

# Revista da Escola de Guerra Naval

## Periódico Especializado em Estudos Estratégicos

v.21, n.2, julho / dezembro de 2015

**PENSAR O ENSINO SUPERIOR E A CIÊNCIA**

Adriano Moreira

**O PAPEL DO BRASIL NA SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO-SUL**

Eurico de Lima Figueiredo

Alvaro Augusto Dias Monteiro

**DUELO ENTRE NETUNO E LEVIATÃ**

André Panno Beirão

**SEGURANÇA REGIONAL, COMUNIDADES EPISTÊMICAS E COOPERAÇÃO NO ATLÂNTICO SUL**

Beatriz Rodrigues Bessa Mattos

Francisco Eduardo Lemos de Matos

Kai Michael Kenkel

**CLAUSEWITZ, CORBETT E O DESAFIO DAS GUERRAS LIMITADAS**

Érico Esteves Duarte

**GEPOLÍTICA DO BRASIL PARA O ATLÂNTICO SUL**

Etiene Villela Marroni

André Luiz Reis da Silva

**A DIPLOMACIA DE DEFESA NA SOCIEDADE INTERNACIONAL**

Antonio Ruy de Almeida Silva

**A ADOÇÃO DO MODELO JOINT**

Tamiris Santos Pessoa

Marco Tulio Delgobbo Freitas

**A DISPUTA PELA AGENDA DE SEGURANÇA REGIONAL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO**

Raphael Padula

**A NEGOCIAÇÃO DAS SALVAGUARDAS PARA O SUBMARINO NUCLEAR BRASILEIRO**

Plínio Cardoso dos Santos



---

# Revista da Escola de Guerra Naval

---



Rio de Janeiro, v. 21, n.2, julho/dezembro2015





## 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 Airton Texeira Pinho Filho

### DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL:

Vice-Almirante Antonio Fernando Garcez Faria

**ISSN 1809-3191**

**Julho/Dezembro de 2015**

### 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 semestral, 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.**

#### 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 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 (*FINEP, DF, 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*)  
Mario 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*)  
Vinicius Mariano de Carvalho (*KING'S COLLEGE LONDON, UK*)  
Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

#### EQUIPE EDITORIAL

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

**Editor Executivo:**  
Walter Mauricio Costa de Miranda (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)

**Editores Assistentes:**  
André Panno Beirão (*EGN/PPGEM, RJ, RJ, Brasil*)  
Francisco Eduardo Alves de Almeida (*IGHMB, RJ, RJ, Brasil*)  
Ricardo Wagner de Castilho Sá (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)  
Sabrina Evangelista Medeiros (*Inter-American Defense College, Washington, DC*)  
William de Sousa Moreira (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

**Assessora da Edição Acadêmica do CEPE:**  
Elaine Pires

**Revisor:**  
Geraldo Bassani

**Diagramação e Programação Visual:**  
Renato Lima Gonçalves de Jesus

**Revisora Bibliográfica:**  
Angélica Behenck Ceron

**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. 21, n. 2, (jul./dez. 2015). – Rio de Janeiro:  
Escola de Guerra Naval, 1968 – v. ; 22 cm.  
Semestral  
ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075

1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.

---

## PALAVRAS DO DIRETOR

É com renovada satisfação que apresento mais um número da Revista da Escola de Guerra Naval. Diferente das edições anteriores, nas quais a diversidade temática dos artigos espelhava a amplitude dos assuntos ligados à Defesa, este exemplar concentra-se, em quase sua totalidade, em reflexões sobre o tema: “O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul”.

Dessa maneira, a presente edição temática guarda consonância com a linha editorial da Revista, colocando no centro do debate o relevante tema da Segurança no Atlântico Sul.

O artigo convidado, “Pensar o Ensino Superior e a Ciência”, do Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa, Adriano Moreira, questiona se “as potências emergentes mudaram a ordem mundial”, instigando-nos a ponderar sobre o papel das “potências emergentes”, entre as quais o Brasil se inclui.

A seção artigos científicos é composta de nove textos alinhados, direta ou indiretamente, ao tema desta edição. Assuntos como: segurança marítima, soberania nos mares, segurança regional, desafio das guerras limitadas, geopolítica para o Atlântico Sul, diplomacia de defesa, modelo joint, agenda da segurança regional e negociação de salvaguardas foram abordados sob novas perspectivas, para o que contribuiu a diversidade de origem, vinculação acadêmica e geográfica dos autores desta edição.

Por fim, cumpre agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES - Edital nº 31 / 20013) o apoio as pesquisas sobre esse tema de importância crescente para o Brasil e em especial para os Estudos Marítimos.

Desejo a todos uma boa leitura!



Antonio Fernando Garcez Faria  
Vice-Almirante  
Diretor

■ <b>ARTIGO CONVIDADO</b>	
PENSAR O ENSINO SUPERIOR E A CIÊNCIA	15
Adriano Moreira	
■ <b>ARTIGOS</b>	
O PAPEL DO BRASIL NA SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL	25
Eurico de Lima Figueiredo	
Alvaro Augusto Dias Monteiro	
DUELO ENTRE NETUNO E LEVIATÃ: A EVOLUÇÃO DA SOBERANIA SOBRE OS MARES.	63
André Panno Beirão	
SEGURANÇA REGIONAL, COMUNIDADES EPISTÊMICAS E COOPERAÇÃO NO ATLÂNTICO SUL: O CASO DAS ILHAS FALKLAND/MALVINAS EM PERSPECTIVA COMPARADA	91
Beatriz Rodrigues Bessa Mattos	
Francisco Eduardo Lemos de Matos	
Kai Michael Kenkel	
CLAUSEWITZ, CORBETT E O DESAFIO DAS GUERRAS LIMITADAS	117
Érico Esteves Duarte	
GEPOLÍTICA DO BRASIL PARA O ATLÂNTICO SUL: UMA REVISÃO DE LITERATURA A PARTIR DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA O MAR	147
Etiene Villela Marroni	
André Luiz Reis da Silva	

---

A DIPLOMACIA DE DEFESA NA SOCIEDADE INTERNACIONAL Antonio Ruy de Almeida Silva	181
A ADOÇÃO DO MODELO JOINT: REFLEXÕES SOBRE IMPLICAÇÕES NO MODELO BRASILEIRO Tamiris Santos Pessoa Marco Tulio Delgobbo Freitas	205
A DISPUTA PELA AGENDA DE SEGURANÇA REGIONAL E O CONSELHO DE DEFESA SUL- AMERICANO Raphael Padula	223
A NEGOCIAÇÃO DAS SALVAGUARDAS PARA O SUBMARINO NUCLEAR BRASILEIRO Plínio Cardoso dos Santos	265

