode exercer no sistema internacional. Pode ser feita através do poder militar ou por meio de ações diplomáticas como dissuasão e coerção (NYE, 2002).

<sup>13</sup> Geopolítico norte-americano que, por meio da teoria do Rimland, norteou a geopolítica de contenção desencadeada pelos EUA frente à ex-URSS após a 2ª Guerra Mundial. Essa teoria entende que somente a implementação de linhas de defesa na orla eurasiática poderia conter o avanço das potências do *Heartland Mackinderiano* (SANTOS, 2012).

## CONCLUSÕES

O presente artigo procurou analisar o episódio envolvendo a Rússia e a Ucrânia sob a ótica geopolítica russa, que é resultado de uma evolução do pensamento eurasianista do início do século XX. Ou seja, o eurasianismo foi se adaptando a mudança ocorrida no sistema internacional ao longo do século XX até chegar à concepção atual definida por *Dugin* como neo-eurasianismo. Não por acaso, o eurasianismo proposto por *Dugin* veio a se tornar a escola de pensamento geopolítico mais influente na Rússia nos dias atuais, a tal ponto de subsidiar várias ações impetradas por Moscou após a Guerra Fria, principalmente após a assunção de *Putin* aos principais cargos no governo russo.

No que concerne ao episódio envolvendo a Rússia e a Ucrânia, constata-se que a manobra russa foi fruto de ideias fortemente propagadas pelo neo-eurasianismo, na medida em que as estratégias russas adotadas se ajustaram à nova ordem mundial estabelecida após a Guerra Fria. A globalização mudou o *status quo* até então existente no tabuleiro estratégico internacional, tornando o mundo muito mais complexo que outrora, pois colocaram na mesma plataforma de diálogo Estados e atores não estatais. Nesse mister, a Rússia soube realizar ótima leitura do cenário e implementar as suas ações estratégicas em seu *Heartland*. Os atentados terroristas ocorridos no dia 11 de setembro de 2001, reordenou esforços da política externa estadunidense, pelo que gerou um vácuo de poder deixado pelos americanos na Europa, condição que possibilitou a atuação da Rússia com considerável liberdade de manobra no tabuleiro internacional.

Dessa forma, o vulto tomado pela anexação da província da Criméia por parte da Rússia, desde o início até o seu desfecho final, além de caracterizar um momento em que princípios e convenções internacionais foram deixados de lado, marcou uma grande mudança geopolítica na Europa, evidenciando até algumas tendências no nível global. Na esfera global, reativou o lado *Hard Power* da geopolítica Rússia, que há muito tempo não se observava. Nesse arranjo, observa-se o enfraquecimento de um importante ator global, que tem papel muito importante na manutenção da paz nos dias atuais: a ONU.

A ONU, mesmo observando que um país membro havia desrespeitado diversos preceitos e leis que regem seu estatuto, tentou buscar uma solução diplomática para solucionar o caso. Como não obteve êxito em tal tentativa, a instituição somente encontrou forças para condenar

a atitude russa numa assembleia geral. Tal fato foi muito vinculado pela mídia, mas não teve a força suficiente para paralisar as ações de uma potência como a Rússia. Diante da ineficácia da instituição, questiona-se então sobre o real papel que a ONU exerce na atualidade, bem como a necessidade ou não de rever seus estatutos e, principalmente, se existe a possibilidade de alterar o Conselho de Segurança da ONU.

Em que pese a derrota geopolítica obtida pela União Europeia e pelos EUA, pontua-se que a Ucrânia foi a grande derrotada nesse conflito. As grandes perdas territoriais impostas à Ucrânia pela saída da região da Crimeia são incalculáveis. Conforme abordado, o valor estratégico e geopolítico do local é, sem dúvida, imensurável. A tão desejada saída da esfera de influência russa e a consequente aproximação com a União Europeia ainda não se concretizou, pois até o momento o país não conseguiu entrar para a União Europeia e nem para a OTAN.

Por fim, sob os ideais geopolíticos propagados pelo eurasianismo contemporâneo ou neo-eurasianismo, particularmente no que diz respeito ao domínio das civilizações pertencentes à Eurásia, a Rússia mudou de patamar no sistema internacional com a anexação da Crimeia. O seu fortalecimento ficou evidente e inquestionável após isso, e, mesmo com as sanções econômicas impetradas pela comunidade internacional, a Rússia voltou a ser atuante na política mundial, respaldada principalmente pela forma como *Putin* conduziu os destinos de seu país. O ato de anexar a Crimeia despertou a atenção dos ocidentais, particularmente os norte-americanos, a tal ponto dos Estados Unidos da América retificar sua estratégia e destinarem aos russos, a prioridade nas questões afetas à política, à segurança e à defesa.

# THE CONFLICT BETWEEN RUSSIA AND UKRAINE IN 2014, UNDER RUSSIAN GEOPOLITICS

## ABSTRACT

---

The purpose of this article is to analyze the episode involving Russia and Ukraine in 2014, from the perspective of the geopolitics practiced in Russia. For this, the article is structured as follows: it begins with a brief evolution of Russian territory from the 12th century, highlighting the reflexes of this dynamics in Russian society. In the sequence, Mackinder's role in Russian geopolitics stands out, while the Russian geopolitical thought adopted today is presented. Subsequently, it addresses the importance of Eurasianism in Russian geopolitics and the influence of Dugin's ideas. Then, an analysis of this conflict is made, from the geopolitical point of view, concluding with the conclusions obtained from this study.

**Keywords:** Geopolitics. Russia. Ukraine.



## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Hugo Hortêncio de. "Rússia - 1ª parte: origem e formação de um Império." *Revista de Informação Legislativa*, a. 39, nº 155, 2002, Pp. 203-214.
- ALBUQUERQUE, E. "Breve história da geopolítica." Rio de Janeiro: Cene-gri, 2012.
- BARATA, Pedro. "A Ucrânia, a UE e a Rússia: Softpower versus Realpoli-tik?" *JANUS.NET, E-JOURNAL OF INTERNATIONAL RELA-TIONS*, VOL. 5, N° 1, 2014, PP. 33-50.
- BELMONTE, G. NIEDEMEIER. "O Ressurgimento do Grande Urso." *A Defesa Nacional*, ano CIII, nº 830, 2016, Pp. 30-47.
- BLUM, G. Glodes; JACICHEN, Julia. "Em busca de um lugar na Nova Or-dem Mundial: A Rússia, o Espaço Pós-soviético e o pensamento geopolítico russo." *Revista Geographia Opportuno Tempore*, Vol.2, nº 1, 2015, Pp. 01-20.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. "The grand Chessboard: American primacy and its geostrategic imperatives." New York: Basic Books, 1997.
- CHAGAS, D. C. Nascimento. "A geopolítica dos recursos naturais da Rús-sia: uma análise sob a perspectiva de Vladimir Putin." *Revista Vernáculo*, nº 33, 2014. Pp. 66-98.
- DIAS, V. Amaro. "As dimensões interna e internacional da crise na Ucrâ-nia." *Relações Internacionais (R:I)*, nº 45, 2015, Pp.45-55.
- FERREIRA, M. A. S. V. "Panorama da Política de Segurança dos Estados Unidos após o 11 de Setembro: o Espectro neoconservador e a reestrutu-ração organizacional do Estado." In: SOUZA, A. Mello. et. al. (orgs.). *Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI*. Brasília: IPEA, 2014, Pp. 45-64.
- FERREIRA, M. Farias; TERRENAS, João. "Good-bye, Lenin! Hello, Putin! O discurso geoidentitário na política externa da nova Rússia." *Revista Bra-sileira de Ciências Políticas*, nº 20, 2016, Pp. 43-78.
- GILBERT, Jack. "Conversamos com Aleksandr Dugin, o 'Cérebro' de Putin, e Ele quer a volta do Imperialismo Russo." *VICE*, 2014. Disponível em: <[https://www.vice.com/pt\\_br/arti cle/ezgb87/falamos-com-aleksandr-dugin-o-cerebro-de-putin-e-ele-quer-a-volta-do-imperialis mo-russo](https://www.vice.com/pt_br/arti cle/ezgb87/falamos-com-aleksandr-dugin-o-cerebro-de-putin-e-ele-quer-a-volta-do-imperialis mo-russo)>. Acesso em:

13.04.2020

GONÇALVES, H. L. M. B. L. "O Eurasianismo, sua influência na Política Externa Russa pós-1999, e seus possíveis reflexos para as expressões política e militar do Brasil." Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: ECEME, 2014. Disponível em: <<http://redebie.dece.x.eb.mil.br/vinculos/000029/00002943.pdf>>. Acesso em: 02.08.2019.

HOBSBAWM, Eric J. "Globalização, democracia e terrorismo." São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ISAKOVA, I. Viktorovna. "Russian Governance in the twenty-first century: Geo-strategy, geopolitics and governance." London: Cass Contemporary Studies Serie, 2005.

JAGELLO 2000. "Hybrid Warfare: A New Phenomenon in Europe's Security Environment." Praga: NATO Information Centre, 2016.

KATZ, Mark. N. "Russia's Security Challenges." In: AKIHIRO, Iwashita. Acta Slavica Iaponica nº 16. Sapporo: Slavic-Eurasian Research Center, 2007, Pp. 134-147.

KAPLAN, R. D. "A vingança da geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica." Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KOLOSSOV, Vladimir. "After Empire: Identities and Territorialities in the Post-Soviet Space." In: AGNEW, John et al. (orgs.). A Companion to Political Geography. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, Pp. 249-270.

KULIKE, Marcelli. "As invasões russas na Geórgia (2008) e na Crimeia (2014)." Série Conflitos Internacionais, Vol. 1, nº 4, 2014, Pp. 1-5.

LARUELLE, Marlene. "Aleksandr Dugin: A Russian Version of the European Radical Right?" Kennan Institute. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2006. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/publication/aleksandr-dugin-russian-version-the-european-radical-right-2006>> Acesso em: 13.04.2020.

LAZZARI, T. Colombo. "A política externa russa do início do século XXI: Tendências e perspectivas." Conjuntura Austral, Vol. 2, nº 34, 2010, Pp. 58-78.

LOPES, S. R. Gouvêa. "Os padrões de comportamento entre as teorias geopolíticas Anglo-Saxônicas e a política externa dos Estados Unidos para

- a União Soviética durante a Guerra Fria a luz do Neo-Eurasianismo.” Trabalho de Conclusão de Curso, Santa Catarina: UFSC, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/174630/Monografia%20do%20Sergio%20Roberto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17.07.2019.
- MACKINDER, Halford. “The Geographical Pivot of History.” *The Geographical Journal*, Vol. 23, nº 4, 1904, Pp. 421-437. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/1775498?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1775498?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 02.03.2020.
- MARKOV, Sergey. “Rússia na mais importante etapa política das eleições parlamentares de 2007 e presidenciais de 2008.” In: II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - O Brasil no mundo que vem aí - Rússia. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, Pp. 19-48.
- MATOS, Dídimo. “O neo-eurasianismo e o despertar russo.” *Revista de Geopolítica*, Vol. 3, nº 2, 2012. Pp. 71-79.
- MATTOS, C. Meira. “Geopolítica e Modernidade: A geopolítica brasileira.” Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2002.
- MELLO, L. I. Almeida. “Quem tem medo de Geopolítica?” 2. ed. São Paulo: Instituto Leonel Itaussu, 2015.
- MIELNICZUK, Fabiano. “O Conflito entre Rússia e Geórgia: uma revisão histórica.” *Estudos Internacionais*, Vol. 1, nº 2, 2013, Pp. 157-166.
- MIELNICZUK, Fabiano. “A crise ucraniana e suas implicações para as relações internacionais.” *Conjuntura Austral*, Vol. 5, nº 23, 2014, Pp. 04-19.
- MUNERA, L. M. Benavides. “Conflicto Ucraniano: Análisis geopolítico desde una visión realista.” Trabalho de Conclusão de Curso, Bogotá: Universidade Militar, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unimilitar.educo/bitstream/10654/7732/1/ANALISIS%20GEOPOLITICO%20DEL%20CONFLICTO%20UCRANIANO.pdf>>. Acesso em: 10.02.2020.
- NYE, Joseph S. “Paradoxo do Poder Americano.” São Paulo: UNESP, 2002.
- OLIVEIRA, U. R. R. de “A disputa entre a Rússia e a Ucrânia pela Região da Crimeia.” Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada, Lisboa: Academia Militar, 2016. Disponível em: <<https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/15125>>. Acesso em: 02.02.2020.

PAUTASSO, Diego. "Da Política de Contenção à Reemergência: A Rússia volta ao Tabuleiro." *Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais - Austral*, Vol. 3, nº 6, 2014, Pp. 73-94.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Diccionario de la lengua española." 2020. Disponível em: <<https://dle.rae.es/ethos?m=form>>. Acesso em: 12.04.2020.

REIS, T. Nepomuceno. "A Geopolítica da Rússia: Uma análise através da Geopolítica Clássica e do Coque de Civilizações." Monografia, Brasília: UNICEUB, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/7076/1/21117654.pdf>>. Acesso em: 15.10.2019.

RIBEIRO, R. Corrêa. "Assimetrias da política externa russa para a Crimeia e a Transnístria." *Conjuntura Internacional*, Vol. 13, nº 2, 2016, Pp. 102-110.

RODRIGUES, Anselmo de Oliveira; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser. "Do Acordo Tripartido (1988) ao Acordo de Paz em 2002: O Processo de Paz Conduzido em Angola." *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, Vol. 4, nº 7, 2019, Pp. 51-83.

RUSSIA. "Regional Bodies of State Authority of Russian Federation." 2018. Disponível em: <[http://www.gov.ru/index\\_en.html](http://www.gov.ru/index_en.html)>. Acesso em 02.09.2018.

SANTOS, Carlos José Crêspo. "A geopolítica de expansão dos EUA e as teorias geopolíticas clássicas." *Revista Geopolítica*, Vol. 3, nº 2, 2012, Pp. 173-194.

SENHORAS, E. Martins. "Movimentos pendulares nas relações Rússia e Estados Unidos." *Conjuntura Global*, Vol. 3, nº 2, 2014, Pp. 99-106.

SOUSA, D. R. de. "A Nova Geopolítica Russa e o Eurasianismo." *Revista de Geopolítica*, Vol. 3, nº 2, 2012, Pp. 61-70.

VILLA, Rafael Duarte. "Mackinder: Repensando a Política Internacional Contemporânea." *Revista de Sociologia e Política*, nº 14, 2000, Pp. 195-199.

Recebido em: 24/02/2020

Aceito em: 25/05/2020

# UM DRAGÃO NO ÍNDICO: A ESTRATÉGIA DA CHINA NA ÁSIA MERIDIONAL E AS REAÇÕES INDIANAS<sup>1</sup>

Renan Holanda Montenegro<sup>2</sup>  
Pedro Augusto Almeida Fonseca<sup>3</sup>

## RESUMO

---

O presente artigo tem o objetivo de investigar a estratégia de política externa da China para a porção meridional da Ásia, tendo em vista a centralidade do Oceano Índico para os objetivos do país na contemporaneidade. Especificamente, analisamos empreendimentos portuários financiados sob a Iniciativa Cinturão e Rota no Paquistão, Sri Lanka e Bangladesh. A abordagem empírica parte do referencial proposto por Destradi (2010), que estabelece critérios para avaliar se uma potência regional adota traços de liderança, hegemonia ou império, e Yan Xuetong (2014), que vê a China de Xi Jinping dando mais valor à moralidade e ao suporte político em detrimento de meros ganhos econômicos. O trabalho ainda dá atenção especial às reações da Índia, que reivindica o status de líder da região.

**Palavras-chave:** China. Ásia Meridional. Oceano Índico. Iniciativa Cinturão e Rota.

---

<sup>1</sup> This research was funded by CAPES and CNPq.

<sup>2</sup> Doutor. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Pernambuco (PE), Brasil. E-mail: renanholanda@bol.com.br / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-4371-5466>

<sup>3</sup> Mestrando. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Pernambuco (PE), Brasil. E-mail: [pe.fonseca@outlook.com](mailto:pe.fonseca@outlook.com) / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-1725-9612>

## INTRODUÇÃO

A República Popular da China (RPC) tem como uma das prioridades de política externa na contemporaneidade o reposicionamento como potência marítima e naval, status que gozou no século XV, quando as expedições comandadas pelo almirante Zheng He teriam chegado à costa leste Africana (FAIRBANK; GOLDMAN, 2007) e, possivelmente, até mesmo ao continente americano (MENZIES, 2007). O potente desenvolvimento do país ao longo das últimas décadas expandiu a noção de interesse nacional para além das cercanias imediatas do seu território, demandando maior atenção para a estabilidade das linhas marítimas de comunicação, principalmente em ordem a garantir o fluxo de recursos energéticos (CHINA, 2015).

No século XXI, o Oceano Índico tem ganhado ares de protagonismo no roteiro das aspirações chinesas, já que suas águas são palco de uma parte significativa da Rota da Seda Marítima (RSM), braço da Iniciativa Cinturão e Rota (ICR)<sup>4</sup>. Nas proximidades da África, a segurança da RSM é garantida, por exemplo, pelos exercícios antipirataria no Chifre da Somália e pela presença constante de militares na recém-inaugurada base no Djibuti, a primeira da China no exterior. No eixo ocidental, as diversas iniciativas no Mar do Sul, como a construção de ilhas artificiais e o projeto de construção de um canal na Tailândia, também buscam dar respaldo à logística necessária para o bom funcionamento da RSM (MONTENEGRO, 2019).

Nesse cenário, qual a estratégia de política externa acoplada à projeção de poder marítimo<sup>5</sup> e naval<sup>6</sup> da RPC no Sul da Ásia? Para

---

<sup>4</sup> A rota marítima parte da costa leste chinesa, percorre o Mar do Sul, Estreito de Málaca, passa pelo Porto de Colombo, no Sri Lanka, e por Calcutá, na Índia, e segue até Nairóbi, no Quênia, margeando o Chifre da África até adentrar o Golfo de Aden, “subindo” o Mar Vermelho até encontrar o Mediterrâneo. Um mapa detalhado pode ser visualizada no seguinte endereço: <https://www.brookings.edu/blog/brookings-now/2019/05/17/charts-of-the-week-chinas-belt-and-road-initiative/>. Por razões de espaço, optamos por não incluí-lo no artigo.

<sup>5</sup> O poder marítimo de uma nação guarda direta relação com a facilidade de acesso ao mar, a quantidade da população concentrada no litoral e arredores, a capacidade industrial e tecnológica dedicada à proteção de interesses marítimos, bem como a sensibilidade do relacionamento do povo e das elites dirigentes com as águas próximas. Trata-se, portanto, de um conceito amplo o suficiente para abranger desde elementos relativos à defesa até a indústria da pesca (MAHAN, 2004).

<sup>6</sup> O poder naval diz respeito especificamente às capacidades de um Estado quanto às forças

responder à pergunta, o presente artigo analisa, especificamente, duas regiões que ladeiam o subcontinente indiano: a Baía de Bengala e o Mar da Arábia. Projetos de infraestrutura portuária patrocinados pelos chineses sob o guarda-chuva da ICR em três países compõem o mosaico empírico da pesquisa: 1) em Bangladesh, um parque industrial na cidade portuária de Chittagong e o Porto de Payra; 2) no Sri Lanka, um complexo portuário em Hambantota e a Cidade do Porto de Colombo; 3) e no Paquistão, a modernização do Porto de Gwadar, parte relevante do Corredor Econômico China-Paquistão. O artigo ainda reserva atenção especial às reações da Índia, que reivindica o status de líder da região .

Nosso principal intuito é ampliar o debate sobre a presença chinesa nas referidas áreas para além da lente geopolítica (KUMAR, 2009; BREWSTER, 2014), sem ignorar a importância dessas contribuições. Sendo assim, buscamos avaliar o fenômeno em tela com base na recente literatura sobre potências regionais e nas discussões sobre a nova estratégia de política externa da China. Em primeiro lugar, partimos da hipótese de que potências regionais costumam adotar estratégias variadas em suas regiões, podendo desempenhar simultaneamente o papel de líder, hegemonia e império (DESTRADI, 2010)<sup>7</sup>. Convém investigar, portanto, qual dessas categorias mais se coaduna com a atuação da RPC na Ásia Meridional. Ademais, o artigo também intenta checar se a estratégia chinesa na região lança mão dos principais elementos da política externa sob Xi Jinping, como a valorização da amizade e a priorização do suporte político em detrimento dos ganhos econômicos (YAN, 2014).

Na próxima seção, apresentamos o referencial teórico que serve de base para as análises empíricas. Depois, partimos para a investigação dos casos mencionados. Em seguida, discutimos as reações indianas. Por fim, são traçados alguns comentários conclusivos.

---

navais de superfície, subsuperfície e aéreas orgânicas (CARVALHO, 1982). Bases navais de apoio e toda estrutura logística, administrativa e de comando também estão sob o guarda-chuva do poder naval. Dessa forma, o poder naval nada mais é do que a expressão militar do poder marítimo (RIBEIRO LUÍS, 2015).

<sup>7</sup> Normalmente, entende-se a China como uma integrante do Leste Asiático. Entretanto, é importante notar que o país tem fronteiras com 13 Estados soberanos da Ásia, sendo cinco da porção Meridional (Índia, Butão, Nepal, Paquistão e Afeganistão), quatro na área Central (Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão e Mongólia), três no Sudeste (Laos, Vietnã, Mianmar) e um no Nordeste do continente (Coreia do Norte). Logo, a despeito da maior fração da população estar concentrada no leste do território, não seria errado interpretar a China como parte direta de praticamente todas as subdivisões da Ásia – à exceção do Oriente Médio.

## REFERENCIAL TEÓRICO

No presente século, ganhou corpo no campo das Relações Internacionais uma literatura dedicada a melhor entender e teorizar a atuação das potências regionais. Conceitualmente, o status de potência regional mobiliza um conteúdo material, como capacidades superiores ao restante da região, e outro comportamental, referente à crença no direito a um papel mais assertivo em termos globais e à influência de fato nos assuntos regionais (HURRELL, 2006). Frequentemente o termo “potência regional” é tratado como sinônimo de “liderança regional” ou “hegemonia regional”. Apesar do uso indiscriminado desses rótulos, o uso da palavra “líder” deve estar consignado à capacidade de exercer influência na região e, mais importante, de angariar seguidores.

Partindo do pressuposto que uma potência regional atende a, minimamente, três requisitos (pertencer à região em questão; ter capacidades materiais superiores ao resto da região; exercer algum tipo de influência na região), Destradi (2010) desenvolve um instrumental analítico que busca conceitualizar estratégias de política externa a partir de uma noção ideal-típica. Segundo a autora

A melhor solução é imaginar as estratégias das potências regionais localizadas em um *continuum*, pois essa abordagem nos permitirá lidar, em análises empíricas, com zonas cinzentas entre diferentes estratégias, bem como com casos limítrofes. (...) Uma **estratégia unilateralista** baseada no exercício do poder militar será denominada “**imperial**”, enquanto no outro extremo do espectro, uma **cooperativa**, voltada para alcançar objetivos comuns, será concebida como “**líder**”. Entre essas duas extremidades, encontramos a estratégia “**hegemônica**”, que precisa ser mais especificada em termos de suas características essenciais (DESTRADE, 2010, p. 908. **Grifos nossos**. Tradução nossa)<sup>8</sup>.

---

8 “The best solution is to imagine regional powers’ strategies as being located on a *continuum*, since this approach will allow us to deal, in empirical analyses, with grey zones between different strategies, as well as with borderline cases. (...) A **unilateralist strategy** based on the exercise of military power will be referred to as ‘**imperial**’, while at the other end of the spectrum, a **cooperative one**, targeted at reaching common goals, will be conceived of as ‘**leading**’. Between these two ends we find a ‘**hegemonic**’ strategy that needs to be further specified in terms of its essential features.”



Nesses termos, a estratégia de um Estado “imperial” só pode ser perseguida por um ator regional claramente dominante em termos de recursos de poder material. Esse Estado age unilateralmente e persegue unicamente o próprio interesse nacional, podendo amparar seu comportamento na coerção ou no uso da força militar *per se*. As ameaças de intervenção militar direta costumam ocorrer quando os países subordinados não concordam ou “balanceiam” seus posicionamentos. Obviamente, esse tipo de estratégia gera descontentamento no entorno geográfico.

