

NAVALE BELLUM NAUTIS DOCERE

Revista da Escola de Guerra Naval

Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

v.23, n.1, jan./abril. de 2017

A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DA BASE LOGÍSTICA DE DEFESA

Eduardo Siqueira Brick
Wilson Soares Ferreira Nogueira

AS RELAÇÕES ANGLO-IRLANDESAS EM PERSPECTIVA HISTÓRICO-GEOGRÁFICA

Maurício Metri

PURSUING NATIONAL INTERESTS THROUGH INTERNATIONAL REGIMES: THE ROLE OF THE UNCLOS IN SHAPING THE ARCTIC ENERGY STRATEGIES OF CIRCUMPOLAR STATES

Niels Soendergaard

COMUNIDADE DE SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL: UM SUBCOMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA?

Vitor Deccache Chiozzo
Wellington Dantas de Amorim

CIÊNCIA E ARTE OPERACIONAL: UMA PERSPECTIVA SOBRE O DESIGN

André Gabriel Sochaczewski

DEFESA DO ATLÂNTICO SUL E SEGURANÇA ENERGÉTICA NO BRASIL

Henry Iure de Paiva Silva

BASE INDUSTRIAL DE DEFESA INDIANA

André Mendes Pereira de Paula

ORÇAMENTO PÚBLICO E DEFESA NACIONAL: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE DEFESA BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2000 A 2016

Patrícia de Oliveira Matos
Julie Maryne Fingolo
Raphael Augusto Schneider

AS AMEAÇAS SOBRE A AMAZÔNIA VERDE E AMAZÔNIA AZUL: UMA RELAÇÃO POSSÍVEL?

Alexandre Santana Moreira



Revista da Escola de Guerra Naval



Rio de Janeiro, v. 23, n.1, jan./abr. 2017



ESCOLA DE GUERRA NAVAL

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico especializado em Estudos Estratégicos que tem o propósito de disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Desta forma, tem como objetivo proporcionar maior integração entre a Marinha do Brasil e a sociedade, publicando artigos científicos, comunicações e resenhas.

COMANDANTE DA MARINHA:

Almirante de Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA:

Almirante de Esquadra Luiz Guilherme Sá de Gusmão

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:

Contra-Almirante André Luiz Silva Lima de Santana Mendes

PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS – MB

Almirante de Esquadra (Ref^o-FN) Alvaro Augusto Dias Monteiro

SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

Contra-Almirante (RM1) Márcio Magno de Farias Franco e Silva

ISSN 1809-3191

e-ISSN 2359-3075

janeiro/abril de 2017, vol. 23, n. 1

CORRESPONDÊNCIA:

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS

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 Executivo da Revista da Escola de Guerra Naval

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

A **Revista da Escola de Guerra Naval** é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) e vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), sem fins lucrativos, **que publica, prioritariamente, trabalhos originais e 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.

Direitos desta edição reservados à EGN, podendo ser reproduzidos desde que citados a fonte e informado à Escola de Guerra Naval.

EDITOR CHEFE:

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

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Afonso Barbosa (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
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*)
Antônio 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*)
Fernando Manoel Fontes Diégues (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Francisco Carlos Teixeira da Silva (*UF RJ, RJ, RJ, Brasil*)
Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)
José Miguel Arias Neto (*UEL, Londrina, PR, Brasil*)
José Murilo de Carvalho (*UF RJ, RJ, RJ, Brasil*)
Marcio Scalercio (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Mário Cesar Flores (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Michael Pavkovic (*USNWC, Newport, RI, USA*)
Mônica Herz (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)
Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)
Rodrigo Fernandes More (*UNIFESP, SP, SP, Brasil*)
Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

EQUIPE EDITORIAL

Editor Científico:
Nival Nunes de Almeida (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

Editores Assistentes:
André Panno Beirão (*EGN/PPGEM, RJ, RJ, Brasil*)
Sabrina Evangelista Medeiros (*Inter-American Defense College, Washington, DC*)
William de Sousa Moreira (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

Assessora da Revista:
Elaine Pires

Revisor:
Geraldo Bassani
Jansen Coli Calil (*EGN/CEPE, RJ*)
Karen Barbosa Cavalcanti Diniz (*EGN/CEPE, RJ*)

Diagramação e Programação Visual:
Ricardo de Oliveira Borges

Normatização:
Nathalice Bezerra Cardoso
Simone Freire Pinheiro

Auxiliar Técnico:
Augusto Davi Meirelles Neves

Indexado em:

Qualis/CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
LATINDEX - Sistema regional de informação para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
ICAP - Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos
SUMARIOS - Sumários de Revistas Brasileiras

Revista da Escola de Guerra Naval. – v. 23, n. 1, (jan./abr. 2017). – Rio de Janeiro:
Escola de Guerra Naval, 1968 – v. ; 22 cm.
Quadrimestral
ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075
1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.
CDD:355

PALAVRAS DO DIRETOR

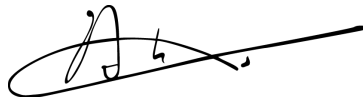
É com renovado entusiasmo que publicamos o primeiro número da Revista da Escola de Guerra Naval de 2017. Este número consolida a utilização da plataforma SEER - Sistema Eletrônico Automatizado de Editoração de Revistas - e a passagem de semestral para quadrimestral de nosso periódico. A maior frequência de nossa Revista vai ao encontro do crescente número de trabalhos elaborados por pesquisadores que têm seus objetos de estudos ligados à Defesa, especialmente os estudos marítimos, o que demonstra o crescimento desse tema de interesse.

O artigo de abertura não poderia ter maior aderência à nossa linha editorial, uma vez que reúne o binômio estratégia naval e defesa, além das reflexões em torno dos temas. O texto “A estratégia naval brasileira e o desenvolvimento da base logística de defesa” oferece uma interpretação de uma das prioridades estabelecidas na Política Nacional de Defesa do Brasil.

Complementam este número temas que demonstram a interdisciplinaridade das pesquisas ligadas à Defesa como: Relações Anglo-Irlandesas, Interesses Nacionais por meio dos Regimes Internacionais, Comunidade de Segurança no Atlântico Sul, Arte Operacional, Atlântico Sul e Segurança Energética, Indústria de Defesa Indiana, Orçamento de Defesa e interações entre Amazônia Azul e Verde.

Assim, as problemáticas tratadas neste número contribuem para a ampliação de conhecimento autóctone, matéria prima para elaboração de políticas, estratégias e doutrinas cada vez mais sintonizadas com necessidades e aspirações eminentemente nacionais.

Desejo a todos uma agradável leitura!



André Luiz Silva Lima de Santana Mendes
Contra-Almirante
Diretor

■ ARTIGOS

- A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DA BASE LOGÍSTICA DE DEFESA 13
Eduardo Siqueira Brick
Wilson Soares Ferreira Nogueira
- AS RELAÇÕES ANGLO-IRLANDESES EM PERSPECTIVA HISTÓRICO-GEOGRÁFICA 45
Mauricio Metri
- EM BUSCA DOS INTERESSES NACIONAIS POR MEIO DOS REGIMES INTERNACIONAIS: O PAPEL DA CNUDM NA CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DOS PAÍSES CIRCUMPOLARES PARA A ENERGIA DO ÁRTICO 69
Niels Soendergaard
- COMUNIDADE DE SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL: UM SUBCOMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA? 99
Vitor Deccache Chiozzo
Wellington Dantas de Amorim
- CIÊNCIA E ARTE OPERACIONAL: UMA PERSPECTIVA SOBRE O DESIGN 131
André Gabriel Sochaczewski
- DEFESA DO ATLÂNTICO SUL E SEGURANÇA ENERGÉTICA NO BRASIL 157
Henry Iure de Paiva Silva

BASE INDUSTRIAL DE DEFESA INDIANA André Mendes Pereira de Paula	191
ORÇAMENTO PÚBLICO E DEFESA NACIONAL: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE DEFESA BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2000 A 2016 Patrícia de Oliveira Matos Julie Maryne Fingolo Raphael Augusto Schneider	211
AS AMEAÇAS SOBRE A AMAZÔNIA VERDE E AMAZÔNIA AZUL: UMA RELAÇÃO POSSÍVEL? Alexandre Santana Moreira	239

■ **NORMAS PARA PUBLICAÇÃO**

ARTICLES

- THE BRAZILIAN NAVAL STRATEGY AND THE DEVELOPMENT OF THE DEFENSE LOGISTICS BASE 13
Eduardo Siqueira Brick
Wilson Soares Ferreira Nogueira
- THE ENGLISH-IRISH RELATIONS FROM A HISTORICAL AND GEOGRAPHICAL PERSPECTIVE 45
Mauricio Metri
- PURSuing NATIONAL INTERESTS THROUGH INTERNATIONAL REGIMES: THE ROLE OF THE UNCLOS IN SHAPING THE ARCTIC ENERGY STRATEGIES OF CIRCUMPOLAR STATES 69
Niels Soendergaard
- SOUTH ATLANTIC SECURITY COMMUNITY: A SECURITY REGIONAL SUBCOMPLEX? 99
Vitor Deccache Chiozzo
Wellington Dantas de Amorim
- OPERATIONAL SCIENCE AND ART: A PERSPECTIVE ON DESIGN 131
André Gabriel Sochaczewsk
- THE DEFENSE OF THE SOUTH ATLANTIC AND ENERGY SECURITY IN BRAZIL 157
Henry Iure de Paiva Silva

INDIA'S DEFENSE INDUSTRIAL BASE	191
André Mendes Pereira de Paula	
PUBLIC BUDGET AND NATIONAL DEFENSE: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN DEFENSE BUDGET FROM 2000 TO 2016	211
Patrícia de Oliveira Matos	
Julie Maryne Fingolo	
Raphael Augusto Schneider	
THREATS TO THE GREEN AMAZON AND TO THE BLUE AMAZON: A POSSIBLE RELATION?	239
Alexandre Santana Moreira	

■ **ARTICLES SUBMISSION GUIDELINES**

EDUARDO SIQUEIRA BRICK

Mestre em Engenharia Elétrica e Telecomunicações pela US Naval Post-graduate School (1974) e Doutor em Engenharia de Sistemas pela mesma instituição. É atualmente revisor da European Journal of Operational Research. Pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos e credenciado na área de concentração em estudos estratégicos no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP / UFF) e no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST / UFF).

WILSON SOARES FERREIRA NOGUEIRA

Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (2004); Mestre em Estudos Estratégicos Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (2014). Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval em 1987, possui especialização em aplicações apoiadas em Banco de Dados pela PUC-RJ 1998; Tem experiência na área de Defesa e seu atual tema de interesse de pesquisa é a Indústria de Defesa e sua gestão.

MAURÍCIO METRI

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Integra o corpo de professores permanentes do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da UFRJ. Membro do Grupo de Pesquisa “O Poder Global e a Geopolítica do Capitalismo”. Tem interesses nas áreas de História, Economia Política Internacional, Teoria Monetária e Finanças Internacionais.

NIELS SOENDERGAARD

Doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB). Mestre em Global Studies pela Universidade de Lund, na Suécia.

VITOR DECCACHE CHIOZZO

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PP-GEM-EGN). Bacharel em Relações Internacionais (Unilasalle-RJ). Aperfeiçoamento em Hidrografia (Diretoria de Hidrografia e Navegação – DHN). Graduação em Ciências Navais pela Escola Naval, com especialização em eletrônica pelo Centro de Instrução Almirante Wandenkolk. Tem interesse nas áreas de Política Internacional Contemporânea, Geopolítica, Economia Política Internacional e História Naval e Militar.

WELLINGTON DANTAS DE AMORIM

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (2014) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1994), é pesquisador no Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) na UFF. Atualmente é professor de graduação nos cursos de Relações Internacionais e de História e de pós-graduação no curso de Administração da Unilasalle. Áreas de pesquisa priorizadas: Economia Política Internacional, Leste e Sudeste Asiáticos, Ciência Política.

ANDRÉ GABRIEL SOCHACZEWSKI

Oficial da Marinha do Brasil, Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval e Master of Arts em Estudos de Defesa pelo King's College London. Pós-Graduação Lato Sensu em Ciências Aeronáuticas pelo Centro de Instrução e Adestramento Aeronaval da Marinha do Brasil, Pós-Graduação em nível de especialização em Gestão Empresarial com ênfase em Projetos pela COPPEAD-UFRJ. Atualmente serve na Escola de Guerra Naval como Instrutor de Estratégia.

HENRY IURE DE PAIVA SILVA

Doutor em Ciência Política (UNICAMP), é professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (DRI-UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI/UFPB). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Relações Internacionais, dedicando-se a pesquisas, principalmente, sobre os seguintes temas: Teoria das Relações Internacionais, Meio Ambiente e Ordem Energética Internacional.

ANDRÉ MENDES PEREIRA DE PAULA

Mestre em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Possui Mestrado Profissional em Operações Militares, com ênfase em Gestão Operacional, pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO). Tem interesse nas áreas de Segurança e Defesa, Política de Defesa, Teoria da Guerra, Geopolítica, Inteligência e Contraineligência Estratégica, Política e Estratégia Internacional e Nacional de forma comparada, Teorias das Relações Internacionais, e Políticas Públicas e Forças Armadas.

PATRÍCIA DE OLIVEIRA MATOS

Doutora em Ciências Aeroespaciais (UNIFA). Mestre em Economia Aplicada pela USP. Professora Associada do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA).

JULIE MARYNE FINGOLO TURQUES PATRICIO

Graduanda em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

RAPHAEL AUGUSTO SCHNEIDER

Graduando em Defesa e Gestão Estratégica Internacional (DGEI) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). É Oficial da Reserva (R/2) da Arma de Infantaria (CPOR/RJ). Atualmente é pesquisador no Laboratório de Estudos Estratégicos e Institucionais (LEEI/UFRJ) e estagiário na Universidade da Força Aérea (UNIFA).

ALEXANDRE SANTANA MOREIRA

Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). É pós-graduado em Telemática pela Universidade Federal do Amazonas (1999), em Psicopedagogia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2001) e em História Militar pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). É associado, atualmente, da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) e tem interesse nos seguintes temas: Defesa, Amazônia, Presença Tangível, Presença Intangível, Securitização, Fronteira Metafísica e Guerra Cibernética.

A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DA BASE LOGÍSTICA DE DEFESA

Eduardo Siqueira Brick¹
Wilson Soares Ferreira Nogueira²

RESUMO

O presente trabalho pretende oferecer uma interpretação de como as prioridades do governo com a defesa nacional e a evolução da Estratégia Naval Brasileira (ENB) influenciaram o desenvolvimento da Base Logística de Defesa (BLD) que apoia a Marinha do Brasil, desde a Independência até os momentos atuais. Dessa maneira, apresenta e desenvolve o conceito de BLD, aborda conceitos de estratégia e a sua relação com políticas de defesa, esboça como a cultura organizacional da Marinha influenciou nas decisões tomadas e descreve a evolução da BLD de interesse direto da Força Naval, *pari passu* com a evolução da ENB, destacando-se as influências sofridas, tanto externas quanto internas, a partir das mudanças de governos e da introdução da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Palavras-chave: Base Logística de Defesa. Defesa nacional. Estratégia naval. Marinha do Brasil.

¹ Doutorado em Engenharia de Sistemas pelo US Naval Postgraduate School, Estados Unidos(1976), Professor Titular da Universidade Federal Fluminense, Niteroi, RJ, Brasil. E-mail: brick@produção.uff.br

² Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (2004); Mestre em Estudos Estratégicos Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (2014). E-mail: wilsonsoares2003@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Para a corrente realista das relações internacionais os Estados almejam garantir sua própria sobrevivência e soberania e, na perseguição a esse objetivo, buscam aumentar seus poderes relativos.

Capacidade militar é o principal componente do poder. Assim, sua construção é uma obrigação inalienável e nenhum Estado que detenha bens inegociáveis a proteger, ou pretenda ter projeção internacional, pode abrir mão de projetar e construir seus próprios meios de defesa.

Perto de completar duzentos anos de existência, a Marinha do Brasil (MB) ainda depende majoritariamente do exterior para compor seu inventário de meios de combate. Se o Estado brasileiro tem necessidade de sobrevivência como os demais e, ainda, potencial e aspirações para figurar entre as mais relevantes nações da arena global, por que o componente naval do seu poder militar ainda não é construído e sustentado em bases nacionais?

O desenvolvimento desse fundamental instrumento da defesa, denominado por Brick (2011) Base Logística de Defesa (BLD) e cuja finalidade é a construção e a sustentação da capacidade militar³, depende de políticas permanentes do Estado que, no Brasil, têm sido conduzidas por governos que nem sempre priorizam as questões de defesa. Outro fator determinante para o atraso no desenvolvimento dos componentes desta base, mais diretamente voltados para o aparelhamento da Marinha, tem sido a própria Estratégia Naval. Esta foi amplamente influenciada pela cultura organizacional e pelo grau de autonomia administrativa que a Força Naval sempre desfrutou. Dagnino (2009, p.64) abordou essa questão e apontou que o processo decisório relativo ao equipamento militar se desenvolve no âmbito de duas dinâmicas distintas, uma nacionalista, que defende a pesquisa e desenvolvimento (P&D), o desenvolvimento autóctone e a exportação de produtos de defesa (PRODE) e outra, de viés mais tradicional, submetida a uma doutrina militar ultrapassada e corporativista. Reproduz-se na Marinha do Brasil o “conflito” Marte

³LOGÍSTICA DE DEFESA se refere ao provimento de meios para compor as Forças Armadas e sustentar suas operações em quaisquer situações em que elas tenham que ser empregadas.

BASE LOGÍSTICA DE DEFESA (BLD) é o agregado de capacitações, tecnológicas, materiais e humanas, necessárias para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvidas no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo.

x Vulcano⁴ apontado por Giovachini (2000, pg. 69) como uma das características do ambiente de defesa na França imediatamente antes da Segunda Guerra Mundial (SGM).

O presente trabalho pretende oferecer uma interpretação de como as prioridades do governo com a defesa e a evolução da Estratégia Naval Brasileira influenciaram o desenvolvimento da BLD que apoia a Marinha, desde a Independência até o presente.

Após esta introdução, a segunda seção apresenta e desenvolve o conceito de BLD. Na terceira seção são abordados conceitos de estratégia e a sua relação com políticas de defesa. A cultura organizacional da Marinha é sumarizada na quarta seção. Na quinta seção descreve-se a evolução da BLD de interesse direto da Força Naval, *pari passu* com a evolução da ENB, destacando-se as influências sofridas, tanto externas quanto internas, a partir das mudanças de governos e da introdução da Estratégia Nacional de Defesa (END), para finalmente concluir.

Os dados primários foram obtidos da análise de diversos documentos, principalmente desclassificados e internos à MB, tais como ofícios, memorandos e relatórios. Os dados secundários incluíram obras de diversos autores e de entrevistas semiestruturadas com autoridades navais. A análise aplicada a estes elementos permitiu realizar um levantamento histórico das tensões pelas quais passa a construção do poder naval em bases nacionais e arriscar a afirmação de que ainda há muito a percorrer.

A BASE LOGÍSTICA DE DEFESA

Para Brick (2011), a defesa nacional de países do porte do Brasil depende de dois instrumentos principais e igualmente importantes: suas Forças Armadas (FA) e a Base Logística de Defesa. Os conceitos de logística de defesa e BLD são bem amplos e incluem o fornecimento de todo tipo de recursos para as FA e para a própria BLD, inclusive recursos humanos qualificados para combate e logística de defesa, instalações militares, industriais, de apoio logístico e de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e suprimentos (munições, combustíveis, sobressalentes, etc.), entre outros.

A BLD engloba diversos componentes que apresentam aspectos distintos, mas que interagem com grande intensidade e que devem ser considerados de forma holística e integrada.

⁴Marte, deus romano da guerra, representaria os oficiais combatentes e Vulcano, deus do fogo, responsável pelas forjas que fabricavam as armas e o próprio raio de Zeus, os profissionais de logística de defesa.

Este artigo, entretanto, abordará apenas o aparelhamento de meios de combate e o fornecimento de munições para as FA e, ainda, o desenvolvimento e sustentação da capacidade industrial e tecnológica necessária para que eles possam ser providos de forma autóctone. Ou seja, abordará os componentes relacionados à capacidade industrial-tecnológica da BLD, a saber (BRICK, 2014, 2016):

a. a infraestrutura de financiamento da defesa: instituições e recursos financeiros dedicados ao financiamento de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de produtos com aplicação em defesa e sua exportação. O mercado de produtos bélicos tem características particulares. Compradores e vendedores não se encontram em equilíbrio. Há poucos vendedores e, normalmente, apenas um comprador, o Estado. As compras levam longo tempo para se concretizar e os produtos de defesa (PRODE) demandam uma atualização tecnológica constante. Sem investir em pesquisa e desenvolvimento (P&D), é impossível obter inovações e caminha-se rapidamente para a obsolescência e saída de cena. Estados com avançadas BLD são useiros em financiar a exportação de seus produtos de defesa. Por outro lado, Estados que tomam financiamentos externos para a obtenção de seu equipamento militar, acabam por enfraquecer suas BLD e sustentar as dos Estados credores.

b. A infraestrutura científico-tecnológica da defesa: universidades, centros de pesquisa e empresas envolvidos na criação de conhecimentos científicos e tecnologias com aplicação em produtos de defesa.

c. A infraestrutura de inteligência da defesa: instituições e pessoas envolvidas na prospecção, coleta e análise de informações sobre conhecimentos científicos e inovações tecnológicas com aplicação em defesa. Esta componente se justifica em razão do dinamismo do progresso tecnológico, sendo essencial para criar novos PRODE, ou contramedidas apropriadas. Atua também na inteligência comercial para exportação de PRODE.

d. A infraestrutura industrial da defesa: empresas e organizações envolvidas no desenvolvimento e fabricação de produtos de defesa. Compõe-se tanto de empresas privadas e estatais, quanto de Organizações Militares (OM) fabris das FA.

e. A infraestrutura para a mobilização de recursos nacionais

para defesa: mesmo em conflitos de curta duração as demandas de toda ordem elevam-se, podendo chegar ao ponto de superar as capacidades de produção e armazenamento prévio. O Estado procurará extrair os recursos civis disponíveis no país para aplicação no conflito. A conversão dos recursos civis para aplicação militar, bem como a sua reversão à condição anterior - a mobilização e a desmobilização - devem ser cuidadosamente planejadas e executadas. Assim, toda a infraestrutura existente para essas atividades integra a Base.

f. A infraestrutura de apoio logístico: destinada a garantir o aprestamento dos meios de defesa durante todo o seu ciclo de vida útil. A disponibilidade dos meios de combate é uma das características mais importantes para um sistema militar. A logística de manutenção e abastecimento, para oferecer o reparo e os sobressalentes no momento oportuno, é fundamental nesse processo. Essas atividades são executadas por organizações próprias das Forças ou empresas.

g. A infraestrutura de capacitação de recursos humanos: que tem como finalidade recrutar, formar e treinar recursos humanos tanto para funções operacionais de combate quanto para funções de logística de aparelhamento e de operações.

h. A infraestrutura de comercialização de PRODE: que tem como propósito promover e apoiar as exportações desses produtos para finalidades econômicas e políticas.

i. A infraestrutura para gestão da logística de defesa: aquisição, inovação e desenvolvimento de sistemas e PRODE e da própria sustentação da BLD; e

j. O arcabouço regulatório e legal: que ordena a BLD e dá ao Estado a possibilidade de empreender ações para a sua sustentação e desenvolvimento.

Todo esse complexo que compõe a BLD exige pessoal e processos apropriados para o seu gerenciamento e intermediação, junto às esferas decisórias civis, militares e de governo para a manutenção do fluxo tempestivo de recursos imprescindíveis ao pleno desenvolvimento e sustentação da BLD.

As Forças são sustentadas pelo Estado. O componente industrial-tecnológico da BLD, em razão do mercado onde atua ter característica monopsonia e o Estado ser, muitas vezes, o único comprador, deve também receber deste a garantia de sua sobrevivência. Assim, a construção e sustentação da BLD são conexas ao projeto de força militar (BRICK, 2014).

Por fim, as capacitações da BLD não se limitam a gerar produtos para a defesa. Permitem desenvolver bens de alto valor agregado e inovações e também podem ser usadas para conceber produtos para o mercado civil (capacitação industrial de uso dual). Dessa maneira, o desenvolvimento do agregado de capacitações da BLD, por atuarem no limiar do desenvolvimento tecnológico, é vantajoso não só para a defesa, mas para toda a sociedade e, por isso, também merecedor de apoio estatal, por motivos outros que não apenas os estratégicos de defesa.

POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE DEFESA

O desenvolvimento da defesa e sua gestão é uma questão política e estratégica do Estado. Liddell Hart (apud GONÇALVES CAMINHA, 1980, p. 53) dividia a estratégia em duas: a de cunho estritamente militar, “a arte de distribuir e aplicar os meios militares para atingir os fins da política” e a outra, a **grande estratégia**, sobre a qual se limitava a afirmar que serviria para dar sentido de execução a uma política, coordenando e dirigindo todos os recursos da nação, ou conjunto de nações, para a consecução de um objetivo político visado com a guerra.

Nessa divisão, a grande estratégia pode ser compreendida como a orientadora do preparo e o emprego do poder, enquanto, a estritamente militar, no caso em estudo, a estratégia naval, definidora da aplicação do poder naval, como estabelecido pelo poder político. Entretanto, na falta de uma condução política clara para o fortalecimento da defesa e, em face de uma tradição de autonomia militar no Brasil, a ENB estuda e elabora um conjunto de planos para o preparo e o emprego do poder naval.

O emprego remete o planejador aos temas operacionais e táticos da aplicação do poder, mas não só a estes. O emprego é essencialmente dependente das definições político-estratégicas para a defesa. Entrelaçado ao emprego e igualmente subordinado àquelas definições está o preparo, o qual guarda forte relação com as questões logísticas da aplicação planejada, como o recrutamento e treinamento do pessoal, a obtenção, manutenção e distribuição do material, etc.

A distinção entre esses dois objetos das estratégias aparece de

uma maneira muito clara na definição de Abel Cabral Couto⁵, adaptada por Brick (2014):

“Estratégia é a ciência e a arte de desenvolver, sustentar e utilizar o poder de uma unidade política ou coligação, a fim de se alcançarem objetivos políticos considerados vitais e que suscitam ou podem suscitar a oposição e a hostilidade de outra(s) unidade(s) política(s).”

Portanto, fica bem claro que estratégia envolve dois processos com características bem distintas:

a. o preparo de uma entidade política para atuar com mais assertividade e enfrentar possíveis choques com outros atores no sistema internacional que possam levar, eventualmente, a um conflito bélico; e

b. a própria orientação geral para a condução das ações necessárias, durante e imediatamente antes e depois dos enfrentamentos (não exclusivamente bélicos) que ocorrerem. (Ibidem)

Ainda segundo Brick (2014), “o primeiro processo, que designaremos como construção, logística, ou aparelhamento dos instrumentos do poder (BLD e FA), se refere a atividades que se desenrolam em logo prazo, exigindo um grande esforço de planejamento, persistência e determinação no alcance das escolhas feitas, bem como um envolvimento de praticamente todos os setores da sociedade”. Neste processo, o tempo para desenvolver as ações estratégicas se pode medir em décadas e o perfil do estrategista é o de alguém capaz de conceber e construir a estrutura (meios materiais, intangíveis e humanos) que poderá ser usada nos conflitos em que a unidade política vier a se envolver.

Como o conceito de poder é relacional, e não absoluto, é fundamental planejar e desenvolver instrumentos de defesa que sejam pelo menos equivalentes aos dos demais atores no Sistema Internacional. Idealmente, para países do porte do Brasil, com grande poder potencial e aspirações a um envolvimento mais ativo nas questões internacionais, uma BLD deve ser capaz de inovar de forma autóctone, criando tecnologias de ruptura e produzindo artefatos de defesa capazes de propiciar indiscutível

⁵ Abel Cabral Couto. Uma Nova Base Conceitual para a Estratégia, em Duarte e Fernandes (2007).

superioridade em combate.

Assim como existe uma hierarquia entre nações, no que diz respeito à capacidade de combate, propiciada por um acervo de meios existentes em um determinado momento, também se pode falar em uma hierarquia, em termos de capacidade industrial e de inovação, visando a uma capacidade de combate futura. Essa última é vital em face da aceleração do desenvolvimento tecnológico que torna obsoletos, com muita rapidez, os meios de defesa.

Bitzinger⁶ (2009) indica a existência de 3 níveis de capacidades: inovadores críticos, adaptadores e modificadores de tecnologias avançadas e, finalmente, copiadores e reprodutores de tecnologias existentes. O Brasil se situa no nível mais baixo dessa hierarquia e, dessa forma, qualquer política e estratégia de defesa para ser eficaz (redundar em poder efetivo) deve visar a uma mudança dessa situação.

Preparo e emprego exigem definições de alto nível, suporte orçamentário, financiamento e estímulo econômico, legislação adequada, entre outras ações do poder político que, muitas vezes, inexistem ou são oferecidas de modo impreciso ou incompleto.

Explicação possível para a falta de prioridade em desenvolver e sustentar uma BLD capaz de suprir as Forças Armadas pode ser o fato de as constituições brasileiras definirem que estas se destinam à defesa da Pátria, sem, entretanto, haver preocupação de como o equipamento será realizado, ou financiado, sugerindo que esta questão tenha sido considerada secundária pelo legislador. A defesa, entretanto, é composta da construção do poder e do emprego do poder militar. Mesmo após a elaboração das recentes políticas de defesa e estratégia nacionais, a construção do poder permanece como uma lacuna no ordenamento legal brasileiro, a ser preenchida.

Historicamente, o Poder Executivo, em questões de defesa, concentra sua atuação na aplicação de restrições orçamentárias. O Legislativo, por sua vez, não tem tradição de promover um debate continuado das questões militares que imponha um equipamento como necessidade de Estado. Com a autonomia já mencionada, as Forças conduzem projetos particulares suportados por seus orçamentos.

Justificativa razoável para essa ausência do poder político nas questões de defesa pode ser o baixo retorno eleitoral que o tema oferece,

⁶ Bitzinger, R. A. Challenges Facing the Global Arms Industry in the 21st Century (in: Bitzinger, R.A. (Editor) The Modern Defense Industry. Praeger Security International. Santa Barbara, CA, USA. 2009).

tendo em vista as grandes carências ainda existentes em outros setores. O fato de que o maior conflito lutado em solo nacional ter se passado distante dos grandes centros urbanos e há quase cento e cinquenta anos, também não contribui para uma maior preocupação com a defesa. Ademais, a participação do país nas Grandes Guerras Mundiais e em outras ações militares que se seguiram sob a égide das Nações Unidas foi bastante limitada. Finalmente, no momento atual, as ameaças externas se apresentam pouco claras e de baixa probabilidade, tornando-se pouco perceptíveis ao cidadão.

Por outro lado, é importante destacar que essa situação cria uma janela de oportunidade para aumentar investimentos em pesquisa e desenvolvimento, e reduzir recursos na manutenção de grandes inventários de meios e pessoal, que não tem sido aproveitada.

Na percepção de Flores (2002), nos períodos de paz, as lideranças militares não costumam adotar grandes mudanças nas concepções doutrinárias desenvolvidas, ainda que elas tenham se consolidado em circunstâncias ultrapassadas, e de aplicação questionável para os conflitos futuros, para os quais deveria ser feita a preparação do poder militar. Diante desse conservadorismo, alterações na estratégia não acontecem na velocidade exigida pelo ritmo de desenvolvimento atual.

Por fim, assumem as FA um papel que transborda suas capacidades, criando vantagens e também deficiências próprias de um sistema imperfeito, que no geral, sofre com a falta de apoio superior e, no particular da Marinha, influencia-se pelas experiências e convicções do chefe naval que conduz a Força naquele período e, ainda, pelo conservadorismo militar.

A MARINHA E SUA CULTURA ORGANIZACIONAL

Na teoria do desenvolvimento organizacional das ciências da administração, o conceito de cultura organizacional⁷ tem grande destaque.

A administração da Marinha se orienta pelas boas práticas da administração pública. Entretanto, sendo uma organização governamental complexa, tradicionalista, altamente hierarquizada e destinada ao combate, possui características próprias do ambiente militar. As decisões mais importantes são tomadas por um colegiado formado pelos oficiais gerais do último posto, que se valem de uma sistemática de planejamento

⁷ É o sistema de crenças e valores compartilhados que se desenvolve dentro de uma organização ou dentro de uma subunidade e que guia e orienta o comportamento de seus membros (CHIAVENATO, 2011, p.380).

consolidada e de órgãos de assessoramento. Todavia, é inegável a influência exercida pelas experiências e convicções do titular da Força nas escolhas. Citam-se, no passado, a mudança no programa naval de 1904, promovidas pelo almirante Alexandrino de Alencar, que resultaram no programa executado em 1910. Na década de 1980, o Ministro Saboia decidiu pela aquisição de alguns meios usados de outras marinhas, retomando um procedimento que se buscou abandonar nas administrações anteriores: as compras de oportunidade⁸. Mais recentemente, em 1990, o almirante Flores assumiu a pasta da Marinha e intensificou as atividades necessárias ao desenvolvimento de um submarino nuclear, seu sucessor, entretanto, diminuiu aquele ritmo em prol da construção de um poder naval mais tradicional.

As considerações para as escolhas, muitas vezes contrariam a lógica de construção em longo prazo do poder. Pesam nas decisões as necessidades operacionais imediatas para cumprir a missão da Força. Nesse sentido, a necessidade de disponibilidade de recursos, de redundância de organizações, de meios e de pessoal são levados em conta. O pessoal, inclusive, requer atenção especial, pois navios de guerra exigem tripulações de tamanhos consideráveis e de formação diversificada.

É sabido que a formação do homem do mar é complexa, demorada e não deve ser vista apenas individualmente, mas no conjunto da tripulação de um meio naval e na interação dessa tripulação com a de outros meios, durante as operações navais. Segundo Fonseca (1988, p. 60), um marinheiro necessita contato frequente com o mar, pois um dia de mar corresponderia a alguns dias de treinamento em simuladores em terra. Há que se registrar, também, que para a progressão funcional é necessário o cumprimento de requisitos de carreira, tais como o tempo de embarque, o exercício de funções e o comando a bordo, que na ausência de meios operativos não seria possível alcançar.

⁸A compra de oportunidade de meios operativos prontos no exterior é o recurso normalmente empregado para, rapidamente, suprir as deficiências operacionais. Em face dos preços atrativos em que são oferecidos, seja por que se tornou tecnologicamente atrasado em relação ao inventário de meios do fornecedor, seja em razão dos seus custos de manutenção crescentes, a compra apresenta-se irresistível, principalmente porque irá substituir uma plataforma ainda mais defasada (VIDIGAL, 2002, p.5). A compra, todavia, prejudica o esforço de nacionalização, além de aumentar a pressão sobre o sistema logístico, que já se encontra estressado pelos navios em construção e ainda deve se preparar para atender um meio de aquisição não planejado, normalmente ultrapassado e com muitos sistemas diferentes e descontinuados (Ibidem).

A manutenção do adestramento e da capacidade operacional alcançada são aspectos a influenciar a tomada de decisão dos altos escalões militares, fazendo com que questões econômicas, tais como custos afundados e de oportunidade, deem lugar àquelas necessidades militares. A exemplo, durante a Guerra do Paraguai, na ausência de acontecimentos políticos que demandassem ação naval e da necessidade de economizar o caro combustível importado aplicado nos encouraçados, preocupava-se o Barão de Cotegipe com as longas permanências daqueles navios nos portos, com prejuízo ao adestramento, à motivação e à disciplina do pessoal de bordo. Nesse particular, manifestava-se pela importância da manutenção no inventário dos antigos vapores de madeira, mesmo quando os combates passavam a ser dominados pelos encouraçados, de manutenção mais cara (MARINHA DO BRASIL, 1869, p.15). Segundo Gastão Penalva (p.62, *apud* CAMINHA, 1989, p.265), o almirante Alexandrino de Alencar ao explicar seu lema “rumo ao mar” reforçava a ideia de que a Marinha precisava se exercitar constantemente para poder fazer bom uso do moderno material bélico dos navios. Outro exemplo, mais atual, foi o investimento no Navio Aeródromo “São Paulo”, de custos de manutenção elevados e cujo emprego tático exige uma variedade de outros meios, não disponíveis à Marinha. Permaneceu no inventário durante 16 anos, pelas mesmas considerações acima mencionadas, tendo sido desativado apenas em 2017, em vista da realidade orçamentária, insuficiente para garantir um mínimo aceitável de disponibilidade operacional.

Sem meios navais também não há como se realizar exercícios, avaliação operacional, testar e formular novas doutrinas. Daí a importância e a preocupação sempre presente na cúpula da administração da Marinha de possuir meios navais, ainda que antiquados, para evitar que as tripulações permaneçam ociosas, não adestradas e sem condições de atingir requisitos operacionais e administrativos próprios de uma marinha de guerra.

A evolução tecnológica da guerra no mar, que iniciou na Revolução Industrial, se aprofundou nas Grandes Guerras Mundiais e não mais parou, criou uma barreira de árdua transposição para países atrasados tecnologicamente, como o Brasil, aparelharem sua Força Naval com equipamentos nacionais atualizados.

Essa nova realidade comprova que a dificuldade para a construção e sustentação de uma BLD adequada a países do porte do Brasil, é muito superior àquela necessária para aparelhar com meios importados e manter

uma força armada pronta para operar. Ou seja, se é difícil improvisar uma capacidade militar de combate, muito mais difícil, ainda, é fazer o mesmo para uma capacidade industrial e tecnológica. É possível preparar uma força armada para operar em prazos relativamente curtos, de alguns poucos anos, como o Brasil comprovou nos conflitos em que esteve envolvido. Entretanto, o mesmo não acontece com o preparo de capacidade industrial e tecnológica. Essa atividade demanda muitas décadas de atividades planejadas e executadas com persistência e determinação. Portanto, não pode depender de um só governo e, muito menos, das FA que têm finalidades outras que não as de desenvolver e sustentar capacidades industriais e de inovação.

Essas diferentes percepções são comuns no ambiente militar a partir do século XX, quando os paradigmas da guerra industrial, em um primeiro momento, e da atual guerra tecnológica predominaram. Parcela significativa de militares em várias forças armadas propugnaram que, sem uma BLD própria, não seria possível a um país ter defesa efetiva. Sem poder acompanhar os desenvolvimentos que se faziam no exterior e, diante da facilidade de encomendar no estrangeiro, o ideal de possuir meios prontos para atender as necessidades da Marinha ganhou força.

Dagnino (1989) interpreta que, com a perda de importância da Marinha em relação ao Exército, a partir da Revolta de 1893, a Força Naval passou a se preocupar mais com a capacitação dos seus oficiais. Dada a impossibilidade de produzir o equipamento de que precisava, a capacitação tecnológica alcançada por seus oficiais privilegiava a “aquisição” e o “como utilizar” em detrimento do “como fazer”, determinando um perfil muito menos orientado à produção do que o encontrado nas outras Forças. Observa-se, assim, uma clara prevalência da lógica de Marte sobre a de Vulcano, no conflito de ideias já mencionado por Giovachini (2002, p. 69).

Por outro lado, é importante reconhecer que, apesar de recorrer ao exterior para obter os meios de combate de que necessita, o desejo de adquirir localmente o material de defesa sempre esteve presente nas administrações navais. Já em 1831 o Visconde de Itaboraí (MARINHA DO BRASIL, 1831, p.6 e 7) registrava a importância de se criar um curso de engenharia para atender à construção naval. No período em que esteve à frente da pasta da Marinha, de 1935 a 1945, o Almirante Aristides Guilhem executou o Programa Naval de 1932, retomando a construção de navios, suspenda há mais de 30 anos, além do desenvolvimento de outros meios essenciais à logística de defesa, como escolas, bases navais, depósitos,

fábricas de munição, pólvora e torpedos. Na década de 1970, a Marinha conduziu a construção de duas fragatas classe “Niterói”, com grande desenvolvimento para as capacidades operacional e de apoio. No final da década seguinte, conduziu a construção de corvetas e submarinos. Esforços importantes, com grande impulso para o crescimento da BLD, mas sempre limitados no volume, não permitindo a continuidade no tempo.

A EVOLUÇÃO DA ESTRATÉGIA NAVAL E SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO E SUSTENTAÇÃO DA BLD

Vidigal (1985, 2002) concebeu o desenvolvimento do pensamento estratégico naval brasileiro em três fases evolutivas. A primeira, de influência inglesa, a segunda, de influência norte-americana, e a terceira, de pensamento autônomo. Um capítulo à parte, que pode ser considerado como uma nova fase, é representado pelo início do segundo governo do Presidente Lula, que redundou na aprovação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008. Nesta nova fase, a formação do poder naval e seu emprego passaram a ser orientados e construídos em bases nacionais, com maior protagonismo da esfera governamental.

A FASE DA INFLUÊNCIA INGLESA (1822-1910).

Com a Independência, a recém-criada Marinha do Brasil orientava-se para o emprego além-mar da Força Naval, em apoio a uma política governamental de caráter imperialista e atuante na bacia do Rio da Prata. Organizava-se sob a influência de seus primeiros almirantes, de origem inglesa. Na parte logística, herdava o Arsenal Real da Marinha, de 1763, renomeado Arsenal Nacional e Imperial da Marinha e os demais arsenais espalhados pela costa, como na Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará, São Paulo (Santos) e Santa Catarina. O pessoal técnico era escasso e a maioria do material para a armação era estrangeira. Todavia, já havia preocupação com a nacionalização de equipamentos, bem como de criação de um curso de engenharia para atender à construção naval (MARINHA DO BRASIL, 1831, p. 3,6 e 7).

Os investimentos na construção do poder naval se fizeram por impulsos, atendendo aos períodos de crise, como aconteceu durante os conflitos do Rio da Prata. À medida que a situação externa se estabilizava, perdiam força, justo quando a velocidade dos avanços tecnológicos

acelerava, em um país onde tudo ainda havia por fazer. Como observou Vidigal (1985), predominava nas autoridades (políticos, diplomatas e militares) uma concepção estratégica que valorizava mais a posse de meios prontos, encomendados no exterior, que o investimento no projeto e construção nacionais. Esta fase, que se estenderia até 1910 (VIDIGAL, 2002), foi um período de relevo para a Marinha na concepção estratégica do país. Levando em conta a imaturidade industrial do Brasil, foram significativos os investimentos na construção naval.

Com a República, aumentou a importância política do Exército, contribuindo para a maior autonomia desse segmento no trato das questões militares e de defesa. A Marinha iniciava um período de ocaso, que se aprofundou com o desfecho da Revolta da Armada de 1893.

A FASE DA INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA (1910-1977)

O período compreende os dois grandes conflitos mundiais e o início da Guerra Fria, nos quais o desenvolvimento científico e tecnológico associado ao emprego militar na guerra, além de intensificar o cerceamento tecnológico promovido pelas grandes nações aos países menos desenvolvidos, evidenciou a extrema fragilidade e dependência externa da Força Naval brasileira em adquirir e manter seus meios de combate e executar as operações navais.

Logo na Primeira Guerra Mundial (PGM) ficou demonstrado o profundo atraso da Marinha em meios e técnicas de combate, levando ao debate quanto à reestruturação da esquadra. Conforme apontou o almirante Vidigal (1985, p.74), em 1922 teve início a Missão Naval Americana, auxiliando na reorganização da Marinha.

A necessidade de industrialização do Brasil, percebida pelo governo a partir da década de 1930, deu início ao modelo de substituição de importações. Nesse contexto, para financiar o equipamento da Força, por meio do Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, o almirante Protógenes Pereira Guimarães, então Ministro da Marinha, conseguiu a implementação do Fundo Naval, destinado a renovação do material flutuante da Marinha de Guerra. Durante a administração naval seguinte, do almirante Henrique Aristides Guilhem, foi dado reinício à construção naval no país.

A SGM, assim como a PGM, voltou a demonstrar o atraso da Marinha para a guerra moderna. O aparelhamento da Marinha para

enfrentar a ameaça submarina ao vital transporte marítimo do país teve que se fazer por recebimento de material dos EUA, farto e a baixo custo. A partir de 1945, a estratégia brasileira subordinou-se operacionalmente e materialmente à norte-americana. Além do equipamento (defasado tecnologicamente), treinamento, doutrina e, também, o inimigo eram “fornecidos”.

A ENB em 1950 interpretava que a Marinha estava aquém do potencial de projeção mundial do Brasil e das tarefas mínimas que deveria cumprir. Para criar o poder naval necessário, o Ministro Sylvio de Noronha acreditava que os recursos orçamentários eram insuficientes e propôs a criação de um fundo de renda permanente. Em 1951 foi aprovada a Lei 1.383, de 13 de junho de 1951, que incrementava recursos para o Fundo Naval. Entretanto, a partir da sua entrada em vigor, houve redução das verbas ordinárias do orçamento destinadas à realização de obras, compra de sobressalentes e de outros materiais para Esquadra. Na prática, observava-se uma redução nos recursos disponíveis (MARINHA DO BRASIL, 1952, p. 392).

No Governo de Juscelino Kubitschek, pela Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958, foram criados o Fundo da Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante, destinados a prover recursos para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional, e para o desenvolvimento da indústria de construção naval no País.

Em 1957, teve início o primeiro curso de engenharia naval, fruto de convênio entre a Marinha e a Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – USP. Em 1959, foi criado o Instituto de Pesquisas da Marinha – IPqM, para cobrir todos os campos da ciência e da tecnologia de interesse para a Marinha, à exceção da engenharia naval, para a qual já havia convênio com a USP.

Em 1963, foi aprovado o primeiro Plano Diretor (PD) da Marinha e suas respectivas diretrizes. O PD passou a adequar os créditos recebidos às necessidades planejadas, criando um instrumento para melhor aproveitamento dos recursos financeiros, bem como para assegurar a continuidade administrativa.

Ainda vigorava o programa de assistência militar americana (em inglês – MAP), que fornecia equipamentos à Esquadra, quando o programa de renovação dos meios da Marinha, de 1967, apontava para a necessidade de nacionalização de meios, componentes e sobressalentes. Nesse diapasão, o Plano Diretor trouxe em seu bojo o Programa Golf,

dedicado à nacionalização de equipamentos. Apesar do sucesso alcançado com alguns itens, não se conseguiu modificar a cultura da maioria da Marinha, que via com muito mais facilidade a obtenção dos equipamentos pelo MAP⁹.

Para executar seu programa de renovação, a Marinha buscava obter equipamento atualizado, mas, como apontou o almirante Vidigal (1985, p. 101), os EUA apresentavam mais dificuldades que os europeus em oferecer esses meios. Começava a ENB afastar-se da influência norteamericana. Durante a gestão do Ministro Augusto Rademaker (1967-69) foram assinados os contratos para a construção dos navios varredores da classe “Aratu”, na ex-Alemanha Ocidental, e dos submarinos da classe “Humaitá”, na Inglaterra. Na gestão seguinte, do Ministro Adalberto de Barros Nunes, assinou-se o contrato para a construção das fragatas classe “Niterói”. Dos seis navios comprados dois acabaram sendo construídos no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro – AMRJ. A construção da fragata “Independência” no AMRJ, iniciada em 11 de junho de 1972, representava importante passo para o desenvolvimento da indústria bélica nacional.

A incorporação do primeiro navio varredor, o “Aratu”, gerou a necessidade de adequação da infraestrutura logística para a sua manutenção. Da mesma maneira, a incorporação do submarino “Humaitá” e da fragata “Niterói” trouxeram novas obrigações logísticas, em razão dos seus sistemas digitais, equipamentos, sensores e armamentos modernos. Durante a gestão do Ministro Azevedo Henning (1974-79), foram criados o Centro de Eletrônica da Marinha, o Centro de Análise de Sistemas Navais – CASNAV, e o Centro de Mísseis e Armas Submarinas da Marinha.

Na década de 1970, o Estado-Maior da Armada criou o plano Constelação, instrumento de administração elaborado para envolver toda a Marinha na preparação para receber os novos navios. Aquele plano foi coordenado pelo, à época, Comandante Mauro Cesar, futuro Ministro da Marinha no governo Fernando Henrique Cardoso, e teve o mérito de elevar, como um todo, o nível de conhecimento global da Força, que não mais retornou à condição anterior, como ocorrera ao Programa Gol¹⁰.

A saga da busca da construção e sustentação de uma capacidade industrial-tecnológica para projetar e construir navios de guerra no Brasil, que se intensificou nesta fase e prosseguiu nas seguintes, foi explorada

⁹ Entrevista concedida pelo Vice-Almirante (EN-RM1) Marcílio Boavista da Cunha, no Rio de Janeiro, em 12 de maio de 2014.

¹⁰ Idem.

em 11 artigos de autoria do Vice-Almirante (Refo. EN) Élcio de Sá Freitas, publicados na Revista Marítima Brasileira, no período de 2006 a 2013 e posteriormente editados na forma de livro (SÁ FREITAS, 2014).

A FASE DO PENSAMENTO AUTÔNOMO DA ESTRATÉGIA NAVAL (1977-2008)

Essa fase teve início com o rompimento, pelo Presidente Geisel, em 1977, do Acordo Militar com os EUA, firmado em 1952. Como consequência, o Governo Militar reformulou as Hipóteses de Guerra e a Marinha elaborou um novo conjunto de políticas e diretrizes (VIDIGAL, 2002, p.15). Um período de forte crescimento da indústria bélica nacional teve início.

Durante a gestão do Ministro Maximiano da Fonseca (1979-84) houve aumento da crise econômica por que passava o país, mas, ainda assim, o Ministro buscou a conservar a capacidade adquirida pelo Arsenal na construção de navios. Suas decisões eram:

Somente adquirir navios do exterior em casos muito especiais ou de urgência, o que aliás já constituía orientação de meu antecessor, almirante Geraldo Azevedo Henning e; Na medida do possível, utilizar também os estaleiros particulares na execução de construções militares, mesmo com algum sacrifício para as atividades do AMRJ. (FONSECA, 1988, p.80)

A postura do Ministro traduzia a estratégia naval, transcrita no Relatório da Marinha de 1982:

Face a ausência de motivos de curto prazo, no contexto da segurança, que justifiquem a alocação de recursos importantes, a Marinha busca motivar o Governo a se engajar em um Programa de Reaparelhamento de etapas modestas e extenso no tempo, enfatizando o fator nacionalização (MARINHA DO BRASIL, 1982, p. III-9)

Valendo-se também de recursos do Fundo Naval, o Ministro Maximiano decidiu construir no AMRJ o novo navio escola, duas corvetas da Classe “Inhaúma”, Navios de assistência hospitalar e Avisos de Instrução e, no estaleiro Verolme, duas corvetas da Classe “Inhaúma”.

Também decidiu pela aquisição de dois submarinos da classe “Tupi” na Alemanha e a construção do terceiro no Arsenal de Marinha.

Como descreveu o próprio almirante Maximiano, em seu livro-relatório, a execução do programa de aparelhamento era muito dependente de financiamento externo, cuja obtenção de recursos em fontes particulares não era permitida à Marinha, pela legislação. Por sugestão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, foi criada a Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON, pela Lei nº 7.000, de 9 de junho de 1982. A Empresa recebeu atribuições para atuar na procura de recursos financeiros no exterior, na venda de produtos militares, na promoção da indústria militar naval brasileira, no gerenciamento de projetos integrantes de programas aprovados pela Marinha e para promover e executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval (FONSECA, 1988, p. 44).

Outra atividade importante desenvolvida durante a gestão do almirante Maximiano foi a pesquisa nuclear. Tema do qual a Marinha já havia se conscientizado da importância para a propulsão de submarinos e enviado oficiais para cursar no exterior, como aconteceu ao, à época, Comandante Othon Pinheiro.

Nessa época o Exército e a Força Aérea também realizavam suas pesquisas para enriquecimento de urânio, o que demonstra uma divisão e independência dos esforços.

Com o fim do Regime Militar (1964-1985), a estratégia naval atravessou um período de intensas transformações políticas e econômicas, tanto no cenário externo, com o fim da Guerra Fria, quanto no interno, a partir dos governos civis, que levaram os Ministros da Marinha a promoverem mudanças na estratégia. Estas alterações, aliadas às transformações políticas e econômicas, trouxeram repercussões à BLD naval, que entrou em declínio.

A gestão do Ministro Henrique Saboia deu continuidade à construção naval, mas, diante do prolongamento da crise econômica, que atrasava a entrega dos navios em construção, e da baixa de meios que reduziam a capacidade operacional da Força, retomou a obtenção de meios usados no exterior.

Outro problema que também afetava o atingimento das metas do programa de reaparelhamento da Marinha era a perda e insuficiente reposição de pessoal técnico, principalmente, na Diretoria de Engenharia da Naval e no AMRJ (MARINHA DO BRASIL, 1985, p.V-05).

Com a chegada de Fernando Collor ao poder, assumiu a pasta da Marinha o AE Mário César Flores. Flores, conhecido por suas obras sobre estratégia, procurou adotar uma preparação mais centrada na dissuasão submarina de propulsão nuclear. Entretanto, as dificuldades vividas na gestão anterior continuavam e comprometiam a nacionalização alcançada pela construção naval. As verbas para o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro reduziam-se bastante, levando o almirante Flores a complementar com recursos da própria Força a parcela não recebida da União para manter o ritmo das atividades desenvolvidas no Centro Experimental da Marinha em Aramar. O Setor Operativo ressentia o atraso na entrega dos navios em construção e sofria com a baixa disponibilidade dos meios navais existentes.

Interrompido o Governo Collor, assumiu Itamar Franco que levou para a pasta da Marinha o AE Ivan da Silveira Serpa. O Ministro Serpa preocupava-se, sobretudo, com a disciplina e com a falta de adestramento. Como já se mencionou, a falta de movimentação dos navios prejudica a motivação, a disciplina e o adestramento do pessoal. Muitos meios navais estavam envelhecidos e carentes de sobressalentes, o que dificultava suas manutenções. A chegada dos meios em construção, atrasada. O Ministro, então, promoveu a compra de diversos meios usados no exterior. Em entrevista concedida a Celso Castro e Celina D'Araújo, assim afirmou:

“Eu achava que se precisava tocar adiante a modernização das fragatas, a remodelação do porta-aviões Minas Gerais e que era preciso adquirir navios de segunda mão, no exterior, para compensar o atraso do nosso plano de construção naval. Atraso esse que é devido, em grande parte, às restrições financeiras, mas em parte, também, à instabilidade administrativa e à capacidade dos nossos estaleiros. Nós precisávamos adquirir helicópteros, na Inglaterra, os Lynx, para melhorar nosso esquadrão de ataque e adquirir algum tipo de helicóptero nos Estados Unidos, como o SH3, para ampliar nossa atividade geral e antissubmarino. Eu tinha vindo da esquadra, do Comando de Operações Navais, então, minha sensibilidade para essas coisas talvez fosse maior” (CASTRO e D'ARAÚJO, 2001, p. 191).

Em que pesem as dificuldades financeiras do período, em 21 de dezembro de 1994 ocorreu o batimento da quilha da corveta “Barroso”, no AMRJ. Também a construção de navios de menor complexidade, como

os navios patrulha de 200 toneladas, foi entregue a estaleiros civis, como o INACE – Fortaleza-CE. Quanto à modernização das fragatas classe “Niterói”, definiu-se que o gerenciamento da integração de sistemas seria pela própria Marinha, o que permitiu ganho de experiência. Ademais, foi adotada a sistemática de Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS), que seria aperfeiçoada na gestão seguinte, e que possibilitou conhecer os custos reais na prestação de serviços.

Em 30 de julho de 1994, entrou em vigor o Plano Real, que lançou reformas para alcançar a estabilidade monetária e da economia. O governo subsequente, de Fernando Henrique Cardoso (FHC), lançou, em 1996, a Política de Defesa Nacional apresentando objetivos de defesa, a postura estratégica e as diretrizes do Estado Brasileiro voltadas para as ameaças externas. A criação do Ministério da Defesa (MD) acabou sendo um projeto para o segundo mandato. Seu Ministro da Marinha foi o AE Mauro Cesar Rodrigues Pereira, que enfrentava as mesmas dificuldades vividas pelas administrações anteriores: os recursos orçamentários para a Marinha sofriam atrasos, cortes e necessitavam de complementação do Fundo Naval.

Apesar das privações financeiras, o Ministro Mauro Cesar iniciou a modernização das fragatas classe “Niterói” e aumentou a capacitação do pessoal dos Setores Operativo e do Material por meio de novos cursos de pós-graduação. Na área de Ciência e Tecnologia, reformulou todo o sistema com a criação de conselho e comissões de C&T, constituídas por representantes dos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e do Estado-Maior da Armada. A construção naval no AMRJ era representada pela corveta “Barroso”, pelos submarinos “Tapajó” e “Timbira”. Adicionalmente, a Marinha envolvia na construção de navios menos complexos estaleiros privados, como o INACE – Fortaleza-CE – (navios patrulha), WILSON SONS – Santos-SP – (lanchas balizadoras), ERIN – Manaus-AM – (lanchas patrulha), BELCONAV – Belém-PA – (embarcações de transporte de pessoal) (MARINHA DO BRASIL, 1996, p. A-8 e A-9). Um resultado positivo da continuidade de encomendas em estaleiros privados foi a exportação de um navio patrulha de 200 toneladas, construído pelo INACE, para a marinha da Namíbia, em 2009.

Para o seu segundo governo, FHC escolheu o AE Sérgio Gitirana Chagasteles para a pasta da Marinha, que a exerceu como Ministro até a 10 de junho de 1999, quando passou a ser denominado Comandante da

Marinha (CM), em razão da criação do Ministério da Defesa.

Até 1999 cada Força preconizava a preparação para todas as possíveis hipóteses de emprego em sua seara de atuação. A Lei Complementar 97 de 9 de junho de 1999 (posteriormente alterada em 2004 e 2010), inseriu o MD na estrutura de defesa e trouxe novas orientações às FA. Quanto ao **preparo** dos órgãos operativos e de apoio das Forças, permaneceu cabendo aos respectivos Comandantes, **obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa** (obediência que passou a ser considerada, em razão da diminuição no *status* do cargo). Foi somente em 2010, com a entrada em vigor de novos marcos legais¹¹, que o órgão alcançou a capacidade gerencial para definir e instrumentar uma política para um projeto de força integrado. Além da ausência desse projeto, os documentos inicialmente produzidos não estabeleciam prioridades adequadamente. A própria PDN de 1996, era vaga ao estabelecer que “as Forças Armadas deverão estar ajustadas à estatura político-estratégica da Nação e estruturadas, de forma flexível e versátil, para atuar, com presteza e eficácia, em diferentes áreas e cenários”. Entretanto, a “estatura” não era delineada, deixando vaga a capacitação desejada. Assim, cada Força permanecia com elevada autonomia, desenvolvendo uma ampla gama de capacidades militares para atender critérios subjetivos, que acabavam por concorrer por limitado orçamento.

O primeiro mandato de FHC enfrentou três grandes crises externas (mexicana de 1994, asiática de 1997, e russa, de 1998). O segundo mandato de FHC continuou sofrendo com a degradação das condições econômicas. A partir de 1999, o Fundo Naval e o Fundo para o Desenvolvimento Profissional Marítimo, fontes de recursos próprias da Marinha¹², passaram a ser contingenciados e sujeitos ao “Limite para Movimentação e Empenho”, e ao “Limite de Pagamento”.

Prosseguia, a despeito da limitação financeira, o esforço de nacionalização progressiva e seletiva do material. O projeto para produção e testes de resistência mecânica do grão propelente em *composite*, dos motores do foguete ASROC, eram contratados à AVIBRAS. A ELEBRA e a CONSUB

¹¹ Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 e Decreto nº 7276, de 25 de agosto de 2010.

¹² As fontes de receita próprias da Marinha (que não proveem do Orçamento da União) são: os royalties pela produção de petróleo e gás natural; os recolhimentos do beneficiário ao Fundo de Saúde Militar; as remunerações de depósitos bancários; a Tarifa de Utilização de Faróis; a contribuição para o desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo; a cota-parte do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante; os serviços hospitalares; serviços administrativos e outras fontes esporádicas.

participavam, junto ao IPqM, do desenvolvimento de equipamentos de guerra eletrônica (ELEBRA) e transdutores sonar (CONSUB). No Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) eram desenvolvidas duas unidades de giroscópio sintonizado seco de dois eixos. Continuava-se o processo de nacionalização de munição 40/L70 3P, munição de 20mm e 105mm. Também se desenvolviam os sistemas de previsão do alcance sonar ativo (IPqM) e de algoritmos criptográficos (CASNAV), além da nacionalização de itens menores, com baixa complexidade tecnológica, mas relevantes para o sistema de abastecimento da Marinha (MARINHA DO BRASIL, 1999a, p. 24).

O AE Roberto de Guimarães Carvalho foi escolhido por Luiz Inácio Lula da Silva para Comandante da Marinha. O almirante tinha como desafios a conclusão da modernização das fragatas, dos submarinos e do “São Paulo”, continuar a construção da “Barroso”, concluir o “Tikuna”, dar continuidade aos projetos tecnológicos da Marinha. Tudo com o orçamento apertado por contingenciamentos. Apesar das dificuldades, a modernização das fragatas foi concluída, o submarino “Tikuna” lançado ao mar e, o CTMSP, mesmo estando com suas atividades em estado vegetativo, concluiu a montagem final do vaso de pressão e elementos internos do reator do Laboratório de Geração Núcleo-Elétrica, além de fornecer ultra centrífugas de enriquecimento de urânio para as Indústrias Nucleares do Brasil (BRASIL, 2006, p. 90).

Para o segundo mandato, Lula escolheu o AE Júlio Soares de Moura Neto. Embora a expectativa fosse de continuidade de restrições orçamentárias, alguns fatores permitiram que o quadro fosse inverso: a economia cresceu impulsionada pelas importações de matéria prima da China, a substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega, na Fazenda, permitiu expansão dos gastos primários do governo e a PETROBRAS anunciou a descoberta do campo petrolífero de Tupi. A necessidade de proteção dessa riqueza despertou as atenções para a Marinha, que já vinha divulgando o conceito “Amazônia Azul” e o pleito, junto às Nações Unidas, para estender sua área marítima até os limites de sua plataforma continental.

Em maio de 2008, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo. Entre as medidas tomadas, encontram-se os Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas, com destaque para o Complexo Industrial de Defesa e o de Energia Nuclear. Focado na Recuperação e o crescimento da base industrial instalada, três metas foram estabelecidas para o primeiro (Complexo Industrial): - Investir R\$ 1,4 bilhão em modernização e PD&I; - até 2010 elevar em 50% o fornecimento nacional nas compras de defesa; - até 2020 elevar em 80% o fornecimento nacional

nas compras de defesa. Para o de Energia Nuclear pretendia-se consolidar o País como importante fabricante de combustível nuclear, ampliar o suprimento de energia elétrica, além desenvolver outras competências na área nuclear. As metas estabelecidas para 2008 e 2009 favoreciam a recuperação das atividades desenvolvidas pela Marinha em Aramar.

FASE DA END EM DIANTE, UMA NOVA ESTRATÉGIA, OS PROBLEMAS DE SEMPRE.

Em janeiro de 2008, assumiu a pasta da Defesa o Ministro Nelson Jobim. Junto ao professor Roberto Mangabeira Unger, Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, coordenou o grupo de trabalho que elaborou a Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

A END, associando defesa ao desenvolvimento, expressou uma intenção clara de recuperação do poder militar brasileiro, o que somente poderia ser feito com um orçamento condizente. Esses fatores contribuíram para que os recursos da Marinha fossem ampliados em um primeiro momento.

A estratégia estabelece que a reorganização das FA se dê em torno de capacidades operacionais e, particularmente à MB, destina o desenvolvimento da competência nuclear; “o segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional”. O planejamento naval já escalonava a aquisição/modernização dos meios necessários, atribuindo a submarinos e navios patrulha a maior prioridade, deixando escoltas, navio aeródromo e outros navios de apoio para um segundo momento.

A partir do compromisso de Lula de colocar os recursos necessários para concluir o projeto nuclear da Marinha, a Força refez seus estudos, reincluindo o submarino nuclear como prioridade na estratégia naval. Para isso criou o Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB, projeto estimado em €6,7 bilhões de Euros, que compreende a implantação de um estaleiro, de uma base de submarinos em Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, a construção de quatro submarinos convencionais e de um com propulsão nuclear. Também foi criada a Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento do Submarino com Propulsão Nuclear – COGESN, que passava a gerenciar dois grandes projetos: o

Programa Nuclear da Marinha, conduzido pelo CTSMMP, e o PROSUB. Do custo do PROSUB, €746 milhões de Euros referem-se ao pagamento da transferência de tecnologia para a Base de Defesa (BRASIL, 2009). Cumprindo o previsto nas disposições finais do Decreto nº 6.703/2008, o Programa de Reaparelhamento da Marinha, em 30 de junho de 2009, foi substituído pelo Plano de Articulação e Equipamento da Marinha – PAEMB. As prioridades da Marinha no PAEMB são: a recuperação da capacidade operacional; o Programa Nuclear da Marinha; a construção do núcleo do Poder Naval; o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz); o Complexo Naval da 2ª Esquadra /2ª Força de Fuzileiros da Esquadra; a segurança da navegação; o Pessoal. Os gastos contabilizavam mais de 200 bilhões de reais, em vinte anos. A elevada estimativa de gastos com a defesa despertou o interesse de empresas tradicionais no setor bélico nacionais e estrangeiras, bem como de novas no ramo, além de aquisição de empresas de defesa nacionais por empresas estrangeiras.

O Sistema de CT&I nacional, entretanto, mantém a tendência de ser limitado, seja pela perda, para estrangeiros, do controle do capital de empresas nacionais desenvolvedoras de tecnologia, seja por não demandar produtos de ponta no país, suprindo-se no exterior. O objetivo de longo prazo da BLD, perseguido pela END, suprir as necessidades de produtos de defesa, sem dependência de fontes externas de suprimento, permanece comprometido.