■ **NORMAS PARA PUBLICAÇÃO**

### ■ INVITED ARTICLES

- THINKING ACADEMIC STUDIES AND SCIENCE 15  
Adriano Moreira

### ARTICLES

- BRAZIL'S ROLE IN THE SOUTH ATLANTIC MARITIME SECURITY 25  
Eurico de Lima Figueiredo  
Alvaro Augusto Dias Monteiro
- NEPTUNE VERSUS LEVIATHAN DUEL: THE EVOLUTION OF SOVEREIGNTY OVER THE SEAS 63  
André Panno Beirão
- REGIONAL SECURITY, EPISTEMIC COMMUNITIES AND COOPERATION IN THE SOUTH ATLANTIC: THE FALKLANDS/MALVINAS CASE IN COMPARATIVE PERSPECTIVE 91  
Beatriz Rodrigues Bessa Mattos  
Francisco Eduardo Lemos de Matos  
Kai Michael Kenkel
- CLAUSEWITZ, CORBETT AND THE CHALLENGE OF LIMITER WARS 117  
Érico Esteves Duarte
- BRAZIL'S GEOPOLITICS FOR THE SOUTH ATLANTIC: A LITERATURE REVIEW BASED ON THE NATIONAL PUBLIC POLICY FOR THE SEA 147  
Etiene Villela Marroni  
André Luiz Reis da Silva

---

THE DEFENSE DIPLOMACY IN INTERNATIONAL POLICY Antonio Ruy de Almeida Silva	179
THE JOINT MODEL ADOPTION: REFLECTIONS ABOUT IMPLICATIONS WITHIN THE BRAZILIAN MODEL Tamiris Santos Pessoa Marco Tulio Delgobbo Freitas	203
THE DISPUTE FOR REGIONAL SECURITY AGENDA AND THE SOUTH AMERICAN DEFENSE COUNCIL Raphael Padula	221
THE NEGOTIATION OF SAFEGUARDS FOR THE BRAZILIAN NUCLEAR SUBMARINE Plínio Cardoso dos Santos	263

■ **ARTICLES SUBMISSION GUIDELINES**

### **Adriano José Alves Moreira**

Doutor pelo Instituto Superior de Ciências e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa. Professor Catedrático da Universidade Técnica de Lisboa; Professor do Instituto Naval de Guerra, Curador da Fundação Oriente. Director do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Presidente da Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior, Doutor Honoris Causa pela Universidade Aberta, Universidade da Beira Interior, Universidade de Manaus, Universidade de Brasília, Universidade de São Paulo, Universidade do Rio de Janeiro, Universidade da Bahia, professor honorário da Universidade de Santa Maria e Presidente Honorário da Sociedade de Geografia de Lisboa, à qual presidiu dez anos.

### **Eurico de Lima Figueiredo**

Professor Emérito de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense e primeiro Diretor do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da mesma instituição. Bacharelou-se em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1968), fez seu Mestrado em Ciência Política no IUPERJ (1974) e prosseguiu seus estudos, em nível de doutoramento, na mesma área, na Universidade de Oxford, Grã-Bretanha, entre 1974 e 1977. Editor-Chefe da Revista Brasileira de Estudos Estratégicos. Foi Diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED) entre julho de 2006 e julho de 2008 e Presidente desta entidade entre julho de 2008 e julho de 2010.

### **Alvaro Augusto Dias Monteiro**

Doutorando em Ciência Política com ênfase em Estudos Estratégicos-UFF. Graduado pela Escola Naval, atingiu o posto de Almirante de Esquadra Fuzileiro Naval. Foi Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil de 2006 a 2010. Royal Naval Staff Course. Mestre e Doutor em Ciências Navais. Escola de Guerra Naval.

### **André Panno Beirão**

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) - (Direito Internacional), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN), Bacharel em Direito pela UNIRIO. Coordenador-Adjunto da CAPES da Área de Ciência Política e Relações Internacionais para Mestrados Profissionais. Pesquisador do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval. Membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, do Instituto de Geopolítica de Portugal e da Sociedade Brasileira de Direito Internacional.

**Beatriz Rodrigues Bessa Mattos**

Professora Substituta da Universidade Federal do Rio de Janeiro -UFRJ do Departamento de Defesa e Gestão Estratégica Internacional do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica - IRI/ PUC-Rio. Mestre em Relações Internacionais e Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro - IUPERJ da Universidade Cândido Mendes.

**Francisco Eduardo Lemos de Matos**

Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro PUC-RIO/IRI. Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá (UNESA), 2004. Especializou-se em História das Relações Internacionais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 2005, e é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF), 2007.

**Kai Michael Kenkel**

Professor Adjunto II no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Atualmente é Visiting Researcher no German Institute of Global and Areas Studies em Hamburgo. É bolsista de produtividade Nível 2 do CNPq desde 2013 e Bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ desde 2013. Possui doutorado e mestrado do Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI, atual IHEID/Graduate Institute) em Genebra, Suíça e graduação (com Departmental Honors) da Johns Hopkins University. De 2013 a 2016 foi Coordenador da Pós-Graduação do IRI/PUC-Rio e de 2010 a 2013, editor da revista Contexto Internacional. Diretor de Relações Institucionais da Associação Brasileira de Estudos da Defesa.

**Érico Esteves Duarte**

Professor de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente, pesquisador visitante do Centro Corbett de Estudos sobre Política Marítima do Joint Services Command and Staff College do Reino Unido. Foi pesquisador visitante do Instituto para Estudos de Paz e Políticas de Segurança da Universidade de Hamburgo (2015) e ocupou a Cátedra Rui Barbosa de Estudos Brasileiros da Universidade de Leiden (2013). Doutor e Mestre em Ciências da Engenharia da Produção pela Universidade do Brasil, Coppe/UFRJ.

### **Etiene Villela Marroni**

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Católica de Pelotas. Possui especialização em Política pela Universidade Federal de Pelotas, mestre em Educação Ambiental, na linha de pesquisa Manejo Costeiro Integrado pela Universidade Federal do Rio Grande e doutorado em Ciência Política, na linha de pesquisa Política Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Pré-Sal.

### **André Luiz Reis da Silva**

Pós-doutorado em Relações Internacionais pela School of Oriental and African Studies/ University of London (2013). Doutor em Ciência Política (2008), Mestre em História (1999), Bacharel (1999) e Licenciado em História (1995) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui curso de Especialização em Processos de Integração pela Universidade de Leiden/Holanda (1999). É Professor Adjunto no Curso de Graduação em Relações Internacionais da UFRGS e dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (UFRGS) e Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Desde dezembro de 2014, é o Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (Mestrado e Doutorado) da UFRGS.