Já a hegemonia é uma forma de poder exercida por meio de estratégias mais sutis do que as empregadas por Estados “imperiais”. Os meios podem variar desde o exercício da pressão até a provisão de incentivos materiais, passando pela propagação discursiva das normas e valores hegemônicos, mas nunca a intervenção direta. Um elemento distintivo importante é o fato de que o *hegemon* regional é essencialmente autointeressado e persegue os próprios objetivos, mas busca apresentá-los aos subordinados como objetivos coletivos. Como o *hegemon* emprega uma combinação de incentivos materiais e instrumentos de poder para conquistar o consenso dos subordinados, a autora ramifica a categoria em três possibilidades: *hard*, intermediária ou *soft*.

Finalmente, a liderança é uma estratégia que mobiliza a busca de interesses comuns. Um Estado “líder” concerta um grupo de países que buscam um ou mais objetivos partilhados. A liderança, contudo, pode se apresentar por iniciativa do próprio Estado-líder ou por iniciativa dos liderados. No primeiro caso, a ação do líder se baseia em uma estratégia de engajamento e socialização com vistas a criar normas e valores compartilhados, desencadeando, assim, um verdadeiro processo de “*followership*”. Já o segundo tipo de liderança costuma ganhar corpo em situações de crise, como em casos nos quais a região é ameaçada por um ator extrarregional.

Na tabela a seguir, resumizamos as definições conceituais de cada categoria e a discrepância entre a autorrepresentação da potência regional e seu comportamento de fato.

**Tabela 1. Características do império, da hegemonia e da liderança**

<b>Categoria</b>	<b>Definição</b>	<b>Discrepância entre retórica e ação</b>
Império	Sistema de dominação baseado no uso ou ameaça da intervenção militar	Baixa
Hegemonia <i>hard</i>	Arranjo para a realização dos objetivos do <i>hegemon</i> por meio da coerção, sem recurso ao poder militar	Alta
Hegemonia intermediária	Arranjo para a realização dos objetivos do <i>hegemon</i> por meio da provisão de benefícios materiais	Média
Hegemonia <i>soft</i>	Arranjo para a realização dos objetivos do <i>hegemon</i> por meio da persuasão normativa e da socialização	Baixa
Liderança ( <i>leader-initiated</i> )	Busca de objetivos comuns por meio de um processo de socialização lançado pelo líder	Baixa
Liderança ( <i>follower-initiated</i> )	Busca de objetivos comuns já existentes por meio da concessão de uma diretiva ou função gerencial	Baixa

Fonte: Elaboração própria com base em Destradi (2010)

Como as distinções entre império, hegemonia e liderança são ideais-típicas, isso traz a implicação prática, para fins analíticos, que um Estado nem sempre adotará uma estratégia puramente identificada com alguma das categorias. Tal constatação é particularmente relevante no que diz respeito às formas de hegemonia, já que as potências regionais tendem a adotar uma combinação de recursos materiais e ideacionais para espalhar suas normas, valores e interesses. O aspecto temporal, enfim, também deve ser levando em conta, pois as potências regionais podem modificar suas estratégias ao longo do tempo, passando, por exemplo, de uma hegemonia intermediária para uma *soft* ou para uma estratégia de liderança.

Se, por um lado, o instrumental proposto por Destradi (2010), por ser voltado à investigação de potências regionais como um todo, serve como parâmetro de comparação espacial e temporal, por outro, contudo, não captura as idiosincrasias das estratégias nacionais específicas de política externa. Nesse sentido, para os propósitos deste artigo, convém

agregar ao referencial teórico o debate proposto por Yan Xuetong (2014) no que diz respeito à nova estratégia de política externa da China sob o comando de Xi Jinping, presidente desde 2013. Segundo o autor, Xi inaugura a transição de uma política externa baseada na manutenção de um baixo perfil (*Keeping a Low Profile, KLP*) para uma mais voltada à busca assertiva dos objetivos nacionais (*Striving for Achievement, SFA*).

A estratégia do “baixo perfil” foi inaugurada por Deng Xiaoping no início dos anos 1990, na esteira do isolamento internacional enfrentado pela China após o incidente na Praça da Paz Celestial, em 1989. O mantra da discreta política externa chinesa no período baseava-se em um conhecido aforismo que estabelecia a necessidade de “esperar nosso tempo” e “nunca reivindicar liderança” (BROWN, 2017, p. 19). A mesma lógica, com poucos ajustes, também guiou o comportamento internacional da China ao longo dos governos de Jiang Zemin (1993-2003) e Hu Jintao (2003-2013) (MONTENEGRO, 2019). Todavia, acontecimentos na transição da primeira para a segunda década do século XXI colocaram em xeque os pressupostos dessa estratégia.

Primeiro, após os Jogos Olímpicos de 2008, a China enfrentou **uma pressão cada vez maior da sociedade internacional para assumir mais responsabilidades sobre questões de segurança**. Tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento (...) interpretaram “não assumir liderança” como uma rejeição à participação em questões de segurança internacional não centradas na China (...). Segundo, em 2010, o governo Obama adotou uma estratégia para reequilibrar a China no Leste da Ásia. Muitos acreditavam que **a estratégia KLP não impediu que os Estados Unidos visassem a China como um grande concorrente estratégico**. Terceiro, as **disputas marítimas com o Japão, as Filipinas e o Vietnã** voltaram a ocorrer em 2009, indicando ainda que a estratégia da KLP não poderia sequer apaziguar os países vizinhos (YAN, 2014, p. 156. **Grifos nossos**. Tradução nossa)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> “First, after the 2008 Olympic Games, China faced ever increasing pressure from the international society to take up more responsibility over security issues. Both developed and developing countries (...) interpreted ‘undertaking no leadership’ as a rejection to participating in non-China centric international security issues (...) Second, in 2010, the Obama administration adopted a strategy to rebalance Chinain East Asia. Many believed that the KLP strategy has not prevented the United States from targeting China as a major strategic competitor. Third, maritime disputes with Japan, the Philippines, and Vietnam

Enquanto a estratégia do baixo perfil busca reter um ambiente político pacífico para o desenvolvimento econômico chinês, a política externa mais assertiva de Xi Jinping enxerga o rejuvenescimento nacional como uma prioridade tão importante quanto os objetivos de ordem econômica. Para o atual presidente, duas metas são centrais: ter uma sociedade moderadamente próspera até 2021, quando se completa o centésimo aniversário do Partido Comunista; e ser um país socialista rico e forte até 2049, centésimo aniversário da RPC. Na nova estratégia, a dimensão política e moral tem mais espaço que o pragmatismo econômico. Em linhas gerais: “Podemos simplificar os diferentes objetivos do KLP e do SFA, respectivamente, como ganhar dinheiro e fazer amigos”<sup>10</sup> (YAN, 2014, p. 166).

Basicamente, três pontos principais marcam as diferenças entre as estratégias KLP e SFA: (i) a política externa do baixo perfil enfatizava o melhoramento da confiança mútua, enquanto a estratégia de Xi Jinping busca os interesses comuns; (ii) a primeira dava prioridade às questões econômicas, já a segunda privilegia a moralidade; e (iii) o status das relações bilaterais agora levará em conta o histórico da China com cada país, ao passo em que a lógica do baixo perfil buscava o estabelecimento de relações pragmáticas, sem distinção entre amigos e inimigos. Portanto, é de se esperar que essa “nova” política externa da China seja muito mais orientada politicamente, ainda que a musculatura econômica do país seja um importante instrumento para a consecução dos objetivos.

Como pano de fundo teórico das discussões, paira a contribuição do pensamento chinês ancestral na reformulação dos ditames realistas sob um prisma não-ocidental. Nesse debate, emerge como unidade de análise fundamental o governante, e não apenas as características do sistema, privilegiadas no neo-realismo de Waltz e no realismo ofensivo de Mearsheimer. Na filosofia política chinesa, a instabilidade ou estabilidade da ordem internacional está diretamente relacionada aos anseios morais dos líderes políticos. Assim, bebendo na fonte dos pensadores do período anterior à primeira unificação em 221 a.C., Yan (2014) revive o conceito de “autoridade humana”<sup>11</sup>, presente nas reflexões de Mêncio (372-289 a.C.) e Xunzi (312-238 a.C.), dois eminentes representantes do confucionismo.

---

reoccurred in 2009, further indicating that the KLP strategy could not even appease neighboring countries.”

<sup>10</sup> “We can simplify the different goals of the KLP and SFA, respectively as making money and making friends.”

<sup>11</sup> Trata-se de um conceito político chinês ancestral que representa a forma mais alta de liderança mundial, baseada na força material e na moralidade.

Xunzi reconhece três formas de poder dentro do sistema internacional: autoridade humana, hegemonia e tirania. Em consonância com Mêncio, ambos concordam que a autoridade humana é a forma mais elevada de poder, considerada uma espécie de fundação moral do governante. Um governante que a detém possui a verdadeira liderança, ou o dom de guiar “tudo abaixo do paraíso” (*Tianxia*)<sup>12</sup> (XU, 2011). À luz da contemporaneidade, Yan (2014) atesta que a China não pode vencer a competição estratégica pela liderança internacional sem adotar um comportamento de autoridade humana, incorporando as noções de justiça e civilidade às suas capacidades materiais.

## A ESTRATÉGIA CHINESA NA ÁSIA MERIDIONAL

Tendo em mente a discussão anterior, agora buscamos observar o lastro empírico observável na estratégia da China na Ásia Meridional. Para tanto, analisamos alguns projetos de infraestrutura patrocinados pelos chineses em três países da região: Bangladesh, Paquistão e Sri Lanka. Interessa-nos, especificamente, observar os empreendimentos realizados nos portos de Chittagong, Payra, Hambantota, Colombo e Gwadar (pontos em vermelho, da direita para a esquerda, na Figura 1). Esses espaços são extremamente estratégicos para os interesses da China na contemporaneidade, haja vista a relevância do Oceano Índico para o sucesso do braço marítimo da ICR, que percorre a Baía de Bengala (onde estão Bangladesh, ao Norte, e Sri Lanka, ao Sul) e tangencia o Mar da Arábia (ao sul do Paquistão).

---

<sup>12</sup> Em chinês, Tian = céu, paraíso; Xia = abaixo. Na filosofia milenar chinesa, o conceito ilustra o sistema tributário que balizava o comportamento do país diante do resto do mundo.

### Figura 1. Cinco empreendimentos portuários financiados pela China na Ásia Meridional



Fonte: Desenvolvido pelos autores a partir do Google Maps

De acordo com a nova estratégia de política externa pautada na assertividade, como visto na seção anterior, espera-se que a China valorize o relacionamento com aqueles países com quem tem mais afinidade, priorizando a amizade em detrimento dos ganhos econômicos. Usando a Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional (SAARC)<sup>13</sup> como referência, descrevemos o estoque de investimento e o índice de afinidade da China com cada um dos integrantes da região. O primeiro indicador foi extraído dos dados do *China Global Investment Tracker* para o intervalo 2008-2018; o último, do conjunto de dados de Voeten *et al* (2009), que calcula a convergência de interesses entre países com base nas votações realizadas na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O indicador analisa pares de países (díades) e varia de -1 a +1<sup>14</sup>. A tabela seguinte expõe os números.

<sup>13</sup> Criada em 1985 e formada por Índia, Paquistão, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Butão e Maldivas. Em 2007, o Afeganistão tornou-se o oitavo membro.

<sup>14</sup> O cálculo é feito com base em três possíveis valores das votações: abstenção, a favor ou contra. Os dados utilizados na presente pesquisa compreendem as votações realizadas no intervalo entre 1972 (a RPC entrou oficialmente nas Nações Unidas no final de 1971) e 2014.

**Tabela 2. China e Ásia do Sul: investimentos e afinidade**

País	Investimentos		Afinidade	
Afganistão	US\$ 610 mi	7º	0.831	5º
Bangladesh	US\$ 23,08 bi	2º	0.872	2º
Butão	0	8º	0.816	7º
Índia	US\$ 19,95 bi	3º	0.807	8º
Maldivas	US\$ 1,51 bi	6º	0.841	4º
Nepal	US\$ 4,92 bi	5º	0.828	6º
Paquistão	US\$ 49,06 bi	1º	0.873	1º
Sri Lanka	US\$ 12,47 bi	4º	0.866	3º
<b>Média</b>	<b>US\$ 13,95 bi</b>		<b>0,842</b>	

Fonte: Elaboração própria com base em dados de AEI (2019) e Voeten *et al* (2009)

Os dados mostram que Paquistão, Bangladesh e Sri Lanka – destacados em amarelo por serem os três países analisados adiante – têm, respectivamente, as maiores afinidades com a China, o que aponta para uma maior convergência de interesses no âmbito multilateral. A Índia, por sua vez, aparece em último lugar nesse ranking. Do lado dos investimentos, Paquistão, com larga vantagem, e Bangladesh figuram mais uma vez nas duas primeiras posições. A Índia, principal potência econômica da região, é o terceiro país que mais recebe aportes chineses, seguida pelo Sri Lanka. Essa visão preliminar do relacionamento chinês com a Ásia do Sul parece corroborar a visão de Yan Xuetong, que enxerga um distanciamento da estratégia do baixo perfil.

A seguir, analisamos os casos selecionados buscando situar o impacto dos empreendimentos portuários no âmbito da estratégia de política externa da China, bem como identificar em qual categoria proposta por Destradi (2010) a atuação do dragão asiático se enquadra.

## **BANGLADESH: PORTOS DE CHITTAGONG E PAYRA**

O relacionamento de Bangladesh com a China se iniciou de forma particularmente tensa desde que o país tornou-se independente, em 1971. Àquela altura, a China via o Paquistão – de quem Bangladesh se separou – como aliado primordial na Ásia Meridional, uma espécie de ponte na reaproximação com os Estados Unidos. Além disso, Dhaka tinha laços estreitos com a União Soviética, uma rival da China na época. Pequim, inclusive, chegou a vetar a entrada bengali nas Nações Unidas até 1974. As

relações diplomáticas bilaterais só foram estabelecidas em janeiro de 1976, após mudanças políticas internas levarem Bangladesh a afastar-se dos soviéticos. Somado a tal cenário, o aprofundamento das relações também foi impulsionado pelo processo de abertura tocado por Deng Xiaoping.

Hoje, Bangladesh tem importantes relações econômicas com a China, seu principal parceiro comercial e importante fonte de investimento. Dos US\$ 23 bilhões de investimentos chineses que entraram no país entre 2008 e 2018, US\$ 11,5 bilhões foram para o setor de energia e US\$ 6 bilhões para o de transporte (AEI, 2019). Terceiro Estado mais populoso do Sul asiático (atrás de Índia e Paquistão), Bangladesh possui importantes reservas de gás natural. Projetos patrocinados pela China no âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota, sozinhos, devem injetar cerca de US\$ 10 bilhões na economia bengali (BREWSTER, 2019). Entre esses projetos, está a construção de um parque industrial em Chittagong, importante centro industrial, tocada por meio de uma *joint venture* entre a estatal *China Harbour Engineering Company* (CHEC) (70%) e a Autoridade Especial de Zonas Econômicas de Bangladesh (30%) (QUADIR, 2018).

Grande parte da zona deve ser utilizada por firmas manufatureiras da própria China, ainda que o objetivo maior envolva expandir os *links* com a Ásia Central, já que o Porto de Chittagong é um dos mais movimentados da Baía de Bengala. A construção deve ser finalizada até 2023. Apesar da relevância do parque industrial, o fato é que a China nutria grande interesse em também ter uma participação mais ativa no Porto em si. Contudo, aponta Brewster (2019), Pequim viu suas ambições serem refreadas sucessivamente pelo governo bengali, que – enfrentando preocupações vindas de Nova Déli – acabou por aprovar a construção de um porto patrocinado por japoneses em Matarbari, perto de Chittagong.

Além do parque industrial, entre os projetos sob o guarda-chuva da Nova Rota da Seda em Bangladesh estão uma ponte rodoviária/ferroviária sob o Padma – importante rio nacional, ramo inferior do Ganges – e o Porto de Payra. A construção da ponte, orçada em torno de US\$ 3,14 bilhões, vai ligar os dois lados do país pela primeira vez. O projeto ferroviário deve estar 100% concluído até 2022 e conectará a capital Dhaka a partes estratégicas ao sul (como o porto de Mongla, próximo de Chittagong). O anúncio do empreendimento foi feito em 2016, quando o presidente Xi Jinping, numa clara tentativa de aproximação diplomática, tornou-se o primeiro chefe de Estado chinês a pisar em Bangladesh depois de 30 anos. Ao todo, 26 acordos de investimento foram assinados (BYRON, 2018).



O investimento no Porto de Payra também é considerável, na casa dos US\$ 15 bilhões. O empreendimento será construído por duas estatais chinesas – a CHEC, igualmente presente em Chittagong, e a *China State Engineering and Construction Company* (CSCEC) – e deve contar com um terminal de gás, uma refinaria de petróleo, uma planta energética à base de carvão e um terminal de contêineres. Apesar da relevância que o porto tem para os chineses, trata-se de uma localização bem menos privilegiada que Chittagong. O litoral de Payra tem águas rasas, fazendo com que haja a necessidade de uma quantidade enorme de dragagem em ordem a abrir um canal para receber navios de carga. A dragagem inicial, sozinha, vai custar US\$ 963 milhões (FAIRMAN, 2019).

Ademais, as correntes naturais das marés farão com que sedimentos retornem constantemente, o que demandará uma dragagem praticamente ininterrupta para garantir a profundidade adequada para acomodar navios. Para piorar, há o risco de desastres naturais: um ciclone, fenômeno que atinge regularmente a costa bengali, seria suficiente para encher completamente o canal e “prender” os navios lá atracados. De toda forma, apesar dos questionamentos quanto à viabilidade do projeto, os investimentos nas áreas costeiras de Bangladesh são extremamente bem-vindos pelo governo, já que o país não desenvolveu novos portos desde a independência.

Além dos aportes de capital em zonas portuárias, outro exemplo da presença chinesa em Bangladesh foi a compra de 25% da bolsa de valores nacional, a *Dhaka Stock Exchange* (DSE), por cerca de US\$ 125 milhões. A operação foi realizada por um consórcio entre as bolsas de valores de Xangai e Shenzhen. Ainda que o montante seja considerado baixo em comparação a outros investimentos chineses, essa aquisição coloca Pequim em condições de moldar a arquitetura financeira do país sul-asiático, podendo trazer impactos diretos para a Índia (BHANDARI, 2018). A Índia, aliás, também submeteu uma proposta de compra da parcela à venda da DSE, porém sem sucesso (“DHAKA STOCK EXCHANGE”, 2018).

É importante ressaltar, todavia, que Bangladesh tem uma relação dívida externa/PIB relativamente estabilizada (14% em 2017), e a maior parte do seu débito (cerca de 60%) está com o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento, enquanto a China responde por somente 3%. A situação não é a mesma em outros países da Ásia Meridional. As Maldivas, por exemplo, são o terceiro país mais endividado com a China quando se analisa a participação do crédito chinês no PIB (mais de 30%).

Paquistão e Sri Lanka têm mais ou menos 10% do PIB em dívidas com credores chineses, figurando em 27º e 35º, respectivamente, na lista dos 50 mais endividados (HORN; REINHART; TREBESCH, 2019).

Observa-se, portanto, tomando Bangladesh como primeiro exemplo, que a China vem projetando poder no Sul da Ásia a partir de uma série de investimentos em áreas onde possui capacidade técnica e econômica, atuando de modo a satisfazer os próprios interesses nacionais, mas visando estar atrelada às demandas regionais por infraestrutura. Bangladesh tem uma localização estratégica, mas esteve carente por investimentos ao longo das últimas décadas. Assim, lançando mão de uma estratégia diplomática que, quase sempre, não exige muitas contrapartidas, a China vem expandindo influência, buscando autorrepresentar-se de forma cooperativa. O fato de Bangladesh ter a saúde fiscal em dia, por sua vez, permite aos negociadores em Dhaka terem mais espaço de manobra nas tratativas com os chineses do que outros países sul-asiáticos.

Nesse sentido, pode-se enquadrar a estratégia da China dentro da categoria de hegemonia intermediária, em que os objetivos do *hegemon* são perseguidos através da provisão de benefícios materiais. Obviamente, algumas contrapartidas chinesas podem colocar os países da região em situações financeiras delicadas, como é o caso do Sri Lanka, analisado a seguir.

## **SRI LANKA: PORTOS DE COLOMBO E HAMBANTOTA**

Apesar de não compartilharem fronteiras, China e Sri Lanka possuem um longo histórico de relacionamento bilateral, havendo registros de trocas comerciais entre ambos desde o século III a.C., durante a dinastia Han. No século XV, o navegador Zheng He levou sua frota à ilha cingalesa pelo menos em sete ocasiões. Mais recentemente, desde a independência em relação ao império britânico, conquistada em 1948, e a revolução comunista que marca a fundação da RPC, as relações entre China e Sri Lanka evoluíram positivamente ao longo do tempo (WANG; YE, 2019). No século XXI, sobretudo a partir da segunda década, percebe-se um claro aprofundamento das relações, com destaque para o ingresso do Sri Lanka na Rota da Seda Marítima e os consequentes investimentos chineses na estrutura portuária cingalesa.

Dos investimentos totais da China no Sri Lanka, somente nos setores de transporte e logística os recursos acumulados são de US\$ 6,49

bilhões, pouco mais da metade do total (52%) (AEI, 2019). Dentre esses projetos, o porto de Hambantota, no sul do país, merece atenção, já que muitos analistas o consideram um exemplo do que se convencionou chamar de “diplomacia da armadilha do débito” (*debt-trap diplomacy*)<sup>15</sup>. O bom relacionamento entre os dois países facilitou a consecução do plano de construir o complexo portuário em Hambantota, bem como outros projetos que dialogam com este, como uma cidade portuária em Colombo (*Colombo Port City*), capital e sede do principal porto marítimo cingalês (“CHINA BOOSTS INVESTMENT”, 2018).

Ambos os empreendimentos costeiros integram um plano de desenvolvimento do Sri Lanka intitulado *Mahinda Chintana*, ou *Mahinda Vision*, apresentado na disputa presidencial de 2010, tendo se tornado meta de governo após a reeleição de Mahinda Rajapaksa naquele ano. Com a finalidade de implementar grandes projetos de infraestrutura, revitalizar a agricultura, fortalecer os serviços públicos, as empresas estatais e o setor privado (MFP, 2010) o plano almejava transformar o país em um centro econômico global estratégico (RAJAPAKSA, 2010). Apesar das ambições elevadas do presidente recém-eleito, a economia do Sri Lanka precisaria de aportes externos para que o *Mahinda Vision* lograsse êxito.

Foi com esse pano de fundo que, em setembro de 2014, o líder chinês Xi Jinping visitou a capital Colombo e assinou um plano de ação sobre o aprofundamento da parceria estratégica e cooperativa<sup>16</sup>. O acordo chancelou a entrada do Sri Lanka na RSM. Com isso, a Iniciativa Cinturão e Rota passou a incorporar oficialmente em seu escopo alguns projetos cingaleses diretamente citados no *Mahinda Vision*, como o Porto de Hambantota e a Cidade do Porto de Colombo. O próprio Xi Jinping, em um artigo repostado na página do Ministério de Relações Exteriores do Sri Lanka, declarou que os planos cingaleses coincidem com a proposta da

---

<sup>15</sup> O termo ganhou força entre os analistas depois da publicação de um texto do estrategista indiano Brahma Chellaney (2017), que acusa a China de oferecer linhas facilitadas de crédito para avançar interesses geopolíticos. A “armadilha” consiste em se aproveitar da baixa capacidade do Estado devedor em honrar os contratos para conseguir ativos de infraestrutura como garantia. Essa narrativa, porém, é contestada por vários especialistas, que apontam pelo menos três problemas: (i) em perspectiva comparada ampliada, não há evidências que apontem a renegociação ou cancelamento de projetos patrocinados pela China como algo recorrente (Hambantota é exceção, não a regra); (ii) países como o Sri Lanka já possuem um histórico financeiro negativo, o que levaria a um viés de seleção; e (iii) a China sequer é o principal credor de muitos países para os quais firma contratos de empréstimo. Para mais detalhes, ver Brautigam (2019).

<sup>16</sup> Documento completo disponível em: <https://www.mfa.gov.lk/images/stories/Newspapers/plan%20of%20action%20-%20final.pdf>.