Para desenvolver, absorver, transferir e manter tecnologias relativas às atividades nucleares e, também, quanto à elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização da construção de submarinos, pelo Decreto nº 7.898, de 1º de fevereiro de 2013, foi criada a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A – AMAZUL. A nova empresa junto a Itaguaí Construções Navais, e a retomada dos investimentos no CTMSP significam um grande avanço para a BLD. Entretanto, observa-se que outras importantes infraestruturas da Marinha não têm tido um envolvimento maior no projeto, como acontece ao AMRJ (que ficará apenas com a manutenção dos submarinos “Tupi”), ao Centro de Projeto de Navios, à EMGEPRON, ao IPQM, entre outras. O encapsulamento do PROSUB na COGESN gera o risco de retorno à condição anterior de conhecimento, quando a força do impulso inicial se dissipar, o que pode estar se aproximando, conforme se pode observar pela tendência apontada na tabela abaixo, que apresenta os valores pagos do orçamento dos Programas de Governo, voltados à construção do Poder Naval:

RECURSOS PAGOS POR PROGRAMA (R\$)

ANO	Programa 0622 – Preparo e Emprego do Poder Naval	Programa 0626 – Reaparelhamento e ad-equação da Marinha do Brasil	Programa 0629 – Tecnologia de Uso Naval
2008	713.786.579,97	314.869.554,18	112.975.251,74
2009	789.174.131,01	884.303.593,69	142.491.021,98
2010	624.683.900,46	3.048.358.700,49	50.461.945,44
2011	715.276.012,64	1.875.044.970,22	161.717.996,02
2012	278.175.859,79	524.454.346,85	31.356.065,76
2013	17.398.777,78	139.323.128,32	3.980.669,61
2014	4.463.385,55	65.712.328,62	2.016.036,89
2015	48.145,52	784.338,83	0,00

Fonte: Portal SIGA BRASIL, do Senado Federal

A recente compra de oportunidade dos navios patrulha oceânicos classe “Amazonas”, quando a END 2008 já estava em vigor, demonstra o quanto a carência de meios e as necessidades operacionais ainda pressionam a Marinha.

Por outro lado, registram-se esforços recentes para desenvolvimento da BLD: revisão na estrutura de CT&I da Marinha, com elevação ao nível de ODS, lançamento de programas e parcerias com instituições de CT&I (ICT) externas à MB, além de cooperações com Universidades; desenvolvimento em empresas privadas de projetos tecnológicos com participação de ICT da MB. A exemplo, o Programa Esporão, que pretende desenvolver: um torpedo pesado nacional; um míssil antinavio lançado por submarino; um sonar cilíndrico de casco; um sistema de gerenciamento de combate a partir da família de sistemas SICONTA do IPqM; e de um IPMS (*Integrated Platform Management System*) (CASTRO, 2012).

Apesar do empenho da Marinha, ainda há infraestruturas da BLD que apoia a Força Naval, mais dependentes da ação do poder político, que necessitam ser desenvolvidas, como a de financiamento, de estabelecimento de arcabouço legal e de fomento à produção e comercialização de produtos de defesa. À guisa de exemplo, para a execução do PROSUB, foi necessário que o Congresso Nacional autorizasse a realização de um financiamento externo junto ao Banco francês *Paribas* (BRASIL, 2009). A infraestrutura de financiamento é algo a ser aperfeiçoada, pois, conforme já se mencionou,

a tomada de aportes externos contribui para a sustentação de BLD do Estado credor. Sob o aspecto regulatório, todavia, o governo tem ampliado sua atuação para a defesa, estabelecendo o arcabouço legal formado, principalmente, pela Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Política Nacional da Indústria de Defesa, Lei nº 12.598 (institui o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa), de 21 de março de 2012, Decreto nº 7.970 (de criação da Comissão Mista da Indústria de Defesa – CMID), de 28 de março de 2013, e Decreto nº 8.122 (regulamenta o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa), de 16 de outubro de 2013. Entretanto essa legislação tem se mostrado de difícil aplicação além de ser temporária. Além da CMID, destaca-se ainda, a criação da Secretaria de Produtos de Defesa, no MD.

A CMID é o órgão de mais alto nível na proposição e coordenação de estudos relativos à política nacional da indústria de defesa e na integração do MD com os órgãos e entidades públicos e privados relacionadas à BLD. Envolve o MD, os ministérios da Fazenda (MF), Relações Exteriores (MRE), Indústria Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP), além de outros convidados para os grupos de assessoramento (como FINEP, BNDES).

Brick (2014) destaca que, para a eficácia das políticas públicas de construção e sustentação de uma BLD, impõe-se que três requisitos básicos de governança sejam concentrados em um único ator: responsabilidade, autoridade e imputabilidade. Observa-se, entretanto, que na END a autoridade e responsabilidade pela construção do poder militar se dispersam por vários órgãos governamentais, tais como: Casa Civil, MD, MDIC, MP, MRE, MCTIC, FA, etc. Como apresentado neste trabalho, a Marinha exerce forte atuação na construção da sua capacidade militar. Em que pese a criação da CMID, a medida não resolve a deficiência apontada de falta de um responsável pela BLD.

Muitas infraestruturas inexistentes no meio civil, ou insuficientes à demanda da Marinha, foram criadas dentro da estrutura naval. Estaleiros, institutos de pesquisa, unidades logísticas e de mobilização capazes de atender as exigências dos meios navais acabaram sendo constituídos por OM da Marinha. Estas OM se submetem ao orçamento, regras, gestão de pessoal, emprego de força de trabalho técnica em atividades administrativas, limitações legais para contratações, independência da geração de lucro para sobrevivência empresarial, entre outras particularidades, que caracterizam o ambiente administrativo militar.

Em todas as fases da estratégia naval houve esforços no sentido

de desenvolver a BLD. Mas, as decisões militares seguem um padrão próprio, que levam em consideração aspectos especiais. Mesmo estando na fase de pensamento autônomo e, existindo novo arcabouço legal, como as Políticas e Estratégia Nacionais de Defesa, que permitem acreditar que a estratégia alcançou uma nova fase evolutiva, ainda têm lugar as compras de oportunidade de meios no exterior e uma forte priorização da manutenção da capacidade operacional da Força. A BLD acaba não recebendo a proteção adequada. Marte continua sobrepondo-se a Vulcano.

CONCLUSÃO

O presente artigo utilizou como estudo de caso a atuação da Força Naval no desenvolvimento da Base Logística de Defesa.

Muito embora o conceito de estratégia aponte para um protagonismo maior do Poder Político nas definições de preparo e emprego da capacidade militar, por longo tempo o alheamento dos políticos com as questões militares levou as Forças Armadas à uma atuação mais engajada. A autonomia administrativa gozada pelas forças cresceu e as estimulou a sanar internamente suas necessidades de equipamento.

Na Marinha, um conjunto de atividades típicas de infraestruturas da BLD, tais como desenvolvimento e fabricação de PRODE, é executado por OM. Conquanto o amplo esforço executado pela Força, o sistema possui deficiências, pois aquelas OM não dispõem da liberdade administrativa das empresas privadas e ainda concorrem pelo orçamento da Força.

A cultura organizacional, conforme apresentado, carrega a prudência de priorizar a capacitação operacional, sem a qual não poderia cumprir sua missão. Nesse particular, as compras de oportunidade, usadas para sanar necessidades operacionais urgentes, são fatores de enfraquecimento da BLD, sempre discutíveis.

Do lado do governo, as crises econômicas acompanham a história brasileira. Na ausência de ameaças perceptíveis, a construção de capacidade militar não tem figurado entre as prioridades políticas.

Desde a Independência, em todas as fases do desenvolvimento da estratégia naval, proposto pelo almirante Vidigal, o investimento no equipamento da Marinha, com produção nacional, tem ocorrido por impulsos, que perdem energia logo que passam as crises da política externa, ou apertam as crises econômicas. Foi assim nos conflitos Platinos, nas Guerras Mundiais, ao final do Regime Militar e, como vem se mostrando, nos dias atuais. Os avanços conquistados na capacitação da

BLD acabam sendo limitados, ou se perdem entre um impulso e o próximo. Como consequência, a BLD ainda não é capaz de projetar e construir os meios necessários à força naval e dotá-los de sistemas de propulsão, armas, sensores e de comunicações concebidos e produzidos no país.

O momento atual sugere um contexto de diminuição da autonomia das Forças, seja pela criação do MD e Leis Complementares afetas ao preparo e emprego, seja pela Estratégia Nacional de Defesa, que estabelece orientações para composição das Forças e vincula a construção da defesa ao desenvolvimento nacional.

Organizações administrativas têm sido criadas para desenvolvimento da logística de defesa, como a SEPROD e a CMID, mas a falta de concentração de requisitos básicos de governança em um único ator aponta para um gerenciamento inadequado da BLD. Parece ser oportuno, pois, rever a macroestrutura de construção da capacidade militar brasileira, como já fizeram países como Suécia, França, Reino Unido e outros.

Adicionalmente, a construção do poder militar, a exemplo da maioria dos países, deve receber um tratamento a parte, protegido das dificuldades e limitações das Forças, com orçamento próprio (independente dos financiamentos estrangeiros e livre de contingenciamentos) e elevado no escalão governamental.

A BLD ainda requer um longo tempo de amadurecimento. Somente com instituições adequadas e uma força de vontade férrea, que não permita desvios de curso, é que se logrará construí-la e sustentá-la.

THE BRAZILIAN NAVAL STRATEGY AND THE DEVELOPMENT OF THE DEFENSE LOGISTICS BASE

ABSTRACT

This paper aims to offer an interpretation of how government's priorities with defense and the evolution of the Brazilian Naval Strategy (BNS) influenced the development of the Defense Logistics Base (DLB) that supports the Navy, since independence to the present. Therefore, presents and develops the concept of DLB, discusses strategy concepts and their relationship with defense policies, outlines how organizational culture of the Navy influenced the decisions and describes the evolution of the DLB which supports the Naval Force, *pari passu* with the BNS evolution, highlighting the influences suffered, both external and internal, alongside changes of governments and the introduction of the National Defense Strategy (NDS).

Key words: Defense Logistics Base. National defense. Naval strategy. Brazilian Navy.

REFERÊNCIAS

BITZINGER, R. A. (Ed.). *The Modern Defense Industry*. Praeger Security International: Santa Barbara, CA, USA. 2009.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1831.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1869

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1952.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1982.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1985.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1991.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1999.

BRASIL. Ministério da Defesa. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: ano base 2011: exercício 2012. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação: exercício 2006: ano base 2005*. Brasília: MP, SPI, 2006. 148p. Caderno 5.

BRASIL. Senado Federal. *Resoluções do Senado Federal*. v. 39, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2009.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

BRICK, Eduardo Siqueira. Base logística de defesa: conceituação, composição e dinâmica de funcionamento. In: SEMINÁRIO DE LOGÍSTICA DE DEFESA, 5., 2011, Fortaleza, CE. *Artigo...* Fortaleza, CE, 2011. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.uff.br/images/Textos/Artigos/Base%20Logstica%20de%20Defesa.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BRICK, Eduardo Siqueira. As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 134, n. 01/02, p. 9-26, jan./mar. 2014a.

BRICK, Eduardo Siqueira. Base logística de defesa. In: SIMPÓSIO SOBRE INDÚSTRIA DE DEFESA. 2014. Rio de Janeiro, RJ. *Palestra...* Rio de Janeiro, 2014b. Disponível em: <http://www.defesa.uff.br/images/Apresentacoes/CSD_2014/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20CSD_19_03_2014_vers%C3%A3o_pdf.pdf>. Acesso em: 31 maio 2014.

BRICK, Eduardo Siqueira. Logística de Defesa: uma subárea do conhecimento de importância estratégica para as ciências de gestão. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 12 (2), 2016:301-331. Disponível em: <http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2323>

CAMINHA, Herick Marques; TAPAJÓS, Vicente Costa Santos (Coord.). *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Formação do Servidor Público; Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989. v. 36.

CASTRO, Celso. D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). *Militares e a política na Nova República*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001. 360p.

CASTRO, Ronaldo Fiúza de. Programa Esporão. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.132, n. 07/09, p. 23-28, jul./set. 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 8 ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011.

DAGNINO, Renato Peixoto. *A indústria de armamentos brasileira: uma tentativa de avaliação*. 1989. 504f. Tese (Doutorado em Ciência Econômica)– Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1989.

DAGNINO, Renato Peixoto. A política de defesa brasileira: nem racionalismo, nem incrementalismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 70, jun. 2009.

DUARTE, A. P.; FERNANDES, A. H. (Org.). *Grandes estrategistas portugueses: antropologia*. Lisboa: Edições Silabo. 2007.

FLORES, Mario César. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações Ltda., 2002.

GIOVACHINI, Laurent. *L'armement français au XXe siècle: une politique à l'épreuve de l'histoire*. Ellipses Édition Marketing S.A. 2000.

GONÇALVES CAMINHA, João Carlos. *Delineamentos de Estratégia*. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1980.

FONSECA, Maximiano Eduardo da Silva. *5 Anos na Pasta da Marinha*. 2 ed. . [S.l.: s.n], [1988?].

SÁ FREITAS, Élcio de. *A busca da grandeza: Marinha, Tecnologia, Desenvolvimento e Defesa*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2014.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro meados da década de 70 até os dias atuais*. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.

Recebido em: 17/02/2017

Aceito em: 15/05/2017

AS RELAÇÕES ANGLO-IRLANDESAS EM PERSPECTIVA HISTÓRICO-GEOGRÁFICA

Mauricio Metri¹

RESUMO

As Ilhas Britânicas são um arquipélago formado sobretudo pelas Ilhas da Grã-Bretanha e da Irlanda. Há mais de oito séculos, as disputas entre ingleses e irlandeses têm sido intensas, revelando uma certa perenidade e uma tensão estrutural. O objetivo do presente trabalho é analisar as relações anglo-irlandesas com base numa concepção histórico-geográfica. Para tanto, parte-se das especificidades geográficas que caracterizam as Ilhas Britânicas a fim de se entender como estas têm moldado as relações entre os povos das Ilhas.

Palavras-chave: Irlanda. Inglaterra. Geopolítica. Mackinder.

¹ Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: metri.mauricio@gmail.com

INTRODUÇÃO

Estima-se que, em 1909, o império britânico abrangesse aproximadamente um quarto da população mundial, cerca de 440 milhões de súditos, mais de dez vezes a população da própria Inglaterra e, em termos territoriais, uma área de 32,5 milhões de km², cerca de 25% das terras do globo. Em termos comparativos, o território do império britânico era três vezes maior do que o francês e dez vezes o alemão². Do ponto de vista econômico, “Em 1914, o valor bruto nominal do estoque de capital britânico investido no exterior era (...) entre dois quintos a metade de todos os recursos pertencentes a estrangeiros.” (Ferguson, 2010: 256).

Desde muito cedo, a Inglaterra atribuiu à Irlanda considerável relevância estratégica, por conta da proximidade e por ambas fazerem parte do conjunto das Ilhas Britânicas, definindo-a como alvo prioritário de dominação e ocupação. Chama atenção como a geografia tem condicionado a história das relações anglo-irlandesas, marcada por intensos e recorrentes conflitos derivados de antagonismos recíprocos de difícil superação.

Nessa história, dada a assimetria de poder, não deixa de ser surpreendente que, no auge do Império Britânico em termos territoriais, houvesse ocorrida a independência da Irlanda em 1921, nascida de um processo de resistência, de origem bastante antiga, voltado à emancipação do povo local contra a dominação empreendida por seu vizinho próximo. Não por outra razão, ao longo do ano de 2016, na República da Irlanda, ocorreram diversas comemorações relacionadas ao centenário do Levante da Páscoa; uma rebelião que, embora tenha sido fracassada, germinou o processo que, posteriormente, resultaria na Guerra de Independência Irlandesa de 1919-21.

O objetivo do presente trabalho é analisar em linhas gerais as relações anglo-irlandesas a partir de uma perspectiva histórico-geográfica. Para tanto, além desta introdução e de uma conclusão ao final, o presente artigo está organizado com base em outras quatro seções: a próxima aborda a importância da geografia para as relações interestais; e as demais seções tratam de três diferentes fases da história das relações anglo-irlandesas.

²Para mais detalhes ver Ferguson (2003, p. 256) e Parsons (1999, p. 6).

A COERÇÃO GEOGRÁFICA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A história do homem pode ser pensada a partir de suas relações com o meio que o cerca. Este não como uma moldura ao fundo, mas como uma realidade que se impõe e constrange as sociedades e seus caminhos ao longo tempo. Disto tratou o historiador Fernand Braudel quando cunhou o termo “coerção geográfica”, ao abordar as temporalidades estruturais que condicionam a história humana³.

Para o sistema internacional, nada muito diferente. A geografia tem influenciado sobremaneira as relações interestatais. Um imperativo cuja negligência compromete parte das análises a respeito das trajetórias nacionais em geral. Isto porque “o mais estável dos fatores de que depende o poder de uma nação é obviamente a geografia⁴.”

Ademais, a percepção hobbesiana de que cada unidade político-territorial do sistema internacional se constituiu numa ameaça em potencial às demais torna a perspectiva de confronto e as próprias guerras um resultado crônico da história desse sistema, marcado por uma perene pressão competitiva de “uns em relação aos outros⁵”.

Porque o exercício da conquista (ou da defesa) e o desenvolvimento das atividades econômicas necessárias ao esforço de guerra envolvem sempre uma dimensão territorial, a geografia adquire caráter de saber estratégico nas relações interestatais. Não por outra razão, entre as grandes potências disseminam-se reflexões acerca do espaço externo próximo e

³ “Certas estruturas, por viverem muito tempo, tornam-se elementos estáveis de uma infinidade de gerações: atravancam a história, incomodam-na, portanto, comandam-lhe o escoamento. Outras estão mais prontas a se esfacelar. Mas todas são, ao mesmo tempo, sustentáculos e obstáculos. Obstáculos, assinalam-se como limites dos quais o homem e suas experiências não podem libertar-se. (...) O exemplo mais acessível parece ainda o da coerção geográfica. Durante séculos, o homem é prisioneiro de climas, de vegetações, de populações animais, de culturas, de um equilíbrio lentamente construído, do qual não se pode desviar-se sem o risco de por tudo novamente em jogo.” Braudel (2007, p. 49-50).

⁴ Morgenthau (2003, p. 215).

⁵ E contra esta desconfiança de uns em relação aos outros, nenhuma maneira de se garantir é tão razoável como a antecipação; isto é, pela força ou pela astúcia, subjugar as pessoas de todos os homens que puder, durante o tempo necessário para chegar ao momento em que não veja qualquer outro poder suficientemente grande para ameaçá-lo. E isto não é mais do que sua própria conservação exige, conforme é geralmente admitido. (...) Com isto se torna manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. Pois a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas aquele lapso de tempo no qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida.” (Hobbes, 1651, p. 75).

de interesse para delinear suas estratégias (sobretudo política, militar e econômica) frente às ameaças externas e aos antagonismos internacionais, a fim de aproveitar vantagens e/ou mitigar vulnerabilidades. Em última instância se está diante da geopolítica: ponte entre a geografia e as relações internacionais como pensada dentro da tradição realista. Em síntese, “(...) a virtude das nações está submetida inexoravelmente à fortuna dos fatos geográficos.” (Mello, 2011, p. 34).

Nessa perspectiva de coerção geográfica sobre trajetórias nacionais e relações interestatais, não seria nenhum absurdo supor que as disputas entre autoridades centrais no sistema internacional desde o Medievo envolveram questões de natureza geopolítica, muito embora, em diversos momentos, não tenham sido formuladas clara e explicitamente. Uma tônica quase milenar das relações entre Irlanda e Inglaterra, como se verá a seguir.

DA AMEAÇA RECÍPROCA À ENGENHARIA SOCIAL NO ULSTER

Localizadas na costa Noroeste da Europa continental, as Ilhas Britânicas são um arquipélago com mais de 315 mil km², composto sobretudo pelas Ilhas da Grã-Bretanha (território das atuais Inglaterra, Escócia e País de Gales) e da Irlanda (território das atuais Irlanda do Norte e República da Irlanda), além de outros ilhéus (Ver Figura 1). Do ponto de vista espacial, as Ilhas da Irlanda e da Grã-Bretanha estão muito próximas, formando entre si o Mar da Irlanda, que possui duas saídas para o Oceano Atlântico, os Canais do Norte e de São Jorge (ao sul).

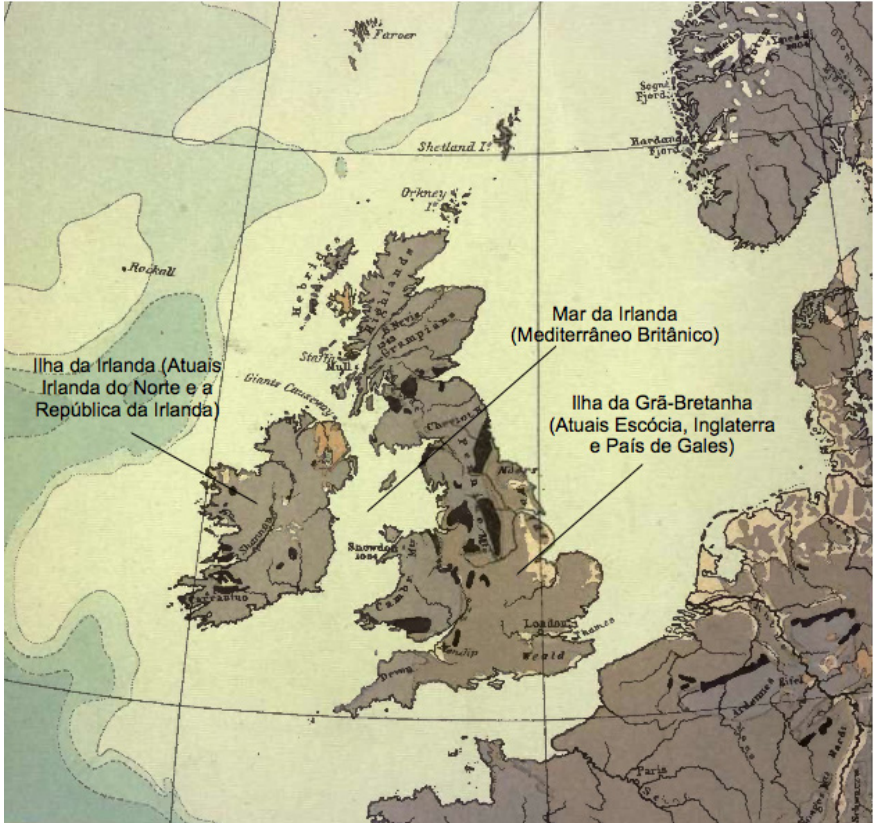
A proximidade entre ambas as Ilhas (Irlanda e Grã-Bretanha) e a insularidade do conjunto das Ilhas Britânicas ao continente têm influenciado há séculos as relações entre os povos de ambas as Ilhas, assim como suas interações e inserções no sistema internacional.

Na historiografia, há certo consenso acerca do início das invasões inglesas na Irlanda: a consolidação da Dinastia Plantageneta na Inglaterra, com a ascensão de Henrique II (1154-1189)⁶. Naqueles tempos, as relações entre os povos das duas Ilhas já se pautavam pela noção de ameaça recíproca, algo próprio da Europa Ocidental durante as Idades Médias Plena (séculos XI-XIII) e Tardia (séculos XIV-XV)⁷. Henrique II

⁶ Ver Duffy (1997. Part. II).

⁷ “Exatamente porque o relacionamento entre um dono de propriedade e outro nessa sociedade [medieval] era análogo ao que hoje existe entre Estados, a aquisição de novas terras por um indivíduo representava uma ameaça direta ou indireta aos outros. Implicava, como hoje, uma mudança de equilíbrio no que era em geral um sistema muito instável de balanço de poder, no qual os governantes eram sempre potenciais aliados ou inimigos uns dos outros. Esse foi, por conseguinte, o mecanismo simples que, nessa fase [séc. XII-XV] de expansão interna e externa, manteve tanto os cavaleiros mais ricos e poderosos quanto os mais pobres em constante movimento, todos eles sempre em guarda contra a expansão dos outros e invariavelmente procurando aumentar suas posses.” (Elias, 1993, p. 47).

Figura 1 – Ilhas Britânicas e Seus Mares



Fonte: A partir de Mackinder, H. (1902, contracapa).

aproveitou-se do acirramento das rivalidades entre as cinco dinastias que dominavam a Ilha da Irlanda e não somente orquestrou invasões, a partir de Wexford em 1169, Waterford em 1170 e Dublin em 1171, como também assumiu o controle de terras ricas, resguardando para si o provimento dos recursos materiais necessários ao exercício da defesa e da ocupação dos territórios tomados. Por isto, alguns historiadores as definiram como efetivas iniciativas de colonização.

The Conquerors found it relatively easy at first to defeat the Irish in battle. What made their involvement in Irish history so crucial, however, was not their military success, but rather what they chose to do with the lands they had won. It was colonization rather

than conquest which changed the course of Irish history after 1171. (Duffy, 2012, p. 38, Grifo Nosso).

Já havia o entendimento de que o Mar da Irlanda, Mediterrâneo Britânico, não se constituía propriamente numa barreira, num fosso, mas sim num canal de comunicação e integração das Ilhas, e a guerra se revelava uma força integradora de territórios nessa fase do Medievo⁸.

As reações e lutas dos irlandeses contra as invasões não pararam, assim como a disposição inglesa em reprimi-las⁹. A partir de então até o final do século XX, por conta de a principal fonte de ameaça provir da outra margem do Mar, a insularidade da Ilha da Irlanda transformou-se no elemento norteador de suas relações com o resto do mundo, definindo inclusive as próprias percepções identitárias, culturais e (geo)políticas. Erigiu-se, com efeito, desde muito cedo, a noção estruturante de uma ilha, um povo¹⁰.

Depois da derrota para a França na Guerra de Cem Anos, em 1453, a Inglaterra foi expulsa do continente europeu e "(...) sem ter consciência disso na época, tornou-se uma ilha, isto é, um espaço autônomo, distinto do continente" (Braudel, 1998, p. 326). Viu-se então confinada ao outro lado do Canal da Mancha e diante das novas ameaças provenientes do continente, o Império Habsburgo de Carlos V (1516-1556) e Felipe II (1556-1598) e a França de Francisco I (1515-1547) e Henrique IV (1572-1610).

Ocorre que a expansão russa na Europa e na Ásia a partir de 1462¹¹

⁸ Segundo Fiori, para esse período da história europeia, "(...) a guerra também cumpriu o papel de aproximar territórios e unificar populações, eliminando concorrentes e centralizando poder." (Fiori, 2004, p. 22).

⁹ "Na Irlanda a situação é bem diferente: no século XII, o inglês instalou-se no Pale [região em que se localiza a cidade de Dublin], como mais tarde nas suas colônias da América. O irlandês é seu inimigo, o indígena desprezado e temido ao mesmo tempo. Daí as incompreensões, muito abuso e horrores cujo sinistro balanço já não pode fazer: os historiadores ingleses fizeram-no com lucidez e honestidade. É certo, como diz um deles, que "os irlandeses foram, com os negros vendidos como escravos, as grandes vítimas do sistema que assegurou à Grã-Bretanha sua hegemonia mundial." (Braudel, 1998, p. 344-345).

¹⁰ Nas palavras de Michael Collins, "For 700 years the untied effort has been to get the English out of Ireland. (...) Through those centuries - through hopes and through disappointments - the Irish people have struggled to get rid of a foreign Power which was preventing them from exercising their simple right to live and to govern themselves as they pleased - which tried to destroy our nationality, our institutions, which tried to abolish our customs and blot out our civilization, - all that made us Irish, all that united us as a nation. (...) The Irish struggle has always been for freedom - freedom from English occupation, from English interference, from English domination - not for freedom with any particular label attached to it." (Collins, 1922, p. 9-10).

¹¹ Ver Times (1993, p. 158-159).

e a expansão ultramarina comandada pelos ibéricos, sobretudo a partir de 1488¹², empreenderam a mais importante revolução geográfica do sistema internacional, fosse pela conquista e presença russa cada vez maior no que viria a ser o Heartland de que falou H. Mackinder¹³, fosse com a descoberta do Novo Mundo e das novas rotas para o Índico e o Extremo Oriente¹⁴.

Diante da derrota na Guerra de Cem Anos, do fortalecimento dos rivais no continente e da revolução geográfica do sistema, ocorreu uma progressiva alteração da geoestratégia inglesa, a saber: deixou de se pautar por disputas por posições territoriais no continente, orientando-se cada vez mais pela manutenção do equilíbrio de poder europeu, ao mesmo tempo em que suas fronteiras de expansão deslocaram-se para a conquista de domínios coloniais e posições privilegiadas além-mar (rotas comerciais, mercados e áreas de exploração no exterior - Novo Mundo, África, Índia e Extremo Oriente). Por isto que Mackinder dividiu a história da Inglaterra em antes e depois de Cristóvão Colombo.

Seen thus in relation to earlier and to later history, Britain is possessed of two geographical qualities, complementary rather than antagonistic: insularity and universality. Before Columbus, the insularity was more evident than the universality. (...) After Columbus, value began to attach to the ocean-highway, which is in its nature universal. Even the great continents are only vast islands and discontinuous; but every part of the ocean is accessible from every other part. (Mackinder, 1902, p. 11).

Com efeito, a Inglaterra modificou também paulatinamente a natureza de sua relação com todos os povos do conjunto das Ilhas Britânicas (Gales, Escócia e Irlanda): de ameaças diretas e espaços de colonização, a partes constitutivas da geoestratégia de defesa da Inglaterra, cujos controles e enquadramentos tornaram-se um imperativo. Daí nasceu um antagonismo de difícil conciliação. De um lado, para a Inglaterra, a

¹² Ver Times (1993, p. 152-153).

¹³ Para mais detalhes ver Mackinder (1904) ou Mello (2011).

¹⁴ "O desafio representado pelas invasões provenientes do Leste teve como repto a dupla reação europeia à pressão das hordas centro-asiáticas: a expansão territorial russa e a expansão oceânica ibérica. A expansão russa representou um contra-ataque direto e frontal, que rolou para trás e colocou na defensiva as hordas mongóis; a expansão portuguesa assumiu a forma de uma estratégia de aproximação indireta, desbordando pelo flanco e pressionando pela retaguarda a posição central dos invasores asiáticos." (Mello, 2011, p. 43).

referência de seu “perímetro de segurança” deixou de ser apenas o seu território nacional de origem, diante das ameaças externas em geral. Incorporou, notadamente, o conjunto de todas as Ilhas Britânicas frente os gigantes continentais, o que significava o enquadramento e a submissão dos demais povos locais. Por outro lado, para a Irlanda, sua percepção geopolítica seguiu pautada pela idéia de *uma ilha, um povo*.

A norte e a leste, a Inglaterra se limita com regiões montanhosas de difícil acesso, sobretudo pastoreio, pobres durante muito tempo, pouco povoadas e por celtas quase sempre refratários à cultura inglesa. Impor-se a esses vizinhos foi o processo crucial da história interna das Ilhas Britânicas, empreendimento que só admitia más soluções, as da força. (Braudel, 1986, p. 342, grifo nosso).

Ainda havia, contudo, outro complicado antagonismo anglo-irlandês em gestação. Com a Reforma de 1534, a Inglaterra rompeu com a Igreja Católica de Roma e criou a própria religião, a Anglicana, instituindo o monarca britânico como seu chefe supremo em detrimento do papa.

Portanto, fosse por antagonismos geopolíticos (ameaças recíprocas derivadas de dois entendimentos distintos acerca da inserção da Ilha da Irlanda no tabuleiro europeu), fosse por rivalidades religiosas (derivados de dois postulantes antagônicos à herança da cristandade ocidental), havia uma profunda oposição entre ingleses protestantes e irlandeses católicos, além de uma convergência natural de interesses entre estes e os inimigos continentais da Inglaterra, destaque para as católicas França e Espanha.

As relations with France, the Empire and Spain deteriorated, English concern about the fragility of Ireland’s defenses against continental invasion grew. The Reformation reached Ireland as part of Henry VIII’s program of breaking with the papacy and chaining Church and state institutions more tightly to the monarchy (Duffy, 2012, p. 50).

Por isto que, depois da Guerra de Nove Anos Irlandesa (1594-1603), forjou-se entre as autoridades inglesas a idéia de que a Irlanda Católica representava uma oposição irremediável a interesses basilares da Inglaterra e, portanto, constituía-se numa das principais ameaças

a ser enfrentada. Foi diante deste quadro que o Rei Jaime I (1603-1625) empreendeu uma iniciativa radical de “engenharia social” em larga escala com duplo sentido (geopolítico e religioso): o estabelecimento de colonos protestantes nas terras de lordes gaélicos do norte exilados depois da derrota das tropas de Hugh O’Neill na já citada Guerra de Nove Anos Irlandesa¹⁵. Tomaram e dividiram as terras do Ulster (grosso modo, atual Irlanda do Norte) em blocos e apenas uma pequena parte da região permaneceu com irlandeses católicos.

Nascia então uma profunda fratura político-sócio-religiosa na Ilha da Irlanda, que permanece ainda hoje: uma divisão entre o Norte protestante e o Centro-Sul católico. Do ponto de vista inglês, forças aliadas foram instauradas dentro da Ilha da Irlanda de modo a enfrentar diretamente as iniciativas que ameaçassem as posições e os domínios ingleses. Para os irlandeses, criou-se um estado permanente de tensão entre as partes e grupos que ocupavam a Ilha, cuja dinâmica resultou em enfrentamentos, conflitos e violência de tempos em tempos.

No reinado de Carlos I (1625-1649), a coroa inglesa expandiu a política de plantações e assentamentos na Irlanda. O mesmo ocorreu durante a República. As tropas de Cromwell sitiaram e massacraram as cidades de Drogheda e Wexford em 1649, para onde haviam fugido ingleses monarquistas e irlandeses católicos rebeldes. Apesar de retornar à Inglaterra em 1651, Cromwell aprofundou a política de desenraizamento das populações irlandesas católicas. O parlamento inglês aprovou a Lei de Sucessão em 1652, decretando que a nobreza católica rebelde perderia suas propriedades e seria exilada para as regiões pobres a oeste do Rio Shanon. Como resultado, no final da década de 1650, poucas terras ainda pertenciam aos irlandeses católicos, à exceção de Galway, o que significou a ascensão de uma nova classe dominante ora protestante.

After the confiscations and plantations of the previous century, the preponderance of Irish land was now owned by the new Protestant élite which presided over rapid economic growth in agriculture and manufacturing. In town and country, the old elites had been ousted from political and economic power and distanced by Reformation from Crown.

¹⁵ “The succeeding Stuart administration seized the opportunity for further colonization in Ulster after the pivotal event of the flight of the Earls in 1607. The central institutions of the state were in theory now effective throughout the land. The new English community comprising recently-arrived protestant officials, planters and ecclesiastics asserted its rights to be considered the ruling class in place the Old English élite” (Duffy, 2012, p. 53).

The Restoration represented the triumph of new Protestant colonial class which aspired to political, social and economic ascendancy in 18th century Ireland. (Duffy, 2012, p. 53).

A Revolução Gloriosa inglesa de 1688 e a derrota do Rei Jaime II (católico) asseguraram o domínio protestante no conjunto das Ilhas Britânicas, o que se refletiu por todo o século XVIII. Diante do receio de novas revoltas, elaboraram o estatuto em defesa do poder inglês protestante, cujo objetivo era garantir que os irlandeses católicos não reconquistariam posições de poder de onde pudessem retomar o domínio da Ilha. Para tanto, foram banidos do parlamento e de cargos públicos, impedidos de votar, presidir escolas e comprar terras. A maioria dos irlandeses católicos se transformou em arrendatários ou trabalhadores de proprietários protestantes anglo-irlandeses. A despeito dessas ações, a Igreja Católica e a população irlandesa continuaram crescendo ao longo do século XVIII¹⁶.

Em 1791, fundou-se a primeira organização dedicada a romper o vínculo da Irlanda com a Inglaterra, denominada Irlandeses Unidos, com base em ideais de uma Irlanda Laica e Republicana. Com a deflagração da guerra entre Inglaterra e França em 1793, ocorreu uma aproximação, temida pelos ingleses, entre o movimento Irlandeses Unidos e os revolucionários franceses, despertando inclusive o apoio improvável de setores católicos irlandeses aos ideais revolucionários de caráter laico e republicano. Na existência de um inimigo comum, o inglês viabilizou tal convergência de interesses dissonantes. Esta aliança conseguiu algumas vitórias. No entanto, no momento decisivo do confronto, os soldados franceses não desembarcaram e, como resultado, a Inglaterra conseguiu reprimir os insurgentes e empreendeu uma nova onda de terror. Wolfe Tone, líder revolucionário, foi condenado à morte, tornando-se mártir de uma Irlanda

¹⁶“(…) é a sujeição irlandesa ao mercado inglês, a sujeição total que fez do comércio com a Irlanda ‘ao longo de todo o século XVIII [...] o ramo mais importante dos tráficos ingleses além-mar’. A exploração organiza-se a partir dos domínios de anglo-irlandeses de religião protestante, que confiscaram para si três quartas partes da terra irlandesa. Sobre um rendimento de quatro milhões de libras, a Irlanda rural paga aos proprietários ausentes uma contribuição anual da ordem de 800.000 libras; antes de terminar o século XVIII, chegará ao milhão. Nessas condições, o campesinato irlandês fica reduzido à miséria, tanto mais que é atingido por uma demografia crescente.” (Braudel, 1998: 345).

independente e laica¹⁷. Fernand Braudel resumiu tais acontecimentos, como também apontou a questão central que permeia a secular relação anglo-irlandesa: a geografia.

Decerto perdeu-se então uma grande oportunidade, pois pouco depois, com a Revolução Francesa e os desembarques militares que ela organizou na Ilha, o drama voltou a se instalar na Irlanda. De certo modo, tudo se repetiu. Tanto isso é verdade que, segundo Vidal de la Blache, a Irlanda, próxima demais da Inglaterra para lhe escapar, grande demais para ser assimilada, foi sempre vítima da sua localização geográfica (Braudel, 1998, p. 346-347).

A GEOESTRATÉGIA INGLESA E A INDEPENDÊNCIA DA IRLANDA

A geoestratégia inglesa para o conjunto das Ilhas Britânicas adquiriu uma formulação plena com a publicação em 1902 do livro “*Britain and The British Seas*” de Halford Mackinder. O autor propôs analisar a geografia física das Ilhas em seu conjunto para refletir sobre o contexto estratégico adequado ao exercício do poder militar inglês.

The aim of each is to present a picture of the physical features and condition of a great natural region, and to trace their influence upon human societies. (...) Britain is the smallest, and is known in such detail that it has been possible to attempt a complete geographical synthesis. (Mackinder, 1902, p. vii).

Para o autor, apesar de as terras britânicas não estarem no continente, sendo protegidas por sua insularidade, elas não deixam de fazer parte da Europa e, mais importante, não deixam de receber seus estímulos. Do ponto de vista geográfico, Mackinder mencionou ainda

¹⁷ Nas palavras de Theobald Wolfe Tone, líder da Rebelião Irlandesa de 1798: “To subvert the tyranny of our execrable government, to break the connection with England, the never failing source of all our political evils, and to assert the independence of my country - these were my objects. To unite the whole people of Ireland, to abolish the memory of all past dissensions, and to substitute the common name of irishman, in the place of the denominations of Protestant, Catholic, and Dissenter - these were my means.” (Ranelagh, 1999, p. 83).

outros quatro aspectos principais acerca das Ilhas Britânicas. O primeiro refere-se às diferenças entre as costas do Sudeste e do Noroeste do conjunto das Ilhas. No lado Noroeste, há uma costa acidentada, formada por promontórios e inúmeros ilhéus, desfavorável à invasão estrangeira¹⁸ (Ver Figura 2).

O segundo aspecto são os canais marítimos de acesso ao Mar da Irlanda, ou seja, o canal do Norte e o de São Jorge¹⁹. Constituem-se nas portas de entrada do mar interior britânico, o Mar da Irlanda, definido pelo autor como terceiro aspecto. Este, por sua vez, configura-se mais como uma via de contato e comunicação do que uma barreira entre as Ilhas da Irlanda e da Grã-Bretanha²⁰. Por fim, o quarto e mais importante dos aspectos geográficos descritos refere-se à área de mar ao sudoeste do conjunto das Ilhas Britânicas, conhecido como Mar Celta, margeada em seu nordeste por um conjunto de promontórios. Estes, na verdade, estendem-se em linhas um tanto convergentes para o oeste e para o sul a partir do conjunto das Ilhas Britânicas em direção ao centro desta área de mar. A partir do Mar Celta é possível acessar e penetrar: o Canal da Mancha e, com efeito, o Mar do Norte (nordeste da Europa); o Canal de Bristol; o Canal de São Jorge e, com efeito, o Mar da Irlanda; assim como as vias oceânicas de todo o mundo a partir de sua projeção direta ao Atlântico Norte. Localiza-se aí, no Mar Celta, ao sul da Irlanda, ao sudoeste da Inglaterra e a oeste da Bretanha (França) a antecâmara da marinha da Grã-Bretanha²¹ (Ver Figura 2).

¹⁸ "The clue to many contrasts in British geography is to be found in the opposition of the south-eastern and north-western the inner and outer faces of the land. (...) Beyond, on the oceanic side, between the Scilly Isles and the Orkneys, is a great curve of jagged coastline, broken into promontories and islands. More than five thousand out of the five thousand five hundred islets said to be contained in the British archipelago are set along its north-western border. (...) The south-eastern coasts of Britain are relatively flat, and the occasional cliffs are for the most part merely the cut edges of low table-lands, such as constitute the chalk Wolds and Downs." (Mackinder, 1902, p. 14).

¹⁹ "Two of the larger channels which penetrate the oceanic edge of Britain bend inward and join, detaching the great fragment of land which constitutes Ireland." (Mackinder, 1902: 15).

²⁰ "The seas which divide Ireland from Great Britain are truly inland waters (Fig. 13). They penetrate through the mountainous oceanic border of Britain to the plains of the interior, and in certain parts present long stretches of flat shore, as in Lancashire and to the north of Dublin. The Irish Sea is a British Mediterranean, a land-girt quadrilateral, wholly British, whose four sides are England, Scotland, Ireland, and Wales." (Mackinder, 1902, p. 20).

²¹ "Brittany, Cornwall, the south of Ireland, the southern peninsula of Wales, even the northern and smaller Welsh peninsula, form a group of promontories thrust oceanward - westward and southward - along some what convergent lines (Fig. 12). Between them the ocean penetrates on the one hand through the English Channel into the Narrow Seas, on the other hand, in rear of Ireland, through the St. George's Channel into the Irish Sea. Just as the Thames estuary branches from the nameless arm of the North Sea, giving to it a bifurcate character and defining Kent, so the Bristol Channel branches from the St. George's Channel, dividing Wales from Cornwall, or, as it used to be called, West Wales. The ocean-ways from all the world, except North-eastern Europe, converge from west and south upon the sea-area off the mouths of the Channels. Here, therefore, to south of Ireland and to west of Cornwall and Brittany, is the marine antechamber of Britain. (Mackinder, 1902, p. 19-20).

Em resumo, de acordo com esta concepção, a Irlanda está nas bordas do núcleo central do poder marítimo britânico; é parte constitutiva e integrante da geoestratégia inglesa em relação à Europa e ao Mundo; e está ao centro, portanto, das estratégias de defesa e projeção do poder naval inglês, como formulada no ápice da hegemonia britânica de seu poder imperial de presença global²².

Porém, foi nessa conjuntura de apogeu do poder britânico que ocorreu o crescimento do nacionalismo irlandês a partir de 1870, seguido de uma escalada de militarização e tensão entre as regiões católicas nacionalistas e as protestantes unionistas na Ilha da Irlanda. Tratou-se de um processo cuja dinâmica resultou anos mais tarde na efetiva divisão política da Ilha da Irlanda e na Independência de sua porção centro-sul depois da Primeira Guerra Mundial.

O Levante da Páscoa de 1916, apesar de seu rápido fracasso, deflagrou os acontecimentos que estiveram nas origens da Guerra de Independência da Irlanda de 1919-21. A execução e o massacre dos insurgentes, a imposição de lei marcial e as prisões em massa ocasionaram a formação, mobilização e radicalização do Exército Revolucionário Irlandês (IRA), como também proporcionaram as condições políticas para o sucesso do Sinn Fein nas eleições parlamentares de 1918, liderado por sobreviventes do movimento do Levante da Páscoa. Em vez de ir para Westminster, em janeiro de 1919, o partido criou o governo de ruptura e fundou a auto-proclamada Assembléia Republicana, cujo líder era Éamon de Valera e cujo ministro das finanças era Michael Collins. Por outro lado, o IRA, organizado por Collins, dentre outros personagens históricos, iniciou uma guerrilha contra as forças britânicas, de cujo desfecho derivou a independência da Irlanda. Um resultado procurado há sete séculos. Tratou-se de uma derrota expressiva da Inglaterra dada a assimetria de poder entre as partes e o seu significado geopolítico.

No Tratado Anglo-Irlandês de 6 de dezembro de 1921²³, determinou-se, em seu primeiro ponto, que a Irlanda teria o mesmo status constitucional do Canadá na Comunidade Britânica de Nações, ou seja, um estado autônomo dentro do Império Britânico, denominado de Estado Livre Irlandês, com um Parlamento com poderes para legislar e um Executivo responsável perante o Parlamento. Ocorreria também a retirada das forças militares britânicas do novo Estado. Porém, como parte da Comunidade Britânica de Nações, o Estado Livre da Irlanda deveria prestar juramento de lealdade à coroa (*Oath of Allegance*), além de ter que aceitar a presença de representante inglês em seu território (*Office of Governor-Central*).

²² Para mais detalhes ver também Sloan (2007).

²³ <<http://treaty.nationalarchives.ie/document-gallery/anglo-irish-treaty-6-december-1921/anglo-irish-treaty-6-december-1921-page-1>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

um mês após a entrada em vigor do Tratado, mantendo-se sob o controle direto do Reino Unido, além de continuar contando com a presença militar inglesa. Consolidou-se, com efeito, uma efetiva cissão territorial dentro da Ilha da Irlanda, que se orientara secularmente pela idéia de *uma ilha, um povo*. Do ponto de vista da longa história das relações anglo-irlandesas, a engenharia social iniciada no século XVII pelo monarca Jaime I havia gerado marcas profundas.

Para os Irlandeses, a tão almejada independência ou, pelo menos, seu primeiro passo mais significativo, com a efetiva saída das tropas inglesas do território do recém criado Estado Livre da Irlanda, aconteceu com base em pesadas contrapartidas relativas à perda de parte de seu território, além da submissão do novo Estado à monarquia britânica, embora com status político diferente.

Para os ingleses, o Tratado representou um esforço efetivo e mesmo bem sucedido para atenuar os efeitos de sua derrota militar para o exército do IRA, sob liderança de Michael Collins, com a perda do controle direto sobre grande parte da Ilha da Irlanda. Para mitigar os efeitos potenciais decorrentes de tal derrota, os ingleses negociaram e conseguiram manter uma cabeça de ponte do Império na Ilha, a Irlanda do Norte; o domínio da navegação nos Mares Britânicos, por pelo menos mais 16 anos; o controle dos seus estreitos; e, sobretudo, do Mar Celta, a antecâmara de sua marinha. Preservou, ademais, algum grau de influência (poder de veto) sobre a política externa do Estado Livre da Irlanda, ao mantê-lo como parte integrante do Reino Unido.

O PRAGMATISMO IRLANDÊS E OS DESAFIOS DO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Depois do Tratado de Paz de 1921, o Estado Livre da Irlanda adotou o pragmatismo como orientação de sua política externa, como defendido desde o início por Michael Collins. Embora não tivesse sido o ideal por que havia lutado, para ele:

Under the Treaty Ireland is about to become a fully constituted nation. The whole of Ireland, as one nation, is to compose the Irish Free State, whose parliament will have power to make laws for the peace, order, and good government of Ireland, with an executive responsible to that parliament. This is the whole basis of the Treaty. (Collins, 1922, p. 37).

Como receado pelos líderes revolucionários, o Tratado rachou o Sinn Féin e o Exército Republicano Irlandês. Deflagrou-se então a Guerra Civil Irlandesa (1922-23), ao longo da qual o próprio Michael Collins foi assassinado. Quando ganhou as eleições e assumiu o poder em 1932, Éamon de Valera, opositor ao Tratado e promotor da guerra civil, acabou por adotar ao final o pragmatismo defendido por Collins uma década antes.

Na Irlanda do Norte, logo após a cisão territorial, foram criadas regras eleitorais para garantir o domínio dos Unionistas sobre os católicos locais, mesmo em áreas em que estes tivessem ampla maioria. Ademais, promoveram-se retaliações aos católicos por meio de demissões e assassinatos. A definição das fronteiras entre as duas Irlandas foi negociada e sancionada no Acordo Tripartido de 1925. (Duffy, 2012, p. 116).

As comunidades protestantes do Ulster passaram a viver sob o fantasma da influência e ameaça do vizinho contíguo recém independente. Como a estratégia defensiva era pautada pelo medo, a busca permanente por segurança acarretava uma intensificação da repressão sobre as minorias. Quanto mais a Irlanda do Norte buscava se fortalecer, mais pressionava as populações católicas e nacionalistas de seu interior²⁴.

No entanto, o governo do Estado Livre da Irlanda optou pela consolidação de sua estabilidade em detrimento da confrontação com o vizinho do norte. Percebeu que a unificação por ora não iria acontecer, e as forças políticas internas convergiram em relação aos anseios por pacificação de uma população exausta de guerras e conflitos seculares.

In the main the government's programme was characterized by cautions continuity rather than daring innovation. (...) The government also pursued a cautious line in its foreign policy, building up a small diplomatic corps in Europe and America but concentrating on the crucial relationship with Great Britain. (Duffy, 2010, p. 116).

A ascensão de Éamon de Valera ao poder em 1932 consolidou avanços no processo de independência da porção centro-sul da Irlanda em relação à Inglaterra. Num primeiro momento, de Valera suspendeu as anuidades pagas por fazendeiros irlandeses ao governo britânico,

²⁴It seems clear that the political aspirations of the general Catholic community were regard with hostility at the highest level of the Northern state." (Duffoy, 2012, p. 122).

anuidades pagas por fazendeiros irlandeses ao governo britânico, porém as retaliações lançaram o país numa economia de guerra. O início da Segunda Guerra Mundial, no entanto, acabou por alterar esta conjuntura, criando uma nova oportunidade à Irlanda para avançar na revisão de alguns dos pontos do Tratado de 1921. No âmbito dos Acordos de 1938 com a Grã-Bretanha, destacaram-se: o fim do juramento de lealdade do governo da República da Irlanda à monarquia inglesa; o término da presença de representante da coroa britânica na Irlanda; a suspensão das retaliações responsáveis pelo contexto de economia de guerra na Irlanda; e a entrega ao controle irlandês de portos até então de responsabilidade da Royal Navy (Lough Swilly, Bantry Bay e Cobh).

Durante a Segunda Guerra Mundial, de Valera seguiu firme em sua determinação de manter a Irlanda longe de conflitos. Buscou a neutralidade do país de modo a resguardar a estabilidade e a evitar, a qualquer custo, novos confrontos, rejeitando apelos e pressões internacionais.

É interessante notar que, durante o conflito mundial, parte importante da estratégia nazista de ataque à Inglaterra visou o domínio da antecâmara da marinha britânica, o Mar Celta. A Inglaterra não conseguiu defendê-lo a contento e alterou para o Canal do Norte as rotas de sua marinha mercante de abastecimento para o esforço de guerra²⁵.

Diferente do que havia sido idealizado por diferentes líderes revolucionários irlandeses, o século XX resultou na consolidação de duas nações distintas dentro da Ilha da Irlanda e na determinação da religião como elemento identitário e de oposição recíproca. Embora a constituição de 1937 promovida por de Valera tenha evitado o estabelecimento do catolicismo como a religião do estado, ofereceu-se a ela posição de destaque sobretudo no sistema educacional dentro da nova República da Irlanda, também denominada desde então de *Éire*.

Mesmo depois da Segunda Guerra Mundial, os diálogos entre as duas Irlandas seguiram congelados por muito tempo. Só reabriram na década de 1960, mas duraram pouco, de 1965 a 1968. Seu fim coincidiu com o despertar dos movimentos católicos por direitos civis na Irlanda do Norte, por igualdade de direitos políticos, assim como as manifestações e contestações que ocorriam no resto do mundo. A desproporcional reação das autoridades da Irlanda do Norte provocou uma escalada da violência e, mesmo, o ressurgimento do IRA. Iniciou-se uma dinâmica cujas principais

²⁵“This evaluation demonstrated what could be called geopolitical prescience, in that 38 years after this comment was made in July 1940, the Admiralty was forced to abandon the Marine Antechamber of Britain as a route for Atlantic convoys.” (Sloan, 2007, p. 170).

vítimas foram as populações civis.

Irlanda do Norte, por igualdade de direitos políticos, assim como as manifestações e contestações que ocorriam no resto do mundo. A desproporcional reação das autoridades da Irlanda do Norte provocou uma escalada da violência e, mesmo, o ressurgimento do IRA. Iniciou-se uma dinâmica cujas principais vítimas foram as populações civis.

Depois de inúmeros atentados, retaliações e negociações fracassadas ao longo das décadas de 1970 e 1980, ocorreram nos anos noventa avanços mais significativos no sentido de diminuir as tensões dentro da Ilha da Irlanda. Destaque para o Good Friday Agreement de 1998, em que se estabeleceu, dentre outras coisas: deposição das armas; suspensão de reivindicações territoriais; uso de meios pacíficos para resolução de controvérsias. (Duffy, 1997, p. 130).

Esse período coincidiu com o fim da Guerra Fria, com a difusão da globalização econômica e o projeto de integração européia. Nesses anos, muitos acreditaram que os ressentimentos e os nacionalismos haviam perdido espaço, dando lugar ao sonho da integração de povos, do fim das guerras e das disputas interestatais. No entanto, o que se observa é: (i) o crescimento das tensões entre as mais importantes potências globais neste novo século;²⁶ (ii) a crise econômica de 2008; (iii) a saída da Inglaterra da União Européia (Brexit) em 2016; e (iv) o crescimento dos movimentos nacionalistas por toda Europa e parte do mundo. Tudo isto parece ter recolocado o sistema internacional de volta à sua velha dinâmica marcada pela competição e conflito interestatal, onde a geopolítica e, com efeito, a geografia exercem seus pesos e suas forças.

As declarações recentes contra a Rússia do ministro da Defesa da Grã-Bretanha, Michael Fallon, em entrevista à BBC, soam como uma advertência de que as antigas orientações geoestratégicas de H. Mackinder relativas ao Heartland permanecem válidas.²⁷ “That can’t be treating Russia as an equal. Russia is a strategic competitor to us in the West and we have to understand that.” (Reuters, 11/12/2016)²⁸.

Portanto, não será surpreendente se, em algum grau, este novo contexto internacional lançar as Ilhas Britânica ou, mais especificamente, a Inglaterra e as duas Irlandas em novas dinâmicas, pautadas por nacionalismos e orientações geopolíticas, quando comparadas a um

²⁶ Envolvendo direta ou indiretamente, principalmente, os Estados Unidos, a Rússia e a China, sobretudo nas regiões da Europa Central, Oriente Médio e Mar do Sul da China.

²⁷ Ver Mackinder (1904) ou Mello (2011).

passado muito recente, porém antigas, quando pensadas à luz de processos histórico-geográficos de mais longa duração.

CONCLUSÃO

No século XII, a Inglaterra invadiu a Irlanda e assumiu o controle de algumas posições estratégicas. Desde então nunca mais deixou de ocupar e dominar alguma porção territorial da Ilha da Irlanda. Num primeiro momento, como em toda a Europa Ocidental, as relações entre os povos das duas Ilhas se pautaram pela noção de ameaça recíproca. As conquistas respondiam aos dilemas de segurança de então.

Para os Irlandeses, como a fonte de ameaça provinha da outra margem do Mediterrâneo Britânico, a insularidade da Ilha da Irlanda transformou-se no elemento norteador de suas relações com o resto do mundo, ou seja, a noção de *uma ilha, um povo*. Para os ingleses, por conta da derrota na Guerra de Cem Anos e da revolução geográfica do sistema internacional no final do século XV, as relações com os irlandeses se transformaram, de ameaça direta e espaço de colonização a parte constitutiva da geoestratégia de defesa da Inglaterra, cujo controle tornou-se um imperativo.

Daí surgiram dois antagonismos: fosse por oposições geopolíticas (ameaças recíprocas derivadas de dois entendimentos distintos acerca da inserção da Ilha da Irlanda no tabuleiro europeu); fosse por diferenças religiosas (derivadas de dois postulantes à herança da cristandade ocidental). Por conseguinte, havia uma convergência natural de interesses entre os povos da Ilha da Irlanda e os inimigos continentais da Inglaterra.

Diante disso, ao longo dos séculos XVII e XVIII, a Inglaterra empreendeu uma engenharia social em larga escala com duplo sentido (geopolítico e religioso), ao promover uma política de estabelecimento de colonos protestantes nas terras dos lordes gaélicos.

Porém, foi durante o apogeu do poder britânico que ocorreu o crescimento do nacionalismo irlandês, processo cuja dinâmica resultou mais tarde na efetiva independência de sua porção centro-sul depois da Primeira Guerra Mundial. Para os irlandeses, esta foi alcançada com base em pesadas contrapartidas sobretudo as relativas à perda de parte de seu território a partir da criação da Irlanda do Norte.

²⁸ <<http://www.businessinsider.com/r-west-cannot-treat-russia-as-an-equal-partner-over-syria---michael-fallon-2016-12>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

Para os ingleses, tratou-se de uma significativa derrota, dada a assimetria de poder e o seu significado geopolítico, uma vez que a Irlanda está às bordas da antecâmara do seu poder marítimo e é parte constitutiva da sua geoestratégia em relação à Europa e ao Mundo, como formulada no auge da sua hegemonia e do seu poder imperial de presença global.

Desde então, o foco das tensões passou a ser as relações entre protestantes e católicos dentro da Irlanda do Norte. Avanços mais significativos ocorreram a partir do *Good Friday Agreement* de 1998, período marcado pelo fim da Guerra Fria, pela difusão da globalização econômica e do projeto de integração européia. No entanto, as tensões geopolíticas globais deste início de século, a crise econômica de 2008, dentre outros aspectos, parecem ter recolocado o sistema internacional de volta à sua velha dinâmica marcada pela competição e conflito interestatal.

THE ENGLISH-IRISH RELATIONS FROM A HISTORICAL AND GEOGRAPHICAL PERSPECTIVE

ABSTRACT

The British Isles are an archipelago formed mainly by the Island of Great Britain and the Island of Ireland. For more than eight centuries, disputes and conflicts between the English and the Irish people have been intense, revealing a structural tension. The purpose of this paper is to analyze Anglo-Irish relations from a historical-geographical perspective. It begins with the geographic specificities that characterize the British Isles in order to understand how these have shaped the relations between the island's people.

KeyWords: Ireland. England. Geopolitics. Mackinder.

REFERÊNCIAS

BRAUDEL, F. 1969, *Escritos sobre a História*. São Paulo, Editora Perspectiva, 2007.

BRAUDEL, F. 1986, *Civilização material, economia e capitalismo séculos XV-XVIII*, vol. 3: O tempo do mundo. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

COLLINS, M. *The Path of Freedom*. Dublin: The Tablot Press, 1922.

CROUZET, M. 1953 *História Geral das Civilizações*, v. 9: os séculos XVI e XVII - Os progressos da civilização européia. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, Rio de Janeiro, 1995.

DUFFY, S. 1997, *Atlas of Irish history*. Dublin: Gill & Macmillan, 2012.

ELIAS, N. 1939. *O processo civilizador*. v. 2: formação do estado e civilização. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. v. 2.

FERGUSON, N. 2003, *Império: como os britânicos fizeram o mundo moderno*. São Paulo: Editora Planeta, 2010.

MACKINDER, H. J. *Britain and the British Seas*. Oxford, UK: Clarendon Press, 1902.

MACKINDER, H. J. The Geographical Pivot of History. *Geographical Journal*, v. 23, p. 421-44, 1904.

MELLO, L. I. A. *Quem tem medo da geopolítica*. São Paulo: Hucitec Editora, 2011.

MORGENTHAU, H. J. 1948, *Política entre as nações*. Brasília, DF: Editora Unb, 2003.

PARSONS, T. H. *The British Imperial Century, 1815-1914: a world history perspective*. Maryland: Roman & Littlefield Publishers, 1999.

RANELAGH, J. *A short history of ireland*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

SLOAN, G. Ireland and the geopolitics of Anglo-Irish relations. *Irish Studies Review*, v. 15, n. 2, 2007.

PARKER, Geoffrey (Ed.). *Atlas da História do Mundo*. Londres: The Times, 1993.

Recebido em: 30/01/2017

Aceito em: 15/05/2017

PURSUING NATIONAL INTERESTS THROUGH INTERNATIONAL REGIMES: THE ROLE OF THE UNCLOS IN SHAPING THE ARCTIC ENERGY STRATEGIES OF CIRCUMPOLAR STATES

Niels Soendergaard¹

ABSTRACT

The article analyses the role of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) in shaping the energy strategies of Arctic states, and in defining the mode of their regional interactions. An institutionalist perspective is applied in order to understand the different mechanisms and incentives, which international institutions and regimes may constitute, in terms of spurring the cooperative behavior of self-interested actors. The analysis is focused upon the submissions made to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) by those of the circumpolar states that have ratified the UNCLOS, in order to be able to amplify their access to potential energy recourses of the Arctic subsoil. The findings indicate that this regime has constituted a significant instrument, in order to mold Arctic state's energy strategies in line with the adherence to commonly acceptable procedures for territorial demarcation. Yet, this state of affairs relies upon the main Arctic player's essential disposition towards avoiding conflict, and may thus ultimately depend upon antecedent variables of a broader geopolitical character.

Keywords: The Arctic. Maritime Law. UNCLOS. Energy. International Regimes.

¹ Doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB). E-mail: nielsonder888@gmail.com

INTRODUCTION

The present article aims towards understanding the influence of the United Nations Convention on the Law of the Seas (UNCLOS) regime in defining the circumpolar states' interests in the exploitation of energy resources of the Arctic Ocean. In this regard, focus is directed towards the process of continental shelf delimitation, through the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) submission process, which might grant each state the right to expand its zone of exclusive natural resource exploitation of the Arctic seabed. The article applies an institutionalist perspective upon regimes as institutions with an effective ability to constrain and channelize the efforts of self-interested actors along the lines of international cooperation. The analysis thus departs from the central premises of 1) the state as a rational self-interested actor, and 2) the existence of a normative legal structure, with the potential to wield an effective impact upon the agency of this actor. The central hypothesis is that regimes constitute the most efficient tool for states to obtain internationally recognized and stable access to maritime natural resource exploitation, which thereby alters their preferences in the direction of pursuing these goals within the confinements of such institutions. For this purpose, attention is directed towards the arctic strategies of the states which have ratified the UNCLOS - Canada, Russia, Denmark and Norway - and their submissions made to the CLCS in the period from 1997-2015. The article concludes that at present, though these circumpolar states have overlapping interests in securing access to Arctic energy resources, they have all adhered to the CLCS submission process, and until so far, have also stressed the importance of international law as an essential vehicle for the peaceful territorial demarcation within the region.

THE IMPACT OF REGIMES

Recent conceptual innovation within liberal institutionalist IR contributions have wielded a strong focus upon the emergence of regime complexes and the fragmentation of regimes (BIERMANN et al. 2009; KEOHANE; VICTOR, 2011; RAUSTILA; VICTOR, 2004). The Arctic of today is also characterized by such institutional overlaps, but the particular process of interest to the present study which are related

to maritime territorial demarcation, has nonetheless been identified as strongly confined to a single regime; the UNCLOS. Thus, for the present purpose of analyzing the impact of regimes upon the emergence of international cooperation, the more “classic” institutionalist IR literature implies a range of highly useful reflections and conceptual tools.

Acceptance of the pursuit of self-interest at the international level stands as a central premise amongst authors within this perspective. In his work *After Hegemony*, Robert Keohane (1984) emphasizes how regimes may assume a paramount importance as vehicles for the effective pursuit of self-interest. In this view, regimes offer significant means for states to obtain power and wealth, and furthermore may also serve as important mechanisms with the potential to assure a future hold upon such resources (KEOHANE 1984, p. 25). Axelrod and Keohane (1993, p. 85) stress how cooperation arises in situations in which both conflict and coincidence of interests provide the possibility for different actors to adjust their behavior towards an outcome with a largely beneficial result for all of the parties involved. In a similar vein, Kenneth Oye (1986) regards anarchy as a condition which offers the possibility for realization of significant national objectives, through interstate cooperation. The author underlines that international cooperation needs not depend upon centralized coercion in order to ensure compliance, but rather upon states’ perception of potential gain (OYE 1986, p.1). Arthur Stein (1993) also adopts an interests-based conceptualization of regimes (STEIN, 1993, p.45). Within this, states are taken as discrete units fundamentally concerned with their own self-preservation (STEIN, p. 30). However, cooperation does often occur in situations in which this very self-interested calculus spurs states to engage within collaboration with other states, particularly in situations in which each state pursuing its own goals will lead to undesirable outcomes for all the national actors in question (STEIN, p. 35). Thus, the possibility offered by regimes of joint gains for essentially egoist national entities appears to stand as a central analytical premise for a range of institutionalists.

This leads attention towards an evaluation of the conditions under which cooperation within international regimes is presumed to be likely to materialize. Kenneth Oye accentuates that the realization of mutual benefit depends upon the existence of a structure of preferences, which in each case of the national participants supersedes that of mutual defection, or non-cooperation (OYE 1986, p. 6). Various authors have treated this problem of incentives for cooperation through a game-theoretical logic,

within which the structure of the particular “game” which is played becomes highly important. In some instances, the objectives stimulating common action are related to the avoidance of a generally recognized negative outcome. Such cases, known as dilemmas of ‘common aversion’ are characterized by coordination amongst actors, away from such paths. A different cooperative logic characterizes situations such as ‘the tragedy of the commons.’ This game deals with the incentives and preferences related to the division of common resources: the ideal - though often unlikely - situation for each participant would be the unrestrained exclusive use, followed by the second best option, which is mutual restraint. Common unrestraint constitutes the third best option while unilateral restraint combined with use by the other players constitutes the most undesired option. This situation offers a strong incentive for all of the agents to cooperate towards the mutual management of the resource, constituting the second best option for all of them (STEIN 1993, p. 42-43).

Charles Lipson highlights how iteration of interaction becomes an important factor, which contributes to establishment and observance of conventions within the international realm (LIPSON 1993, p. 65). The change of logic and incentives which the repeated reciprocal actions between states implies, is also emphasized by Keohane as an important factor which creates a rational foundation for cooperation (KEOHANE 1984, p. 75). As opposed to security related processes, repetition appears to constitute an inescapable condition within economic and juridical relations between states, which becomes even more pronounced in the cases when states have chosen to subject certain areas of their interactions to international regimes. Another central factor in spurring adherence to cooperation within international regimes has to do with their ability to provide transparency. In more specific terms, this is related to the clear establishment of procedures, patterns of conduct, standards, and definitional norms which all serve to define a level playing field, and ultimately may provide the conditions that spur adherence to the cooperative engagement within institutions (OYE 1986, p. 17). Axelrod and Keohane point to the way institutions work by stabilizing the preferences and behavior of actors and thereby link the present actions of governments with future expectations (AXELROD; KEOHANE 1993, p.94). Reliability of information regarding other states’ actions, as well as the feedback upon their eventual modifications are also essential factors in reducing uncertainties and thus spurring cooperation (AXELROD; KEOHANE, p.