### **Antonio Ruy de Almeida Silva**

Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2014). Possui graduação em Ciências Navais pela Escola Naval (1972), mestrado em Comando y Estado-Maior de la Armada Peruana pela Escola de Guerra Naval do Peru (1989), mestrado em Relações Internacionais (revalidado pela UNB) - Salve Regina University - EUA (2002), mestrado em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (1987), doutorado em Política e Estratégia Marítimas.

### **Tamiris Santos Pessoa**

Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bolsista CAPES no Programa Pró-Defesa, atuando atualmente nas seguintes áreas de pesquisa: análise e gestão de defesa, operações conjuntas, formação e estudos estratégicos. Mestre em Ciências para Integração da América Latina, área de concentração de Práticas Políticas e Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (2013).

### **Marco Túlio Delgobbo Freitas**

Possui graduação em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2004). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (2008).

### **Raphael Padula**

Coordenador da Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia (IE/UFRJ), Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) da área de Economia Política Internacional; Graduado em Ciências Econômicas pela UFRJ (2004), Mestre (2005) e Doutor (2010) em Engenharia de Produção da COPPE-UFRJ; Editor da revista Oikos desde 2002.

### **Plínio Cardoso dos Santos**

Mestrando em Ciência Política na área de Segurança, Defesa e Estratégia Marítima (Escola de Guerra Naval). Possui graduação em Direito (PUC-SP). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Penal e Direito Penal Militar.



**ARTIGO CONVIDADO**

**PENSAR O ENSINO SUPERIOR E A  
CIÊNCIA**  
**THINKING ACADEMIC STUDIES AND  
SCIENCE**

Adriano Moreira<sup>1</sup>

Por inconveniente que possa parecer, este tema do ensino superior e da ciência, que é sobretudo uma inquietação ocidental, e um desafio para todas as áreas culturais, étnicas, e religiosas, que se libertaram com a descolonização, talvez não possa evitar a questão de saber se “as potências emergentes mudaram a ordem mundial”. Ou, dito de outra perspectiva, se as antigas potências governantes de todos os povos chamados “terceiro mundo”, e que foram ocidentais, podem ganhar ou perder a “estratégia do saber” posto ao serviço da sua recuperação de hegemonia, ou se por definição deve ser considerada sempre ao serviço do património comum da humanidade. O professor Carlos R.S. Milani inicia a exposição das suas inquietações com estas palavras: “a crise da hegemonia norte-americana e do unilateralismo que dinamiza a concorrência entre as nações e abala os cálculos geopolíticos regionais, acabou com uma redistribuição dos poderes (económicos e políticos) entre a América do Norte, a Europa, a China, a Rússia, e alguns países emergentes (entre os quais a Índia, o Brasil, a África do Sul, a Turquia)? Que papel desempenham as ditas “potências emergentes” neste ensaio de reconstrução de uma nova ordem

---

<sup>1</sup> Presidente do Instituto de Altos Estudos da Academia das Ciências de Lisboa Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa

mundial? Que estratégias de mudança do sistema interestático e económico desempenham?<sup>2</sup>

O tema é de mudança da ordem mundial que foi desencadeada pela segunda guerra de 1939-45. Para esta desordem multiplicam-se as explicações, umas gerais, outras centradas em regiões historicamente limitadas, como acontece hoje com a África em particular e com o islamismo em geral. Não será grande atrevimento destacar dois elementos do desaparecimento da ordem que vigorava antes da referida guerra mundial. Em primeiro lugar, as potencias dominantes, sobretudo do que tenho chamado Império Euromundista, perderam o domínio das matérias primas, das energias não renováveis, dos mercados dos produtos acabados, e do poder de fixar os salários dos povos submetidos, o que todos eles interpretaram como expropriação de riquezas locais; em segundo lugar, nenhuma dessas potencias imperiais deixou experiência de governo democrático, porque quer os seus representantes se chamassem vice-reis, governadores gerais, altos comissários, todos exerciam uma concentração de poderes legislativo e executivo e até judicial, ainda quando, como aconteceu com o Reino Unido este se considerasse a pátria da democracia. É evidente que isto excluía as terras de povoamento anglo-saxónico, como aconteceu com os EUA que varreram as populações nativas, e aproveitaram da Magna-Carta o preceito de que não havia impostos sem votação parlamentar, num regime cheio de exclusões da cidadania política: nativos, escravos, mulheres, trabalhadores, que todos foram depois ganhando direitos a duras provas que ainda não acabaram. Por isso essas regiões do antigo chamado “terceiro mundo” não escapam à maldição da chamada “guerra em toda a parte”, do Cabo ao Cairo, gravemente na região marcada pelo islamismo, e no Oriente onde Portugal lançou os alicerces da globalização. É por isso que para grande parte do mundo o problema começa por ser o da alfabetização, uma tarefa que a UNESCO não esquece, mas que não tem ao seu dispor nem os recursos internacionais necessários, nem sempre as atenções internas indispensáveis. O próprio acolhimento do esforço e custo do ensino superior e da ciência, para se universalizar, exige mudar essa atitude básica, indispensável para eliminar o que parece ser a primeira causa de todas as crises e carências, que é o mau governo.

---

<sup>2</sup> Carlos R.S. Milani, *Les puissances “émergentes” changent-elles l’order mondiale?*, em *l’État du monde*, 2011, p.45