RSM: “O Mahinda Chintana (...) tem muito em comum com o sonho chinês de realizar a grande renovação da nação chinesa” (MFA, 2014).<sup>17</sup>

O presidente Rajapaksa cultiva uma boa relação com os chineses pelo menos desde 2005, quando se elegeu pela primeira vez, nos últimos anos da guerra civil interna, período em que o Sri Lanka ficou isolado por acusações de violações dos direitos humanos. Nesse cenário, o país dependia fortemente da China para apoio econômico, equipamento militar e cobertura política nas Nações Unidas para bloquear possíveis sanções. A guerra terminou em 2009 e, desde então, Mahinda Rajapaksa e sua família se consolidaram no poder. Esse domínio encerrou-se provisoriamente em 2015, quando o presidente acabou derrotado nas eleições por, entre outras razões, ser acusado de subserviência aos interesses de Pequim.

Seus opositores alegam que já se sabia que os investimentos no Porto de Hambantota – terra natal e principal base eleitoral de Mahinda – não trariam o retorno esperado (o que é negado pelos chineses), tornando o Sri Lanka refém de uma dívida impagável. Para se ter uma ideia, a despeito de o Oceano Índico ser uma das principais rotas marítimas internacionais, somente 34 navios atracaram em Hambantota em 2012, números que levantam desconfiança quanto aos reais interesses da China. Ao *New York Times*, um membro do alto escalão do ministério indiano de Relações Exteriores alegou que “a única maneira de justificar o investimento em Hambantota é do ponto de vista da segurança nacional” (ABI-HABIB, 2018).

Em dezembro de 2016, o novo presidente Maithripala Sirisena, sufocado pelos débitos e sob pressão dos negociadores chineses, assinou o arrendamento do porto à estatal chinesa de capital aberto *China Merchants Port Holdings* por 99 anos num acordo de US\$ 1,1 bilhão, ignorando apelos para discutir o pacto no parlamento (SIRILAL; ANEEZ, 2017). O acordo prevê uma parceria entre a estatal chinesa, nova responsável pelas operações comerciais na região, e a Autoridade Portuária do Sri Lanka numa *joint venture* dividida entre 70% e 30% (“POTENTIAL DISCLOSEABLE TRANSACTION”, 2017). No total, a dívida cingalesa com os chineses alcança algo em torno de US\$ 6 bilhões.

Analogamente, no projeto do *Colombo Port City* a estatal *China Harbour Engineering Company* protagonizou um acordo de investimento para a construção de um novo terminal que cede aos chineses o direito de uso exclusivo de uma área de 50 acres de terra, sem qualquer soberania do

---

<sup>17</sup> “The Mahinda Chintana (...) has much in common with the Chinese dream of realizing the great renewal of the Chinese nation.”

governo local. Em novembro de 2014, um submarino e um navio de guerra chegaram a atracar nessa área em Colombo. Semanas antes, em setembro, outro submarino chinês ficou estacionado no mesmo local durante o período da visita de Xi Jinping<sup>18</sup>.

O fato de o Sri Lanka não ter conseguido quitar seu débito com o governo chinês e ter de ceder o Porto de Hambantota como parte da renegociação da dívida fez com que opositores acusassem a China de utilizar sua capacidade de investimento para fins geopolíticos. No contexto cingalês, a estratégia chinesa parece se situar numa zona cinzenta entre a hegemonia intermediária e sua forma mais dura, visto que a aproximação recente tem se baseado tanto na provisão de benefícios materiais como na coerção. Esta, contudo, é operacionalizada de forma sofisticada, envolvendo a armadilha do débito e até mesmo *lobby* eleitoral como potenciais ferramentas (ABI-HABIB, 2018). Ademais, não se pode descartar a possibilidade de os chineses escalarem para uma estratégia imperial, a depender de como a conjuntura política em Colombo evoluir com o passar do tempo.

Apesar do período conturbado durante a gestão de Sirisena, a quem coube tomar a medida impopular do arrendamento, o cenário interno dos próximos anos deve ser, em tese, positivo para os chineses. Em 2019, Gotabaya Rajapaksa, irmão de Mahinda e ex-ministro da Defesa, derrotou Sirisena nas eleições e tornou-se o novo presidente. Ainda que os analistas esperem uma reaproximação com Pequim, o manifesto político divulgado pelo partido de Gotabaya – *Sri Lanka Podujana Peramuna* (SLPP) – alega que o Porto de Hambantota é um ativo nacional estratégico e que o novo governo terá como prioridade visitar o acordo fechado com os chineses<sup>19</sup>.

## PAQUISTÃO: PORTO DE GWADAR

As relações com o Paquistão desempenham um papel fundamental dentro da política externa chinesa, sobretudo no que diz respeito à contenção da Índia, país que representa um natural desafio à consolidação da dominância regional da RPC. A animosidade mútua quanto a Nova Déli tem definido esse eixo bilateral, pelo menos, desde o

---

<sup>18</sup> Detalhes no seguinte endereço: <https://www.reuters.com/article/sri-lanka-china-submarine/chinese-submarine-docks-in-sri-lanka-despite-indian-concerns-idINKBN0IM0LU20141102>.

<sup>19</sup> Mais informações em: <https://thediplomat.com/2019/11/will-gotabaya-revisit-sri-lankas-hambantota-debt-trap-with-china/>.

início dos anos 1960<sup>20</sup>, logo após o relacionamento sino-indiano começar a deteriorar por conta do Tibet e das disputas fronteiriças. Ao longo da década, as guerras sino-indiana (1962) e indo-paquistanesa (1965) foram acontecimentos importantes que fortaleceram os contatos entre Pequim e Islamabad. Desde então, os chineses são responsáveis por sofisticada assistência militar ao Paquistão, incluindo armas nucleares (USCC, 2016). O Paquistão, aliás, é o maior cliente da indústria bélica chinesa desde o começo dos anos 1990, respondendo atualmente por 35% dessas exportações (SIPRI, 2018).

Tal histórico de interesses complementares e confiança mútua vem se mostrando ainda mais pujante hodiernamente. Por exemplo, o premier Li Keqiang incluiu o Paquistão no itinerário da sua primeira viagem oficial no cargo, em maio de 2013 (ele assumiu em março). Em abril de 2015, foi a vez do presidente Xi Jinping ir pela primeira vez ao Paquistão. Na ocasião, ele declarou que se sentia como se estivesse indo visitar a casa do próprio irmão (PANDA, 2015)<sup>21</sup>. Foi durante essa visita em 2015 que se anunciou oficialmente o acordo de investimento voltado à modernização do Porto de Gwadar, incluindo a suposta<sup>22</sup> construção de uma base naval. A bem da verdade, o porto é parte de um projeto muito maior: o Corredor Econômico China-Paquistão (CECP). Na visita de Xi a Islamabad, foram assinados, ao todo, 49 acordos de investimento envolvendo iniciativas ao longo do Corredor, como dutos de óleo e gás, obras de infraestrutura rodoviária e ferroviária e uma série de empreendimentos energéticos. Prevê-se também a construção de um aeroporto, um hospital e um complexo industrial voltado para a área petroquímica<sup>23</sup>.

Entre 2008 e 2018, dos US\$ 49 bilhões de aportes chineses no Paquistão, nota-se um grande destaque para o setor de energia, que responde por 68% do montante (US\$ 33,2 bilhões). Somente os recursos prometidos para o CPEC podem chegar a US\$ 46 bilhões. O incremento específico nas capacidades do porto visa desenvolver a rota ocidental do Corredor, que tem início na cidade de Peshawar e se estende até o Oceano

---

<sup>20</sup> O Paquistão reconheceu a RPC em janeiro de 1950 e iniciou relações diplomáticas formais no ano seguinte.

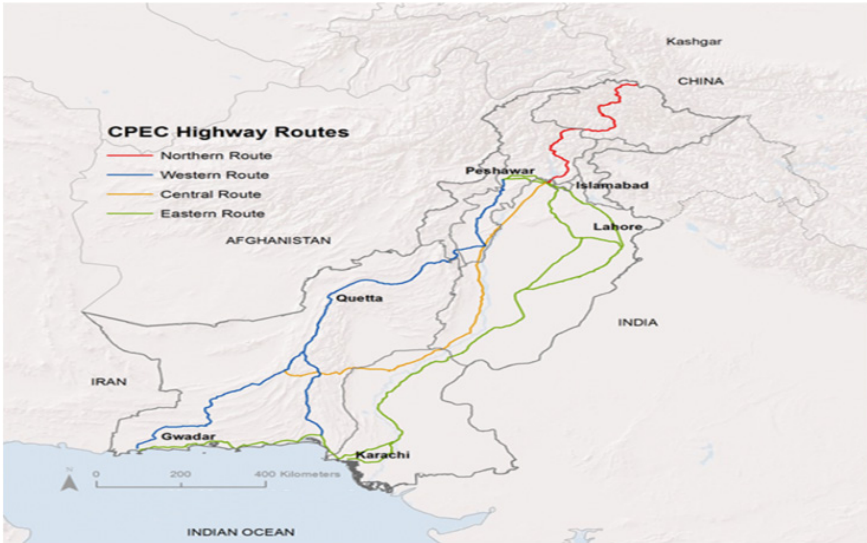
<sup>21</sup> A declaração foi feita em editorial publicado no *Pakistan Daily Times*, intitulado “*Pak-China Dosti Zindabad*” (Vida longa à relação China-Paquistão).

<sup>22</sup> Alguns analistas apontam que não há evidências, até o momento, que comprovem a destinação de Gwadar para fins militares. Ver, por exemplo: <https://thediplomat.com/2019/11/no-pakistan-gwadar-port-is-not-a-chinese-naval-base-just-yet/>.

<sup>23</sup> Mais informações: <http://cpec.gov.pk/gwader>.

Índico a partir de Gwadar. No decorrer do trajeto, a rota ocidental se encontra com as rotas central e oriental (Figura 2). Assim como ocorreu com o Porto de Hambantota, o CECP foi igualmente incorporado sob o guarda-chuva da Iniciativa Cinturão e Rota.

**Figura 2. Corredor Econômico China-Paquistão**



Fonte: Mohammad (2017)

O Porto de Gwadar, localizado estrategicamente no Mar da Arábia, funciona como uma espécie de conexão entre o eixo terrestre e marítimo da Nova Rota da Seda. De maneira mais ampla, o Corredor deve conectar Gwadar à cidade de Kashgar, localizada na Região Autônoma de Xinjiang, na ponta ocidental do território chinês. Para além da questão meramente logística, os chineses têm o intuito de reduzir o apoio da militância islâmica na província de Xinjiang, considerada um *hot spot* pelo governo da RPC devido às tentativas separatistas da população Uigur, minoria étnica dentro do país. Xinjiang fica na área de fronteira com Paquistão, Afeganistão, Tajiquistão e Cazaquistão, ocupando o correspondente a 17% do território chinês. Além de ser a maior do país, a Região Autônoma é estratégica por concentrar 15% das reservas nacionais de petróleo e 20% das de gás (TREVISAN; SANT'ANNA, 2009).

Para o Paquistão, o impacto econômico do CECP é decisivo para o desenvolvimento e a integração nacional. Com exceção de três províncias



(Azad Jammu, Caxemira e Fata), todas as regiões do país possuem mais de 25% de sua população total dentro de um raio de 10 quilômetros da rede rodoviária proposta (MOHAMMAD, 2017). Enquanto a rota leste atravessa as regiões mais densamente povoadas do país, a rota ocidental se caracteriza pela situação inversa. Nota-se, assim, grande apoio político das partes: os chineses, interessados em terem uma via de acesso rápido e garantido à costa Índica; os paquistaneses, ansiosos por fomentarem o incremento da infraestrutura doméstica. Não à toa, as cifras que serão destinadas ao Corredor equivalem, sozinhas, a todos os investimentos externos diretos no país desde 1970 combinados (RAKISITS, 2015).

Esses enormes fluxos de capitais chineses abrem uma série de oportunidades para o futuro do Paquistão. Destaca-se, por exemplo, a possibilidade de o país se tornar um importante *hub* comercial, haja vista a localização estratégica de Gwadar, próximo da entrada do Estreito de Ormuz e da foz do Golfo Pérsico. Essa porção do globo é considerada uma das rotas marítimas mais importantes do mundo, por onde cerca de 20% do petróleo mundial são transportados (EIA, 2019). Além disso, Gwadar fica a 533 km de distância de Karachi, cidade mais populosa e centro comercial do Paquistão, a pouco mais de 120 km da fronteira com o Irã e cerca de 400 km a nordeste do Omã, através do Mar Árabe.

É relevante a ressalva que, assim como no caso de Hambantota, os chineses também assumiram o controle da administração portuária em Gwadar, e isso aconteceu ainda em 2013. Em janeiro, o governo paquistanês aprovou a transferência da administração da empresa *PSA International*, de Cingapura, para a estatal *China Overseas Ports Holding Company*, que ganhou uma concessão de 40 anos e passou a tomar conta das operações formalmente a partir de maio daquele ano <sup>24</sup>. Em fevereiro, o ministro da defesa indiano, A. K. Antony, havia demonstrado preocupação com a possibilidade de Gwadar ser utilizada para fins militares (“PAKISTAN HANDS MANAGEMENT”, 2013). Diferentemente do ocorrido em Hambantota, contudo, os indícios não são tão sugestivos em apontar Gwadar como outro exemplo de diplomacia da armadilha do débito.

Em primeiro lugar, o valor das cifras é assaz discrepante, já que o financiamento chinês no porto paquistanês não chega a um quarto do montante investido em Hambantota (US\$ 248 milhões e US\$ 1,1 bilhão, respectivamente). A duração do arrendamento também merece destaque: Gwadar será operado pela estatal chinesa por menos da metade do tempo

---

<sup>24</sup> Detalhes: <http://cophcgwadar.com/>.



(40 anos contra 99). Convém mencionar ainda que os dois portos estão inseridos em um contexto muito distinto: enquanto Hambantota recebe um fluxo irrisório de embarcações e pouco acrescenta à capacidade logística do Sri Lanka, fortemente concentrada em Colombo, o porto de Gwadar é encarado como um ativo estratégico pelo governo paquistanês, que vê as limitações dos portos de Karachi e Qasim<sup>25</sup> – os principais do país – como um problema a ser sanado imediatamente. Por fim, o acordo com os chineses foi assinado em um contexto político aparentemente positivo, incluindo uma cerimônia com a presença do então presidente Asif Ali Zardari, sem resistência da oposição.

Sendo assim, a estratégia chinesa junto ao Paquistão parece se assemelhar à categoria de hegemonia intermediária proposta por Destradi (2010), executada por meio da provisão de benefícios materiais com vistas aos objetivos do *hegemon*. O comportamento da China no Paquistão, entretanto, também parece se enquadrar em uma zona cinzenta não identificada nas categorias propostas por Destradi (2010), já que há o claro interesse comum em conter a Índia, a despeito dos objetivos domésticos não serem exatamente os mesmos. Como o Paquistão é parte relevante da Iniciativa Cinturão e Rota e também integra a Associação para a Cooperação de Xangai (OCX), é de se esperar que os diálogos bilaterais com a China ganhem em intensidade e garantam um verniz de legitimidade e consentimento às ações de Pequim junto à Islamabad. Não seria improvável, assim, que a estratégia da RPC paulatinamente migre para uma hegemonia *soft* ou mesmo de liderança, já que este é, precisamente, o grande objetivo da Nova Rota da Seda (buscar objetivos comuns por meio de um processo de socialização lançado pelo líder) (XI, 2017).

## REAÇÕES INDIANAS

A Índia tem uma visão muito particular do Oceano Índico no seu entorno, desejando ser reconhecida como a potência naval líder na região (USCC, 2016). A centralidade dessas águas foi bem descrita, nos anos 1940, pelo estadista e diplomata K. M. Panikkar: “Enquanto para outros países o Oceano Índico é apenas uma das áreas oceânicas importantes, para a Índia ele é um mar vital. Suas linhas de vida estão concentradas nessa área, sua liberdade depende da liberdade dessa superfície de água” (apud BERLIN,

---

<sup>25</sup> O primeiro por operar no limite da sua capacidade, o segundo por estar longe do mar aberto. Detalhes: <http://www.gwadarport.gov.pk>.

2006, pp. 59-60)<sup>26</sup>. Assim, a determinação indiana em ser líder regional é reconhecida pelos países da Ásia do Sul (QUILICONI; KINGAH, 2016), muito embora os dados das votações da Assembleia Geral da ONU revelem que os Estados do subcontinente têm maior afinidade com o Paquistão (MONTENEGRO; MESQUITA, 2017). Possivelmente, o histórico passado de intervenções com uso da força – por exemplo: no Paquistão Oriental (1971), no Sri Lanka (1987), nas Maldivas (1988) e no Nepal (1989) – tenha criado nos vizinhos a visão de uma Índia agressiva, enquadrada nos termos de um império.

No final dos anos 1990, o então primeiro-ministro indiano I. K. Gujral propôs uma abordagem para a vizinhança voltada à benevolência e apoio econômico, sem expectativas de reciprocidade. Seu mandato no cargo, contudo, foi curto (abril de 1997 a março de 1998) e os sucessores imediatos não deram seguimento à “Doutrina Gujral” (TRIPATHI, 2016). Além de reconstruir a relação com os Estados do entorno em novas bases, outra preocupação recente nos gabinetes em Nova Déli tem sido o cerco paulatino dos chineses a áreas estratégicas da vizinhança. Nos últimos anos, a China se transformou em principal parceira comercial e fonte de investimento de praticamente todos os países da Ásia Meridional. Para piorar, Paquistão e Bangladesh são os maiores clientes da indústria de armamentos chinesa, com 35% e 19%, respectivamente, de participação nessas exportações (SIPRI, 2018).

Tais laços econômicos e estratégicos com a região ficaram mais visíveis quando quase todos os integrantes da SAARC aprovaram a entrada da China como membro observador – sem direito a voto – na 13ª cúpula do bloco, realizada em Dhaka, em 2005. Curiosamente, o evento ocorreu no *Bangladesh-China Friendship Center*, moderno centro de conferências projetado pelo Instituto de Design Arquitetônico de Pequim. Apenas o pequeno reino do Butão apoiou o posicionamento contrário, quase solitário, da Índia (NIAZI, 2006). Como visto, os dois países são os que apresentam menor afinidade com Pequim na AGNU.

Apesar desse movimento ser considerado uma vitória diplomática para a China, nos dias atuais a SAARC tem sido esvaziada, muito devido à escalada da tensão no relacionamento entre Nova Déli e Islamabad após ataques terroristas em território indiano. Em 2016, a cúpula da Associação

---

<sup>26</sup> “While to other countries the Indian Ocean is only one of the important oceanic areas, to India it is a vital sea. Her lifelines are concentrated in that area, her freedom is dependent on the freedom of that water surface.”

que seria realizada na capital paquistanesa teve de ser cancelada depois de um boicote patrocinado pela Índia, que foi seguida por Bangladesh, Butão, Afeganistão, Sri Lanka e Maldivas. Em setembro daquele ano, 17 militares indianos foram mortos por militantes islâmicos em uma base militar na cidade de Uri, na Caxemira indiana. Os responsáveis pelo ataque seriam do grupo Jaish-e-Muhammad, dedicado à causa separatista da Caxemira. Nova Déli acusou o Paquistão de envolvimento (KUMAR; ANAND, 2016).

Desde então, como contraponto à SAARC, a Índia tem buscado maior concertação junto à Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Técnica e Econômica Multissetorial (BIMSTEC), criada em 1997. Hoje, o bloco conta com sete membros, sendo cinco da Ásia Meridional (Bangladesh, Butão, Índia, Nepal e Sri Lanka) e dois do Sudeste do continente (Mianmar e Tailândia). Já em outubro de 2016, após o incidente em Uri, o primeiro-ministro Narendra Modi aproveitou a Cúpula dos BRICS em Goa para criar um evento ampliado, incluindo também os países do BIMSTEC (DUTTA, 2019). Desde então, fortalecer os laços com os integrantes da Iniciativa da Baía de Bengala por meio do diálogo multilateral é uma das frentes de ação tocadas pela Índia para consolidar-se na vizinhança.

Além de ser uma mera representação da oposição ao Paquistão, o fortalecimento do BIMSTEC também deve ser entendido sob uma perspectiva mais ampla da política externa indiana, funcionando como um espaço de reverberação das metas contidas nas iniciativas *Neighborhood First* e *Act East* (MEA, 2017). Esta última é voltada à projeção indiana rumo ao Leste Asiático, tradicional zona de influência chinesa, e envolve não só a aproximação junto a Mianmar e Tailândia<sup>27</sup> sob o escopo do BIMSTEC, mas também uma postura mais assertiva frente a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). A primeira, autoexplicativa, tenciona preservar a esfera de influência indiana na porção meridional do continente e, simultaneamente, conter a ascensão chinesa na região<sup>28</sup>. Não à toa, após ser reeleito em 2019, o primeiro-ministro Narendra Modi escolheu Sri Lanka e Maldivas como destinos da primeira viagem internacional do seu segundo mandato.

---

<sup>27</sup> Com esses dois países, a Índia tem um projeto de construção de um corredor rodoviário trilateral com cerca de 1.360 km de extensão. Detalhes: <https://pib.gov.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=187130>.

<sup>28</sup> Em 2014, Modi já havia lançado o Projeto Monções (Project Mausam), nome dado aos ventos sazonais comumente intensos nas regiões costeiras da Ásia do Sul. O projeto, sob responsabilidade do Ministério da Cultura, busca inspiração na influência ancestral do país nas rotas comerciais do Índico, caracterizadas pelo intenso fluxo de mercadorias e culturas, com a ideia de restabelecer esses links dos tempos antigos nos termos da contemporaneidade (PILLALAMARRI, 2014).

No caso específico do Porto de Hambantota, a possibilidade do local ser usado como um entreposto militar pelos chineses causa extrema preocupação nos gabinetes políticos em Nova Délhi (PETHIYAGODA, 2017), de modo que o próprio Ministério da Defesa da Índia relatou ver com preocupação o “aumento dos investimentos de entidades estrangeiras com um alto componente de dívida”. O Ministério também classificou o Sri Lanka como “um parceiro estratégico fundamental com um papel importante na garantia de segurança e estabilidade na região do Oceano Índico” (MoD, 2018, p. 04)<sup>29</sup>.

Como forma de balancear a presença econômica chinesa no país e agregar ação à retórica diplomática, a Índia vem investindo nas mesmas áreas portuárias que os chineses. Em Colombo, uma *joint venture* com o Japão e a Autoridade Portuária cingalesa vai construir um terminal de contêineres na área leste do terminal. Em Hambantota, a empresa privada *India's Accord Group*, em consórcio com o Ministério de Óleo e Gás do Omã, venceu um contrato de quase US\$ 4 bilhões para a construção de uma refinaria de petróleo, sendo este o maior investimento externo direto da história do Sri Lanka (“THIS IS HOW INDIA”, 2019).

Em termos de infraestrutura, o governo indiano também tem desenvolvido seus próprios planos de conectividade, como o Corredor de Transporte Internacional Norte-Sul (INSTC), um projeto trilateral desenvolvido com a Rússia e o Irã. Inaugurado em 2015, o corredor deve se integrar ao porto iraniano de Chabahar, a 70 quilômetros do Porto de Gwadar. Ao todo, são mais de 7.000 km de extensão em rotas terrestres multimodais (ferrovias e rodovias) e marítimas com o objetivo de impulsionar o comércio entre os três parceiros e a grande massa eurasiática<sup>30</sup>. O Corredor possibilita à Índia um importante acesso à Ásia Central e é peça chave na política de conexão com a região (*Connect Central Asia Policy*), considerada como “vizinhança estendida” (JHA, 2017).

Em síntese, analistas apontam para certa vantagem da Índia sobre a China no Oceano Índico, seja devido à presença militar ou por conta da “tirania da distância” que a geografia impõe à China. É particularmente preocupante para os chineses ter de passar por alguns

---

<sup>29</sup> Preocupações nessa linha são praticamente inexistentes no Porto de Payra (Bangladesh), entre outras razões, porque a cidade bengali está localizada nas profundezas do delta do Ganges, tornando muito improvável a instalação de uma base naval estrangeira.