91-92). Regimes are often indispensable providers of these circumstances. Importantly, such constructs often do not function in the role of hierarchic rule enforcers, but rather as mechanisms which ensure that conditions favorable to cooperation are present (AXELROD; KEOHANE, p. 110). Though some sort of common interest may serve as an indispensable precondition for cooperation to become consummated, institutions are nonetheless important for such collaboration to materialize, through their ability to reduce uncertainties and limit asymmetries of information (KEOHANE 1984, p.12-13).

Oran Young (1989, p. 72) stresses that contrary to the accounts of institutions as providers of public goods, in many cases, they actually offer some sort of divisible benefits. Stigmatization and exclusion from such benefits is thereby often associated with such prejudice, that even relatively differing agendas will tend to seek inclusion within existing institutions (ORAN YOUNG, 1989, p. 69-70). In many cases, states adopt procedures of the institutions to which they are part, in a process which assumes a character of a routine internalization of the norms and proceedings of these regimes (ORAN YOUNG, 1989, p78-79). International institutions thereby constitute effective constraints upon the actions of states, and so, also wield concrete impacts upon the variance in collective outcomes (ORAN YOUNG, 1989, p. 80).

MELTING ICE AND POTENTIAL ENERGY SOURCES

The increasing political interests in the Arctic and its potential energy resources should be viewed in the light of the consequences which the phenomenon of climate change and the warming of the region implied. During the past ten years, the seasonal melting of the Arctic icecap has accelerated, and has now reached unprecedented proportions (STOCKER, 2013). Many months of 2016 have also surpassed the records for the smallest Arctic sea ice measured since satellite monitoring began in 1979 (2016 CLIMATE..., 2016). As the Arctic has been warming more quickly than had previously been expected, its potential natural resources also begin to draw attention from states within the region. Since the first satellite imaging was conducted in 1979, the Arctic icecap has shrunk with approximately 40 %, (THE EMERGING..., 2014). Some projections estimate that the Arctic Ocean might even become ice-free in the summertime as early as 2030-2040, while others are more modest (KOIVORUVA 2011, p.137).

The melting of the Arctic icecap has largely coincided with the depletion of energy deposits in other parts of the world, which in conjunction has served to increase the interest for the regions potential hydrocarbon resources. Exploitation of previously inaccessible natural resources has thus come closer to technical feasibility, which in terms has spurred the interests of the coastal states of the Arctic Ocean (WANG 2012, p.3).

Though the Arctic is usually defined by a delimitation from the 66th northern parallel which also includes Sweden, Finland and Iceland, the only states with access to the Arctic Ocean are Russia, Canada, Denmark on behalf of Greenland, the United States and Norway. A 2008 US Geological Survey study suggested that the Arctic energy resources were in the range of 90 billion barrels of crude oil, 44 billion barrels of natural gas liquids as well as 1,669 trillion cubic feet of natural gas: of these, 84 % were estimated to be found offshore (STAUFFER, [2008]). Other estimates made by BP even project that 200 billion barrels of oil equivalent may be found in the Arctic Ocean (STIGSET 2009). For purpose of comparison, the International Energy Agency estimated annual global oil consumption at the current level to be around 35 billion barrels (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2016). Thus, prospects for energy-related investments in the Arctic in the intermediate term reach as much as US\$ 100 billion (HIDDEN..., 2012). The proportions of the petroleum basins in the Arctic have even been described as similar to those of the Persian Gulf and West Siberia (KONTOROVIC 2010, p.10-11). Of the offshore resources, the bulk is believed to be found at relatively accessible depths of less than 500 meters (BAKER 2010, p.257). The areas with the largest potential for extraction, as well as the most accessible reserves, are thus considered to be found within the respective exclusive economic zones (EEZ) of the coastal states of the Arctic, which refers to the areas within 200 nautical miles from the baseline of territorial seas (JOHNSTONE 2014, p.14; WANG 2012, p.3).

In spite of the economic opportunities related to the exploitation of Arctic energy resources, a long range of challenges confront potential investors, related to poor equipment, long supply lines, high transportation costs, difficult living conditions and high personnel expenses, as well as difficult conditions for drilling (U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2012). Energy-related concerns should therefore be seen as a natural element within Arctic coastal states' foreign policy strategies beyond 200 nautical miles, but its relative significance should nonetheless be moderated by the fact that large unexplored reserves

still exist within the EEZ's of each state, as well as remaining technical obstacles. Still, as Embinger and Zambetakis (2009) underline, the mere perception of strategic reserves beyond the EEZ's has been sufficient to spur attempts to extend territorial claims to exploit the ocean subsoil in such areas (EBINGER; ZAMBETAKIS 2009, p.1221). Berkman (2012) similarly identifies access to natural resource extraction as a central concern within the different national Arctic strategies (BERKMAN 2012, p.149), and Koivoruva (2011) also link the combination of increased accessibility, brought about by climate changes, as well as interests in hydrocarbon development, to the northern states' aspirations towards increasing their claims to the Arctic seabed (KOIVORUVA 2011, p.213). The aforementioned circumstances thereby indicate that an interest in obtaining increased access to energy sources may well be presumed to lie at the heart of the aspirations of Arctic states to expand the area in which they enjoy exclusive right to the economic resources of the subsoil. The following task thereby entails the identification of which mechanisms of public international law become relevant in order for the individual states to make such claims, to which extend these states make use of them, and whether they function as an effective legal tool in order to ensure a commonly recognized territorial division of the Arctic seabed.

LAW OF THE SEAS AND THE OUTER CONTINENTAL SHELF

In contrast to Antarctica, there exists no specific legal regimes pertaining to the Arctic within the United Nations juridical framework (ROTHWELL 2014, p. 19). Governance of the Arctic is thereby strongly dependent upon the initiative of states within the region (WEBER 2014, p. 43), as well as a range of more general international environmental and maritime conventions and treaties, (KOIVORUVA 2012, p. 136) which have assumed a high degree of relevance as juridical points of reference here. Amongst these can be mentioned: The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic, The United Nations Convention on the Law of the Seas, The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, The International Convention for the Safety of Life at Sea, Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, and the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (BECKER, 2010, p. 233-234).

The increasing complexity which has come to characterize contemporary oceanic governance due to the push for the exploitation of maritime resources (BARROS-PLATIAU et al. 2015, p.156) thereby also appears to have become manifest within the Arctic region. Yet, within this legal array, there is no specific law for the development of hydrocarbon resources, which thereby becomes subject to interpretation of more general international juridical frameworks (JOHNSTONE 2014, p.3).

Since the former Soviet President Michael Gorbachev's rapprochement with the West in the late 1980s, cooperation within the Arctic region has gained some ground. This has resulted in the establishment of institutions such as the International Arctic Science Committee, the Arctic Environmental Protection Strategy, the Arctic Council, The Barents Euro-Arctic Council, the Nordic Council and the Conference of Parliamentarians of the Arctic Region (STRATFOR, 2016; YOUNG, 2012, p. 173-174). Amongst these, the Arctic Council has obtained a particular relevance as an intergovernmental forum for Arctic governance, within which the key members are the eight Arctic states; Russia, Canada, the United States, Norway, Finland, Sweden, the Kingdom of Denmark and Iceland. Six organizations representing the indigenous peoples within the Arctic have permanent participant status, and consultation rights with regards to the Council's negotiations and decisions (MEMBER..., 2016). Yet, decision making powers are distributed exclusively amongst member states. The Arctic Council thereby displays some clear features of the region's governance structure, which is strongly based upon the sovereigns within it.

The territorial division of the Arctic lands and waters into clearly defined national spheres of control and responsibility grounded in international law, has thus come to stand as an essential element of the management of this polar region (KOIVORUVA 2012, p. 132). This state of affairs is clearly reflected within the Ilulissat Declaration, signed between the five coastal states of the Arctic Ocean; Russia, Canada, the United States, Norway and Denmark, in 2008. The reliance upon existing international law for Arctic management as a responsibility of the sovereign states within the region is strongly emphasized within the declaration, and followed by the clear affirmation, that consequently, no international regime for this specific purpose is needed (ILULISSAT DEC. 2008). The Declaration expresses a clear consensus regarding the use of the Law of the Sea as the fundamental mechanism for the delineation of

the outer continental shelf, between the coastal states of the Arctic Sea (ILULISAT DEC., 2008).

In spite of a significant overlap of intertwined legal statutes with relevance for the northernmost part of the world, the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) stands as a largely undisputed cornerstone for administration of the Arctic; both as a general legal referential framework (BECKER 2010, p.229; KOIVORUVA 2012, p.131; ENGLISH 2014, p.349) as well as a more specific guideline for resource exploitation and ocean floor division (THE EMERGING..., 2014; LEUNG, 2010, p. 475). Thus, both due to the explicit recognition of its importance by the most significant regional actors, but also because of its concrete address to the questions related to Arctic territorial division at hand, the UNCLOS becomes an essential point of departure for analyzing the way that the Arctic states make use of legal regimes in order to pursue their resource related interests within the area.

The question of whether - and to what extent - the ocean(s) shall be subjected to national jurisdiction, has long been debated. In *Mare Liberum* (1609) Hugo Grotius ascribed a legal character of *sui juris* to the sea, and stressed that it could not become the property of any nation (SCOTT, 1916). Yet, during the course of the seventeenth century, the notion of a 'territorial sea', within which national jurisdiction would be effective, was introduced. The limits of this area were defined by the Dutch legal scholar, Cornelius von Bynkershoek, to be determined by the range of a canon ball fired from the coastline (BAVINCK; GUPTA, 2014, p.79). Up until the signature of UNCLOS in 1958, the limits for national maritime jurisdictions had been three nautical miles (NM), which in effect of the Convention were extended to twelve NM (STRANDBJERG 2012, p. 829). The introduction of the notion of 'the outer continental shelf' can be traced to the 1945 Proclamation by former US President Harry Truman, whereby the US claimed the rights to exploitation of the natural resources of the subsoil of the continental shelf, while preserving the right of 'free and unimpeded navigation on the high seas of the waters above the continental shelf' (UNITED STATES, 1945). The principles of the Truman proclamation were affirmed in the 1958 Convention of the Continental Shelf, by which this was defined in Article 1 as the seabed or subsoil adjacent the coast up to a depth of 200 meters or in a slightly vague definition, 'to where the depth of the superjacent waters admits of the exploitation of the natural

resources of the said areas' (UNITED NATIONS, 1958). In the same document, a similar distinction to that of the Truman Proclamation was also made between high seas, - open to international navigation - and their underlying subsoil (BERKMAN, 2012, p.150).

Within Article 2 of the 1958 Convention, it was furthermore accentuated that the rights to the outer continental shelf did not depend upon any act of occupation or official proclamation (UNITED NATIONS, 1958). The inherent rights of individual states to exploit the resources of their outer continental shelf were also affirmed in 1969 by the International Court of Justice (ICJ) which ascribed it with a character of *ipso facto and ab initio* (GOLITSYN 2009, p.402; ICJ, 1969). In the final document from the third UN Conference of the Law of the Sea, from 1973-1982, the continental shelf of a state was defined within Article 3 as 'the seabed and subsoil of the submarine areas that extend beyond its territorial sea throughout the natural prolongation of its land territory to the outer edge of the continental margin' (UNITED NATIONS, 1982). The continental shelf of a coastal state was defined within the Convention to reach up until 200 NM from the point at which the territorial sea is measured (UNITED NATIONS, 1982). The 200 NM limit of the continental shelf as defined within the 1982 LOS Convention, thereby meant that it came to define the extend of the Exclusive Economic Zone (EEZ) of states. In addition hereto, the 1982 Convention was also significantly more specific in its definition of the outer continental shelf, than that of 1958 (KOIVORUVA 2011, p.215). The continental shelf thereby appears as a mainly juridical construct in the 1982 Convention, which grants all states the right to exploit non-living resources 200 NM from their territorial waters, independently of the geological features of the ocean floor. Yet, the continental shelf may also be treated through a more geologically grounded definition, in effect of which a potentially favorable physical outlay of the ocean floor may grant a state the right to extend its exclusive economic zone beyond 200 NM from its territorial waters (STRANDBJERG 2012, p. 830-831). The state may thereby obtain exclusive sovereign rights to exploitation of the seabed and subsoil (RIDDEL-DIXON 2012, p. 2), depending upon a geological conception of the continental shelf.

The possibility to extend the exclusive economic zone on basis of a prolonged continental shelf is mentioned in Article 76, paragraph 5 of the 1982 UNCLOS. As mentioned herein, the outer limits of the continental

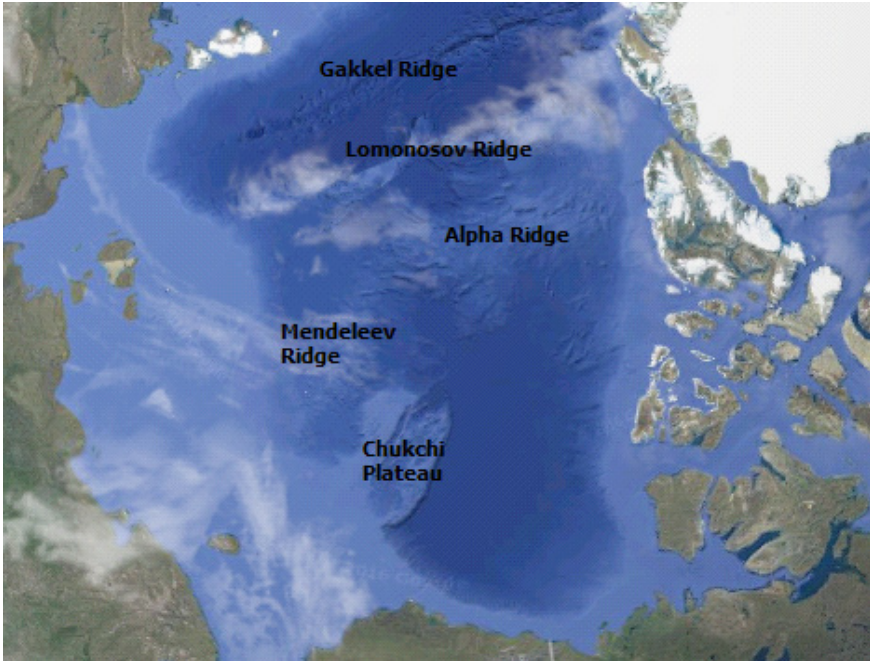
shelf shall either not 'exceed 350 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured, or shall not exceed 100 nautical miles from the 2,500 metre isobath, which is a line defining a depth of 2,500 meters (UNITED NATIONS, 1982). Brekke (2014) refers to these rules as the Hedberg and the Gardiner rules, respectively referring to the distance and the depth criteria, which the states may apply variably in order to maximize their claims to the waters beyond to their territorial sea (BREKKE, 2014, p .40-41).

In order for states to be able to extend their outer continental shelf, they need to submit scientific evidence supporting their claim to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) (UNITED NATIONS, 1982, Art.76). The Commission, consisting of 21 experts in hydrography, geophysics and geology (BAKER 2010, p.261), was created under the 1982 UNCLOS, and is responsible for issuing recommendations regarding the delimitation of the outer continental shelf, based upon these submissions (BREKKE 2014, p.38). The Commission's role though, is limited to making recommendations as to how far the outer continental shelf should extend, but the final delimitation pertains to the individual states. Therefore, the CLCS does not consider cases which imply a territorial dispute between two state parties, which will have to agree upon a maritime boundary (KEIL, 2013; WEBER, 2014, p.45). As the Commission does not possess power of enforcement of its recommendations, the diverging positions of states may be presented in *notes verbales* or in the form of revised submissions which the CLCS subsequently considers. Yet, upon the completion of the Commission's work, and in the case that the disputing parties still disagree, they will have to procure other juridical mechanisms, such as the International Tribunal for the Law of the Sea, the International Court of Justice, international arbitration or bilateral negotiation (SUBEDI 2009, p. 424). At present, the high workload of the Commission relative to its capacities means that many states will have to wait for more than a decade, in order to receive the recommendations from the CLCS (SUBEDI, 2009, p. 423).

As the Arctic Ocean is the world's smallest, the prolongation of the outer continental shelf of coastal states holds the potential to bring a very large proportion of its subsoil resources below the respective national jurisdictions. This process is also bound to lead to a series of overlapping claims by circumpolar states (LEUNG, 2010, p. 477). As displayed on

the map below, the existence of large ridges and elevations of the Arctic Ocean seafloor, such as the Lomonosov Ridge, the Gakkel Ridge, the Alpha Ridge, the Mendeleev Ridge and the Chucki Plateau, means that there is a significant possibility for the states of the region to make the case, that these structures constitute submerged prolongations of their landmass (BREKKE, 2014, p.41).

Map 1: The Arctic Ocean and its submarine ridges and elevations



Source: Google Maps

The crux of the matter as to whether a submarine structure may provide basis for the extension of the exclusive economic zone of a state, depends upon whether a geomorphological continuity can be proved to exist between this feature and the continental margin (GAO, 2011, p.732). Though the 1982 UNCLOS excludes ocean ridges from its definition of the continental margin, it does open up for the possibility of including submarine ridges and submarine elevations within this (Ibid, p. 731). As these notions are unspecified within the Convention, the CLCS has opted for drawing this distinction through an examination of the individual cases (SUBEDI 2009, p. 421-422). The Lomonosov Ridge is particularly

important in this respect, as it spans the length of the Arctic Ocean, and may be connected to both the Russian Federation on the one side, or Canada and Denmark on the other. As of present, the Lomonosov Ridge has been claimed as a natural prolongation of the continental margins by Russia, Canada and Denmark (BASARAN 2015, p.1). Continental crust obtained from drillings in 2004, also indicates a geological connection of the Lomonosov Ridge to the Eurasian continent (BREKKE 2014, p.41). Apart from the Gakkel Ridge, application of the depth criteria may also serve the Arctic states to make use of the other major existing submerged ridges and elevations, in order to extend their continental shelf well beyond 350 NM from their territorial waters (BREKKE, 2014). It may thus be concluded, that the process by which coastal states make claim to expand their outer continental shelf by means of existing international law, holds the potential for these countries to obtain exclusive rights to a significant portion of the potential subsoil energy and mineral resources of the Arctic Ocean. The specific measures which each of the circumpolar states that have already ratified the UNCLOS Convention - Canada, Russia, Denmark and Norway - has already taken in order to expand their exclusive economic zones over the Arctic seabed through the CLCS submission process is reviewed in the following.

THE CANADIAN SUBMISSION

The Canadian Arctic policy generally reflects an emphasis upon the historical and cultural rootedness in the north, an affirmation of the country's sovereignty, the significance of natural resources and economic development, as well as the adherence to international regimes when handling regional issues. The exercise of arctic sovereignty and the promotion of social and economic development thereby constituted two of the four central regional foreign policy priorities within the Canadian Northern Strategy of 2009 (CANADA 2009, p. 2). Apart from stressing the importance of the Canadian stewardship of the country's Arctic regions (Ibid, p.8), the policy document also emphasized the economic potential of the oil and gas deposits to be found there (Ibid, p.5). Importantly, within the strategy, Canada reifies its intend to proceed with the delimitation of its outer continental shelf, in order to obtain recognition of the maximum extend of its EEZ, while stressing that 'This process, while lengthy, is not adversarial and is not a race. Rather, it is a collaborative process based

on a shared commitment to international law. Canada is working with Denmark, Russia and the United States to undertake this scientific work' (Ibid, p.12). The document thus expresses a clear adherence to the pursuit of national interests within international legal frameworks, which thereby both offers a path for the legitimate eventual appropriation of such natural riches, as well as an important constraint on overtly assertive behavior.

The 'Statement on Canada's Arctic Foreign Policy' from 2010 constitutes a similar mix of accentuations of Canada's sovereignty, national interests and commitments to protect the Arctic on the one hand, and on the other, an adherence to 'international law', 'regional solutions' and a 'rules-based region' (CANADA, 2010). The document also underlines Canada's strong engagement to the continental shelf delimitation process within the CLCS, through the gathering and submission of scientific evidence in order to support its claim (CANADA, 2010). Proving the geological connection between the Canadian continental shelf and the Lomonosov Ridge, has thereby become a vital part of Canada's strategy to expand its EEZ beyond the 200 nautical miles (BASARAN, 2015, p. 17). The scientific work related to this objective, though, has proceeded in an orderly and cooperative manner, and Canada has been cooperating with both Denmark and the United States in order to map the seabed (RIDDEL-DIXON, 2012, p.3; WEBER, 2014, p.47). As Canada ratified the UNCLOS in 2003, its partial submission was made in December 2013, which thus constituted a preliminary application, while maintaining the right to making further future submissions (BASARAN, 2015, p.16). The Canadian foreign policy stance towards the Arctic has so far reflected the possibility of reconciling an affirmative stance - largely determined by domestic policy signaling - and clear concern for sovereignty and natural resource exploitation, with an adherence to the norms of international institutions for a non-conflictual management of territorial issues.

THE RUSSIAN SUBMISSIONS

Russia has long been a central player within the Arctic region, which in turn has obtained an important geostrategic significance for the country. Russia's Arctic Ocean shoreline is by far the longest, and of the roughly 4 million Arctic inhabitants, half is of Russian nationality. The region's economic importance to Russia can hardly be exaggerated, as approximately 20 % of its GDP and 22 % of its exports are produced in this

area (CHARRON; PLOUFFE; ROUSSEL, et al. 2012, p. 43). The Arctic has constituted a key piece to the Russian re-assert as an energy superpower since the turn of the millennium (FOXALL, 2014, p. 99) and has also been ascribed a high degree of importance as a substitute for declining oil production in West Siberia (Ibid, 2014, p. 103). In the later part of the 2000s, high oil prices and dwindling West Siberian production made the Russian oil industry look further to the north (KLIMENKO, 2014, p.4). In 2014, the first offshore platform, constructed with a special ice-resistant design initiated production in the Pechora Sea (ROUGHHEAD, 2015). In similarity to other Arctic coastal states, 'The Foundations of Russian Federation Policy in the Arctic until 2020 and Beyond' policy document of 2009 expresses an intend to merge the dual objectives for the future of the region, both as a 'national strategic resource base' and as 'a zone of peace and cooperation' (GOV. RUS. 2009). The document furthermore stresses the importance of defining territorial borders in accordance with international agreements, with the explicit purpose of promoting Russian interests through such vehicles (Ibid). Amongst the main future objectives, the strategy emphasizes the conclusion of the collection of geophysical and cartographical data for the final delimitation of the Russian outer continental shelf, as well as the investments in technology and in the exploitation of Arctic energy deposits (Ibid). The 2013 'Russian Strategy for the Development of the Arctic Zone and the Provision of National Security until 2020' also implied juxtaposition of objectives related to the development of the region's energy sources, the upholding of state sovereignty and international cooperation (GOV. RUS. 2013). The observance of UNCLOS as the decisive framework for the delimitation of borders in the Arctic has regularly been emphasized by Russia, (KLIMENKO, 2014, p.12) and thereby appears to have come to constitute a central guideline for the country's foreign policy in this respect.

Russia ratified UNCLOS in 1997, and made its submission, containing its petition to expand its Exclusive Economic Zone in the Arctic Ocean to the CLCS as early as 2001 (BASARAN, 2015, p. 76). The submission stated a broad claim to the Lomonosov and the Mendeleev Ridges, as parts of the Siberian continental shelf. This assertion was strongly refuted by Canada, Denmark and the United States which all submitted notes verbales to the CLCS. In March 2002, the US responded by publishing a notification to the UNCLOS Secretariat within which it pointed towards flaws in the Russian submission and called for a process

of deliberation (US GOV. 2002). In June the same year, the CLCS returned a response to the Russian submission in which it underlined the importance of examining alternative hypotheses to the claim that the Lomonosov and Mendeleev Ridges may be characterized as submerged prolongations of the Russian landmass, before making any definitive recommendations (GAO, 2011, p.731).

Upon the denial of its submission, Russia has chosen to engage in a process of constructing a more rigorous scientific claim in order to support the hypothesis that the Lomonosov Ridge is to be considered a submarine elevation and not a submarine ridge, and that it is connected to the Siberian continental shelf (BASARAN, 2015, p.15-16). Yet, public attention has tended to imply a stronger focus upon indications of potential future rivalries due to the discords regarding the territorial division of the Arctic subsoil, than upon the efforts to construct a scientific base, in order to pursue such claims within the established procedures of the UNCLOS. Such rhetoric foreseeing a new "scramble for the Arctic" has been nourished by particular incidents, as when a Russian submarine planted the nation's flag below the polar icecap (REUTERS, 2007) in spite of this move being of purely symbolic character and implying no legal significance (BECKER, 2010, p. 225). Russia has engaged within the submission process and affirms its adherence to this procedure, in likeness with other Arctic states. It has furthermore rented icebreakers for its regional neighbors to conduct their mapping of the ocean floor (CHARRON et al. 2012, p.44) and shared data of previous mappings from its 2001 submission with these countries (BAKER, 2010, p. 269). The undeniably ambitious Russian territorial claims thus so far appear to have been moderated within the proceedings of international regimes.

In 2015, Russia made its revised submission to the CLCS, which implied a claim of extending its exclusive economic zone with approximately 1.130.000 square kilometers (JOHNSON, 2015). Such demands have been presented in parallel to a steady military buildup in the Arctic, until late 2015. Recently though, there have been signs that Russian priorities have shifted towards more pressing issues at its southwestern borders and in Syria (BAEV; BOERSMA, 2016). The conflictual atmosphere which characterizes relations between Russia and its Arctic neighbors with regards to other global issues, does hold the potential of a spillover of antagonisms to the Arctic sphere. Yet, it is also likely that these parties will tend to maintain the largely corporative relations which

so far have marked the Arctic regions, particularly due to the additional costs of surging rivalries in this part of the world. As Kontorovich (2010) underlines, offshore energy exploitation is implicitly linked to a range of risks, and is likewise associated with large investments and long payback periods (KONTOROVICH 2010, p.8). With this in mind, clearly defined and commonly accepted boundaries as well as a cooperative political climate may therefore even be claimed to constitute an essential premise for significant future investments to materialize. Wang (2012) also accentuates how the sheer proportion of the undisputed geographical extend of Russia within the Arctic constitutes a natural incentive for the country to pursue its expansionary interests within existing legal frameworks, by which it has much to gain (WANG, 2012, p. 4). Even though the definitive recommendations of the CLCS are yet to be made, the legal process below UNCLOS to which Russia has come to adhere, does seem to establish a certain degree of path dependency for the pursuit of its national interests, as well as a high degree of potential costs in the case of defection.

THE DANISH SUBMISSION

Denmark is represented in the Arctic through the association with Greenland, which together with the Faroe Islands constitute the Kingdom of Denmark. Though Greenland became self-governing and was recognized as a separate entity from Denmark in 2009, its foreign and defense policy is still managed from Copenhagen. The potential revenue from natural resource extraction in the Arctic sea befalls Greenland, but indirectly also becomes an economic benefit for Denmark, as it automatically will lead to a fall in the yearly Greenlandic subsidies. Revenues from natural resource extraction and royalties thereby provide a possible path for Greenlandic fiscal sovereignty, which is the most significant impediment for full independence. Between 2002 and 2004 Greenland held auctions for offshore exploration rights, and between 2006 and 2010 sold many licenses to a range of international oil companies (HIDDEN..., 2012).

The potential for extraction of energy and mineral resources is thus strongly emphasized within the 'Arctic Strategy of the Kingdom of Denmark 2011-2020' from 2011 (GOV. DEN. 2011, p.7). The strategy contains a strong focus upon the peaceful management of the Arctic in accordance with international legal principles (Ibid) as well as the importance of the observance of the UNCLOS as the central instrument of international

public law for the governance and border-related issues of the region (Ibid, p.14). In this regard, the strategy pinpoints the efforts made by public institutions to collect and analyze data of the Arctic ocean floor, in order to present the Danish claim to expand the exclusive economic zone north of Greenland, and highlights the scientific cooperation with other countries in this respect (Ibid, p.14-15).

As Denmark ratified the UNCLOS in 2004, the country has made five partial submissions in 2009, 2010, 2012, 2013 and 2014. The 2013 and 2014 submissions were, respectively, concerned with the areas north-east and north of Greenland (MARCUSSEN et al. 2015, p. 41). The Danish submission is based upon a claim regarding the possible connection of the Greenlandic continental shelf with the Lomonosov Ridge and Morris Jesup Rise, stretching towards the north pole (BASARAN, 2015, p. 17-18). The scientific base for this claim was formed through the joint LORITA-1 expedition with Canada in 2006, followed by the LOMROG 1 in 2007-08, LOMROG 2 in 2009 and LOMROG 3 in 2012 (Ibid, p.18). Surveys from the LOMROG expeditions included in the Danish submissions indicate a certain geomorphological continuity between the Greenlandic shelf and the Lomonosov Ridge as well as similar geological characteristics (MARCUSSEN et al. 2015, p. 42). Statements from the CLCS also appear to indicate that the Morris Jessup Rise may be connected to the continental margin of Greenland (GAO, 2011, p.729). Some evidence thus exists which serves as support for the Danish petition to expand the limits of the Greenlandic outer continental shelf. Yet, as the final submission was made in 2014, and given the heavy workload of the CLCS, conclusive recommendations have long perspectives.

THE NORWEGIAN SUBMISSION

The part of Norwegian territory with the closest geographical connection to the Arctic continental shelf are the Svalbard Islands, situated some 560 kilometers northeast of the Nordkapp, the northernmost part of the European continent. Offshore development of hydrocarbon resources constitutes an absolutely essential cornerstone within the Norwegian economy, and has also made Norway one of the countries with the highest nominal GDP pr. capita. As the main part of Norwegian oil and gas production is projected to move gradually from the North Sea towards the Norwegian Sea and the Barents Sea, the “High North” has gained a central place within the country’s foreign policy priorities (WANG, 2012,

p. 6). The official Norwegian policy for the Arctic underlines the economic importance of the region for Norway, and clearly states the possibilities which the increased accessibility holds for Norway (GOV. NOR. 2015). It is furthermore stressed how the realization of these economic objectives is intrinsically linked to stability, regional cooperation and a peaceful state of affairs (Ibid). The role of “a robust and predictable legal and institutional framework” for successful cooperation, is strongly accentuated in this respect (Ibid). In a speech delivered at a conference dealing with the issue of Arctic frontiers in 2008, Elisabeth Walaas, a high ranking official within the Norwegian Foreign Ministry, stated that ‘What matters is that states play by the book if they lay claim to continental shelves in the Arctic beyond 200 nautical miles. And the book they need to play by is the UN Convention on the Law of the Sea and the rules it sets out’ (GOV. NOR. 2008).

In 1996, Norway ratified the UNCLOS. The country therefore submitted its petition to expand its exclusive economic zone in the Nansen Basin in the Arctic Ocean along with areas in the Norwegian Sea and the Barents Sea, within the 10-year deadline in November 2006 (UNITED NATIONS, 2009). As early as March 2009, the commission largely accommodated the Norwegian submission in the Western Nansen Basin, but recommended that the final delineation of Norway’s continental shelf be settled amongst the regional states (Ibid). The CLCS recommendation was characterized as a victory by the Norwegian Foreign Minister, at the time, Jonas Gahr Større, who stressed how it provided a stable foundation for investment in extraction of subsoil natural resources in the area (GOV. NOR. 2009). Yet, the CLCS 2009 decision does not directly address the territorial division between Norway and its neighbors (Ibid). It has therefore been assumed that Norway will wait with declaring the final delimitation of its outer continental shelf until the other circumpolar states have received their recommendations from the CLCS (BREKKE 2014, p. 46). As the reaction to the CLCS decision indicates, the Commission’s recommendations - though they carry much weight as the mechanism commonly recognized amongst Arctic states for the delimitation of the outer continental shelf, - should not be interpreted as providing the legitimacy for a unilateral declaration of EEZ expansion. The recommendations thus serve an important purpose as a necessary point of departure for negotiations in cases when overlapping claims exist, and as a means for providing international legitimacy for the accords reached between states. Yet, they would hardly attain their intended goal of providing for a peaceful division of the natural resources of the ocean

floor, if they were used by one state party to trump another.

INSTITUTIONS EFFECTIVE?

The revision of the individual Arctic coastal states' engagement and strategies for this region indicate that they all tend to pursue their expressed interests in future hydrocarbon development, within the confines of the UNCLOS regime. This does not mean that divergences of interest do not exist, and that these have not been clearly expressed in recent years. Yet, as the case with Russia's resubmission to the CLCS demonstrates, such divergences have actually motivated an even deeper engagement within existing regime frameworks, and thereby appear to have fixed the interests in energy-resource access to their obtention through the mechanisms of international law.

As Weber (2014, p. 47) underlines, the 2010 signature of the Barents Sea Treaty, through which Norway and Russia settled a long-standing maritime dispute, also points towards the possibility for states to manage overlaps in their claims to the seabed. A clear tendency of restraint, seen as the obedience to the existing legal procedural norms for EEZ expansion, thereby seems to characterize the agency of the Arctic states. This approximates the near-optimal outcome for all players in the game of the tragedy of the commons, as conceptualized by Stein (1993). Though the outcome of the CLCS decision process is still unknown, the fact that states have opted to maintain their territorial claims in line with the possibilities offered by the UNCLOS, has the effect of ensuring that the eventual concessions gain an important international recognition. Also in line with Stein (1993), an element of successful common aversion can thus be identified through the joint interest in maintaining the Arctic a zone of peace and mutually respected sovereignty, so as to avoid the costs associated with uncertain claims to areas for resource extraction and potential escalation of rivalries. Coordination, through the choice of commonly accepted practices and institutions for the enclosure of the Arctic waters, thereby becomes evident.

The perception of circumpolar state's cooperation around UNCLOS as a means to avoid a situation of uncertainty and tensions may also be corroborated Becker (2010), who stresses the high costs of any attempts of unilateral steps to exploit the ocean floor, in terms of resentment amongst potential investors (BECKER, 2010, p. 339). The circumpolar

states' consensus regarding the UNCLOS as the common ground for Arctic management is also related to the strong emphasis upon national sovereigns within this legal framework. UNCLOS hereby serves as a means to exclude more distant parties interested in the Arctic, such as China and the EU, and in this manner also consolidates coastal states' claims to offshore resources. The institutionalist emphasis upon well established procedures and transparency as an important basis for cooperation, also becomes expressed as a significant element within the CLSC submission process. The criteria and proceedings for evaluation of the respective state's claims are clearly stated within the UNCLOS framework, which has made it possible to focus efforts upon the technical merits of their petitions. Baker (2010, p. 270-271) highlights how openness around the data obtained through mapping of the seabed is very central to fostering Arctic coastal states' confidence in the delimitation process. Oye's (1986) emphasis upon the transparency and commonly accepted procedures provided by institutions, as the binding glue in assuring recurrent cooperation thus also appears to be descriptive of the mechanisms below the CLCS, which appear to have stimulated the high degree of adherence to the UNCLOS regime in the cases examined. The ongoing nature of the CLCS submission process means that a change in actions is bound to be met by future responses by other parties, meaning that this may be characterized as an iterated game. As Keohane (1984) and Lipson (1993) highlight, this thereby increases the chances that all players will seek to find a mutually acceptable common ground, which the UNCLOS has come to provide. Thus, a general incentive structure related to the benefits of cooperation, which in broad terms approximates the institutionalist perspectives' accounts of cooperation spurred by essentially self-interested actors, can thereby be identified as significant in all the of cases reviewed. Yet, a more extensive analysis of these cases, - which has been beyond the scope of the present article - should be directed towards a thorough scrutiny of the particular causal mechanisms spurring adherence to the UNCLOS, through analysis of the specific decision making processes in each of the national cases. It is very possible, that these causal mechanisms might vary markedly according to the different national and temporal context within which they become effective. Finally, the analysis indicates that the efficiency of the UNCLOS nonetheless appears to rely upon a general understanding between Arctic states of the importance of maintaining non-conflictual relations within this region. Independently of the relative

success of this regime in assuring ordered interactions within the Arctic, affairs within this region are subjected to variables at a higher level in terms of the relations between the main circumpolar states. A shift in the broader geopolitical context which molds interactions between these nations, thus also holds the potential spill over into changes within the present Arctic status quo.

Although the Arctic so far appears as a case within which international oceanic regimes have proved an effective tool in fostering cooperation and preventing conflict, it might also become important to direct attention towards the shortcomings of the oceanic delimitation process. The fusion of geological and legal concepts may provide some particularly complex constructs with a series of potential pitfalls. Baker (2010, p. 263) points to how changes in the scientific comprehension of natural phenomena is in a constant process of change, which in terms affects the specificness and regulatory potential of the regimes. Existing divergences between legal scholars and natural scientists with regards to the notion of 'continental shelf' (Ibid, p. 264-265) could become very definitive for the final demarcation of the Arctic seabed, but also implies the danger of jeopardizing some of the general perception of the scientific basis for past and future CLCS recommendations. As stressed by Golitsyn (2009) scientific developments may very well lead to different decisions about essentially similar cases, depending on the point in time at which they are made (GOLITSYN, 2009, p. 408). In addition hereto, Gao emphasizes the vagueness of existing definitions of the seafloor within the UNCLOS (GAO, 2011, p. 731). Finally, Koivoruva also questions the strong reliance upon the definitiveness of international law in relation to Arctic regional management, stressing the flexibility and contradictions in what is essentially a fragmented body of statutes and principles (KOIVORUVA, 2011, p. 221-222).

Though what may be formulated as a certain equilibrium between national interests has been reached in the Arctic, a relaxation of the state-centric focus of the present analysis also reveals that the process of enclosure of the Arctic region on basis of the UNCLOS, may hold a range of deficiencies. Various Arctic observers have assumed a somewhat critical stance towards the appliance of a state-centric perspective upon the Arctic, either in relation to broader common governance challenges "above" the state level, (KNECHT; KEIL, 2013; KOIVORUVA, 2011) or in relation to the neglect of indigenous peoples "below" (POWELL 2010;

RIDDEL-DIXON 2012). As highlighted by Strandsbjerg (2012) the scientific-geological division of the region is characterized by a strong cartographic logic, which implies a distribution of sovereignty exclusively upon nation states. It thereby creates a spatial reality of compartmentalization which is different from that of the Inuit peoples living in the region, who part of the year travel across the ice and who do not think of the region as divided by national borders (STRANDBJERG, 2012). As energy extraction appears to constitute a central objective for all of the circumpolar states, a lack of attention towards the common challenge of adequate resource management and the possible negative consequences for the regions inhabitants may very likely imply serious socio-environmental consequences, and call for supplementary approaches to Arctic governance.

CONCLUSION

The foregoing analysis indicates that the UNCLOS has been a highly effective instrument within international law in order to channelize the energy-related aspirations of circumpolar states, into the confinements of commonly accepted legal proceedings. The revision of Arctic states' regional strategies implies that future access to hydrocarbon resources does constitute, - through not an immediate - then nonetheless a central intermediate and long term national interest. The general hypothesis derived from the institutionalist literature, regarding the effectiveness of regimes to incorporate and constrain the actions of self-interested nations, thus appears to be confirmed both by the explicit intentions, as well as the actions and measures taken by these nations so far, which demonstrate a considerable degree of adherence to the of EEZ demarcation below the CLCS submission process. However, as the continental shelf delimitation process is still at a stage in which few recommendations have been made by the CLCS, the point at which they are made, might mean that the present structure of incentives and stakes is altered. Future energy market conditions and the technical feasibility of offshore drilling also constitute variables which might intensify the ambitions of the coastal states towards securing access to potential energy resources in the Arctic. This may thereby result in stronger tests of the conciliatory capacity of existing regimes.

EM BUSCA DOS INTERESSES NACIONAIS POR MEIO DOS REGIMES INTERNACIONAIS: O PAPEL DA CNUDM NA CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DOS PAÍSES CIRCUMPOLARES PARA A ENERGIA DO ÁRTICO

RESUMO

O Artigo analisa o papel da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar (UNCLOS) em moldar as estratégias energéticas de estados árticos, e em definir a modalidade das suas interações regionais. Uma perspectiva institucionalista é aplicada para entender os diferentes mecanismos e incentivos que instituições e regimes internacionais podem constituir em termos de estimular o conduto cooperativo de atores voltados pelo interesse próprio. A análise foca nas submissões feitas à Comissão sobre os Limites da Plataforma Continental (CLCS) pelos estados que já ratificaram a UNCLOS, com fins de poderem ampliar o seu acesso aos recursos energéticos potenciais no subsolo ártico. Os achados indicam que este regime tem constituído um instrumento significativo em moldar as estratégias energéticas de acordo com a aderência a procedimentos comumente aceitados para demarcação territorial. No entanto, este status quo depende da vontade dos atores árticos de evitar conflitos, e assim pode em último análise depender de variáveis antecedentes de mais amplo carácter geopolítico.

Palavras-chave: O Ártico. Lei Marítima. UNCLOS. Energia. Regimes Internacionais.

REFERENCES

- AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. Achieving cooperation under anarchy: Strategies and Institutions. In: BALDWIN, D.A. *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993. p. 85-115.
- BAEV, P.K.; BOERSHMA, T. With Russia overextended elsewhere, Arctic cooperation gets a new chance. *Brookings*, 18 Feb. 2016. Available from: <www.brookings.edu>. Access: 17 Apr. 2016.
- BAKER, B. Law, Science, and the Continental Shelf: the Russian Federation and the Promise of Arctic Cooperation. *American University International Law Review*, v. 25, n. 25, p. 251-281, 2010.
- BARROS-PLATIAU, A.F; et al. Correndo para o mar no antropoceno: a complexidade da governança dos oceanos e a estratégia brasileira de gestão dos recursos marinhos. *Brazilian Journal of International Law*, v. 14, n.1, p. 150-168, 2015.
- BIERMANN, F. et al. The Fragmentation of Global Governance Architectures: a framework for analysis. *Global Environmental Politics*, v. 9, n. 4, p. 14-40, 2009.
- BASARAN, I. The Lomonosov ridge and the overlapping outer continental shelf claim to North Pole. *Journal of Maritime Law & Commerce*, v. 46, n. 1, p. 1-21, 2015.
- BAVINCK, J.; GUPTA, M. Legal pluralism in aquatic regimes: a challenge for governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, n. 11, p. 78-85, 2014.
- BECKER, M. A. Russia and the Arctic: opportunities for engagement within the existing Legal framework. *American University international Law Review*, v. 25, n. 225, 2010.
- BERKMAN, P. Geopolitics of Arctic Sea-Ice Minima. *Brown Journal of World Affairs*, v. 19, n. 1, 2012.
- BREKKE, H. Defining and recognizing the outer limits of the continental shelf in the polar regions. In: POWELL, R.C.; DODDS, K. *Polar Geopolitics? knowledge, resources and legal regimes*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2014. p. 38-54.

CANADA. Government of Canada. *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy: exercising sovereignty and promoting Canada's Northern strategy abroad*. [2010]. Available from: <http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/assets/pdfs/canada_arctic_foreign_policy-eng.pdf>. Access: 15 Apr. 2016.

CANADA. Minister of Public Works and Government Services Canada. *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*. Ottawa, 2009. Available from: <<http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns.pdf>>. Access: 15 Apr. 2016.

CHARRON, A. et al. The Russian arctic hegemon: foreign policy implications for Canada. *Canadian Foreign Policy Journal*, v. 18, n. 1, p. 38-50, Mar. 2012.

EBINGER, C.K.; ZAMBETAKIS, E. The Geopolitics or Arctic Melt. *International Affairs*, n. 85, v. 6 p. 1215-1232, 2009.

EIA - U.S. Energy information Administration. Today in Energy. Arctic oil and natural gas resources. Available from: [<http://www.eia.gov/>]. Access: 12 apr. 2016.

ENGLISH, J. Review Essay: International Law and Governance in a Changing Arctic. *American Journal of International Law*, n.108, 2014.

FAULCONBRIDGE, Guy. Russian sub plants flag under North Pole. *Reuters*, 3 Aug. 2007. Available from: <<http://www.reuters.com/article/idINIndia-28784420070802>>. Access: 15 Apr. 2016.

FOXALL, A. We have proved it, the Arctic is ours: resources, security and strategy in the Russian Arctic. In: POWELL, R.C.; DODDS, K. *Polar Geopolitics? Knowledge, Resources and Legal Regimes*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2014. p. 93-112.

GOLITSYN. V. Continental Shelf Claims in the Arctic Ocean: A Commentary. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, n.24, p. 401-408, 2009.

ILULISAT DECLARATION. *Arctic Council Conference*. Ilulisat Greenland, May 27-29, 2008.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. FAQs, *Oil*. Available from: <<https://www.iea.org/aboutus/faqs/oil/>>. Access: 25 Mar. 2016.

JOHNSTONE, R.L. Offshore oil and gas development in the arctic under international law: risk and responsibility. *Queen Mary Studies in International Law*, v. 14, p. 3-24, 2014.

KEOHANE, R. O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O.; VICTOR, D. G. The regime complex for climate change. *Perspective on Politics*, v. 9, n. 1, p. 7-23, Mar. 2011.

KLIMENKO, E. *Russia's Evolving Arctic Strategy: Drivers, Challenges and New Opportunities*. SIPRI Policy Paper 42, p.1-25, 2014.

KNECHT, S.; KEIL, K. Arctic geopolitics revisited: spatialising governance in the circumpolar North. *The Polar Journal*, v. 3, n. 1, p. 178-203, 2013.

KOIVORUVA, T. The Actions of the Arctic States Respecting the Continental Shelf: a reflective essay. *Ocean Development & International Law*, v. 42, n. 3 p. 211-226, 2011.

KOIVORUVA, T. The Arctic Council: a testing ground for new international environmental governance. *Brown Journal of World Affairs*, v. 19, n. 1, p. 131-141, 2012.

KONTOROVICH, A. E. et al. Geology and hydrocarbon resources of the continental shelf in Russian Arctic seas and the prospects of their development. *Russian Geology and Geophysics*, n. 51, p. 3-11, 2010.

LEUNG, P.C.Y. Arctic Continental Shelf Delineation and Delimitation: The Significance of Ratifying the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Sector Theory. *Ocean Yearbook Online*, v. 24, n. 1, p. 475-506, 2010.

LIPSON, C. International Cooperation in Economic and Security Affairs. In: BALDWIN, D.A. *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993. p. 60-84.

MARCUSSEN, C. et al. The Continental Shelf Project of the Kingdom of Denmark – status and issues. GEUS. *Geological Survey of Denmark and Greenland Bulletin*, 33, p. 41-44, 2015.

MEMBER States. *Arctic Council*, Sept. 2015. Available from: <<http://www.arctic-council.org/>>. Access: 19 Apr. 2016.

NOREG. Regjering Stoltenberg II. Storrelsen på Norges Kontinental-sokkel i nord avklart. *Regjeringen.no*, 15 April 2009. Available from: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sokkel_avklaring/id554718/>. Access: 19 Apr. 2016.

OYE, K.A. Explaining cooperation under anarchy: hypotheses and strategies. In: OYE, K.A. *Cooperation under Anarchy*. New Jersey: Princeton, 1986. p. 1-24.

POWELL, R.C. Lines of possession? The anxious constitution of a polar geopolitics. *Political Geography*, v. 29, 74-77, 2010.

RAUSTILA, K.; VICTOR. D.G. The Regime Complex for Plant Genetic Resources. *International Organization*, v. 58, n. 2, p. 277-309, 2004.

RIDDEL-DIXON, E. Canada's Arctic Policy. The Canada U.S. Institute: The University of Western Ontario. *Research note n.2*, [2012.].

ROTHWELL, D.R. The Polar Regions and the Law of the Sea. In: POWELL, R.C.; DODDS, K. *Polar Geopolitics? Knowledge, Resources and Legal Regimes*. Cheltenham: Elgar Publishing, 2014. p. 19-37.

ROUGHEAD, G. In the race for arctic energy, the U.S. and Russia are polar opposites. *The Wall Street Journal*, 25 Aug., 2015. Available from: <www.wsj.com>. Access: 17 Apr. 2016.

SCOTT, J.B. (Ed.) Hugo Grotius: the freedom of the seas. English Version, Maggofin trans. New York: Oxford University Press, 1916.

STAUFFER, Peter (Ed.) *Circum-Arctic Resource Appraisal: estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. USGS Science for a Changing World, [2008]. Project Report. U.S Geological Survey.

STEIN, A. Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. In: BALDWIN, D.A. *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993. p. 29-59.

STEPHEN, KATRIN. Taking Stock of the Race(s) for the Arctic. *The Arctic Institute: Center for circumpolar studies*. 21 Feb. 2013. Available from: <<http://www.thearcticinstitute.org/taking-stock-of-races-for-arctic/>>. Access: 17 Apr. 2016.

STIGSET, M. Arctic Oil Tempts Norway to Seek Drilling at 'Gates of Hell'. *Bloomberg*, 24 Sept. 2009. Available from: <<http://large.stanford.edu/publications/coal/references/stigset/>>. Access: 15 Apr. 2016.

STRANDBJERG, J. Cartopolitics, Geopolitics and Boundaries in the Arctic. *Geopolitics*, n. 17, p. 818-842, 2012.

SUBEDI, S.P. Problems and Prospects for the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Dealing with Submissions by Coastal States in Relation to the Ocean Territory Beyond 200 Nautical Miles. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, n. 26, p.413-431, 2009.

2016 Climate Trends Continue to Break Records. NASA, 19 July 2016. Available from: <<http://www.nasa.gov/feature/goddard/2016/climate-trends-continue-to-break-records>>. Access: 15 Nov. 2016.

GAO, J. The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles in the Arctic Basin. *R.J.T.*, n. 45, p. 721-735, 2011.

HELGESEN, Vidar. Norges Politikk i Arktis. *Regjeringen.no*, 15 June 2015. Available from: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arktis_norge/id2422677>. Access: 19 Apr. 2016.

HIDDEN Treasure. *The Economist*, 16 Jun. 2012. Special report: The Arctic.

JOHNSON, Billy. Russia Claims 463,000 square miles of Arctic territory. *Newsweek*, 8 Apr. 2015. Available from: <<http://www.newsweek.com/russia-claims-463000-square-miles-arctic-territory-359829>>. Access: 19 Apr. 2016.

STOCKER, Thomas F. et al. (Ed.) *Climate Change 2013: the Physical Science Basis. Summary for Policymakers*. Intergovernmental Panel on Climate Change, Oct. 2013. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

THE EMERGING Arctic. *Council on Foreign Relations*, 20 Mar. 2014. Available from: <<https://www.cfr.org/publication/interactive/32620#!/32620>>. Access: 12 Mar. 2016.

THE GROWING Importance of the Arctic Council. *Stratfor*, 17 May, 2013. Available from: <<https://www.stratfor.com/analysis/growing-importance-arctic-council>>. Access: 19 Apr. 2016.

UNITED NATIONS. *Convention of the Continental Shelf*. Geneva, 29 Apr. 1958.

UNITED NATIONS. United Nations Convention on the Law of the Sea. 10 Dec. 1982.

UNITED STATES. PROC. 2668. 1945 US Presidential Proclamation n. 2667, Policy of the United States with respect to the natural resources of the subsoil of the sea bed and the continental shelf. Adopted in Washington, USA on 28 Sept. 1945. Available from: <http://oceancommission.gov/documents/gov_oceans/truman.pdf>. Access: 12 Apr. 2016.

UNITES NATIONS. Commission on the Limits of the Continental Shelf. *Summary of the recommendations of the commission of the continental shelf in regard to the submission made by Norway in respect to the areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea, and the Norwegian Sea* on 27 November, 2006. 27 Mar. 2009.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. *Arctic oil and natural gas resources*. 20 Jan. 2012. Section Today in Energy. Available from: <<https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=4650#etail.php?id=4650>>. Access: 12 Apr. 2016.

WALAAS, Elisabeth. Norway's Policy in the high North: the Arctic Dimension. *Regjeringen.no*, 21 Jan. 2008. Available from: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arctic_frontiers/id497558/>. Access: 20 Apr. 2016.

WANG, N. Sikkerhedspolitik i Arktis: en Ligning med mange Ubekendte. *Atlantsammenslutningen*, Jan. 2012. Forum for Sikkerhedspolitik

WEBER, M. Comparing the robustness of Arctic and Antarctic governance through the continental shelf submission process. *Polar Record*, n. 50, n. 252, p. 43–59, 2014.

YOUNG, O.R. Arctic Politics in an Era of Global Change. *Brown Journal of International Affairs*, v. 19, n. 1, 2012.

YOUNG, O.R. *International Cooperation: building regimes for natural resources and the environment*. London: Cornell, 1989.

Recebido em: 15/02/2017

Aceito em: 15/05/2017

COMUNIDADE DE SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL: UM SUBCOMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA?

Wellington Dantas de Amorim¹

Vitor Deccache Chiozzo²

RESUMO

O trabalho se propõe a investigar a articulação entre Defesa e Política Externa brasileiras, consubstanciada na Estratégia Nacional de Defesa (END), em conjunto com os demais países componentes da Bacia Sul – Atlântica, para a construção e fortalecimento de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul e na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), entre os anos de 2008 e 2014. Esse processo se dá pela criação de uma identidade regional sul-atlântica alicerçada na cooperação e confiança mútuas entre os países da ZOPACAS, com uma estratégia convergente entre os Ministérios de Relações Exteriores, Defesa e a Marinha do Brasil para a realização dos objetivos nacionais no Atlântico Sul. Para tal, a política externa brasileira tem demonstrado uma ativa disposição em cooperar com os demais países da ZOPACAS, sobretudo na prevenção de ameaças neotradicionais e aos recursos naturais e energéticos existentes no espaço marinho sul – atlântico. O trabalho se utiliza da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, (TCRS), de Buzan e Wæver (2003), e propõe que tal comunidade de segurança do Atlântico Sul poderia ser caracterizada como um Subcomplexo Regional de Segurança.

Palavras-chave: Política Externa. Comunidade de Segurança. Atlântico Sul. ZOPACAS. Brasil. Complexo Regional de Segurança.

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. E-mail: wda3059@gmail.com

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM-EGN). E-mail: vitorchiozzo@outlook.com

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a investigar a articulação “inteligente” entre defesa e política externa realizada pelo Estado Brasileiro e consubstanciada na Estratégia Nacional de Defesa (END), com os demais países componentes da bacia sul-atlântica, para a construção e fortalecimento de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul e na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

O processo constitutivo de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul, capaz de aproximar as agendas de segurança marítima da região, depende da criação de uma identidade regional sul-atlântica, pelo Brasil, e pela dinâmica regional de segurança marítima existente na porção sul do Oceano Atlântico. Essa identidade sul – atlântica seria centrada na cooperação, consolidada na ZOPACAS, e teria por propósito o estabelecimento da confiança mútua entre os países lindeiros do Atlântico Sul, alicerçada no entendimento partilhado de que os desafios que se apresentam ao Brasil, seja em sua dimensão de país em desenvolvimento, seja nas questões de segurança (por exemplo, por conta de ameaças neotradicionais transfronteiriças, quais sejam, terrorismo, narcotráfico, transporte ilegal de pessoas e/ou material, e pirataria (SILVA, 2014, p.201), bem como a garantia de soberania sobre seus recursos energéticos e naturais marinhos), também se apresentam aos países africanos atlânticos membros da ZOPACAS, o que levará a uma comunidade de segurança cooperativa no Atlântico Sul (PENHA, 2012, p.131).

Parte-se da hipótese geral de que o Brasil é capaz de contribuir para a construção de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul. Leva-se em consideração a relação de causalidade entre duas variáveis intervenientes importantes. Primeiro, (q) a formação de uma identidade regional sul-atlântica entre os países-membros da ZOPACAS; e segundo (r) a interdependência das questões de segurança e ameaças, aliada aos processos de securitização, com a construção discursiva de uma ameaça podendo modificar a perspectiva brasileira sobre o tema em análise (WILLIAMS, 2008, p.69).

Apesar da intensificação, nesse início do século XXI, das ameaças neotradicionais por atores não estatais, as quais contribuem ainda mais para a complexidade da segurança marítima (SILVA, 2014, p.201), é indiscutível que as políticas de defesa nacionais ainda priorizem as relações interestatais como é o caso do Brasil (AMORIM, 2012). As ameaças

neotradicionais “só poderão ser resolvidas por meio da combinação de esforços nacionais, regionais e internacionais, que deveriam incluir tanto a troca de informações como a cooperação” (FLEMES, 2005, p. 228). Em relação ao Atlântico Sul, esses esforços cooperativos interestatais, inseridos em uma Zona de Paz e Cooperação, e representados por uma identidade sul – atlântica, se contrapõem a essas ameaças, funcionando como catalisadores do processo de formação de uma comunidade de segurança, pois ainda conforme Fledes (2005, p.228), “a existência de uma ameaça externa à potencial comunidade de segurança opera como um vínculo unificador a estimular a regulação pacífica dos conflitos”.

No que tange aos aspectos teóricos desse trabalho, optou-se pelo enfoque de Barry Buzan e Ole Wæver (2003), com a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), amalgamando aspectos realistas, liberais e construtivistas (BUZAN; WÆVER, 2003, p.40); Em teoria abrange elementos das três teorias mencionadas, apropriados para a análise do processo de construção de uma comunidade de segurança que envolve elementos de poder, o seu compartilhamento, além da questão da formação de identidades. A TCRS também se mostra compatível para uma análise que atenda aos propósitos deste estudo, ou seja, a possibilidade da construção e fortalecimento de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul e seu entorno. Ademais, a TCRS é uma teoria que oferece alguns poderes preditivos (BUZAN; WÆVER, 2003, p.4), sendo passível de ser aplicada a um estudo de caso, pois esse é o objetivo desse artigo: alcançar um melhor resultado de análise, a partir da aplicação do modelo da TCRS à realidade das dinâmicas de segurança marítimas sul-atlânticas. Afinal, Levy (2002, p. 135) ressalta o valor de trabalhos que geram ou testam teorias, e afirma que melhores resultados são obtidos quando os estudos de caso são analisados a partir de uma estrutura teórica mais sistematizada.

Faz-se necessário, preliminarmente, também, apresentar os conceitos de segurança e defesa, pois ambos permearão a presente abordagem. As seguintes definições extraídas da Política Nacional de Defesa (PND) serão utilizadas:

- I – Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais;
- II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do

território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (BRASIL, 2012b, p.2)

Outra ressalva preliminar é a delimitação do possível padrão de atuação internacional que poderia caracterizar a política externa brasileira. Uma das possibilidades de caracterização seria a do conceito de potência média, com base na compreensão de Marques (2005, p.44) . O Brasil seria reconhecido desta forma em sua atuação internacional em virtude de fatores de persistência, que se incorporam à cultura internacional do país, e são a base de sua imagem internacional.

Deste modo, “a construção da imagem internacional do Brasil como uma potência média no sistema internacional tem sido uma constante na política externa do país”. (LAFER, 2001, apud MARQUES, 2005, p.56). A Constituição Federal (1988) também codifica uma série de princípios que regem o Brasil nas suas relações internacionais, dentre os quais se destaca a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (PINTO, 2015, p.153).

Por meio dessa imagem internacional de potência média, os interesses de poder brasileiros seriam percebidos como iniciativas pacíficas de cooperação e integração além de nosso entorno imediato no Cone Sul, onde “almejamos proscrever a guerra como forma de resolução de disputas entre os Estados sul-americanos, criando uma verdadeira comunidade de segurança em nossa região” (AMORIM, 2011, p.271-273), Esta, por sua vez, se estenderia progressivamente à África, garantindo assim que o Atlântico Sul seja uma via de comércio segura e livre da pirataria e do crime organizado (AMORIM, 2012b, p.4). A defesa dos interesses nacionais brasileiros e sua capacidade de moldar a ZOPACAS, a fim de atender ao seu projeto geopolítico de criação de uma comunidade de segurança, é ajudada “pela renovação da imagem do Brasil como construtor de consensos e interlocutor, principalmente entre o Norte e Sul globais” (HURRELL, 1998, p.257).

As iniciativas brasileiras são percebidas não somente por sua imagem internacional, mas também por que esse *modus vivendi* cooperativo é a identidade partilhada no Atlântico Sul, pois, conforme Ulusoy (2003, p.5) a identidade apresenta-se como um elemento chave na construção de regiões. Nesse espaço, a construção de sua identidade possuiria dois contextos, um externo e outro interno. Externamente, as relações entre os Estados no cenário internacional, isto é, suas relações de poder e a securitização regional e, como interno, os padrões de amizade e inimizade, inseridos na díade cooperação e conflito, existentes entre os Estados membros da ZOPACAS. Logo, no processo de regionalização do Atlântico

Sul, assiste-se, associado ao processo de construção de região, o esforço brasileiro de desenvolver uma identidade comunitária entre os países do Atlântico Sul, pois, “longe de serem “naturalmente” delineadas por barreiras geográficas ou características culturais, as regiões são imaginários políticos, construídos ao longo do tempo por atores motivados por interesses específicos” (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014a, p.6). A força desse sentimento de pertencimento ao Atlântico Sul, a identidade sul – atlântica, seria capaz de intensificar os valores compartilhados entre seus Estados limítrofes, de promoção e manutenção da paz entre si, e da solução das questões de segurança e de defesa marítimas pela cooperação intracomunal, pois:

A segurança de um país é afetada pelo grau de estabilidade da região onde ele está inserido. Assim, é desejável que ocorram o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento econômico e social, tornando a região mais coesa e mais forte. (BRASIL, 2012b, p. 4)

O esforço de constituição de uma identidade comum sul – atlântica pelo Brasil, seria centrado, portanto, na “defesa do território e dos recursos de interesse nacional”, além da securitização de “algumas novas questões de natureza transnacional (...)” (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014a, p.9). Tais esforços de constituição de uma identidade comum podem ser localizados, por exemplo, no âmbito doméstico, na “Amazônia Azul”, assim como no internacional, pela diversificação dos laços bilaterais com os países da costa ocidental da África e no refortalecimento da importância da ZOPACAS. Tendo por propósito o estabelecimento da confiança mútua, necessária para a projeção do poder brasileiro de maneira legítima e consensual nesse espaço marítimo (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014a, p.216).

Uma comunidade de segurança constituída no Atlântico Sul, onde a liderança regional do Brasil (FLEMES, 2005, p.222) e sua primazia sejam reconhecidas internacionalmente, passaria necessariamente, além da socialização de sua imagem internacional com os demais atores da ZOPACAS e de uma identidade sul-atlântica comum, pela delimitação político-espacial da região, alicerçada em discursos e práticas dos atores envolvidos nesse processo; os atos e declarações do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Defesa (MD) e a Marinha do Brasil (MB), nesse aspecto, reforçariam a referida estratégia.

Portanto, o interesse nacional brasileiro no Atlântico Sul, com a constituição de uma comunidade de segurança, seria expresso através de sua política externa, guiada por uma estratégia inteligente, à luz de sua imagem internacional, e visando aos objetivos nacionais de defesa, segurança e desenvolvimento econômico. Esta estratégia convergente, contínua e persistente no Atlântico Sul, por sua vez, decorre da Estratégia Nacional de Defesa (END) (2008, 2012). Esta se insere em uma política de defesa, a Política Nacional de Defesa (2005, como Política de Defesa Nacional, e 2012, como Política Nacional de Defesa).

É mister, ainda, que se recupere, por meio da lente teórica construtivista da TCRS, como se opera e configura o contexto interno da identidade regional. Buzan e Wæver (2003) argumentam que a formação e a operação das relações entre as unidades de uma comunidade de segurança dependeriam, sobretudo, dos padrões de amizade e inimizade, construídos essas unidades. Consequentemente, as interpretações e as percepções das ações e das imagens dos Estados possuiriam peso considerável nas relações de poder, as quais não seriam apenas mero reflexo da distribuição de poder. (ibidem, p.40). Estes padrões de amizade e inimizade, socialmente construídos de acordo com as normas, regras, valores, culturas e identidades comuns compartilhadas entre os atores, refletirão em políticas de cooperação ou coerção entre eles. O padrão de amizade e inimizade será o alicerce ideacional sobre o qual se constituem os Complexos Regionais de Segurança (CRS), ao passo que a distribuição de poder será a componente real das relações interestatais em um CRS.

Atualmente, o sistema internacional não vive momentos de guerra geral e irrestrita (BRASIL, 2012b, p.2). Assim, é possível o padrão de amizade e a cooperação entre o Brasil e os demais países da ZOPACAS, particularmente em questões sensíveis como defesa (SILVA, 2014, p.208). Entretanto, não se pode desconsiderar a probabilidade, em um futuro próximo, de o Brasil enfrentar desafios e ameaças dos mais variados graus de intensidade, posto sua elevada importância geoestratégica, relacionada à sua abundância de recursos naturais, minerais e energéticos, em seu território emerso, de dimensões continentais, mas especialmente àqueles recursos localizados em seu Mar Territorial (MT) e ZEE.

A ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL (ZOPACAS)

Em outubro de 1986, uma iniciativa brasileira apresentada à Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) propunha a criação, em conjunto com os demais estados da América do Sul e da África banhados pelo Atlântico Sul, de uma organização alicerçada na cooperação e

na paz entre seus membros (CERVO, 2002, p.343). Sua existência passaria pela necessidade de se preservar a região de medidas de militarização, da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e, sobretudo, de armas nucleares, além de dissuadir a presença de potências extra-regionais no Atlântico Sul. Como propósito subjacente à ZOPACAS, pode-se também elencar a formação de uma comunidade de segurança sul – atlântica. A Resolução nº 41/11 da AGNU cria, então, a ZOPACAS. Os Estados Unidos foram o único país a votar contra a iniciativa na ONU, e muitos Estados da Europa Ocidental e o Japão decidiram pela abstenção. (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014a, p.229).

Ressalta-se que, dos nove Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), seis também fazem parte da ZOPACAS. A presença de nações lusófonas na ZOPACAS contribui sobremaneira para a liderança brasileira no processo de criação de uma identidade sul – atlântica, e no fortalecimento dessa comunidade, posto ser o relacionamento com esses países uma das prioridades das relações exteriores do Brasil (BRASIL, 2012b, p. 6).

Entretanto, a ausência de uma estrutura organizacional mínima enfraqueceu a iniciativa dos países da Zona, decretando o aparente fim do projeto de cooperação. A ZOPACAS permaneceria adormecida por quase dez anos, após as Reuniões Ministeriais do Rio de Janeiro (1988); Abuja, Nigéria (1990); Brasília (1994); Somerset West, África do Sul (1996) e Buenos Aires, Argentina (1998), quando o avanço da pirataria na costa ocidental da África, revitalizou a Zona, culminando com a VI Reunião ocorrida em Luanda, Angola, em 2007.