As próprias potências autodominadas civilizadas, ao lutarem pela manutenção da qualidade de vida que em parte foi apoiada no domínio colonial perdido, perceberam rapidamente que a “estratégia do saber” era o instrumento necessário, embora o credo do mercado, que animava os mercadores muito antes da intervenção dos navegantes e descobridores e que procuravam juntar cristãos e especiarias, ao mesmo tempo que acrescentavam o saber sobre o mundo, pareça ter conseguido vantagem sobre os credos dos valores, porque rapidamente a luta pelo poder assumiu a sua tradicional precedência, buscando o resultado proveitoso da eficácia. Foi uma lástima que o conceito da estratégia do saber, tão subordinado ao facto de a luta pela hierarquia das potências, mais do que ao desenvolvimento sustentado da “terra casa comum dos homens”, e ao estudo da história do género humano e não apenas de cada poder político, fosse tão condicionado pela ambição da supremacia ser também militar, o que organizou uma sementeira de capacidades de destruir o próprio Planeta Terra, fazendo do medo, mais do que da esperança, um componente do património comum da humanidade. Daqui que os riscos superem já a imprevisão das destruições supostas, façam apelo às “vozes encantatórias” que nos orientaram na organização da nova ordem tão mal sucedida depois da guerra, hoje mais raras e menos escutadas. Em meio século, depois da queda do Muro de Berlim, entraram em crise as categorias fundamentais em que então se apoiaram, como as fronteiras, ou a soberania, ultrapassada pela multiplicação das formas de guerra, o predomínio informativo da inidentidade, o pousio das instituições superanacionais no que toca aos organismos destinados às “garantias da solidez da estrutura ensaiada”: por exemplo, a passividade do Conselho de Segurança perante a questão da guerra em toda a parte, do Conselho Económico e Social nunca convocado para enfrentar a crise económica e financeira mundial e, no que respeita à União Europeia, a falta de definição de um Conceito Estratégico, e a crescente descrença no projeto expressa nas abstenções eleitorais e nas formações políticas reacionárias. Olhando para a intervenção, nesta circunstância mundial, do aparelho de investigação e ensino, tentemos evidenciar alguns aspetos das dificuldades. Em primeiro lugar, o “conceito de estratégia do saber”, que foi uma definição do Ocidente ao perder a hegemonia política colonial sobre o chamado “resto do mundo”, enfrentou ele deste modo as perdas referidas na área da economia, mas deixou as colónias libertadas sem qualquer legado de experiência democrática, que na sua tradição histórica e ideológica do século considerava componente

fundamental do “ bom governo”. Na visão que mais considero, a causa do empobrecimento e desordem de hoje, respeita sobretudo aos direitos humanos e tem por razão fundamental o mau governo. Ora, a primeira exigência da aquisição da liberdade e capacidade de escolha, avaliar e decidir sobre as circunstâncias que devem rodear a vida em sociedade, seja na pequena sociedade familiar, ou étnica, ou tribal, ou religiosa, e depois da realidade bíblica de ganhar o pão de cada dia pelo trabalho, está no “ bom governo”. O impressionante livro “ 6000 anos de pão”, de Heinrich Eduard Jacob, publicado em tradução portuguesa pela Antígona (José M. Justo), em 2003, impressiona suficientemente para repararmos em que este mundo vastíssimo foi libertado sem ter aquilo que agora chamamos instrução primária, cujo elemento mais essencial, nesta época dominada pelos meios de informação, é a extinção do analfabetismo.

A paz do mundo, base primeira do desenvolvimento sustentado, novo nome da paz, está ferida em toda a parte, estando aquela circunstância nos alicerces da desordem. É a base sem a qual o objetivo fundamental de construir o “ mundo único” e a “ casa comum de todos os homens”, hoje enfrenta sobretudo frustrações e falências. Na celebração dos 70 anos da UNESCO (2015) a professora Ana Maria Bettencourt escreveu a tal propósito estas palavras: “ a declaração sobre Educação para todos constitui um dos maiores desafios colocados ao mundo no início do século XXI. A ação da UNESCO no setor da educação tem sido notável, constituindo um motor de desenvolvimento a nível mundial.

O acesso à educação tornou-se um objetivo à escala mundial, infelizmente ainda longe de ser consolidado em virtude não só da pobreza persistente em muitos países mas também da dimensão dos meios destinados ao desenvolvimento educativo, decorrente designadamente da evolução das prioridades e da adoção de agendas ideológicas de grande insensibilidade ao futuro das crianças e jovens”. Esta carência primeira contribui para a situação de crescente abandono da área das Humanidades, indispensáveis para que o encontro, não em regime colonial, das áreas culturais diferenciadas, seja liberto dos mitos do passado, como os de negro, do judeu, do mestiço, a que se vai acrescentando o anti-islamismo dos nossos dias impedindo que o combate seja substituído pelo diálogo, a tolerância pelo respeito, os conflitos de interesses pela composição. Em suma, que os paradigmas da carta da ONU sejam tornados reais padrões de conduta entre pessoas e povos diferenciados, de modo que a estratégia do conhecimento seja imunizada do desvio que no nosso

tempo é impulsionado pelo credo do mercado sem regras éticas, e pela memória da supremacia da “estratégia militar”, servida e agravada pelo secretismo dos avanços. O século XXI parece ter começado com a esperança de Ernest Renan, expresso em 1848 em *L’Avenir de la Science*, esperando que “desde que a religiosidade do homem venha a exercer-se sob a forma puramente científica e racional, tudo o que o Estado dava antes ao exercício religioso será de direito entregue à ciência, única religião definitiva”. Infelizmente, perdida a referida superioridade ocidental, pelo domínio das riquezas, e salários do terceiro mundo, os ocidentais, os mais crentes na esperança visionária de Renan, viram a área da investigação e do ensino, condicionada pela economia do mercado, liberal e sem regras, e pela não perdida memória dos poderes militares. No que toca ao primeiro ponto, o neoliberalismo, nesta entrada do século XXI, com infelizes consequências para o sul europeu que foi do Império Romano, e que atingiu Portugal gravemente ferido pela crise económica e financeira, atacou profundamente o Estado Social, e portanto a situação humana e o seu desenvolvimento sustentado, sendo por exemplo importantes as reivindicações da chamada “saúde no trabalho”, juntando-se às inquietações sociais causadas não apenas pelas fadigas tributárias, também pelo desemprego, pelos salários manifestamente de Estado Extrativo e não Inclusivo, levando a caracterizar por vezes este século XXI como o século do “stress”. Litin, no seu estudo sobre *Le Neoliberalism Contre le Travail Humain*, conclui que “a iluminação da questão do trabalho, mais evidente no começo do século XXI do que o foi no decurso do século precedente, abriu novas perspetivas, reinterrogando sobre o lugar do económico e do humano no mundo do trabalho”<sup>3</sup>.

Olhando agora para a investigação e ensino superior parece em primeiro lugar de atender a que, transferida a competição mundial para o saber e o saber fazer, é evidente que se transformou esta numa questão de soberania, e não numa questão do mercado, um facto evidente na multiplicação de novos problemas relacionados com a hierarquia das potências, com repercussões sociais e políticas, e interesses internacionais de excecional relevo: são os Estados Emergentes (China, Índia, Brasil, Tigres, etc.), com uma circunstância inquietante: cresce a exigência de gente mais qualificada, mas também de menos gente, o que modifica a

---

<sup>3</sup> Malica Litin, e *Neoliberalism Contre le Travail Humain*, in *L’Etat du Monde*, Paris, 2011, pag. 190. Ph. Dejours, *Le Facteur Humain*, PUF, Paris, 1994. George Friedman, *The Next One-Hundred Years*, Enchore Books, 2000. Naomi Klein, *La Doctrina del Shock*, Paidós, Barcelona, 2007.

problemática do desemprego, as suas consequências no Estado Social em crise. Uma coisa que não diz apenas respeito à falta de especialização, mas simplesmente à falta de empregabilidade, com efeitos sobre a imigração que acaba por abranger os mais qualificados, acelerando as migrações à medida que a angústia vai alargando o espaço da violência pelo menos moral, como está dramaticamente a acontecer não apenas no Ocidente, com destaque para a Europa. Ao que se acrescenta a intervenção de projetos políticos, que são mais espetáculo e ambição de poder do que interesse pelo serviço do bem comum, pondo em perigo a paz mundial.