<sup>30</sup> Países da Ásia Central, do Oriente Médio, e do Leste Europeu também são signatários. Para detalhes: [https://fiata.com/fileadmin/user\\_upload/documents/recent\\_views/REU/International\\_North\\_South\\_Transport\\_Corridor\\_.pdf](https://fiata.com/fileadmin/user_upload/documents/recent_views/REU/International_North_South_Transport_Corridor_.pdf).

pontos de estrangulamento – como o Estreito de Málaca – em ordem a conseguir projetar sua força naval nas proximidades do subcontinente indiano. Além disso, o suporte logístico necessário, embora crescente, ainda é limitado. Assim, “é difícil ver a China em condições de defender a totalidade de suas linhas marítimas de comunicação no Oceano Índico” (BREWSTER, 2016, p. 7. Tradução nossa).<sup>31</sup>. Portanto, seria uma falha da política externa chinesa não conseguir transformar a Índia em parceira na região, fazendo com que os interesses de Pequim não encontrem um ambiente geoestratégico favorável nessa parte do Oceano Índico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo demonstrou que a estratégia chinesa na Ásia Meridional se caracteriza por traços hegemônicos, preenchendo por vezes algumas zonas cinzentas da proposta analítica de Destradi (2010), tendo uma postura intermediária junto a Bangladesh e Paquistão e uma atuação mais agressiva no Sri Lanka, especificamente no caso do Porto de Hambantota. De maneira mais ampla, o trabalho também apresentou algumas evidências que sustentam a nova estratégia de política externa da China (YAN, 2014), baseada na valorização da amizade e do suporte político.

Em linhas gerais, nota-se que a China vem mesclando uma abordagem para a Ásia do Sul que, levando em consideração o histórico da amizade bilateral, perpassa o cortejamento diplomático, a provisão de benefícios materiais e até cooptação, esta executada de maneira criativa, sem uso da força. Em suma, nota-se uma China claramente assertiva, distanciada da noção do baixo perfil que prevaleceu desde o final do século passado. Por não haver intervenção militar direta, descarta-se que a China esteja atuando, por ora, como um império. Ademais, como os objetivos dela e dos países aqui analisados são distintos, não se pode enquadrar a ação regional chinesa em termos de liderança, ainda que o discurso oficial no âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota seja o da complementação das estratégias de desenvolvimento dos envolvidos (XI, 2017).

Por um lado, os países da região buscam receber investimentos com o interesse de robustecer os parques industriais, criar empregos e, claro, desenvolver suas infraestruturas. Por outro, apesar de não ter uma estratégia “pública” para a região, a China tem os objetivos de (i) explorar

---

<sup>31</sup> “It is difficult to see China ever being in a position to defend the entirety of its Indian Ocean SLOCs.”

a rivalidade Índia-Paquistão, (ii) expandir a atividade econômica e a influência política, (iii) melhorar o acesso ao Oceano Índico e (iv) combater o terrorismo e o extremismo religioso (USCC, 2016).

A Índia, por sua vez, tem reagido em diversas frentes. No âmbito multilateral, a tentativa de isolar o Paquistão parece ter sido bem-sucedida através do esvaziamento da SAARC e do fortalecimento do BIMSTEC em seu lugar. As iniciativas de política externa voltadas para o continente – incluindo o entorno imediato, a Ásia Central e o Leste Asiático – ganharam ar de prioridade no segundo mandato de Narendra Modi. O fluxo de investimentos e a atuação em projetos de infraestrutura são outro componente da estratégia de Nova Déli para conter Pequim. Por fim, os esforços de modernização das capacidades navais são, de certo, a expressão mais clara da assertividade indiana.

Comparativamente, a atuação da China no Sul da Ásia apresenta algumas diferenças quanto ao Sudeste do continente. Com exceção dos pleitos de soberania no Mar do Sul, onde a estratégia chinesa tem claros contornos imperiais, a literatura aponta para um *mix* de posturas hegemônicas suaves e momentos de liderança (SILVA, 2017; NOGUEIRA; HENDLER, 2016). Por exemplo, no desenrolar da crise asiática do fim dos anos 1990, atitudes como o auxílio financeiro sem maiores contrapartidas e a participação ativa na Iniciativa Chiang Mai indicam para uma postura de líder. Essas diversas formas que a política externa da China assume na contemporaneidade chancelam a visão tanto dos analistas que enxergam o uso estratégico do *soft power* (*charm offensive*)<sup>32</sup> como aqueles que veem uma postura de nítida assertividade na busca pelos objetivos (YAN, 2014).

No mais, levando em consideração a crescente presença da China em todas as regiões do mundo, é interessante investigar os pontos de aproximação e diferença entre as estratégias do país nesses espaços. Sendo assim, faz-se mister que os analistas lancem mão de instrumentais propícios para esse tipo de análise comparada, já que a abordagem proposta por Destradi (2010) se restringiria, no máximo, às subdivisões da Ásia. Finalmente, trabalhos que coadunem a análise teórica e conceitual com esquemas empíricos são particularmente bem-vindos.

---

<sup>32</sup> A estratégia do *charm offensive* reinterpreta a noção tradicional do poder branco para incluir tudo aquilo que está fora do escopo militar e de segurança, incorporando não apenas instrumentos como cultura e diplomacia pública, mas também ajuda externa, investimentos e participação em organizações multilaterais (KURLANTZICK, 2007). O termo foi usado originalmente para descrever a atuação da China no Sudeste Asiático, onde tem buscado concertações junto à ASEAN (ACHARYA, 2008).

# A DRAGON IN THE INDIAN OCEAN: CHINA'S STRATEGY IN SOUTH ASIA AND INDIA'S REACTIONS

## ABSTRACT

---

This article aims to investigate China's foreign policy strategy for southern Asia, in view of the centrality of the Indian Ocean to the country's goals in contemporary times. Specifically, we look at port developments financed under the Belt and Road Initiative in Pakistan, Sri Lanka and Bangladesh. The empirical approach departs from the framework proposed by Destradi (2010), which establishes criteria for assessing whether a regional power adopts traits of leadership, hegemony or empire, and Yan Xuetong (2014), who sees Xi Jinping's China giving more value to morality and political support at the expense of mere economic gains. The work still pays special attention to the reactions of India, which claims the status of leader in the region.

**Keywords:** China. South Asia. Indian Ocean. Belt and Road Initiative.

## REFERÊNCIAS

ABI-HABIB, Maria. How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port. *New York Times*, 25 de junho, 2018. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>>.

ACHARYA, Amitav. *Asia Rising: who is leading?* Singapore: World Scientific Publishing Co., 2008.

AEI (America Enterprise Institute). *China Global Investment Tracker*, 2019. <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.

BERLIN, Donald, L. "India in the Indian Ocean". *Naval War College Review* 59 (2): 58-89, 2006.

BHANDARI, Amit. *China in Bangladesh: remaking the financial rules*. Gateway House, 27 de fevereiro, 2018. Disponível em: <<https://www.gatewayhouse.in/china-bangladesh-remaking-financial-rules/#ftn1>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BRAUTIGAM, Deborah. A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy': the rise of a meme. *Area Development and Policy* 00(00): 1-14, 2019.

BREWSTER, David. *Bangladesh's road to the BRI*. Lowy Institute, 30 de maio, 2019. Disponível em: <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/bangladesh-road-bri>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Beyond the 'String of Pearls': is there really a Sino-Indian security dilemma in the Indian Ocean?. *Journal of the Indian Ocean Region* 10 (2): 133-149, 2014.

\_\_\_\_\_. *India and China at Sea: A Contest of Status and Legitimacy in the Indian Ocean*. *Asia Policy* (22): 4-10, 2016.

BROWN, Kerry. *China's World: What Does China Want?*. London: I.B. Tauris, 2017.

BYRON, Karym Rejaul. China gives nod to \$3.14b loan for Padma rail link. *The Daily Star*, 22 de fevereiro, 2018. Disponível em: <<https://www.thedailystar.net/business/china-gives-nod-314b-loan-padma-rail-link-1538305>>. Acesso em: 25 fev. 2020.



CARVALHO, Virgílio de. O Poder Marítimo. *Nação & Defesa* 6 (24): 122-142, 1982.

\_\_\_\_\_. China's Debt-Trap Diplomacy. Project Syndicate, January 23, 2017. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01>>. Acesso em 25 fev 2020.

CHINA BOOSTS INVESTMENT in Sri Lankan mega- project. *Daily Mirror*, January 5, 2018. Disponível em: <<http://www.dailymirror.lk/article/China-boosts-%20investment-in-Sri-Lankan-mega-project-143394.html>>. Acesso em 25 fev 2020.

CHINA (The State Council Information Office of the People's Republic of China). *China's Military Strategy* (2015). May, 2015. Disponível em: <[http://english.www.gov.cn/archive/white\\_paper/2015/05/27/content\\_281475115610833.htm](http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm)>. Acesso em 25 fev 2020.

DESTRADI, Sandra. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. *Review of International Studies* 36-4 (October): 903-930, 2010.

DHAKA STOCK EXCHANGE sells 25 pct stake to Chinese consortium. *Reuters*, 15 de maio, 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/bangladesh-dhaka-stock/dhaka-stock-exchange-sells-25-pct-stake-to-chinese-consortium-idUSL3N1SM3ZX>>. Acesso em 25 fev 2020.

DoD (Department of Defense). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*. May, 2019.

DUTTA, Prabhash K. Story behind Narendra Modi's shift from Saarc to Bimstec. *India Today*, May 28, 2019. Disponível em: <<https://www.india-today.in/india/story/story-behind-narendra-modi-s-shift-from-saarc-to-bimstec-1536707-2019-05-28>>. Acesso em 25 fev 2020.

EIA (United State Energy Information Administration). *The Strait of Hormuz is the world's most important oil transit chokepoints*. EIA, 20 de junho, 2019. Disponível em: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=39932>>. Acesso em 25 fev 2020.

FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Merle. *China: uma nova história*. Porto Alegre: L&PM, 2007.

FAIRMAN, Connor. Payra Seaport Won't Be Another Chinese 'Pearl'. *The Diplomat*, August 23, 2019. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2019/08/payra-seaport-wont-be-another-chinese-pearl/>>. Acesso em 25 fev 2020.

HORN, Sebastian; REINHART, Carmen M.; TREBESCH, Christoph. *China's Overseas Lending*. NBER Working Paper Series, Working Paper 26050: 1-64, 2019. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w26050.pdf>>. Acesso em 25 fev 2020.

HURRELL, Andrew. Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?. *International Affairs* 82 (1): 1-19, 2006.

JHA, Martand. India's Eurasia Policy Gets a Boost With Long-Awaited Trade Corridor. *The Diplomat*, December 09, 2017. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2017/12/indias-eurasia-policy-gets-a-boost-with-long-awaited-trade-corridor/>>. Acesso em 25 fev 2020.

KUMAR, Deepak. A Competição no Oceano Índico à Luz do Emergente Triângulo Estratégico. *Revista da Escola de Guerra Naval* 14: 123-153, 2009.

KUMAR, Hari; ANAND, Geeta. 17 Indian Soldiers Killed by Militants in Kashmir. *New York Times*, Sep 18, 2016. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2016/09/19/world/asia/17-indian-soldiers-killed-by-militants-in-kashmir.html>>. Acesso em 25 fev 2020.

KURLANTZICK, Joshua. *Charm offensive: how China's soft power is transforming the world*. Yale University Press. 2007.

MAHAN, Alfred T. *The influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. Project Gutenberg, 2004. Disponível em: <[www.gutenberg.org/files/13529/13529.txt](http://www.gutenberg.org/files/13529/13529.txt)>. Acesso em 25 fev 2020.

MEA (Ministry of External Affairs – Government of India). Prime Minister's message on 20th anniversary of establishment of BIMSTEC. Ministry of External Affairs (Media Center), June 6, 2017. Disponível em: <[https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/28514/Prime\\_Mi](https://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/28514/Prime_Mi)>

nisters\_message\_on\_20th\_anniversary\_of\_establishment\_of\_BIMSTEC>. Acesso em 25 fev 2020.

MENZIES, Gavin. 1421: o ano em que a China descobriu o mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

MFA (Ministry of Foreign Affairs – Sri Lanka). EXCLUSIVE: XI JINPING, PRESIDENT PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, TO DAILY NEWS READERS- ‘LET US BECOME PARTNERS IN PURSUIT OF OUR DREAMS’. Ministry of Foreign Affairs, 16 de setembro de 2014, 2014. Disponível em: <<https://www.mfa.gov.lk/sin/exclusive-xi-jinping-president-peoples-republic-of-china-to-daily-news-readers-let-us-become-partners-in-pursuit-of-our-dreams/>>. Acesso em 25 fev 2020.

MFP (Ministry of Finance and Planning – Government of Sri Lanka). “Mahinda Chintana: Vision for the Future”. Department of National Planning, 2010 . Disponível em: <<https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/cps-sri-2012-2016-oth-01.pdf>>. Acesso em 25 fev 2020.

MoD (Ministry of Defence – Government of India). Annual Report 2017-18. 2018. Disponível em: <<https://mod.gov.in/sites/default/files/AR1718.pdf>>. Acesso em 25 fev 2020.

MOHAMMAD, Usman. Mapping the China-Pakistan Economic Corridor. Reconnecting Asia, October 4, 2017.

MONTENEGRO, Renan Holanda. Os determinantes materiais da participação da China em operações de paz na África: o caso do Sudão do Sul. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP-UFPE). Fevereiro, 2019.

MONTENEGRO, Renan Holanda; MESQUITA, Rafael. Leaders or Lovers? How Do the BRICS Countries and their Regions Vote in the UN General Assembly. Brazilian Political Science Review 11 (2): 1-32, 2017.

NIAZI, Tarique. Asia Between China and India. The Asia-Pacific Journal 4 (5): 1-7. 2006.

NOGUEIRA, Isabela; HENDLER, Bruno. O Sudeste Asiático entre Estados Unidos e China: ‘arquipélago de economias de mercado’ ou palco da competição interestatal capitalista?. Carta Internacional 11(3): 199-222, 2016.

“PAKISTAN HANDS MANAGEMENT of strategic Gwadar port to China”. Reuters, February 18, 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-pakistan-port/pakistan-hands-management-of-strategic-gwadar-port-to-china-idUSBRE91H0IU20130218>>. Acesso em 25 fev 2020.

PANDA, Ankit. Xi Jinping on Pakistan: ‘I Feel As If I Am Going to Visit the Home of My Own Brother’. *The Diplomat*, April 20, 2015. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2015/04/xi-jinping-on-pakistan-i-feel-as-if-i-am-going-to-visit-the-home-of-my-own-brother/>>. Acesso em 25 fev 2020.

PETHIYAGODA, Kadir. Sri Lanka: A small-state response to a multipolar Asia. *The Interpreter* (Lowy Institute), February 24, 2017. Disponível em: <<https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/sri-lanka-small-state-response-multipolar-asia>>. Acesso em 25 fev 2020.

PILLALAMARRI, Akhilesh. Project Mausam: India’s Answer to China’s ‘Maritime Silk Road’. *The Diplomat*, September 18, 2014. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2014/09/project-mausam-indias-answer-to-chinas-maritime-silk-road>>. Acesso em 25 fev 2020.

POTENTIAL DISCLOSEABLE transaction concession agreement in relation to Hambantota Port, Sri Lanka. CIMPORT (China Merchants Port Holdings Company Limited), July 25, 2017. Disponível em: <<http://www.cimport.com.hk/UpFiles/bpic/2017-07/20170725061311456.pdf>>. Acesso em 24 dez 2019.

QUADIR, Serajul. China to develop Bangladesh industrial zone as part of South Asia push. Reuters, April 4, 2018. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-bangladesh-china/china-to-develop-bangladesh-industrial-zone-as-part-of-south-asia-push-idUSKCN1HB1M2>>. Acesso em 25 fev 2020.

KINGAH, Stephen; QUILICONI, Cintia (Eds.). *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. Heidelberg/New York/Dordrecht/London: Springer, 2016.

RAJAPAKSA, Mahinda. Mahinda Chintana - A Brighter Future. *Asian Tribune*, 2010. Disponível em: <[http://www.asiantribune.com/sites/asian-tribune.com/files/Mahinda\\_Chinthana.pdf](http://www.asiantribune.com/sites/asian-tribune.com/files/Mahinda_Chinthana.pdf)>. Acesso em 25 fev 2020.

- RAKISITS, Claude. A Path to the Sea: China's Pakistan Plan. *World Affairs*, 178 (3): 67-74, 2015.
- RIBEIRO LUÍS, Camila Cristina. O Poder Naval na Construção do Poder Marítimo Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2 (1): 123-137, 2015.
- SILVA, Magno Klein. China, uma potência regional: análise da atuação chinesa no leste asiático. *Colombia Internacional* (92): 157-187, 2017.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). Trends in World Military Expenditure, 2017. SIPRI Fact Sheet, 2018. Disponível em: <[https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-04/sipri\\_fs\\_1805\\_millex\\_2017.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-04/sipri_fs_1805_millex_2017.pdf)>. Acesso em 25 fev 2020.
- SIRILAL, Ranga; ANEEZ, Shihar. Sri Lanka signs \$1.1 billion China port deal amid local, foreign concerns. *Reuters*, July 29, 2017. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-sri-lanka-china-ports-idUSKBN1A-E0CN>>. Acesso em 25 fev 2020.
- THIS IS HOW INDIA Plans to Keep Its Neighbors Away from China's Influence. *The National Interest*, September 15, 2019. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/how-india-plans-keep-its-neighbors-away-chinas-influence-80411>>. Acesso em 25 fev 2020.
- TREVISAN, Cláudia; SANT'ANNA, Lourival. Xinjiang, a região muçulmana que incomoda Pequim. *Estado de São Paulo*, 6 de julho, 2009. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,xinjiang-a-regiao-muculmana-que-incomoda-pequim,398550>>. Acesso em 25 fev 2020.
- TRIPATHI, Dhananjay. Indian Aspirations and South Asian Realities; Perceived Hegemon or Emerging Leader? *United Nations University Series on Regionalism*, Volume 11: 147-168, 2016.
- USCC (US-China Economic and Security Review Commission). *China and the World: China and South Asia. 2016 Annual Report to Congress*. Washington: U.S. Gov. Publishing Office, 2016.
- VOETEN, Erik; STREZHNEV, Anton; BAILEY, Michael. *United Nations General Assembly Voting Data*. Harvard Dataverse, V21, 2009. <https://doi.org/10.7910/DVN/LEJUQZ>.

WANG, Zhen; YE, Feng. China–Sri Lanka Relations in the Context of the 21st-Century Maritime Silk Road: Motives, Challenges, and Prospects. *Asian Perspective*. 43(3), 481–503, 2019.

XI, JINPING. Work Together to Build the Silk Road Economic Belt and The 21st Century Maritime Silk Road. Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum, May 17, 2017. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c\\_136282982.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-05/14/c_136282982.htm)>. Acesso em 25 fev 2020.

XU, Jin. The Two Poles of Confucianism: A Comparison of the Interstate Political Philosophies of Mencius and Xunzi. In: YAN, Xuetong. *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power*. pp. 161-180. Princeton: Princeton University Press, 2011.

YAN, Xuetong. From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement. *The Chinese Journal of International Politics* 7 (2): 153-184, 2014.

Recebido em: 25/02/2020

Aceito em: 25/05/2020

# O PAPEL DO ESTADO E A INTERAÇÃO ENTRE EMPRESAS, INSTITUTOS DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ICT) E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (IES) PARA INOVAÇÃO E CAPACITAÇÃO INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA PARA DEFESA NO BRASIL

Eduardo Siqueira Brick<sup>1</sup>

Henrique Fernandes Alvarez Vilas Porto<sup>2</sup>

## RESUMO

A interação entre empresas e instituições voltadas majoritariamente a atividades de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) é extremamente relevante para a geração de inovação, especialmente para defesa, em todas as sociedades modernas. Porém, existem poucas informações sobre essas interações no Brasil. Os dados existentes, fornecidos pela Pesquisa de Inovação 2014, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, abordam a economia como um todo e, no máximo, segmentam pelo setor industrial. Entretanto, a atividade industrial para defesa difere significativamente das mesmas atividades voltadas para o mercado civil. A principal diferença é que a indústria de defesa faz parte de um dos dois instrumentos da defesa, a Base Logística de Defesa (BLD), que é essencial para aparelhar o segundo instrumento, as Forças Armadas (FFAA). A justificativa para a existência desses dois instrumentos é estratégica, de sobrevivência e autodeterminação dos Estados e não econômica. O texto apresenta um resumo do arcabouço conceitual que sustenta essa conclusão. O trabalho apresenta resultados inéditos, baseados em dados primários obtidos em levantamento feito em empresas associadas da ABIMDE – Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. Esses dados evidenciam que existe um problema de governança na estrutura nacional com responsabilidade pela inovação e fornecimento de produtos de defesa para as FFAA.

**Palavras-chave:** Logística de defesa. Indústria de defesa. Inovação.

---

<sup>1</sup> Doutor. Escola Superior de Guerra (ESG), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: ebrick@holosys.com.br / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6248-3680>

<sup>2</sup> Doutorando. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: henrique.alvarez@gmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2081-9246>

## INTRODUÇÃO

As atividades industriais e de inovação específicas para atender à defesa apresentam características muito diferentes das mesmas atividades voltadas para o mercado. Por esse motivo, para analisá-las é essencial se dispor de um arcabouço conceitual adequado. “Sem um consenso sobre conceitos fundamentais, são remotas as possibilidades de se criar a harmonia de pensamento e de ação, que é essencial para se prover segurança nacional em um mundo confuso” (ECCLES, 1965, p.76). A principal diferença, como será mostrado adiante, é que a indústria de defesa é parte de um sistema (BLD - Base Logística de Defesa), cuja finalidade é desenvolver e sustentar a capacidade militar que um país necessita para garantir sua soberania e sobrevivência no Sistema Internacional (BRICK, 2019). Essa assertiva é confirmada por Gansler (2011, p. 21), para quem “a finalidade das despesas com defesa não é o estímulo da economia, o desenvolvimento econômico, a geração de empregos (ou fins políticos), mas devem ser justificadas com base nas necessidades de segurança nacional” (tradução dos autores). Heidenkamp et al (2013) também analisam o triplo papel do Estado como cliente, regulador e apoiador da indústria de defesa; ou seja, a indústria de defesa, principalmente para produtos estratégicos que incorporam altas tecnologias, atua em um mercado que se caracteriza como de monopólio bilateral. Monopsônico do lado da demanda, em que o Estado é o principal e, quase sempre, o único cliente. Do lado da oferta apresenta características monopolísticas, tendo em vista que raríssimos países conseguem sustentar mais de uma empresa para produtos com essas características. A especificação de produtos de defesa não é feita pela indústria e, sim, diretamente pelo consumidor (o Estado). Dessa forma, os principais critérios para se julgar se o setor está cumprindo sua finalidade são a disponibilidade, a qualidade e a eficácia dos produtos de defesa fornecidos para o enfrentamento de ameaças de caráter militar. O resultado econômico-financeiro, a geração de empregos, ou a competitividade internacional, não são os critérios principais. Obviamente, isso não quer dizer que considerações sobre eficiência não sejam importantes. Apenas que elas não são determinantes, pois os custos de uma perda de soberania costumam ser desproporcionalmente maiores.

A guerra moderna apresenta exigências muito elevadas em termos de permanente inovação dos complexos e caros meios de combate usados pelas Forças Armadas (FFAA). Essa realidade obriga a que a BLD



tenha capacidade de atender a essa demanda por inovação constante, em curtos períodos de tempo. Ou seja, a existência de uma BLD robusta é tão importante quanto a existência de FFAA, pois a complexidade dos meios de defesa modernos não permite improvisações.

A interação entre empresas e instituições voltadas majoritariamente a atividades de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) tem sido considerada como relevante para a geração de inovação em todas as sociedades modernas. No setor de defesa, em particular, essa interação é muito importante. As principais instituições envolvidas com atividades de CT&I podem ser divididas em duas categorias. Na primeira categoria encontram-se as Instituições de Ensino Superior (IES), baseadas no tripé ensino, pesquisa e extensão. A outra categoria contempla os Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT). O governo brasileiro (MCTIC, 2019) adota a denominação Institutos Nacionais de Ciência Tecnologia (INCT), cuja missão é:

... mobilizar e agregar, de forma articulada, os grupos de excelência em áreas de fronteira da ciência e em áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do País. Os INCT atuam em pesquisa científica básica e fundamental competitiva internacionalmente e, também, em pesquisa científica e tecnológica de ponta associada a aplicações para promover a inovação e o espírito empreendedor (MCTIC, 2019).