O processo de revitalização da organização continuou durante a VII Reunião, realizada em Montevideu, Uruguai, em 15 de janeiro de 2013, que aprovou uma declaração abrangente sobre diversos temas, a Declaração de Montevideu, além do Plano de Ação de Montevideu. A ZOPACAS, ainda que enfrentando dificuldades no seu desenvolvimento, pois “não é simples reunir 21 (...) países africanos e três (...) países sul-americanos. É uma tarefa complexa, as agendas não se combinam, as datas são difíceis” (AMORIM, 2013, p. 2), tem contribuído para a estabilidade regional e para um Atlântico Sul empenhado em promover a paz, a segurança, a cooperação, a democracia, o respeito pelos direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, a prosperidade econômica, a inclusão socioeconômica e a integração cultural e de solidariedade entre seus Estados-Membros (ZOPACAS, 2013). As complexidades da integração

regional a partir da ZOPACAS são apresentadas também por Antonio Ruy de Almeida Silva, não sem antes enfatizar que a identidade sul - atlântica possui a mesma dinâmica da identidade sul – americana:

O processo de integração regional, iniciado antes do fim da Guerra Fria, é complexo. Por um lado, existem as tentativas de associações mais amplas, seja em uma visão hemisférica, seja na criação de uma identidade atlântica. Por outro, o Brasil tenta criar uma identidade sul-americana, a partir do núcleo do Mercosul, e sul-atlântica, a partir da ZOPACAS. A construção de uma identidade sul-atlântica se insere na mesma dinâmica de construção de uma identidade sul-americana. No entanto, esta dinâmica é mais complexa. Primeiramente, por ser o Atlântico Sul compartilhado com dezenas de nações do continente africano. Segundo, pela presença de possessões de países extrarregionais (...) (SILVA, 2014, p.209).

Sendo assim, em virtude de possuírem a mesma dinâmica de construção de identidades, o sucesso da ZOPACAS está intrinsecamente relacionado à construção de uma comunidade de segurança marítima no Atlântico Sul, assim como o Mercosul representa para a construção de uma comunidade de segurança no Cone Sul (BUZAN; WÆVER, 2003), pois é um fórum instituído regionalmente capaz de gerar mais estabilidade, desenvolvimento e integração entre os países da região, por meio de uma identidade sul – atlântica e de cooperação intrarregional em torno das soluções às diversas ameaças neotradicionais deste espaço marítimo. Desta forma “ao aprofundarmos nossas relações na ZOPACAS, evitaremos que o Atlântico Sul seja visto como um vazio de poder e, portanto, atraia forças externas às nossas regiões”. (AMORIM, 2013, p. 1).

Portanto, a ZOPACAS, além de seu propósito integracionista entre seus membros, secundariamente busca reduzir a influência das potências extrarregionais no Atlântico Sul. No entanto, deve-se ressaltar que alguns fatores têm sido empecilho para a plena realização dos objetivos da ZOPACAS, especialmente os referentes à desaceleração econômica que atingiu o Brasil a partir de 2014, com consequentes restrições orçamentárias. De fato, o VIII Encontro Interministerial, a ser realizado em Cabo Verde, em 2015, foi adiado sine die, e não há (ao menos no momento em que este trabalho está sendo redigido) um posicionamento sobre a sua realização ou uma reunião em outro país. Tal aspecto ressalta o quanto a

ZOPACAS (de inspiração brasileira, conforme mencionado anteriormente) tem no Brasil o principal ator estimulador, o que se reflete inclusive nas contribuições para a viabilização financeira dos Encontros Ministeriais. No caso do VIII Encontro Interministerial, a correspondência diplomática entre a Secretaria de Estado das Relações Internacionais e a Embaixada brasileira em Cabo Verde deixa claro o peso das restrições orçamentárias (BRASIL, 2015).

Ainda em relação às potências extrarregionais, segundo a TCRS o nível global (superpotência e grandes potências) sempre estará presente. No caso da ZOPACAS, dois atores se destacam, a Grã-Bretanha e a França. A primeira tem uma posição sul-atlântica distinta, por dominar um conjunto de territórios ultramarinos, sendo que a disputa com a Argentina em relação às Malvinas ainda constitui o principal foco de tensão envolvendo um país extrarregião, por conta do aproveitamento dos recursos pesqueiros e a possibilidade da exploração de petróleo na região (RICHARDSON et al., 2012, p.50; SILVA, 2014, p.203; TILL, 2007, p.158). Já a França possui o departamento ultramarino da Guiana, local do Centre Spatial Guyanais – (CNES), em Kourou, que faz lançamentos para a França e a Agência Espacial Europeia, o que, em termos geoestratégicos, tem implicações tanto na América do Sul como também no Atlântico Sul.

A manutenção desses territórios e departamentos ultramarinos seria justificável para ambos os países, sobretudo em termos de ampliação de território e acesso aos recursos naturais e energéticos do Atlântico Sul (FRANÇA, 2015, p.35; UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND, 2010, p.28; SILVA, 2014, p.203). Conforme Amorim (2014, p.204) “Reino Unido, (...), França (...), quando acrescidos da ZEE e da Plataforma Continental, assumem nova dimensão perante seus pares; os territórios terrestres ficam multiplicados por 32 e 20 vezes, respectivamente”.

Dada a notória presença de territórios britânicos no Atlântico Sul, é necessário desenvolver mais a questão. Till (2007, p.158) afirma que o Reino Unido não considera o Atlântico Sul como uma área estratégica de alta prioridade. Entretanto, a questão das Ilhas Malvinas, a manutenção do livre fluxo de comércio internacional (além do acesso às próprias Malvinas e as bases britânicas na Antártida) são elementos importantes (ibidem, p. 159; RICHARDSON et al., 2012, p. 43).

Dessa forma, caso o Brasil (como maior potência econômica e militar da região) consiga fortalecer a construção da identidade sul-

atlântica e garante a segurança dos fluxos, sua posição hegemônica seria vista favoravelmente tanto pelos demais membros da ZOPACAS, inclusive como desestimulador das interferências extrarregionais. Nesse contexto, é fundamental o aumento dos programas de pesquisa e ocupação dos arquipélagos atlânticos brasileiros (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014, p.224), as Ilhas de Fernando de Noronha (26 km²), Trindade e Martim Vaz (10,4 km²) as quais são, segundo Penha (2012, p.118) “trampolins para operações nos segmentos central e meridional do Atlântico e dão segurança para o tráfego de cabotagem e das linhas de comunicação marítima por onde circulam 90% do comércio exterior brasileiro”.

A IMPORTÂNCIA DO ATLÂNTICO SUL PARA O BRASIL

A comunidade de segurança sul-atlântica teria suas bases no arranjo da ZOPACAS, a qual “consiste na única estrutura que reúne todos os países da bacia do Atlântico Sul” (WIEMER, 2013, p.199). A partir das publicações da PND e da END, “o governo brasileiro tem intensificado os seus esforços de cooperação – inclusive em defesa – com os países no perímetro do Atlântico Sul”. Portanto, assiste-se a um ressurgimento da importância geopolítica do Atlântico Sul para o Brasil, e “tanto para os atores da região quanto para os de fora”, o país “utiliza a cooperação para promover a construção de uma identidade regional que começa a alterar as relações de poder nesse espaço” (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014b, p.5).

Nesse sentido, o Brasil busca, além de criar uma identidade regional no Atlântico Sul, onde se apresenta com a autopercepção por parte de seus *policy makers* de liderança regional (GAMBA-STONEHOUSE, 1989, p.78) e onde evoca esse papel nos assuntos relativos à segurança da navegação e à defesa, a reforçar as relações com os países africanos de costa Atlântica (LOPES, 2014, p. 387). O Brasil almeja “assegurar para si uma posição de destaque” (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014b, p.6) sendo esta a região alvo da sua projeção de poder (THOMPSON; MUGGAH, 2015). O Atlântico Sul é o *locus* principal de atuação estratégica e projeção do Poder Nacional Brasileiro nos Oceanos.

A PND define a inserção do Brasil no ambiente regional da América do Sul, afirmando que o país, em busca do aprofundamento dos laços de cooperação, entende que seu entorno estratégico “extrapola a região sul americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África (...)”. (BRASIL, 2012b, p.4). Este transbordamento do entorno estratégico da região sul-americana, com a inclusão do Atlântico Sul será um elemento

chave, nesse artigo, para a construção de uma comunidade de segurança nesse Oceano.

A defesa dos interesses nacionais, em cada área marítima do globo terrestre, no entendimento da MB, envolveria a análise “(d) os aspectos geoestratégicos, políticos e econômicos, as situações com potencial de confronto, os interesses brasileiros, as linhas de comunicação marítimas e áreas focais e de interesse específico da segurança” (LOPES, 2014, p.393). Indubitavelmente, por tratar-se do entorno estratégico brasileiro, o monitoramento do espaço do Atlântico Sul recebe atenção prioritária do Estado-Maior da Armada (EMA).

Além das questões acima mencionadas, ressalta-se o aumento dos casos de pirataria, ameaça neotradicional, no Golfo da Guiné, uma das áreas marítimas focais do Atlântico Sul (KAMAL-DEEN, 2015, p.93). Listam-se, ainda, como áreas focais do Atlântico Sul a área marítima ao Sul do Cabo da Boa Esperança; o Estuário do Rio da Prata; ao Largo da costa Nigeriana; ao Largo de Cabo Verde; ao Largo de Cabo Frio e ao Largo de Fernando de Noronha, sendo estas últimas contíguas ao território brasileiro. (MONTEIRO, 2006, apud LOPES, 2014, p.369).

No que diz respeito aos recursos matérias de interesse nacional, podendo a segurança energética ser elencada nesse escopo, o Atlântico Sul é de vital importância como objeto de estudo. Para Escorrega (2010), *apud* Lopes (2014, p. 389) “a importância estratégica do Golfo da Guiné em matéria de produção e exploração de hidrocarbonetos é conhecida, sendo que por isso a competição pela influência nessa região é feroz”. A importância estratégica em hidrocarbonetos da costa do Brasil, à semelhança do Golfo da Guiné, não é diferente. As grandes reservas de gás e petróleo, cerca de 90% da exploração brasileira, estão localizadas na plataforma continental, exploração esta que, na verdade, é a atividade no mar que mais atrai a atenção no momento (VIDIGAL, 2006, p.133; BEIRÃO; PEREIRA, 2014).

COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Os complexos regionais de segurança constituem uma abordagem teórica desenvolvida dentro da chamada Escola de Copenhague, por Buzan e Wæver (1991), e aprofundada em seu livro “*Regions and Powers: the structure of International Security* (2003), e que busca entender as questões de segurança internacional a partir “da proeminência do padrão de segurança regional na política internacional (BUZAN; WÆVER, 2003, p.11)”.

O enfoque regionalista é elucidativo, já que a região é “um recorte espacial crucial para o entendimento das ameaças, sendo o conceito de Complexos Regionais de Segurança (CRS) uma chave interpretativa fundamental” (NOBRE, 2013, p. 53). O conceito de região é definido por Buzan e Wæver como “o nível onde os Estados ou outras unidades se encontram perto e suficientemente interligados, de forma que suas seguranças não podem ser consideradas independentes uma das outras”.

A região teria grande importância na segurança internacional, visto que a maior possibilidade para a construção de políticas de segurança ocorreria em escala regional devido ao fato de que:

Quando se trata de estabelecer regras comuns a diferentes países em termos de segurança, o mais provável é que isso ocorra entre pequenos grupos de estados em nível regional e não em escala mundial, em que é mais difícil a aceitação unânime ou consensual de regras de políticas de segurança (...) estados limítrofes possuem um amplo espectro de experiências históricas comuns e um contexto cultural semelhante, o que promove a mútua compreensão e a coordenação pacífica dos interesses nacionais, (FLEMES, 2005, p.217).

Entretanto, não só a região teria grande peso nas questões de segurança, mas também “a maneira como os atores políticos percebem e interpretam a ideia de região é central: todas as regiões são socialmente construídas” (HURRELL, 1995, p. 25). Abdenur e Neto, (2014, p.7), amparados em Anderson (1983) argumentam que assim como o Estado, a região pode ser pensada como comunidade imaginada, com dimensões espaciais. Continuam os autores:

A rotulação e reificação da região traz consequências concretas, pois o próprio processo de construção afeta a distribuição de poder. Por exemplo, ao assumirem um papel de protagonismo, certos Estados se tornam, efetivamente, os principais construtores da região (*region-builders*) – influenciando os padrões de amizade e rivalidade entre os Estados que passam a constituir a região (ABDENUR; NETO, 2014b, p.7).

O Brasil, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990, adotou posições mais assertivas e ativistas em questões regionais,

utilizando-se do regionalismo como estratégia nas questões de proliferação nuclear e segurança internacional apresentando-se como um construtor da região sul-americana (SPEKTOR, 2010, p.27).

No que concerne aos CRS, “o nível regional é o lugar onde os extremos da segurança nacional e global interagem, e onde ocorre a maioria das ações” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 43). Como “em muitos casos, as preocupações militares de um grupo de Estados são tão interdependentes que a segurança de um país só pode ser compreendida se for levada em consideração a de seus vizinhos” (MEDEIROS FILHO, 2014, p.24), é necessário a compreensão do nível de análise intermediário entre o nacional e o global. Surge, assim, a questão dos complexos regionais de segurança. Como exposto, os problemas de segurança estão mais intrinsecamente associados à sua região, em que pesem a contínua interferência da polaridade do sistema internacional. Isto é, o nível global (CEPIK, 2005).

A TCRS proporcionaria um quadro completo, em termos tanto de uma teoria geral de segurança regional, com ligações explícitas com as principais Teorias de Relações Internacionais, como também uma aplicação da mesma em todas as áreas do mundo. (BUZAN; WÆVER, 2003, p. xvi). Seria, ainda, uma aproximação entre o realismo ofensivo e o construtivismo, já que incorpora a distribuição de poder entre as unidades, e os padrões de amizade e inimizade socialmente construídos, respectivamente, tratando-as como variáveis essencialmente independentes (FUCCILLE; REZENDE, 2013, p.80).

Ainda segundo os autores, a securitização funciona como um processo discursivo, no qual é formado um entendimento intersubjetivo dentro de uma comunidade, de que algo é uma ameaça existencial a um valor, por exemplo, um território, soberania, princípios, de um determinado objeto de referência (Estados, comunidades, indivíduos) (BUZAN; WÆVER, 2003, p.491). Um CRS, nas palavras de Buzan e Wæver, é definido por:

um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente uma das outras (BUZAN; WÆVER, 2003, p.44).

Em relação à distribuição de poder, os CRS podem ser de dois

tipos: padrão ou centrado. O primeiro é basicamente definido por uma agenda de segurança político-militar e com a presença de potência(s) regional(is), podendo ser uni ou multipolar. Mesmo quando um CRS padrão for considerado unipolar, ainda assim a “dinâmica de segurança não é determinada pela potência unipolar no seu centro”. (BUZAN; WÆVER, 2003, p.474).

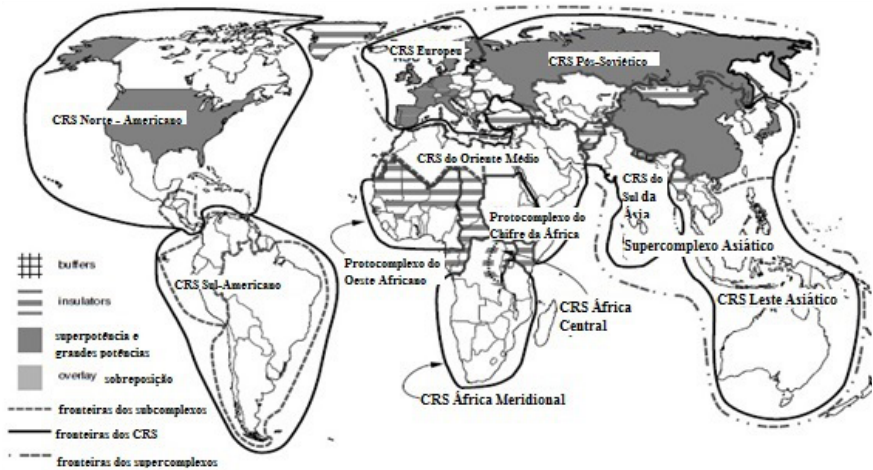
Já os CRS centrados são de três formas: (1) unipolar, sendo o polo uma superpotência (por exemplo, o CRS da América do Norte, sendo o polo os Estados Unidos); (2) unipolar, sendo o polo uma grande potência (a Comunidade dos Estados Independentes, CEI, formada após a desintegração da União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), cujo polo é a Rússia); (3) centrado, mas integrados por instituições, e não por um poder regional (União Europeia). Os teóricos sugerem, contudo, uma quarta opção, (4), ainda não existente, ou seja, um CRS centrado unipolar a partir de uma potência estritamente regional (ibidem, p.474).

Para os autores, a estrutura essencial de um CRS, cuja comunidade de segurança é um dos casos possíveis, incorpora quatro variáveis: (1) Fronteira, o que diferencia o CRS de seus vizinhos, considerando o *pertencimento mutuamente exclusivo de cada país a um ou a outro complexo* (ibidem, p.48, grifo nosso); (2) Estrutura anárquica, o que significa que o CRS deve ser composto de duas ou mais *unidades autônomas*; (3) Polaridade, que abrange a distribuição do poder entre as unidades; e (4) Construção social, que abrange os padrões de amizade e inimizade entre as unidades. (ibidem, p.53, grifo nosso). Além dessas variáveis, deve-se levar em consideração, para a cenarização do CRS, as relações de poder regionais com atores extrarregionais, especialmente as grandes potências e a superpotência (CEPIK, 2005, p.4).

Quanto à evolução estrutural, o CRS pode passar por uma transformação externa, o que significa que o limite externo de sua fronteira se expande ou se contrai, mudando a composição do CRS, e muito provavelmente transformando sua estrutura essencial, através da fusão ou divisão de dois CRS. (BUZAN; WÆVER, 2003, p.53).

Ainda no contexto dos CRS, estes podem possuir subcomplexos, que essencialmente são o mesmo que um CRS, com a diferença que um subcomplexo está inserido dentro de um CRS maior (ibidem, p.492). Ademais, existe a possibilidade de formação de supercomplexos, definidos por um conjunto de CRS, nos quais a presença de uma ou mais de uma grande potência gera níveis de dinâmicas de segurança inter-regional relativamente altos e consistentes. (ibidem, p.492). Por fim, os autores consideram a existência de onze CRS, que podem ser vistos na figura abaixo:

Figura 1: Complexos Regionais de Segurança



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de BUZAN & WÆVER, 2003, p. xxvi

O COMPLEXO REGIONAL SUL – AMERICANO

Segundo Buzan e Wæver, “A América do Sul tem sido tradicionalmente um CRS, não sobreposto (*overlaid*), embora penetrado, e não desestruturado (embora, em comparação com todos os outros as regiões, exceto a África, é aquela onde a relação entre capacidade de interação e distância / geografia tem tido o impacto mais limitado)” (ibidem, p.337).

O processo de estabilização regional conduzido por Estados fortes na América Latina (ibidem, p.476), em particular no Cone Sul da América do Sul, cujo CRS é nucleado em sua porção atlântica pelo Brasil, proporcionaria a criação de uma comunidade de segurança na porção continental, e também na sul - atlântica.

Além disso, o CRS da América do Sul caminharia para ser um CRS unipolar centrado em uma potência regional, o Brasil, o quarto tipo no qual os autores não encontraram nenhum caso à época. Ressalta-se que, em 2003, os autores já deixaram essa possibilidade em aberto, tanto em sua TCRS, quanto no Cone Sul: “um CRS em forma de comunidade de segurança tem a possibilidade de se construir em um CRS centrado” (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 66) e:

O Cone Sul é tomado localmente por seguir um caminho bastante robusto, irreversível para integração. (...) Com (...) todas as questões fronteiriças resolvidas, a sub-região, além de ser um regime de segurança, se aproxima de uma comunidade de segurança. **Está na zona cinzenta entre os dois tipos de CRS, o normal e o centrado.** (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 340, grifo nosso) .

Fuccille e Rezende (2013, p.85, grifo nosso) também apontam nessa direção:

O protagonismo exercido pelo país (Brasil) (...) o qualifica como ator central para o CRS, exercendo sua hegemonia regional via institucionalização e agregação para um processo de integração regional. Em conjunto, esses dois fatores contribuem para que seja possível traçar uma mudança no CRS da América do Sul, mas não em direção a uma divisão da região em dois subcomplexos distintos, como afirmavam Buzan e Wæver (2003), **mas em direção a um CRS centrado, com o Brasil no papel unipolar. Isso qualificaria o CRS da América do Sul na única categoria que esses autores apresentam, mas não identificam nenhum caso: um CRS centrado no qual o pólo não é uma grande potência global.** Todavia, ainda que centrado, é um CRS instável, devido justamente à atuação vacilante do Brasil como centro.

No caso do Atlântico Sul, a comunidade de segurança seria baseada, principalmente, na securitização de ameaça externa, e a partir desta, decorrer a necessidade de estabilização regional (BRASIL, 2012b, p.7). A ameaça comum a ser securitizada seria aos recursos naturais e energéticos marinhos disponíveis no Atlântico Sul, e sua derivação decorrente de estabilização regional, a ZOPACAS.

Portanto, “uma comunidade de segurança é possível, ainda que incomum, para formar um CRS no Cone Sul”(BUZAN; WÆVER, 2003, p.57) e, poder-se-ia acrescentar, em seu transbordamento para abranger o Atlântico Sul. Para se alcançar uma comunidade de segurança, afirmam os autores, requer-se uma forte visão compartilhada do status quo, aliada a uma cultura compartilhada e/ou instituições bem desenvolvidas. (ibidem, p.173).

SUBCOMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL

A revitalização da ZOPACAS, sobretudo a partir das reuniões em Luanda (2007), e em Montevidéu (2013), com seus respectivos planos de ação, ensejaria o reforço da trajetória deste arranjo como um Subcomplexo Regional de Segurança, em sua modalidade de comunidade de segurança, do CRS da América do Sul, em expansão das suas fronteiras de seu entorno estratégico para o Oceano Atlântico, alcançando os países da costa oeste africana.

Contudo, essa expansão dos limites da fronteira do CRS não seria um fenômeno apenas na vertente oceânica ocidental. No continente africano, tal expansão dos limites também ocorre. Seu CRS mais bem formado, o da África Austral, padrão unipolar e, portanto, mais fraco na área do Atlântico Sul, em relação ao CRS Sul Americano centrado unipolar, proposto neste artigo, já que esse último domina as dinâmicas regionais de segurança marítima desse Oceano, “tem se expandido de maneira dramática para a área não estruturada da África Central, ensejando o surgimento de um CRS da África Central” (BUZAN; WÆVER, 2003, p.478).

Entretanto, cabe-se verificar por que a ZOPACAS não poderia ser enquadrada nas outras classificações propostas por Buzan e Wæver (2003, p.489-492), quais sejam, um supercomplexo, minicomplexo, protocomplexo, pré-complexo, complexo de segurança, *insulator e buffer*.

A primeira possibilidade de o Atlântico Sul ser um supercomplexo formado pelos CRS da América do Sul e da África Austral não é plausível, pois não há uma grande potência em ambos os CRS, tampouco altos níveis de dinâmica de segurança regional, isto é, de todas as dimensões de segurança, já que os exercícios navais conjuntos realizados nessa área objetivam reforçar os laços de amizade e aumentar a interoperabilidade entre os países membros dos CRS, possuindo, assim, um alto nível cooperativo, mas apenas na segurança marítima. Além do que, esses treinamentos não configuraram o patrulhamento de águas jurisdicionais de outros países, o que até poderia ser interpretado como um alto nível, ao menos, das dinâmicas de segurança marítimas. Mesmo que isso ocorresse, a primeira condição não seria atingida.

A segunda hipótese, de ser um minicomplexo, não é válida, pois a ZOPACAS não é pequena em escala, sendo composta de 24 países, e nenhum ator subestatal (um governo autônomo regional, por exemplo) faz parte de sua composição.

A terceira e quarta hipóteses, de ser um protocomplexo ou um

pré-complexo também não se enquadrariam, pois apesar de haver uma manifestação suficiente de interdependência em segurança marítima para delinear a região e diferenciá-la de seus vizinhos, a ZOPACAS, as diversas iniciativas e dinâmicas de segurança regional no Atlântico Sul não são fracas, mas complexas. Também não é um pré-complexo, pois a ZOPACAS é assentada no multilateralismo (ZOPACAS, 2013a) e os exercícios navais conjuntos realizados, que visam combater as ameaças neotradicionais comuns, são a evidência de que os países já possuem uma interdependência nas questões de segurança marítimas.

A região sul-atlântica é marcada pelo traço característico da cooperação (NASSER; MORAES, 2014, p.7) e por ameaças, ainda que potenciais, aos recursos naturais e energéticos por parte de atores extra regionais, e à segurança comum dos países liminhos, as ameaças neotradicionais. Tal região talvez pudesse, a priori, ser caracterizada como um CRS. Entretanto, na já citada obra *Regions and Powers*, Buzan e Wæver apresentam apenas dois CRS e um Protocomplexo Regional de Segurança na Região da orla do Atlântico Sul, o Sul Americano, o da África Austral e o do Oeste Africano, respectivamente.

Como os principais processos de securitização e dessecuritização (ou ambos) dos países liminhos do Atlântico Sul ainda *não* são tão interligados, ou seja, é possível analisar e resolver de forma independente ao menos boa parte dos problemas de segurança envolvendo-os, também não poderíamos caracterizar a região da ZOPACAS como um CRS. Haveria apenas evidências de interdependência e cooperação nos processos de securitização marítimos e “no mapeamento das plataformas continentais e dos recursos marinhos adjacentes às costas desses países”(AMORIM, 2013, p.2). Soma-se a isso que, caso a região da ZOPACAS fosse um CRS, teríamos o pertencimento de países a mais de um CRS, o que vai de encontro à premissa do modelo teórico de pertencimento mutuamente exclusivo de cada país a um CRS. Além disso, caso a região fosse um CRS “as dinâmicas de segurança da região seriam centralizadas em um único ator” (FUCCILE; REZENDE, 2013, p.93). Porém, o que não ocorre.

Ainda, a região da ZOPACAS também não poderia ser um *insulator*, posto que não é um Estado, e argumentamos não ser um minicomplexo, apesar de estar entre dois CRS de dinâmicas próprias, mas que nem por isso deixam de transbordar suas fronteiras de securitização marítimas, em virtude de haver um “foro único” onde esse transbordamento encontra ressonância (AMORIM, 2013, p. 2). Um *buffer*, tampouco, já que a ZOPACAS também não é um Estado ou minicomplexo, nem está no interior de um complexo de segurança, nem separa potências rivais.

Dada a atual configuração geopolítica regional do Atlântico Sul, isto é, o nível mais elevado da estrutura naval e militar brasileira perante os demais países membros da ZOPACAS, aliada à hegemonia regional do Brasil na porção atlântica de seu CRS, e seu papel estabilizador nesse entorno (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 313), (FUCCILLE; REZENDE, 2013,p.83), podemos inferir que pudesse ocorrer o transbordamento da emergente comunidade de segurança do Cone Sul nucleada no Mercosul (BUZAN; WÆVER, 2003, pp. 57, 335) também para o Atlântico Sul. Tal processo se daria em conjunto com o transbordamento brasileiro em direção ao hinterland sul-americano (ibidem, p. 315) e com dois fatores: a) a não existência de um CRS pleno no Oeste Africano (apenas o Protocomplexo de Segurança do Oeste Africano) (ibidem, p. 239); b) CRS da África Austral, também em processo de expansão em direção à África Central e as fronteiras do Protocomplexo mencionado (BUZAN; WÆVER, 2003, pp. 233-238).

A evolução desse processo, no qual dois CRS e um Protocomplexo de Segurança confluem geograficamente, enseja a formação de um Subcomplexo Regional de Segurança Sul-Atlântico, inserido no CRS da América do Sul, mas também capaz de se aproximar do CRS da África Austral.

Essa aproximação das agendas de segurança marítima regionais entre os dois CRS, pela potência unipolar regional que conseguiria direcionar a dinâmica dessa agenda regional, o Brasil, só é possível em virtude da diminuição relativa da América do Sul na agenda de prioridades dos Estados Unidos da América (EUA), a superpotência, ficando aquela mais livre para explorar sua própria dinâmica regional (COLOMBO; FRECHERO, 2012, p.196).

Com uma menor penetração dos EUA, a chance de novos atores exercerem um maior protagonismo teria a possibilidade aumentada. Ressalva-se que esse protagonismo é, contudo, aquiescido, uma vez que o nível global continua a influenciar os CRS. A partir dessa autonomia consentida, o Brasil passa a exercer um maior protagonismo no CRS(FUCCILLE; REZENDE, 2013,p.85), aproximando as agendas de segurança marítimas entre os três CRS. Os subcomplexos não são um fator necessário nos CRS, mas também não são incomuns, especialmente quando a quantidade de Estados no CRS é grande e quando os Estados integrantes compartilham de ameaças comuns (seja por elementos neotradicionais ou extrarregionais).

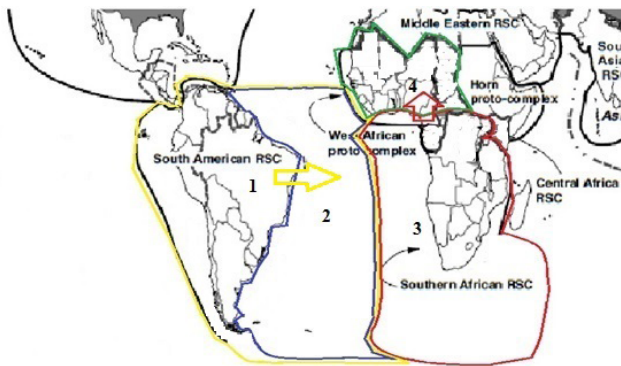
Portanto, poderíamos classificar a dinâmica de segurança da região sul-atlântica como um subcomplexo específico do CRS sul-

americano, posto que “subcomplexos representam um distinto padrão de interdependência de segurança o qual ainda está capturado num padrão mais amplo que define o CRS como um todo”. (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 51)

Logo, o Atlântico Sul (que até então separaria os dois CRS), transformar-se-ia, através da formação de uma identidade sul-atlântica de pertencimento à ZOPACAS e todos os valores que a iniciativa regional representa, no leito de convergência das fronteiras dos CRS Sul Americano e da África Austral. Tal configuração apresentaria um padrão próprio de solução das ameaças neotradicionais presentes no espaço marítimo, centrado na cooperação e confiança mútuas em um Subcomplexo Regional de Segurança do Atlântico Sul, conforme apresentado na figura a seguir:

SUBCOMPLEXO DE SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL

Figura 2: Subcomplexo de Segurança do Atlântico Sul



Legenda

- 1 - CRS Sul-Americano expandido
- 2 - Subcomplexo de Segurança do Atlântico Sul
- 3 - CRS da África meridional expandido
- 4 - Protocomplexo do Oeste Africano expandido

Fonte: El

3, p. xxvi

CONCLUSÃO

A liderança brasileira e sua posição de destaque nos contextos regionais da América do Sul e do Atlântico Sul descortinou um cenário no qual onde sua política externa demonstrou uma ativa e inequívoca disposição do Brasil em cooperar com os demais países de seu entorno estratégico, seja na prevenção de ameaças neotradicionais ou aos recursos naturais. De fato, o Brasil conseguiu balizar sua posição internacional como

a de uma potência média confiável, defensora de valores cooperativos e que, no caso do Atlântico Sul, tem contribuído decisivamente para a formação de uma comunidade de segurança, no âmbito da ZOPACAS.

Um dos requisitos para se alcançar uma comunidade de segurança é a forte visão compartilhada de uma região ausente de conflitos militares intercomunais, e neste caso a ZOPACAS o é, pois é uma zona de paz e cooperação, aliada a uma cultura compartilhada, representada pela confluência de interesses e de identidade comum entre os países lindeiros do Atlântico Sul. A análise das dinâmicas de segurança marítima regionais do Atlântico Sul, demonstrou que o Brasil vem se esforçando para construir uma identidade sul-atlântica comum, alicerçada na cooperação e confiança mútuas, com os países membros da ZOPACAS, facilitados por aqueles que também pertencem à CPLP, em virtude dos vínculos históricos e culturais que aproximam o Brasil e a África lusófona.

Nesse aspecto, a estratégia brasileira pode ser considerada como exemplo de *smartpower*, ou seja, uma combinação ótima de *hard e soft power*, conforme preconizada por Nye Jr. (2102, p. xiii). A projeção de poder brasileira, desde que consentida pelos demais atores, não lhes é vista como prejudicial em si, ao contrário.

As dinâmicas de segurança internacional atuais demonstram sua complexidade, mas em larga medida ainda reafirmam a constatação de que são as dinâmicas regionais aquelas que têm maior impacto em termos de possibilidade de conflito. É nesse contexto das dinâmicas regionais de segurança que se procurou verificar qual o nicho que a comunidade de segurança do Atlântico Sul, formada pela ZOPACAS, poderia ocupar no modelo teórico da TCRS, de Buzan e Wæver, posto que apenas sua congênera sul-americana estava prevista, originalmente, na obra *Regions and Powers*.

Antes, é importante ressaltar que, independentemente de como classificar as dinâmicas de segurança marítimas sul-atlânticas dentro de um modelo teórico preditivo como a TCRS, deve-se destacar o fato de que, atualmente, em que pesem as ameaças neotradicionais expostas nesse trabalho, o Atlântico Sul é uma região que possui um conjunto de características que a qualifica como uma das mais estáveis e pacíficas do mundo, em termos relativos. De fato, já poderíamos caracterizar o Atlântico Sul como uma comunidade de segurança marítima (ou pelo menos com uma forte tendência a sê-lo), onde os valores e normas compartilhados voluntariamente entre seus países costeiros, alicerçados em um sentimento de pertencimento reforçado pela identificação sul-atlântica, já poderiam ao

menos distingui-la de outras partes do mundo, como um ambiente de paz e cooperação. De fato, no caso da África como um todo, Bueger (2013) aponta que as iniciativas de compartilhamento visando à segurança marítima são mais recentes e muito fragmentadas. Por exemplo, conforme LE ROUX (2006), à época “a Política Comum Africana de Defesa e Segurança não mencionava nenhuma questão ou ameaça marítimas”. Desde então, principalmente por conta da ameaça da pirataria somali, pode-se dizer uma complexo de segurança marítima estaria emergindo, mas ainda em protoformas, com a superposição de vários arranjos menores (BUEGER, 2013, p. 312).

Em relação ao Sudeste Asiático, o panorama também é de crescente integração (BRADFORD, 2005), a reboque do sucesso da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) em minimizar ou eliminar as tensões interestatais tão comuns aos membros, até décadas atrás (COLLINS, 2014). No entanto, alguns fatores externos à região podem constituir elementos desestabilizadores na formação consolidada de uma comunidade de segurança marítima. Entre eles, podem-se citar: a alta incidência de pirataria, a concorrência predatória pelos campos pesqueiros, os litígios territoriais (principalmente no Mar do Sul da China) e a presença ostensiva de duas potências extraterritoriais (EUA e China), cada uma com propósitos diversos.

Retomando a aplicação da TCRS para se caracterizar a comunidade de segurança do Atlântico Sul, verificou-se que, em virtude da primazia militar naval brasileira perante os demais países membros da ZOPACAS, aliada à liderança regional do Brasil e seu papel estabilizador no CRS Sul – Americano pode-se inferir que haveria uma tendência de transbordamento brasileiro em direção ao Atlântico Sul, alargando a fronteira do CRS da América do Sul. Esse fenômeno também seria observado no continente africano, num movimento conjunto do CRS da África Austral e do Protocomplexo no Oeste Africano.

Desta maneira, estariam postas as condições para a estruturação de um Subcomplexo Regional de Segurança Sul-Atlântico, inserido no CRS da América do Sul, enquadrado nesse artigo como unipolar centrado em uma potência regional, o Brasil, mas que também é capaz de se aproximar do CRS da África Austral, padrão unipolar.

Verificou-se, pois, que o Estado brasileiro contribui para a criação de uma Comunidade de Segurança no Atlântico Sul, sob a forma de um Subcomplexo Regional de Segurança do Atlântico Sul, confirmando,

assim, a hipótese geral apresentada. Ademais, aquela é capaz de promover a cooperação em segurança e aproveitamento dos recursos naturais e energéticos e a identidade sul-atlântica entre os países da ZOPACAS, entendida como um espaço de diálogo, dissuadindo, ainda, a penetração de potências extrarregionais de maneira não-cooperativa, posto que essa não é a identidade construída no Atlântico Sul.

Por fim, conclui-se que o presente artigo acredita ter alcançado um melhor resultado de análise à realidade das dinâmicas de segurança marítimas sul-atlânticas, a partir da aplicação do modelo de Buzan e Wæver, como era proposto em seu objetivo. Desta feita, espera-se ter contribuído para auxiliar os *policy makers* e os tomadores de decisão, a despeito da já existente interação entre as instâncias diplomática e de defesa brasileiras, e que se deseja que se aprofundem ainda mais, para uma grande estratégia do Brasil para o Atlântico Sul.

SOUTH ATLANTIC SECURITY COMMUNITY: A SECURITY REGIONAL SUBCOMPLEX?

ABSTRACT

This study aims to investigate the link between Brazilian defense and foreign policy, based on its National Defense Strategy (NDS), alongside the other Southern Atlantic Basin countries, in order to build and strengthen a security community in the South Atlantic Ocean and in the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (SAPCZ), between the years 2008 and 2014. This process is influenced by the creation of a South Atlantic regional identity founded on cooperation and mutual trust between the SAPCZ countries, with a converging strategy of the Ministries of Foreign Affairs, Defense and the Brazilian Navy, aiming the national goals in the South Atlantic. To achieve them, Brazilian foreign policy has shown an active and willingness to cooperate with other countries in the SAPCZ, especially as to preventing neo traditional threats and existing natural and energy resources in southern Atlantic marine space. The study applies Buzan and Wæver's Regional Security Complex Theory (RSCT) and points that such South Atlantic security community could be characterized as a Regional Security Subcomplex. **Keywords:** Foreign Policy. Security Community. South Atlantic Ocean. ZPCSA. Brazil. Regional Security Complex.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. 284 p.
- ABDENUR, Adriana Erthal. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n.1. Brasília, p. 5-21, 2014.
- ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. The South Atlantic: Brazil-Africa Relations in the Field of Security and Defense. *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n. 4, p. 47-67, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/115055>>. Acesso em: 17 maio 2017.
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n.2, p.173-191, 2009.
- ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. *Rio-Branco, grande estratégia e o poder naval*. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, jul./dez. 2011.
- AMORIM, Celso. A política de defesa de uma país pacífico. Aula magna do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, para os Cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra, proferida na Escola de Guerra Naval, em 9 de março de 2012. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 18 n. 1, jan./jun. 2012a.
- AMORIM, Celso. Defesa: um diálogo nacional. Apresentação do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na Câmara dos Deputados. In: Seminário Estratégia Nacional de Defesa: Política Industrial e Tecnológica, 2., 2012. Apresentação... Brasília, 15 fev. 2012b.

AMORIM, Celso. Intervenção do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Montevidéo, 15 de janeiro de 2013. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/zopacas.pdf. Acesso em: 31 jul. 2016.

AMORIM, Wellington Dantas de. *O Dragão, a raposa e o tetraedro de poder: China Japão e o equilíbrio de autonomias*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2014.

ANDERSON Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso. 1983.

ARANTES, Leonardo. Visão de Mundo, Imagem de Mundo e Concepção de Mundo em Gerhard Mercator. *Revista Continentes*, v. 3, n. 4, p. 22-47, 2014.

BARBOSA, Afonso. Visão Militar sobre a Inserção Internacional de Segurança do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clovis; PROENÇA JÚNIOR, Domicio (Org.). *Brasil e o Mundo*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2014.

BRADFORD, John. The growing prospects for maritime security cooperation in Southeast Asia. *Naval War College Review*, v. 58, n. 3, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2. ed. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, 2012b.

BRASIL. Diretoria de Portos e Costas. NORMAM 04: normas da autoridade marítima para operações de embarcações estrangeiras em águas jurisdicionais brasileiras. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/normam04.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Resolução N° 01*, de 15 de janeiro de 2013. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/resolucao_01_2013.shtm. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Correspondência entre a SERE e a Embaixada brasileira em Praia, Cabo Verde*. 26 jan. 2015. Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/523691/RESPOSTA_PEDIDO_CBVBREM%20-%20ZOPACAS.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2107.

BROZOSKI, Fernanda Pacheco de Campos. *A revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no sistema internacional*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2013.

BUEGER, Christian. Communities of Security Practice at Work? The Emerging African Maritime Security Regime. *African Security*, v. 6, p. 297-316, 2013.

BURGES, Sean. Mistaking Brazil for a Middle Power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 19, n. 2, 2013.

BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. 2. ed. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.

BUZAN, Barry, WÆVER, Ole. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. *A outra Amazônia*. Cadernos de Estudos Estratégicos, Rio de Janeiro, n. 06 mar. 2007.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. Observatório Político Sul-Americano (OPSA); Instituto de Pesquisa Universitário do Rio de Janeiro (IUPERJ/UCAM), Rio de Janeiro, ago. 2005. (Análise de Conjuntura OPSA, n. 9).

CERVO, Amado Luiz. A dimensão da segurança na política exterior do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). *Brasil e o Mundo*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

COLOMBO, Sandra; FRECHERO, J. Ignacio. Yes We Can? a política externa de Obama para a América Latina: da decepção à autonomização da região. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, 2012.

ELLEMAN, Bruce A.; PAINE, Sarah C.M. (Ed.). *Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-Strategies, 1805–2005*. London: Routledge, 2006.

ESCORREGA, Luis Carlos Falcão. Estratégia americana para África: a importância do Golfo da Guiné. *Revista Estratégica*, Lisboa, v. 19, p. 343-364, 2010.

FLEMES, Daniel. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 217-231, jun. 2005.

FRANÇA. Française République. *National strategy for the security of maritime areas*. 22 Oct. 2015. Disponível em: <http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2016/01/strategie_nationale_de_surete_des_espaces_maritimes_en_national_strategy_for_the_security_of_maritime_areas.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n.1, jan./jun. 2013, p. 77-104.

GAMBA-STONEHOUSE, Virginia. *Strategy in the Southern Oceans: a South American View*. London: Pinter Publishers Ltd, 1989.

HURRELL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n.1, 1995.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America?. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

KAMAL-DEEN, Ali. The Anatomy of Gulf of Guinea Piracy. *Naval War College Review*, v. 68, n.1 Winter 2015.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LE ROUX, Len. Experts Warn of Piracy Threat to South African Water. *Pretoria News*, 27 Nov. 2006. Disponível em: <<https://issafrica.org/topics/organised-crime/29-nov-2006-iss-today-experts-warn-of-piracy-threat-to-south-african-waters>>. Acesso em: 29 jan. 2017.

LEVY, Jack S. Qualitative Methods in International Relations. In: HARVEY, Frank P.; BRECHER, Michael. *Evaluating Methodology in International Studies*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

LOPES, Roberto. *As Garras do Cisne: o ambicioso plano da Marinha brasileira de se transformar na nona frota mais poderosa do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

MARQUES, Sylvia Ferreira. A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso(1995-2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2005, p. 44-70.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista; MOREIRA, William de Souza. Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice. *Contexto Internacional, Rio de Janeiro*, v. 39, n. 2, May./Aug. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/2017nahead/0102-8529-cint-2017390200005.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Breve Panorama de Segurança na América do Sul. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. 284 p.

MONTEIRO, Raymundo Guarino. A inserção geoestratégica do Brasil no atual contexto internacional. *Idéias em Destaque*, n.1, Quadrimestral 1989. Disponível em: <<http://reservaer.com.br/estrategicos/insercao-geoestrategica.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília : Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2014. 284 p.

NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. O processo de securitização no subcomplexo amazônico de segurança: explicando as reações do Brasil frente à militarização da Colômbia. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2013.

NYE JR., Joseph S. *O Futuro do Poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

OXFORD ADVANCED LEARNER'S DICTIONARY, 2015. Disponível em : <<http://www.oxforddictionaries.com>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

PENHA, Eli Alves. A fronteira oriental brasileira e os desafios da segurança regional no Atlântico Sul. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.18 n. 1, p. 113-134 jan./jun. 2012.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. *Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)*. Brasília : FUNAG, 2015.

REIS, Bruno Cardoso. A centralidade do Atlântico: Portugal e o futuro da ordem internacional. *IDN Cadernos*, Lisboa, n.19 out. 2015.

RICHARDSON, John et al. *The Fractured Ocean: current challenges to maritime policy in the wider Atlantic*. Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States, 2012. (Wider Atlantic Series).

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v.20, n.2, p.385-411, 1998.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida Silva. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e Defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. 284 p.

SPEKTOR, Matias. Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.53, n.1, p. 25-44, 2010.

SPELLER, Ian (ed.). *The Royal Navy and Maritime Power in the twentieth century*. London: Frank Cass, 2005.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). *Trends in world military expenditure*, 2015. SIPRI Fact Sheet, April 2016. Disponível em: <<http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1604.pdf>> Acesso em: 23 dez. 2016.

SURFACE Area. *The World Bank*, [s.d.]. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/AG.SRF.TOTL.K2>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

THOMPSON, Nathan; MUGGAH Robert. The Blue Amazon: Brazil Asserts its influence across the Atlantic. *Foreign Affairs*, 11 Jun. 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-06-11/blue-amazon>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

TILL, Geoffrey. O Atlântico Sul na Percepção de um Britânico. *Cadernos de Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro, n. 06 mar. 2007.

ULUSOY, Hasan. Revisiting Security Communities after the Cold War: the constructivist perspective. SAM: *Center for Strategic Research*, Sept./Nov. 2003.

UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office, London, Oct. 2010.

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

VIDIGAL, Armando Amorim et al. *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIEMER, Fernando Eduardo Studart. A concepção político: estratégica e a atuação internacional da Marinha do Brasil. Aula Inaugural dos Cursos de Altos estudos Militares da Escola de Guerra naval no ano de 2013. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.18 n. 2 p. jul./dez. 2012.

WILLIAMS, Paul (Ed.). *Security Studies: an introduction*. London: Routledge, 2008.

ZOPACAS, Declaração de Montevideú. *Defesanet*, 16 jan. 2013a. Seção Geopolítica. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9324/ZOPACAS---Declaracao-de-Montevideu->>. Acesso em: 19 set. 2016.

ZOPACAS, Plano de Ação de Montevideú. *Defesanet*, 16 jan. 2013b. Seção Geopolítica. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9323/ZOPACAS---Plano-de-Acao-de-Montevideu->>. Acesso em: 19 set. 2016.

Recebido em: 25/02/2017

Aceito em: 15/05/2017

CIÊNCIA E ARTE OPERACIONAL: UMA PERSPECTIVA SOBRE O DESIGN

André Gabriel Sochaczewski¹

RESUMO

Esse artigo apresenta a relação entre a Ciência e a Arte Operacional, que vem sendo questionada nos Estudos da Guerra por séculos. Ele examina essa relação por meio de uma metodologia que emprega uma pesquisa baseada em revisão literária, explorada com métodos mistos de investigação na busca de respostas. Assim, o artigo conclui que a Arte Operacional proporciona ao Comandante Operacional uma margem de criatividade e influência pessoal no processo de planejamento de uma Campanha ou Operação Militar. Ela permeia toda a Ciência Operacional desse planejamento, onde esta evidencia seu aspecto de racionalidade. Essa Ciência também pode se expressar no Planejamento Operacional por meio do *Design* Operacional, que tem nos seus conceitos o elo vital entre a Ciência e a Arte Operacional. Entretanto, o *Design* Operacional britânico ainda apresenta uma abrangência maior que o Desenho Operacional brasileiro, que é apenas uma representação gráfica da síntese da Linha de Ação escolhida pelo Comandante Operacional.

Palavras-chave: Guerra. Ciência. Arte Operacional. Abordagem por Design. Design Operacional. Planejamento Conjunto.

¹ Oficial da Marinha do Brasil, mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval e Master of Arts em Estudos de Defesa pelo King's College London. Atualmente é instrutor de estratégia na Escola de Guerra Naval. E-mail: ag.sochaczewski@gmail.com

INTRODUÇÃO

Assim, a Guerra se torna Arte – Arte, claro, a qual é servida por várias ciências. Na Guerra, como na Arte, não encontramos formas universais, nem tampouco pode uma regra tomar o lugar do talento. Helmuth Von Moltke (Moltke, o “Velho”)

Evidências arqueológicas sugerem que a espécie humana (*homo sapiens*) deixou de viver em grupos nômades por volta do Período Neolítico (10.000 – 3.000 anos a.C), quando passou a modificar efetivamente o seu ambiente de acordo com suas necessidades e interesses. Essa mudança comportamental foi fundamental para o desenvolvimento de novas habilidades ou técnicas, bem como ferramentas, viabilizando a sobrevivência da espécie nessas condições e impulsionando o contínuo aprimoramento do seu conhecimento (JUDGE; LANGDON, 2011). A forma sistemática estabelecida para organizar tal conhecimento, obtido mediante a observação e a experiência, é comumente chamada de Ciência (FERREIRA, 2010, p. 164).

Os seres humanos são formados por uma combinação genética que torna único cada indivíduo. Essa condição permite que haja uma contribuição particular nas suas respectivas atividades, baseando-se nas próprias experiências, influências do seu ambiente ou grupo a qual pertence (REINO UNIDO, 2010). Por conseguinte, cada indivíduo apresenta uma capacidade singular de criar, utilizada para atingir certo resultado, obtido por diferentes meios. Tal expressão, essencialmente humana, pode ser entendida como Arte (FERREIRA, 2010, p.68).

No campo militar e na Guerra propriamente dita, o conhecimento adquirido foi consolidado ao longo dos tempos pela organização de seus meios e métodos, resultando em uma ciência social complexa e multidisciplinar. Nesse contexto, Waltz enfatiza que “os homens são conduzidos não pelos preceitos da pura razão, mas pelas suas paixões. Os homens, conduzidos por suas paixões, são arrastados para os conflitos” (tradução nossa) (WALTZ, 2010, p.24). Essa declaração demonstra a iminente contribuição humana que se aflora nesse campo. Portanto, a expressão na Guerra de sua componente “Arte” também não pode ser desprezada.

Nicolau Maquiavel (1469 – 1527) apresenta uma persistente dicotomia em seus pensamentos, simultaneamente com foco em aspectos humanos e nos valores clássicos romanos de organização. No seu livro “O

Príncipe”, de 1512, ele discute os valores do “Príncipe” como governante e a importância da organização do “Principado” e seu exército, bem como sua forma de combater ameaças externas (BRASIL, 2007a; MAQUIAVEL, 2009).

Por outro lado, o general prussiano Carl Von Clausewitz (1780-1831) tentou apresentar a Guerra fundamentalmente como uma ciência, buscando sistematizar seu estudo, com base em suas observações sobre as Guerras Napoleônicas (1805 – 1815). Ele estabeleceu uma metodologia robusta e, por vezes, de difícil compreensão, mas buscando distinguir a Ciência da Arte da Guerra. Apesar disso, na sua obra “Da Guerra”, Clausewitz ainda dedica um capítulo exclusivo ao que chamou de “Gênio Militar”, que representaria uma combinação de atributos essenciais à complexidade da Guerra e sua condução, expondo o seu aspecto de Arte. Dentre esses atributos, como coragem e determinação, esse “gênio” deveria também possuir intelecto elevado como qualidade igualmente indispensável e encontrada apenas em pessoas civilizadas. Essa característica torna-se evidente quando ele descreve a Guerra como a “província da incerteza”, e que um intelecto médio de seus comandantes conduz sempre a resultados medíocres, como fruto de uma deficiente compreensão de determinado problema (CLAUSEWITZ, 1984).

Da mesma forma, o pensador britânico Julian Corbett (1854 – 1922) também questionou, no seu livro *Some Principles of Maritime Strategy*, de 1911, a relevância da Ciência Militar, perante a tradicional Arte, a qual dependeria geralmente do julgamento de indivíduos (CORBETT, 2009).

Assim, dentro dessa perspectiva da Ciência e da Arte, este trabalho avaliará a importância do Nível Operacional para a condução da Guerra, devido a uma complexidade superior à encontrada no Nível Tático e sua relevância na tradução das demandas do Nível Estratégico para o Tático. Tal complexidade se deve pela influência de fatores intangíveis no problema militar, além da presença dos naturais tangíveis, bem como se agrava com o envolvimento de atores estatais e não-estatais. Para isso, a coleta de dados efetuada a partir de uma pesquisa bibliográfica proverá um embasamento teórico para o artigo. A análise do assunto será realizada por um método misto de abordagem de caráter qualitativo, fundamentando sua investigação.

No capítulo inicial, serão apresentadas definições e dificuldades encontradas no nível operacional, no que tange a metodologia empregada para o Planejamento e sua relação com a denominada “Arte Operacional”,

com base na comparação entre as Doutrinas de Planejamento Operacional Brasileiras e Britânicas.

O segundo capítulo abordará as formas de pensamento empregados pela Arte Operacional na busca de uma solução para os complexos problemas militares e sua relevância para o Planejamento Operacional.

O terceiro capítulo apresentará os consequentes tipos de abordagem da Arte Operacional em um problema militar, avaliando suas vantagens e desvantagens e aprofundando-se na relação entre o Comandante Operacional e seu Estado-Maior, e a sua importância para o sucesso do Planejamento de uma Campanha ou Grande Operação.

No último capítulo será discutida a relevância da Ciência Operacional e o *Design* Operacional na análise de um problema militar, proporcionada pelas lentes britânicas, e a sua comparação com o chamado “Desenho Operacional”, empregado no Planejamento Operacional brasileiro.

Por fim, o trabalho apresentará conclusões sobre a distinção observada entre Arte e Ciência do nível operacional, bem como sua influência no Design Operacional, basicamente resultante da confrontação entre o emprego do *Operational-Level Planning Process* (OLPP) pelos britânicos e o seu homólogo brasileiro, o Processo de Planejamento Conjunto (PPC), com seus respectivos desafios.

A ARTE NO NÍVEL OPERACIONAL

Este capítulo buscará estabelecer uma definição para a Arte Operacional, a partir de sua gênese, demonstrando a sua relevância e desafios para o Nível Operacional, com base nas doutrinas conjuntas brasileiras e britânicas.

A importância da Arte Militar remonta há mais de dois milênios, quando a “Arte da Guerra” de Sun Tzu (544 – 496 a.C) apresentou influências filosóficas nas reflexões sobre os problemas militares, explorando a característica humana do fenômeno da Guerra. Apesar disso, ainda não se pode afirmar exatamente qual a linha filosófica a que ele mais aderiria. Porém, mesmo com sua constante insistência nas regras, o que representaria uma face mais proeminente de ciência na sua obra, ele surge com fortes conceitos Taoístas, principalmente quando ressalta a importância da escolha dos líderes pelo seu “Caminho” (ou Tao 道, em

Chinês), que seria vital para a sobrevivência da nação. Esse “Caminho” estabelece um precedente para a individualidade na condução da Guerra, proporcionando-lhe à mesma um caráter de “Arte”, como já mencionado anteriormente. Além disso, Sun Tzu já enfatizava a relevante contribuição do “Gênio militar” na busca da vitória (TZU, 2011).

Nos dias atuais, a contínua evolução dos meios e métodos da Guerra associada à instabilidade do Sistema Internacional, principalmente após o colapso da Ex-União Soviética em 1991 e o fim da Guerra Fria (1945 – 1991), em exercido relativo impacto nos tradicionais conflitos interestatais (FRIEDMAN, 2009). Esses conflitos, que resultam na chamada “Guerra de Atrição”, vêm cedendo lugar aos conflitos intraestatais (HEWITT et al, 2013). Nesses conflitos, onde se acentua a proliferação de atores não-estatais, entre os quais existe um forte desbalanceamento dos “meios” envolvidos e a vontade de combater, a assimetria dos atores envolvidos torna-se mais evidente. Da mesma forma, as “Guerras baseadas em efeitos”, que têm seu foco em ações coordenadas com objetivo no comportamento do oponente, vêm crescentemente ganhando espaço nos conflitos (SMITH, 2003). Nesse escopo, o antigo paradigma de uma operação controlada pela conquista de objetivos passa para outra concentrada na obtenção dos efeitos desejados (BRASIL, 2011a). Já no início do século XX, os russos afirmavam que “a guerra moderna teria destruído a simetria do paradigma de Napoleão, onde as táticas eram o gerenciamento de forças no campo de batalha e a estratégia, a manobra de forças para o campo de batalha.” (tradução nossa) (SVECHIN, 2004, p. 26)

Portanto, a incerteza e a complexidade resultante da relação de atores estatais e não-estatais envolvidos, assim como seus reflexos numa campanha militar, permeiam a realidade dos conflitos modernos (KELLY; BRENNAN, 2009). Essa condição tende a exigir mais do Nível Operacional de condução da Guerra, que fica responsável por conectar o Nível Estratégico ao Tático, buscando atingir plenamente seus objetivos.

A categoria da arte militar entre a Estratégia e a Tática foi pela primeira vez denominada como Arte Operacional (AO) pelo General Russo Aleksander Andreevich Svechin (1878-1938). Porém, ela foi amplamente difundida quando o General Norte-Americano Norman Schwarzkopf empregou o termo em um *briefing* pós-Campanha na Guerra do Golfo de 1991 (SVECHIN, 2004).

Apesar disso, a Ciência se evidencia mais no Nível Operacional do que no Estratégico, onde os objetivos são mais intangíveis. Entretanto,

o seu componente “Arte” ainda se faz significativamente presente, principalmente no planejamento de uma campanha militar.

A Doutrina Conjunta de Planejamento no Nível Operacional Britânica (Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning) do Ministry of Defence (MoD) define a Arte Operacional (AO) como “(...) a orquestração de uma operação, em concerto com outras agências, para converter objetivos estratégicos na atividade tática de modo a alcançar um resultado desejado” (tradução nossa) (REINO UNIDO, 2013, p. 1-20).

Por outro lado a Doutrina de Planejamento Conjunto do Ministério da Defesa (MD) Brasileiro estabelece a AO como “o conjunto de conceitos que contribuirão para uma melhor concepção do emprego de meios militares e não militares em um teatro ou área de operações, para a realização de uma campanha ou, simplesmente, uma operação militar” (BRASIL, 2011a, p. 19).

Adicionalmente, essa mesma Doutrina ressalta que “a Arte Operacional ocupa uma posição indispensável entre a estratégia, por um lado, e a tática, por outro, constituindo-se, portanto, em interface entre essas duas áreas” (BRASIL, 2011a, p. 74). Nesse mesmo sentido, Milan Vego afirma que “da mesma forma que a Estratégia e as Táticas, a AO é simultaneamente arte e ciência” (VEGO, 2009, p. I-3, tradução nossa). Mas, ele ainda define a Arte Operacional como

Um componente da arte militar, destinado à teoria e prática do planejamento, preparação, condução e emprego de campanhas ou grandes operações militares com o propósito de atingir objetivos estratégicos ou operacionais em um dado teatro de operações (tradução nossa) (VEGO, 2009, p. I-4)

Svechin por sua vez a define como “a totalidade de manobras e batalhas em uma dada parte do teatro com ações militares direcionadas para a obtenção de uma meta comum, estabelecida como final em um dado período da campanha” (SVECHIN, 2009, p. 38, tradução nossa).

Além da falta de consenso entre os teóricos do assunto sobre a definição da AO, pode-se também identificar uma parcial dissonância entre as dispostas nas doutrinas apresentadas. Essa dissonância é representada, por um lado, pela britânica, que se aproxima do propósito principal do nível operacional, o qual é responsável pela interface entre o nível estratégico e o tático. Por outro lado, a brasileira fundamenta-se no “conjunto de conceitos” que a formam .

Esse “conjunto de conceitos” citado previamente na doutrina brasileira de AO é também designado como “elementos do Desenho Operacional” pelo MD (BRASIL, 2011a), os quais são apresentados pela Doutrina britânica como *Operational Design Concepts* (ODC). Para o MD, o Desenho Operacional (DO) é apenas a “representação gráfica da síntese das Linhas de Ação (LA) que o Comandante no nível operacional desenvolveu junto ao seu Estado-Maior (EM)” (BRASIL, 2011, p. 79).

Tais elementos são usados para efetivamente construir uma estrutura na qual as operações tomam lugar e podem ser vistos como uma “ponte” entre a AO e *Operational Design*, o qual será abordado posteriormente com mais detalhes. Os principais elementos são estabelecidos pelo MD como o Estado Final Desejado (EFD), Centro de Gravidade (CG), Objetivos Operacionais (ObjOp), Ponto Decisivo (PD), Ponto Culminante (PC), Linha de Operação (LOp), Variante e Pausa Operacional (PO) (BRASIL, 2011a).

Todavia, ressalta-se que a Estratégia Operacional é sinteticamente definida pelo MD como a “arte de deslocar, desdobrar, preparar e empregar as Forças Armadas, visando a atender, nas melhores condições, objetivos que lhes forem designados” (BRASIL, 2007b, p. 1-3). Assim, dada a semelhança dessa definição com a proposta de Vego (2009) para a AO, a Doutrina Brasileira entende o termo “Estratégia Operacional” como seu sinônimo.

Apesar disso, para os britânicos, a Estratégia no nível Operacional ou simplesmente Estratégia é responsável por guiar a AO, determinando os “fins” e alocando os “meios” necessários para tal. Esse conceito de Estratégia adere particularmente à do pensador britânico Basil Henry Liddell Hart (1895 – 1970), sendo essa a empregada pelo MD para a Estratégia propriamente dita (REINO UNIDO, 2013; HART, 1991; BRASIL, 2007b).

Porém, de acordo com a Doutrina Britânica, a AO integra os “meios” (*means*) disponíveis (fontes de recursos militares ou não-militares), os “modos” (*ways*) de emprego de uma campanha ou grande operação militar (“tipo de abordagem” de um problema) e seus “riscos” (*risks*) associados, visando alcançar os resultados desejados ou “fins” (*ends*). Pode-se observar que essa ideia está mais conectada à função primordial do nível operacional, integrando o estratégico ao tático.

Esses elementos da AO podem ser resumidamente ilustrados pela Operação Barbarossa de 1941, quando ocorreu claramente o

desbalanceamento dos mesmos nas forças alemãs. As tropas alemãs invadiram a União Soviética, com objetivo estratégico de atingir o colapso daquela nação (*ends*), porém em uma campanha curta, mas decisiva (*ways*). Contudo, uma excessiva autoconfiança e fraca inteligência (*riscos*), conduziram a recursos (*means*) mal-dimensionados para tais objetivos.

Assim, a AO tem sua porção visionária e de intuição fundamentalmente como trabalho do CmtOp e sua mola mestra, como resultado do pensamento criativo, seu elemento inovador e pode ser chamado de “Ideais Operacionais” (REINO UNIDO, 2013).

Apesar disso, com base na definição britânica, observa-se que a AO ainda demanda processos racionais para converter os objetivos estratégicos em atividade tática, de uma forma inteligível para que se possa executá-la, visando atingir o resultado desejado.

AS FORMAS DE PENSAMENTO NA ARTE OPERACIONAL

Aqui, apresentaram-se as formas de pensamento empregadas pela AO na busca de soluções para um problema militar e sua relevância para o Planejamento Operacional.

Apesar de não existir um consenso na sua definição, fica claro que a AO apresenta um forte componente subjetivo. Essa subjetividade, advinda da “Arte da Guerra”, que predominou nos Estudos da Estratégia entre a Idade Média (Séc. V – Séc. XV) e a Idade Moderna (Séc. XV – Séc. XVIII), passou a ceder lugar à ideia no mundo ocidental de que a razão traria benefícios à Guerra, como influência do otimismo do Iluminismo a partir do final do século XVIII (FREEDMAN, 2013). Clausewitz (1984) é um exemplo emblemático desse período, onde a sua “trindade” coloca a “razão” oferecida pelos fins políticos para balancear a “sorte” (campo das probabilidades) que gravita em torno das batalhas e dos “exércitos”, fazendo um contraponto com a “paixão” que inflama o povo. Assim, essa razão emerge em oposição à subjetividade imposta pela “Arte” empregada pelos Comandantes Operacionais até então. Entretanto, a racionalidade limitada, inerente ao planejamento, também cria barreiras no processo de compreensão de problemas (MORGAN, 2006). Desse modo, alguns artifícios, empregando diferentes formas de pensamento, vêm sendo mais comumente utilizados na tomada de decisão, buscando esse equilíbrio entre a subjetividade e a racionalidade na solução de problemas militares.

Tais formas de pensamento podem ser resumidas basicamente

a duas, de acordo com recentes pesquisas no campo da Psicologia. A primeira, por meio do método intuitivo, também chamado de implícito ou “Sistema ou Tipo 1”, tem uma característica inconsciente e baseia-se em um processo associativo ou experimental. Esse processo que utiliza a escolha e o julgamento na tomada de decisões pode-se valer das heurísticas, que são regras práticas de simplificação de problemas utilizadas pelo cérebro humano na busca de suas soluções. A segunda, é o método analítico, também descrito como explícito ou “Sistema ou Tipo 2”. Esse processo fundamenta-se na razão e em regras de forma consciente e deliberada para a tomada de decisão, porém pode ser influenciado por vieses, que é uma tendência ou inclinação para determinada visão ou forma de pensar. De acordo com os neurologistas, ambas as formas atuam na região pré-frontal do cérebro humano, que é associada à inteligência e tem participação fundamental no processo decisório e na busca de soluções para os problemas (KAHNEMAN, 2011).

Contudo, atividades mais complexas podem exigir mais do “Sistema 2”, causando uma sobrecarga que pode gerar falhas na percepção de informações adicionais, especialmente sob pressão de tempo, justamente o ambiente típico de trabalho de um EM. Esse efeito na percepção é chamado pelos especialistas da Psicologia de “cegueira de percepção” (*inattencional blindness*), que já é conhecido no meio da Aviação há algum tempo como “visão de túnel” (*tunnel vision*). Um experimento bastante difundido, realizado pelos psicólogos Chabris e Simons (2011) e intitulado “O Gorila Invisível”, demonstrou que cerca de 50% das pessoas são afetadas por esse efeito em atividades que exigem certa concentração.

Portanto, falhas de percepção na abordagem de um problema militar podem ser causadas pelas heurísticas e vieses que influenciam o pensamento crítico dos indivíduos envolvidos no planejamento, causando “distorção” dos fatos, como em um efeito de “refração” da realidade que altera a percepção desta realidade. Além disso, os indivíduos também podem ter sua percepção reduzida sob pressão de tempo em períodos intensos de trabalho mental, como é o caso do trabalho em EM, gerando uma espécie de “cegueira” para determinados fatos, onde essa percepção fica concentrada apenas em certos pontos da realidade (“visão de túnel”). Essas analogias com fenômenos óticos da visão humana foram aqui utilizados apenas para ilustrar tais falhas de percepção.

Adicionalmente, a compreensão de um problema pode ser dividida em três tipos: a individual, com todas as suas peculiaridades associadas

abordadas anteriormente; a coletiva, que se baseia na perspectiva compartilhada entre indivíduos de um mesmo grupo; e a comum, que é percebida por diferentes grupos. Desta forma, as abordagens podem ainda apresentar diferentes perspectivas, seja pelo próprio indivíduo, seja pelo grupo a qual pertence ou pelo relacionamento com outros grupos, como quando formada uma aliança, por exemplo. Essa compreensão em grupo também pode resultar em uma falha de percepção causada pelo *groupthink*, que é a tendência em adotar a decisão de uma maioria num grupo de membros com semelhante formação e que compartilha valores comuns (REINO UNIDO, 2016).