O sonho de Renan, em vista da apropriação dos avanços científicos pela estratégia do poder, levou o mundo a uma situação de explosão eminente em vista da multiplicação das armas atômicas e da facilidade do ataque do fraco ao forte pelos métodos do terrorismo em prática, sobretudo depois da intervenção do chamado Estado Islâmico. Do ponto de vista social, a economia mundial sofre crises de “convalescença frágil” (Duchâtel), as finanças substituíram as ideologias pela orçamentologia, a erradicação da fome luta com a conclusão da FAO (1996) de que 825 milhões de pessoas sofrem de subalimentação, tendo chegado a 2015 sem resultados apreciáveis, e anunciando um programa para décadas de execução, mais uma vez esperando melhorar o que não foi conseguido entre o programa do Global Agricultural and Food Security Programme de 2009 e a presente programação.

A questão diplomática desde a cimeira que decorreu entre 7 e 18 de dezembro de 2009 e este ano, exigiu a organização de um Movimento para a Justiça Climática, mas as conclusões da cimeira de 2015 não foram auspiciosas, visto que os tratados assinados vão ter que confrontar os entusiasmos informáticos com os interesses, demoras, e reservas, das batalhas pela ratificação nos Parlamentos. Querendo sintetizar numa fórmula breve a relação entre a necessidade da investigação e ensino, e as consequências para o paradigma da “terra casa comum dos homens”, o mais angustiante é que “a morte prefere os pobres” (Donatien Ganier), na profecia velha de um século de Josué de Castro com a sua Geografia da Fome.

Por tudo, se a geopolítica do saber é uma exigência mundial da terra casa comum dos homens, a necessária reabilitação das Humanidades, do “credo dos valores” violado pelo “credo do mercado”, é uma exigência inadiável da paz e desenvolvimento, da dignidade igual das culturas e crenças, da efetividade dos direitos humanos, incluindo a “igualdade” da triologia da Declaração de Filadélfia, a que o atacado Estado Social, com os seus “droits prestation”, procurou dar resposta.

A Europa, no quadro da União procurou definir por Declarações, das quais sobressaiu o depois chamado Tratado de Bolonha, um espaço de ensino e investigação que parecia querer ressuscitar os tempos em que a Europa foi chamada a Luz do Mundo. Desde então a internacionalização da rede fortaleceu-se, a resposta americana e ocidental recebeu estímulos úteis, não obstante o círculo de limitações que impedem a globalização dos resultados pelo conceito redutor que liga a estratégia do saber às ambições do poder político inspirado pela memória do poder perdido no passado que se recolheu à história, deixando livre o caminho de amargura, e respetivos custos, que a humanidade vai sofrendo.

A discussão sobre a oportunidade e validade do Acordo Ortográfico tem posto em evidência que nenhuma soberania é dona da língua, pelo que não haverá nenhum acordo que impeça evoluções desencontradas. O conceito que tem circulado em algumas das intervenções, e que parece ajustado à natureza das coisas, é o que sustenta que a língua não é apenas nossa, também é nossa. É por isso que acordos, declarações, tratados, são certamente adjuvantes de uma política que mantenha a identidade essencial, mas nenhum terá força vinculativa suficiente para evitar que as divergências surjam pelas tão diferentes latitudes em que a língua portuguesa foi instrumento da soberania, da evangelização, do comércio.

Existem locais onde os factos tornaram evidente que a língua não resiste à falta de utilidade para os povos que estiveram abrangidos por qualquer daquelas atividades, e por isso o português sofre dessa erosão no longínquo oriente do primeiro império, deixou marcas pequenas em Macau, luta com o passado apagador da língua pela ocupação de Timor pelo invasor e também com os interesses da Austrália pela expansão da língua inglesa, vai enfraquecendo em Goa.

O critério da utilidade diferente para cada um dos povos e comunidades talvez por isso não seja dispensável no discurso dos procedimentos a adotar para que o essencial seja uma preocupação e empenho constante dos governos que têm a língua portuguesa como língua oficial, cada um sabendo que não é sua, é apenas também sua.

É certamente oportuno lembrar, nesta área do interesse que sustenta a língua, o facto de, em finais de 2005, o Governo de Pequim ter delegado ao governo de Macau as relações com os países de língua oficial portuguesa. O fundamento invocado e tornado público foi a utilidade de apoiar na herança cultural portuguesa o relacionamento da China com os países hoje agrupados na CPLP.

O fundamento invocado pelo governo de Macau, que reuniu naquela cidade os representantes desses Estados, mostra que os interesses da expansão económica da China não estão a ser descurados, mas deve certamente acrescentar-se o domínio da língua portuguesa para as relações diplomáticas que precedem, fortalecem e asseguram todos os interesses do conceito estratégico da China em relação a esses Estados. Deixamos uma Escola, existem hoje 14 escolas de português na China.

Também recordaremos, nesse plano dos interesses, a atenção que o Japão dispensa ao estudo e ensino da língua portuguesa, designadamente a nível universitário. Parece evidente que o Brasil é o dinamizador de tal interesse, e que não apenas as relações financeiras e empresariais são determinantes, mas também a diáspora japonesa, de grande presença no Brasil, faz parte das razões que inspiram essa política, podendo sem risco acrescentar-se o interesse académico pela história do Japão e relacionamento com a expansão portuguesa. Talvez em Goa esta última vertente do interesse pela língua ampare a manutenção de uma atenção duradoira, não apenas pela especificidade cultural do território, também pelo crescente interesse pelas raízes das famílias, e certamente pela história que fez e fará parte da circunstância do território e do seu povo. O Embaixador Aparecido de Oliveira deve ser lembrado como grande obreiro desta realização.