Cabe aqui uma explicitação de alguns conceitos básicos adotados neste trabalho. Por conhecimento científico (*know why*) entende-se aquele usado para explicar fenômenos observáveis na natureza, sejam eles físicos, biológicos ou sociais. Um produto é um bem ou serviço criado pelo homem para satisfazer a alguma necessidade. Por sua vez, tecnologia é o conhecimento (*know how*) usado na concepção, projeto, desenvolvimento, manufatura, teste, utilização, manutenção, atualização e desativação de produtos. Finalmente, capacidade produtiva é o conjunto de recursos (tecnologia, recursos humanos, instalações e bens de capital) necessários à criação de produtos.

As interações entre empresas, ICT e IES são muito dependentes das instituições e da cultura de cada país. No caso do setor de defesa, a experiência internacional mostra que esses fatores são muito relevantes. Por isso, este trabalho procurará abordá-los sempre que possível.

Existem vários trabalhos que estudam essas interações no caso brasileiro, usando dados do Diretório dos Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Os resultados mostram, sistematicamente, que ela é muito baixa e esporádica:

A apresentação da evolução recente da interação universidade-empresa no Brasil, apontou que salvo raras exceções e casos pontuais, este processo em geral caracterizou-se como uma desconexão entre as esferas geradoras de conhecimento e a instância produtiva (CASSIOLATO, RAPINI e BITTENCOURT, 2007, p. 65).

... as interações entre universidades e empresas no Brasil são ainda limitadas ao se levar em conta o conjunto da economia brasileira. Os casos bem-sucedidos de interação observados no país são exceção, dado o grau de imaturidade do sistema nacional de inovação. Como apontado pelas pesquisas sobre inovação sistematicamente realizadas no país, universidades e institutos de pesquisa ocupam posições apenas intermediárias entre as principais fontes de informação para a indústria nacional. Tal contexto gera uma desconexão entre os sistemas científico e tecnológico, além da subutilização das capacitações científicas nacionais, dada a qualidade e a produtividade das instituições de ensino e pesquisa (CALIARI, dos SANTOS e MENDES, 2016, p. 286).

No Brasil, outra fonte de dados importante é a Pesquisa de Inovação (PINTEC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). O último relatório publicado (PINTEC 2014) inclui dados do período 2012-2014 (IBGE, 2016) e apresenta resultados agregados para os setores industrial, eletricidade e gás e de serviços selecionados<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Serviços 61 (Telecomunicações), 62 (Atividades dos serviços de tecnologia da informação), 71 (Serviços de arquitetura e engenharia; testes e análises técnicas) e 72 (Pesquisa e desenvolvimento científico), no grupo de serviços 63.1 (Tratamento de dados, hospedagem na Internet e outras atividades relacionadas), e na combinação de divisão e grupo de serviços 58 + 59.2 (Edição e edição integrada à impressão; e Atividades de gravação de som e de edição de música) da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0 (IBGE, 2016).

Os resultados da PINTEC, como se verá adiante, não permitem explicar a situação atual da inovação no setor de defesa. Para este, é essencial se dispor de informações mais específicas, para que se possa tirar conclusões válidas.

Nesse contexto, quatro questões relevantes de pesquisa, ainda não adequadamente respondidas no caso brasileiro, seriam:

- a) Qual o percentual de empresas inovativas no setor industrial de defesa?;
- b) Qual o nível de interação indústria/ICT/IES no setor industrial de defesa?;
- c) Quais os principais problemas e obstáculos encontrados para que essa interação ocorra?; e
- d) Qual o papel desempenhado pelo Estado no financiamento e no incentivo à inovação por parte das empresas do setor de defesa?

Para tentar responder a essas e outras questões, foi feito em 2012 um acordo de cooperação entre a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE) e o Núcleo de Estudos de Defesa, Inovação, Capacitação e Competitividade Industrial (UFFDEFESA) da Universidade Federal Fluminense (UFF) para execução de um levantamento das características das empresas associadas da ABIMDE. O foco do Levantamento ABIMDE-UFFDEFESA foi a infraestrutura industrial e de CT&I da Base Logística de Defesa (BLD). Os dados primários obtidos diretamente das empresas cobrem um período de cinco anos, de 2007 a 2011. Como eles são referentes ao período em que o setor de defesa estava em alta nas prioridades do governo, e as mudanças que ocorreram não melhoram a situação, as conclusões que indicam os principais problemas e dificuldades enfrentadas pelas empresas permanecem bastante atuais.

Este artigo está organizado da seguinte maneira. Esta seção apresenta o contexto do problema e os resultados pretendidos com o trabalho. A segunda seção apresenta resultados da PINTEC agregados para o setor industrial. A terceira seção apresenta o arcabouço conceitual que embasa o trabalho. A quarta seção resume os objetivos e a metodologia do Levantamento ABIMDE-UFFDEFESA e apresenta um resumo de alguns resultados já publicados e mais diretamente relacionados ao objetivo deste trabalho. Na quinta seção são mostrados os resultados do levantamento referentes ao perfil inovativo das empresas pesquisadas e

o papel do Estado como financiador. A sexta seção aborda os vários tipos de interações entre empresas, ICT e IES. Finalmente, na última seção, são apresentadas as conclusões e considerações finais.

## DADOS PINTEC SOBRE INOVAÇÃO NO SETOR INDUSTRIAL BRASILEIRO

A PINTEC 2014 identificou que cerca de 36% das empresas realizaram inovações no período, considerando-se tanto o universo de todas as empresas, quanto o setor industrial.

Os resultados sobre o principal responsável pelo desenvolvimento de inovação nos setores industrial e serviços selecionados, no período 2012-2014, que são os de maior interesse para este trabalho, são mostrados no Quadro 1.

**Quadro 1: Principal responsável pelo desenvolvimento de inovação no Brasil**

TIPO DE INOVAÇÃO	Principal responsável pelo desenvolvimento da inovação apresentada por indústrias (%)			
	(Dados entre parênteses se referem a inovação em empresas de serviços selecionados)			
	A empresa	Outra empresa do grupo	A empresa em cooperação com outras empresas ou institutos	Outras empresas ou institutos
PRODUTO	78,2 (77,9)	1,9 (1,7)	8,2 (10,2)	11,7 (10,2)
PROCESSO	25,5 (42,5)	1,2 (0,5)	5,8 (5,9)	67,4 (51,1)

(Fonte: IBGE, 2016)

Esses resultados confirmam a baixa interação (considerando-se como interação, cooperação e contratação) das empresas com os Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT) e as Instituições de Ensino Superior (IES), quando se trata de inovação em produtos. Por outro lado, eles mostram, também, que quando se trata de produtos, a maior fonte de inovação é interna e, quando se trata de processos, ela é externa.

A pesquisa também apresenta a importância, em termos percentuais de respostas, atribuída por empresas à colaboração com ICT e IES. Essa importância, para empresas do setor industrial, é de 18,4% e 16,5%, respectivamente, enquanto que, para empresas do setor de serviços especiais, ela é de 25,5 % e 25,7 %, respectivamente. Essa baixa percepção da relevância da colaboração com IES e ICT por parte das empresas pode ser uma das causas da baixa interação. Por outro lado, a importância atribuída à colaboração com outras empresas é maior. Para empresas do setor industrial, quando se trata de fornecedores, concorrentes e empresas de consultoria, a importância sobe para 70,7%, 56,2% e 27,7 %, respectivamente, enquanto que para empresas de serviços selecionados, ela é de 63,7%, 57,4% e 43,3 %, respectivamente.

Tendo em vista a constatação de que a interação indústria ICT/ IES é baixa no Brasil, uma importante questão para pesquisa são as suas possíveis causas.

A PINTEC não permite separar dados sobre o setor de defesa, mas apresenta problemas e obstáculos à inovação em produtos e processos, agregados para os setores industrial e de serviços selecionados. A importância atribuída aos problemas e obstáculos para inovar, pelas indústrias e empresas de serviços selecionados que implementaram inovações de produto ou processo no período 2012-2014, pode ser vista no Quadro 2.

**Quadro 2: Importância atribuída aos problemas e obstáculos para inovar, pelas indústrias e empresas de serviços selecionados**

Problema ou obstáculo	Importância atribuída (percentual de respostas)	
	Setor Indústria	Setor Serviços selecionados
Centralização da atividade inovativa em outra empresa do grupo	1,7	1,2
Escassez de serviços técnicos	41,6	36,6
Fraca resposta dos consumidores	39,9	39,3
Dificuldade para se adequar a padrões	44,3	42,4
Escassas possibilidades de cooperação	43,3	45,2
Falta de informação sobre mercado	42,3	40,7
Falta de informação sobre tecnologia	51,3	26,2
Falta de pessoal qualificado	66,1	64,1
Rigidez organizacional	42,6	40,3
Escassez de fontes de financiamento	68,8	71,9
Elevados custos da inovação	86,0	88,5
Riscos econômicos excessivos	82,1	75,5

(Fonte: IBGE, 2016)

Os três maiores problemas e obstáculos identificados (Escassez de financiamento, custo elevado e riscos) não se aplicam ao setor de defesa porque, para este setor, os riscos, custos e fontes de financiamento são assumidos pelo Estado. No caso da defesa, essa responsabilidade é atribuída principalmente ao Ministério da Defesa (MD), conforme arcabouço conceitual adotado neste trabalho, que tem grande aderência à experiência internacional mais bem-sucedida. Isso comprova que, para explicar a situação do setor de defesa, os resultados da PINTEC têm baixa utilidade. Para este setor, é essencial se dispor de informações mais específicas, para que se possa tirar conclusões válidas.

## SISTEMAS DE INOVAÇÃO E O PAPEL DO ESTADO, INDÚSTRIA, IES E ICT, NO SETOR DE DEFESA

A existência de um arcabouço teórico, com uma base conceitual bem fundamentada, e com ampla aderência à realidade, é essencial para orientar ações destinadas a resolver com eficácia e eficiência qualquer problema complexo. Isso é válido no nível de pequenas organizações (empresas, grupos etc.) ou de grandes instituições (Estados). Evidentemente, quanto maior e mais complexo o problema a ser resolvido, maior a necessidade de um arcabouço teórico robusto e já testado. Este é o caso de praticamente qualquer política pública. Mas, cada setor (saúde, educação, defesa, economia, infraestrutura etc.) tem particularidades que requerem teorias e conceitos diferentes.

Como já ressaltado, o setor industrial de defesa difere bastante do setor civil, pois este funciona para atender a uma economia de mercado em que a competição prevalece. Por outro lado, a defesa existe para alcançar objetivos estratégicos de autonomia e sobrevivência do Estado e atua em um mercado de monopólio bilateral, exigindo uma sinergia muito grande entre demanda e oferta. Assim, políticas de defesa requerem base conceitual e tratamento muito específicos.

O desconhecimento dessa realidade é causa primária comum de erros em políticas públicas de defesa. Por este motivo, antes de apresentar um arcabouço conceitual adequado para a gestão estratégica da defesa, será feito um breve resumo de outros arcabouços que abordam inovação de forma mais abrangente, apontando suas inadequações para este setor.

Um arcabouço teórico muitas vezes usado para se analisar a interação entre empresas, IES e ICT, com o propósito de inovar, é o de Sistema de Inovação, definido por Cassiolato & Lastres (2000, p. 247) como

um conjunto de instituições distintas que conjuntamente e individualmente contribuem para o desenvolvimento e difusão de tecnologias. Tal noção envolve, portanto, não apenas empresas, mas, principalmente, instituições de ensino e pesquisa, de financiamento, governo, etc.

Kaufmann & Tödtling (2001) afirmam que existe uma influência positiva sobre os sistemas de inovação quando há interação entre os diferentes atores de diversos sistemas sociais. Essa interação, principalmente entre os setores dedicados a ciência, como as

universidades e os que estão no mercado, como as empresas, aumenta as chances de novas e mais relevantes inovações surgirem. A inovação originada a partir da interação entre agentes de um mesmo sistema social, como entre empresas, costuma resultar em inovações incrementais, de menor alcance.

Para Lundvall et al (2002), um problema das políticas de inovação é que, enquanto existe consenso que elas devem focar no longo prazo, mobilizando as forças sociais para esse desenvolvimento, a competição global leva as empresas e os governos a olharem para o curto prazo.

Outra teoria mais recente sobre a estrutura da inovação é a da Hélice Tripla, criada por Etzkowitz & Leydesdorff (2000), e que aponta as universidades como protagonistas desse processo e principais indutoras da inovação. Segundo os autores, uma segunda revolução acadêmica estaria ocorrendo, onde as universidades assumem uma terceira missão além do Ensino e Pesquisa: a de serem agentes do desenvolvimento econômico, interagindo com os demais agentes por meio de dispositivos intermediários, como as incubadoras de empresas (ETZKOWITZ & LEYDESDORFF, 2000).

Todas essas teorias tratam da inovação como um todo e não para setores específicos como o da defesa.

Malerba (1999, p. 4) foi mais específico ao definir Sistema Setorial de Inovação como a interação entre agentes de dentro e fora do mercado para o desenvolvimento, produção, comercialização e difusão de produtos de acordo com as especificidades e condições de um determinado setor. O sistema setorial de Inovação possui as bases tecnológicas e os conhecimentos que vão interagir para o desenvolvimento de produtos e técnicas específicas desse setor.

Para Mazzucato (2014), o Estado possui uma maior capacidade para assumir riscos na tarefa de inovar e, portanto, deveria agir como um agente de indução do investimento privado em mercados específicos. Em resumo, a autora defende que é necessário compreender o papel do Estado na criação de novos mercados, que atendam ao interesse público. As ideias de Mazzucato reforçam a necessidade de um modelo de inovação específico para defesa e se inserem no arcabouço mais amplo de políticas de inovação pelo lado da demanda (RAUEN, 2017). O projeto da aeronave de transporte KC-390 é um exemplo na área de defesa (RIBEIRO, 2017).

Todas essas teorias trazem elementos úteis para analisar qualquer sistema de inovação, seja ele abrangente ou setorial. Entretanto, o



arcabouço conceitual mais amplo e adequado ao setor de defesa é bem mais antigo e concebido por Thorpes em 1917, em trabalho redescoberto décadas após sua morte e publicado pela National Defense University dos Estados Unidos da América (THORPES, 1996).

Vanevar Bush, ao final da Segunda Guerra Mundial, conscientemente ou não, colocou em prática as ideias de Thorpes. Nomeado pelo presidente Franklin Delano Roosevelt, como presidente do National Defense Research Committee – NDRC (Comitê de Pesquisa de Defesa Nacional), transformado, em seguida, em uma instituição mais poderosa: o Office of Scientific Research and Development – OSRD (Escritório de Pesquisa Científica e Desenvolvimento). Bush concebeu e ajudou a criar o sistema do complexo militar-industrial-acadêmico, cuja estrutura foi sendo readaptada com o tempo, mas que permanece até hoje com a mesma base (BRUSTOLIN, 2014, p. 17).

Nesse modelo, o Governo, tanto na instância executiva quanto na parlamentar, estabelece as diretrizes, as tecnologias e produtos que devem ser desenvolvidos e alocam o orçamento adequado, repassando para o setor produtivo e para as instituições tecnológicas a execução de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e inovação (BRUSTOLIN, 2014, p. 27).

Este parece ser o modelo vigente em muitas democracias do mundo ocidental, pois parte considerável dos orçamentos para P&D dos governos dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), são consumidos em programas para a Defesa (MOWERY, 2012, p. 1706). O autor também afirma que os sistemas nacionais de inovação dos países desenvolvidos da OCDE são amplamente influenciados pelos padrões nacionais de investimento em P&D de defesa.

O modelo foi formalizado e estendido por Sabato e Boltana (1975), pensando na situação de países subdesenvolvidos. A tese do Triângulo de Sabato origina-se da preocupação em relação ao subdesenvolvimento das nações latino americanas e como o desenvolvimento tecnológico, bancado pelo Estado, poderia ajudar a região a superar essa realidade. Independente da estratégia que os governos buscassem para o desenvolvimento, ele inevitavelmente estaria relacionado à pesquisa científico-tecnológica (SABATO e BOTANA, 1975, p. 143).

No Triângulo de Sábato, o Estado, a infraestrutura científico-tecnológica e o setor produtivo compõem os vértices, tendo o Estado importância central, ao ser o definidor de políticas de desenvolvimento que garantem a existência e a eficiência da infraestrutura científico-

tecnológica, assim também como impulsiona o setor produtivo a partir dessas mesmas políticas (SABATO e BOTANA, 1975, p.146).

O vértice da infraestrutura científico-tecnológica, é formada pelo sistema educacional, que produz os recursos humanos necessários; pelos laboratórios e institutos de pesquisa; pelo sistema institucional de planificação, promoção, coordenação e estímulo da pesquisa e desenvolvimento; pelos mecanismos jurídicos-administrativos que regulam o funcionamento das instituições de pesquisa e educação; e pelos recursos financeiros aplicados para o seu funcionamento (SABATO e BOTANA, 1975, p.144-145). O vértice do setor produtivo, por sua vez, é aquele que produz os bens demandados por determinada sociedade (SABATO e BOTANA, 1975, p.147).

Embora esse modelo possa sofrer críticas quanto à sua aplicação à economia como um todo, já que a força do mercado tem se mostrado muito mais eficaz para promover a inovação de uma forma descentralizada, ele se aplica muito bem ao setor de defesa. Isto porque, como já mencionado, o setor industrial específico para defesa, diferentemente do civil, não existe por motivações puramente econômicas e, sim, majoritariamente estratégicas, voltadas para a defesa, autonomia e autodeterminação dos Estados. A lógica subjacente para a sua existência não é a eficiência e a competitividade comercial e, sim, a sobrevivência do Estado. Adicionalmente, trata-se de um setor em que o mercado é extremamente limitado, já que, praticamente, apenas Estados compram produtos de defesa. Também existem restrições ao livre comércio desses produtos e de seus principais insumos e, até mesmo, à liberdade de países para desenvolvê-los (MOREIRA, 2013). Como consequência, os setores industrial e de CT&I para atender às necessidades de defesa dependem quase que totalmente de recursos alocados nos orçamentos de defesa da maioria dos países, apesar dos esforços para exportação desses produtos. Para caracterizar essa situação, Tellis et al (2000) criaram o conceito de Recursos Estratégicos da Defesa que incluem o orçamento de defesa, as Forças Armadas e a infraestrutura industrial e de inovação específica para defesa (indústrias, ICTs, meios para teste e avaliação de produtos e sistemas etc.). A gestão estratégica da defesa envolve, exatamente, soluções de compromisso considerando esses três componentes (BRICK, 2018).

O modelo de Sabato, aplicado ao setor de defesa, tem sido adotado por uma grande quantidade de países, sendo o exemplo mais emblemático o da França, que possui um único órgão do Estado (DGA – Délégation

Générale pour L'Armement) com a responsabilidade e autoridade para executar aquisições e desenvolvimento de produtos e toda a política industrial e tecnológica para atender à defesa. O mesmo ocorre para grande parte dos países que possuem alta capacidade de defesa, os quais adotaram estruturas semelhantes à da França. Alguns exemplos são o Reino Unido (DE&S – Defence Equipment and Support), Alemanha (AIN – Equipment, Information Technology and in Service Support Directorate), Austrália (DMO – Defence Materiel Organization), África do Sul (ARMSCOR - Armaments Corporation of South Africa), Israel (DPP – Directory for Procurement and Production) e Índia (DRDO – Defence Research & Development Organization e DPP – Department for Defence Production). No Brasil, entretanto, este modelo ainda não foi adotado e o Estado atua de forma extremamente fragmentada, com envolvimento de diversos ministérios. No Ministério da Defesa, cada Força Armada atua independentemente sobre esse setor, nem sempre de forma coordenada. A quantidade de altas autoridades (nível oficial general 4 estrelas) com responsabilidades por aquisição e desenvolvimento de produtos de defesa e, também por políticas industriais e de inovação específicas para defesa, é muito elevada. São mais de 18 autoridades com essas características. Por exemplo: Comandante do Exército (IMBEL – Empresa de Material Bélico do Brasil), Comandante da Marinha (EMGEPRON – Empresa Gerencial de Projetos Navais e AMAZUL – Amazônia Azul Tecnologias de Defesa SA), Chefe do Estado-Maior do Exército (EPEX – Escritório de Projetos do Exército Brasileiro), Diretor de Ciência e Tecnologia da Aeronáutica (DCTA), Diretor Geral de Material da Marinha (DGMM), Diretor Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnologia da Marinha (DGDNTM), Comandante Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (CGCFN) e Secretário Geral da Marinha (SGM), Secretário de Produtos de Defesa (SEPROD) no Ministério da Defesa (MD), entre outros. Mas não é só no âmbito do MD que existem autoridades com poder de decisão sobre produtos e tecnologias para defesa. No Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) também desenvolve ações para defesa de forma independente do MD. Este sistema é disfuncional, como sugerem auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) realizadas nos projetos SISFRON (BRASIL, 2016), e Prosub (BRASIL, 2013 e 2014). Tal multiplicidade de autoridades do mais alto nível atuando sobre o mesmo problema leva, inexoravelmente, a uma situação em que todas elas sejam obrigadas a praticar a “eficiência perversa” por

falta de recursos. O conceito foi proposto por Brick (2014), exatamente para explicar a consequência de situações em que os recursos existentes são insuficientes para resolver um determinado problema. Isso acaba redundando em desperdício desses recursos, apesar de todo o esforço para usá-los da maneira mais otimizada possível. Duas são as principais causas da eficiência perversa:

a) Tentar resolver um problema sem que sejam alocados os recursos necessários para isso (Caso, por exemplo, do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa - PAED, de 2009, que exigiria que o orçamento de defesa fosse pelo menos dobrado) e;

b) Embora a quantidade total de recursos para resolver o problema possa ser suficiente, dispersão dos mesmos por inúmeras autoridades de mesmo nível, sem que exista uma que seja claramente responsável pelo resultado final (caso da estrutura atual da Defesa no Brasil).

Este arcabouço, desenvolvido ao longo de um século por diversos autores, mas só melhor explicado e aplicado após a Segunda Grande Guerra, e recentemente adotado por grande quantidade de países, foi consolidado e expandido recentemente por Brick (2019), que desenvolveu um arcabouço conceitual voltado para a gestão estratégica da defesa e redefine dois conceitos fundamentais:

– Logística de Defesa é uma atividade destinada a criar e sustentar os Instrumentos de Defesa: as Forças Armadas e a Base Logística de Defesa.

– Base Logística de Defesa é um sistema composto por um agregado de capacitações tecnológicas, materiais e humanas, com a finalidade de desenvolver e sustentar os Instrumentos da Defesa, mas também profundamente envolvido no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo, em setores tecnológicos de ponta (BRICK, 2019).

Tal definição ressalta o papel da BLD como motor do desenvolvimento econômico e tecnológico de um país, mas deixa claro que essa não é a sua finalidade precípua. A prioridade é claramente o desenvolvimento e a sustentação de capacidade militar, nas suas dimensões operacional de combate e industrial e de inovação específicas para defesa.

Essas definições expandem o conceito de logística de defesa para incluir, em adição aos dois tipos já encontrados na literatura (logística do produtor, ou economia de defesa, e do consumidor, ou de operações),

um terceiro tipo que, embora seja largamente praticado por países industrializados, ainda não havia sido formalizado na literatura como uma nova categoria:

a) Logística de Provisionamento das Forças Armadas – LPFA (logística do produtor ou do fornecedor, grande logística – Big L, ou economia de defesa): para criar capacidade militar de combate, provendo as Forças Armadas (FFAA) com todos os meios necessários.

b) Logística de Operações – LO (logística de operações, logística do consumidor ou pequena logística – Small l): para apoiar operações militares, provendo serviços e fornecendo, quando e onde necessário, suprimentos produzidos pela LPFA. Modernamente, essas atividades são compartilhadas, em graus variáveis pelas FFAA e pela BLD, dependendo das instituições do país.

c) Logística da BLD – LBLD: para criar, desenvolver e sustentar capacidades industriais e tecnológicas para defesa, provendo a BLD com os meios necessários. A justificativa para sua existência se baseia no fato de, modernamente, a BLD ser um instrumento da defesa no mínimo tão importante quanto as FFAA e, assim, necessitar um sistema logístico próprio com a missão de criá-la e sustentá-la.