Para Milan Vego (2009), os Comandantes subordinados precisam ter uma ampla compreensão da situação para agir de acordo com a intenção do Comandante Operacional (CmtOp) e obter o pleno sucesso. Ademais, partindo da premissa da Taxonomia de Bloom apresentada em 1956, a compreensão segue-se à obtenção do conhecimento na escalada do domínio cognitivo (FERRAZ; BELHOT, 2010).

Consequentemente, apesar da importância da participação ponderada da razão que reveste a Ciência utilizada no Planejamento Operacional (“Sistema 2”), ainda assim ele estará sujeito a falhas na percepção de nuances na complexa análise que demanda um problema militar. Todavia, a participação do CmtOp, com sua experiência e características individuais, pode proporcionar mais equilíbrio a esse processo de uma forma mais criativa e inovadora através da AO.

OS TIPOS DE ABORDAGEM DE UM PROBLEMA MILITAR

Nesta parte do trabalho serão expostos os tipos de abordagens da Arte Operacional em um problema militar, onde é aprofundada a relação entre o CmtOp e seu EM e se estabelece o equilíbrio entre a subjetividade e a objetividade proporcionada por ambos, essencial para o sucesso do Planejamento Operacional.

Portanto, de modo a trazer mais racionalidade à AO, faz-se necessária uma abordagem analítica, que pode ser dividida em subtipos de abordagens identificadas nos Planejamentos Militares.

Primeiramente, a abordagem tradicional, que tem suas origens na Renascença (Séc. XIV – Séc. XVI) e divide um fenômeno complexo em tantas partes quanto possível para melhor solucioná-lo (REINO UNIDO, 2013), seguido de uma síntese e uma verificação da solução, que se baseia em evidências (Método Cartesiano). Essa metodologia, também chamada de

análise redutiva, trabalha com uma cadeia de “causa e efeito”, expressando um pensamento determinista que também pode ser concebido por modelos matemáticos lineares (influência Newtoniana) (CHIAVENATO, 2011).

Dessa forma, essa abordagem torna-se mais eficiente em fenômenos relativamente mais simples como a movimentação de forças, a logística, os efeitos no combate à sistemas de armas, as unidades ou agrupamentos militares, dificultando seu emprego em ambientes mais complexos (REINO UNIDO, 2013).

Em seguida, surge a abordagem sistêmica, que permite conduzir uma análise mais ampla de um ambiente complexo, como em um grande sistema. Ela tem suas origens em um desdobramento da Teoria das Relações Humanas, conhecida como Teoria Comportamental ou Behaviorismo de meados do século XX. Os behavioristas estudam, de forma mais descritiva, a percepção e a cognição com ênfase nas pessoas, como parte de um sistema de decisões. Assim, essas teorias ganharam força em reação à Teoria Clássica, que abordava de forma mecanicista ou prescritiva os problemas, como se existissem em um sistema fechado, sem influências externas. Tal mudança também resultou em impacto significativo nas organizações, principalmente na divisão de tarefas, no sistema de autoridade e no treinamento.

A Teoria dos Sistemas, que se desenvolve mais significativamente a partir da analogia dos seres vivos como um sistema aberto, busca estabelecer uma condição de equilíbrio dinâmico ou “homeostase” como um objetivo ou resultado, por meio de um mecanismo de autorregulação de constante interação com o ambiente (CHIAVENATO, 2011).

A abordagem por sistemas provê uma estrutura onde modelos mentais podem ser construídos, relacionamentos entre os sistemas componentes são descobertos e padrões de comportamento podem ser determinados (REINO UNIDO, 2013).

Diferentemente da tradicional ênfase analítica, esse tipo de abordagem tem o seu foco no pensamento sintético, ou seja, está mais interessada em juntar as partes do que as separar. Além disso, também se baseia na Teleologia, que é o estudo do comportamento para alcançar objetivos. Na concepção teleológica, o comportamento é explicado por aquilo que ele produz ou por aquilo que é seu propósito ou um objetivo a produzir. Nesse sentido, a relação de “causa e efeito” não é uma relação determinística, mas probabilística. Portanto, a dinâmica de forças que atuam em um sistema produz um emergente sistêmico para cada uma de suas partes (ou subsistemas), que não podem ser claramente determinadas (CHIAVENATO, 2011). A visão de Fuller (1926) ilustra bem essa abordagem de um problema militar, que não demanda apenas saber que determinado

efeito “B” se seguia a uma causa “A”, mas sim porque ele a sucedia. Isso torna-se extremamente pertinente se visualizarmos os conflitos ou crises como sistemas, onde cada um deles tem partes independentes que interagem continuamente.

Algumas ferramentas são utilizadas nessa abordagem sistêmica, como a análise SWOT, que resulta em uma matriz analítica do ambiente interno (Forças e Fraquezas) e ambiente externo (Oportunidades e Ameaças). Outra ferramenta comum é a análise PMESII (Política, Militar, Econômica, Social, Infraestrutura e Informação) formando uma matriz tabular com a análise ASCOPE (Áreas, Estruturas, Capacidades, Organização, Pessoas e Eventos).

Contudo, críticas são apontadas a essa abordagem, afirmando que ela tenta implementar racionalidade e certeza na compreensão dos problemas, enquanto os conflitos são de fato permeados por características opostas a essas, onde encontramos não apenas probabilidades objetivas, mas também subjetivas (REINO UNIDO, 2013).

Em resposta a essas críticas, surge a abordagem de *design*, que apresenta uma visão sistêmica holística de determinada crise ou conflito, substituindo a aplicação mecânica da abordagem sistêmica típica por uma forma mais equilibrada entre o pensamento crítico e criativo. Isso permite ao CmtOp compreender melhor as peculiaridades da situação, bem como descrever e visualizar melhor a mudança de seu *status quo*.

A abordagem de *design* tem sua gênese na complexidade e na incerteza encontrada no ambiente e representa um avanço além do apresentado pela Teoria dos Sistemas através de uma chamada visão contingencial, buscando analisar não apenas as relações entre os subsistemas ou de determinado sistema com o seu ambiente, mas também estabelecendo padrões nesses relacionamentos ou a configuração de variáveis (CHIAVENATO, 2011).

A compreensão de um problema por *design* é uma construção mental, uma abstração realizada pela mente humana, de modo que várias partes distintas de conhecimento façam sentido e resultem numa construção ampla do mesmo (pensamento construtivista) (WIGGINS; MCTIGHE, 2005). Nessa linha de pensamento, o conhecimento não é algo terminado e resulta da interação do indivíduo com seu meio físico e social (BECKER, 1994).

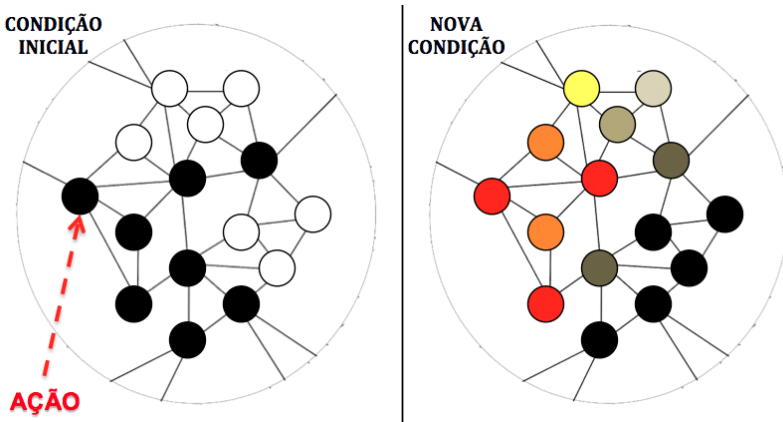
Para tal, grupos podem ser formados por membros de diversas especialidades para atacar um problema complexo, estabelecendo um sistema alternativo de organização, paralelo à hierarquia formal, para realizar tarefas específicas. Essas equipes de projetos multidisciplinares funcionam melhor em ambientes instáveis e complexos. Essa forma de

organização matricial ficou também conhecida como Adhocracia, que traz mais flexibilidade e adaptabilidade à execução de “projetos” ou “forças-tarefas” (MORGAN, 2006).

Obviamente, esse tipo de organização não é uma novidade e teve grande participação do general prussiano Herbert Scharnhorst no início do século XIX, quando iniciou a reforma do seu exército e criou um EM ou *Staff*, responsável pelo planejamento de organização das grandes operações militares (HOLBORN, 2010). No entanto, já na segunda metade do século XX, os estudos de Paul Lawrence e Jay Lorsch (1967) tiveram significativa contribuição para a chamada Teoria da Contingência, dando maior precisão e refinamento à solução de problemas complexos. De acordo com suas pesquisas, o *design* de um problema deve ser estabelecido a partir de dois principais aspectos, a diferenciação e a integração.

A primeira emerge da diferenciação propriamente dita do ambiente de tarefa, que resulta em estruturas distintas para abordagem de um problema. No Nível Operacional, essas “tarefas” podem ser observadas nas “linhas de operação (LOp)”. O segundo aspecto refere-se ao oposto da diferenciação, onde a integração visa obter unidade de esforços e coordenação entre essas “tarefas” ou “ações”, pelas quais a abordagem de *design* busca um somatório contínuo de “efeitos” para atingir seus “objetivos operacionais (OOp)” (GALBRAITH, 1973). (FIG. 1)

Figura 1 – Efeitos no Sistema a partir de ações



Fonte: Elaborado pelo Autor

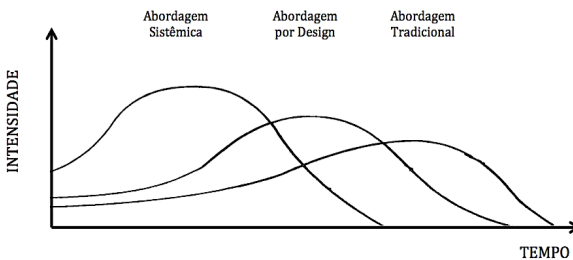
No *Design*, os “efeitos” exercem um papel fundamental, onde sua compreensão é determinante para estabelecer as “ações” que atuam

no Ambiente Operacional. Morgan (2006) reforça esse argumento, ressaltando que “não existe um melhor modo para se organizar” e que “a forma apropriada depende do tipo de tarefa ou ambiente em que estiver atuando” (MORGAN, 2006, p. 53). Assim, essa integração pode ser visualizada, ainda nas fases iniciais do Planejamento, de forma mais evidente em um gráfico de efeitos e em seu sequenciamento, conjugando os fatores operacionais de força, espaço e tempo. A chave para a aplicação da AO reside na capacidade dessa visualização (BRASIL, 2011a).

De acordo com *Project Management Institute* (PMI), um projeto pode ser definido como um esforço temporário para criar determinado produto ou resultado exclusivo. Mas, apesar de ter um início definido, apenas se encerra quando seus objetivos são atingidos ou ao se concluir que eles não poderão ser alcançados (PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE, 2012, 2009). Conseqüentemente, esse tipo de abordagem também pode ser entendida como um grande projeto (WIGGINS; MCTIGHE, 2005), que traz flexibilidade e adaptabilidade para a Campanha ou Operação Militar, seja durante o seu planejamento, execução ou na própria avaliação do espectro completo das operações realizadas, podendo gerar a necessidade de um *re-design* para ela.

Assim, dada a complexidade de uma crise, um tipo de abordagem analítica uniforme durante todo o Processo de Planejamento no Nível Operacional torna-se um desafio para CmtOp, que deve buscar o equilíbrio entre a subjetividade e a objetividade, face ao tempo disponível e aos sempre limitados recursos. Esse equilíbrio é obtido por meio da chamada abordagem balanceada, composta de uma combinação de abordagens e aplicada durante os passos do Planejamento Operacional, buscando obter a esperada solução em alcance e em profundidade de determinado problema (REINO UNIDO, 2013). (FIG.2)

Figura 2 – Exemplo hipotético de uma abordagem balanceada no Planejamento Operacional



Fonte: Elaborado pelo Autor

A Doutrina empregada pelo Reino Unido descreve os produtos da AO como “Ideias Operacionais”, que apresentam amplas soluções vislumbradas para o problema militar. Para tal, a AO requer um

pensamento criativo e inovador, bem como um profundo conhecimento dos elementos do DO (*Operational Design Concepts*) e suas ferramentas na obtenção dessas “Ideias” (ORGANIZAÇÃO DOS TRATADOS DO ATLÂNTICO NORTE, 2010).

Nesse sentido, essas “Ideias” são abstrações e o desafio do *design* é justamente trazer uma aplicação prática para as mesmas (WIGGINS; MCTIGHE, 2005), onde são identificados aqueles elementos que são fundamentais para o Planejamento Operacional propriamente dito, no chamado *Design Operacional*. (Quadro 1)

Quadro 1 – Análise de Fatos

Fato	Dedução	Conclusão
Uma declaração factual significativa de uma informação reconhecida como verdadeira e que tenha implicação operacional . Qual é o estado atual das relações ou suas tendências?	As implicações, problemas ou considerações derivadas de um ou mais fatos que tenham relevância operacional . Então, qual é a relevância desse fato?	O resultado que requer ação no planejamento ou posterior análise. (Exemplos: Ações, Vulnerabilidades Críticas, Requisitos Críticos, Pontos Decisivos, Necessidades de Inteligência, Elementos Essenciais de Inteligência) Então, o que pode ou deveria ser feito?

Fonte: Elaborado pelo Autor

A CIÊNCIA NO NÍVEL OPERACIONAL E O DESIGN OPERACIONAL

Nesta parte, são apresentados os componentes principais da Ciência Operacional, com foco no *Design Operacional*, o qual possui nos seus elementos o elo vital com a Arte Operacional.

Corbett (2009) ressalta que por séculos a “Arte da Guerra” apresentou uma característica não-científica. Os estrategistas clássicos davam preferência ao termo “Arte” em detrimento de “Ciência”, pois aquele não empregava leis ou regras, as quais são imprevisíveis para os fatores humanos. Talvez, essa rejeição esteja também ligada ao fato de que oficiais altamente engajados na “Ciência” falharam como líderes militares.

Esse desbalanceamento histórico entre ambos é descrito por J.F.C Fuller:

Negar a Ciência da Guerra e teorizar a Guerra como Arte é pura alquimia militar, onde o processo de racionalização que por milhares de anos cegou os soldados para as realidades

da Guerra, continuará a cegá-los até que se crie uma Ciência da Guerra que se baseie na sua própria Arte. (tradução nossa) (FULLER, 1926, p. 21)

Fuller (1926) ainda questionou a obsessão militar pelas tradições, em geral com ausência de regras para a condução da Guerra, conduzindo os pensamentos de teóricos da Guerra predominante para o seu componente de Arte e resultando na negação da sua Ciência. Fuller (1926) ainda questionou a obsessão militar pelas tradições, em geral com ausência de regras para a condução da Guerra, conduzindo os pensamentos de teóricos da Guerra predominante para o seu componente de Arte e resultando na negação da sua Ciência.

A capacidade sinérgica da relação entre a Ciência e a Arte da Guerra, dadas as suas respectivas características, é ressaltada por Clausewitz (1984), ao afirmar que enquanto o objeto da Ciência é o conhecimento, o da arte é a habilidade criativa.

Assim, no Nível Operacional, aquele componente de Arte ou Arte Operacional é materializado por meio da combinação das habilidades do CmtOp e dos processos conduzidos pelo seu EM. Esses processos são denominados Design e Gerenciamento Operacional, que correspondem ao componente de Ciência nesse nível de condução da Guerra ou Ciência Operacional.

A Ciência Operacional pode ser entendida como a expressão da racionalidade aplicada ao planejamento no nível operacional, inclusive para o seu controle, na busca de um conjunto de conclusões positivas e precisas (CLAUSEWITZ, 1984).

De acordo com a Doutrina empregada pelos britânicos, o *Design Operacional* estrutura o problema, bem como refina e desenvolve as “Ideias Operacionais” para prover um Plano detalhado. A revisão e o aprimoramento de aspectos críticos do contínuo *Re-Design Operacional* ocorre conforme a dinâmica da situação, e a compreensão do problema ou do ambiente pelo CmtOp muda em resposta às ações e às reações de outros atores (OTAN, 2010).

Bazermann (2004) afirma que ao se fazer perguntas durante um processo decisório, este pode ser continuamente refinado. Wiggins e McTighe (2005) igualmente afirmam que, na compreensão por *design* de um problema, o modo mais prático de pensar por meio de um conjunto de perguntas interrelacionadas, chamadas de “questões essenciais”.

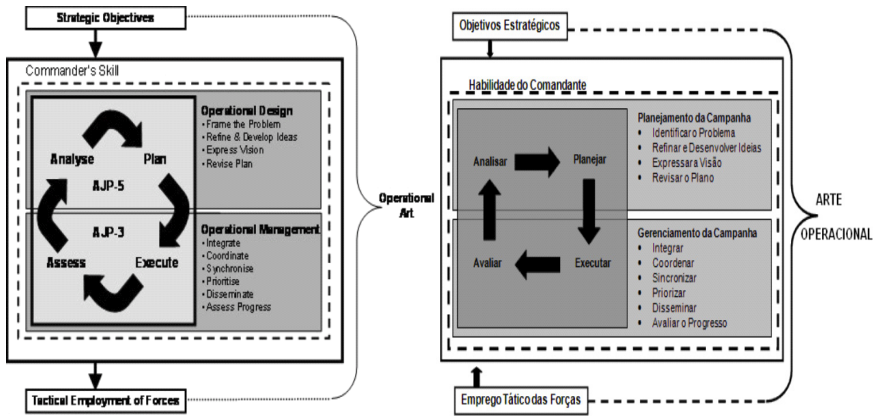
O Método Socrático se adere particularmente a essa visão, que busca identificar essas questões essenciais, refinando aquele processo continuamente (HARTIG, 2014). Para Svechin, ao utilizar a dialética, essa

abordagem tem um impacto na Ciência Militar proporcional a que Einstein teve na Física Newtoniana, colocando um “princípio da relatividade” no lugar da certeza de “leis universais” (SVECHIN, 2004

). Nesse sentido, a doutrina britânica propõe uma série de perguntas que o CmtOp deve responder ao longo das fases do planejamento para empregar a sua abordagem por *design* (REINO UNIDO, 2013).

Portanto, pode-se concluir que a abordagem por *design* na AO proporciona uma característica de mais flexibilidade e adaptabilidade ao Planejamento Operacional, por meio de seu aspecto subjetivo. A combinação dos processos de *Design* e Gerenciamento Operacional ressalta a sua característica contínua e cíclica, empregando respectivamente a análise do ambiente operacional e a avaliação das ações empregadas. (FIG.3)

Figura 3 – Característica Cíclica e Contínua do Planejamento Operacional da OTAN (2010) (esq.) e do BRASIL (2011a) (dir.)



Fonte: Elaborado pelo Autor

O Design Operacional, como parte da Ciência Operacional, é composto pela Estimativa Operacional (*Operational Estimate*), os elementos do DO (*Operational Design Concepts*) e o Plano Operacional (*Plan*) (OTAN, 2010).

A Estimativa Operacional se baseia em dois pilares, a Compreensão do Problema e do Ambiente e o estabelecimento da “Arte do Possível” (REINO UNIDO, 2013), também entendidos respectivamente como Componente Conceitual e Detalhado do Planejamento Operacional pelo MD (BRASIL, 2016).

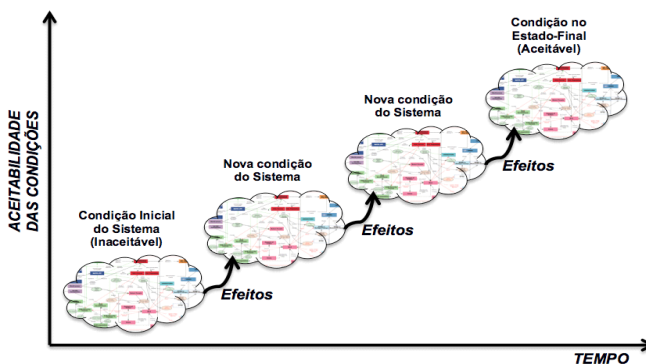
A Estimativa Operacional é essencialmente uma ferramenta prática e flexível projetada para viabilizar o desenvolvimento de um Plano

Operacional coerente e inteligível mas que não encerra o Planejamento. O seu resultado é a visualização de uma “diretriz” para a Campanha Militar que contém uma decisão sobre “o quê empregar” (*means*), “como” (*ways*) e “para quê” (*ends*) fazê-la (REINO UNIDO, 2013).

Assim, a compreensão dos elementos do DO (*Operational Design Concepts*) é crucial para a identifica-los e analisá-los na abordagem por Design. Complementarmente, o emprego das ferramentas do Design Operacional também se torna fundamental. Tais ferramentas, como a Matriz de análise do CG, Matrizes de Decisão de LA, Matrizes de Análise de Risco ou Matriz de Sincronização, fornecerão os pilares para o Gerenciamento Operacional (REINO UNIDO, 2013). Esta parte da Ciência é denominada pelo MD como Gerenciamento da Campanha e consiste basicamente do estágio de “Controle da Operação Planejada” da etapa final do PPC com a mesma denominação e realizada durante sua execução (BRASIL, 2011b).

Apesar de tudo, os Efeitos Operacionais (EO) ou simplesmente Efeitos, ainda têm um papel fulcral na abordagem por *design*. Eles são responsáveis por uma mudança no comportamento ou estado físico de um sistema ou de seus elementos (subsistemas), como resultado de uma ou mais ações ou outras causas, sendo capaz de formatá-lo para um EFD. Assim, a associação de determinados EO resulta em uma “Condição Decisiva” (REINO UNIDO, 2013). As “condições decisivas” são simplesmente condições intermediárias que o sistema atinge antes de chegar à condição desejada ou EFD. (FIG. 4)

Figura 4 – Mudanças no Ambiente Operacional



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para tal, ferramentas de acompanhamento desses efeitos oferecem recursos para o Gerenciamento Operacional, valendo-se de indicadores de eficácia e de desempenho para eles, para verificar a situação dessas

“condições” (BRASIL, 2011a).

Dada a importância desses efeitos no Planejamento Operacional, um emprego eficiente da Abordagem por *Design* na Arte Operacional, assim como o seu desdobramento na Ciência Operacional através do *Design* Operacional, buscarão moldar o Ambiente Operacional de acordo com os interesses nacionais para uma condição mais favorável em que eles prevaleçam os mesmos. Essa visão fica evidente na Doutrina Brasileira, quando ressalta que “a essência da Arte Operacional é identificar previamente o que será decisivo, moldar as operações necessárias para o sucesso e, na sua expressão mais simples, determinar ‘quando’, ‘aonde’ e ‘com que finalidade’ as forças conduzirão as operações” (BRASIL, 2011a, p. 73).

Nesse sentido, o emprego do *Design* visa estabelecer uma ampla compreensão de uma crise ou conflito, onde a expressão do poder militar pode atuar de forma mais pró-ativa e o CmtOp pode ter a iniciativa das ações e uma maior liberdade de manobra. Essa visão pode ser resumida nas palavras finais do Membro do Parlamento Britânico George Osborne em debate na Casa dos Comuns (*House of Commons*) sobre o posicionamento do Reino Unido na Crise da Síria em 2016: “Se você não molda o mundo, você será moldado por ele.” (ALEPPO..., 2016, tradução nossa).

CONCLUSÃO

Apesar da controvérsia que orbita em torno de sua definição, a Arte Operacional tem um papel fundamental no Nível Operacional. A sua gênese proveniente de um ambiente complexo e turbulento demonstra a importância dessa face subjetiva no Planejamento Operacional, que provê flexibilidade nessa condição de incerteza. Tal característica se faz presente pela influência pessoal do Comandante Operacional por meio da sua criatividade e do seu talento.

A abordagem por *design* surge para incrementar essa característica de adaptabilidade no Planejamento, visualizando o ambiente operacional como um sistema aberto, onde as ações nele empregadas resultam em um conjunto de efeitos capaz de moldá-lo e transformá-lo em uma condição aceitável ou de estabilidade em um dado conflito, visando o resultado desejado.

Dessa forma, a Ciência Operacional, mesclada à Arte Operacional numa relação “simbiótica”, emprega o *Design* Operacional para permitir uma visão racional e inteligível para os executores do Plano Operacional.

Apesar de tudo, a Ciência e a Arte Operacional apresentam

individualmente importantes contribuições para o Planejamento Operacional. Porém, a Arte se relaciona continuamente com a Ciência, combinando-se sinergicamente durante todo o seu processo. Essa forte conexão expressa-se por meio dos elementos do *Design* Operacional, demonstrando a relevância do conhecimento e da identificação desses elementos ao longo do Planejamento.

Assim, a distinção entre a Arte e a Ciência se aplica na contínua observância sobre até que ponto deve ser estabelecida certa racionalidade no Processo de Planejamento e onde se inicia a subjetividade que o compõe, os quais devem estar claros para o CmtOp.

Finalmente, a existência de lacunas para o desenvolvimento do Desenho Operacional encontradas na Doutrina Brasileira, que tem limitações nesse tópico ao compará-lo com a Doutrina Britânica, pode ser melhor explorada como uma oportunidade para o seu aprimoramento. Se o Desenho Operacional for observado como um produto de um “projeto” ou “arquitetura” Operacional em um emprego mais abrangente, como o processo de *Design* Operacional, e não meramente como uma representação gráfica de uma síntese da LA, ele será a ferramenta efetiva para o desenvolvimento de ações capazes de moldar o Ambiente Operacional e para a obtenção do sucesso de uma Campanha ou grande Operação Militar.

OPERATIONAL SCIENCE AND ART: A PERSPECTIVE ON DESIGN

ABSTRACT

This article presents the relation between Operational Art and Science, which has been questioned in War Studies for centuries. It examines that relation through a methodology that employs the research based on a literature review, explored with mixed methods of enquiry in the search for answers. Thus, the article concludes that the Operational Art provides the Operational Commander with a margin of creativity and personal influence in the planning process of a Campaign or Military Operation. It permeates all the Operational Science of this planning, where it shows its aspect of rationality. This Science can also be expressed in Operational Planning through Operational Design, which has in its concepts the vital link between Operational Art and Science. However, the British Operational Design still has a broader scope than the Brazilian Operational Design, which is only a graphic representation of the Course of Action synthesis chosen by the Operational Commander.

Keywords: War. Science. Operational Art. Design Approach. Operational Design. Joint Planning.

REFERÊNCIAS

ALEPPO: George Osborne attacks 'vacuum' of Western leadership. *BBC News*, 13 dez. 2016. Seção UK Politics. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-38305413>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BAZERMANN, Max H. *Processo Decisório*. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BECKER, Fernando. O que é construtivismo?. *Revista São Paulo, FDE*, 1994. (Série Ideias, n. 20). Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_20_p087-093_c.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Escola de Guerra Naval. *EGN-304B: guia para estudos de estratégia*. Rio de Janeiro, 2007a. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/ceмос/egn304B.zip>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD35-G-01: glossário das forças armadas*. 4. ed. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD30-M-01: doutrina de operações conjuntas*. Brasília, 2011a. v. 1. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30_m_01_volume_1.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD30-M-01: doutrina de planejamento conjunto*. Brasília, 2011b. v. 2. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/manuais/Manual%20de%20Doutrina%20de%20Operacoes%20Conjuntas%20-%202o%20Volume.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC). *Nota Escolar 001*. 3. ed. Rio de Janeiro, 2016.

CHABRIS, Christopher; SIMONS, Daniel. *The Invisible Gorilla: and other ways our intuition deceives us*. Londres: Harper Collins, 2011. 306 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 608 p.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Princeton: Princeton University, 1984.

CORBETT, Julian Stafford. *Some principles of Maritime Strategy*. East Sussex: Naval and Military Press, 2009. 286 p.

FERRAZ, Ana Paula; BELHOT, Renato. Universidade de São Paulo (USP). Taxonomia de Bloom: revisão teórica e apresentação das adequações do instrumento para de nição de objetivos instrucionais. *Gestão e Produção*, São Carlos, v. 17, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-530X2010000200015>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Mini Aurélio*: o dicionário da língua portuguesa . 8. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FREEDMAN, Lawrence. *Strategy: a history*. New York: Oxford University Press, 2013. 751 p.

FRIEDMAN, George. *The Next 100 Years: a forecast for 21st century*. Nova Iorque: Anchor Books, 2009. 253 p.

FULLER, J.F.C. *The Foundations of the Science of War*. Londres: Curtis Brown, 1926. 335 p.

GALBRAITH, Jay. *Designing Complex Organizations*. Londres: Addison-Welley, 1973. 149 p.

HART, Basil Henry Liddell. *Strategy*. 2. ed. Nova Iorque: Meridian, 1991. 426 p.

HARTIG, William J. *Design: A Problem Solving Methodology*. Newport: Naval War College, 2014.

HEWITT, J. Joseph et al. *Peace and Conflict 2012: executive summary*. Maryland: University of Maryland ; Center for International Development and Conflict Management (CIDCM), c2012. Disponível em: <https://cidcm.umd.edu/sites/cidcm.umd.edu/files/exec_sum_2012.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2016.

HOLBORN, Hajo. The Prusso-German School: moltke and the rise of the General Staff. In: PARET, Peter; CRAIG, Gordon A.; GILBERT; Felix (Ed.). *Makers of modern strategy from machiavelli to the nuclear age*. Nova Iorque: Oxford Press, 2010.

JUDGE, Edward H.; LANGDON, John W. *Connections: a world history*. 2. ed. v. 1. Londres: Pearson, 2011. Disponível em: <https://catalogue.pearsoned.co.uk/assets/hip/gb/hip_gb_pearsonhighered/samplechapter/0205835503.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2016.

KAHNEMAN, Daniel. *Thinking, fast and slow*. Londres: Penguin Books, 2011. 499 p.

KELLY, Justin; BRENNAN, Mike. *Alien: how operational art devoured strategy*. Army: Strategic Studies Institute, Sept. 2009. US Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=939>>. Acesso em: 11 dez. 2016.

LAWRENCE, Paul; LORSCH, Jay. Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, v. 12, n. 1, Jun. 1967. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/271686680_Differentiation_and_Integration_in_Complex_Organizations>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Clio, 2009. 223 p.

MORGAN, Gareth. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas, 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS TRATADOS DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). *AJP-01(D): Allied Joint Doctrine*. Shrivenham, 2010. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJP01D.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2016.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). *Guia do Conhecimento para o Gerenciamento de Projetos (PMBok)*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 496 p.

REINO UNIDO. Ministry of Defence. *AJP-5: Allied Joint Doctrine for Operational-Level Planning*. Shrivenham, 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/393699/20141208-AJP_5_Operational_level_planning_with_UK_elements.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2016.

REINO UNIDO. Ministry of Defence. *JDP 4: Understanding and Decision-Making*. 2. Ed. Shrivenham, 2016. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584177/doctrine_uk_understanding_jdp_04.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2016.

SMITH, Edward A. *Effects Based Operations (EBO): applying network centric warfare in peace, crisis or war*. Washington: CCRP, 2003. Disponível em: <http://www.dodccrp.org/files/Smith_EBO.PDF>. Acesso em: 08 dez. 2016.

SVECHIN, Aleksandr A. *Strategy*. 4. ed. Minneapolis: East View, 2004. 374 p.

TZU, Sun. *A Arte da Guerra: os treze capítulos originais*. São Paulo: Jardim dos Livros, 2011.

VEGO, Milan N. *Joint Operational Warfare: Theory and Practice*. Newport: USNWC, 2009.

WIGGINS, Grant; MCTIGHE, Jay. *Understanding by Design*. 2. ed. Alexandria, VA: ASCD, 2005.

Recebido em: 20/02/2017

Aceito em: 15/05/2017

DEFESA DO ATLÂNTICO SUL E SEGURANÇA ENERGÉTICA NO BRASIL

Henry Iure de Paiva Silva¹

RESUMO

Existe uma forte condição de dependência energética do Brasil em relação a sua região costeira e marítima, o que significa que se deve atentar para os possíveis riscos decorrentes dessa circunstância. Diante desse cenário, o objetivo principal neste artigo é de identificar e analisar as ameaças externas aos interesses brasileiros no Atlântico Sul, que podem repercutir na segurança energética do país. A partir de uma revisão da literatura nacional, dos documentos oficiais, de pronunciamentos de autoridades governamentais, relatos divulgados de comandantes das Forças Armadas e de estudiosos da matéria foi possível identificar as ameaças comumente citadas e consideradas relevantes. A investigação realizada resultou na identificação das seguintes ameaças, que foram devidamente analisadas ao longo deste texto: (1) ameaças neotradicionais; (2) ameaças decorrentes da instabilidade nos países limítrofes do Atlântico Sul; (3) ameaças provenientes da contestação à soberania sobre o território marítimo; (4) ameaças derivadas da ação de potências extrarregionais. Com isso, pretende-se contribuir para entender ainda mais a dimensão militar da segurança energética no Brasil, a qual está relacionada a cenários que envolvem a possibilidade de uso do poder militar para repelir ações externas potencialmente nocivas, que podem resultar na interrupção parcial ou total do abastecimento energético nacional.

Palavras-chave: Atlântico Sul. Segurança energética. Defesa nacional. Brasil.

¹ Doutor em Ciência Política (UNICAMP) e professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (DRI-UFPB) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (PPGCPRI/UPB). E-mail: iurepaiva@hotmail.com

INTRODUÇÃO

De modo específico, pode-se afirmar que o Atlântico Sul está relacionado à segurança energética do Brasil, ao menos, por três motivos: (1) por estarem ali situadas as principais reservas e os pontos de produção nacionais de petróleo e gás natural; (2) por concentrar parte considerável da infraestrutura nacional responsável pelo processamento, armazenamento e distribuição de recursos energéticos; e (3) por representar a principal rota de entrada e saída de diversos recursos energéticos do país (PAIVA, 2015, p. 89-120).

Em relação ao primeiro aspecto, os dados de 2014 demonstram que grande parte das reservas provadas de petróleo e gás natural do país estão localizadas no Atlântico Sul, com 94,9% e 88,2%, respectivamente (BRASIL, 2015a, p. 70-73). Verifica-se ainda que 92,5% da produção nacional de petróleo foi proveniente do mar, bem como a maior parte do gás produzido no país com 73,3% (BRASIL, 2015a, p. 75-82). A extração de petróleo e gás na região tem alcançado números expressivos, com expectativa de que as reservas da camada pré-sal produzam excedentes, que venham a tornar o país importante exportador líquido de petróleo num futuro não distante – como indicam as estimativas oficiais (BRASIL, 2015b, p. 15).

Quanto à infraestrutura energética crítica (IEC) brasileira, aquela relativa à cadeia de petróleo, gás natural e seus derivados está, predominantemente, localizada na região do Atlântico Sul ou na zona litorânea. Em relação a IEC localizada na zona marinha, pode-se citar as bases de extração, de exploração e de armazenagem de hidrocarbonetos, bem como embarcações, dutos e demais meios de escoamento dos produtos fósseis extraídos da região oceânica, contando inúmeras plataformas de pernas atirantadas, autoeleváveis e fixas, navios sondas e sistemas flutuantes de produção, estocagem e transferência. Na zona costeira, a IEC também está relacionada à geração, processamento, armazenamento, transferência e transporte de recursos energéticos, dentre os quais pode-se destacar: polos de refino e armazenagem de petróleo e produção de seus derivados; unidades de processamento e armazenagem de gás natural; portos e terminais de distribuição; dutos de circulação de petróleo, derivados, gás natural, etanol e outros (PAIVA, 2015, p. 93-100).

No que se refere ao comércio internacional de recursos energéticos,

os dados registrados pelo Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), no sistema “Aliceweb”, informam que nos últimos dez anos praticamente toda a exportação brasileira de petróleo ocorreu através do Atlântico Sul (99,9%), e as importações provenientes das vias marítimas apresentaram os mesmos números (99,9%). Os dados do MDIC também indicam que o comércio internacional de derivados de petróleo como a gasolina automotiva tem o cenário semelhante de dependência das rotas oceânicas, seja na importação (99,9%) como na exportação (93%), assim como as exportações de gás natural brasileiro (94,6%), e parte das importações deste recurso (25,4%), estas perdem espaço em razão do papel do gás boliviano no atendimento da demanda nacional, que ocorre através de gasoduto terrestre.

Diante do cenário de dependência energética do Brasil em relação à região marítima e dos possíveis riscos envolvidos nesta condição, o objetivo principal neste artigo é de identificar e de analisar as ameaças externas aos interesses brasileiros nas águas jurisdicionais do Atlântico Sul, que podem repercutir na segurança energética do país. O exame desenvolvido ao longo deste texto se ocupa de responder questões como as seguintes: Quais as principais ameaças externas às zonas oceânica e costeira brasileira com repercussão na segurança energética nacional? Qual a origem, a natureza, a amplitude, os rios e os reflexos que as referidas ameaças podem causar no fornecimento de recursos energéticos ao país? Em que medida tais questões são consideradas nos principais documentos que conformam a política nacional de defesa? Como representantes das Forças Armadas e os estudiosos da matéria têm se colocado diante da necessidade de prevenção e de resposta às ações estrangeiras potencialmente prejudiciais às ambições nacionais nessa região estratégica?

A ideia de criar na sociedade nacional uma consciência de modo a ver o Brasil não apenas como grande país continental, mas também como país detentor de grande extensão e riqueza marítimas, parece ter dado passos relevantes desde que se incluiu na Política de Defesa Nacional (2005) a proteção do Atlântico Sul como prioridade equivalente a que sempre foi outorgada à Amazônia (VAZ, 2011, p. 50). A atenção política do Brasil esteve voltada ao aumento da projeção nacional e promoção da integração regional em termos continentais, e parece não ter prosperado na mesma medida sobre a dimensão marítima. Complementarmente, verifica-se que os governos e a sociedade brasileira não costumam demonstrar preocupações com as ameaças externas marítimas, pois as preocupações

centravam-se na vigilância e defesa da região amazônica, entendida como potencial alvo de ataques externos (FONSECA, 2011, p. 84-85).

A literatura nacional e os documentos oficiais mencionam as ameaças externas à segurança energética brasileira a partir do Atlântico Sul em diversos textos (NASSER, RODRIGUES, 2014; SILVA FILHO, MORAES, 2012; ACIOLY, MORAES, 2011; BRASIL, 2012a, 2008, 2005), porém abordando-as de forma isolada, marginal ou dispersa em meio a outras questões. Diferentemente desses textos, o presente artigo dedica-se a expor de modo aprofundado e articulado o exame de fatores externos específicos considerados de grande risco aos interesses energéticos do Brasil na região do Atlântico Sul. O ponto de referência para a pesquisa foi uma ampla, mas não exaustiva, revisão da literatura nacional, dos documentos oficiais, de pronunciamentos de autoridades governamentais, entrevistas de comandantes das Forças Armadas e relatos de estudiosos da matéria que permitiram identificar as ameaças comumente citadas e consideradas relevantes. Com isso se construiu um panorama recente e abrangente desses eventos, o que permitiu observar de forma objetiva e sistematizada a íntima relação entre segurança energética brasileira e a defesa da soberania nacional no Atlântico Sul.

Os estudos sobre a dimensão militar da segurança energética habitualmente tratam da energia como instrumento de guerra – *energy weapon* – ou como a causa de conflitos – *cause of conflicts* (CIUTĂ, 2010, p. 129). Na primeira situação, a energia é tomada como instrumento utilizado em disputas pelos Estados, como forma de influenciar outros a agirem segundo seus interesses. Na segunda situação, a energia seria o principal motivo para o surgimento de conflitos interestatais ou intraestatais. A energia como condição primária da guerra refere-se à disputa direta pelo controle de recursos, e como fator secundário quando a carência de energia gera condições políticas, econômicas, sociais ou ambientais que levam ao conflito.

Contudo, no presente texto a perspectiva a ser seguida não é essa tradicional. A intenção é destacar, sobretudo, os possíveis cenários de instabilidade na região do Atlântico Sul que podem resultar em contendas militares com atores estatais ou não estatais, e para os quais o governo brasileiro deve estar atento, mas sem necessariamente tomar a disputa por energia como vetor principal ou secundário para o uso da força. Nesses termos, o presente artigo busca contribuir para esclarecer e entender ainda mais a dimensão militar da segurança energética no Brasil, a qual está

relacionada a cenários que envolvem a possibilidade de uso do poder militar para repelir ações perniciosas – internas ou externas –, que podem resultar na interrupção parcial ou total do abastecimento energético nacional (PAIVA, 2015).

Além desta introdução, o presente artigo conta com mais cinco seções. A próxima trata da primeira das ameaças identificadas denominada de “neotradicionais”, as quais estão relacionadas às ações criminosas que se perpetuam ao longo do tempo e que assolam ainda hoje aqueles que dependem do mar. A terceira seção refere-se às ameaças decorrentes da instabilidade nos países limítrofes do Atlântico Sul, em especial, aquelas que derivam da margem africana, as quais podem se ampliar a ponto de pôr em risco a segurança energética brasileira a partir da região oceânica. A seção subsequente trata das ameaças provenientes da contestação à soberania sobre o território marítimo que o Brasil possui ou outros sobre os quais pretende exercer sua jurisdição no Atlântico Sul. Na quinta seção, é avaliada a última das ameaças, as quais resultam da ação de potências extrarregionais, em que se destacam os Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e China. Por fim, têm-se as considerações finais com o objetivo de sintetizar as reflexões feitas ao longo deste artigo, de modo a sumarizar a relação entre as ameaças externas no Atlântico Sul e a segurança energética no Brasil.

AMEAÇAS NEOTRADICIONAIS

Os mares e regiões adjacentes de diversas partes do planeta convivem há muito tempo com situações que perturbam a paz, tais como a presença de “velhas ameaças”, que estão relacionadas à pirataria, ao terrorismo e ao tráfico ilegal de armas, de drogas e de pessoas. Essas constantes ameaças foram “reinventadas”, em decorrência de inúmeros fatores que passaram a interferir na realidade presente, como o aumento da interdependência internacional e o avanço tecnológico. Em virtude da “evolução” das práticas delitivas desenvolvidas nos oceanos mundo afora, essas passaram a ser denominadas de “novas ameaças” ou ameaças “neotradicionais”.

No Atlas Comparativo de Defesa na América Latina e no Caribe – elaborado pela “Red de Seguridad y Defensa de América Latina” (RESDAL) –, os crimes de fluxo ilegal transnacional envolvendo dinheiro, drogas, armas, pessoas e defesa da soberania nacional são preocupações concretas

que norteiam as ações de defesa dos países da América Latina, incluindo o Brasil (MARES, 2012, p. 67). Parte da preocupação com essas atividades criminosas não gira em torno apenas dos limites continentais da região. Os relatórios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes, apontam o Atlântico Sul, em especial o Brasil, como rota importante desses ilícitos (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2013, p. 7).

O governo brasileiro não ignora a realidade que se conforma nesse cenário e os desafios que se impõem diante da necessidade de proteger a soberania e os interesses nacionais em suas águas territoriais, inclusive o que se refere à defesa das riquezas energéticas. Nesse sentido, o Livro Branco de Defesa - LBD reconhece as ameaças neotradicionais no momento em que aborda os “novos temas”, que ao lado de outros eventos, continuam permeando as preocupações sobre segurança e defesa (BRASIL, 2012a, p. 28). As ameaças neotradicionais são reconhecidas pelo LBD como questão que decorre das relações transnacionais, e a esse respeito menciona que “[...] o fenômeno da globalização trouxe consigo o agravamento de ameaças de naturezas distintas, como o narcotráfico, o tráfico de armas e a pirataria marítima, que põem à prova a capacidade do Estado” (BRASIL, 2012a, p. 32).

A Política de Defesa Nacional (PDN) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) também enfatizam a preocupação com o terrorismo e com os crimes transnacionais. Na PDN, a temática é abordada de modo explícito, quando alerta para o fato de que:

Atualmente, atores não-estatais, novas ameaças e a contraposição entre o nacionalismo e o transnacionalismo permeiam as relações internacionais e os arranjos de segurança dos Estados. Os delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional são ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática, normalmente, enfrentadas com os instrumentos de inteligência e de segurança dos Estados (BRASIL, 2005).

Na PDN, os ilícitos transnacionais são citados como objeto de preocupação no contexto específico da América do Sul (PDN, itens 3.4 e 3.5) e da Amazônia (PDN item 4.4), sem que seja feita menção pontual ao Atlântico Sul e seu entorno estratégico. Isso não significa que a problemática possa ser concebida num espectro mais amplo e alcançar as águas

jurisdicionais brasileiras, o que é considerado pelas autoridades nacionais. Com a PDN, a América do Sul é avaliada como o ambiente regional no qual o país prevalentemente se insere (BRASIL, 2005). Contudo, reconhece que o Brasil concebe um entorno estratégico que extrapola o subcontinente sul-americano, devendo abranger a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e alcançar os países contíguos que se encontram no continente africano (BRASIL, 2005).

O Ex-Ministro da Defesa, Celso Amorim (BRASIL, 2013b, p. 08), apontou de modo bastante esclarecedor a necessidade de se atentar para as ameaças neotradicionais:

[...] embora o Brasil não tenha inimigos, não tenha adversários, ele tem muitos recursos, sim, que podem ser objeto de busca, e temos que, naturalmente, protegê-los, sem falar nas chamadas novas ameaças: pirataria, tráfico de drogas, a possível conjunção dessas ameaças com outras do tipo terrorismo. Isso não é uma coisa abstrata. Estamos falando de situações – e não estou me referindo especificamente a questões quase que imprevisíveis –, estou me referindo mesmo a situações no mundo que vão chegando mais perto do Brasil.

Há uma variedade de situações que podem repercutir negativamente nos interesses energéticos do Brasil no Atlântico Sul. Os casos podem ser desde a captura de plataformas por grupos terroristas, com intuito de destruí-las ou com a finalidade de exigir algo em troca da sua desocupação, chegando à possibilidade de sequestro de navio-petroleiro por piratas visando se apoderar de cargas ou bens de valor. É possível ainda a ocorrência de ataques a gasodutos ou oleodutos instalados na região oceânica, ou conflitos violentos entre grupos criminosos que atravessam o Atlântico Sul para levar suas armas, drogas e pessoas traficadas para outras partes do mundo.

A repercussão de tais ameaças pode também repercutir no normal funcionamento das rotas marítimas através das quais os recursos energéticos circulam na região, seja para atender o mercado interno brasileiro ou à demanda internacional. A maior parte do petróleo importado pelo Brasil teve como principal região fornecedora a África, respondendo por 68,7% de toda a importação realizada pelo mercado

brasileiro – dados referentes a 2014 (BRASIL, 2015, p. 119-120).

As consequências dessas ações não se restringem a perdas ou danos humanos e materiais, mas também representam sério risco para o comércio nacional e internacional de petróleo, dada a possibilidade das referidas ameaças resultarem no aumento do preço do serviço de frete ou do seguro do transporte marítimo, como já acontece na região do Chifre da África (REIS, 2011, p. 76). Em todas essas circunstâncias, percebem-se os riscos aos quais podem estar expostos os interesses energéticos *offshore* do país, caso não se dê a devida atenção ao papel que as forças armadas devem desempenhar na região oceânica sob o domínio do Brasil, bem como no seu entorno regional estratégico.

Diante disso, parece ser necessário pensar na comunhão de esforços do Brasil com outros países que têm interesse em inibir as ações delituosas ora mencionadas no Atlântico Sul. As iniciativas de cooperação no campo militar nesse sentido já são uma realidade, e não ocorrem apenas entre os países limítrofes:

Em termos práticos, a cooperação militar tem sido desenvolvida nos exercícios realizados no quadro do IBAS. O IBSAMAR é um exercício naval que decorre bianualmente, e, quer em 2008 quer em 2010, teve lugar na costa sul-africana. No mesmo sentido, o Brasil tem participado em outros exercícios militares quer com os países vizinhos quer com os Estados Unidos. Sob iniciativa dos Estados Unidos, realiza-se anualmente, e desde 1959, o exercício UNITAS1, em cooperação com os países da América do Sul, tendo já contado com a participação do Canadá, Espanha, França e Alemanha. Em 2010 decorreu na costa argentina, e além dos Estados Unidos, da Argentina e do Brasil participaram também as marinhas do México, e como observadores a Bolívia, o Canadá, o Chile, a Colômbia, e o Uruguai. O AtlaSur é outro exercício naval conjunto que se realiza desde 1993 e reúne o Brasil, a Argentina, o Uruguai e a África do Sul, e, em 2010, o oitavo exercício decorreu em águas argentinas (FONSECA, 2011, p. 87).

Além dessas iniciativas conjuntas, a Marinha brasileira tem expandido sua capacidade de patrulhar toda a área do Atlântico Sul, até mesmo na costa africana, de modo a conter os crescentes focos de pirataria

e narcotráfico. O Comandante do 7º Distrito Naval, vice-Almirante José Carlos Mathias (2014), relatou que na área da plataforma de petróleo há sempre um navio patrulha, protegendo essas estruturas essenciais à exploração, exploração e produção de recursos energéticos, numa tentativa de evitar ilícitos que possam vir a ocorrer naquela região. Na operação Amazônia Azul da Marinha, que ocorreu em fevereiro de 2014, ocorreu um exercício militar diretamente relacionado à possibilidade de ameaça aos interesses energéticos brasileiros no Atlântico Sul. O treinamento consistia no emprego da força naval brasileira na retomada de plataforma de petróleo e gás natural em alto-mar, diante da ação de um grupo terrorista que viesse a atentar contra tal complexo estrutural energético (MATHIAS, 2014).

AMEAÇAS PROVENIENTES DA INSTABILIDADE NOS PAÍSES LINDEIROS

A instabilidade dos países que margeiam o Atlântico Sul pode também representar uma ameaça aos interesses energéticos brasileiros na região. A falta de estabilidade política, econômica ou social internas em alguns Estados pode se configurar como uma ameaça na medida em que os problemas podem vir a transcender as fronteiras daqueles países, desestabilizando a região como um todo ou parte dela. Em alguns outros pontos do planeta essa realidade aflige governos nacionais que necessitam lidar com vicissitudes em países vizinhos ou limítrofes, podendo repercutir negativamente nos seus interesses energéticos.

Segundo o LBD “A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região em que se situa. A estabilidade regional é, pois, objetivo nacional. O Brasil considera desejável que prevaleçam o consenso, a harmonia política e a convergência de ações” (BRASIL, 2012a, p. 37). Assim como ocorre com a PDN, o trecho ora citado encontra-se numa seção que se refere à América do Sul. Certo é que tal percepção se estende também ao Atlântico Sul, tendo em vista que esta área está inserida no entorno regional estratégico brasileiro, como fora mencionado anteriormente. Em qualquer dessas arenas, um cenário regional marcado por elevado grau de tensão ou desconfiança, seja no plano doméstico ou nas relações intergovernamentais, haverá de repercutir na definição da política de defesa brasileira.

O texto da PDN confirma a importância atribuída à temática, já

que estabelece entre os objetivos nacionais de defesa “contribuir para a estabilidade regional” (BRASIL, 2005). Ao reconhecer que a segurança de um país pode ser afetada por possíveis cenários de instabilidade na região onde está inserido, a PDN impõe a obrigação de iniciativas que promovam “[...] a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte” (BRASIL, 2005). No caso específico do Atlântico Sul, a PDN destaca entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, “[...] a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul” (BRASIL, 2005).

Em relação à necessidade de cooperação ora citada, o ex-Ministro da Defesa, Celso Amorim (BRASIL, 2013a, p. 1-2), – em reunião ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) – observa que sua finalidade não é apenas de manter a região longe de conflitos entre os países limítrofes, mas também afastar ameaças provenientes da atuação de atores extrarregionais:

A defesa tem aqui um papel importante. Não só em situações como as que foram mencionadas, como a pirataria, o tráfico de drogas e o terrorismo, que podem se aproximar de nosso oceano comum, mas também porque essas mesmas atividades ilícitas podem atrair, de maneira negativa para a nossa área, intervenções externas.

Se nós não nos ocuparmos da paz e da segurança no Atlântico Sul, outros irão se ocupar. E não se ocuparão da maneira como nós desejamos: com a visão de um país em desenvolvimento que repudia qualquer atitude colonial ou neocolonial. É por isso que a Zopacas é um fórum único, de que não conheço semelhante no mundo.

A END exalta a necessidade de se manter a estabilidade regional como forma de garantir a própria defesa do Brasil. No referido documento, afirma-se que “o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do País”

(BRASIL, 2008, p. 03). A orientação da END também é no sentido de que “O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa” (BRASIL, 2008, p. 36).

Existe uma intrínseca relação entre às “novas ameaças” com o problema da instabilidade interna dos países, tendo em vista que as ameaças neotradicionais ganham espaço devido à instabilidade política e social de países da região, ao mesmo tempo em que essa instabilidade se perpetua devido a tais atividades ilegais. A Nigéria é um nítido exemplo de um vetor de instabilidade na área do Atlântico Sul proveniente do lado africano do oceano. A Nigéria está localizada na costa ocidental da África, e sofre há alguns anos com conflitos diários devido à presença de uma organização fundamentalista islâmica declaradamente terrorista denominada Boko Haram, que age, principalmente, no norte do país. A intenção alegada a esse grupo é a de derrubar o atual regime democrático de governo, impor a lei islâmica no país e se afastar do mundo não islâmico. Este cenário de subversão da ordem política, econômica e social presentes naquele Estado e a tomada do comando do governo por lideranças hostis aos “países ocidentais”, é considerado fator que pode afetar tanto a estabilidade no Atlântico Sul como as relações com o Brasil. Uma das características desse conflito é sua relação com discussões sobre segurança energética, seja no âmbito nacional, regional ou global (OLIVEIRA, 2013; FRANCO, 2012).

O panorama que se delinea hoje em dia na Nigéria já merece a devida vigilância por parte do Brasil, tendo em vista que esse país é o maior fornecedor externo de petróleo e um dos principais fornecedores de GNL para o mercado brasileiro. Os dados de 2014 indicam que 52,4% do total de petróleo importado pelo Brasil foi proveniente da Nigéria, enquanto o volume de GNL originário de terras nigerianas representou 28,3% do total importado (BRASIL, 2015, p. 112). A Nigéria é um grande produtor mundial de petróleo, e possui graves problemas de ataques aos seus oleodutos e plataformas de exploração (REIS, 2011, p.76). Um dos alvos das ações dos grupos insurgentes é a infraestrutura energética nigeriana (FIORI, 2012, p.152).

A Nigéria é apenas um exemplo de grande relevância devido à sua produção de petróleo e gás natural, e às trocas comerciais desses bens com o

Brasil. Esses problemas de instabilidade política e social são frequentes em diversos outros países da região. Na condição de Ministro da Defesa, Celso Amorim advertiu sobre a importância de uma aproximação entre militares brasileiros e africanos para impedir, por exemplo, que a pirataria no Golfo da Guiné, na costa ocidental da África, se torne problema também para o Brasil (AMORIM, 2013). O Golfo da Guiné é uma reentrância marítima localizada na costa ocidental da África que envolve os seguintes países Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial e Gabão (parte norte). Mencionou ainda preocupação com a instabilidade política de Guiné-Bissau, que acabou por tornar-se importante acesso para o narcotráfico internacional (AMORIM, 2013).

AMEAÇAS DECORRENTES DA CONTESTAÇÃO À SOBERANIA SOBRE O TERRITÓRIO MARÍTIMO

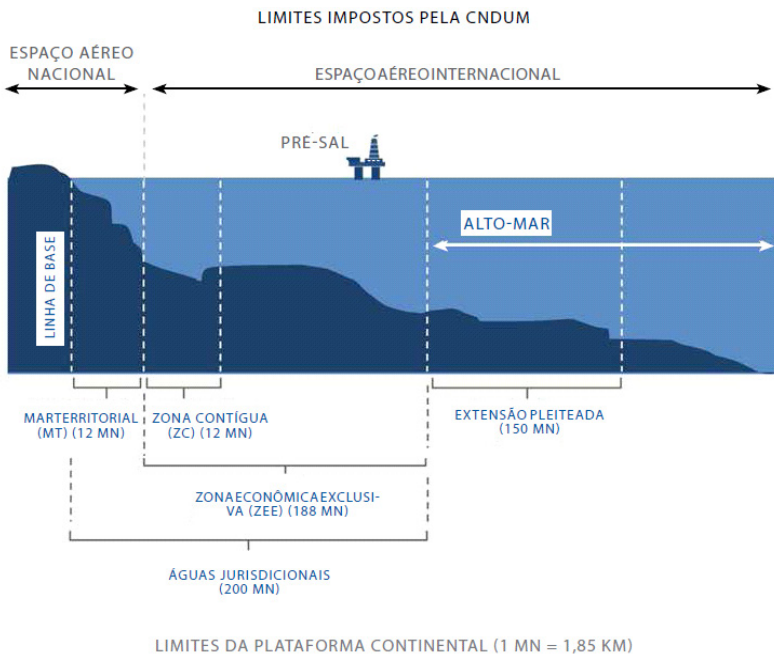
A contestação da soberania brasileira perante suas águas jurisdicionais no Atlântico Sul pode ser considerada mais uma ameaça à segurança energética brasileira. O questionamento pode se dirigir à posse exclusiva do Brasil sobre as áreas em que se encontram as fontes energéticas, e à consequente propriedade sobre o petróleo, o gás natural e demais recursos presentes nesse território. A consolidação dos direitos e do consequente domínio legal do Brasil no Atlântico Sul é um passo fundamental para o pleno exercício da soberania brasileira sobre esse espaço, e o consequente aproveitamento das potencialidades que lá se encontram. A presente questão ocupa espaço não apenas na agenda da política externa brasileira, mas também na política nacional de defesa, estando a temática, em ambos os casos, relacionada à preservação dos interesses energéticos do país na região.

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM, 1997), instituída em 1982, é o marco legal internacional que busca definir as regras para a determinação dos limites referentes ao espaço marítimo sobre os quais os países possuem ou não alguma espécie de jurisdição. A referida convenção determinou o conceito de Linha de Base como ponto de partida para o estabelecimento do marco territorial marítimo, bem como os outros a que se referem às partições de área (mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva, plataforma continental e alto mar).

A CNUDM permitiu que Estados com costa marítima realizassem levantamento técnico, segundo critérios estabelecidos na convenção,

e apresentassem petição com o propósito estender os limites de sua plataforma continental. Com base nesse procedimento, o país interessado teria sua demanda analisada pela Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), vinculada a ONU, cuja decisão favorável implicaria na aquisição de direitos sobre a referida área ampliada, e os recursos naturais que lá se encontrarem.

Com o intuito de ter sua plataforma continental ampliada, em 1989, o governo brasileiro instituiu o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), um projeto vinculado à Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM). Com base nos resultados decorrentes dessa iniciativa, em 2004, o Brasil interpôs petição junto a CLPC reivindicando 960 mil km² além das 200 milhas náuticas a partir da linha de base. Após análise da reivindicação brasileira, a CLPC não acatou por completo o pedido, deixando de fora 190 mil km² da área total pleiteada pelo Brasil (vide Figura 1). A CIRM decidiu por elaborar uma nova proposta e reenviar a CLPC em 2008, o qual está desde então em avaliação.



Fonte: BRASIL, 2012a, p. 42.

Existem duas iniciativas relevantes visando preservar a soberania dos direitos e interesses brasileiros sobre seu território marítimo no Atlântico Sul, com repercussão direta da segurança energética do país: (1) no plano interno, os avanços alcançados no campo da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico e industrial oceanográficos, com destaque para o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC); (2) no plano externo, as ações da diplomacia no âmbito da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), vinculada à ONU. As medidas tomadas nesse intuito ocorreram tanto no plano interno como externo, e contou com a atuação marcante de alguns importantes atores nacionais, com destaque para o Ministério das Relações Exteriores, a Marinha, a Petrobras e instituições de pesquisas oceanográficas. Esses atores desenvolveram diversas iniciativas visando garantir direitos e interesses brasileiros naquilo que pretende ser reconhecido como espaço marítimo sobre o qual o país exerce certo grau de soberania (COSTA, 2012, p. 10-15).

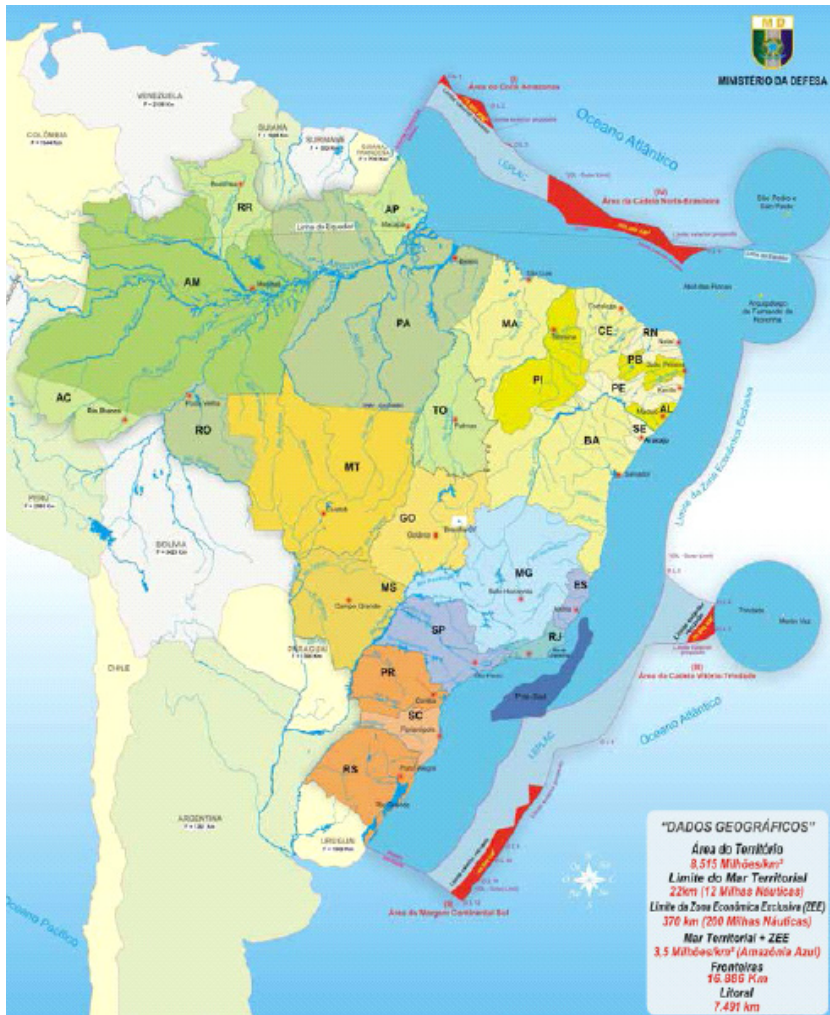
Além de toda a área supracitada, os Arquipélagos de Fernando de Noronha, de São Pedro e São Paulo e a Ilha da Trindade, pertencentes ao Brasil, são considerados como referência para a composição total da plataforma continental do país. A extensão de 200 milhas náuticas, calculadas a partir das linhas de base desses arquipélagos, e restrita aos seus respectivos entornos, representa suas dimensões territoriais marítimas, e sobre as quais o Brasil também possui direitos de soberania (vide Figura 2).

A faixa de 200 milhas náuticas que se prolonga por todo o litoral brasileiro, mais a extensão territorial concedida pelo CLPC e ainda área que se estende a partir dos arquipélagos mencionados no parágrafo anterior, correspondem ao que se costuma denominar de Amazônia Azul. O equivalente a 4,5 milhões de km² de área marítima sob a jurisdição brasileira.

O LBD menciona de modo categórico a área marítima prioritária e de maior valor estratégico para o país:

As áreas marítimas estratégicas de maior prioridade e importância para o Brasil são representadas pelas águas jurisdicionais brasileiras (AJB), as quais incluem o mar territorial (MT), a zona contígua (ZC), a zona econômica exclusiva (ZEE) e a plataforma continental (PC), bem como a região compreendida

entre o Paralelo 16 norte, a costa oeste da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores (BRASIL, 2012a, p. 35).



Fonte: BRASIL, 2012a, p. 43.

O LBD menciona de modo categórico a área marítima prioritária e de maior valor estratégico para o país:

As áreas marítimas estratégicas de maior prioridade e importância para o Brasil são representadas pelas águas jurisdicionais brasileiras (AJB), as quais incluem o mar territorial (MT), a zona contígua (ZC), a zona econômica exclusiva (ZEE) e a plataforma continental (PC), bem como a região compreendida entre o Paralelo 16 norte, a costa oeste da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores (BRASIL, 2012a, p. 35).

O LBD também faz alusão à discussão sobre a possibilidade de conflitos em decorrência de disputas que envolvem a delimitação dos direitos de soberania sobre a extensão territorial marítima de um país. No referido documento fica clara a percepção de que as incertezas que permeiam as fronteiras marítimas representam uma ameaça aos interesses brasileiros quando assevera que “A CNUDM está ratificada por 152 países. No entanto, ainda há países não aderentes, inclusive grandes potências. Esse fato pode se tornar, no futuro, uma fonte de contenciosos” (BRASIL, 2012a, p.45). Portanto, é uma realidade que demanda toda a atenção do Brasil, visando se antecipar a situações, as quais possam representar uma ameaça à segurança nacional, bem como aos interesses energéticos do país.

A PDN parece não ter sido elaborada com muitas dúvidas sobre a amplitude dos direitos que o Brasil possui no exercício de soberania sobre suas possessões no Atlântico Sul. Nesse sentido, a temática é abordada pela PDN quando adverte que:

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar permitiu ao Brasil estender os limites da sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, região de vital importância para o País, uma verdadeira ‘Amazônia Azul’ (BRASIL, 2005).

Não se pode negar o fato de que o Brasil ainda está aguardando resposta ao pedido que tem por objetivo o reconhecimento oficial internacional de uma extensão maior da sua plataforma continental. Portanto, o país ainda não tem todos os seus limites marítimos estabelecidos, conforme pretendido, o que, de alguma forma, pode

representar uma situação vulnerável a disputas. Existe essa possibilidade diante do caso em que outro país venha a reivindicar direitos de pesquisa ou exploração sobre um espaço que o Brasil tenha apenas a pretensão de direitos, porém com um interesse brasileiro declarado a partir das solicitações supracitadas.

O que não se pode perder de vista é que apenas com a oficialização da Comissão de Limites da Plataforma Continental sobre a ampliação da plataforma que “A CNUDM permite que o Estado costeiro exerça os direitos de soberania sobre os recursos naturais, sejam eles minerais ou de outra espécie, situados no solo e subsolo” (REIS, 2011, p. 69). Os campos de petróleo descobertos até agora no pré-sal brasileiro situam-se próximos ao término da Zona Econômica Exclusiva, o que sinaliza a possibilidade de existirem mais jazidas em áreas além das 200 milhas náuticas, isto é, adentrando nos limites da plataforma continental, ainda não formalmente estabelecida.