Mas é necessário acrescentar as comunidades de origem portuguesa, que esqueceram a língua, ou criaram um dialeto próprio, mas não são Estados, como aconteceu em Malaca e no Havai. O que me leva a sugerir que é a *comunidade de afetos* que assegura todas as outras razões pelas quais a solidariedade pode ter forma jurídica e ação efetiva. Depois, o cuidado de que embora tenha havido um passado colonial, a organização da CPLP seja de *Estados Iguais*, sem liderança particular, um defeito por exemplo evidente na União Europeia. É por isso que temos alguma preocupação com o facto de o Presidente Lula ter visitado alguns Estados de África, onde Portugal foi dominador, para pedir desculpa do passado, e estranhamos que o ilustre Fernando Cardoso, no ano passado, tinha escrito um livro sobre os brasileiros que construíram o Brasil, esquecendo a longa teoria de contribuintes que vão de Pedro Alvares Cabral a Agostinho da Silva, tendo no centro o monumento humano que é o Padre Vieira. Depois, tem de sublinhar-se que, num mundo global, nenhum país da CPLP deixará de pertencer a outras organizações.

Portugal pertence à União Europeia, à NATO, à UNESCO, como exemplo, Moçambique não pode ignorar que é porta para toda a África, a

começar pela África do Sul, que o Brasil tem de acompanhar a solidariedade da América Latina, e assim por diante: a diplomacia da CPLP exige uma qualidade excepcional para harmonizar, como tem conseguido, esta complexa situação. Por outro lado não pode ignorar definições regionais, em que nem todos terão interesse em participar, e a primeira julgo ser a indispensável organização da segurança do *Atlântico Sul*, o Oceano Moreno, expressão que usei faz dezenas de anos. A situação exige uma articulação com a NATO, uma fusão, com a linha de arquipélagos como que a separar as áreas geográficas. Mas existe um domínio onde todos têm o mesmo interesse e a solidariedade ativa é vigente.

Todos os países da CPLP são marítimos, e todos têm interesse na definição das plataformas continentais. Uma ação conjunta na ONU seria certamente uma defesa mais segura dos interesses de todos contra ambições que não faltam. Mas, por outro lado, sendo crescente o interesse mundial pelo transporte marítimo, nenhum dos países da CPLP poderá talvez ter uma frota comercial que responda à concorrência. Mas todos juntos, não seria impossível criar uma frota da CPLP, com a sua bandeira. Não faltarão juristas para dar forma ao projeto, que há dois anos interessou o colóquio organizado pela Escola da Marinha de Guerra do Brasil (EGN), e que até agora não parece ter merecido atenção.

De qualquer modo, sendo todos marítimos, é tempo de assumir que a *Estratégia do Saber* faz parte da teoria do poder deste século, e que a solidariedade universitária deve ser cultivada e levar a um património comum do saber e do saber fazer. Porque aqui está a dificuldade das ciências político-económicas, que sem elas o interesse múltiplo das adesões da CPLP será menos coletivo do que individualizado. E o nosso interesse é justamente, não tanto o do diálogo na mesma língua e o da partilha dos afetos, é sobretudo o de caminhar juntos. Como disse o Papa Francisco.

Recebido em: 10/12/2015

Aceito em: 08/02/2016



# O PAPEL DO BRASIL NA SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL

Eurico de Lima Figueiredo <sup>1</sup>  
Alvaro Augusto Dias Monteiro <sup>2</sup>

## RESUMO

A segurança marítima tornou-se tema recorrente dos Estudos Marítimos que têm os oceanos como objeto de análise. Recorrente e, também, abrangente pois concerne a todos os oceanos e mares globais, dos quais o Atlântico Sul, mar de interesse estratégico do Brasil, não constitui exceção. As ameaças à segurança marítima, já presentes de forma manifesta no Atlântico Sul, constituem dado objetivo que – em grau maior ou menor, dependendo do vigor dos interesses e objetivos dos países que integram a região – se coloca na agenda de preocupações de seus Estados lindeiros. Pelo seu amplo litoral, pela sua inserção político-estratégica, e pela sua posição como uma das maiores economias do mundo, há de se considerar o papel do Brasil na segurança marítima do Atlântico Sul. Este artigo guarda

---

<sup>1</sup>Doutor em Ciência Política. Professor Titular de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: e\_l\_f@terra.com.br

<sup>2</sup> Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Almirante-de-Esquadra, Comandante Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, 2006-2010. E-mail: alvaroadmonteiro@yahoo.com.br

como objetivo central a análise desse papel, identificando sua relevância na ação coordenada e imediata dos atores regionais ou sua subordinação à ação de atores extrarregionais que poderão determinar o molde da arquitetura de segurança que, por certo, será desenvolvida nesse oceano.

**Palavras-chave:** Atlântico Sul; Interesse Estratégico do Brasil; Segurança Marítima; Papel do Brasil.

## INTRODUÇÃO

[...]. Indubitavelmente, nos dias de hoje, tornou-se um fato inquestionável que a independência e a prosperidade de todas as nações, e a paz e a tranquilidade do mundo dependem da segurança e estabilidade dos oceanos. O conceito da indivisibilidade dos mares é, atualmente, uma realidade política, econômica e estratégica. [...]. Os crescentes desafios da segurança marítima nos oceanos do globo, amplificaram a responsabilidade das marinhas. Presidente da Índia, Shri Pranab Mukherjee, ao falar durante homenagem a ele prestada pela Marinha de Guerra de seu país, em seis de fevereiro de 2016. (Tradução nossa).

Os oceanos, dantes vistos como “terra de ninguém”, não o são mais, e há algum tempo. Não são mais concebidos como espaços vazios entre placas terrestres e, sim, como meio de conexão entre povos. Isso se deve não só em decorrência dos recursos vivos e não vivos que apresentam em suas águas e leitos marinhos, mas também, e principalmente, por causa das grandes transformações tecnocientíficas propiciadas pelos “tempos modernos”, a partir do século XV. Elas possibilitaram o estreitamento das distâncias e, assim, a intensificação da sua exploração comercial. Nos tempos que correm, em muitas regiões marítimas, a exploração do potencial dos recursos pretendidos passou a exigir a participação conjunta dos Estados envolvidos. Circunstância que pode engendrar, em função do choque de interesses, a formação de ambientes potencialmente conflitivos, cujo apaziguamento requer a cooperação entre as nações. Os altos investimentos necessários para a exploração, em escala comercial, dos recursos do mar, têm como pressuposto algum grau de estabilidade e segurança, que, durante muito tempo, foram típicos de empreendimentos terrestres, pois “o mar costeiro,

assim como a terra, ao ser percebido como um potencial sítio para alocação de grandes investimentos, passou a ser incorporado ao território do estado” (STEINBERG, 2001, p. 208. Tradução nossa).