Na taxionomia descrita, a Logística da BLD tem com finalidade o desenvolvimento e sustentação de capacidades industriais e de inovação específicas para a defesa. Em outras palavras, cuida de políticas industriais e de CT&I específicas para defesa. Por outro lado, a Logística de Aparelhamento das FFAA, cuida da inovação para os meios de combate.

Tal arcabouço conceitual assume que o desenvolvimento e sustentação de ambos os instrumentos da defesa (FFAA e BLD) são responsabilidades do Estado e os recursos para isso provêm majoritariamente do orçamento de defesa; ou seja, o cerne da gestão estratégica da defesa são as soluções de compromisso envolvendo alocações do orçamento de defesa entre os dois Instrumentos da Defesa: Forças Armadas e Base Logística de Defesa. O Congresso participa das decisões envolvendo definição de prioridades e alocação dos recursos orçamentários e o MD é o responsável pelo planejamento e execução.

## O LEVANTAMENTO ABIMDE-UFFDEFESA

No intuito de responder às questões mencionadas, entre outras, foi feito em 2012 um acordo de cooperação entre a Associação das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE) e o Núcleo de Estudos de Defesa, Inovação, Capacitação e Competitividade Industrial (UFFDEFESA) da Universidade Federal Fluminense (UFF), para execução do levantamento das características das empresas associadas da ABIMDE.

O foco do levantamento foi a infraestrutura industrial e de ciência, tecnologia e Inovação (CT&I) da Base Logística de Defesa (BLD). Os dados cobrem um período de cinco anos, de 2007 a 2011.

O questionário elaborado foi bastante complexo, abrangendo muitas questões. Por tal motivo ele foi dividido em 14 partes:

- a) Identificação da instituição e do respondente;
- b) Dados da Instituição;
- c) Distribuição do Capital;
- d) Mercado;
- e) Tipos de produtos, serviços e outros bens intangíveis que fornece;
- f) Insumos;
- g) Recursos humanos atuais;
- h) Informações sobre unidades operacionais;
- i) Certificações;
- j) Necessidades de demanda governamental para sustentar a capacidade produtiva atual de Produtos de Defesa (PRODE);
- k) Uso de financiamentos públicos, parcerias com Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT) e Instituições de Ensino Superior (IES) e inovação;
- l) Offset e parcerias com empresas;
- m) Planejamento para os próximos 5 anos (2012-2016) para expansão e/ou aprimoramento da capacidade produtiva;
- n) Financiamento para capacitação industrial e/ou produção.

Algumas questões foram consideradas obrigatórias (o questionário não poderia ser encerrado sem que elas tivessem sido respondidas). Do universo de cerca de duzentas empresas associadas à ABIMDE na ocasião, noventa e três empresas (cerca de 50% das associadas da ABIMDE) responderam, total ou parcialmente, o questionário de

pesquisa. Todas as questões respondidas, mesmo que parcialmente, foram aproveitadas para a análise. Os dados foram analisados e criticados, com uso extensivo de informações de domínio público e testes de consistência entre respostas relacionadas em partes distintas do questionário. Os erros detectados foram corrigidos, quando possível, ou os dados foram descartados e não incluídos.

Parcela significativa dos dados obtidos com a realização da pesquisa foram usados na elaboração de dois artigos publicados pelos Relatórios de Pesquisa em Engenharia da Produção (BRICK, 2013 e 2014a), descrevendo o perfil (natureza jurídica, capital e sua distribuição por países de origem, porte, setores de atividade, recursos humanos, instalações, produtos) e o mercado (tipos de produtos fornecidos, faturamento realizado, faturamento mínimo necessário para sobrevivência, dificuldades para vender para as Forças Armadas, volume e destino de exportações). Entretanto, as interações existentes entre os componentes industriais e de CT&I da BLD, que também foram pesquisadas, não constam desses dois artigos. Essas interações foram objeto das seguintes questões do formulário de pesquisa e serão abordadas neste trabalho:

k) Uso de financiamentos públicos, parcerias com Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT) e Instituições de Ensino Superior (IES) e inovação;

l) Offset e parcerias com empresas;

A seguir um breve resumo das características do mercado das empresas pesquisadas, segundo Brick (2013; 2014a).

O mercado para essas empresas foi caracterizado em função dos produtos por elas oferecidos:

- a) Produtos finalístico para defesa (PRODE);
- b) Produtos finalístico para uso geral;
- c) Produtos finalístico para segurança;
- d) Insumos para PRODE;
- e) Insumos para produtos para uso civil;
- f) Insumos para produtos para segurança.

As empresas respondentes se enquadraram nas seguintes categorias, considerando sua principal atividade:

- a) Fornecedoras de produtos finalísticos de defesa: 50%
- b) Fornecedoras de produtos finalísticos de uso geral: 27,42 %
- c) Fornecedoras de insumos para produtos finalísticos: 22,58%

Os dados sobre o faturamento no período, são coerentes com esse autoenquadramento feito pelas empresas:

- a) Fornecedoras de produtos finalísticos de defesa: 62,5%
- b) Fornecedoras de produtos finalísticos de uso geral: 20,84 %
- c) Fornecedoras de insumos para produtos finalísticos: 16,66%

O mercado de defesa significou apenas 12.7% do faturamento total das empresas pesquisadas no período. Entretanto, esse percentual cresceu durante o período, variando de 6,21% a 18,76 %, provavelmente pela prioridade maior dada à defesa após a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa em 2008 (BRASIL, 2012). Houve grande concentração do faturamento (90,79 %) em apenas 5 empresas. Este dado confirma a característica monopolista do setor industrial de defesa.

Um objetivo importante do levantamento foi identificar se o Estado brasileiro exerce a sua função de desenvolvedor e sustentador da base industrial específica para defesa. Essa é a função do Estado no modelo de inovação praticado pelos países que possuem capacidade militar relevante e é o cerne do arcabouço conceitual adotado neste trabalho.

Os dados que tratam das dificuldades para vender para o governo comprovam que existe uma ineficácia do Estado no exercício do papel que lhe cabe. O questionário da pesquisa ofereceu a opção de 16 alternativas de respostas, tendo sido solicitado que as empresas informassem, em ordem de importância, as que considerassem mais relevantes. Assim, cada empresa pode fornecer até 16 respostas a essa questão.

Em função da inexistência de políticas efetivas (materializadas em orçamentos e arcabouço regulatório adequado) e de capacidade de gestão, a deficiência de governança da BLD foi apontada como a principal causa das dificuldades enfrentadas pelas empresas. A deficiência de governança foi decomposta em três componentes distintos:



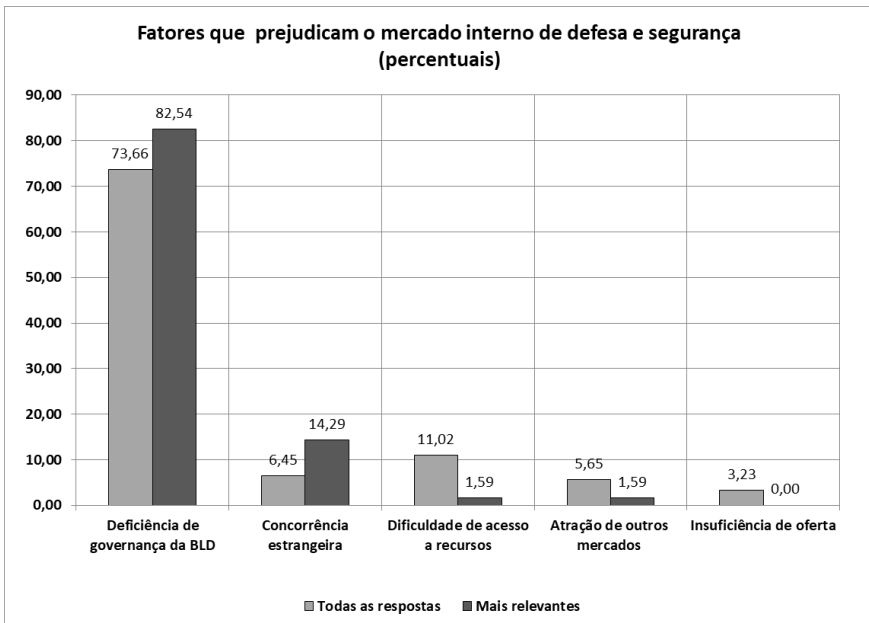
Exigências exageradas: exigências exageradas nas licitações, garantias elevadas, prazos de fornecimento reduzidos e especificações rigorosas;

Gestão da aquisição: burocracia nas licitações, complexos processos de aquisição, falta de informações sobre necessidades e dificuldades para receber pagamentos devidos;

Políticas inadequadas: orçamentos para compras defasados dos custos e falta de incentivos.

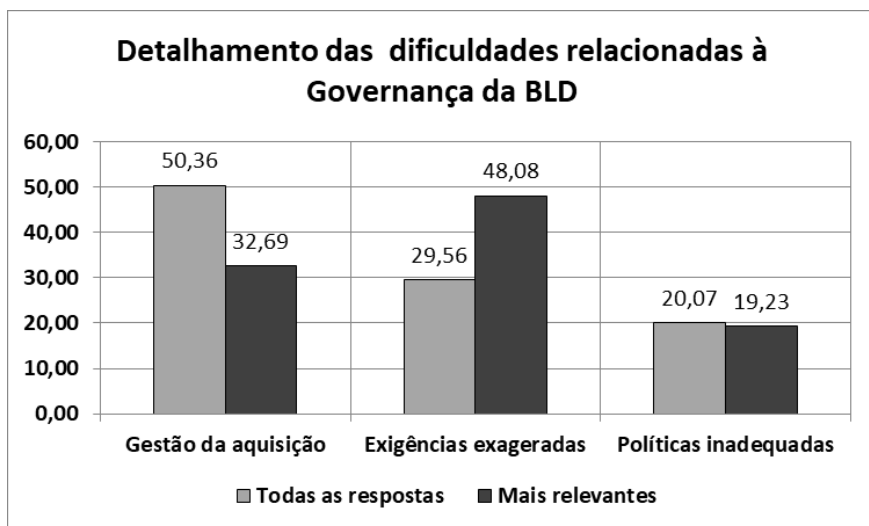
Os resultados dessa pesquisa estão sintetizados nos Gráficos 1 e 2. Os respondentes colocaram em ordem de importância (mais alta para mais baixa) as dificuldades que encontraram. Assim, nesses gráficos, “Mais relevantes” são as dificuldades colocadas como principais e “Todas as respostas” incluem todas as dificuldades apontadas, independentemente da sua importância.

**Gráfico 1: Dificuldades para vender produtos de defesa e segurança: respostas induzidas**



(Tamanho da amostra = 63) (Fonte: Brick, 2014a).

**Gráfico 2: Dificuldades para vender produtos de defesa e segurança: respostas induzidas**



(Tamanho da amostra = 63) (Fonte: Brick, 2014a).

O questionário de pesquisa também permitiu que as empresas fornecessem outras causas de dificuldades que considerassem relevantes. Vinte e cinco empresas forneceram espontaneamente informações sobre trinta e quatro causas que consideraram relevantes. Algumas delas dizem respeito à interação com ICT. Como essas respostas foram livres, foi necessário interpretá-las e classificá-las em várias categorias, de forma a se poder elaborar estatísticas. As causas derivadas das respostas espontâneas e atribuídas à deficiência de governança foram um pouco diferentes das respostas induzidas e estão detalhadas a seguir:

a) Exigências exageradas: especificação inexistente ou incompatível com capacidade industrial brasileira, exigências exageradas e/ou exiguidade de tempo para cumprir exigências de editais, editais exigindo que todos os itens sejam de um mesmo fabricante, exigência de histórico de produção;

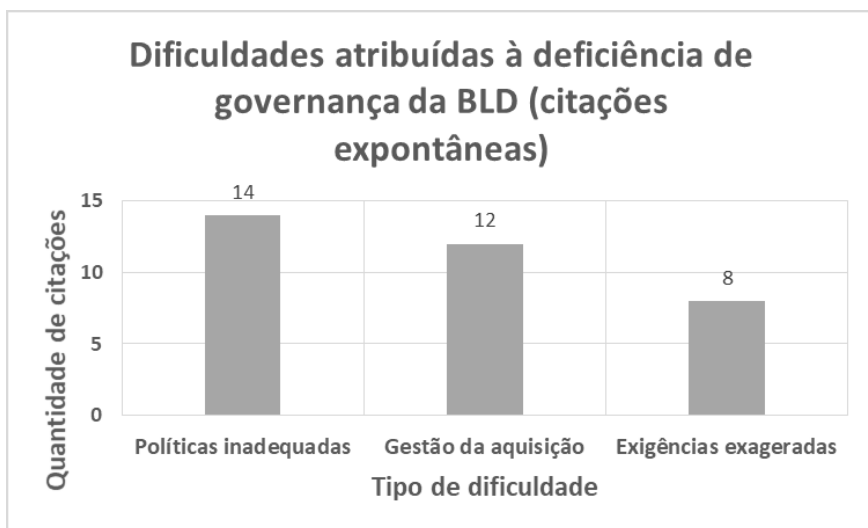
b) Gestão da aquisição: FFAA não definem necessidades ou fazem com prazos apertados, dificuldade de acesso a órgãos públicos para divulgar empresas e/ou seus produtos, concorrência desleal de empresas que importam materiais a preço baixo, mas sem garantias de qualidade, deficiência de inteligência tecnológica para identificar produtos que têm

mercado dual, divulgação insuficiente de editais, falta de vocação para inovação em ICT (inventos não é o mesmo que inovação), processo de aquisição descentralizado e sem padrão definido, processo de compra demorado e relacionamento difícil com Órgãos de Segurança;

c) Políticas inadequadas: demanda pequena e/ou descontínua (Orçamento inadequado), processo de aquisição inadequado (Lei 8666), desvalorização do produtor brasileiro, falta de cooperação entre ICT e empresas e tributação desfavorável induzindo a compras no exterior.

O resumo das dificuldades encontradas consta do Gráfico 3.

**Gráfico 3: Detalhamento das dificuldades para vender produtos de defesa e segurança atribuídas à deficiência de governança da BLD: respostas espontâneas**



(Tamanho da amostra = 25) (Fonte: Brick, 2014a).

Esses dados constituem uma forte evidência a comprovar a assertiva, feita na terceira seção, de que a estrutura de defesa atual do Brasil, altamente dispersa para fins de logística de defesa, é disfuncional.

## O PERFIL INOVATIVO DAS EMPRESAS ASSOCIADAS À ABIMDE E A PARTICIPAÇÃO DO ESTADO

Nesta seção são apresentados os resultados inéditos do Levantamento ABIMDE-UFFDEFESA que tratam do perfil inovativo das

empresas do setor de defesa e do papel do Estado como fomentador da inovação.

Os seguintes tipos de resultados foram obtidos por análise dos dados primários fornecidos pelas empresas:

- a) O perfil inovativo das empresas;
- b) Quantidades de financiamentos governamentais diretos para inovação;
- c) Volume de financiamento para inovação recebidos pelas empresas;
- d) Dificuldades para obter financiamentos públicos para inovação;
- e) Uso de incentivos fiscais;
- f) Dificuldades para usar incentivos fiscais.

Observar que os resultados b) a f) acima se referem ao papel do Estado em relação à inovação para defesa. Entretanto, como será visto, esse papel não foi desempenhado pelo Ministério da Defesa.

## **PERFIL INOVATIVO DAS EMPRESAS DO SETOR DE DEFESA**

Cinquenta e cinco empresas declaram atividades de inovação no período (cerca de 60% das que responderam o questionário). Este percentual é bem superior ao da média da indústria (36%) apontado na PINTEC 2014 (IBGE, 2016).

Os dados confirmam a percepção de que a indústria de defesa é altamente demandante de inovação para atender às necessidades do seu principal cliente (FFAA), em comparação com outros setores.

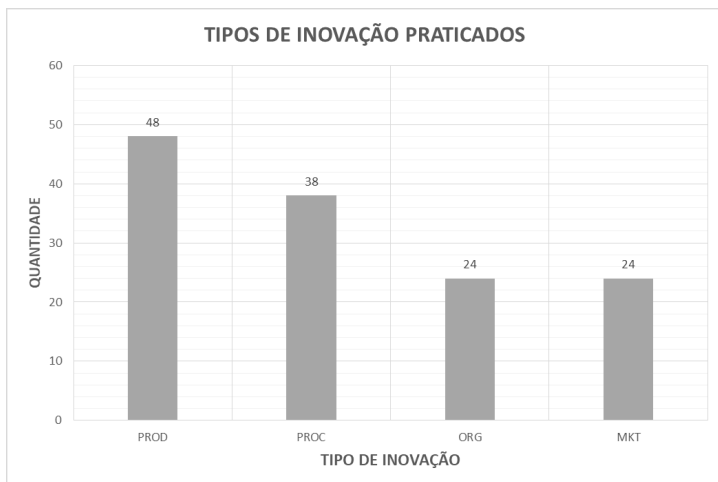
As empresas pesquisadas praticam todos os quatro tipos de inovação definidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2005).

Nos Gráficos 4 e 5 foram usadas as seguintes legendas:

- a) PROD – Inovação de produto
- b) PROC – Inovação de processo
- c) ORG – Inovação organizacional
- d) MKT – Inovação de marketing

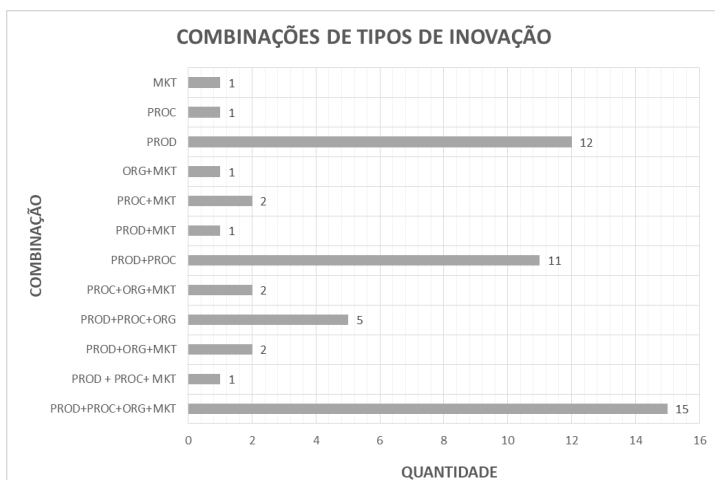
Os resultados, mostrados nos Gráficos 4 e 5, consideram todos os tipos de inovação informados (Uma empresa pode ter praticado mais de um tipo de inovação).

**Gráfico 4: Tipos de inovação praticados por empresas do setor de defesa**



(Tamanho da amostra = 55) (Elaboração própria)

**Gráfico 5: Combinações de tipos de inovação praticados por empresas do setor de defesa**



(Tamanho da amostra = 55) (Elaboração própria)

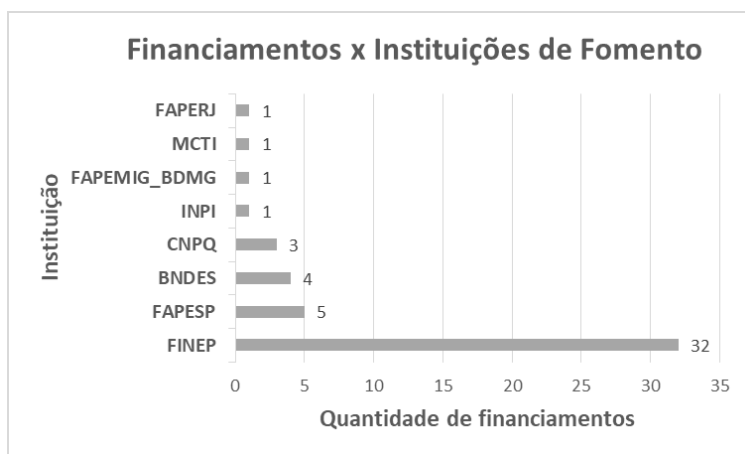
## FINANCIAMENTO GOVERNAMENTAL DIRETO PARA INOVAÇÃO EM DEFESA

O questionário de pesquisa indicou 41 diferentes alternativas para identificar os órgãos financiadores e os programas de fomento/incentivo usados, distribuídas por instituição de fomento como descrito a seguir, mas os respondentes puderam acrescentar outras alternativas. Observar que o MD e as FFAA não estavam incluídos entre as fontes de inovação relacionadas no questionário, mas também não foram citados de forma espontânea pelas empresas. Nas décadas de 1970-1980 eram as FFAA (na época não existia o MD) as principais financiadoras de inovação, em consonância com a prática internacional atual, em que o orçamento de defesa é a fonte principal. Dessa forma, a situação brasileira apresenta uma clara involução em relação ao arcabouço conceitual reconhecido internacionalmente como mais adequado para a defesa, pois recursos significativos para inovação para defesa estão fora do controle do MD.

<b>Órgão Fomento</b>	<b>Quantidade de Linhas ou Programas</b>
ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial	1
Agência de Fomento do Paraná	1
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social	6
CNPq – Conselho Nacional de Pesquisas	1
FAPEMIG_BDMG – Fundação de Amparo à Pesquisa e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	1
FAPERGS – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul	1
FAPERJ – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro	1
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo	2
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos	20
INPI – Instituto Nacional de Proteção Industrial	1
MCTI – Ministério de Ciência Tecnologia e Inovação	4
Nossa Caixa Desenvolvimento	1
SDECT - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo	1

Vinte e oito empresas declararam ter recebido financiamentos para fins de inovação, enquanto quarenta e cinco afirmaram não ter recebido. As demais não responderam. A maioria dos financiamentos para inovação no período foram concedidos pela FINEP, conforme resumo no Gráfico 6 abaixo. Algumas empresas receberam mais de um tipo de financiamento.

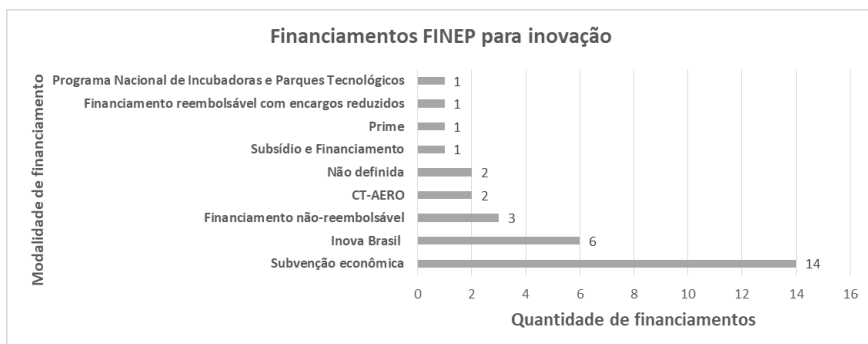
**Gráfico 6: Quantidade de financiamentos por instituição de fomento**



(Tamanho da amostra = 28) (Elaboração própria)

As principais modalidades de financiamento feitos pela FINEP são mostradas no Gráfico 7.

**Gráfico 7: Principais modalidades de financiamento para inovação feitos pela FINEP**

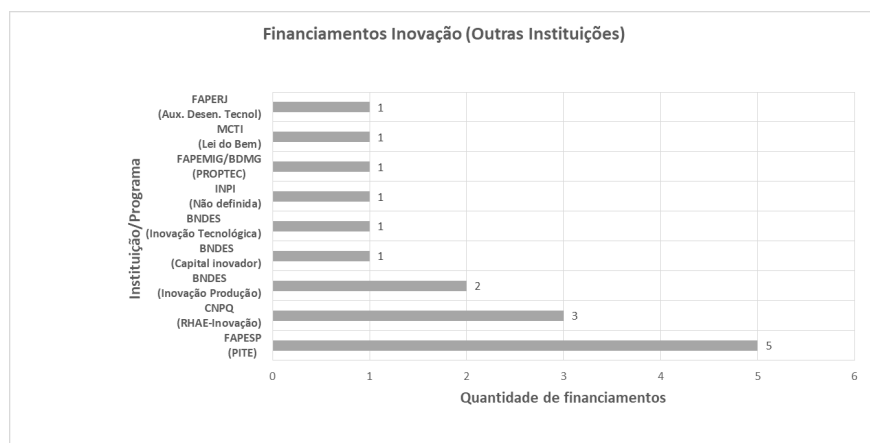


(Tamanho da amostra = 28) (Elaboração própria)

No caso da FINEP a maioria dos financiamentos foram não reembolsáveis.