O Pré-Sal está a mais de 150 milhas da costa brasileira. Os Campos Tupi, Carioca, Guará e Júpiter, na costa Sudeste-Sul do País, estão no limite da Zona Econômica Exclusiva. Há formações semelhantes àquelas nas quais se encontram petróleo e gás em regiões um pouco mais afastadas da costa, mas ainda na área reivindicada pelo Brasil como parte de sua plataforma continental (FIORI, 2012, p. 136).

A análise feita por Oliveira et al. (2013, p. 04) demonstra de que forma poderia ocorrer uma disputa a partir da contestação da propriedade brasileira sobre as riquezas energéticas do pré-sal:

Vale lembrar, ainda, que forjar causas para um conflito militar é relativamente simples quando existem fortes interesses a favor da guerra. No caso do Pré-Sal, tudo indica que o questionamento da legalidade da posse brasileira sobre esta região, na forma de sua Zona Econômica Exclusiva, seria uma das formas de se iniciar um confronto. Entretanto, provavelmente isto exigiria que o Estado agressor questionasse a legitimidade da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM-1982), ou ao menos, a legitimidade da ocupação brasileira sobre a área da Plataforma Continental que vai além das 200 milhas

(370 km), ou seja, a área de até 350 milhas pleiteada pelo Brasil junto ao Comitê de Limites Marítimos da ONU.

A afirmação de que o petróleo que se encontra no pré-sal pertence ao Brasil será apenas retórica se nós não obtivermos a real capacidade de resguardá-lo (MONTEIRO, 2011). É preciso levar em consideração tal reflexão quando se observa que “[...] na Amazônia Azul, os limites das águas jurisdicionais são linhas traçadas por convenção sobre a superfície do mar. Não existe demarcação por marcos como em terra. Só a presença de modo afirmativo e que vai dizer se os interesses vão ser respeitados ou não” (REIS, 2011, p. 73). A realidade ora descrita representaria assim uma ameaça de fato, sobre questões de direito.

AMEAÇAS A PARTIR DA AÇÃO DE POTÊNCIAS EXTRARREGIONAIS

Os principais documentos oficiais que norteiam a defesa nacional não estabelecem de modo categórico a presença ou atuação de grandes potências mundiais ou extrarregionais no entorno estratégico brasileiro como uma ameaça específica à segurança nacional, nem tão pouco à segurança energética do país. É possível encontrar referências textuais que indicam a necessidade de atenção do governo brasileiro, quanto à possibilidade de disputas travadas no plano internacional, atingirem interesses regionais brasileiros, inclusive aqueles referentes à energia.

Na END, a percepção que se tem diante dos cenários com os quais o Brasil se confronta hodiernamente no plano internacional “[...] não permitem vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não-estatais” (BRASIL, 2008). Em razão disso, trabalha-se com a concepção de que o Brasil não possui atualmente relações de hostilidade com outros Estados. Conseqüentemente, as forças armadas brasileiras acabam sendo estruturadas levando em conta o desenvolvimento de suas capacidades, e não de forma a defender o país de determinados inimigos. Assim determina que as ações na área de defesa devem ser pautadas em cenários hipotéticos de futuro. Para isso, devem estar em consonância com as “principais tendências de evolução

das conjunturas nacional e internacional com as orientações político-estratégicas do País” (BRASIL, 2008).

A PDN adverte para o fato de que “A configuração da ordem internacional baseada na unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz” (BRASIL, 2005). O Atlântico Sul pode figurar como palco para a ocorrência de rezingas e acirramento de crises, que refletem rivalidades envolvendo posições intergovernamentais conflitantes em um plano muito mais amplo da ordem internacional. As iniciativas visando vigiar, controlar e defender a região podem ser concorrentemente reivindicadas e questionadas por diferentes atores, bem como causar constrangimentos nas relações de poder tanto em nível regional como global.

OLBD deixa claro o compromisso brasileiro em manter o Atlântico Sul como zona pacífica e palco livre de contendas internacionais:

O Atlântico Sul tem identidade histórica e características estratégicas próprias. A Resolução no 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas conclama os Estados militarmente significativos de outras regiões a não introduzirem armamentos nucleares ou outros armamentos de destruição em massa no Atlântico Sul. Sua presença militar nesse oceano deve ser reduzida e, futuramente, eliminada. Conflitos e rivalidades estranhos ao Atlântico Sul não devem ser projetados sobre ele por Estados situados em outras regiões (BRASIL, 2012a).

No que se refere à postura a ser adotada diante de conjunturas de instabilidades e conflitos internacionais, a END ressalta que “Diante de eventual degeneração do quadro internacional, o Brasil e suas Forças Armadas deverão estar prontos para tomar medidas de resguardo do território, das linhas de comércio marítimo e plataformas de petróleo e do espaço aéreo nacionais” (BRASIL, 2008). Com base nessa orientação, pode-se afirmar que, em virtude dos acirramentos e do efetivo confronto bélico entre Estados, seja na esfera regional ou global, impõe-se ao governo brasileiro, entre outras medidas, o dever de salvaguardar os interesses energéticos do país, em especial, aqueles que estão relacionados ao Atlântico Sul.

É possível vislumbrar tal conjuntura de ameaças na medida em

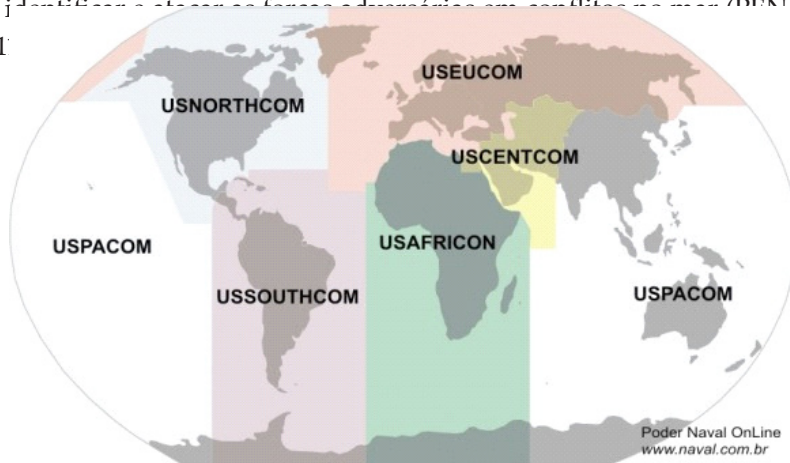
que o Atlântico Sul não é uma região que está relacionada unicamente aos interesses dos Estados lindeiros, mas também uma arena de atuação diretamente integrada com distintas áreas geoeconômicas do planeta. O Atlântico Sul sempre foi tradicionalmente considerado uma área de importância estratégica secundária para as grandes potências. No entanto, as grandes potências têm alterado essa percepção nos últimos tempos, passando a concebê-la “[...] como uma área estrategicamente relevante do ponto de vista de seus interesses de segurança e de seus interesses econômicos, e também do ponto de vista do protagonismo na política internacional” (VAZ, 2011, p. 50). Ao analisar os estudos desenvolvidos sobre a temática em questão, verifica-se que os autores frequentemente mencionam em suas pesquisas a preocupação em relação à presença no Atlântico Sul de países como os EUA, a Rússia, a Grã-Bretanha, a França e a China.

A primeira potência extrarregional a ser considerada são os EUA. Segundo Penha (2011, p. 134), os EUA realizam exercícios militares na região com a justificativa de serem operações de combate ao narcotráfico e ao terrorismo, com a finalidade de agregar maior legitimidade as suas ações. Para isso, contam com suas instalações militares na ilha de Ascensão, arrendada dos ingleses:

Localizada na porção setentrional do Atlântico Sul, a aproximadamente dois mil km de Recife e a seis mil km das Malvinas, nela se encontra em operação, desde a Segunda Guerra Mundial, uma base aérea norte-americana, além de estratégico centro de monitoramento e vigilância eletrônicos com fins civis e militares (COSTA, 2012, p. 18).

Os EUA dispõem também para a região de uma 4ª Esquadra de forças navais que foi reativada em 2008. Ela corresponde ao USSOUTHCOM (*United States Southern Command*), como exposto na Figura 3. Esse comando envolve uma área de cobertura que inclui as Américas Central e do Sul, além das áreas oceânicas próximas desses territórios, como o Atlântico Sul. No cumprimento de suas atribuições, a 4ª Esquadra dispõe de considerável força naval, contando com apoio de porta-aviões, navios movidos a energia nuclear, submarinos nucleares de ataque, mísseis estratégicos com capacidade de carregar ogivas nucleares,

que consistem em poderosas armas de dissuasão, todas com capacidade de identificação e ataques a forças dissuasivas em conflitos no mar (DENUELA, 2011).



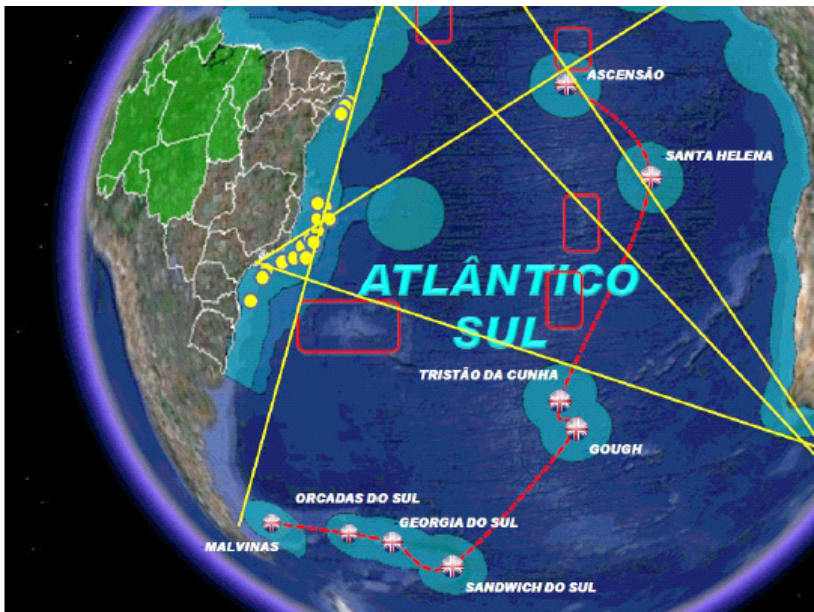
Fonte: Poder Naval: Portal informativo brasileiro.

A reativação da 4ª Esquadra Naval despertou bastante atenção entre estudiosos e analistas da área de relações internacionais, bem como não agradou os representantes de governos de Estados da região, desde os que possuem maior proximidade ou forte discordância com os EUA. Quanto ao governo brasileiro, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva se pronunciou a respeito, e “[...] advertiu que a 4ª Frota naval dos Estados Unidos está ‘quase em cima’ das grandes reservas descobertas na costa brasileira” (LULA:..., 2008). O referido presidente acrescentou que “A nossa Marinha tem que ser a guardiã das nossas plataformas em alto-mar para fiscalizar esse patrimônio, porque daqui a pouco chega um espertinho aí e fala: Isso é meu, está no fundo do mar mesmo, ninguém sabe, isso é meu” (LULA:..., 2008). Conforme relatou o Almirante Júlio Soares de Moura Neto, naquela época, o presidente “Lula exigiu do governo Bush um contato formal com o governo brasileiro, além de maiores informações acerca da retomada dos exercícios militares nas águas latino-americanas” (THUSWOHL, 2008).

Outra potência extrarregional que possui uma forte presença no Atlântico Sul é o Reino Unido. A sua presença é constatada, inicialmente,

em virtude da posse de várias ilhas na região, que são fruto do passado colonial e do período de *Pax Britannica*. O “cinturão de ilhas” britânico corresponde a diversos territórios insulares que se localizam entre o Brasil e a África, dentre os quais se destacam as ilhas meso-oceânicas de Tristão da Cunha, Ascensão e Santa Helena, bem como as ilhas periantárticas de Shetlands, Geórgia, Gough e Sandwich (Figura 4). É fundamental enfatizar ainda a importância das Ilhas Malvinas, cuja posse foi oficializada em favor do Reino Unido por meio de referendo, no qual a população votou, em 2013, favoravelmente ao seu domínio ligado ao continente europeu.

Figura 4 – Cinturão de Ilhas Britânicas no Atlântico Sul



Fonte: REIS, 2011

A capacidade militar do Reino Unido instalada nas Ilhas Malvinas é acentuada, já que:

Atualmente, o mais destacado aparato militar em águas do Atlântico Sul é aquele implantado pela Inglaterra nas Ilhas Malvinas. [...] Esse país dispõe ali de instalações militares de grande porte envolvendo forças aéreas e navais de última geração, tais como navios de combate e de patrulha, avião bombardeiro

e de transporte, aviões de caça, helicópteros e, ainda que não admitido oficialmente, submarino nuclear patrulhando essa região (COSTA, 2012, p. 18).

A maioria das ilhas não possui território muito extenso e as condições naturais nem sempre são favoráveis a instalar morada com facilidade, mas sua utilidade para os britânicos ainda é bastante significativa, sobre diversos aspectos. Costuma-se ressaltar o aproveitamento desses territórios insulares em termos militares e voltados à vigilância e à segurança no Atlântico Sul, bem como a condição de ponto de controle do comércio marítimo internacional. É importante observar, que a posição geográfica do cinturão de ilhas britânicas no Atlântico Sul é marcada pela proximidade com as “[...] áreas mais ricas e desenvolvidas da região, onde se encontram infraestruturas e produções estratégicas e sensíveis” (FIORI, 2012, p. 145).

No que se refere à presença do Reino Unido na região do Atlântico Sul, é esclarecedor o relato feito pelo Capitão de Mar e Guerra Carlos Roberto Leite (2011, p. 133), sobre evento ocorrido em 2010, relacionado à construção de uma estação científica brasileira na Ilha da Trindade:

Um detalhe interessante ocorrido em função da construção da estação científica foi que, como houve um intenso movimento de aeronaves para transportar o material para a ilha, essa movimentação anormal foi observada por uma fragata do Reino Unido que estava próxima aquela área. Transcorrido algum tempo, chegou ao conhecimento de autoridades navais brasileiras que autoridades navais inglesas estavam curiosas para saber qual o motivo que gerara um movimento intenso de aeronaves na Ilha da Trindade, querendo saber o que estava sendo construído ali, se era uma pista de pouso. Os ingleses estão presentes em toda essa região.

A presença britânica é concebida como possível vetor de instabilidade no Atlântico Sul, já que a busca pela afirmação de seus interesses e sua presença militar na região pode acirrar tensões, incitando confrontações com países sul-americanos ou africanos. O propalado episódio de disputas e conflitos na cena internacional com a Argentina, que se prolonga há décadas, demonstra,

em especial, a potencial (real) ameaça que a presença britânica pode causar à soberania e ao funcionamento das economias dos países costeiros do sul do oceano Atlântico. O clima de tensão com a Argentina foi agravado a partir do anúncio de que uma empresa britânica havia iniciado em 2011 a exploração de petróleo no mar, aproximadamente a 80 milhas ao norte das Ilhas Malvinas. Além disso, a recente decisão argentina de proibir a atracação em seus portos de embarcações provenientes ou com destino às ilhas britânicas acirrou a contenda, bem como o esforço argentino de reforçar as instalações militares na porção sul do seu litoral (COSTA, 2012, p. 18).

A partir das referidas ilhas, o Reino Unido garante o direito ao uso dos recursos naturais das Zonas Econômicas Exclusivas desses territórios marítimos, o que pode repercutir em interesses estratégicos do Brasil no Atlântico Sul, devido à proximidade das áreas de produção e de exploração nacional de petróleo e gás natural. Antes mesmo da realização do referendo de 2013 nas Malvinas, ou Falklands - como os britânicos costumam denominar -, o Reino Unido reforçou, em 2011, a força militar para a ilha, pois estava havendo uma prospecção de petróleo ao sul e ao oeste do seu território. A descoberta anunciada ocorreu ao norte das ilhas, na área com maior proximidade do território brasileiro. Consequentemente, parte da força naval britânica na região se posicionaria em águas com distância ainda menor em relação à plataforma continental do Brasil. A propósito desse evento, Reis (2011, p. 67) ressalta que “[...] a BBC de Londres anunciou a descoberta da seguinte forma: Reino Unido descobre nas Falklands uma continuação do pré-sal brasileiro. E claro que não há uma continuidade geológica, segundo afirmam geólogos brasileiros, mas a intenção política é bem clara”.

A França também possui certa ligação com a região do Atlântico Sul, cuja referência é a Guiana Francesa, departamento ultramarino localizado no continente americano, próxima à Linha do Equador. A relevância geoestratégica desse território ultramarino deve-se em grande parte ao fato de sediar o Centro Espacial de Kourou, que é utilizado como base de lançamentos aeroespaciais para a França e a Agência Espacial Europeia. Com isso a Guiana Francesa passa a se constituir como importante referencial geopolítico para os interesses franceses tanto na América do Sul como no Atlântico Sul (SILVA, 2014, p. 203).

Conforme relato do Capitão de Mar e Guerra Emilson Paiva de Faria (2011, p. 90), em agosto de 2010, o Adido de Defesa da França, em visita a Escola de Guerra Naval do Brasil, expôs mapas para demonstrar as áreas susceptíveis à intervenção ou que causam preocupação à defesa francesa, revelando que “[...] a Marinha da

França tem capacidade de intervir no prazo de três dias na maior parte das áreas de conflito potencial”. E, no que se refere ao Brasil, relata o oficial brasileiro, que dentre essas zonas de possível ação da França “Há uma área centrada no nosso litoral do Sudeste, outra área centrada na foz da bacia amazônica e outra área no meio do Atlântico” (FARIA, 2011, p. 90). Para o citado autor, o Adido de Defesa da França “[...] não teve qualquer parcimônia em apontar as áreas que a França poderá intervir se desejar. Se algum interesse francês for contrariado, eles podem fazer estas intervenções, pois possuem navios permanentemente nessas regiões” (FARIA, 2011, p. 91).

Cabe ainda mencionar a presença da China na região, outra potência extrarregional que está cada vez mais reforçando seu interesse na América do Sul e, principalmente, na África. Esta realidade é pontuada por Alcaro e Alessandri (2013, p. 21), ressaltando interesses estratégicos relativos à energia:

A fome aparentemente inesgotável por fluxos de energia seguros levou a República Popular a explorar cada fonte potencial de energia em áreas onde as empresas ocidentais não desfrutam de uma posição de destaque. A África e a América Latina têm sido escolhas naturais a esse respeito. Impulsionada pelas commodities, o comércio China-África duplicou a cada três anos, no período 2000-2008, graças, em especial, às importações de energia a partir do Sudão, Angola, Nigéria. O comércio não é nada unidirecional. A China tem procurado expandir o comércio em vários níveis e com tantos países quanto possível, na medida em que é agora o principal parceiro comercial do Brasil e da África do Sul, ou seja, as maiores economias nos cantos do sul do Atlântico.

Em meio a esse contexto, Reis (2011, p. 76) adverte que os significados da expansão da presença chinesa na África e na América Latina pouco são comentados e podem estar relacionados, entre outros fatores, com a necessidade de recursos primários. O referido autor menciona ainda que essa busca por fontes energéticas pode repercutir na ampliação da movimentação naval da China, que poderia estar ensaiando uma volta ao início do século XV, quando era a maior potência marítima do mundo e controlava os mares desde o seu litoral até Moçambique. De modo a corroborar com essa perspectiva, destaca que “Em agosto de 2010, quatro navios de guerra da China estiveram visitando portos do Mar

Mediterrâneo logo após terem participado de ações conjuntas com outras marinhas contra a pirataria no Chifre da África” (REIS, 2011. p.76).

Monteiro (2011) mencionou a presença da China como uma possível ameaça após a análise do pronunciamento do General Xu Guangyu, assessor do Programa de Modernização das Forças Armadas Chinesas, em 2011. O citado oficial das forças armadas chinesas afirmou o seguinte:

Nossos interesses em recursos energéticos e no comércio estendem-se a todo o mundo. Há rotas navais fundamentais na Ásia, no Oceano Índico, na África e em ambos os lados do Pacífico que necessitamos proteger. Nossa força militar deve igualar o alcance de nossa atividade econômica e diplomática.

Essas são apenas algumas situações na região que parecem não refletir um ambiente de total estabilidade tanto do ponto de vista de interesses regionais ou extrarregionais.

CONCLUSÃO

Ao final deste artigo é possível avançar em relação às análises já realizadas ao longo do texto acima, de modo a extrair conclusões que podem representar um esforço de síntese que busca encontrar convergências e divergências na abordagem das ameaças ora examinadas.

Antes de tudo, a dimensão militar da segurança energética brasileira apresenta como um de seus desafios centrais dispor dos meios apropriados para exercer a proteção, controle e vigilância das águas jurisdicionais brasileiras presentes no Atlântico Sul, bem como no seu entorno estratégico. O intuito, entre outros, é de proteger tanto a infraestrutura energética crítica como as abundantes reservas de petróleo e gás natural presentes na região, assim como assegurar a perfeita circulação desses e outros recursos energéticos pelas rotas marítimas nacionais e internacionais. Além disso, trata-se ainda de manter as condições propícias para o desenvolvimento econômico nacional equilibrado, quando, por exemplo, defender o espaço marítimo e costeiro significa agir para que o seguro das cargas relacionadas à energia não fique mais caro, para que o frete dos produtos energéticos não tenha o preço elevado, para que o preço do petróleo, derivados e gás importados não disparem sua cotação.

Complementarmente, pode-se afirmar também que a posição brasileira nos termos ora expostos está também relacionada à projeção de poder no Atlântico Sul. A posição brasileira em relação ao Atlântico Sul tende assim a afastar a possibilidade de considerar a região como um simples apêndice geográfico do Norte muito mais rico, poderoso e integrado, em que a Europa estende a sua influência sobre a África, e os EUA buscam ampliar a sua posição na América Latina. As posições defendidas pelo Brasil não precisam se manifestar apenas a partir da expressão militar do poder nacional. As iniciativas brasileiras, seja no plano bilateral ou multilateral, podem também ser caracterizadas pela utilização das vias diplomáticas, fundamentadas no pacifismo que norteia a política externa brasileira ao longo de sua história.

Diante de qualquer uma das quatro ameaças analisadas ao longo deste texto, não se pode deixar de perceber que os eventos relacionados podem alcançar dimensões diferentes e exigir respostas distintas voltadas a manter a segurança energética no Brasil. Os casos citados nos dois parágrafos anteriores podem perfeitamente variar quanto ao poder de lesividade e aos esforços de reversibilidade, sendo aqueles supracitados apenas um cenário para destacar a gradação variada. Em todo caso, espera-se que o governo brasileiro esteja preparado para uma resposta eficaz em uma ou outra situação em concreto, e isto não apenas por meio do poder militar, mas de todo um conjunto coordenado de ações envolvendo diferentes atores aptos a agirem diante das ameaças externas.

É importante mencionar também o caráter contingente das ameaças identificadas e examinadas neste artigo, que podem acometer o Atlântico Sul com repercussão na segurança energética brasileira. Em grande medida, as ameaças não seriam eminentes ou efetivamente reais, o que reforçaria a natureza potencial dos eventos analisados. No que se refere a esse debate, observa-se que o planejamento de defesa brasileiro não vislumbra, em geral, a possibilidade de intervenção de uma grande potência, ou de uma aliança formada por tais atores, contra as quais o país teria dificuldades de fazer frente. Diante de tais circunstâncias, a posição brasileira estaria voltada a uma atitude eminentemente preventiva voltada a garantir a segurança nacional. O planejamento estaria assim muito mais baseado numa análise de mudanças em longo prazo no contexto internacional, e com a definição de um panorama mais favorável ao país em curto prazo no sistema internacional do que a necessidade de defesa imediata do território (AGUILAR, 2013, p. 64).

Um dos maiores desafios para a proteção das abundantes reservas de energia fóssil e da infraestrutura energética estratégica no país é fazer perceber à elite, à classe política e à sociedade em geral a necessidade de conceber a segurança energética brasileira sob o ponto de vista dos imperativos de ordem militar e de defesa. Na seção referente à “Introdução” da PDN (BRASIL, 2012a), se reconhece essa realidade, sendo tal situação qualificada como um dos desafios a serem superados em meio a outros objetivos que se apresentam:

Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros.

As iniciativas brasileiras, nesse sentido, não repercutirão apenas na garantia do fornecimento de energia e do transporte marítimo desses recursos para o Brasil, mas também contribuiriam para a manutenção de fatores essenciais ao desenvolvimento do país. É possível mencionar ainda que, ao se reforçar a defesa do Atlântico Sul, o governo brasileiro também estará promovendo ações voltadas às seguintes questões: o desenvolvimento da indústria brasileira de defesa, gerando tecnologia, emprego e renda; combate aos crimes transnacionais como o tráfico de armas e drogas; no caso específico das rotas fluviais e marítimas como meio contra os ataques piratas; a ampliação dos meios de socorro em caso de acidentes terrestres, aéreos ou marítimos ao longo do território nacional, ou de nacionais em território estrangeiro; no auxílio em ações que visam conter danos ambientais decorrentes, por exemplo, de vazamentos em plataformas de extração de combustível fóssil ou nas embarcações que realizem o transporte desses bens.

THE DEFENSE OF THE SOUTH ATLANTIC AND ENERGY SECURITY IN BRAZIL

ABSTRACT

There is a condition of strong energy dependence of Brazil in relation to its coastal and maritime area, which means that it is necessary pay attention to the possible risks due to this circumstance. In this scenario the main objective in this article is identify and analyze the external threats to Brazilian interests in the South Atlantic that may impact on the energy security of the country. From a review of the national literature, official documents, government authorities' pronouncements, released narratives of commanders of the armed forces and experts in the field was possible to identify the threats commonly cited and considered relevant. The research carried out the identification of these threats, which were duly analyzed in this paper: (1) neotraditional threats; (2) threats of instability in bordering countries of the South Atlantic; (3) threats from the challenge to the sovereignty over the maritime territory; (4) threats derived from the extra-regional powers action. The intention with this research was contribute to further understand the military dimension of energy security in Brazil, which is related to scenarios involving the possibility of using military power to repel potentially harmful external actions, which may result in partial or total interruption of the national energy supply. **Keywords:** South Atlantic. Energy security. National defense. Brazil.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: IPEA, 2011.

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 2, n.4, p. 49-71, jul./dez. 2013.

ALCARO, Riccardo; ALESSANDRI, Emiliano. A Deeper and Wider Atlantic. Istituto Affari Internazionali. Feb. 2013. Paper produced in the framework of the International Workshop; Documenti IAI 13-01.

AMORIM, Celso. Pirataria e terrorismo na África podem afetar Brasil, diz Amorim. BBC Brasil, 08 maio 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/05/130502_amorim_entrevista_pai_jf.shtml>. Acesso em: 5 jun. 2015.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2013. Rio de Janeiro: ANP, 2015a.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Plano Decenal de Expansão de Energia 2024. Brasília: MME: EPE, 2015b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Intervenção do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Montevidéu, 15 jan. 2013a. Disponível em: <http://defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/zopacas.pdf>. Acesso em: maio 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. Audiência no Senado Federal: notas taquigráficas da audiência do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Brasília, 9 maio 2013b. Disponível em: <http://defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/audiencia_senado_cre_9mai2013.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/#/0>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Audiência no Senado Federal: notas taquigráficas da audiência do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Brasília, 26 abr. 2012b. Disponível em: <http://defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/abril/audiencia_cre_senado_abril2012.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

BRASIL. Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRASIL. Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>. Acesso em: 12 fev. 2016.

CAROLLI, Luiz Henrique. Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI. *Cadernos de Estudos Estratégicos*, n. 09, p. 118-158, jul. 2010.

CIUTĂ, Felix. Conceptual notes on energy security: total or banal security?. *Security Dialogue*, v. 41, n. 2, p. 123-144, Apr. 2010.

CONVENÇÃO das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar. *Diário da República*, n. 238/97, série I-A, 1. Suplemento, 14 Out. 1997. Disponível em: <http://www.mpes.mp.br/anexos/centros_apoio/arquivos/10_21021533221762009_ConvenC3%A7%C3%A3o%20das%20Na%C3%A7oes%20Unidas%20Sobre%20o%20Direito%20do%20Mar.pdf>. Acesso em: 22 de julho de 2014.

COSTA, Darc. *A estratégia nacional e a energia*. Centro de Estudos Estratégicos, Leituras. 2009. Disponível em: <www.esg.br/uploads/2009/03/darc5.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

FARIA, Emilson Paiva de. O poder naval brasileiro e os interesses do país no Atlântico Sul. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de atlântico sul, áfrica lusófona, américa do sul e amazônia*. Brasília: IPEA, 2011. p. 83-116.

FIORI, José Luís (Coord.) A projeção do Brasil na América do Sul e na África subsaariana, e o controle da bacia do Atlântico Sul. In: DIMEN-
SÕES estratégicas do desenvolvimento brasileiro: Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração. Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v.3.

FONSECA, Carmen. O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul. *Nação e Defesa*, n. 128, 2011.

FRANCO, Cayo de Oliveira. Petróleo e geopolítica na África Subsaariana: o caso nigeriano. *Revista Geográfica de América Central*, v.2, n. 47E, feb. 2012. Disponível em: <<http://revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2448>>. Acesso em: 18 de ago. 2016.

LEITE, Carlos Roberto. O Atlântico Sul como um espaço econômico: recursos naturais e aproveitamento da zona econômica exclusiva. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. de (Org.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Ipea, 2011. p. 127-148.

LULA: 4a frota dos EUA está quase em cima do pré-sal. *Terra*, 18 set. 2008. Disponível em: <[http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI3193582-EI7896,00-Lula+Frota+dos+EUA+esta+quase+em+ci+ma+do+presal.html](http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI3193582-EI7896,00-Lula+Frota+dos+EUA+esta+quase+em+cima+do+presal.html)> Acesso em: 29 maio 2014.

MARES, David. Defensa y seguridad en el Hemisferio Occidental. Atlas comparativo de la defensa em América Latina y Caribe. Capítulo 5: Relaciones Hemisféricas. Red de Seguridad y Defensa de América Latina. 2012. Disponível em <<http://www.resdal.org/atlas/atlas12-05-relaciones-hemisfericas.pdf>>. Acesso em: 15 junho de 2015.

MATHIAS, José Carlos. A Operação Amazônia Azul. 3 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5msE5SVDW1I>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

MONTEIRO, Álvaro Augusto Dias. Soberania Nacional: a defesada Amazônia Azul. 2011. Palestra. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Sb-gsM1Y-iU>> Acesso em: 5 de abr. 2016.

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014.

OLIVEIRA, Ana Sofia Confraria. *A dependência petrolífera da Nigéria e o conflito do Delta do Níger*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, 2013.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de; CEPIK, Marcos A. C.; BRITES, Pedro Vinicius. Pré-sal e a segurança do Atlântico Sul: a defesa em camadas e o papel da integração sul-americana. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS (SEBREEI), Porto Alegre, UFRGS, 21-23 maio. 2013.

PAIVA, Iure. *As dimensões militares, ambientais e econômicas da segurança energética: análise a partir dos desafios e oportunidades do Brasil no contexto internacional*. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2015.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil- África e Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: Edufba, 2011.

REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos. Atlântico Sul: um desafio para o século XXI: as velhas ameaças se perpetuam nas novas?. In: ACIOLY, L.; MORAES, R.F. de (Org.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Ipea, 2011. p. 61-82.

SILVA, Antônio Ruy de Almeida. O Atlântico Sul na perspectiva da segurança e da defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. p. 200-213.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. Cooperação internacional no combate à criminalidade: o caso brasileiro. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: IPEA, 2014.

SILVA FILHO, Edison Benedito da; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

THUSWOHL, Maurício. EUA reativam IV Frota e preocupam dirigentes da AL. *Carta Maior*, 18 jul. 2008. Seção Internacional. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/EUA-reativam-IV-Frota-e-preocupam-dirigentes-da-AL/6/14205>>. Acesso em: 8 jul. 2014.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. Referências ao Brasil. World Drug Report, 2013. Embargado até 26 de Junho de 2013, às 5h, horário de Brasília (10h horário de Viena). Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_drugs/WDR/2013/PT-Referencias_BRA_Portugues.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

VAZ, Alcides Costa. O Atlântico Sul e as perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. de (Org.). *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Ipea, 2011. p. 49-60.

Recebido em: 26/02/2017

Aceito em: 15/05/2017

BASE INDUSTRIAL DE DEFESA INDIANA

André Mendes Pereira de Paula¹

RESUMO

A Índia, país com características semelhantes a do Brasil e potência regional, desenvolveu uma ampla Base Industrial de Defesa (BID) a partir de sua independência. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é analisar a forma como se desenvolveu o processo do estabelecimento da infraestrutura indiana e os principais ensinamentos que podem advir dele. Esse artigo é um estudo qualitativo, assinala-se por ser uma pesquisa do tipo aplicada, composto por uma revisão de literatura com a finalidade de detectar conceitos-chaves e melhorar o entendimento dos dados. Além disso, verifica-se que quanto aos procedimentos técnicos foi empregada uma pesquisa bibliográfica, documental e de levantamento, com base na análise de sítios eletrônicos, de artigos, de dissertações, de relatórios e de livros que abordam o referido tema. Assim, este trabalho investiga a BID indiana, focando na origem e na sua evolução, na política de *offset*, na busca da autonomia tecnológica, nos problemas do setor e na atualidade. As considerações finais esboçarão conclusões a respeito da indústria de defesa indiana referentes aos principais ensinamentos verificados na sua evolução.

Palavras-Chave: Industrial de Defesa. Autossuficiência. Política de *offset*. Índia.

¹ Mestre em Ciência Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). E-mail: andrekarinna@hotmail.com

INTRODUÇÃO

A Índia se destaca por sua emergente economia e por ser, assim como o Brasil, uma nação com grande população multiétnica e multicultural, além de um vasto território a ser defendido.

Dentro do contexto da nova ordem mundial, a Índia tem apresentado forte desenvolvimento industrial (com destaque para área da tecnologia da informação) e cada vez maior participação na geopolítica mundial, sendo uma potência nuclear com forte atuação junto à Organização das Nações Unidas (ONU), orientada por seu desejo de maior inserção no sistema internacional.

Entre seus anseios junto à comunidade internacional, está o objetivo de possuir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), que deve ser respaldados não somente no campo econômico, mas principalmente no componente militar, por intermédio de Forças Armadas profissionais e uma dissuasória indústria de defesa, cuja autossuficiência é sempre uma capacidade desejável.

Frente a esse ambiente, a Índia busca manter dois tipos de “dissuasão”, a nuclear e a convencional. A primeira já foi alcançada há alguns anos e se centra no medo da destruição mútua assegurada, enquanto a segunda, baseada no convencimento por parte de um provável oponente da impossibilidade da vitória (na emergência de um conflito armado), deve ser constantemente buscada, uma vez que a constante evolução da tecnologia que essa dissuasão seja perdida rapidamente.

Nesse sentido, o desenvolvimento de uma Base Industrial de Defesa (BID) é de vital importância para o poder militar de um país, principalmente num entorno estratégico tão complexo quanto o do Sul da Ásia, que possui duas potências nucleares antagonistas (Índia e Paquistão), além de países com presença de terroristas como o Afeganistão.

Logicamente, o governo tem papel fundamental sobre a BID, a fim de possibilitar o completo desenvolvimento da infraestrutura de defesa nacional e, conseqüentemente, gerando reflexos positivos na própria economia por meio das exportações.

Nesse cenário, o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) descreve que, de 2010 até 2015, a Índia concluiu a exportação, entre outros produtos de defesa, de 24 (vinte e quatro) viaturas *Mine Protective*

Vehicle (MPV) para o Nepal, 3 (três) helicópteros leves SA-315B Lama para o Afeganistão, 3 (três) sonares HMS-X para Myanmar e 3 (três) helicópteros leves SA-316B Alouette-3 para o Suriname, proporcionando incremento na balança comercial indiana (SIPRI, 2016).

Em contrapartida, o referido país tem tido alguns óbices para consolidar seus esforços em desenvolver uma indústria de defesa nos moldes dos países desenvolvidos. Enquanto parte da Índia parece estar alinhada com a globalização presente no século XXI, alimentada por uma economia dinâmica orientada para o mercado aberto, a indústria de defesa apresenta menor dinamismo devido à existência de empresas pouco competitivas e com baixa inovação (BITZINGER, 2014, p. 1).

Nessa seara, o presente artigo pretende discutir a BID indiana, buscando verificar as peculiaridades e os ensinamentos da indústria de defesa desse importante ator mundial e parceiro do Brasil e justifica-se pela importância do tema (Base Industrial de Defesa), trazendo um estudo de caso com um país similar ao nosso e com crescente projeção internacional.

Esse trabalho é um estudo qualitativo, assinala-se por ser uma pesquisa do tipo aplicada (geradora de conhecimento para aplicação prática), composto por uma revisão de literatura com a finalidade de detectar conceitos-chaves e melhorar o entendimento dos dados. Além disso, verifica-se que, quanto aos procedimentos técnicos, foi empregada uma pesquisa bibliográfica, documental e de levantamento, com base na análise de sítios eletrônicos, artigos, dissertações, relatórios e livros que abordam o referido tema.

Desse modo, o artigo foi dividido da seguinte forma: primeiramente analisam-se os conceitos e as definições sobre o tema; em seguida discorre-se sobre o caso indiano, sua origem e evolução, sobre a autonomia tecnológica, sua base industrial de defesa, a política de *offset*, os problemas do setor e sua atualidade, finalizando com breves considerações finais.

CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Inicialmente, é necessário estabelecer alguns conceitos relevantes para a completa compreensão sobre o tema, além de extrair o pensamento de pesquisadores ligados às ideias-chave presentes nesse artigo.

Assim, cabe apresentar a BID como sendo o conjunto de empresas dependentes, em diferentes níveis, do orçamento de defesa, e cujo Estado é tributário do intento de obter os equipamentos que lhe são necessários

para atender sua função constitucional de Defesa Nacional (DUNNE, 1995, p. 402).

Dunne (1995) também relata que a BID não envolve somente as indústrias que produzem equipamento para o Ministério da Defesa - incluindo armamento leve e armas não letais - mas também as empresas envolvidas na produção de ração e uniformes. Nesse ponto, a P&D possibilita à BID uma melhora qualitativa, ao invés do simples aumento quantitativo (DUNNE; BRADDON, 2008).

Cunha e Amarante (2011, p. 15–16) aproveitam a figura da “pirâmide de defesa” para facilitar o entendimento das instituições ligadas ao setor. O 1º nível da pirâmide (mais alto) compreende a consciência sobre a necessidade de defesa, ou seja, pelas instituições responsáveis pela doutrina (o que e como fazer), “onde são abrigados os estudos sobre as aspirações, as potencialidades e as vulnerabilidades do País e avaliadas as probabilidades de surgimento de ameaças, crises e guerras”.

O 2º nível é composto pelas Forças Armadas, o poder militar, sendo que a “política e estratégia militares, as hipóteses de emprego e o trato dos assuntos relacionados às operações e à logística das operações militares estão aqui representados [ou seja, saímos do nível político e estratégico e chegamos ao nível operacional]” (CUNHA; AMARANTE, 2011, p. 15–16).

Já o 3º nível “apresenta a ‘base científica, tecnológica, industrial e logística, nacional, de defesa (BID)’, suporte das forças combatentes em termos de conhecimentos, sistemas, equipamentos, materiais, serviços e tecnologia”. Por último, o 4º nível é ocupado pela “base nacional”, sustento industrial, tecnológico e de recursos humanos para todo o setor de defesa (CUNHA; AMARANTE, 2011, p. 15–16).

A ligação entre o 3º e o 4º nível com as Forças Armadas (2º nível) é obtido por meio da logística operacional (KRESS, 2002, p. 39).

Figura 1 – Pirâmide de defesa



Fonte: CUNHA; AMARANTE, 2011, p. 16

Destarte, verifica-se que a defesa possui ligação direta com suas Forças Armadas, o braço forte do Estado, e com a BID, setor responsável por fornecer os meios necessários para o emprego constitucional da violência e da dissuasão.

CASO INDIANO: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Historicamente, o início do desenvolvimento da infraestrutura de defesa na Índia é ligado ao período colonial. Durante a dominação britânica, há cerca de 200 anos, iniciou-se a fabricação de armamentos e munições no país, embora a área científica e de engenharia fosse desencorajada pelos ingleses (NAYAN, 2012, p. 68).

Em 1947, num discurso pouco depois da independência Nehru indicou que os interesses do país orientariam a política externa, ou seja, aplicando uma agenda pragmática, adotando a política do não alinhamento e coligado a um pensamento realista (KISSINGER, 2015).

Já em 1958, o Ministério da Defesa da Índia constituiu a Organização de Desenvolvimento e Pesquisa de Defesa, *Defence Research and Development Organisation* (DRDO), uma empresa indiana com o “objetivo de fornecer soluções de tecnologia de defesa para as Forças Armadas Indianas” (INDIA, 2013, p. 82, tradução nossa). Esta era, uma instituição pública voltada tão somente para a pesquisa e desenvolvimento (P&D) de produtos de defesa.

Cabe ressaltar que o Primeiro-Ministro Nehru “percebia a necessidade do estabelecimento de uma forte BID”, possibilitando autonomia no setor por meio da “primeira política industrial do país e gerando parâmetros para o desenvolvimento de uma indústria de defesa”. Como a Índia era um país pouco desenvolvido, ocorreram diversos óbices para o estabelecimento de uma BID autóctone, sendo que a DRDO atuou no sentido de ajudar essas indústrias de defesa a superar tais problemas (NAYAN, 2012, p. 68, tradução nossa).

Em 1962, foi criado o Departamento de Produção de Defesa, *Department of Defence Production* (DDP) “com o objetivo de desenvolver infraestrutura voltada para a **produção** de armas, sistemas, plataformas e equipamentos de defesa”. O DDP desenvolve seus equipamentos de defesa por intermédio das Fábricas de Material Bélico, *Ordnance Factories* (OF) e as Empresas Públicas do Setor de Defesa, *Defence Public Sector Undertakings* (DPSUs)” (INDIA, 2013, p. 82, tradução nossa, grifo nosso).

No presente, a BID indiana possui OF distribuídas “em 24 locais diferentes, oito DPSUs e um crescente aumento de micro, pequenas, médias e grandes empresas do setor privado” (NAYAN, 2012, p. 68, tradução nossa).

Behera (2013, p. 9–10, tradução nossa) aponta que a organização das OF tomou grande impulso no período posterior a guerra indochinesa “associado ao desejo de autossuficiência, que proporcionou a criação de 16 novas OFs, diferentemente das cinco OFs emergidas entre 1949 e 1962. Essas OFs são divididas em cinco divisões operacionais:

- a. Munições e explosivos – composta por 10 fábricas;
- b. Armas, veículos e equipamentos – composta por 10 fábricas;
- c. Materiais e componentes – composta por nove fábricas;
- d. Veículos blindados – composta por cinco fábricas; e
- e. Grupo de fábricas de equipamento bélico – composta por cinco fábricas.

Com isso, infere-se parcialmente que a participação do estado indiano para a criação, o desenvolvimento e a manutenção da indústria de defesa foi positiva, contribuindo para o estabelecimento de base inicial no setor bélico do país.

AUTONOMIA TECNOLÓGICA

A autonomia na produção de armamentos autóctones tem sido objetivo fundamental na Índia, conforme Ajay Singh:

“Depois da independência e da adoção da política do não alinhamento, isto é...óbvio que a política externa necessitaria ser reforçada pela política de autonomia da defesa... O primeiro- ministro Jawaharlal Nehru acreditou que nenhum país será verdadeiramente independente ao menos que seja independente em termos de armamento” (SINGH apud BITZINGER, 2014, p. 2, tradução nossa).

Importante entender a definição de Singh no sentido de que autossuficiência requer que todos os estágios na produção de defesa (incluindo o projeto e a matéria-prima) devem ser realizados nacionalmente e sem a participação estrangeira, enquanto que a autonomia permite a importação de projetos, tecnologias, sistemas e *Know How* de outros países

(BITZINGER apud SINGH, 2014, p. 2).

Essas definições se aproximam do pensamento de Subrahmanyam que também identifica três fases no processo de industrialização de defesa indiano: primeiro, no pós-independência, quando a autossuficiência era um princípio econômico norteador da logística estratégica indiana; segundo, da década de 1960 até meados de 1980, quando o termo “autonomia” substituiu “autossuficiência” na produção de defesa e, terceiro, do final da década de 1980 até os dias atuais, quando foi enfatizada a autossuficiência por meio da coprodução, sendo conferida a partir dos anos 2000, mais ênfase à iniciativa privada (BEHERA, 2013, p. 34).

Nessa seara, o governo indiano admitiu a necessidade de importação de tecnologia militar estrangeira, principalmente da Rússia, França e Reino Unido, possibilitando a fabricação em solo indiano de sistemas como o caça MIG-21 e o carro de combate T-55 e T-72 (BARKARQAN apud BITZINGER, 2014, p. 2).

A partir da década de 1980, iniciou-se o desenvolvimento e a produção de armamentos realmente nativos, como o ambicioso projeto da aeronave leve de combate (rebatizada de Teja em 2005) e, principalmente, o programa de desenvolvimento de mísseis guiados. Esses projetos buscavam reduzir ao máximo o conteúdo tecnológico não nacional, a fim de alcançar a “verdadeira autossuficiência”, “reduzindo a dependência tecnológica ao longo da cadeia produtiva” (BITZINGER apud BITZINGER, 2014, p. 2). Essa intenção ganhou destaque em 1995, quando o governo anunciou a intenção de aumentar o percentual de 30 para 70 por cento o índice de “conteúdo local” nos sistemas de armas das Forças Armadas (SINGH apud BITZINGER, 2014, p. 2).

Nesse diapasão, Kaur (2013) destaca que, para se aumentar o status de poder de uma nação, a autossuficiência em defesa seria um ponto nevrálgico para tal, citando os Estados Unidos da América (EUA), a França e o Reino Unido como exemplos de sucesso. Porém, embora o Comitê Kelkar tenha verificado a necessidade do desenvolvimento de uma BID nativa autossuficiente, a consecução de tal tarefa não tem sido fácil de atingir no grau desejável.

BASE INDUSTRIAL DE DEFESA: SETOR ESTATAL

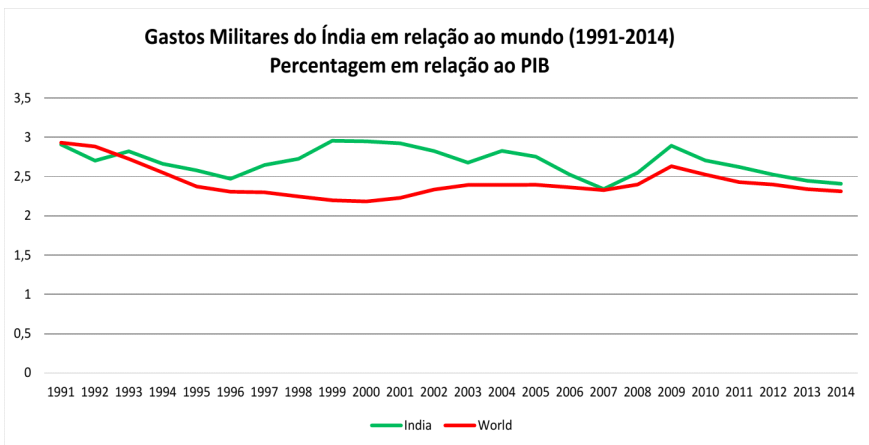
A Índia não possui livro branco de defesa ou estratégia de segurança nacional no nível político, diferentemente da China, EUA e diversos outros

países (ATARODI et al, 2010, p. 24). Portanto, o desenvolvimento da BID é direcionada pelas políticas públicas do governo, que são constantemente analisadas por instituições de pesquisas, tais como o *Institute for Defence Studies and Analyses* (IDSA).

De maneira geral, a indústria de defesa indiana tem participação preponderantemente estatal. Atualmente, as instituições públicas que compõem a BID da Índia carregam a massa do setor de defesa indiano, monopolizando o fornecimento dos produtos correlatos (BITZINGER, 2014, p. 3).

Antônio Henrique Lucena Silva, mestre em ciência política pelo PPGCP da Universidade Federal de Pernambuco, afirma que após anos de conflitos internacionais e intervenções, a Índia modificou sua postura em relação à segurança, focando no desenvolvimento de um complexo industrial militar, com o objetivo de mitigar sua dependência externa e possuir uma indústria de defesa confiável (SILVA, 2012, p. 58, 59). Nesse sentido, o investimento em defesa em relação ao PIB indiano permaneceu nas últimas duas décadas acima da média global – entre 2,4 e 3 % do Produto Interno Bruto (PIB) - como pode ser verificado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Orçamento de defesa indiano em relação ao PIB

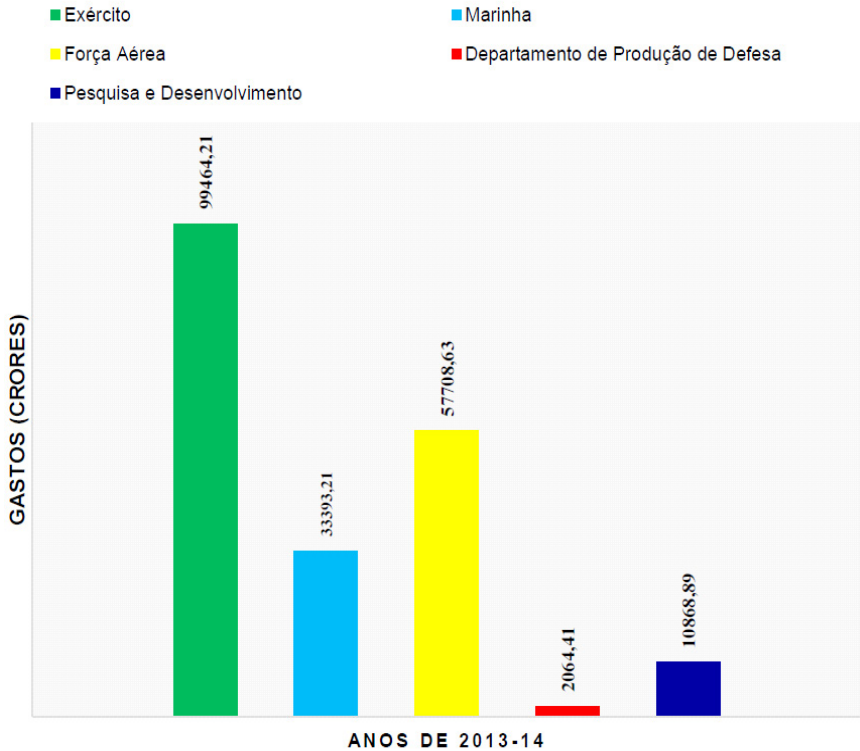


Fonte: THE WORLD BANK, 2015.

No viés dos gastos militares, “embora possua modesta dotação orçamentária para a pesquisa e desenvolvimento (ver gráfico 2), a DRDO tem sido relativamente bem-sucedida no desenvolvimento de uma gama de tecnologias e produtos (...)”. A produção da DRDO girava uma receita em torno de Rs 1,40,000 crores, em março de 2012, (aproximadamente 20

bilhões de dólares) (BEHERA, 2013, p. 29, tradução nossa).

Gráfico 2 – Divisão orçamentária de defesa



Fonte: INDIA, 2013, p. 17

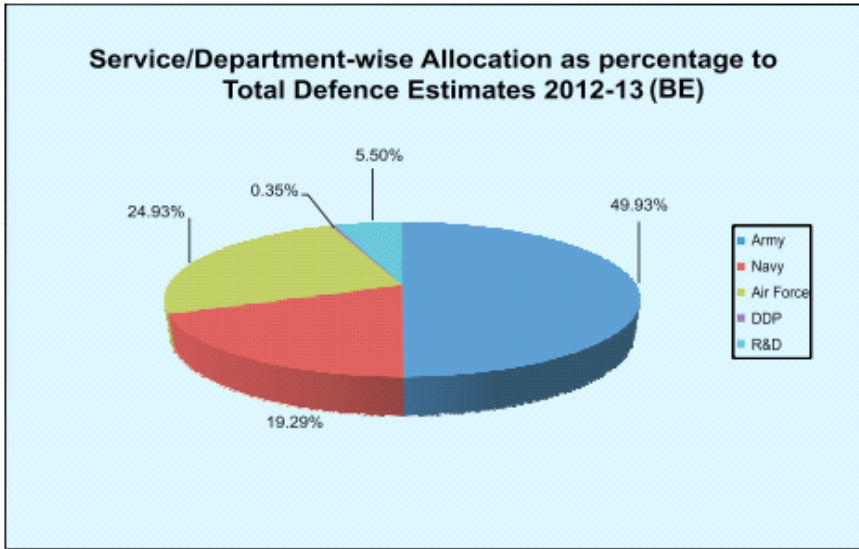
O *Annual Report* 2011-2012 descreve que a Índia reserva um montante de 5,50% do seu orçamento para P&D e de 0,35% para produção (INDIA, 2011, p. 16), conforme demonstra o gráfico 3. Mesmo sendo considerados modestos por analistas indianos, comparativamente, a proporção orçamentária direcionadas a esses segmentos é bem superior em relação a países da América do Sul, incluindo o Brasil.

Enquanto a China investiu em 2011 cerca de 6 bilhões de dólares em P&D, a Índia tinha investido somente 1 bilhão de dólares (3% dos gastos totais) (BITZINGER, 2014, p. 5).

Cabe destacar, conforme abordado anteriormente, que esse passado estatizante de Nehru impediu por muito tempo o estabelecimento de um setor de defesa dinâmico e orientado para o livre-mercado. Essa

situação fez que o Complexo Industrial produzisse equipamentos militares de tecnologia de médio ou baixo valor agregado associado a custos elevados. Nesse ponto, a falta de inovação seria um óbice, que fica restrita, dentre outros problemas, devido a burocracia, a corrupção e ao nepotismo (BITZINGER, 2014, p. 1).

Gráfico 3 – Porcentagem de alocação de verba da Defesa Indiana



Fonte: INDIA, 2011, p. 16

BASE INDUSTRIAL DE DEFESA: SETOR PRIVADO

A iniciativa privada já foi objeto de estudos nos EUA em 1996, evidenciando as vantagens da privatização e da adoção de práticas comerciais em entidades governamentais, que geram maior competitividade e baixa dos custos de produção (CARDINALI apud SILVA, MUSETTI, 2003, p. 348).

De maneira distinta, a entrada da iniciativa privada no segmento bélico é recente na Índia. Somente em 2001, o governo autorizou a abertura de sua indústria de defesa estatal e monopolista (ATARODI et al, 2010, p. 1).

Nessa circunstância, o crescimento da participação do setor privado na produção de defesa tornou-se objetivo da Política de Defesa Indiana. Pranab Mukherjee, como Ministro da Defesa, passou a incentivar a presença da iniciativa privada nesse setor, “permitindo 100% de participação da mesma e 26% de investimento direto estrangeiro”. Em

meados da metade do ano de 2012, mais de 180 licenças industriais haviam sido dadas para iniciativa privada (NAYAN, 2012, p. 69, tradução nossa).

No que tange o perfil das empresas, “a característica essencial da BID indiana privada reside no fato de que seus atores principais são grupos com múltiplas atividades cuja inserção no mercado de defesa ocorreu recentemente” (MEMHELD, 2015, tradução nossa).

Este é o caso do “Grupo Tata, que está ativo no setor da defesa desde a independência da Índia, sendo especialista na fabricação de veículos [...] e mais recentemente tem investido em eletrônica de defesa com a Honeywell e em aviação militar com a Airbus”, ou seja, os grupos privados ligados à defesa têm somente parte de sua produção investida nesse setor (MEMHELD, 2015, tradução nossa).

Outro fato que acelerou a participação privada foi a abertura do mercado indiano para as *Joint Ventures* entre empresas indianas e estrangeiras, podendo ter as empresas não nacionais até 49% da estrutura comum (MEMHELD, 2015).

Além dos grandes grupos empresariais que procuram ter ampliada sua fatia no mercado de defesa, existem muitas pequenas e médias empresas especializadas que conseguem contratos de terceirização, ofertando essa capacidade produtiva para indústrias estrangeiras (MEMHELD, 2015). Essa prática contribui para ampliação do *Know-how* de empresas privadas indianas em produtos específicos de defesa.

Com isso, o incentivo governamental para inserção de empresas privadas na defesa tem possibilitado ampliar a velocidade de obtenção de tecnologias e, por conseguinte, de sistemas de armas com maior conteúdo tecnológico.

POLÍTICA DE *OFFSETS*

A Portaria nº 764/MD, de 27 de dezembro de 2002, estabelece a definição de *Offset*:

“É toda e qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens, serviços e tecnologia, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial. Esses benefícios poderão ser concretizados na forma de:

- a. co-produção;
- b. produção sob licença;
- c. produção subcontratada;
- d. investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica;

- e. transferência de tecnologia;
- f. obtenção de materiais e meios auxiliares de instrução;
- g. treinamento de recursos humanos; e
- h. contrapartida comercial.” (BRASIL, 2002).

Essa prática possibilita a realização de saltos geracionais tecnológicos, que se fosse realizado em condições normais seriam muito mais custosos e demorados.

Segundo Behera (2015, p. 9) os contratos *offsets* podem ser diretos ou indiretos. Enquanto os diretos estão relacionados com a coprodução, subcontratação ou produção licenciada, o *offset* indireto não é relacionado especificamente aos itens importados, mas ao seu processo de produção, como a transferência de tecnologia.

O desafio para indústria de defesa indiana com o uso de *offsets* é atingir a capacidade de fabricar peças nacionalmente, bem como seus sistemas. Portanto, não se resume a transferir tecnologia e *know-how*, mas também maximizar a exportação, a criação de empregos e melhorar a qualificação do trabalhador. Exemplo desse fato é o setor aeronáutico, que precisará de um milhão de trabalhadores nos próximos 10 anos (MEMHELD, 2015).

Por outro lado, a Índia assinou 25 contratos de *offsets* avaliados em 4,8 bilhões de dólares até o ano de 2014, o que não gerou benefícios concretos para a indústria nacional. Segundo a *Auditoria Geral da Índia*, Auditor General of India (CAG), ocorreram diversas deficiências nos contratos como a adição nula de transferência de equipamentos, a fraca monitoração de contratos e a seleção equivocada de parceiros de *offsets*, que possuíam restrições de exportações ou necessidade de honrar direito de propriedade intelectual, obstando a obtenção de conhecimentos de tecnologias essenciais (BEHERA, 2015, p. 47; 63).

Cabe ressaltar que, em 2015, a Índia previa um gasto de U\$ 80 bilhões associado ao encorajamento das exportações e ao uso de tecnologia spin-off por meio de *offsets*, com o objetivo de impulsionar a BID, não excluindo o financiamento estatal nas DPSU e OF (NAYAN, 2012, p. 69).

PROBLEMAS DO SETOR DE DEFESA

Em 1995, o governo indiano já pretendia aumentar o índice de “conteúdo local” de 30% para 70%, porém ainda em 2010 permanecia com os mesmos 70% (BITZINGER, 2014, p. 5).

Assim, percebe-se que a Indústria de Defesa Indiana possui problemas estruturais, financeiros e, acima de tudo, de cunho cultural. O

processo de produção de armas tem sido dominado por empresas estatais, as DPSU e as OF, que acabam monopolizando o mercado e possuindo uma capacidade produtiva ociosa. Além disso, o orçamento de defesa apresenta valores insuficientes para a modernização e para a manutenção de uma produção de armas no “estado de arte” (BITZINGER, 2014, p. 5).

O general Nirbhay Sharm, um dos mais condecorados comandantes do Exército Indiano, aponta que o monopólio estatal gerou “vícios comuns a outras atividades econômicas, tais como ineficiência, falta de responsabilidade corporativa, baixa inovação, emprego de tecnologias de baixo conteúdo tecnológico e alto custo” (SHARMA, 2013, p. 7, tradução nossa).

Além disso, o setor de defesa tem tido outros problemas como a incapacidade de formar suficientemente técnicos, engenheiros e cientistas para as necessidades da indústria (mesmo com um relativo desempenho constante na tabela 2), dificuldade em coordenar o setor de projetos com as Forças Armadas, além do baixo incentivo para a reestruturação e a reforma do referido setor (BITZINGER, 2014, p. 1).

Em relação ao desenvolvimento de tecnologias de ponta, conforme demonstra a tabela 1, ocorreram atrasos em muitos projetos emblemáticos, que são explicados pela complexidade em desenvolver tecnologias do “estado da arte”, tendo em vista a indisponibilidade de componentes críticos, a negação de tecnologia de ponta, o aumento dos custos e outros (BEHERA, 2013, p. 29).

Tabela 1 – Tempo e custo de projetos do Cabinet Committee on Security

PROJETOS	Provável data e conclusão		Custos (Valores em Crore)	
	Original	Revisado	Original	Revisado
Light Combat Aircraft (LCA)	Dez/08	Dez/12	3301,75	5777,53
Naval Light Combat Aircraft (LCA, Navy)	Mar/10	Dez/14	948,90	1714,98
Aero-engine Kaveri	Dez/96	Dez/09	383,81	2839,00
Airbone Early Warning & Control (AEW&C) System	Out/11	Mar/14	1800,00	2157,00

Long Range Surface-to-Air Missile (LR-SAM)	Maio/11	Dez/15	2606,02	Não revisado
--	---------	--------	---------	--------------

Fonte: BEHERA, 2013, p. 30

Finalmente, esse Complexo Industrial Militar, sob o pretexto da autonomia tecnológica, tem apresentado incapacidade de atingir a qualidade e a eficácia operacional no setor, fazendo que com 50 anos de esforço a história da Indústria de Defesa da Índia esteja repleta de equívocos (BITZINGER, 2014, p. 6).

Nesse caso, a DRDO é uma das prováveis culpadas, tendo em vista a execução de um “fraco planejamento, os prazos excessivos e a falta de coordenação” (COHEN, DASGUPTA, 2010 apud BITZINGER, 2014, p. 6, tradução nossa).

ATUALIDADE

Em 2010, o Primeiro-Ministro indiano AK Antony colocou sua visão sobre a BID indiana, objetivando o aumento de conteúdo nacional:

Our aim is to have a strong defence industrial base in India, because a country like India cannot indefinitely depend on foreign suppliers for majority of our equipments. At the moment 65-70 percent of equipment is imported; we have to reverse this trend (ALISSON, 2012, p. 1)

Portanto, outro objetivo do governo indiano é reduzir de forma crescente a importação de equipamentos, bem como a busca pela inserção no mercado mundial de defesa baseado nas suas expertises tecnológicas, como as ligadas à tecnologia da informação.

Além disso, no início desta década, a Política de Produção de Defesa, *Defence Production Policy* (DPrP) deu novo fôlego para o setor bélico. Dessa forma, a indústria de defesa ganhou forte incentivo, por meio de um documento político, de 2012, que abarcava a inclusão de grande autonomia em projetos, no desenvolvimento e na produção de equipamentos para defesa no curto prazo, na criação de condições favoráveis para iniciativa privada, bem como no aumento da participação de pequenas e médias empresas na “nacionalização” (BEHERA, 2013, p. 100; 101).

No que se refere à inovação (tabela 2), verifica-se que a Índia está num nível intermediário sendo o 61º colocado no número de patentes, o que demonstra uma necessidade de melhoria, principalmente na qualidade das instituições de pesquisa, tendo em vista que já está em boa monta os gastos das empresas em P&D e a quantidade de cientistas no país.

Tabela 2 – Ranking da Inovação

Inovação	Valor	Posição no Mundo
Capacidade de Inovação	4.0	48
Qualidade das instituições de pesquisa	4.0	52
Gastos das empresas em P&D	3.8	30
Colaboração das Universidades-Indústrias em P&D	3.9	50
Aquisição de produtos tecnológicos pelo governo	3.5	61
Disponibilidade de cientistas e engenheiros	4.4	45
Patentes	1.5	61

Fonte: SCHWAB, 2013, p. 213.

Cabe analisar que, mesmo com esses índices baixos de inovação (causados pelo monopólio estatal), atualmente a BID indiana possui três empresas entre as 100 maiores do mundo (com receitas maiores que 4 bilhões de dólares), focando na produção de aeronaves, helicópteros, eletrônicos, dentre outros, conforme verificado na tabela 3.

Tabela 3 – Venda de produtos bélicos

Ranking	Empresa	Vendas (milhões dólares)
42	<i>Hindustan Aeronautics</i>	2390
54	<i>Indian Ordnance Factories</i>	1210
82	<i>Bharat Electronics</i>	900

Fonte: SIPRI *Arms Industry Database* apud PERLO-FREEMAN; FLEAURANT, 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos formar três conclusões: A primeira diz respeito a política de estado do governo indiano no sentido de priorizar a autossuficiência ou a autonomia em tecnologia na área de defesa desde sua independência,

caracterizando uma política industrial proativa, com visão holística e preocupada com a independência tecnológica e econômica do país.

A segunda ideia se refere à importância da inserção da iniciativa privada no desenvolvimento de tecnologia. Embora as empresas estatais sejam importantes para criar um surto industrial inicial e estarem sustentando uma boa participação indiana entre as 100 maiores indústrias de defesa do mundo, em algum momento a inovação se torna estagnada ou passa a evoluir de forma lenta. Dessa maneira, as empresas privadas são importantes vetores para evolução tecnológica, uma vez que as mesmas necessitam permanecer competitivas numa economia de mercado.

Por último, o correto direcionamento do *offset* associado à escolha assertiva dos parceiros nos contratos pode auxiliar de forma eficiente na obtenção de conteúdo tecnológico que *a priori* levaria anos para ser alcançado de forma convencional.

Do exposto, conclui-se que a Índia tem traçado a própria história no desenvolvimento de sua base industrial de defesa, sendo um exemplo de estudo de caso a ser analisado. Sugere-se também que, para estudos futuros, seja comparada e verificada as possibilidades de ensinamentos da BID indiana com a brasileira, a fim de maximizar a BID nacional.

INDIA'S DEFENSE INDUSTRIAL BASE

ABSTRACT

India, a country with characteristics similar to Brazil and regional power, has developed an extensive Defense Industrial Base (DIB) from its independence. Thus, the aim of this study is to analyze how developed the process of establishing the Indian infrastructure and the main lessons that can come of it. This article is a qualitative study, characterized as one kind of applied research, consists of a literature review in order to detect key concepts and improve understanding of the data. Moreover, was used a bibliographical, documentary and survey research, based on the analysis of electronic sites, articles, dissertations, reports and books. This paper investigates the Indian's DIB, focusing on the origin and evolution of the same, the offset policy, in the search for technological autonomy, the industry's problems and nowadays. The final consideration presents the findings on the Indian defense industry related to the main teachings checked in its evolution.