À medida que os Estados costeiros têm reconhecida e certificada pela ONU sua plataforma continental estendida, a qual, acrescida da respectiva Zona Econômica Exclusiva (ZEE), representa para alguns deles áreas muito maiores que seu próprio território emerso, passando de estados costeiros a estados oceânicos, buscam, cada vez com mais intensidade, controlar, efetivamente, “seu mar”<sup>3</sup>.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar não atribui ao estado costeiro direitos de territorialidade sobre suas águas jurisdicionais e respectivos leitos marinhos, mas, apenas, de exploração dos respectivos recursos vivos e não ocorrerá sem tensões, antagonismos e conflitos de interesses. O Atlântico Sul, à semelhança dos demais oceanos, não deverá ficar imune.

Críticos desse processo afirmam que ele levará à exaustão dos recursos e à poluição ambiental no mar e em terra, e *deve ser detido, pela força se necessário*. Esta contenciosa ‘competição desenfreada pelo mar’ será provavelmente um dos maiores desafios da segurança marítima africana durante o século vinte e um (THE BRENTHURST FOUNDATION, 2010, p. 17. Tradução e grifo nossos).

A segurança marítima do Atlântico Sul<sup>4</sup> é um dado objetivo que – em grau maior ou menor, dependendo do vigor dos interesses e objetivos dos países que integram a região – se coloca na agenda de preocupações de seus Estados lindeiros. Pelo seu amplo litoral, pela sua inserção político-estratégica, e pela sua posição como uma das dez maiores economias do mundo<sup>5</sup>, há de se considerar o papel do Brasil no Atlântico Sul. Este artigo guarda como objetivo central a análise desse papel, desenvolvendo-se ao longo de três partes.

<sup>3</sup> Alguns autores apontam a definição do Mediterrâneo como “mare nostrum” pelo Império Romano já como a atribuição de certo grau de territorialidade ao mar. Cf. Mollat du Jourdin 1993; Semple 1911, 1931. APUD STEINBERG 2001.

<sup>4</sup> Definido neste artigo não como o Atlântico Sul geográfico, tradicionalmente, considerado ao sul do Equador, mas como a região compreendida entre o paralelo 16º N, a costa ocidental da África, a Antártica, e o leste da América do Sul e das Antilhas menores (WIEMER, 2013).

<sup>5</sup> “Com a recessão e a valorização do dólar, o Brasil vai terminar o ano como a nona maior economia mundial, prevê o FMI (Fundo Monetário Internacional)”. Folha de São Paulo de 06/10/2015.

A primeira centra sua atenção no exame do conceito de *segurança marítima*, visando a identificar as principais medidas que sua manutenção requer dos atores envolvidos. Em seguida, analisando-se as atuais circunstâncias do Atlântico Sul – sua importância estratégica, a inserção político-estratégica brasileira e os atores envolvidos verificar se já existem ameaças à sua segurança marítima e, em caso afirmativo, que medidas os Estados costeiros estão adotando, ou pretendem adotar, para neutralizá-las, realçando o caso do Brasil.

Finalmente, à guisa de conclusão, e à luz da argumentação desenvolvida, tecem-se considerações sobre a situação da segurança marítima do Atlântico Sul. Cabe saber se, nesse espaço oceânico, o Brasil terá ou não relevante papel a desempenhar, seja de forma isolada ou em consonância com ação coordenada e imediata dos principais atores regionais, ou, ainda, na subordinação a atores extrarregionais, que poderão acabar por definir a arquitetura de segurança que lhes seja mais conveniente.

## A SEGURANÇA MARÍTIMA

A segurança marítima, embora tema antigo, tem sido abordada, mais recentemente, com frequência e abrangência incomuns<sup>6</sup>. Não raramente, entretanto, a literatura sobre o assunto, quando procura identificar conceituação mais clara e objetiva sobre os enunciados depara-se com explanações imprecisas, quando não mesmo nebulosas (FELDT; ROELL; THIELLE, 2013). De certo modo isso não deve surpreender o analista, pois a temática se refere a aspectos de suma importância para os interesses dos países, tais como a preservação da liberdade dos mares, a defesa e facilitação do comércio marítimo e a manutenção de boa governança no mar. O conceito, assim, reflete a variabilidade dos diversos ambientes intelectuais em que ele é formulado.

A denominação em português *segurança marítima* representa dois conceitos bem distintos na língua inglesa: “maritime security” e “maritime safety”. Embora ambos, genericamente, refiram-se a riscos e danos, a diferença crucial entre eles situa-se na intencionalidade humana de provocá-los. Assim, “maritime safety” refere-se a perigos a navios, tripulações, passageiros, cargas e navegação, *decorrentes de acidentes naturais ou ações humanas não intencionais*. “Maritime safety” seria uma responsabilidade

---

<sup>6</sup> A declaração de Alfred Taylor Mahan, autor dos mais clássicos nesse campo, de que as marinhas existem para proteger o comércio marítimo, de certo modo, comprova tal afirmação.

civil, levada a efeito por esforços comuns de atores governamentais e não-governamentais, em cumprimento às normas e regulamentos da Organização Internacional Marítima<sup>7</sup>, uma agência da ONU. Já a expressão “Maritime security” refere-se à proteção contra ações, intencionalmente, criminosas no mar.

Segundo Beirão (2014), o Almirante brasileiro Armando Amorim Ferreira Vidigal propôs que se empregasse o termo “proteção marítima” como tradução para “maritime safety”, enquanto “segurança marítima” ficaria restrito ao conceito de “maritime security”. Já a expressão “Maritime security” refere-se à proteção contra ações, intencionalmente, criminosas no mar. . Todavia, como tal proposta parece não ter conseguido consenso entre os especialistas, atualmente, o termo *segurança marítima* é empregado, indistintamente, para essas duas concepções de segurança, por sinal, bastante distintas<sup>8</sup>. Para evitar imprecisões terminológicas, neste artigo, *segurança marítima* é considerada, exclusivamente, na acepção de “maritime security”, proteção contra atos criminosos no mar intencionalmente perpetrados. Nessa acepção, *segurança marítima* estaria mais focada em requisitos operacionais de *cunho militar*, cuja responsabilidade repousa, eminentemente, na *ação dos Estados* (FELDT; ROELL; THIELLE, 2013). Segundo esses mesmos autores, para quem a segurança marítima é também conceito amplo e nebuloso, integrariam seu campo de atividades, dentre outros, os seguintes tópicos:

paz e segurança nacionais e internacionais; soberania, integridade territorial e independência política; segurança das linhas de comunicação marítimas; segurança e proteção contra crimes no mar; segurança dos recursos marinhos, acesso aos recursos no mar e no leito marinho; proteção ambiental; e segurança de todos viajantes marítimos e pescadores (FELDT; ROELL; THIELLE, 2013, p. 2. Tradução nossa).