O Gráfico 8 resume as quantidades de financiamentos feitos por outras instituições.

**Gráfico 8: Financiamentos para inovação feitos por outras instituições de fomento**



(Tamanho da amostra = 28) (Elaboração própria)

## VOLUME DOS FINANCIAMENTOS PARA INOVAÇÃO EM EMPRESAS DO SETOR DE DEFESA

Das vinte e oito empresas que declararam ter recebido financiamentos para fins de inovação, apenas vinte e três informaram os valores dos financiamentos recebidos.

O valor total dos financiamentos recebidos no período foi de R\$765.541.000,00, segundo as informações fornecidas. Um resumo estatístico dos financiamentos recebidos por essas empresas consta do Quadro 3.

**Quadro 3: Estatísticas dos financiamentos recebidos pelas empresas do setor de defesa para fins de inovação**

Financiamentos recebidos (Valores em Reais x 1000)						
Mínimo	Quartil 1	Mediana	Quartil 3	Máximo	Média	Desvio Padrão
120	1.776	5.000	12.300	558.000	33.284	115.006

(Tamanho da amostra = 23) (Elaboração própria)



Houve alta concentração dos financiamentos em uma única empresa, a qual recebeu cerca de 73% do total dos financiamentos. Com a exclusão do dado dessa empresa (*outlier*), a distribuição dos financiamentos é mais equilibrada.

**Quadro 4: Estatísticas dos financiamentos recebidos pelas empresas do setor de defesa para fins de inovação, com exclusão da empresa *outlier***

Financiamentos recebidos (Valores em Reais x 1000)						
Mínimo	Quartil 1	Mediana	Quartil 3	Máximo	Média	Desvio Padrão
120	1.742	4.754	11.700	53.000	9.434	12.227

(Tamanho da amostra = 22) (Elaboração própria)

Como comentário final, deve-se destacar o reduzido valor de financiamentos para inovação em defesa feito na indústria no período de 5 anos analisado. Tal valor está muito aquém das necessidades de defesa de um país do porte do Brasil. Adicionalmente, segundo o MCTIC (2020), em 2017 o MD aplicou apenas R\$404 milhões em P&D. O percentual dos gastos do MD em P&D, em relação ao Governo Federal como um todo, correspondeu a 1,57 %. A título de comparação, segundo Mowery (2012, p. 1706), no ano de 2009 o percentual dos gastos governamentais com P&D sob a responsabilidade do MD, para países com reconhecida capacidade industrial e tecnológica para defesa, como Estados Unidos, Reino Unido, Suécia e França, foram, respectivamente de 51%, 18%, 9% e 29%. Em anos anteriores, no período 1980 -2010, esses percentuais alcançaram valores de 70%, 49%, 28% e 40% respectivamente.

## DIFICULDADES PARA OBTER FINANCIAMENTOS PÚBLICOS PARA INOVAÇÃO

Com relação às dificuldades para obtenção de financiamentos públicos para inovação, as respostas estão mostradas no Quadro 5. Observar que os respondentes apontaram a dificuldade considerada mais importante, mas puderam incluir até 10 dificuldades adicionais.

**Quadro 5: Principais dificuldades para obter financiamentos públicos para inovação**

DIFICULDADE	MAIS IM-PORTANTE	TODAS AS RES-POSTAS
Falta de garantias	11	30
Juros altos	11	27
Acesso ao sistema bancário	11	20
Falta de credibilidade das empresas novas	7	16
Reduzido volume de crédito disponível	4	18
Obtenção de documentos	4	16
Elaboração do plano de negócios	4	15
Informações insuficientes	2	17
Parcelamento de curto prazo	1	17
Registro no CADIN/SERASA	0	7
Inadimplência da empresa	0	5

(Elaboração própria)

Juros altos e dificuldades para acesso ao sistema bancário e obter garantias foram apontadas como as maiores dificuldades. Empresas novas também enfrentam dificuldades adicionais. É importante reiterar que a prática internacional mais usual, é que os investimentos para inovação em defesa sejam de responsabilidade do Estado e devam estar incluídos no orçamento de defesa. Esta é também uma decorrência do arcabouço conceitual adotado, pois é incomum que empresas invistam recursos próprios e assumam riscos em inovação de produtos para atender a necessidades das FFAA.

Recente fracasso do Programa INOVA AERODEFESA, lançado em 2013, comprova essa afirmação. De acordo com o Banco Nacional Para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2014), a demanda inicial para financiamento envolveu 95 empresas e um total de R\$13,1 bilhões. Após um período de seleção, restaram 64 empresas e R\$8,7 bilhões. Em agosto de 2014 apenas R\$852 milhões haviam sido aprovados, sendo que apenas R\$146 milhões na categoria subvenção econômica. O motivo informado pelo BNDES para a drástica redução na efetivação dos contratos foi a expectativa das empresas por financiamentos a fundo perdido. Isso não deveria ser novidade, pois é exatamente o que esperar, segundo o arcabouço conceitual aqui adotado e a prática da maioria dos países.

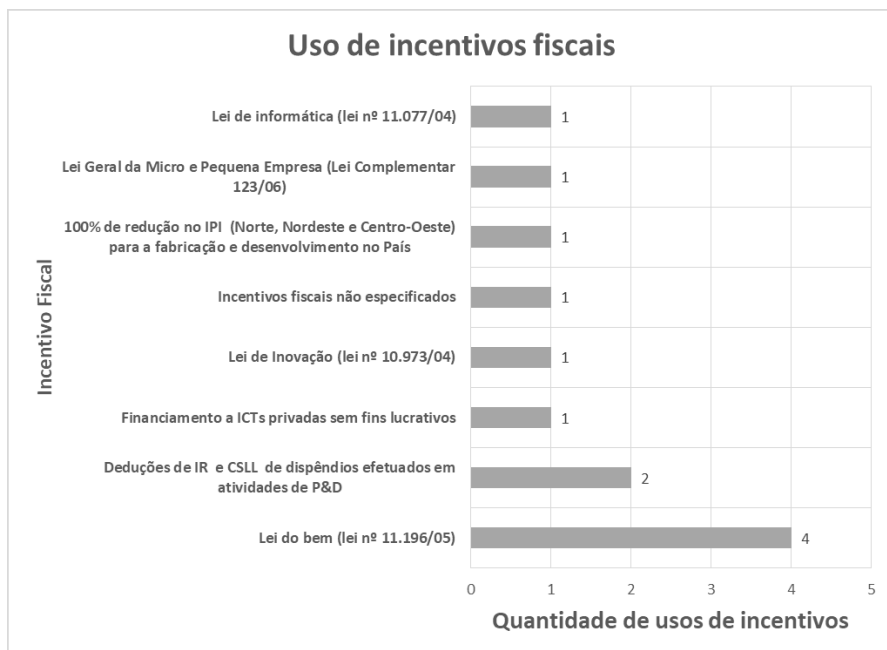
Entretanto, aparentemente isso não foi levado em consideração ao se conceber o programa. Informações recentes mostram que nem esse valor foi de fato aplicado. A FINEP (2020) contratou 36 projetos neste Programa, na modalidade fundo perdido, perfazendo um total de apenas R\$139 milhões. Adicionalmente, uma análise desses projetos mostra que eles, na sua maioria, não têm relação direta com os programas estratégicos das FFAA previstos no PAED. Gordon (2017, p. 204) levantou o valor de apenas R\$556 milhões para os investimentos do programa até dezembro de 2015. Ele também percebeu a disfunção das Instituições atuais que cuidam da defesa. O Edital do Programa menciona apenas “a possibilidade de garantir demanda futura”:

No entanto, em um setor que depende fortemente das compras do poder público (MOWERY, 2010), o fato de não ter a certeza, mas apenas a intenção, da implementação desse instrumento pode ter esvaziado as aspirações das empresas (GORDON, 2017, p. 199).

Essa é mais uma evidência de que uma falta de consenso sobre conceitos e arcabouços teóricos básicos leva ao fracasso de políticas públicas de defesa.

## USO DE INCENTIVOS FISCAIS

Outra forma de atuação do Estado se dá por meio de incentivos fiscais. Entre as setenta e três empresas que responderam a esta questão, apenas oito declararam terem usado incentivos fiscais para inovação.

**Gráfico 9: Uso de incentivos fiscais por empresas do setor de defesa**

(Tamanho da amostra = 8. Cada empresa pode usar mais de um instrumento)

(Elaboração própria)

**DIFICULDADES PARA USAR INCENTIVOS FISCAIS**

Apesar de poucas terem efetivamente usado, cinquenta e cinco empresas informaram sobre as dificuldades que encontraram para usar incentivos fiscais para inovação, o que é um forte indício de que esses estão sendo ineficazes.

**Quadro 10: Dificuldades para usar incentivos fiscais**

DIFICULDADES PARA USAR INCENTIVOS FISCAIS	MAIS IMPORTANTE	TODAS
Falta de informações suficientes	23	37
Elevada burocracia no processo	10	37
Dificuldade no entendimento da legislação fiscal	9	25
Insegurança jurídica	4	20
Risco na prestação de contas à Receita Federal	2	11
Riscos com gastos dedutíveis de IRPJ (Imposto de renda de pessoas jurídicas) e CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro)	2	10
Diversidade de leis, percentuais e bases de cálculo	1	27
Composição das despesas de P&D para dedução	1	18
Falta de garantias	1	14
Inadequação dos projetos em relação à lei	1	11
Risco com gastos e amortização da depreciação	1	9
Dúvidas para definir inovação ou processo	0	16
Insuficiente articulação entre áreas da empresa	0	10

(Tamanho da amostra = 55. Cada empresa apontou a dificuldade principal, além de outras também consideradas relevantes). (Elaboração própria).

Novamente, os dados representam mais uma evidência de que o arcabouço conceitual que orienta ações na defesa no Brasil está equivocado. As instituições brasileiras para defesa atuais, permitem que as FFAA adquiram produtos no exterior com total isenção de impostos, ao passo que os produtos adquiridos no Brasil são bastante taxados, ou o alívio fiscal exige complexa burocracia para que possa ser efetivado. Além da complexidade, existe insegurança jurídica decorrente do excesso de normas e leis e sua interpretação por parte dos vários agentes estatais.

Recente trabalho de SILVA (2018) analisa a aplicação do Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa – RETID, criado após aprovação da Lei nº 12.598/12, e regulamentada pelos decretos 7.970/13 e nº 8.122/13, posteriores à realização dessa pesquisa. Os resultados mostram que, apesar de as empresas considerarem que a nova legislação é vantajosa, a adesão ao regime ainda é muito baixa.

## INTERAÇÃO ENTRE EMPRESAS ASSOCIADAS À ABIMDE, IES E ICT

Foram considerados separadamente os dados referentes à interação entre empresas com IES ou ICT e os referentes à interação entre empresas apenas.

Os seguintes tipos de resultados foram obtidos por análise dos dados primários fornecidos pelas empresas:

- a) Parcerias entre empresas e IES;
- b) Parcerias entre empresas e ICT;
- c) Dificuldades para fazer parcerias com IES e/ou ICT;
- d) Acordos de compensação (*off-sets*) entre empresas;
- e) Dificuldades para realizar acordos de compensação (*off-set*) entre empresas;
- f) Outros tipos de parcerias entre empresas;
- g) Dificuldades para realizar outros tipos de parcerias entre empresas.

## PARCERIAS DE EMPRESAS COM IES

Em total de setenta e três respostas, vinte e três empresas afirmaram que fizeram parcerias com IES, sendo que algumas utilizaram mais de uma IES, como mostrado no Quadro 11, perfazendo um total de 37 parcerias.

**Quadro 11: Quantidades de IES envolvidas nas parcerias das empresas com IES**

QUANTIDADE DE IES	QUANTIDADE DE EMPRESAS
1 IES	14
2 IES	4
3 IES	2
9 IES	1

(Tamanho da amostra = 23). (Elaboração própria).

As IES que fizeram parcerias com empresas são mostradas no Quadro 12 abaixo.

**Quadro 12: Quantidades de empresas envolvidas nas parcerias das IES com empresas**

INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR (IES)	QTDE. DE EMPRESAS.
USP - Universidade de São Paulo	5
UNICAMP - Universidade de Campinas	4
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina	3
ITA - Instituto Tecnológico da Aeronáutica	3
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais	2
FGV/RJ - Fundação Getúlio Vargas RJ	1
UFF - Universidade Federal Fluminense	1
UCS - Universidade de Caxias do Sul	1
UNIVAP- Universidade do Vale do Paraíba	1
CEFET/RJ – Centro Federal de Educação Tecnológica RJ	1
UNB - Universidade de Brasília	1
UGF - Universidade Gama Filho	1
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul	1
PUC/RS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	1
UFC - Universidade Federal do Ceará	1
PUC/RJ - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	1
UFABC - Universidade Federal do ABC	1
UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos	1
INATEL - Instituto Nacional de Telecomunicações	1
UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho	1
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro	1
UFPE - Universidade Federal de Pernambuco	1

(Tamanho da amostra = 23). (Elaboração própria).

## PARCERIAS DE EMPRESAS COM ICT

Em um total de setenta e três respostas, vinte e uma empresas afirmaram que fizeram parcerias com ICT, sendo que algumas utilizaram mais de uma ICT, como mostrado no Quadro 13, perfazendo um total de 57 parcerias.

**Quadro 13: Quantidades de ICT envolvidas nas parcerias das empresas com ICT**

QUANTIDADE DE ICT	QUANTIDADE DE EMPRESAS
1 ICT	7
2 ICT	4
3 ICT	2
4 ICT	2
5 ICT	2
6 ICT	3

(Tamanho da amostra = 21). (Elaboração própria).



As ICT que fizeram parcerias com empresas são mostradas no Quadro 14 abaixo.

**Quadro 14: Quantidades de empresas envolvidas nas parcerias das ICT com empresas**

INSTITUIÇÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ICT)	EMPRESAS
DCTA-Departamento de Ciência e Tecnologia da Aeronáutica	15
IPqM - Instituto de Pesquisas da Marinha	6
CETEX - Centro Tecnológico do Exército	5
CAEx - Centro de Avaliações do Exército	4
CCOMGEx - Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército	3
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	3
CTMSP - Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo	2
IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas	2
CASNAV - Centro de Análises de Sistemas Navais	2
INATEL - Instituto Nacional de Telecomunicações -	1
CTI - Centro de Tecnologia da Informação Renato Archer	1
LNCC - Laboratório Nacional de Computação Científica	1
AMRJ - Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro	1
DCTA-IFI - Instituto de Fomento e Coordenação Industrial	1
Instituto Stela – Florianópolis	1
CLBI - Centro de Lançamento da Barreira do Inferno	1
FAPDI– Ex - Fundação de Apoio à Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação do Exército	1
RNP - Rede Nacional de Ensino e Pesquisa	1
Instituto Atlântico – Ceara	1
CEFET/RJ - Centro Federal de Educação Tecnológica RJ	1
CITEx - Centro Integrado de Telemática do Exército	1
CPqD - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações	1
IME - Instituto Militar de Engenharia	1
CIAGA - Centro de Instrução Almirante Graça Aranha	1

(Tamanho da amostra = 21). (Elaboração própria).

## DIFICULDADES PARA FAZER PARCERIAS COM IES E/OU ICT

Cinquenta e uma empresas informaram sobre as dificuldades que encontram para estabelecer e/ou manter parcerias com IES/ICT. Além da dificuldade mais importante, as empresas puderam indicar outras que consideraram relevantes.

**Quadro 15: Dificuldades para fazer parcerias com IES ou ICT**

TIPO DE DIFICULDADE PARA PARCERIAS COM IES E ICT	MAIS IMPORTANTE	TODAS
Burocracia	14	30
Dificuldades de comunicação	8	22
Diferenças de Prioridades	8	23
Falta de financiamento adequado	6	22
Divergências sobre direitos de propriedade	6	20
Distância geográfica	3	9
Custo elevado	2	17
Inadequação do pessoal das IES e/ou ICT	2	11
Divergências quanto aos prazos da pesquisa	1	13
Fatores socioculturais	1	10
Falta de compromisso com prazos	0	9
Baixa confiabilidade das IES e/ou ICT	0	8

(Tamanho da amostra = 51) (Elaboração própria)

Dentre as dificuldades, excluindo-se os aspectos legais (Divergências sobre direitos de propriedade), financiamento e custo e dificuldades operacionais (distância geográfica), todas as demais podem ser atribuídas a diferenças socioculturais entre os ambientes de empresas e de IES/ICT. O Quadro 16 evidencia a predominância dos fatores socioculturais.

**Quadro 16: Predominância dos aspectos socioculturais nas dificuldades para fazer parcerias com IES ou ICT**

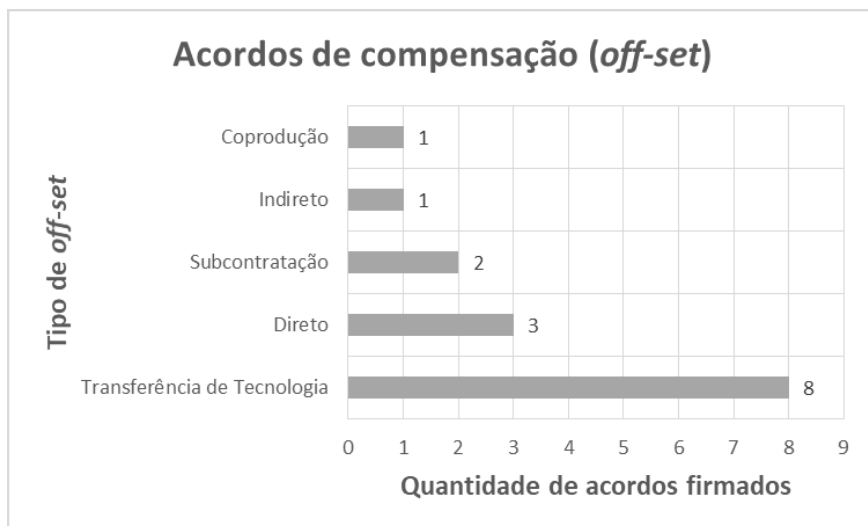
TIPO DE DIFICULDADE PARA PARCE- RIAS COM IES E ICT	MAIS IMPOR- TANTE	TODAS
Aspectos socioculturais	34	126
Financiamento e custo	8	39
Aspectos legais	6	20
Dificuldades operacionais	3	9

(Tamanho da amostra = 51) (Elaboração própria)

Apesar da quantidade razoável de empresas (21) que fizeram acordos com IES/ICT, um número mais expressivo de empresas (51) apontou dificuldades para realização desses acordos. Esses dados comprovam que a maior dificuldade para efetuar acordos de cooperação entre empresas e IES/ICT são as diferenças socioculturais entre os dois ambientes.

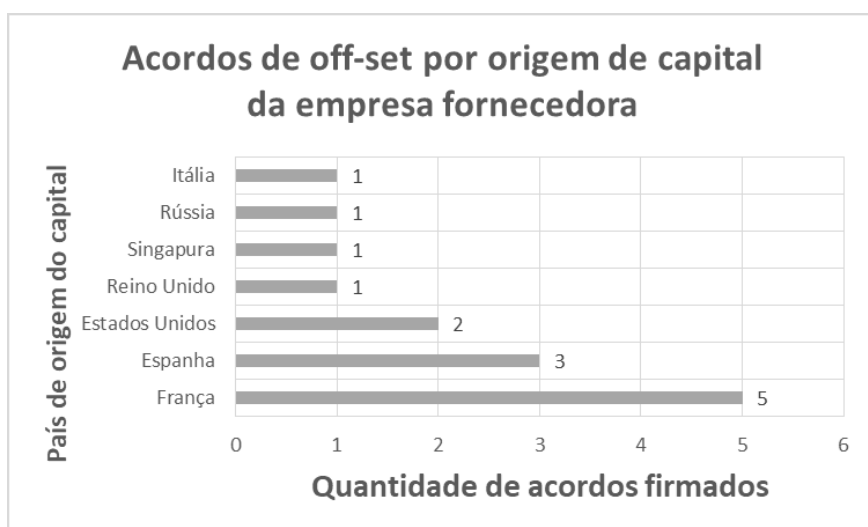
## ACORDOS DE COMPENSAÇÃO (*OFF-SETS*) ENTRE EMPRESAS

Uma das formas mais comuns de parceria entre empresas é através da realização de acordos de compensação (*off-sets*). Normalmente, esses acordos envolvem uma empresa estrangeira e uma brasileira, com intermediação do Estado. Setenta e quatro empresas responderam a esta questão, sendo que 12 afirmativamente e 62 negativamente. Portanto, um baixo percentual de participação. Entre as que responderam afirmativamente, uma delas participou de 4 acordos de *off-set*. Dessa forma, um total de 15 acordos foram informados.

**Gráfico 10: Acordos de *off-set* envolvendo empresas**

(Tamanho da amostra = 12). (Elaboração própria)

Os países de origem do capital das empresas envolvidas com *off-sets* constam do Gráfico 11 abaixo.

**Gráfico 11: Países de origem do capital das empresas envolvidas em *off-sets***

(Tamanho da amostra = 12). (Elaboração própria)

## DIFICULDADES PARA REALIZAR ACORDOS DE COMPENSAÇÃO (*OFF-SETS*) ENTRE EMPRESAS

Quarenta e sete empresas elencaram as principais dificuldades para fazer acordos de compensação.

### Quadro 17: Dificuldades para realizar acordos de compensação (*off-set*) entre empresas

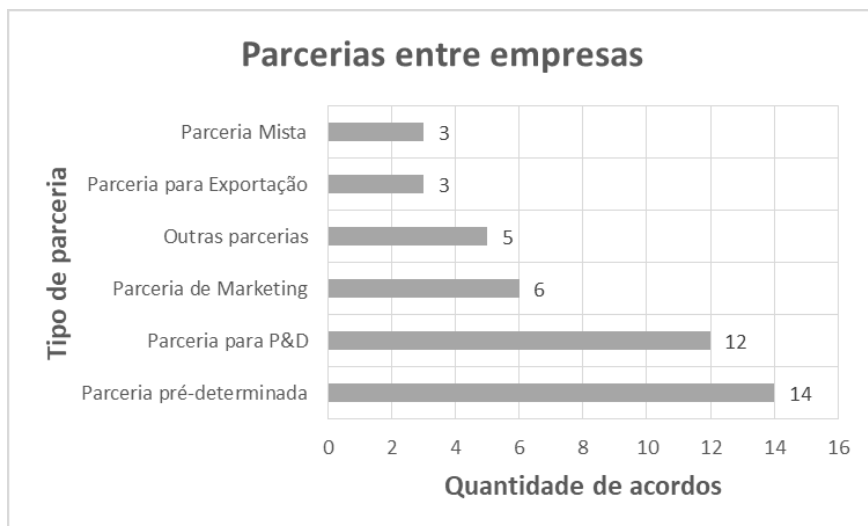
TIPO DE DIFICULDADE PARA FAZER OFFSET	MAIS IMPOR- TANTE	TODAS
Falta de informações sobre procedimentos	18	24
Dificuldades para negociar condições	15	25
Condições para participação desfavoráveis	8	24
Objetos de <i>offset</i> sem interesse para a empresa	6	17

(Tamanho da amostra= 47). (Elaboração própria)

Como é o Estado o principal indutor e intermediador de acordos de *off-set*, esses dados evidenciam um mau desempenho das instituições estatais brasileiras que cuidam do fortalecimento e sustentação da BLD. Poucos acordos realizados e muitas dificuldades para fazê-los.