Keywords: Defense Industrial Base. Self-sufficiency; Offset policy. India.

REFERÊNCIAS

.ALISSON, Rodnie. *Indian Aerospace: poised for takeoff?*. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, fev. 2012.

ATARODI, Alexandre et al. *India: a defence and security primer*. swedish defence research agency. FOI, Estocolmo, may 2010.

BRASIL. Portaria Normativa n. 764/MD, de 27 de dezembro de 2002. Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 dez. 2002. Seção 1, p. 19.

BEHERA, Laxman Kumar. *Indian Defence Industry Issues of self-reliance*. IDSA Monograph Series, n. 21. July 2013.

BEHERA, Laxman Kumar. *Defence Offsets*. IDSA Monograph Series, n. 45. June 2015.

BITZINGER, Richard A. *The State of Defense Innovation in India: can it catch up with global leaders?* S. Rajaratnam School of International Studies; IGCC Defense Innovation Briefs, Jan. 2014.

CUNHA, M. B. DA; AMARANTE, J. C. A. do. O Livro Branco e a Base Científica, Tecnológica, Industrial e Logística de Defesa. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 17, p. 11-32, 2011.

DUNNE, Jean Paul. The defense industrial base. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (Ed.). *Handbook of Defense Economics*, Elsevier, v. 1, p. 399-430, 1995.

DUNNE, Jean Paul; BRADDON, Derek. *Economic Impact of Military R&D*. Brussels: Flemish Peace Institute, June 2008.

FLEAURANT, Aude; PERLO-FREEMAN, Sam. The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies, 2013. *SIPRI Fact Shell*, Solna, Dec. 2014.

INDIA. Ministry of Defence. Annual Report 2011-12.

INDIA. Ministry of Defence. Annual Report 2013-14.

KAUR, Karanpreet. Defence Industrial Base in India: taxation and exports regime. *Indian Strategic Studies*, 28 nov. Disponível em: <<http://strategicstudyindia.blogspot.com.br/2013/11/defence-industrial-base-in-india.html>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

KISSINGER, Henry. *Ordem mundial*. Tradução Cláudio Figueiredo. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

KRESS, M. *Operational Logistics: the art and science of sustaining military operations*. New York: Springer Science; Business Media New York, 2002.

MEMHELD, Pierre. BITD indienne: vers les stratégies du «Make in India» and «Export India». IRIS, Paris, 3 mars 2015. Disponível em: <<http://www.iris-france.org/la-bitd-indienne-vers-les-strategies-du-make-in-india-and-export-india/>>.

Acesso em: 29 abr. 2015.

NAYAN, Rajiv. India's Defence Industry Base. *Defence and Security Alert*, 6 Aug. 2012.

PRIETO, Diana Consuelo M. A Política de Conteúdo Local e as decisões de investimento no Brasil. 2014. 118f. Dissertação (Mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia)- Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

SCHWAB, Klaus (Ed.). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. Geneva: World Economic Forum, 2014.

SILVA, A. H. L. As relações militares internacionais da Índia: indústria de defesa e o contexto de segurança regional. In: LIMA, Marcos Costa (Org.). *Política internacional comparada: o Brasil e a Índia*. São Paulo: Alameda, 2012. p. 57-74.

SILVA, Carlos A. V.; MUSETTI, Marcel Andreotti. Logística militar e empresarial: uma abordagem reflexiva. R. *Adm.*, São Paulo, v. 38, n. 4, out./dez. 2003.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI. *Sipri Arms Transfer Database*. [200-?]. Disponível <<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

SHARMA, Nirbhay. The Indigenisation of India's Defence Industry. *Orf Seminar Series*; Observer Research Foundation, Nova Deli, v. 1, n. 12, Apr. 2013.

THE WORLD BANK. MILITARY expenditure (% of GDP). *The World Bank*, [2015?]. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/all>>. Acesso em: 22 jun. 2016.

*Recebido em: 24/06/2016

Aceito em: 15/05/2017

*A data de recebimento foi anterior ao funcionamento da página OJS da Revista

ORÇAMENTO PÚBLICO E DEFESA NACIONAL: UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO DE DEFESA BRASILEIRO NO PERÍODO DE 2000 A 2016

Patrícia de Oliveira Matos¹
Julie Maryne Fingolo²
Raphael Augusto Schneider³

RESUMO

O presente artigo realiza a ampliação e atualização de um estudo feito no ano de 2010, cujo objetivo era a análise do orçamento de defesa brasileiro na década 2000 a 2009. Após sete ciclos orçamentários (2010 a 2016) e modificações na conjuntura político-econômica brasileira, alterações no orçamento de defesa puderam ser constatadas. Observa-se que até o ano de 2014 houve melhoria quanto ao perfil da execução orçamentária do Ministério da Defesa (MD), com redução do percentual de encargos sociais e pessoal e elevação nos níveis de investimento e custeio. Porém, a crise orçamentária agravada no país a partir do ano de 2015 levou a um retorno dessa trajetória, revelando que o MD está ainda longe de ter superado a sua dificuldade estrutural de implementação de programas e realização de investimentos de longo prazo. Com relação aos gastos com defesa como % do PIB, não se verificam mudanças significativas. O Brasil continuou investindo em defesa proporcionalmente menos que vários países da América do Sul e dos BRICS.

Palavras-chave: Orçamento Público. Orçamento de Defesa. Defesa Nacional.

¹ Doutora em Ciências Aeroespaciais (UNIFA). Mestre em Economia Aplicada (USP). Professora Associada do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). E-mail: pomatos@hotmail.com

² Graduanda em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: juliemaryne@gmail.com

³ É Oficial da Reserva (R/2) da Arma de Infantaria (CPOR/RJ). Atualmente é pesquisador no Laboratório de Estudos Estratégicos e Institucionais (LEEI/UFRJ). E-mail: schneidermdr@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Este estudo apresenta uma atualização e ampliação das informações e dados da pesquisa “Orçamento e Defesa Nacional: uma análise da participação do setor defesa no orçamento federal de 2000 a 2009”. Após sete ciclos orçamentários anuais (2010 a 2016) e modificações na conjuntura político-econômica brasileira, algumas alterações no perfil da execução do orçamento de defesa no Brasil podem ser observadas. Deste modo, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o orçamento de defesa brasileiro, bem como suas modificações, durante o período de 2000 a 2016. Esta análise busca ainda levantar a relação entre setor defesa e o orçamento governamental para se compreender o peso que tem a defesa nacional na estrutura de gastos do governo federal. Procura-se, também, situar o orçamento de defesa brasileiro no cenário internacional a partir da observação dos gastos militares em países da América do Sul e dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Diversas análises do setor de defesa nacional vêm sendo acompanhadas de estudos que contemplam questões de ordem econômica tais como o planejamento público e o orçamento federal. Este enfoque tem sido chamado de Economia de Defesa, com ênfase na Ciência Política, pois visa auxiliar a condução de políticas públicas para o setor de defesa. Para Sandler e Hartley (1995), a Economia de Defesa é o estudo de temas voltados para a defesa nacional utilizando as ferramentas da Ciência Econômica.

Desta forma, o estudo do orçamento federal e, mais especificamente, do orçamento de defesa no Brasil torna-se oportuno uma vez que este pode representar um instrumento para a análise do planejamento governamental voltado para o setor. Além disto, sua relevância relaciona-se à atual conjuntura, na qual o país vivencia uma crise orçamentária e necessita, ainda assim, de formular e manter um planejamento de defesa coerente com a Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2012) e com a Política Nacional de Defesa (PND) (BRASIL, 2012).

A primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), publicada no ano de 2008, citava as principais vulnerabilidades da estrutura de defesa do país e, entre elas, destacavam-se: a insuficiência e a descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa; a obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas; o elevado grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros e a ausência de direção

unificada para aquisições de produtos de defesa. Considerava também como vulnerabilidade a falta de inclusão, nos planos governamentais, de programas de aquisição de produtos de defesa em longo prazo, calcados em programas plurianuais e em planos de equipamento das Forças Armadas, com priorização da indústria nacional de material de defesa (BRASIL, 2008). O documento ressaltava, desta maneira, a relevância de se conhecer mais profundamente o orçamento de defesa no Brasil, como elemento fundamental do processo de planejamento público.

A Metodologia adotada para este trabalho foi a de uma pesquisa bibliográfica e documental, utilizando informações do Ministério da Defesa, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para a análise dos documentos que tratam da questão orçamentária relacionada ao setor de defesa, tais como planos plurianuais, orçamentos anuais e o orçamento de defesa. Foram levantadas, ainda, bases de dados de instituições que realizam estudos na área de Defesa, como o Stockholm International Peace Institute (SIPRI) e bases nacionais para o levantamento do Produto Interno Bruto (PIB) e do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IPG-DI), utilizado para o deflacionamento das séries temporais.

A escolha do período analisado (2000 a 2016) deve-se ao fato de que em 1999 foi criado o Ministério da Defesa (MD) e, a partir do ano 2000, este passa a constar como o órgão receptor dos recursos destinados às Forças Armadas. Foram analisados dados sobre a participação do órgão no total de recursos do Governo Federal, o orçamento do MD por grupo de natureza de despesa (gastos com pessoal, investimentos, etc.), o orçamento de defesa por função e a participação percentual dos gastos com defesa no Produto Interno Bruto (PIB), além de uma comparação desses gastos no Brasil com outros países.

PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO FEDERAL E DEFESA NACIONAL

Uma das características marcantes da economia do século XX é o aumento das despesas públicas na maior parte dos países. No Brasil, essa tendência se manifestou, principalmente, a partir da Segunda Guerra Mundial se acelerando na década de 60, com efeitos inflacionários. Nesse período, observa-se um forte crescimento do Estado brasileiro, marcado pela criação e expansão de empresas públicas e por uma série de situações que levaram

o governo a intervir de maneira crescente na economia, como a ocorrência de crises internacionais e a tentativa de industrializar rapidamente o país. Essa interferência governamental na economia se deve às atribuições a cargo do Estado, entre elas a segurança e a defesa nacional, conforme já defendia economistas clássicos. Adam Smith, por exemplo, considerava que o soberano teria apenas três deveres: “a defesa do país; a administração da justiça e a manutenção de certos serviços públicos.” (SMITH, 2006, p. 284).

Atualmente consideram-se três funções econômicas do Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora. É na função alocativa que se encontra a atribuição do Estado no que se refere à defesa nacional, uma vez que trata da sua atuação nos setores em que a iniciativa privada é insuficiente, ineficiente ou inviável, como é o caso do fornecimento de bens públicos. E a defesa nacional é considerada como um bem público perfeito, estando sua oferta a cargo exclusivo do Estado. Além disto, a Constituição situa as Forças Armadas e a defesa nacional na esfera da União e, assim, suas atividades inserem-se no orçamento federal (PEDERIVA, 2004).

Considerando o setor de defesa, os diversos programas governamentais voltados para o aparelhamento e capacitação das Forças Armadas se inserem no orçamento federal, o que proporciona a possibilidade de se verificar o peso do setor na esfera dos gastos públicos federais. De acordo com Almeida (2001, p.31), o relacionamento entre a defesa nacional e o orçamento pode ser resumido da seguinte forma:

O orçamento como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Uma vez ser o orçamento, por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional.

Para Danziato (2008), o orçamento de defesa tem como principal função a defesa nacional, que é uma função típica do Estado. E a defesa é considerada como um bem nacional e permanente, não privatizável ou delegável, que não pode ser descentralizada e que transcende a área militar, pois se baseia na distribuição uniforme de benefícios à sociedade. Segundo o autor, existem alguns fatores determinantes do orçamento de defesa tais como: recursos limitados, riscos e ameaças, demandas alternativas, a vinculação dos recursos à política macroeconômica, as

prioridades do governo e sua orientação ideológica e a desinformação e desinteresse da sociedade para com o assunto.

Pederiva (2004) observa que o orçamento público deveria explicitar os resultados dos esforços empreendidos pelos vários órgãos e entidades para o fornecimento do bem público defesa, assim como os sacrifícios efetuados para obtê-lo, quando considerados outros bens, a exemplo da saúde e da educação.

Argumentando no mesmo sentido, Heye (2005) comenta que a defesa nacional é, de fato, um bem público e os recursos disponíveis para a defesa concorrem com as demandas por investimentos públicos de outra natureza. Assim, para justificar os gastos com defesa, seria necessário demonstrar à sociedade que cada unidade monetária aplicada no setor é capaz de produzir maior retorno social do que nas demais funções. No entanto, calcular os benefícios gerados pelos investimentos em defesa não é tarefa fácil, principalmente em países cujo contexto histórico apresenta uma baixa a ocorrência de conflitos armados.

E, da mesma forma em que há dificuldades para se medir os benefícios gerados pelos recursos destinados à defesa, é também complexo se mensurar o quanto, de fato, se investe em defesa nacional. Rosière (2004) argumenta que os orçamentos dos ministérios não poderiam ser adotados como referencial único para efeito de comparação, mas, sim, os recursos alocados à “função defesa”. “Dito de outra forma, a comparação tecnicamente correta deve levar em consideração os orçamentos públicos consolidados, por função de governo” (ROSIÈRE, 2004, p.129).

ORÇAMENTO DE DEFESA NO BRASIL

Diversos autores já abordaram o orçamento de defesa no Brasil. Nestas análises há um ponto de convergência no que se refere ao perfil das despesas do MD: a maior parte dos recursos se destina ao pagamento de pessoal (ativo e inativo) e um volume bastante escasso destes recursos é alocado para investimentos na capacidade combatente das Forças Singulares.

O estudo de Alsina Jr. (2006), considerando os dispêndios com pensões e aposentadorias de militares, revelou que mais de 80% do orçamento das Forças Armadas brasileiras é destinado ao pagamento de salários do pessoal da ativa, de aposentados e pensionistas. E o montante destinado ao cumprimento das obrigações com estes últimos é superior ao

necessário para a manutenção do contingente em atividade.

Segundo Pederiva (2004, p.129), com relação ao setor defesa, “mais de 80% dos gastos da União em 2001, referiu-se à contraprestação de bens e serviços já utilizados, reservando-se menos de 20% dos gastos para aplicações capazes de contribuir para a produção de novos bens e serviços no futuro”.

Semelhante análise é realizada por Rosière (2004) que, considerando a composição do orçamento de defesa por tipo de gasto (pessoal, dívida, custeio e investimento) revela um alto nível de encargos com pessoal, enquanto a parcela destinada a investimento “sequer cobre o programa de reaparelhamento da Aeronáutica, em andamento, com diversas obrigações já assumidas” (ROSIÈRE, 2004, p.133).

Comenta ainda o autor, que o resultado desse quadro é a deterioração dos meios, a defasagem tecnológica e a desativação de material e equipamentos, acarretando o comprometimento operacional das Forças.

Danziato (2008), em análise sobre os aspectos políticos do orçamento de defesa no Brasil, também mostra que a concentração maior de gastos está no pagamento de pessoal, com percentuais acima de 75%. Para Jungmann (2008), o Ministério da Defesa é um imenso Departamento de Pessoal, com dois terços de inativos dentro do seu efetivo, o que conduz a uma estrutura de gastos na qual prevalece um baixo teor de investimento tecnológico nas Forças Armadas.

No entanto, algumas análises mais recentes apontam para uma possível melhora nesse quadro. De acordo com Correa Filho et al. (2013), as despesas com pessoal ainda são a maior rubrica do orçamento do Ministério da Defesa (MD) e, no período de 2003 a 2012, representou 76,5% dos gastos totais. Segundo os autores, as despesas com inativos e pensionistas também ainda representam a maior parcela dos gastos com pessoal (em 2012, corresponderam a 61,7%). Porém, os autores apontam para uma mudança nessa tendência, devido ao recente aumento das despesas com investimento e custeio. Como exemplo, os autores mostram que em 2012 a despesa de custeio foi 72,3% maior do que a verificada em 2003, como resultado do esforço de reaparelhamento das Forças Armadas.

Já Saint-Pierre e Palácios Jr. (2014), baseados em dados estatísticos do SIAFI de 2011, comentam que ainda é alarmante a desproporção da alocação orçamentária do Brasil, o que pode revelar tanto uma tendência constatada para toda a América do Sul como, por outro lado, a influência

do país ao impor esse padrão de distribuição dos recursos de defesa à região, uma vez que o Brasil é responsável por mais de 40% do orçamento em defesa regional. Os autores comentam, também, que o orçamento de defesa brasileiro apresenta distorções não apenas pelo pagamento de salários, mas, principalmente, pelos encargos previdenciários.

ORÇAMENTO DE DEFESA NO BRASIL: ANÁLISE DO PERÍODO 2000 A 2016

Para a análise do período de 2000 a 2016, foram utilizadas diferentes fontes de consulta, tais como o Portal da Transparência do Governo Federal, o Portal do Orçamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e o Portal do Orçamento do Senado Federal.

Segundo Zaverucha (2005) em 2000 e em 2001, o MD aparece como o terceiro órgão a receber mais recursos do governo federal. E as Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) de 2002 a 2003 também apontam o Ministério da Defesa como um dos principais órgãos receptores de recursos públicos. Conforme a tabela 1, durante o período de 2004 a 2013, os gastos em aplicações diretas destinadas ao Ministério da Defesa, situaram-se apenas abaixo daquelas reservadas ao Ministério da Fazenda e ao da Previdência Social. Já no período de 2014 a 2016 as aplicações diretas no Ministério da Educação superaram as realizadas no Ministério da Defesa.

Tabela 1: Gastos por órgão executor como (%) do total de gastos do governo (2004 a 2016)

Ministérios	(%) sobre o total de gastos do governo												
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fazenda	70,9	72,9	70,7	67,7	63,9	63,3	60	57,9	56,9	52,3	55,7	55,9	72,6
Previdência Social	17,6	16,7	18,1	19,9	22,1	21,6	20,7	22,3	23,1	25,4	23,5	23,2	1,77
Defesa	3,63	3,4	3,62	3,98	4,31	4,44	4,14	4,44	4,29	4,51	4,01	3,99	4,95
Educação	2,03	1,79	2,049	2,25	2,74	2,92	3,05	3,45	3,68	4,44	4,33	4,46	5,84
Saúde	1,52	1,16	1,281	1,34	1,64	1,69	1,79	1,88	1,87	2,1	1,83	2,01	2,63
Transportes	0,69	0,63	0,747	0,94	0,97	1,26	1,62	1,42	1,27	1,31	1,15	0,96	1,17
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0,53	0,59	0,642	0,646	0,76	0,92	0,79	0,73	0,87	1,06	1,02	0,69	0,82
Justiça	0,48	0,45	0,527	0,65	0,71	0,75	0,7	0,7	0,63	0,66	0,57	0,59	0,71
Ciência e Tec.	0,36	0,31	0,35	0,37	0,5	0,5	0,59	0,53	0,55	0,55	0,45	0,36	0,43

Presidência da Rep.	0,21	0,19	0,222	0,287	0,4	0,5	0,5	0,49	0,44	0,57	0,48	0,5	1,17
Cidades	0,17	0,14	0,177	0,197	0,146	0,28	0,3	0,72	0,73	0,78	0,7	1,18	0,59
Integração Nac.	0,6	0,57	0,093	0,109	0,193	0,28	0,43	0,25	0,27	0,3	0,24	0,26	0,28
Planejamento Orçamento e Gestão	0,2	0,184	0,209	0,27	0,336	0,27	0,21	0,29	0,35	0,41	0,42	0,45	0,63
Trabalho e Emprego	0,2	0,187	0,249	0,238	0,249	0,23	4,11	3,93	4,14	4,45	3,95	4,46	5,63
Desenvolvimento Ind. e Comércio Ext.	0,11	0,12	0,201	0,2	0,153	0,23	0,07	0,07	0,08	0,09	0,07	0,06	0,07
Meio Ambiente	0,11	0,09	0,112	0,12	0,136	0,13	0,12	0,16	0,14	0,17	0,12	0,13	0,15
Comunicações	0,13	0,11	0,114	0,113	0,155	0,119	0,11	0,15	0,13	0,16	0,78	0,11	0,15
Minas e Energia	0,08	0,08	0,075	0,087	0,119	0,111	0,1	0,12	0,13	0,13	0,12	0,18	0,38
Relações Exteriores	0,08	0,07	0,079	0,087	0,103	0,102	0,07	0,1	0,11	0,1	0,09	0,11	0,09
Desenv. Social e Combate a Fome	0,03	0,027	0,042	0,035	0,04	0,075	0,03	0,04	0,03	0,04	0,03	0,05	0,08
Cultura	0,03	0,036	0,043	0,05	0,064	0,072	0,04	0,07	0,08	0,08	0,06	0,09	0,12
Desenvolvimento Agrário	0,17	0,166	0,208	0,267	0,236	0,038	0,14	0,19	0,2	0,3	0,34	0,14	0,19
Turismo	0,013	0,015	0,018	0,027	0,026	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,01	0,02
Esporte	0,005	0,005	0,012	0,048	0,014	0,014	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03

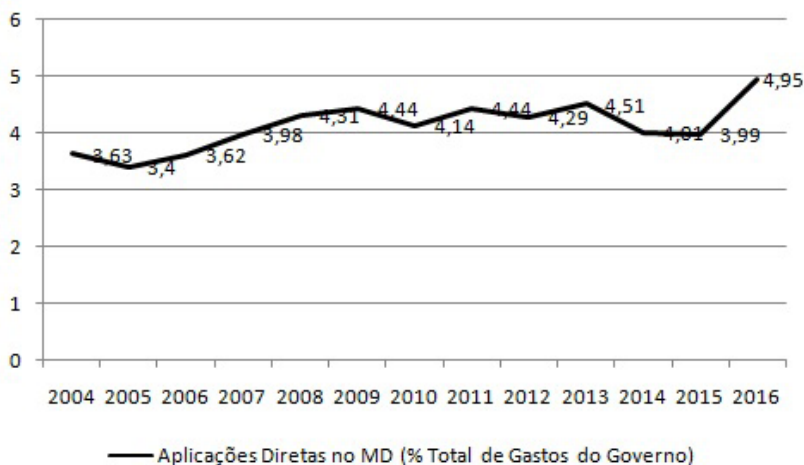
Fonte: Portal da Transparência, 2017.

Observações.:

1. Valor percentual sobre o total de gastos do Governo Federal em aplicações diretas nos ministérios.
2. Alguns ministérios foram excluídos devido às variações de nomes e de pastas ao longo do período

Observa-se, ao longo do período de 2004 a 2016, certa flutuação no percentual de aplicações governamentais diretas no Ministério da Defesa, em relação ao total de gastos do governo federal, com elevação no ano de 2016, apesar dos cortes orçamentários ocorridos em diversas outras pastas do executivo. Desta forma, os dados indicam que o MD, em 2016, pode ter sofrido percentualmente menos os efeitos da crise econômica que outros ministérios.

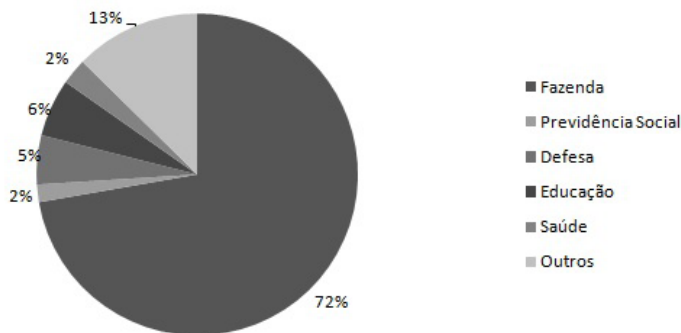
Figura 1: Aplicações Diretas no MD como (%) dos Gastos do Governo



Fonte: Portal da Transparência, 2017.

Considerando ainda o ano de 2016, podem ser visualizadas as transferências diretas de recursos para os principais órgãos receptores na figura 2. O Ministério da Defesa situa-se imediatamente após o da Educação e também abaixo do Ministério da Fazenda.

Figura 2: Participação dos ministérios nos gastos da Administração (2016)

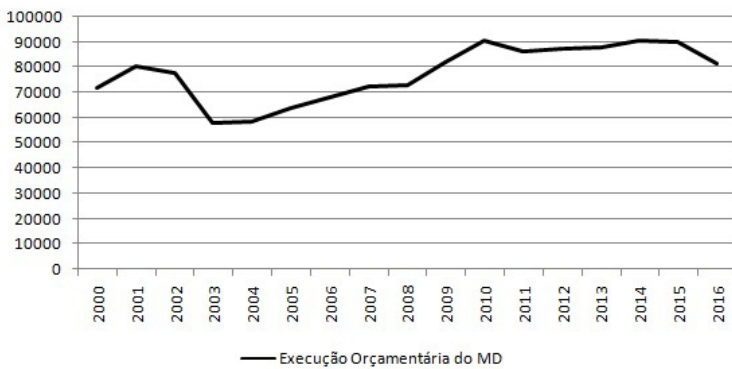


Fonte: Portal da Transparência, 2017.

Já com relação aos gastos federais totais com o Ministério da Defesa no período, utilizando-se os dados do Portal do Orçamento Federal (em R\$ milhões deflacionados pelo IGP-DI, ano base 2016), observa-se uma tendência ascendente, embora não uniforme, no fluxo orçamentário do

MD até o ano de 2010, possivelmente, como resultado dos programas de modernização e reaparelhamento das Forças. A partir de 2011, diante do declínio nas perspectivas sobre o cenário econômico interno e externo, há uma redução, seguida de relativa estabilidade, no fluxo de recursos destinados ao Ministério da Defesa. E, em 2016, observa-se uma queda mais acentuada no volume de recursos (em valores absolutos), como resultado do agravamento da crise econômica brasileira, conforme a figura 3.

Figura 3: Despesas orçamentárias com o Ministério da Defesa (2000-2016)(R\$ Milhões - constantes de 2016)



Fonte: Portal do Orçamento Federal, 2017.

Obs.: Até 2015 - valores empenhados; em 2016 - valor da LOA.

Uma análise inicial, que levasse em conta apenas o volume de aplicações diretas no Ministério da Defesa em relação aos outros ministérios e ao total do governo federal, bem como o orçamento do MD e a sua tendência no tempo, poderia conduzir à conclusão de que o setor de defesa é prioritário no Brasil.

No entanto, considerando a tabela 2, que explicita a composição dos gastos do Ministério da Defesa por Grupo de Natureza de Despesa (GND), para o período de 2005 a 2016, observa-se que a maior parte dos recursos refere-se ao pagamento de pessoal (ativo e inativo), sendo que, para o período, em média 75,1% foram destinados a esse item. Tais dados corroboram as análises discutidas neste artigo e indicam que embora o Ministério da Defesa tenha elevado peso com relação à totalidade dos gastos governamentais, o orçamento de defesa no Brasil apresenta dificuldades para implementar programas de modernização e reaparelhamento das Forças Armadas e de se efetuar investimentos de longo prazo no setor.

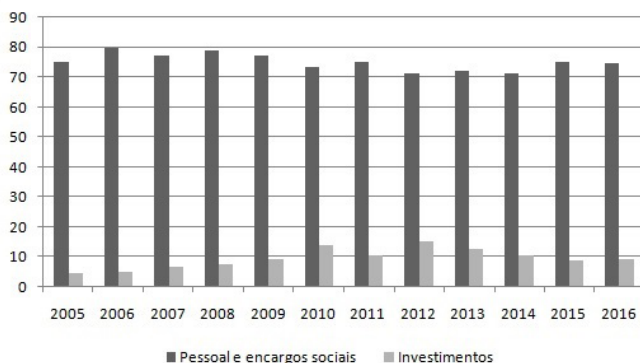
Tabela 2: Execução Orçamentária do Ministério da Defesa por GND (2005-2016)
(Em valores percentuais sobre o orçamento total do MD)

Grupo de Natureza de Despesa (GND)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	(%)											
Pessoal e encargos sociais	75,1	80	77,2	79	77,1	73,3	75,3	71,2	72,3	71,3	75,2	74,9
Juros e encargos da dívida	4	0,9	0,4	0,1	0,6	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Outras despesas correntes	12,9	12	12	12,6	12,5	12,5	13,2	12,4	13,2	14,6	13	12,6
Investimentos	4,8	5	6,7	7,6	9,4	13,8	10,6	15,1	12,6	10,7	8,8	9,5
Inversões financeiras	1,1	0,1	1,5	0,2	0	0	0	0	0	0,1	0,4	0,2
Amortização da Dívida	2,2	2,4	1,8	0,5	0,3	0,3	0,6	0,9	1,4	1,7	2,1	2,2

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2017.

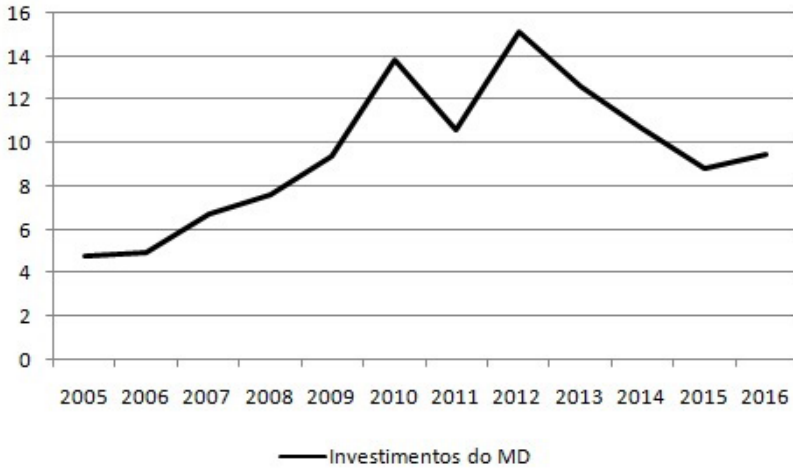
Contudo, os dados apontam, ainda, que a partir de 2010 houve uma possível modificação nessa tendência, com elevação do percentual de recursos destinado a investimentos e queda no percentual destinado ao pagamento de pessoal, conforme também vislumbrado por Correa Filho et al. (2013) e por Brustolin (2014). Os gastos com pessoal e encargos sociais, que chegaram a atingir 80% em 2006, situaram-se em torno de 71% em 2014, e o nível de investimentos teve o seu percentual mais que dobrado entre 2005 e 2014 (de 4,8% para 10,7%). Já nos anos de 2015 e 2016, o agravamento da crise político-econômica e orçamentária se refletiu na redução do percentual de investimentos do MD, em relação aos gastos com pessoal e encargos sociais.

Figura 4: Execução Orçamentária do MD em % (2005-2016)
Pessoal, Encargos Sociais e Investimentos



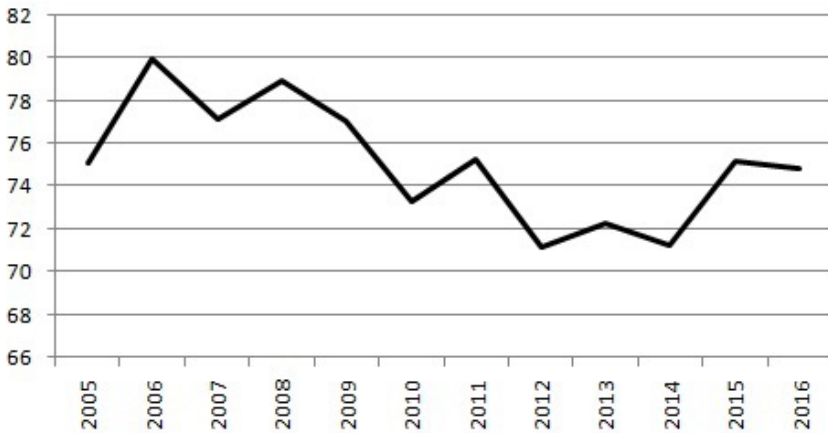
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2017.

*Figura 5: Percentual de investimentos no orçamento do MD
Em % (2005-2016)*



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2017.

*Figura 6: Gastos com pessoal e encargos sociais do MD
Em % (2005-2016)*



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2017.

Do total de gastos com pessoal, observa-se, de acordo com a tabela 3, que se sobressaem os gastos com pessoal inativo. Segundo dados do Ministério da Defesa, no período de 2000 a 2015, os gastos com inativos representaram, em média, aproximadamente 61% do total de gastos com pessoal, o que também foi observado por Correa Filho et al. (2013)

e por Saint-Pierre e Palácios Jr. (2014). Tais valores evidenciam o fato de que embora tenha ocorrido uma reforma da previdência dos militares no ano de 2001, que alterou, por exemplo, os benefícios concedidos às filhas de militares, ainda prevaleceu, no período, grande parte dos recursos comprometida com o pagamento dos inativos.

Tabela 3: Evolução Orçamentária - (Despesas de pessoal do MD - 2000 a 2015) em R\$ bilhões

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
MD	15,1	18,7	21,3	21,1	22,6	24,9	28,5	30,8	35,4	39,6	43,5	46,1	46,9	51,3	55,2	61,1
Civil	1,6	1,5	1,7	1,8	2	2,3	2,6	3	3,7	4,1	4,2	3,8	4,7	5,1	5,3	
Ativo	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	0,8	0,9	1	1,2	1,4	1,9	1,9	1,8	2	2,3	2,4
Inativo	1	0,9	1	1,1	1,1	1,2	1,4	1,6	1,8	2,2	2,2	2,3	2,1	2,7	2,8	2,9
Militar	13,6	17,2	19,6	19,3	20,6	22,9	26,2	28,2	32,4	35,9	39,4	41,9	43	46,5	50,1	55,8
Ativo	5,8	6,2	7,5	7,1	7,6	8,6	9,9	10,5	12,4	13,5	14,6	15,6	16,4	17,6	18,3	20,6
Inativo	7,8	11	12,1	12,3	13	14,3	16,3	17,6	20,1	22,4	24,8	26,3	26,7	28,9	21,8	35,2

Fonte: Ministério da Defesa, 2017.

Deste modo, uma alternativa para se compreender o quanto o país tem alocado de recursos para a defesa nacional relaciona-se à análise do orçamento de defesa por função. Os orçamentos por função representam o maior nível de agregação das áreas de atuação do setor público (BRASIL, 2017). Um aspecto relevante é que no orçamento de defesa por função encontram-se programas que não estão sob a responsabilidade do MD, embora sejam atividades atribuídas à função defesa, como é o caso do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), no qual grande parte dos projetos se desenvolve no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI).

Conforme a tabela 4, considerando a execução orçamentária por função, a Defesa Nacional ocupou a sétima posição como receptora de recursos governamentais no ano de 2016, situando-se após as funções: Encargos Especiais, Previdência Social, Saúde, Educação, Assistência Social e Trabalho. O percentual de execução entre os valores pagos/ autorizados foi de 90,96%, valor superior ao encontrado para o ano de 2009, que havia sido de 69,95%.

Ainda de acordo com a tabela 4, observa-se que o volume de recursos destinados à função defesa em 2016 é bastante inferior ao valor destinado ao Ministério da Defesa, o que demonstra que os gastos governamentais com o órgão podem não ser o melhor referencial para se medir o quanto se direciona à defesa nacional no país.

Tabela 4: Execução Orçamentária por Função (LOA – 2016) - (Em R\$ 1,00)

Função	Dotação Inicial	Autorizado	Pago	% Autorizado
				/Pago
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	1.694.082.082.616	1.715.450.681.290	1.459.233.070.310	85,06
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	571.799.007.375	596.136.237.986	579.874.195.676	97,27
10 - SAÚDE	109.868.123.419	112.333.047.757	100.190.605.308	89,19
12 - EDUCAÇÃO	103.520.522.753	109.900.303.710	95.184.512.947	86,61
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	77.265.286.224	80.058.344.061	77.565.299.156	96,89
11 - TRABALHO	72.496.149.358	73.672.318.876	70.042.457.874	95,07
05 - DEFESA NACIONAL	59.502.531.385	62.964.299.316	57.271.198.307	90,96
02 - JUDICIÁRIA	31.197.697.174	32.787.368.148	31.231.804.912	95,26
04 - ADMINISTRAÇÃO	28.020.517.415	28.056.029.645	22.707.360.484	80,94
20 - AGRICULTURA	29.490.212.873	30.303.652.863	19.741.679.545	65,15
26 - TRANSPORTE	17.440.754.675	17.241.566.639	10.073.981.352	58,43
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	7.941.624.532	10.343.532.369	8.423.101.068	81,43
01 - LEGISLATIVA	7.214.082.977	7.298.069.836	7.002.522.794	95,95
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	6.388.033.744	6.704.217.430	6.317.349.980	94,23
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	7.585.870.779	7.702.281.950	6.092.706.095	79,1
18 - GESTÃO AMBIENTAL	5.694.719.267	6.479.413.806	3.407.665.785	52,59
07 - RELAÇÕES EXTERIORES	2.837.330.048	3.403.494.107	2.803.241.395	82,36
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	5.351.073.943	4.115.774.243	2.382.856.251	57,9
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	3.734.413.323	4.233.774.353	2.300.200.247	54,33
22 - INDÚSTRIA	2.435.952.479	2.475.286.359	2.081.097.602	84,08
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	1.398.775.458	3.710.884.047	1.835.676.288	49,47
25 - ENERGIA	1.232.984.830	1.990.237.145	1.705.369.484	85,69
15 - URBANISMO	4.531.119.063	4.836.942.371	1.528.637.621	31,6
24 - COMUNICAÇÕES	1.482.700.271	1.505.503.656	1.332.513.455	88,51
13 - CULTURA	2.101.262.903	2.335.013.589	951.534.715	40,75
27 - ESPORTE E LAZER	1.684.872.020	1.678.300.135	477.839.759	28,47
17 - SANEAMENTO	636.189.522	640.710.551	409.018.271	63,84
16 - HABITAÇÃO	27.633.638	57.633.638	9.405.847	16,32
99 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	96.584.863.244	74.992.638.253	0	0
TOTAL	2.953.546.387.308	3.003.407.558.129	2.572.176.902.528	85,64

Fonte: Portal do Orçamento do Senado Federal, 2017.

Com relação às subfunções Defesa Aérea, Defesa Naval e Defesa Terrestre, os percentuais (pago/autorizado) foram de 71%, 76% e 61%, respectivamente, para o ano de 2016, indicando a presença de contingenciamentos nesse ano (tabela 5).

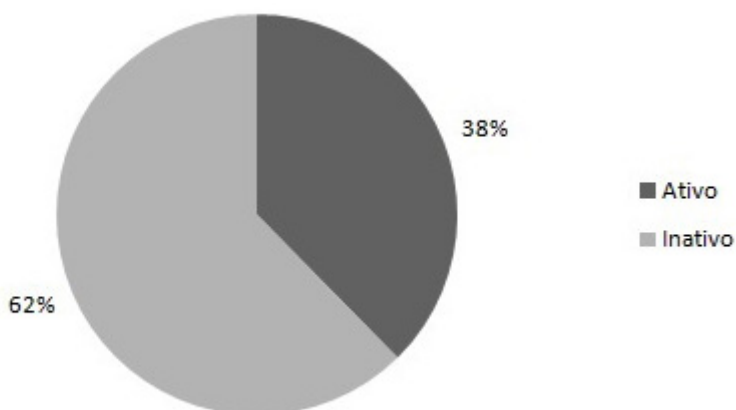
Quanto à evolução no tempo, a execução orçamentária para a função Defesa Nacional apresentou uma trajetória crescente no período até o ano de 2010, queda no ano de 2011 e relativa estabilidade a partir de então, portanto, acompanhando a tendência já observada para o orçamento do Ministério da Defesa (figura 7).

Tabela 5: Execução Orçamentária - Subfunção Defesa (LOA – 2016) - (Em R\$ 1,00)

Subfunção	Dotação Inicial	Autorizado	Pago	Autorizado/Pago (%)
151 - DEFESA AÉREA	5.164.647.983	5.121.538.436	3.639.271.052	71
152 - DEFESA NAVAL	1.879.530.330	1.866.338.334	1.418.154.435	76
153 - DEFESA TERRESTRE	1.626.597.521	2.012.501.162	1.225.088.468	61

Fonte: Portal do Orçamento do Senado Federal, 2017.

Figura 7: Execução orçamentária por função - Defesa Nacional (2006 a 2015) (Em R\$ milhões - valores constantes de 2016)



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2015.

Obs.: Valores empenhados. Valor empenhado total ainda não disponibilizado para o ano de 2016. Dados disponibilizados pela SOF somente a partir do ano de 2006.

A Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) divulga, ainda, as despesas orçamentárias por “Agregadores Funcionais e Pragmáticos”. Nesse modelo de agregação das estatísticas fiscais do governo federal, a defesa nacional é agrupada à segurança pública e os valores apresentados estão divididos entre pessoal ativo, custeio e capital. Para o ano de 2015, os gastos com pessoal ativo na função “Defesa e Segurança Pública” representaram 61,6% do total, o item custeio 20,6% e o item capital 17,8%, conforme os dados da tabela 6. Esses valores apontam para uma redução nos níveis de investimento e custeio em relação ao ano anterior (tabela 6).

Tabela 6: Defesa e Segurança Pública (2000 a 2015) - Despesas Orçamentárias por

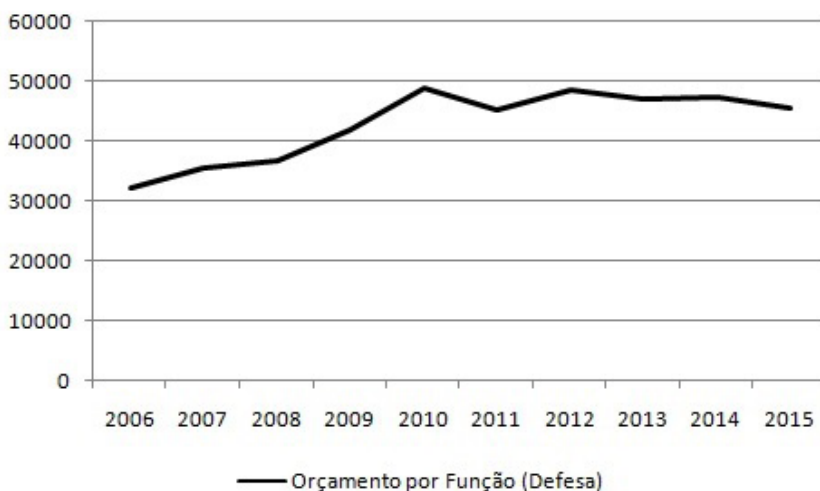
Agregadores Funcionais e Programáticos em R\$ bilhões - valores correntes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	12,58	14,18	14,54	13,67	16,09	18,1	20,4	24,53	28,54	33,56	41,29	39,23	43,14	43,4	45,21	46,02
Pessoal																
Ativo	7,41	7,85	8,98	9,17	10,05	10,92	13,25	14,37	16,75	18,74	20,54	21,59	21,98	23,86	25,45	28,34
Custeio	2,81	3,61	3,3	3,23	3,98	4,7	4,67	5,74	6,89	8,14	9,34	9,77	8,3	8,95	10,29	9,46
Capital	2,35	2,72	2,27	1,27	2,06	2,48	2,48	4,42	4,91	6,68	11,2	7,87	12,86	10,59	9,46	8,22

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2017.

Durante o período de 2000 a 2015, para os valores totais gastos na função Defesa e Segurança Pública, deflacionados pelo IGP-DI com base no ano de 2016, observa-se uma tendência de elevação até o ano de 2010, reduzindo-se a partir de então para patamares inferiores a R\$60 bilhões, porém, ainda apresentando uma trajetória ascendente ao se considerar o período como um todo (figura 8).

Figura 8: Função Defesa e Segurança Pública (2000 a 2015)
(Em R\$ Mil - valores constantes de 2016)



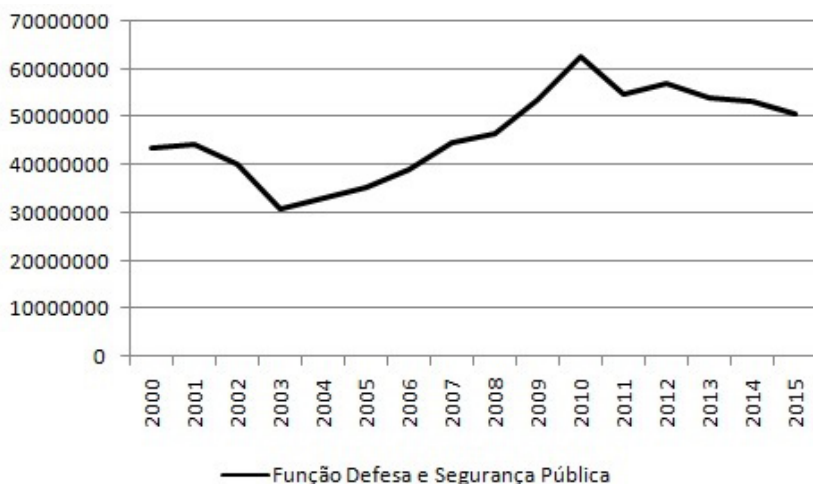
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2017.

Segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, as despesas discricionárias são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à sua execução, e são as que concorrem para produção de bens e serviços públicos. As despesas discricionárias referem-se aos itens de custeio e investimento e são os gastos que o governo pode ou

não executar, de acordo com a sua previsão de receitas. Assim, sobre as despesas discricionárias é que recaem os cortes ou contingenciamentos, o que pode fazer com que o seu exame gere um indicador útil para a análise dos investimentos em defesa, pelo fato de não ser contaminado por variações nos gastos com pessoal ativo e inativo.

Considerando as despesas discricionárias executadas pelo Ministério da Defesa, em valores constantes de 2016, observa-se também uma trajetória crescente, porém, bem mais oscilante do que as execuções orçamentárias por função ou do total do MD. Os valores são crescentes, principalmente, até o ano de 2010, seguidos de uma queda em 2011 e de forte oscilação a partir de 2012 (figura 9). As oscilações orçamentárias nas despesas discricionárias representam um fator que dificulta fortemente o planejamento das Forças Armadas em relação aos seus programas de aparelhamento e modernização, com reflexos na base industrial de defesa nacional.

Figura 9: Despesas discricionárias do Ministério da Defesa (2000 a 2015)



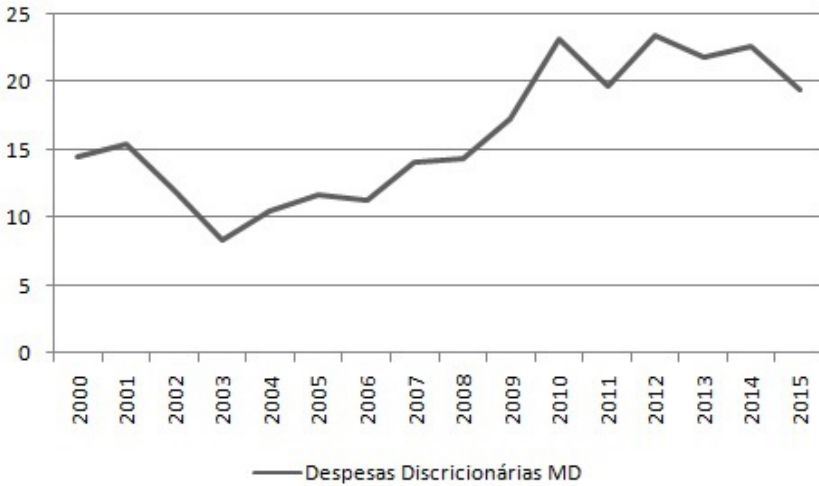
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), 2017.

Ao se analisar a relação defesa/PIB e utilizando-se como parâmetro o total de recursos destinados ao Ministério da Defesa, observa-se, de acordo com a figura 10 e a tabela 7, uma proporção defesa/PIB da ordem de 1,5%, em média, para o período analisado.

Por outro lado, se for utilizado como parâmetro o montante de gastos com a função defesa, essa relação cai para 0,74% (média entre 2006 a

2015). E para as despesas discricionárias (investimento e custeio) a relação com o percentual PIB é de 0,32%, em média, no período (figura 10 e tabela 7).

Figura 10: Defesa como (%) do PIB no Brasil de 2006 a 2015



Fontes: SIPRI (2017); Secretaria de Orçamento Federal (2017); Banco Central do Brasil (2017).

Obs.: Dados para a Função Defesa disponíveis a partir de 2006.

Tabela 7: Participação percentual do setor defesa no PIB (2006 a 2015)
(Em R\$ Milhões constantes de 2016)

Defesa e participação (%) no PIB	Ano									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Orçamento do Ministério da Defesa	67875,67	72198,21	72969,63	81983,65	90578,58	86212,15	87393,12	87970,26	90553,73	90216,74
(%) PIB	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Orçamento de Defesa por função	32045,78	35419,97	36567,24	41800,02	48880,88	45106,08	48682,98	46909,16	47412,72	45645,72
(%) PIB	0,7	0,72	0,72	0,78	0,83	0,74	0,77	0,71	0,7	0,69
Despesas discricionárias de Defesa	11213,72	14037,29	14413,94	17377,81	23186,19	19767,21	23495,12	21843,18	22663,11	19464,72
(%) PIB	0,24	0,29	0,28	0,33	0,39	0,32	0,37	0,33	0,33	0,29

Fontes: SIPRI (2017), SOF (2017), BCB (2017).

Obs.: Valores deflacionados com base no IGP-DI ano base 2016. Valores percentuais como proporção do PIB. Dados para a Função Defesa disponíveis apenas para o período de 2006 a 2015.

Após se observar o orçamento de defesa brasileiro em seus aspectos domésticos, tais como a comparação com outros ministérios e funções públicas, sua estruturação em termos de gastos por natureza de despesa (encargos sociais, investimentos, etc), bem como sua participação no total dos gastos públicos e no PIB, faz-se necessário ampliar a discussão para o contexto externo, como forma de se compreender a inserção brasileira no cenário estratégico internacional.

CONTEXTO INTERNACIONAL

Para a análise comparativa da realidade brasileira com outros países, em termos de orçamento de defesa, foram utilizados dois parâmetros: o entorno estratégico brasileiro, considerando-se parcela desse entorno (países vizinhos da América do Sul); e o parâmetro geopolítico, contrastando-se os dados nacionais aos de países apontados como semelhantes em termos de território, população e potencial econômico, embora com trajetórias distintas em termos históricos, culturais e de sistemas políticos, os chamados BRICS (HURREL, 2009).

Segundo o SIPRI (2017), em 2015 os gastos militares globais foram estimados em US\$1.676 bilhões e representaram o equivalente a 2,3% do PIB mundial. Esse valor foi, aproximadamente, 1% maior que no ano de 2014. O Brasil está abaixo da média mundial embora, em termos de valores absolutos, esteja entre os 15 países que mais despendem recursos com a defesa, ocupando a décima primeira posição no ano de 2015.

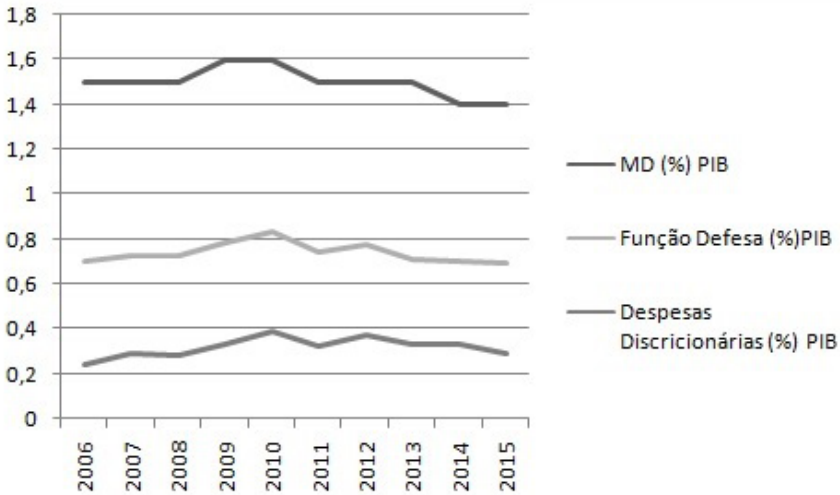
O SIPRI considera para o cálculo dos gastos com defesa: os gastos com as forças armadas, incluindo forças de operações de paz; os gastos com os ministérios da defesa e outros órgãos governamentais engajados em projetos de defesa; forças paramilitares, quando julgadas treinadas e equipadas para operações militares; e atividades espaciais militares. Inclui ainda as despesas correntes e de capital em pessoal militar e civil, inclusive aposentadorias, pensões e serviços sociais associados; e pesquisa e desenvolvimento na área militar. O próprio SIPRI admite, contudo, a existência de limitações e dificuldades na obtenção dos dados, que são fornecidos pelos países e que podem ter sido calculados por parâmetros e conceituações distintas (SIPRI, 2015).

Segundo o instituto, as despesas militares na América do Sul em 2015 foram de US\$ 65,4 bilhões de dólares, com uma queda de aproximadamente 4% em termos reais em relação a 2014, porém, com uma elevação de 42% em relação a 2005. Em 2015, o Brasil manteve a liderança regional com, aproximadamente, 48% do orçamento militar total

da América do Sul, em valores absolutos, porém, não se sobressaindo na relação defesa/percentual do PIB (figura 11).

Para três anos distintos (2000, 2006 e 2015), verifica-se que a Colômbia mantém-se como o país com maior percentual na relação gastos com defesa/PIB, com 3,5%, seguida do Equador e do Chile, com 2,7% e 1,9%, respectivamente. O Brasil apresentou, em 2015, um percentual defesa/PIB inferior também à Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai.

Figura 11: Relação percentual gastos com defesa/PIB na América do Sul



Fonte: SIPRI, 2017.

Segundo Villa (2008), durante o período de 2004 a 2008, houve na América do Sul um aumento constante nos gastos militares sem, contudo, esse aumento corresponder a uma elevação real nas compras de armamentos. Segundo o autor, a explicação para esse fato estaria na elevação dos gastos militares com a folha de pagamentos, pois o gasto agregado com a aquisição de material bélico foi muito baixo. Outra explicação apontada pelo autor seria a elevação do PIB e a melhora em indicadores macroeconômicos da região, permitindo maiores condições de financiamento para a retomada de projetos das Forças Armadas.

O Chile e a Venezuela, por exemplo, foram beneficiados no período de 2004 a 2008, pela alta dos preços de *commodities* como o cobre e o petróleo, o que permitiu a elevação do montante destinado à defesa nesses países (VILLA, 2008). Esta situação foi drasticamente modificada nos últimos anos, principalmente para a Venezuela (em 2015 o país reduziu em quase 64% o seu orçamento de defesa).

Com relação à dimensão do orçamento de defesa brasileiro quando comparado aos BRICS, observa-se que o Brasil despense um volume bem menor de recursos que a China, a Rússia e a Índia, situando-se apenas à frente da África do Sul, tanto em valores absolutos, como em relação ao percentual do PIB (figura 12). E, em 2015, o Brasil reduziu o seu orçamento de defesa em dólares, enquanto outros países emergentes registraram aumentos.

Tabela 8: Participação dos BRICS nos gastos com defesa mundiais em 2015

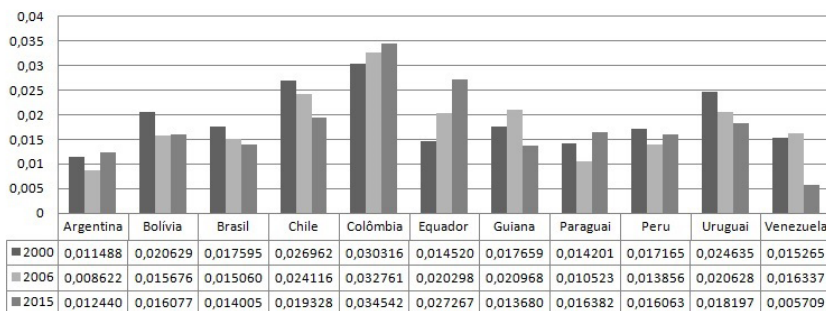
Rk	País	Despesas em defesa	Total mundial	Despesas em defesa	Despesas em defesa	Varição %
		(US\$ bilhões)	(%)	(per capita)	(% PIB)	Real (2005 a 2015)
•	África do Sul	3.881	0,22	63,1	1,1	6,89
11	Brasil	31.954	1,82	120	1,4	42,52
2	China	214.485	12,19	156	1,9	168,75
6	Índia	51.116	2,9	39,7	2,3	43,79
4	Rússia	91.081	5,18	454	5,4	111,77

Fonte: SIPRI, 2017.

Obs.: * Dados não encontrados.

Além do motivo já mencionado sobre a crise econômica brasileira, outra possível explicação para a manutenção de percentuais de gastos com defesa comparativamente menores que os da Rússia, China e Índia seria o fato de que nesses países há diferenças tanto na abordagem quanto na percepção de ameaças externas (PANOVA, 2015).

Figura 12: BRICS – Gastos com defesa como percentual do PIB em 2015



Fonte: SIPRI, 2017.

CONCLUSÃO

No presente artigo analisou-se o orçamento de defesa brasileiro e suas modificações durante o período de 2000 a 2016. O estudo teve como objetivo levantar a relação entre setor defesa e o orçamento governamental, procurando, também, situar o orçamento de defesa brasileiro no cenário internacional, a partir de uma comparação dos gastos militares em países da América do Sul e dos BRICS.

Este trabalho partiu de uma análise realizada no ano de 2010, que abordou o orçamento de defesa na década 2000 a 2009. Nesse estudo inicial, um dos fatores que mais se destacou foi o enorme peso dos gastos com pessoal e encargos sociais na estrutura orçamentária do Ministério da Defesa, levando a dificuldades na execução de investimentos em defesa no Brasil, o que coincidiu com diversas outras análises sobre o tema. Após sete ciclos orçamentários anuais (2010 a 2016), foram observadas algumas alterações nessa estrutura, principalmente até o ano de 2012. Posteriormente, a piora no cenário político-econômico brasileiro influenciou negativamente a composição do orçamento de defesa.

Constatou-se que o Ministério da Defesa, até o ano de 2013, foi o 3º órgão a receber mais recursos do governo federal, situando-se em 4º lugar a partir de 2014, após o Ministério da Educação. O orçamento total do MD manteve a trajetória crescente até 2015, tendo seu auge ocorrido no ano de 2010, seguido de uma queda em 2011 e de relativa estabilidade a partir de 2012, com queda no ano de 2016.

Uma alteração relevante na análise após 2010 refere-se à melhora no perfil da execução orçamentária do Ministério da Defesa, em que os gastos com pessoal e encargos sociais, que chegaram a atingir 80% em 2006, reduziram-se a 71% em 2014. E o nível de investimentos teve o seu percentual elevado de 4,8% para 10,7% entre 2005 e 2014, o que estaria relacionado ao esforço para o reaparelhamento e modernização das Forças Armadas. Porém, em 2015 e 2016, o percentual de investimentos do MD voltou a se reduzir em relação aos níveis de gastos com pessoal e encargos sociais. Novamente, as dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo Estado brasileiro voltaram a afetar a implementação de seus programas estratégicos, revelando que o MD está ainda longe de ter superado a sua dificuldade estrutural de realização de investimentos de longo prazo.

Na análise da execução orçamentária por função, também foi observada uma trajetória ascendente dos recursos até o ano de 2012,

seguida de posterior redução. Em 2015, a função Defesa Nacional ocupou a 7ª posição, após: Encargos Especiais, Previdência Social, Saúde, Educação, Trabalho e Assistência Social. O orçamento por função poderia traduzir melhor a expressão “orçamento de defesa” por incluir programas que, ainda que não estejam subordinados ao MD, estão relacionados à função defesa. Nesse aspecto, cabe mencionar que na proporção defesa/PIB, ao se considerar como parâmetro o orçamento de defesa por função, e não o total do MD, foi observada uma queda acentuada no indicador.

Outro indicador que se mostrou relevante na pesquisa foi o das despesas discricionárias do MD que, embora tenham acompanhado a evolução dos recursos totais, oscilaram mais devido à sua própria natureza (investimento e custeio). Como reflexos dos contingenciamentos realizados a partir de 2015, houve uma queda no percentual de despesas discricionárias em relação ao PIB de 0,37% em 2012 para 0,29% em 2015.

No contexto internacional, não foram observadas mudanças significativas desde a análise realizada no ano de 2010. O Brasil continuou investindo proporcionalmente menos, ao se considerar o parâmetro gastos com defesa como % do PIB, do que muitos de seus vizinhos da América do Sul. Com relação aos BRICS, o Brasil também ocupa a mesma posição verificada anteriormente, estando apenas à frente da África do Sul, que passou a fazer parte do grupo em 2011.

Contudo, se considerado o aspecto das potencialidades econômicas, ou ainda, da pretensão do Brasil em se fortalecer como um líder regional e com poder de influência no cenário mundial, a questão que se coloca é se os esforços empreendidos para melhorar o perfil da execução orçamentária do MD têm sido suficientes para tal. O atual nível de investimentos em defesa corresponde ao necessário para manter as Forças Armadas brasileiras com capacidade tecnológica e humana compatível com as dimensões do país, ou com a projeção internacional que o país almeja?

Conforme Amorim (2014, p. 7), para ampliar sua projeção internacional e exercer seu compromisso com a paz mundial, o Brasil deve construir adequadas capacidades dissuasórias no mar, em terra e no ar, o que é “essencial para desestimular eventuais agressões à soberania brasileira e, desta forma, respaldar a inserção pacífica do Brasil no mundo”.

Estas questões demandam estudos mais aprofundados, principalmente, diante do fato de que um país como o Brasil, com elevadas carências sociais ainda não resolutas, deve definir com clareza de que maneira elenca as suas prioridades no orçamento federal.

PUBLIC BUDGET AND NATIONAL DEFENSE: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN DEFENSE BUDGET FROM 2000 TO 2016

ABSTRACT

This paper makes the expansion and the update of a study done in 2010, whose objective was the analysis of the Brazilian defense budget in the decade 2000 to 2009. After seven annual budget cycles (2010-2016), changes to the defense budget could be observed. Initially, it is observed that up to 2014 there was a reduction in social and personnel charges, and increase in investment levels in the budget execution of the Ministry of Defense (MD). However, the severe budget crisis in the country, since the year 2015 has led to a return of this trajectory, revealing that the MD is still far from having overcome its structural difficulty of implementing programs and making long-term investments. When considering the parameter with the expenses in defense as % of GDP, significant changes were not envisioned. In this respect, Brazil continues to invest in defense proportionately less than several South America and BRICS countries.

Keywords: Public Budget. Defense Budget. National Defense.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C.W.L. Economia e orçamento para a defesa nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 32, n.90, p.22-32, out./dez. 2001.

ALSINA JR., J.P.S. *Política externa e política de defesa no Brasil*. Brasília: Editora Câmara dos Deputados, 2006.

AMORIM, C. Prefácio. In: NASSER, R.M.; MORAES, R.F. (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_seguranca.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Gerador de Séries Temporais*. 2017. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

BRASIL. Governo Federal. *Base de dados Portal da Transparência*. 2017. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized>. Acesso em: 07 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em: 07 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2. ed. rev. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized>. Acesso em: 07 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Departamento de Planejamento, Orçamento e Finanças. *Execução Orçamentária: séries estatísticas 2000-2015*. Brasília, DF, [2015?]. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/acoes_programas/ppa/serie_est_2015.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Base de dados Execução Orçamentária*. Portal do Orçamento, 2017. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

BRUSTOLIN, Vitélio Marcos. Dimensões e aplicações do orçamento de defesa do Brasil. *Mural Internacional*, n. 38, v.5, n.1, 2014.

CORREA FILHO, Sérgio Leite Schmitt et.al. Panorama sobre a indústria de defesa e segurança no Brasil. *BNDES Setorial*, n. 38, p. 373-408, 2013. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2684>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

DANZIATO, Inácio. Aspectos políticos do orçamento de defesa. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (ENEE), 8., 2008, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2008. Disponível em:<<http://www.unifa.aer.mil.br/enee>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

HEYE, Thomas Ferdinand. Os determinantes políticos dos gastos militares no pós-guerra fria. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2005.

HURREL, A. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: HURREL, A. *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Base de dados macroeconômicos. *Ipeadata*, 2017. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

JUNGMANN, Raul. Aspectos políticos do orçamento de defesa. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (ENEE), 8., 2008, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2008. Disponível em:<<http://www.unifa.aer.mil.br/enee>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

MATOS, Patrícia de Oliveira. Orçamento e Defesa Nacional: uma análise da participação do setor defesa no orçamento federal de 2000 a 2009. In: SEMINÁRIO DE ESTUDOS: PODER AERESPACIAL E ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 3., 2010. Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2010. Disponível em: <https://www.unifa.aer.mil.br/seminario3_pgrad/trabalhos/patricia-de-oliveira-matos.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2016.

NERI, M.C. Apresentação. In: NASSER, R.M.; MORAES, R.F. (Org.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_seguranca.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

PANOVA, V.V. Rússia nos BRICS: visão e interpretação prática. Semelhanças e diferenças. Coordenação dos BRICS dentro das estruturas de instituições multilaterais. Rio de Janeiro, *Contexto Internacional*, v. 37, n.1, jan./abr. 2015.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000100047#aff1>. Acesso em: 15 maio 2016.

PEDERIVA, J.H. A defesa brasileira e o orçamento. *Security and Defense Studies Review*, v.3, n.2, p.114-134, 2004. Disponível em: <<http://www.ndu.edu/chds/journal>>. Acesso em: 20 maio 2016.

ROSIÉRE, A.A.C. Alocação de recursos nas Forças Armadas. Oitava rodada de debates. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). *Desafios na atuação das Forças Armadas*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. p.125-136. (Série pensamento brasileiro sobre defesa e segurança. v.4).

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 57, v. 1, p 22-39, 2014.

SANDLER, T.; HARTLEY, K. *The economics of defense*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SENADO FEDERAL. *Portal do Orçamento*. [2015]. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/orcamento>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

SMITH, A. *Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. 4.ed. Trad. de Luís Cristóvão de Aguiar. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. v.2.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. *Sipri Military Expenditure Databases*. Solna, [2015]. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database>. Acesso em: 14 fev. 2016.

VILLA, R.D. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. *Estudos e cenários*, dez. 2008. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/estudos/8_estudose-cenarios_2008-12%20-%20Estudos_Villa.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

ZAVERUCHA, J. FHC, *forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia 1999-2002*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

*Recebido em: 27/07/2016

Aceito em: 15/05/2017

*A data de recebimento foi anterior ao funcionamento da página OJS da Revista

AS AMEAÇAS SOBRE A AMAZÔNIA VERDE E AMAZÔNIA AZUL: UMA RELAÇÃO POSSÍVEL?