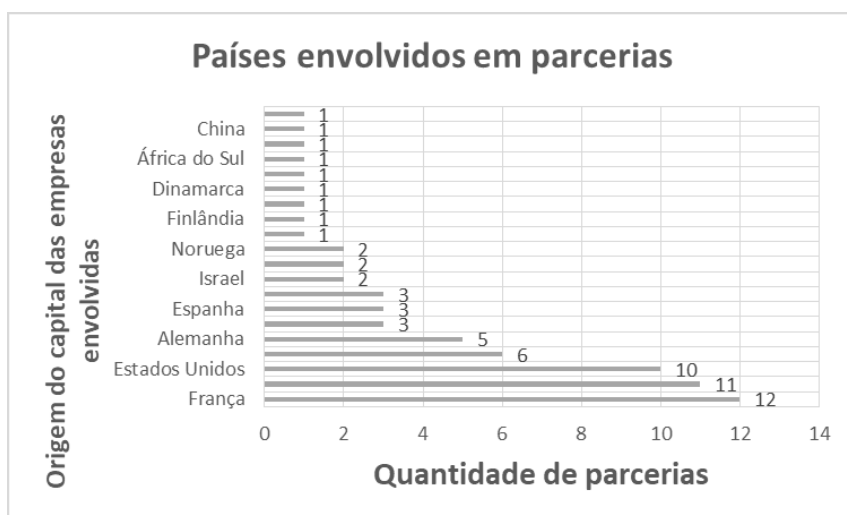
## OUTROS TIPOS DE PARCERIAS ENTRE EMPRESAS

Trinta empresas (42,8%) afirmaram que fizeram diferentes tipos de acordos de parcerias com outras e 40 responderam que não. Os tipos de acordo realizados estão resumidos no Gráfico 12.

**Gráfico 12: Outros tipos de parcerias entre empresas**

(Tamanho da amostra = 30). (Elaboração própria)

Estes acordos envolveram empresas de 20 países de origem de capital, totalizando 68 parcerias, conforme mostrado no Gráfico 13. Cada empresa pode participar de mais de uma parceria.

**Gráfico 13: Países de origem do capital das empresas envolvidas em outros tipos de parcerias entre empresas**

(Tamanho da amostra = 30). (Elaboração própria)

## DIFICULDADES PARA REALIZAR OUTROS TIPOS DE PARCERIAS ENTRE EMPRESAS

Quarenta e quatro empresas informaram sobre as dificuldades para estabelecer parcerias com outras empresas. As principais dificuldades apontadas estão resumidas no Quadro 18.

**Quadro 18: Dificuldades encontradas para realizar outros tipos de parcerias entre empresas**

TIPO DE DIFICULDADE	DIFICULDADE PRINCIPAL	TODAS
Condições oferecidas muito desvantajosas	10	23
Legislação existente não favorece	10	18
Falta de confiança na relação	9	22
Processo muito trabalhoso	8	16
Dificuldade para proteger informações sensíveis	7	24

(Tamanho da amostra = 44) (Elaboração própria).

Parcerias entre empresas são bastante comuns, segundo a PINTEC 2014 (IBGE, 2016). Tais dados confirmam que este perfil também se verifica entre empresas da área de defesa. A pesquisa mostra algumas dificuldades mais comuns que as empresas de defesa enfrentam para realizá-las.

## CONCLUSÕES

O trabalho apresenta muitas evidências, teóricas e empíricas, que embasam conclusões gerais muito importantes em relação ao setor industrial e de inovação, específicos para defesa, brasileiro:

a) Os dados da PINTEC têm baixa utilidade para explicar a situação do setor industrial de defesa;

b) Os dados relacionados com ações para inovação em produtos de defesa indicam que existem inúmeros problemas que podem ser atribuídos à não observância das peculiaridades do setor de defesa, em especial a necessidade de usar um arcabouço conceitual adequado para embasar essas ações;

c) O arcabouço conceitual específico para o setor de defesa, com maior respaldo na literatura e na experiência de países bem-sucedidos em criar e sustentar capacidade militar efetiva, atribui a um único ministério a responsabilidade e autoridade para desenvolver e sustentar os dois Instrumentos da Defesa (Forças Armadas e Base Logística de Defesa), com recursos orçamentários próprios; e

d) As instituições atuais e as recentes políticas públicas de defesa do Brasil não têm sustentação no arcabouço conceitual recomendado, nem na experiência internacional mais bem-sucedida para criar e sustentar capacidade militar efetiva.

Em particular, o trabalho procurou responder às seguintes questões específicas de pesquisa:

a) Qual o percentual de empresas inovativas no setor de defesa?;

b) Qual o nível de interação indústria/ICT/IES no setor industrial de defesa?;

c) Quais os principais problemas e obstáculos encontrados para que essa interação ocorra?; e

d) Qual o papel desempenhado pelo Estado no financiamento e no incentivo à inovação por parte das empresas do setor de defesa?

Parte significativa dos dados usados para responder essas perguntas foram obtidos com o Levantamento ABIMDE/UFFDEFESA no ano de 2013. Dados do programa INOVA AERODEFESA, cujo edital foi lançado em 2013, também foram usados.

Noventa e três empresas (cerca de 50% das associadas da ABIMDE) responderam ao questionário de pesquisa do Levantamento ABIMDE/UFFDEFESA.

As empresas inovativas representaram 60% desse universo. Este percentual é bem superior ao da média brasileira para todas as empresas e também para o setor industrial, que é de cerca de 36%., segundo a PINTEC 2014 (IBGE, 2016). Esses dados são coerentes com o fato de o setor de defesa ser altamente demandante de inovação.

Com relação à segunda questão, os dados do levantamento corroboram as conclusões mais gerais para o setor industrial da economia brasileira como um todo; ou seja, a interação entre empresas, ICT e IES é



muito baixa. Cerca de 20% das empresas que responderam ao questionário declararam terem feito parcerias com ICT e /ou IES.

A pesquisa identificou muitas das dificuldades e obstáculos com reflexo na baixa interação observada. O principal obstáculo para a realização de parcerias de empresas com ICT e IES são as diferenças socioculturais, que incluem: burocracia, dificuldades de comunicação; diferenças de prioridades, inadequação do pessoal das IES e/ou ICT, divergências quanto aos prazos da pesquisa, falta de compromisso com prazos, fatores socioculturais e baixa confiabilidade das IES e/ou ICT. Outros obstáculos menos importantes foram caracterizados como aspectos legais (Divergências sobre direitos de propriedade), financiamento e custo e dificuldades operacionais (distância geográfica).

A interação entre empresas também foi pesquisada. Cerca de 10% dos respondentes fizeram acordos de compensação (*off-set*) e cerca de 30% outros tipos de parcerias entre empresas. Esses últimos dados também confirmam os resultados do PINTEC 2014 (IBGE, 2016) em relação à economia brasileira em geral. A colaboração entre empresas do setor industrial é maior do que a que existe entre essas e ICT/IES. Os acordos de compensação são mais comuns em aquisições para defesa.

A pesquisa também levantou muitos problemas e obstáculos para a realização de interações entre empresas. Para os acordos de *off-set* as principais dificuldades apontadas foram: falta de informações sobre procedimentos, dificuldades para negociar condições, objetos de *offset* sem interesse para a empresa e condições para participação desfavoráveis. Para as demais parcerias as principais dificuldades apontadas foram: condições oferecidas muito desvantajosas, legislação existente não favorece, falta de confiança na relação, processo muito trabalhoso e dificuldade para proteger informações sensíveis.

Quanto ao o papel desempenhado pelo Estado no financiamento e no incentivo à inovação por parte das empresas do setor de defesa os resultados apontam para um descompasso entre o que a experiência internacional preconiza e o que o Estado brasileiro vem praticando. Os resultados anteriores, derivados do levantamento ABIMDE-UFFDEFESA (BRICK, 2014a), já mostravam que cerca de 80 % das empresas do setor industrial de defesa apontavam o problema da governança da Base Logística de Defesa como o principal entrave para o mercado interno para esses produtos. Sem mercado garantido, não há nenhum incentivo à inovação, tendo em vista o caráter monopsonico do mercado, com o governo como

único comprador (a única alternativa disponível seria o mercado externo, incapaz de garantir a sobrevivência das empresas de defesa, por si só). Entretanto, cerca de 60% dos respondentes declararam ter realizado algum tipo de inovação no período 2007-2011 e cerca de 30 % terem recebidos recursos públicos para essa finalidade. A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) aparece com a maior instituição de financiamento de inovação no setor de defesa, muito acima das demais. O Ministério da Defesa não é citado pelas empresas como uma possível fonte de financiamento para inovação; ou seja, contrariamente ao que advoga o arcabouço conceitual aplicável à defesa e se observa no cenário internacional, não é o Ministério da Defesa a principal fonte de financiamento para inovação nesse setor e, sim, ministérios civis e, mesmo, governos estaduais, por intermédio de suas fundações de incentivo à pesquisa. A multiplicidade de atores com autoridade sobre ações relacionadas a aquisições e/ou desenvolvimento de produtos e tecnologias para defesa é causa primária de eficiência perversa. Outro dado relevante a ser destacado é que houve uma grande concentração do volume financiado (cerca de 73%) em uma única empresa, confirmando o caráter monopolista desse mercado.

Outro mecanismo usado pelo Estado no financiamento e no incentivo à inovação são os incentivos fiscais. Entretanto, o uso desses incentivos pelas empresas foi muito reduzido. Apenas cerca de 8% dos respondentes declararam ter usado incentivos fiscais. O baixo número de optantes pode ser parcialmente explicado pelas dificuldades apontadas por cerca de 50 % dos respondentes: falta de informações suficientes, elevada burocracia no processo, dificuldade no entendimento da legislação fiscal, insegurança jurídica, risco na prestação de contas à Receita Federal, riscos com gastos dedutíveis de IRPJ e CSLL, diversidade de leis, percentuais e bases de cálculo, composição das despesas de P&D para dedução, falta de garantias, inadequação dos projetos em relação à lei, risco com gastos e amortização da depreciação, dúvidas para definir inovação ou processo e insuficiente articulação entre áreas da empresa.

Em conclusão, pode-se constatar que uma significativa parcela dos problemas e dificuldades apontadas pelas empresas do setor de defesa para fazer inovações se relaciona com a deficiência de governança da BLD por parte do Estado. O arcabouço conceitual adotado neste trabalho aponta algumas possíveis causas:

a) Falta de uma clara definição por parte do Estado brasileiro, de que o MD é o responsável pela P&D de produtos e tecnologias específicas para defesa e da correspondente alocação dos recursos orçamentários ao MD;

b) Inexistência de respaldo legal na Constituição Federal para que o Estado possa desenvolver e sustentar uma BLD nacional, nos mesmos moldes do que pode fazer em relação às FFAA. A Emenda Constitucional nº 6 de 1995, revogou o Artigo 171 da Constituição, acabando com a possibilidade legal de favorecer empresas nacionais. Tal medida reduziu drasticamente a possibilidade de o Estado criar e sustentar indústrias específicas e estratégicas para a defesa, apesar de recentes leis infraconstitucionais que foram promulgadas a partir de 2012 e resultaram no RETID.

c) Dispersão de autoridade, dentro do próprio MD, para aquisição e P&D de produtos e de tecnologias específicas para defesa.

Importante causa raiz, como já mencionado, é a falta de um arcabouço conceitual adequado para analisar e implementar ações relacionadas à defesa. Cabe aqui repetir a advertência de Eccles (1965, p.76) de que “sem um consenso sobre conceitos fundamentais, são remotas as possibilidades de se criar a harmonia de pensamento e de ação, que é essencial para se prover segurança nacional em um mundo confuso”.

# THE ROLE OF THE STATE AND THE INTERACTION BETWEEN COMPANIES, INSTITUTES OF SCIENCE AND TECHNOLOGY (ICT) AND HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS (HEI), FOR INNOVATION AND DEVELOPMENT OF INDUSTRIAL AND TECHNOLOGICAL CAPABILITIES FOR DEFENSE IN BRAZIL

## ABSTRACT

---

The interaction between firms and institutions mainly focused on science, technology and innovation (ST&I) activities, particularly for defense, is extremely relevant for the generation of innovation in all modern societies. However, there is little information about these interactions in Brazil. Existing research, provided by the Pesquisa de Inovação 2014 by the Brazilian Institute of Geography and Statistics, addresses the economy as a whole and, at most, segment by industry. However, defense industrial activities differ significantly from civil market ones. The main difference is that the defense industry is part of one of the two defense instruments, the Defense Logistics Base (DLB), an essential instrument to equip the second defense instrument, the Armed Forces (AF). The justification for the existence of both instruments is strategic, of state survival and self-determination, rather than economic. A short resume of the conceptual framework that sustains this conclusion is also given. The paper presents important results, based on primary data obtained from a survey of member companies of ABIMDE - Brazilian Association of Defense and Security Materials Industries. These data provide evidences that there is a governance problem in the national structure with responsibility for innovation and supply of defense products to the Armed Forces.

**Keywords:** Defense logistics. Defense industry. Innovation.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU 2952/2013. Relatório de Auditoria Operacional. Processos de transferência de tecnologia existentes no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e no projeto H-XBR. Brasília, DF: TCU, 2013.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Transferência de Tecnologia – Programa de desenvolvimento de Submarinos (Prosub) e Projeto H-XBR: Sumário Executivo. Brasília, DF: TCU, 2014.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão no 543/2016. Relatório da Auditoria Operacional para avaliar a efetividade da estrutura de gestão e controle do projeto piloto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – Sisfron. Brasília, DF: TCU, 2016.
- BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento e Social. BNDES – Apoio ao Setor de Defesa. Apresentação feita em 21/10/2014 para alunos de Pós-graduação em Engenharia de Defesa do Instituto Militar de Engenharia. Rio de Janeiro, 2014.
- BRICK, Eduardo S. O perfil das empresas da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança – ABIMDE. Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção v.14, n. D5, p. 45-90, 2013. Disponível em: <<http://www.defesa.uff.br/images/Textos/Artigos/RPLD/RELATRIOS%20DE%20PESQUISA%20EM%20ENGENHARIA%20DE%20PRODUO%20v.14%20n.%20D5%20p.%2045-90.pdf>>. Acesso em 07/10/2019.
- \_\_\_\_\_. O planejamento da defesa para um futuro incerto: parte 2. Revista do Clube Naval. Rio de Janeiro, RJ, v. 371, p.14 – 21, 2014.
- \_\_\_\_\_. O mercado das empresas da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança – ABIMDE. Relatórios de Pesquisa em Engenharia de Produção v.14, n. D6, p. 91-149, 2014a. Disponível em: <<http://www.defesa.uff.br/images/Textos/Artigos/RPLD/RELATRIOS%20DE%20PESQUISA%20EM%20ENGENHARIA%20DE%20PRODUO%20v.14%20n.%20D6%20p.%2091-149.pdf>>. Acesso em 07/10/2019.

\_\_\_\_\_. A Gestão Estratégica da Defesa em Tempos de Paz. Cadernos de Estudos Estratégicos. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2018.

\_\_\_\_\_. A conceptual framework for defense logistics. *Gestão&Produção*, v. 26, n. 4 e4062, p. 1-16, 2019. <https://doi.org/10.1590/0104-530X4062-19> 2019

BRUSTOLIN, Vitelio. Inovação e desenvolvimento via Defesa Nacional nos EUA e no Brasil. Tese de doutorado (Ciências em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

CALLIARI, Thiago; SANTOS, Ulisses P.; e MENDES, Philipe S. Geração de Tecnologia em Universidades/Institutos de Pesquisa e a Importância da Interação com Empresas: Constatações através da Base de Dados dos Grupos de Pesquisa do CNPq. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 34, n. 66, p. 285-312, 2016.

CASSIOLATO, José Eduardo; RAPINI, Márcia S.; e BITTENCOURT, Pablo. A Relação Universidade-Indústria no Sistema Nacional de Inovação Brasileiro: uma Síntese do Debate e Perspectivas Recentes. Research Paper 11/07. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2007.

CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena. Maria. M. Sistemas de inovação: políticas e perspectivas. *Revista Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 8, p. 237-255, 2000.

ECCLES, Henry E. *Military Concepts and Philosophy*. New Jersey: Rutgers University Press, 1965.

ETZKOWITZ, Henry. e LEYDESDORFF, Loet. The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, n. 29, p. 109–123, 2000.

FINEP- Financiadora de Estudos e Projetos. Projetos contratados e valores liberados. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/transparencia-finep/projetos-contratados-e-valores-liberados>. Acesso em 26/03/2020.

GANSLER, Jacques S. *Democracy’s Arsenal: creating a twenty-first-cen-*

tury defense industry. Cambridge, MA: The MIT Press, 2011.

GORDON, José Luiz P.L. Papel do Estado na Política de Inovação brasileira 2007-2015: uma análise do uso dos principais instrumentos. Tese de doutorado. (Economia). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

HEIDENKAMP, Henrik, LOUTH, John, TAYLOR, Trevor. The Defence Industrial Triptych: Government as Customer, Sponsor and Regulator. Routledge Journals. Essex, 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Inovação 2014. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria, 2016

KAUFMANN, Alexander. e TÖDTLING. Franz. Science–industry interaction in the process of innovation: the importance of boundary-crossing between systems. *Research Policy*, n. 30, p. 791–804, 2001.

LUNDVALL, Bengt-Åke, et al. National systems of production, innovation and competence building. *Research Policy*, n. 31, p. 213–231, 2002.

MALERBA, F. Sectoral Systems of Innovation and Production. DRUID Conference on: National Innovation Systems, Industrial Dynamics and Innovation Policy Rebuild, June 9-12, 1999.

MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. United Kingdom: Anthem Press, 2014

MCTIC - Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia. 2019. Disponível em: <<http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/institucional/entidadesVinculadas/institutosNacionais/>>. Acesso em 05/10/2019.

MCTIC - Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações Recursos Aplicados – Governo Federal. 2020. Disponível em: <[http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos\\_aplicados/governo\\_federal/2\\_2\\_2.html](http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/governo_federal/2_2_2.html)>. Acesso em 28/03/2020.

MOREIRA, William de Sousa. *Ciência e Poder: o cerceamento tecnológico e as implicações para a Defesa Nacional*. Tese de doutorado (Ciência Política). Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2013.

MOWERY, D., C. Military and innovation. In: HALL, H e ROSENBERG. Handbook of the Economics Innovation, ed.2, Cap 29, p1221-1256, 2010.

MOWERY, David. C. Defense-related R&D as a model for “Grand Challenges” technology policies. Research Policy, n. 41, p. 1703–1715, 2012.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. Oslo Manual: guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3 ed. OCDE Publishing, 2005.

RAUEN, A.T. (Organizador). Políticas de Inovação pelo lado da Demanda no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

RIBEIRO, Cássio Garcia. Desenvolvimento Tecnológico Nacional: O Caso KC-390. In: RAUEN, André Tortato (org.). Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

SABATO, J.A. e BOTANA, N. La ciencia e la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. In: SABATO, J.A. El pensamiento latino-americano en la problemática ciência- tecnologia- desarrollo- dependência. Buenos Aires: Editorial Paidós, p.143-158, 1975.

SILVA, Lauri da. Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa - RETID: uma análise sobre a sua aplicabilidade no Fomento a Indústria Aeroespacial Brasileira. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2018.

TELLIS, Ashley J., Janice Bially, Christopher Layne, and Melissa McPherson. Measuring National Power in the Postindustrial Age. Santa Monica, CA, USA: RAND Corporation, 2000.

THORPES, G. (1917). Pure Logistics: the science of war preparation. Introduced by Stanley Falk (3 ed.). Washington, DC, USA: National Defense University Press, 1996.

Recebido em: 08/10/2019

Aceito em: 25/05/2020



## DIRETRIZES PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos 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.

**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.**

### SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: [revista@egn.mar.mil.br](mailto:revista@egn.mar.mil.br)

### IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

### DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade moral e/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

## COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

**Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.**

## INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

## FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

## CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte: <[http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo\\_de\\_Boas\\_Praticas\\_Cientificas\\_2014.pdf](http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf)>

## PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

## FORMATO DE SUBMISSÃO DE ARTIGO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br>

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

**Título e Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.**

**Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.**

**Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.**

**Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.**

**Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.**

**Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.**

**Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.**

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:  
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.  
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: [egn.revista@marinha.mil.br](mailto:egn.revista@marinha.mil.br)

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval

**PARECERISTAS *ad hoc***

---

ADRIANA APARECIDA MARQUES (Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil); ADRIANO LAURO (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); ANA CAROLINA AGUILERA NEGRETE (Escola Naval - EN, Rio de Janeiro, Brasil); ANA LUIZA BRAVO E PAIVA (Escola de Comando e Estado Maior do Exército – ECEME, Rio de Janeiro, Brasil); ANA PAULA MOREIRA RODRIGUEZ LEITE (Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense – INEST/UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); ANDRÉA BENTO CARVALHO (Universidade Federal do Rio Grande – FURG, São Lourenço do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil); ANTONIO WALBER MATIAS MUNIZ (Universidade de Fortaleza, Ceará, Brasil); ARTHUR ROBERTO CAPELLA GIANNATTASIO (Universidade Presbiteriana Mackenzie - Faculdade de Direito – FD/UPM, São Paulo, Brasil); BRUNA COELHO JAEGER (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil); CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES (Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro, Brasil); CLAUDIO RODRIGUES CORRÊA (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); CRISTINA SOREANU PECEQUILLO (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, São Paulo, Brasil); DANIEL EDLER DUARTE (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM , Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); DANIELLE COSTA DA SILVA (Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, Brasil); DANILO MARCONDES DE SOUZA NETO (Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro, Brasil); DAWISSON BELÉM LOPES (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, Brasil); EMERSON MAIONE DE SOUZA (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro, Brasil); FERNANDA CRISTINA NANCI IZIDRO GONÇALVES (Centro Universitário La Salle - RJ - UNILASALLE-RJ, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); FRANCISCO EDUARDO ALVES DE ALMEIDA (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa – ISCSP, Lisboa, Portugal); GLAUBER CARDOSO CARVALHO (Centro Internacional Celso Furtado – Cicef, Rio de Janeiro, Brasil); GUILHERME SANDOVAL GÓES (Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro, Brasil); GUILHERME TADEU BERRIEL DA SILVA OLIVEIRA (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); HÉLIO CAETANO FARIAS (Instituto Meira Mattos – IMM), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, Brasil); JANSEN COLI CALIL NASCIMENTO ALMEIDA DE OLIVEIRA (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM , Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); JOÃO CLAUDIO BATISTA FIEL (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); JOSÉ AUGUSTO ABREU DE MOURA (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); JOSÉ MIGUEL ARIAS NETO (Universidade Estadual de Londrina,

PR, Brasil); JULIANA FOGUEL CASTELO BRANCO (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil); JULIANO DA SILVA CORTINHAS (Universidade Nacional de Brasília UNB, Brasília, Brasil); LARA DENISE GÓES DA COSTA (Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro, Brasil); LARISSA ROSEVICS (Universidade Federal do ABC – UFABC, ABC Paulista, São Paulo, Brasil); LAYLA IBRAHIM ABDALLAH DAWOOD (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro, Brasil); LEONARDO FARIA DE MATTOS (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); LETICIA CORDEIRO SIMÕES DE MORAES LIMA (Centro Universitário La Salle - RJ - UNILASALLE-RJ, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); LUCAS CARLOS LIMA (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, Brasil); LUCAS PEREIRA REZENDE (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, Santa Catarina – Rio Grande do Sul, Brasil); LUCIANE NORONHA MOREIRA DE OLIVEIRA (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); LUISA CRUZ LOBATO (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC RJ, Rio de Janeiro, Brasil); LUIZ CARLOS DE CARVALHO ROTH (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); LUIZA BIZZO AFFONSO (Universidade Católica de Petrópolis – UCP, Petrópolis, Rio de Janeiro, Brasil); MARCELO M. VALENÇA (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); MONIQUE SOCHACZEWSKI GOLDFELD (Centro Brasileiro de Relações Internacionais CEBRI, Rio de Janeiro, Brasil); OSMAR DA CUNHA PENHA (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); PATRÍCIA NASSER DE CARVALHO (Universidade Federal em Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, Brasil); RAFAEL PINHEIRO DE ARAUJO (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro, Brasil); RAFAEL ZELESCO BARRETTO (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); ROBERTO RODOLFO GEORG UEBEL (Escola Superior de Propaganda e Marketing e Faculdade São Francisco de Assis, Porto Alegre, Brasil); SHIGUENOLI MIYAMOTO (Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil); SORAYA FONTENELES DE MENEZES (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); THAUAN SANTOS (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); TIAGO NASSER APPEL (Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (Unilasalle-Rio de Janeiro, Brasil); TIAGO VINICIUS ZANELLA (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa – ISCSP, Lisboa, Portugal); VÁGNER CAMILO ALVES (Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense INEST-UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); VERÔNICA MOREIRA DOS SANTOS PIRES (Universidade Veiga de Almeida UVA, Rio de Janeiro, Brasil); WELLINGTON DANTAS DE AMORIM (Escola Naval – EN, Rio de Janeiro, Brasil).