Alexandre Santana Moreira¹

RESUMO

Este artigo busca estabelecer uma relação entre as ameaças à Amazônia Verde e Amazônia Azul. O objetivo é analisar as principais características das duas amazônias, as visões ambientalistas e desenvolvimentistas sobre cada uma delas. Além disso, serão analisados as ingerências, particularmente sobre a Amazônia Verde, e as ameaças sobre cada uma das áreas analisadas. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e de campo. Na pesquisa bibliográfica, analisaram-se as obras básicas sobre o tema e alguns assuntos correlatos. A pesquisa de campo foi realizada por meio de um questionário *survey*, com cinco níveis na escala *Likert*, dentro de uma metodologia quantitativa, para verificar a percepção dos militares. A amostra foi selecionada com base nos militares alunos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e da Escola de Guerra Naval (EGN), envolvendo 135 (centro e trinta e cinco) respondentes de cada escola, de um total de 270 (duzentos e setenta) questionários válidos. O tratamento dos dados é realizado com uso da Análise Fatorial Confirmatória com base na Modelagem de Equações Estruturais (MEE) para estabelecer uma relação entre as ameaças às duas amazônias. Tendo em vista a representatividade estatística, os resultados quantitativos reforçaram as conclusões teóricas levantadas pelo estudo, podendo ser considerados e validados. **Palavras Chave:** Amazônia Verde. Amazônia Azul. Modelagem de Equações Estruturais. Ameaças.

¹ Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). É associado, atualmente, da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). E-mail: alex_smor@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

A Amazônia possui cerca de 3/5 do Brasil e 4/10 da América do Sul, canalizando as discussões acadêmicas sobre a região, desde a época imperial brasileira, mas com maior destaque para os estudiosos do século XX. Para este estudo, entende-se como Amazônia Verde esta vasta região, com abundância de recursos, sendo potencialmente uma região de cobiça por interesses diversos e difusos de toda ordem.

Da mesma forma, existe uma outra região, de grande riqueza e tão importante quanto a anterior, que, atualmente, passou a ser conhecida por Amazônia azul, abarcando toda a região do litoral brasileiro sob responsabilidade nacional, a qual, também, possui riquezas de toda ordem.

Assim, ambas as amazônias precisam ser exploradas com racionalidade e critério, pois em âmbito nacional, o debate entre a visão ambientalista, as quais priorizam a preservação ambiental em detrimento da exploração econômica, encontra resistência perante a visão desenvolvimentista, a qual apregoa a necessidade de um grau de exploração da natureza visando o desenvolvimento humano.

Este debate engloba as várias tentativas de ingerências sobre as Amazôniaas em questão, nas invasões, ao longo da história, na região da Amazônia ou de partes do litoral, as quais ameaçavam a soberania nacional sobre estas regiões, mediante conflitos internos ou externos, pois o Estado não é mais o único ator nas Relações Internacionais, tendo que dividir esta arena de disputa com outros atores como companhias transnacionais, organizações não-governamentais, movimentos políticos e sócio globais (BECKER, 2005).

Desta forma, diversos atores influenciam as decisões nacionais, compondo o quadro de multiplicidade de fatores presentes nas questões de segurança e de defesa da Amazônia Verde e Azul brasileiras.

Neste trabalho, será discutida uma possível correlação entre as ameaças da Amazônia Verde e Amazônia azul, por meio da modelagem de equações estruturais (MEE), uma análise fatorial exploratória, a fim de identificar seu grau de interação, de modo a fomentar debates acadêmicos acerca de assuntos atuais e importantes na agenda brasileira de defesa e de segurança.

REFERENCIAL TEÓRICO

1 - A AMAZÔNIA VERDE

Os portugueses estabeleceram um sistema de fortificações ao longo dos grandes eixos fluviais amazônicos, a fim de estabelecer o controle e a fiscalização das riquezas circulantes, balizando o perímetro da fronteira brasileira já no século XVI. Contudo, esta região permaneceu um grande anecúmeno até o século XX, quando recebeu um grande aporte intelectual e de investimentos (MATTOS, 1980).

Nesse sentido, surgiu o conceito de Pan-Amazônia², ressaltando a necessidade de integração da região amazônica entre todos os países possuidores desta floresta latifoliada e de crescimento conjunto, de forma a desenvolver a região, pois pelas dimensões colossais que apresenta, cerca de 3/5 do Brasil e 4/10 da América do Sul, tem encantado o mundo e despertado a cobiça por suas riquezas ao longo do tempo (MATTOS, 1980). Por isso, a “formação latino-americana é caracterizada pelo paradigma da economia de fronteira, baseando-se na contínua incorporação de terra e de recursos naturais”, “alcançando o seu auge nas décadas de 1960 a 1980” (BECKER, 2005).

Não se trata mais apenas de conflito pela terra; é o conflito de uma região em relação às demandas externas. Esses conflitos de interesse, assim como as ações deles decorrentes contribuem para manter imagens obsoletas sobre a região, dificultando a elaboração de políticas públicas adequadas ao seu desenvolvimento. (BECKER, 2005).

O desenvolvimento econômico desta região apresentava duas possibilidades, no entender do General Meira Mattos: “a do crescimento a qualquer custo, mesmo com o sacrifício da própria liberdade do homem,

²Pan-Amazônia é um conceito destacado nas obras da coleção do General Meira Mattos, como arcabouço de um grupo de pensadores geopolíticos, como Therezinha de Castro e Mário Travassos, dentre outros, ressaltando a necessidade de integração da região amazônica entre todos os países possuidores desta floresta latifoliada. Para estes pensadores da Escola Geopolítica Brasileira, refletia um ideal de integração e crescimento conjunto. (MATTOS, 1980, p. 174).

ou crescer respeitando o primado da liberdade e da dignidade” (MATTOS, 1980, p.115). Após vários projetos governamentais, inclusive a transferência da Capital do País para Brasília, incrementando a territorialidade brasileira e abrindo caminho para uma efetiva integração nacional, a diplomacia brasileira capitaneou a concretização do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA), em 1978.

Assim, de forma a promover a ocupação territorial e a aumentar a coesão nacional foi incentivada ocupação humana das regiões fronteiriças e interiores para fazer face à ausência estatal, à escassez material do governo e à baixa densidade demográfica, principalmente nas décadas de 70 e 80. (NASCIMENTO, 2005).

A Amazônia[...] se ela representa 60% da superfície do Brasil, seu PIB não passa de 5% do PIB nacional, reúne apenas 10% da população urbana e 12% da população total do país, e um pouco mais (14%) dos migrantes recentes, das estradas, do número de municípios. O único indicador, pouco invejável, para qual a Amazônia supera sua quota de território é o número de mortos em conflitos fundiários[...] (THÉRY, 2004).

Assim, segundo PAIVA (2012), a região amazônica possui diversos problemas até o momento, destacando-se a ausência do Estado, vazio populacional, região não desenvolvida e nem integrada à realidade nacional, além de possuir ONG (organizações não governamentais) com fins suspeitos trabalhando na região, por possuir temas da agenda global, como desmatamento, preservação do meio ambiente, entre outros assuntos.

Para analisar as três dimensões do Estado, segundo O'Donnell (1993, pag. 124-144), ficou estabelecido a adoção de três cores em um mapa de forma a expressar a realidade sociopolítica vigente, sendo a cor azul representa alto grau de presença do Estado em todas as dimensões do poder, a cor verde representa um alto grau de penetração territorial, mas em menor capacidade em burocracia e leis. A cor marrom representa um grau muito pequeno destas duas dimensões estatais. O'Donnell cita a Amazônia como um caso da cor marrom, mostrando que apesar do muito que já foi feito na região, muito ainda precisa ser implementado.

Assim de acordo com a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2013b), a Amazônia continua sendo uma prioridade para a Defesa, sendo

securitizado³, devido a diversos fatores como a extensão e o valor das riquezas minerais existentes, associadas às dimensões continentais de suas florestas, gerando interesses diversos e difusos, os quais podem ser potencializados pelos problemas fronteiriços de toda ordem (BRASIL, 2012).

Figura 1: Situação da Amazônia



Fonte: PAIVA, 2012

2 - A AMAZÔNIA AZUL

O conceito de Amazônia Azul foi cunhado pelo Comandante da Marinha⁴, a fim de ressaltar ao Brasil que “essa extensão atlântica, que se projeta para além do litoral e das ilhas oceânicas, e corresponde a cerca de metade da superfície do Brasil, se tem chamado de Amazônia Azul. Azul por comparar-se à Verde, pela dimensão e pela biodiversidade”, existindo de forma tão ignorada por boa parte dos brasileiros, abrangendo a plataforma continental e a zona econômica exclusiva, que nos cabem pelos tratados internacionais. (VIDIGAL *et al*, 2006, p. 18).

³Securitização é um conceito cunhado por Buzan, envolvendo a ideia de que não existe um conceito de segurança internacional único, pois a ameaça varia dentro de cada sociedade, conforme os discursos são construídos, passando a ser aceitos por seus integrantes. (BUZAN *et al*, 1998)

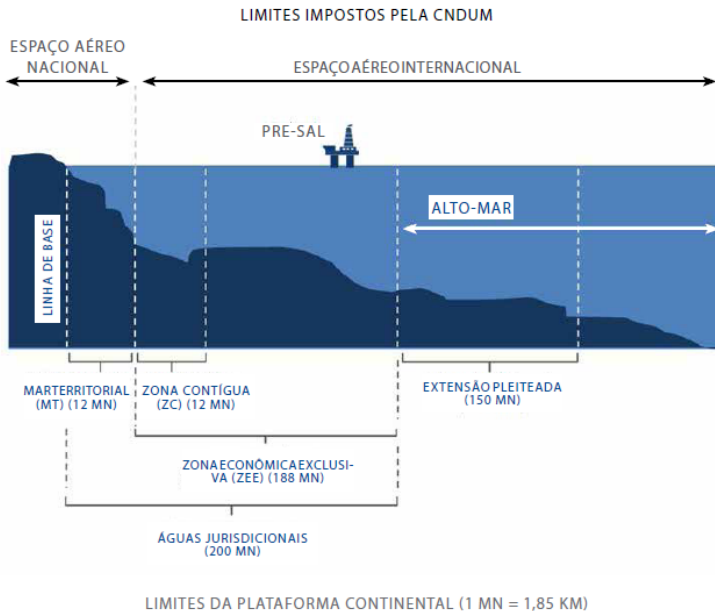
⁴ Foi publicado na Folha de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2004, um artigo sobre este assunto, conforme entrevista no site, a seguir: http://www.record.com.br/autor_entrevista.asp?id_autor=4714&id_entrevista=145.

No mar, a ZEE brasileira, cujo limite exterior é de 200 milhas náuticas, tem uma área oceânica aproximada de 3,54 milhões de km². A área em questão, somada aos cerca de 960 mil km² de plataforma continental (PC), situados além das 200 milhas náuticas e reivindicados junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU, perfaz um total aproximado de 4,5 milhões de km². Essa extensa área oceânica delimita o que se denomina “Amazônia Azul”, que é adjacente ao continente e corresponde a aproximadamente 52% da área continental brasileira (BRASIL, 2012).

Contudo, é importante lembrar que o mar apresenta duas grandes funções básicas: é um meio de comunicação entre pessoas e bens e também é um “reservatório de recursos vivos e não-vivos”, favorecendo aos Estados costeiros uma busca pelo controle deste espaço, provocando discussões a cerca do limite jurisdicional destas fronteiras de além-mar (GONÇALVES ; GRANZIERA, 2012, p. 145).

Assim, para entender este complexo ambiente, faz-se mister esclarecer os conceitos de mar territorial, zona contígua, zona economicamente exclusiva e plataforma continental brasileira.

Figura 2: Limites da Plataforma Continental



Fonte: BRASIL, 2012

O mar territorial abrange a área compreendida do litoral até 12 milhas náuticas, abrangendo além do mar propriamente dito, com seu leito e subsolo, o espaço aéreo sobrejacente. Neste espaço, a soberania brasileira é plena. A zona contígua vai a partir das 12 milhas até 24 milhas náuticas, cabendo ao Brasil a tomada de medidas que evitem e reprimam as infrações às leis e aos regulamentos (*Op. Cit.*, 2012).

A zona econômica exclusiva (ZEE) vai das 12 milhas até 200 milhas náuticas, de forma que o Brasil possui soberania para explorar, conservar e gerir os recursos nela existentes, cabendo, ainda, a exclusividade quanto à “investigação científica marinha, proteção do meio marinho, bem como à construção, operação e uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas” (*Op. Cit.*, 2012, p. 148).

A plataforma continental (PC) é um conceito que abarca o leito e o subsolo marinho até a borda exterior na margem continental. Contudo, quando esta borda exterior não atinge as 200 milhas, valem as 200 milhas da zona econômica exclusiva. Por isso, o Brasil possui nesta região, por definição, exclusividade no uso, regulamentação, proteção e exploração de suas riquezas (*Op. Cit.*, 2012).

Desta forma, é possível entender a definição de Amazônia Azul como a soma da ZEE com a PC, de forma a proporcionar a conservação e o uso sustentável de toda biodiversidade nesta extensa área, conforme a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2012).

Assim, frente às dimensões da Amazônia Azul e da continuidade do espaço oceânico pode-se analisá-la sob as vertentes econômica, ambiental, científica, soberania nacional e diplomática, a fim de entender a governança das riquezas subjacentes, dos recursos vivos e dos movimentos das correntes (BARBOSA JUNIOR, 2012, p. 220-226).

Na vertente econômica, destaca-se que 95% do comércio exterior do Brasil é feito pelo mar, sendo que 30% dele está no eixo sul-sul (América do Sul e África), acrescido da necessidade de controle da atividade de pesca ao longo do litoral, bem como da proteção a exploração de petróleo e gás natural.

Na vertente ambiental, a preservação do ambiente marinho face à exploração econômica necessária passa ser um fator vital para o emprego de métodos e procedimentos, conforme a legislação internacional em uso no Brasil, como a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição causada por Navios, o Código de Conduta para Pesca Responsável, entre outros.

Na vertente científica, a Amazônia Azul caracteriza-se como um grande desafio, devido ao escasso conhecimento sobre os oceanos, que vem sendo diminuído pelos diversos programas voltados para o estudo e análise deste ambiente, no caso brasileiro, como os programas Antártico Brasileiro, Levantamento da Plataforma Continental, entre outros.

A vertente Soberania Nacional apresenta oportunidades e ameaças sobre o uso do mar como espaço de projeção de poder nas relações internacionais, pois nele estão a “marinha de guerra com todos os seus meios; a Força Aérea baseada em terra, operando sobre o mar; a marinha mercante; as estruturas logísticas (portos, estaleiros e estabelecimentos comerciais); e o pessoal” (VIDIGAL *et al*, 2006). Estas estão inseridas nas normas internacionais como o da Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS) e o Organização Marítima Internacional (OMI), as quais visam contribuir para a segurança das belonaves em âmbito internacional, seja no contexto *safety*, que está voltado para salvaguarda da vida humana no mar, seja no *security*, que está voltada para proteção do patrimônio e dos cidadãos (BARBOSA JUNIOR, 2012, p. 227-228).

Na vertente diplomática, o desenvolvimento de programas científicos, bem como a aquisição de novos sistemas de armas exige uma permanente eficiência do meio diplomático, a fim de esclarecer o porquê das medidas tomadas. As convenções internacionais assinadas pelo Brasil influenciam na forma de exercer a soberania no mar, bem como no uso da marinha de guerra.

De acordo com a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2013b), o Brasil deve dispor de meios com capacidade de exercer vigilância, o controle e a defesa de suas águas jurisdicionais brasileiras, mantendo a segurança das linhas de comunicações marítimas, especialmente no Atlântico Sul, sendo, também, uma prioridade para a Defesa, pois foi securitizado, devido a diversos fatores como a extensão e o valor de suas riquezas de toda ordem.

3 - VISÃO AMBIENTALISTA E DESENVOLVIMENTISTA

O conceito ambientalista pode ser dividido em três grandes vertentes, o arcádico, o ecossistêmico e o da justiça sócio-ambiental. No arcádico, visualiza-se a natureza como espaço imutável, não sendo possível exercer atividade econômica de nenhuma ordem. No ecossistêmico, a natureza pode ser utilizada para fins econômicos, mas deve-se respeitar

um certo grau de equilíbrio entre a exploração econômica e a preservação ambiental. No discurso sócio-ambiental, a preocupação está em relação às populações vulneráveis, ressaltando que a degradação provocada pela exploração econômica diminui o direito de todos a um ambiente saudável e à vida. (HANNIGAN, 2009).

Neste contexto, não abordaremos as “discussões entre as concepções geocêntricas e antropocêntricas” (COSTA; SOLA, 2012, p. 171), mas tentaremos compreender a interrelação entre as visões ambientalistas e desenvolvimentistas.

Nos discursos arcádico e ecossistêmico, a grande ênfase está na preservação e na proteção do meio ambiente, focando na preservação dos recursos renováveis e diminuindo a poluição gerada pela exploração econômica na região, enfatizando uma visão holística do meio ambiente, devido “ao caráter integrado da natureza, que sofre, inteira, os impactos do que se venha a consumir ou destruir e o interesse de todos os passageiros desta espaçonave terra na higidez de sua estrutura ambiental” (COSTA; SOLA, 2012, p. 172).

O conceito de desenvolvimento sustentável, neste contexto, ressalta de importância, pois a ONU estabeleceu, em 2011, um Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, no qual expressa a necessidade de se observar os impactos advindos da exploração econômica sobre o bem-estar das populações, principalmente às gerações futuras, dentro do contexto da visão sócio-ambiental, buscando-se uma justiça mais distributiva da exploração dos recursos em detrimento do desenvolvimento exploratório, sem retorno às populações nativas (COSTA; SOLA, 2012).

O Relatório *Brundtland*, [...] define desenvolvimento sustentável como ‘o processo de mudança em que o uso dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais concretizam o potencial de atendimento das necessidades humanas do presente e do futuro’. (HANAN; BATALHA, 1995, p. 42).

Contudo, Samuel Benchimol 1992, como um estudioso sobre a Amazônia, desenvolveu um conceito anterior ao de desenvolvimento sustentável, no qual alegava que o desenvolvimento Amazônico deveria considerar quatro paradigmas fundamentais: o desenvolvimento do

mundo amazônico deve ser ecologicamente adequado, politicamente equilibrado, socialmente justo e economicamente viável (ALVES, 2009).

A visão desenvolvimentista enfatiza que existe um grau de exploração da natureza em virtude do desenvolvimento humano, gerando um crescimento econômico, o qual impacta no meio ambiente como a piscicultura lacustre e marítima. Contudo, é importante ressaltar que existem fatores intervenientes, os quais interferem na natureza sobre uma espécie ou habitat específico como as represas no Brasil, que influenciam nas migrações de peixes em seus leitos, existindo um limite entre o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente (COSTA; SOLA, 2012).

A visão social sobressai como a mais ativa neste processo, gerando tensões das mais variadas formas. Contudo, a Amazônia Verde passa a ser palco da maioria destes conflitos em comparação com a Amazônia Azul, devido à existência de populações em sua área, principalmente indígenas, além das questões de desenvolvimento e preservação do meio ambiente (COSTA; SOLA, 2012).

4 - A INGERÊNCIA NA AMAZÔNIA VERDE E AZUL

A ingerência sobre a Amazônia Verde foi buscada ao longo da história quando as grandes potências da era colonial buscavam nestas terras um espaço de ampliar seus domínios e suas riquezas, provocando por parte dos portugueses uma reação por meio da construção de fortes no litoral e no interior da Amazônia, como forma de marcar o território e expulsar as constantes invasões inglesas, francesas, holandesas, entre outros, estabelecendo, por exemplo, o Forte do Macapá no Estado do Amapá. (BENTO, 2003)

Assim, um dos projetos recentes de internacionalização⁵ na Amazônia de grande expressão internacional, foi o do Instituto Internacional da Hileia Amazônica, criado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que gerou o Acordo de Iquitos (1948), visando realizar pesquisas científicas na região da Pan-Amazônia em convênio com alguns países europeus como a França, Itália e Países Baixos, mas que não se concretizou, após o congresso Nacional não ter ratificado tal empreendimento. (MATTOS, 1980).

⁵ A internacionalização é um processo de “transferência e alienação de soberania política nacional em favor de uma entidade supranacional que passaria a exercer o domínio político-jurídico sobre uma área, em nome de um grupo ou comunidade de nações” Benchimol (1992, p. 92).

O conceito de balcanização ecológica na Amazônia ou divisão do território através da ecologia dever ser de preocupação do governo brasileiro, conforme adverte Benchimol (1992), pois busca-se criar enclaves econômicos ou repúblicas ambientais, dificultando a soberania nacional sobre esta região, tendo diversos autores como seus defensores.

O governo brasileiro decidiu, no início dos anos 90, subsidiar o desmatamento de florestas da Amazônia, ameaçando a sua integridade. A Amazônia certamente pertence totalmente ao Brasil. Mas se as potências ocidentais fizeram uma exceção ao sacrossanto princípio da soberania do Estado para empreender a guerra na Iugoslávia e ajudar os kosovares[...], por que não o fariam contra o Brasil para se apropriar da Amazônia? O pretexto não seria mais a proteção de uma população, mas da “espécie humana”. A Amazônia é o pulmão da Terra, se o Brasil não protegê-la corretamente, isto torna-se um dever de outros Estados: proteger a Amazônia (BONIFACE, 2001, p. 107-108).

Estes conceitos geram tensões na região amazônica, devido à multiplicidade de atores que advogam a ideia preservacionista, sendo a questão securitizada a tal ponto, que pode levar a ações de toda ordem, inclusive a “*manu militare*”, como preconiza Boniface (2001).

Em 2005, a ONU criou o conceito R to P (R2P), entendido como a responsabilidade de proteger, sendo cada Estado “responsável por proteger suas populações contra o genocídio, crimes de guerras, [...] A comunidade internacional [...] deve apoiar a ONU na criação de um dispositivo de alerta rápido”(ONU, 2005, p. 40). Depois, o conceito de R2P evoluiu para assistência internacional, resposta oportuna e proteção do Estado, gerando uma certa relativização do conceito de soberania dos Estados, podendo criar enclaves em qualquer lugar no mundo, inclusive na Amazônia Verde, sob as mais variadas alegações como a defesa da cultura indígena, devido aos intensos conflitos na região.

Outra questão bastante controversa diz respeito à situação dos indígenas na região amazônica, o qual, após a assinatura da Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, passou a ter, além da população e terras, diversos direitos, pouco faltando para terem sua nação reconhecida

por algum órgão do sistema internacional, podendo gerar intervenções humanitárias na região, a fim de preservar a independência deste povo, criando, assim, um *quisto* em território nacional.

Contudo, Manuela Cunha (1994), em seu artigo “O futuro da questão indígena”, argumenta que esta preocupação não é relevante, tendo em vista que a Convenção 169 da OIT, de 1989, e o Acordo Constitutivo do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas na América Latina e Caribe, de 1991, rechaçam esta ideia, conforme seu terceiro parágrafo: “a utilização do termo povos nesta Convenção (169) não deverá ser interpretada como tendo qualquer implicação com respeito aos direitos que se possa conferir a esse termo no direito internacional”. (CUNHA, 1994, p. 129-130).

Destarte, afirma Cunha (1994, p.129) que, embora a Carta das Nações Unidas, em seu Art 1.2, reconheça a autodeterminação dos povos, ela não vê perigo à integridade territorial brasileira, pois os conceitos de povos e autodeterminação possuem entendimentos diversos. Desse modo, tais conceituações dão margem a interpretações diversas, acrescidas das problemáticas das explorações das riquezas minerais, hídricas e da biodiversidade, dentre outras. Por essa razão, talvez, países como Estados Unidos e China não tenham assinado a declaração dos povos indígenas.

Outro assunto importante está nas unidades de conservação e no desmatamento, pois, apesar da existência de unidades de conservação nos níveis federal, estadual e municipal, o desmatamento avança. Um dos motivos elencados para o aumento do desmatamento fora das áreas protegidas ser maior do que nas áreas não protegidas, apesar de ambas terem crescido, está ligado a atividades econômicas, tais como a extração de madeira, a pecuária e a agroindústria, sempre nas redondezas das cidades e das estradas (FERREIRA; VENTICINQUE; ALMEIDA, *et al*, 2005, p. 159-161).

Uma alternativa está na geopolítica da biodiversidade, denominada de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), sendo esta uma forma de ordenamento espacial, onde seria possível unir o planejamento socioambiental ao desenvolvimento econômico (FERREIRA; VENTICINQUE; ALMEIDA, *et al*, 2005, p. 164). Ou a “aplicação do manejo sustentável como procedimento estratégico para a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas na Amazônia”, mas acreditando-se na sua rentabilidade financeira, apesar de vários estudos mostrarem a dificuldade de tal rentabilidade, pois para alguns ele torna-se inviável

(NASCIMENTO, 2005, p. 227-228).

Apesar de a matriz de segurança ser securitizada na região amazônica, há bastante tempo, devido a todas as ameaças já relatadas, a região do Oiapoque, no Estado do Amapá, com a sua vertente para a Amazônia Verde e a outra para Amazônia Azul, apresenta-se como de maior vulnerabilidade, pois agrega os riscos das duas amazônias, exigindo do Ministério da Defesa uma maior atenção e uma resposta eficaz (SILVA, 2008).

5 - AS AMEAÇAS A AMAZÔNIA VERDE E AZUL

As áreas de interesse estratégico do Brasil estão no Atlântico Sul, na América do Sul, na África (costa ocidental) e na Antártica, sendo a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul, as áreas prioritárias para a defesa. (BRASIL, 2013a).

Desta forma, é necessário definir os conceitos de segurança e defesa, tendo a ESG apresentado a ideia de que segurança é “uma necessidade, uma aspiração e um direito inalienável do ser humano”, sendo, portanto, “a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza” (BRASIL, 2009).

Quanto à defesa, define-a como “um ato ou conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de Segurança”, concluindo que “segurança é uma sensação, ao passo que defesa é ação” (BRASIL, 2009).

Assim, a segurança não se restringe apenas à garantia de liberdade, de propriedade, de locomoção e de proteção contra o crime, mas, também, de outras necessidades básicas do indivíduo e da coletividade para atingir o referido bem-estar, como saúde, educação, moradia, alimentação, emprego, lazer, respeito e outros valores. Extrapolando-se para o nível das organizações, comunidades e Estados, pode-se inferir o quanto o conceito de segurança coletiva, regional ou continental pode ter de subjetivo e complexo, pois envolve todos os campos do poder. A busca de segurança é aspiração legítima de todas as nações e abrange todas as formas de conter ameaças, seja em relação ao indivíduo, aos grupos sociais ou aos interesses nacionais (SILVEIRA, 2004).

A PND (BRASIL, 2013b) define segurança como “a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”.

“Segurança está relacionada à percepção da existência de ameaças que, eventualmente, podem se transformar em agressões. Tais ameaças podem ter origem e implicações no âmbito externo ou interno do país, podendo afetar, total ou parcialmente, os diversos campos do Poder Nacional”. (BRASIL, 2013a).

Além disso, a PND (BRASIL, 2013b) esclarece que Defesa Nacional é “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifesta”.

Desta forma, faz-se necessário conceituar ameaça, a qual pode ser entendida como fatores que colocam um país em perigo.

Uma ameaça – concreta (identificável) ou potencial – pode ser definida como a conjunção de atores, estatais ou não, entidades ou forças com intenção e capacidade de realizar ação hostil contra o país e seus interesses nacionais com possibilidades de causar danos à sociedade e ao patrimônio. Ameaças ao país e a seus interesses nacionais também podem ocorrer na forma de eventos não intencionais, naturais ou provocados pelo homem, como por exemplo: catástrofes climáticas, movimentos descontrolados de pessoas, propagação de epidemias, bem como a interrupção de fluxos de recursos vitais. (BRASIL, 2014).

O Estado Nacional é o detentor do uso da força no plano interno como no plano externo, usando, no plano interno, o sistema judicial e a força policial para exercer o controle, e, no plano externo, faz uso das forças armadas e da diplomacia (HUNTINGTON, 1996).

Assim, a diplomacia deve ser valorizada como primeira solução

dos conflitos. Contudo, ela deve estar amparada em uma eficaz estrutura militar com capacidade de fazer face às ameaças que possam surgir. (ALSINA JR, 2009; BERTONHA, 2010).

Desta forma, Paiva (2012) lembra que é importante fazer uma distinção entre problema e ameaça, o que a ESG (2009) chama de risco e ameaça. O problema ou risco é algo que afeta a segurança e a defesa, mas a nação possui ferramentas para neutralizá-lo ou mantê-lo em níveis sustentáveis. Contudo, um problema ou risco pode se transformar em ameaça, se não for enfrentado com vontade política, quando o país não tem mais condições de neutralizá-lo ou tem dúvidas sobre sua capacidade em fazê-lo.

Paiva (2012, p. 35) nos alerta que o eixo de poder, caracterizado pelo EUA, União Europeia, China e Japão, são capazes de “defender o patrimônio e respaldar as decisões do Estado quando este projeta poder político-militar para satisfazer interesses em qualquer parte do mundo”.

Figura 3: Posições Geoestratégicas



Fonte: PAIVA, 2012^a

Em um choque de interesses com potencial para gerar conflito, crise ou guerra, ao fazer a análise do evento, deve-se, com relação aos atores principais:

1. identificar aspirações, interesses, objetivos e estratégias afetados e se são importantes ou vitais;
 2. analisar o poder nacional (político, econômico, científico-tecnológico e militar):
 - identificando fortalezas e vulnerabilidades;
 - avaliando a vontade nacional (a relação Estado – sociedade e o histórico nacional);
 - identificando as alianças em vigor e as possíveis; e
 - concluindo sobre a liberdade de ação de cada ator.
- (PAIVA, 2012, p. 37).

Os conflitos na Amazônia podem ser internos ou externos, sendo os primeiros relativos à “posse de terras; exploração de recursos florestais, minerais e outros; minorias locais, inclusive indígenas; ações de movimentos sociais ou ditos sociais, na realidade ideológicos; e ilícitos diversos, inclusive os transnacionais com ligações no País”; e os externos relativo “à defesa e exploração soberana de recursos; pela migração de populações nacionais e estrangeiras na faixa de fronteiras; além disso, no âmbito externo, também são relativos à “reação à ingerência de potências extrarregionais, que usem temas da *agenda global* como pretexto, pelo controle de posições estratégicas importantes como a foz do rio Amazonas e pela liderança na América do Sul com países da região ou com potências alienígenas” (PAIVA, 2012, p. 33-34).

De forma didática, Côrtes (2005) divide os possíveis problemas na fronteira brasileira, passíveis de acontecer, como sendo uma reivindicação jurídica, implicações de reivindicações de terceiros, pressões para adoção de legislação interna ou assinatura de acordos lesivos ao interesse nacional, ameaça militar, ameaça armada de movimentos subversivos, atividades ilícitas, porosidade decorrente de intensa atividade econômica e vazios demográficos.

Na Amazônia Azul, o poder naval, por sua mobilidade, flexibilidade e alcance geográfico permite a projeção sobre a massa continental, penetrando nos rios e em especial na bacia amazônica, contribuindo para integrar o território e para dissuadir futuras pretensões estrangeiras em solo brasileiro (VIDIGAL *et al*, 2006, p. 269-270)

A figura 3 ilustra muitas dessas preocupações, reforçando a ideia

de que as principais ameaças estão relacionadas com a Amazônia Azul do que a Amazônia Verde, sendo para esta, mais problemas do que ameaças, podendo ser reforçadas com episódios como a “Guerra da Lagosta”, em que navios de guerra brasileiros, deram uma demonstração de força, a fim desestimular a pesca da lagosta nas águas jurisdicionais brasileiras por navios de pesca franceses, escoltados por navios de guerra franceses. (BRAGA, 2004, p. 163).

Figura 4: Áreas Alvo Potenciais de uma Ameaça



Fonte: PAIVA, 2012^a

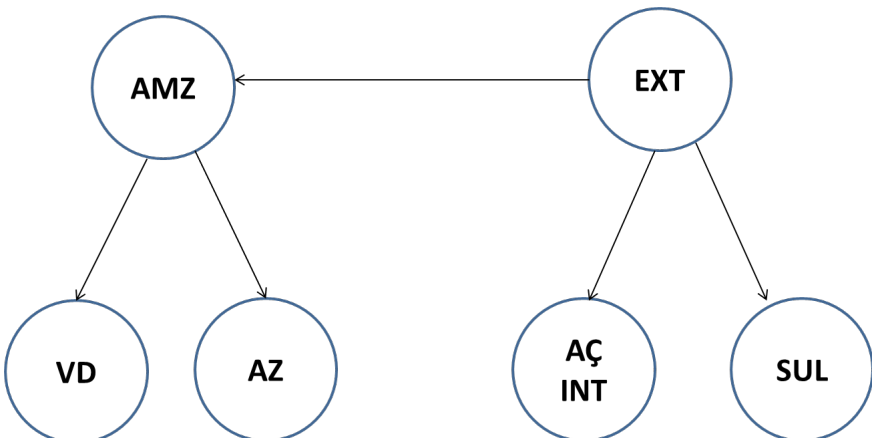
Novos temas — ou novas formas de abordar temas tradicionais — passaram a influir no ambiente internacional deste século. As implicações para a proteção da soberania, ligadas ao problema mundial das drogas e delitos conexos, a proteção da biodiversidade, a biopirataria, a defesa cibernética, as tensões decorrentes da crescente escassez de recursos, os desastres naturais, ilícitos transnacionais, atos terroristas e grupos armados à margem da lei explicitam a crescente transversalidade dos temas de segurança e de defesa. [...] proteção contra ataques cibernéticos (BRASIL, 2012, p. 28, 69).

A “defesa e proteção do Brasil diante de potenciais ameaças externas continuam a ser, assim, a missão essencial das Forças Armadas do País”. Contudo, “o fenômeno da globalização trouxe consigo o agravamento de ameaças de naturezas distintas, como o narcotráfico, o tráfico de armas e a pirataria marítima, que põem à prova a capacidade do Estado” de defender-se. (BRASIL, 2012, p. 28-29).

A figura 4, segundo PAIVA (2012), mostra que a região conhecida como Amazônia ocidental possui mais problemas que ameaças. Contudo, a percepção deste autor está na possibilidade de uma ação militar por parte da OTAN, tendo como base a Guiana Francesa, com ações a partir de Roraima ou na foz do Rio Amazonas.

É possível inferir a seguinte relação entre as variáveis, que devem ser verificadas e confirmadas:

Figura 5: Modelo Conceitual



Fonte: Elaborado pelo Autor

REFERENCIAL METODOLÓGICO

O presente trabalho segue uma abordagem explicativa e descritiva, pois busca as possíveis relações entre as ameaças da Amazônia Verde e Azul, descrevendo seus pontos considerados centrais, quais sejam a ingerência nas amazônias, as visões ambientalistas e desenvolvimentista, entre outros. Para a sua consecução, foi realizada uma pesquisa de campo, por meio da aplicação de um questionário estruturado com 27 (vinte e sete) questões, fechadas, com desdobramentos relacionados com as relações em questão. Tais questões contemplaram elementos relativos aos assuntos Amazônia Verde e Amazônia Azul, do tipo Survey⁶ com cinco níveis de resposta na escala Likert⁷.

Como parâmetro para os questionamentos apresentados na pesquisa, foram consideradas vinte e sete variáveis relacionadas à Amazônia Verde, Amazônia Azul e influências externas, conforme anexo A. As hipóteses da investigação foram as seguintes:

- H1: existe uma influência externa que impacta tanto a Amazônia Azul como a Amazônia Verde.
- H2: existem peculiaridades próprias da Amazônia Verde e da Amazônia Azul que as distinguem como dois fatores em separado.
- H3: a relevância dos países sul-americanos faz com que eles sejam um fator independente na influência externa sobre a Amazônia.

O Universo da pesquisa foi de 900 militares compostos pelos corpos docente e discente da Escola de Comando e Estado-Maior (ECEME), com efetivo de cerca de 490, e da Escola de Guerra Naval (EGN), com efetivo de cerca de 410. A amostra foi selecionada seguindo o método de amostragem probabilística por conglomerados⁸, garantindo uma margem de erro de cerca de 5% e um nível de significância de cerca de 95% (HAIR *et al.*, 2009). Assim, a amostra dessa pesquisa foi de 270 (duzentos e setenta) respondentes, sendo 135 (cento e trinta e cinco) respondentes

⁶ Survey é um método de pesquisa de levantamento de opinião pública, de mercado e, atualmente, em pesquisas sociais, de forma a descrever ou explicar variáveis de uma população, a partir da análise estatística de uma amostra.

⁷ Escala Likert é usada normalmente em questionários que visam buscar a opinião dos respondentes, especificando o seu nível de concordância com uma afirmação.

⁸ Amostragem Probabilística por Conglomerados ocorre quando uma população é dividida fisicamente em conglomerados, em grupos característicos. Depois, selecionam-se aleatoriamente os conglomerados ou grupos que farão parte da amostra, ao passo que todos os elementos dos conglomerados selecionados serão amostrados.

válidos da EGN, sendo 108 do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS) e 27 do Curso de Política e Estratégia Marítima (CPEM). Os questionários foram aplicados no mês de maio de 2014 por meio de um corte-transversal⁹ em cada escola.

O tratamento dos dados seguiu o método quantitativo, usando o software SPSS 16.0 como ferramenta de processamento, de forma a viabilizar uma Análise Fatorial inicial, e o software GESCA¹⁰, de forma a efetuar a modelagem de equações estruturais¹¹, sendo analisados 270 (duzentos e setenta) questionários válidos.

Para Modelagem de Equações Estruturais (MEE), este trabalho seguiu os sete estágios sugeridos por Hair *et al* (2005): Estágio 1 – Desenvolver um modelo teórico; Estágio 2 – Construir um diagrama de caminhos; Estágio 3 – Converter o diagrama de caminhos; Estágio 4 – Escolher o tipo de matriz de entrada de dados; Estágio 5 – Avaliar a identificação do modelo; Estágio 6 – Avaliar as estimativas do modelo e qualidade do ajuste; Estágio 7 – Interpretação e modificação do modelo. (SILVA, 2006).

As limitações do presente estudo estão na seleção da amostra, já que somente militares da ECEME e da EGN foram ouvidos, o que pode prejudicar as generalizações decorrentes. Torna-se interessante a aplicação deste questionário em outros institutos de ensino, a fim de ampliar as referidas generalizações elencadas no presente trabalho. Ainda, ressalta-se que os resultados são baseados nas opiniões dos entrevistados.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

1 - APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Realizada a coleta de dados por fatores principais, o primeiro passo foi a verificação do Alfa de Cronbach¹², para determinar se as variáveis levantadas nos construtos “**Influências Externas**” e “**Amazônias**” eram suficientes para explicá-los. Conforme orienta Hair *et. al.* (2005), valores desejáveis são os acima de 0,7, sendo que os abaixo de 0,5, invalidam

⁹ Corte transversal significa que a coleta de dados ocorreu em um único momento.

¹⁰ Ferramenta de modelagem de equações estruturais disponível em <http://www.sem-gesca.org/>.

¹¹ O GESCA foi escolhido pela incerteza do modelo proposto, uma vez que ele não foi testado antes, pois ele utiliza a análise de componentes generalizados (HWANG *et al*, 2010).

¹² O Alfa de Cronbach é um tipo de medida diagnóstica do coeficiente de confiabilidade que avalia a consistência da escala inteira, sendo o mais usado para tal tarefa (HAIR, 2005, pag. 112).

a pesquisa. Os valores encontrados foram 0,849 e 0,690, respectivamente, portanto, o primeiro acima do recomendado e o segundo adequado ao trabalho existente.

A validade da referida escala foi buscada de forma a medir realmente o que se deseja medir, buscando a validação interna por meio da equidade na aplicação do instrumento de pesquisa, pois dos 270 (duzentos e setenta) respondentes, 135 (cento e trinta e cinco) respondentes válidos eram da ECEME e 135 (cento e trinta e cinco) respondentes válidos eram da EGN.

Tabela 1 – Construto Influências Externas¹³

	Factor	
	1	2
ipa	,674	
aca	,653	
pea	,647	
gaa	,609	
tis	,607	
pbs	,593	
tia	,586	
pba	,583	
ers	,557	
pes	,546	
ips	,517	
mpa	,445	
era	,322	
fcs		,794
pfa		,732
psa		,726
ses		,698

Fonte: Elaborado pelo Autor

¹³ Foi buscada tabela de correlação das variáveis usando o método varimax, tendo como valor numérico de corte o valor de 0,30.

Da análise da tabela 1, no **construto Influências Externas**, destacando-se dois grupos de fatores, os quais serão chamados, a partir de agora, de **Ações dos Países Sulamericanos** (fator 2) e **Ações Internacionais** (fator 1), com uma capacidade de explicação de 15,638% e 25,736%, respectivamente, da variância total. Para tanto, foram descartadas as variáveis os ataques cibernéticos por organismos internacionais no Atlântico Sul (**acs**) e a atuação de grupos armados de movimentos subversivos no Atlântico Sul (**mss**).

O fator 1, **Ações Internacionais** (AI), engloba todas as variáveis externas: a migração de populações na faixa de fronteira na região amazônica (**mpa**); a ingerência de potências extrarregionais nas questões amazônicas, sob pretextos de uma agenda global (**ipa**); a atuação de grupos armados de movimentos subversivos na região amazônica (**gaa**); a ingerência de potências extra-regionais pelo controle de posições estratégicas como a foz do Rio Amazonas (**pea**); o terrorismo internacional na região amazônica (**tia**); a escassez de recursos internacionais com vistas na Amazônia (**era**); a proteção da biodiversidade por organismos internacionais na região amazônica (**pba**); os ataques cibernéticos por organismos internacionais na região amazônica (**aca**); a ingerência de potências extrarregionais nas questões de nossa plataforma continental, sob pretextos de uma agenda global (**ips**); a ingerência de potências extrarregionais pelo controle de posições estratégicas como algumas ilhas no Atlântico Sul (**pes**); a proteção da biodiversidade por organismos internacionais no Atlântico Sul (**pbs**); a escassez de recursos internacionais com vista no Atlântico Sul (**ers**); e o terrorismo internacional no Atlântico Sul (**tis**).

O fator 2, **Ações dos Países Sulamericanos** (APS), engloba todas as variáveis dos países sulamericanos, a saber: os países sul-americanos poderiam se associar para enfrentar o Brasil sobre o domínio da região amazônica (**psa**); os países sul-americanos poderiam ser associar a potências de fora do continente para enfrentar o Brasil sobre o domínio da região amazônica (**pfa**); os países sul-americanos poderiam se associar a potências de fora do continente para enfrentar o Brasil sobre o domínio da plataforma continental brasileira no Atlântico Sul (**fcs**); e os países sul-americanos poderiam ser associar para enfrentar o Brasil sobre o domínio da plataforma continental brasileira no Atlântico Sul (**ses**). Desta forma, fica confirmado a hipótese H3, pois a relevância dos países sul-americanos faz que eles sejam um fator independente na influência externa sobre a Amazônia.

Tabela 2 –Matriz de Comunalidades do Construto Influências Externas

	Factor	
	1	2
mpa	,349	,273
ipa	,544	,457
gaa	,398	,371
pea	,514	,424
psa	,489	,529
pfa	,633	,590
tia	,561	,404
era	,192	,105
pba	,456	,346
aca	,552	,491
ips	,458	,297
pes	,489	,368
pbs	,498	,403
ers	,372	,333
ses	,500	,515
tis	,610	,457
fcs	,657	,671

Fonte: Elaborado pelo Autor

A Tabela 2 reflete o quanto de cada variável representa ou explica a variância total, destacando-se como as mais representativas as variáveis **fcs** (0,671), **pfa** (0,590) e **psa** (0,529).

Foi estabelecida uma estatística descritiva com a finalidade de verificar os valores máximos e mínimos, a média e o desvio-padrão sobre os fatores relativos ao construto “Influências Externas”, conforme tabela 2, a seguir:

Tabela 3– Descrição Estatística do construto “Influências Externas”

	N	Range	Minimum	Maximum	Mean		Std. Deviation	Variance
	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Std. Error	Statistic	Statistic
<i>mpa</i>	270	4	1	5	3,77	,069	1,133	1,283
<i>ipa</i>	270	4	1	5	4,66	,041	,676	,457
<i>ips</i>	270	4	1	5	4,46	,052	,860	,740
<i>gaa</i>	270	4	1	5	4,23	,057	,944	,891
<i>pea</i>	270	4	1	5	4,51	,055	,907	,823
<i>pes</i>	270	4	1	5	4,13	,061	1,000	1,001
<i>tis</i>	270	4	1	5	3,21	,071	1,173	1,377
<i>tia</i>	270	4	1	5	3,31	,076	1,255	1,576
<i>aca</i>	270	4	1	5	3,43	,073	1,207	1,458
<i>era</i>	270	4	1	5	4,49	,048	,784	,615
<i>ers</i>	270	4	1	5	3,96	,069	1,130	1,277
<i>pbs</i>	270	4	1	5	3,76	,065	1,068	1,141
<i>pba</i>	270	4	1	5	4,19	,059	,971	,942
<i>psa</i>	270	4	1	5	2,46	,073	1,200	1,439
<i>pfa</i>	270	4	1	5	2,81	,076	1,257	1,579
<i>ses</i>	270	4	1	5	2,56	,073	1,193	1,423
<i>fcs</i>	270	4	1	5	2,84	,074	1,216	1,478
<i>mss</i>	270	4	1	5	3,52	,074	1,209	1,462
<i>acs</i>	270	4	1	5	3,36	,075	1,235	1,525
<i>Valid N (listwise)</i>								

Fonte: dados da pesquisa

Pela tabela3, destacam-se as variáveis: a ingerência de potências extrarregionais nas questões amazônicas, sob pretextos de uma agenda global(*ipa*), a ingerência de potências extrarregionais nas questões de nossa plataforma continental, sob pretextos de uma agenda global (*ips*), a ingerência de potências extrarregionais pelo controle de posições estratégicas como a foz do Rio Amazonas (*pea*), como os fatores de maior concordância dos respondentes sobre o assunto pesquisado, ameaças à Amazônia Verde e Amazônia Azul.

Assim, também destacam-se como variáveis de menor concordância dos respondentes sobre o assunto pesquisado, os países sul-americanos poderiam se associar para enfrentar o Brasil sobre o domínio da região amazônica (psa); e os países sul-americanos poderiam ser associar para enfrentar o Brasil sobre o domínio da plataforma continental brasileira no Atlântico Sul (ses).

Tabela 4 - Construto Amazônias¹⁴

	Factor	
	1	2
pas	,894	
nas	,743	
tms	,602	
era		,660
pta		,636
msa		,567
qia		,553

Fonte: dados da pesquisa

Conforme a tabela 4, também foi possível identificar nesta pesquisa dois grupos de variáveis dentro do **construto Amazônias**, a Amazônia Verde (**fator 2**) e Amazônia Azul (**fator 1**). O **fator 1** engloba as variáveis: a pirataria no Atlântico Sul (**pas**); proteção ao tráfego marítimo por organismos internacionais no Atlântico Sul (**tms**); e narcotráfico no Atlântico Sul (**nas**). O **fator 2** engloba as variáveis: a disputas pela posse de terras na região amazônica (**pta**); disputas pela exploração dos recursos minerais na região amazônica (**era**); questão indígena atualmente na região amazônica (**qia**); e ação de movimento sociais/ideológicos na região amazônica (**msa**). Para tanto, foi descartada a variável ilícitos transnacionais na região amazônica (**ita**). Desta forma, fica confirmado a hipótese H2, pois existem peculiaridades próprias da Amazônia Verde e da Amazônia Azul que as distinguem como dois fatores em separado.

A Tabela 5 reflete o quanto de cada variável representa ou explica a variância total, destacando-se, neste construto, como as mais representativas variáveis **pas** (0,813), **nas** (0,558) e **era** (0,449).

¹⁴Foi buscada tabela de correlação das variáveis usando o método varimax.

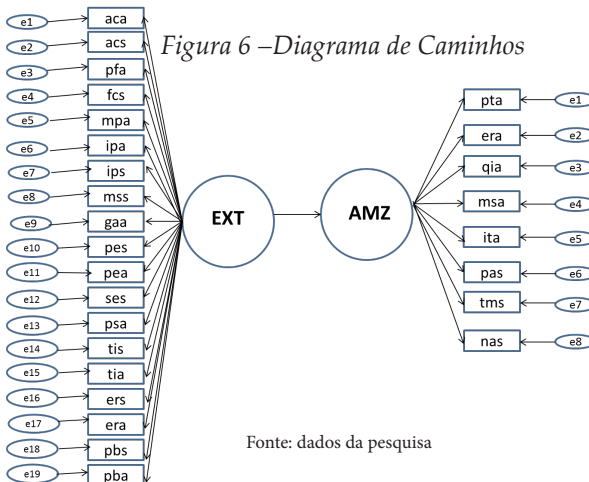
Tabela 5 –Matriz de Comunalidades do Construto Influências Externas

	Factor	
	1	2
pta	,337	,416
era	,345	,449
qia	,265	,309
msa	,286	,345
pas	,538	,813
tms	,346	,397
nas	,465	,558

Fonte: dados da pesquisa

Após o uso do SPSS 16.0, para a análise fatorial exploratória, foi empregado o GESCA para a Modelagem de Equações Estruturais (MEE), buscando uma análise fatorial confirmatória, usando o seguinte modelo conceitual como base, sendo **AMZ** o construto Amazônia, **EXT** o construto Influências Externas, **VD** o grupo de variáveis Amazônia Verde, **AZ** o grupo de variáveis Amazônia Azul, **Aç INT** o grupo de variáveis Ações Internacionais, **SUL** o grupo de variáveis Ações de Países Sulamericanos, conforme a figura 5.

Assim, buscou-se a representação gráfica de um diagrama de caminhos, conforme se segue:



Fonte: dados da pesquisa

Após a análise dos dados, obtiveram-se os seguintes resultados com o uso do GESCA, conforme a tabela 4:

Tabela 4 – Resultado dados GESCA

Variable	Loading			Weight			SMC		
	Estimate	SE	CR	Estimate	SE	CR	Estimate	SE	CR
EXT	AVE = 0.396, Alpha = 0.829								
ipa	0.589	0.061	9.63*	0.146	0.018	8.18*	0.347	0.070	4.94*
gaa	0.573	0.068	8.43*	0.176	0.017	10.54*	0.329	0.073	4.51*
pea	0.602	0.064	9.44*	0.124	0.018	6.94*	0.363	0.075	4.86*
psa	0.521	0.061	8.5*	0.120	0.016	7.6*	0.271	0.064	4.24*
pfa	0.652	0.042	15.44*	0.170	0.016	10.72*	0.425	0.054	7.81*
aca	0.717	0.039	18.28*	0.188	0.018	10.58*	0.515	0.055	9.38*
tis	0.724	0.036	20.01*	0.209	0.017	12.43*	0.524	0.052	10.16*
pbs	0.626	0.047	13.36*	0.166	0.016	10.47*	0.392	0.058	6.81*
fcs	0.653	0.045	14.48*	0.130	0.016	8.19*	0.427	0.058	7.31*
ses	0.609	0.046	13.28*	0.148	0.014	10.44*	0.371	0.056	6.58*
AMZ	AVE = 0.000, Alpha = 0.762								
pta	0	0	0	0.123	0.0798	1.56	0	00	0
era	0	0	0	-0.010	0.0797	0.13	0	03	0
qia	0	0	0	0.087	0.0768	1.14	0	05	0
msa	0	0	0	0.162	0.078	2.08*	0	04	0
ita	0	0	0	0.248	0.091	2.72*	0	04	0
pas	0	0	0	0.273	0.103	2.64*	0	0	0
tms	0	0	0	0.288	0.088	3.29*	0	0	0
nas	0	0	0	0.323	0.103	3.14*	0	0	0

Path Coefficients			
	Estimate	SE	CR
EXT - AMZ	0.717	0.031	23.29*
Correlations of Latent Variables (SE)			
	EXT	AMZ	
EXT	1	0.717 (0.031)*	
AMZ	0.717 (0.031)*		

Fonte: dados da pesquisa

2 - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, cabe destacar que a estatística inferencial demonstrou que os dois construtos desta pesquisa “Influências Externas” e “Amazônias” foram confirmadas pelos testes de confiabilidade interna, no qual o Alfa de Cronbach foi de 0,873 e 0,714, respectivamente, portanto, acima do recomendado. Assim, é possível afirmar que as variáveis de cada construto são suficientes para explicar cada um deles.

Esta grande preocupação com os países sul-americanos encontra sintonia com a direção dada pela Estratégia Nacional de Defesa, priorizando os países sul-americanos como foco da política externa, gerando uma estratégia da cooperação com os países sul-americanos, principalmente com os países da Pan-amazônia (BRASIL, 2012), sendo percebida pelo fator 2 (ações dos Países Sul-americanos) do construto Influências Externas.

Neste contexto, o LBDN (BRASIL, 2012) estabelece a estratégia da Dissuasão como fator multiplicador da política externa brasileira, sendo corroborada pela junção dos fatores externos ou internacionais em um mesmo grupo de variáveis, como o fator 1 (ações internacionais) do construto Influências Externas.

Realizada a análise fatorial exploratória do construto “Influências Externas”, destacaram-se as seguintes variáveis como de maior destaque: a ingerência de potências extra-regionais nas questões da Amazônia Verde e da Azul, sob pretextos de uma agenda global, além da ingerência de potências extra-regionais pelo controle de posições estratégicas como a foz do Rio Amazonas. Tal fato indica que os respondentes identificam nestes três fatores os aspectos principais no construto Influências Externas.

Ainda no construto “Influências Externas”, destacaram-se as

seguintes variáveis como de menor destaque: os países sul-americanos poderiam se associar para enfrentar o Brasil sobre o domínio da Amazônia Verde e Azul, indicando que os respondentes identificam nestes dois fatores os aspectos de pouca influência no construto Influência Externa, mostrando que apesar da prioridade dada na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2013a), Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2013b) e LBDN (BRASIL, 2012), visando a cooperação entre o Brasil e os países sul-americanos, a preocupação dos respondentes sobre uma possível aliança deles contra o Brasil é baixa.

Assim, ao usar a modelagem de equações estruturais, buscou-se processar os dados com relação ao modelo considerado. A partir desta análise preliminar, pode-se analisar se de fato havia a influência de EXT em AMZ que é a hipótese H1 desta investigação.

Na tabela 4, verifica-se que na relação EXTAMZ há um elevado CR de 23,29, com estimativa de 0,717 e um grau de correlação de 0,717. Estes dados superaram as expectativas iniciais da pesquisa, comprovando os estudos de Paiva (2012), Vidigal (2006) e a pertinência do modelo elaborado pelo autor, confirmando a hipótese H1, pois existe uma influência externa que impacta tanto a Amazônia Azul como a Amazônia Verde, já que diversas variáveis externas, tais como terrorismo, guerra cibernética, proteção da biodiversidade, entre outros, exercem influência tanto na Amazônia Verde como na Amazônia Azul.

O processamento dos dados, no GESCA, permite ir além da confirmação estatística da hipótese, sendo possível determinar a relevância das variáveis em cada construto, além da influência destas no outro construto. Para isso, é preciso observar os CR¹⁵ obtidos e os pesos da regressão constante em cada relação considerada, conforme tabela 4.

Assim, no construto Influências Externas, todas as variáveis que o compõem mostraram-se relevantes, muito acima das expectativas destes autores, destacando-se os maiores CR: o terrorismo internacional no Atlântico Sul (**tis**) (12.43), os ataques cibernéticos por organismos internacionais na região amazônica (**aca**) (10.58) e a atuação de grupos armados de movimentos subversivos na região amazônica (**gaa**) (10.54).

Os menores CR foram a ingerência de potências extrarregionais pelo controle de posições estratégicas como a foz do Rio Amazonas (**pea**) (6.94); os países sul-americanos poderiam se associar para

¹⁵ CR significa Critical Ratio serve para verificar se o parâmetro é relevante no modelo, devendo ser maior que 1,96.

enfrentar o Brasil sobre o domínio da região amazônica (**psa**) (7.6); ingerência de potências extrarregionais nas questões amazônicas, sob pretextos de uma agenda global (**ipa**) (8.18).

Desta forma, esta pesquisa demonstra que as variáveis externas são extremamente relevantes ao estudo, confirmando as ideias de Nascimento (2005) sobre a ingerência externa na região amazônica (verde) agravada pela questão ambiental e as ideias de Vidigal (2006), de forma a deixar a nação brasileira em alerta sobre diversas discussões que ocorrem na ONU como o direito de proteger (R2P) e atentos também ao modo de descrever a Amazônia como o relatório boniface (BONIFACE, 2001).

No construto Amazônia, os maiores CR foram a proteção ao tráfego marítimo por organismos internacionais no Atlântico Sul (**tms**) (3.29) e o narcotráfico no Atlântico Sul (**nas**) (3.14). Os menores CR, mas muito abaixo da média, foram as disputas pela exploração dos recursos minerais na região amazônica (**era**) (0.13) e a questão indígena atualmente na região amazônica (**qia**) (1.14), reforçando as ideias de Vidigal (*et al* 2006) sobre a Amazônia Azul.

Assim, no construto amazônias, apesar de 8 variáveis, conforme a análise fatorial exploratória na figura 6, a MEE mostrou que as variáveis disputas pela posse de terras na região amazônica (**pta**), as disputas pela exploração dos recursos minerais na região amazônica (**era**) e a questão indígena atualmente na região amazônica (**qia**) não são relevantes para o construto analisado, reforçando as ideias de Paiva (2012) de que as principais ameaças à Amazônia verde não são internas, mas externas.

Desta forma, o modelo proposto pode ser traduzido em equações estruturais, observando-se as setas unidirecionais, estando todas as variáveis presentes, sendo expressas pelas seguintes fórmulas:

AMZ = 0,717.EXT + e1, ou seja, as ameaças sobre as amazônias (Verde e Azul) tem 71,7% de causas as Influências Externas (EXT) acrescidas de uma parte não explicada neste trabalho.

Para o construto Influências Externas:

$$P_i = \lambda_i \text{EXT} + e_i$$

Onde: P_i é a equação referente a variável i ; λ_i é o peso de cada variável; e_i é o erro aderente a variável analisada; para $i = 1$ a 19.

Assim, por exemplo, teremos $t_{is} = 0,209 \text{ EXT} + e_{14}$.

- Para o construto Amazônias:

$$P_i = \lambda_i AMZ + e_i$$

Onde: P_i é a equação referente a variável i ; λ_i é o peso de cada variável; e_i é o erro aderente a variável analisada; para $i = 1$ a 8 .

Assim, por exemplo, teremos nas = $0,323 AMZ + e_8$

Desta forma, é possível afirmar que o construto “Amazônias” destaca o grupo de variáveis Amazônia Verde (fator 2) e Amazônia Azul (fator 1), pela análise fatorial exploratória e, apesar da similaridade de nomes, apresentam-se como dois grupos distintos. Contudo, pela análise fatorial confirmatória (MEE), é possível afirmar que as duas amazônias (Verde e Azul) compõem um mesmo quadro, um mesmo conjunto, e pertencem a um mesmo construto.

CONCLUSÃO

Destacam-se neste trabalho duas grandes contribuições, a primeira é que, apesar das características próprias da Amazônia Verde e da Amazônia Azul, elas podem ser englobadas em um universo maior e tratadas em conjunto, como demonstrou a análise fatorial exploratória pelo SPSS 16.0 e pela análise fatorial confirmatória pela modelagem de equações estruturais no GESCA. A segunda contribuição é a confirmação de que as influências externas exercem grande influência sobre as amazônias, correspondendo a cerca de 71,7% do total, sendo muito superiores as questões internas de cada área.

Portanto, as ideias de Paiva (2012) e Vidigal (*et al* 2006) apresentam boa aderência ao modelo proposto, reforçando a necessidade de acompanhar as influências externas sobre as amazônias, evitando a interferência indesejada, disfarçada sob as mais diversas formas.

Além disso, como é possível pensar nas duas amazônias de forma conjunta, também é possível tratá-las de forma conjunta, propondo soluções conjuntas, apesar das particularidades de cada uma, aproveitando o que deu certo em uma delas para o emprego na outra.

Por fim, este trabalho advoga a possibilidade de relação entre a Amazônia Verde e a Amazônia Azul, sendo possível tratá-las conjuntamente, facilitando a adoção de estratégias no âmbito do Ministério da Defesa e demais órgãos do Governo Federal.

THREATS TO THE GREEN AMAZON AND TO THE BLUE AMAZON: A POSSIBLE RELATION?

ABSTRACT

This article seeks to establish a relationship between the threats to the Amazon Blue and Amazon Green. The objective is to analyze the main characteristics of the two Amazons, environmental and developmental views on each one. Moreover, the interference will be discussed, particularly on the Amazon Green and threats to each of the areas analyzed. A bibliographical and field research was conducted. In literature, we analyzed the basic works on the topic and some related matters. The field research was conducted through a survey questionnaire, with five levels on a Likert scale, within a quantitative methodology to verify the perception of the military. The sample was selected on the basis of military students of the School of Command and General Staff of the Army (ECEME) and the Naval War College (EGN), involving 135 (hundred and thirty-five) respondents from each school, a total of 270 (two hundred and seventy) valid questionnaires. Data analysis is performed using the Confirmatory Factor Analysis based on Structural Equation Modeling (SEM) to establish a relationship between the threats of to the two Amazons. Given the statistical representativeness, the quantitative results reinforced the theoretical conclusions raised by this study, That can be considered and validated.

Keywords: Green Amazon. Blue Amazon. Structural Equation Modeling. Threats.

REFERÊNCIAS

- ALSINA JR, J. P. S. O poder militar com instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira de Política internacional*, v.52, n.2, p. 173-191, 2009.
- BARBOSA JUNIOR, Ilques. Oceanopolítica: conceitos fundamentais Amazônia Azul. In: BARBOSA JUNIOR, Ilques; MORE, Rodrigo F. (Org.). *Amazônia Azul política, estratégia e Direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro: SagServ, FEMAR, 2012.
- BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v.19, n. 53, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100005>. Acesso em: 20mar. 2016.
- BENCHIMOL, Samuel. *Amazônia: a guerra na floresta*. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1992.
- BENTO, C. M. *Amazônia brasileira: conquista, consolidação e manutenção*. Porto Alegre: Gênese, 2003.
- BERTONHA, João Fábio. Brasil: uma potência militar emergente? o problema do uso da força nas relações internacionais brasileiras no século 21. Minas Gerais: UEM, 2010.
- BONIFACE, P. *Les guerres de demain*. Paris: ÉditionsduSeuil, 2001.
- BRAGA, Cláudio da C. *A Guerra da Lagosta*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2004.
- BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico*. Rio de Janeiro, 2009.
- BRASIL. Exército Brasileiro. EB20-MF-10.102: Fundamentos, a doutrina militar terrestre. Brasília, DF, 2014.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. 2. ed. Brasília, DF, 2013a.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. 2. ed. Brasília, DF, 2013b.

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

BUZAN et al. *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne-Riennerpublishers, 1998.

CÔRTEZ, Marcos H. C. As violações invisíveis das fronteiras. *Revista Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, 2006.

COSTA, José A. F.; SOLA, Fernanda. Amazônia Verde e Azul: desenvolvimento e ambiente. In JUNIOR, Ilques B.; MORE, Rodrigo F. (Org.). *Amazônia Azul política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro: SagServ, FEMAR, 2012.

CUNHA, Manuela C. da. O Futuro da questão indígena. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v.8, n.20, jan./abr. 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141994000100016>. Acesso em: 12 fev. 2015.

FERREIRA, Leandro V.; VENTICINQUE, Eduardo; ALMEIDA, Samuel. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100010>. Acesso em: 12 fev. 2015.

SOARES-FILHO, Britaldo Silveira et al. Cenários de desmatamento para a Amazônia. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 54, maio/ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200008>. Acesso em: 25 março 2015.

GONÇALVES, Alcindo; GRANZIERA, Maria L. M. Amazônia Azul e governança. In: BARBOSA JUNIOR, Ilques; MORE, Rodrigo F. (Org.). *Amazônia Azul política, estratégia e Direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro: SagServ, FEMAR, 2012.

HAIR, J. F. ET AL. *Análise multivariada de dados*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HANAN, S.; BATALHA, B. H. L. *Amazônia: contradições no paraíso ecológico*. São Paulo: Cultura, 1995.

HANNIGAN, John. *Sociologia Ambiental*. São Paulo: Vozes, 2009.

HUNTINGTON, Samuel. *O Soldado e o Estado*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

HWANG, H. et al. A comparative study on parameter recovery of three approaches to structural equation modeling. *Journal of Marketing Research*, v. 47, n.4, 2010.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

MATTOS, Meira. *Uma Geopolítica Pan-Amazônica*. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1980.

NASCIMENTO, D. M. Projeto Calha Norte: política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea. 355 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Assembleia Geral*: documento final da Cimeira Mundial 2005. Nova Iorque, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Assembleia Geral*: implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General. Nova Iorque, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNCSO. O Futuro que queremos. Documento oficial da Conferência RIO+20. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.uncso2012.org/content/documents/727The%20Future%20We%20Want%2019%20June%201230pm.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. Perspectivas de conflitos na Amazônia e reflexos para a Defesa Nacional. In: BARROS, O. S. do R.; GOMES, U. de M. (Org.). *Seminário de Segurança da Amazônia*. Brasília, DF.: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2012.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. O presente e o futuro da dissuasão brasileira. In: MORAES, R. F.; FILHO, E. B. S. (Org.). *Defesa Nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012a.

PALM, Paulo Roberto. *A abertura do Rio Amazonas à navegação internacional e o parlamento brasileiro*. Brasília, DF.: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

SILVA, J. S. F. *Modelagem de Equações Estruturais*: apresentação de uma metodologia. Dissertação (Mestrado Engenharia de produção)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

SILVA, Francisco C. T. da. A Amazônia e as novas ameaças mundiais. In: NASCIMENTO, Durbens M. (Org.). *Relações Internacionais e Defesa na Amazônia*. Pará: NAEA, UFPA, 2008.

SILVEIRA, Rui Monarca da. Segurança e defesa: a visão do exército brasileiro. In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da (Org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília. DF.: Ministério da Defesa, 2004.

THÉRY, Hervé. *Amazônia: cenas e cenários*. Brasília: UnB, 2004.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira et al. *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Record, 2006

Recebido em: 10/02/2017

Aceito em: 15/05/2017

INSTRUÇÕES EDITORIAIS PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação semestral, 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

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 aprovado 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>

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 APRESENTAÇÃO

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: revista@egn.mar.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico semestral, editado pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE) e vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), que tem o propósito de disseminar e promover intercâmbio, em níveis nacional e internacional, de conhecimentos relativos à Defesa, com ênfase na área de Ciência Política e Relações Internacionais. Publica, prioritariamente, trabalhos originais e inéditos, que contribuem para o estudo do aperfeiçoamento e a evolução do pensamento político-estratégico naval brasileiro, proporcionando maior integração entre a Marinha do Brasil e a comunidade acadêmica nacional e internacional.



Protegendo nossas riquezas,
cuidando da nossa gente.



PODE SER ABERTO PELA ECT

ESCOLA DE GUERRA NAVAL (EGN)
REVISTA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca - 22290-240 - Rio de Janeiro - RJ