Há, entretanto, outras expressões que devem ser consideradas porque elas problematizam, também, a questão, conferindo outras acepções de uso corrente na literatura especializada. A estratégia marítima da OTAN (“Alliance Maritime Security”) que atribui, formalmente, às Marinhas dos países que a integram a tarefa de segurança marítima, assim

<sup>7</sup> “International Maritime Organization” (IMO).

<sup>8</sup> Há ainda um termo na língua portuguesa – *seguridade* – cuja acepção possibilitaria seu adequado emprego em tradução à “safety”. Todavia, não é empregado como tal nos estudos marítimos.

a define: ações de vigilância e patrulha; todas as operações de interdição de área marítima, incluindo as de contra proliferação e apoio à imposição da lei; e a proteção das infraestruturas críticas de energia, além das linhas de comunicação marítimas (SMITH-WINDSOR, 2013).

O conceito estratégico da Marinha dos Estados Unidos da América sintetiza segurança marítima como a garantia da provisão de bens comuns. Embora esses bens refiram-se, prioritariamente, ao comércio marítimo internacional, incluem, também, proteção contra a pirataria, proliferação de armas, tráfico humano, tráfico de drogas e terrorismo (FARLEY, 2010).

Ainda que não se consiga chegar à uma definição precisa e consensual do que seja *segurança marítima*, pode-se concluir, contudo, que, em regra geral, segurança marítima concerne a ameaças consideradas de baixa intensidade, levadas a efeito intencionalmente (como já foi referido) por agentes infraestatais. “Operações de Segurança Marítima em defesa do sistema envolvem ação contra ameaças de baixa intensidade, tais como desordem no mar, pirataria e outras formas de crimes marítimos” (TILL, 2012, p. 185. Tradução nossa).

Essa concepção encontra repercussão nas forças navais africanas. O Capitão-de-Fragata Agostinho Sousa Cordeiro da Marinha de Guiné Bissau, ao concluir sua apresentação, por ocasião do II Simpósio das Marinhas da CPLP, afirmou:

[...] **Pirataria, pescas ilícitas, tráfico de droga, degradação ambiental**, cujos combates requerem esforços concertados aos níveis regionais e sub-regionais podem ser facilitados pelos parceiros internacionais. Hoje o nosso denominador comum é a **segurança marítima** [...] (CORDEIRO, 2010. Grifo nosso).

A conceituação acima encerra alguns aspectos bastante relevantes para o tema deste artigo. O primeiro, diz respeito à constatação da presença, também, no Atlântico Sul<sup>9</sup>, de ameaças à segurança marítima, tais como “pirataria, pescas ilícitas, tráfico de drogas e degradação ambiental”. O terceiro, a proposta de “parcerias internacionais” como meio de facilitar a instituição de esforços regionais e sub-regionais para o combate às referidas ameaças<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Embora a CPLP não inclua apenas países costeiros do Atlântico Sul, o Capitão-de-Fragata Souza Cordeiro referia-se a esta área marítima.

<sup>10</sup> Embora o Capitão-de-Fragata Sousa Cordeiro não tenha explicitado a que tipo de facilidade se referia, não é difícil imaginar que pensava em algum tipo de cooperação naval com os parceiros internacionais, seja pela presença de seus meios integrando os esforços coordenados de combate a essas ameaças, seja por algum tipo de assistência militar-naval que proporcione às marinhas regionais melhores condições para combatê-las.

Por fim, o reconhecimento, já em 2010, de que a segurança marítima se constituía no “denominador comum” aos países africanos do litoral atlântico.

Em decorrência de os oceanos não apresentarem fronteiras físicas, nitidamente definidas, entre os Estados, como acontece em terra, as ameaças à segurança marítima adquirem caráter transnacional. Na ausência de fronteiras físicas identificáveis, e como os oceanos compreendem superfícies de grande amplitude, não é factível que apenas uma marinha os possa patrulhar, por mais poderosa que seja. Há de se considerar, ainda, que o elenco de ameaças à segurança marítima apresenta características transnacionais; portanto, seu embate requer esforços, também, transnacionais. Nesse ambiente, ganha robustez a proposição de que a segurança marítima requer esforço coordenado dos Estados envolvidos, o que, por sua vez, reforça o papel dos atores regionais, por mais diferenciados que eles sejam. “Nações tão diversas como Itália, Singapura e Brasil são novos atores chaves na segurança marítima global” (RUBEL, 2012, p. 170. Tradução nossa).

Dentro desse contexto, acordos de cooperação naval entre Estados costeiros de determinada região marítima tornam-se essenciais para garantir a segurança marítima. Aumentam a confiança mútua entre os Estados envolvidos, estimulam a configuração de ambientes cooperativos e viabilizam a coordenação dos esforços conjuntos necessários. A respeito do assunto, sentencia Till, um dos grandes pensadores navais da atualidade.

Construir parcerias e facilitar todas as formas de cooperação naval é, portanto, reconhecido como uma importante parte das atividades das marinhas em tempo de paz e a principal arma contra toda a sorte de ameaças à segurança marítima (TILL, 2009, p. 343. Tradução nossa).

Todavia, é preciso levar em conta que a implementação de arranjos de cooperação regional, mesmo quando existem objetivos e interesses comuns a compartilhar – no caso, a segurança marítima não constitui tarefa simples.

Aspectos ligados à soberania, capacidades relativas dos atores envolvidos e diferentes prioridades nacionais são condicionantes relevantes que, de algum modo, contribuem para dificultar a implementação dos arranjos regionais cooperativos (RAYMOND, 2014).

Por isso, a despeito de atores extrarregionais de dimensão estratégica relevante serem capazes de contribuir, significativamente, para iniciativas regionais de cooperação marítima, sua presença desperta antagonismos e receios, fundados ou não, que comprometem a implementação da arquitetura de segurança pretendida. Em recente reunião do *Indian Ocean Naval Symposium* (IONS), o Almirante iraniano Habibollah Sayyari deixou claro que o estabelecimento da segurança no Oceano Índico deve envolver apenas os países da região e que “presença estrangeira não é necessária na região” (RAYMOND, 2013, p. 230)<sup>11</sup>.

Semelhante pensamento tem inspirado também manifestações de diferentes países africanos atlânticos ao tratar do tema segurança marítima do Atlântico Sul; tanto no que concerne à sua importância, muitas vezes negligenciada pelos diversos atores sul atlânticos, como, também, pela necessidade de cooperação regional para sua preservação.

Questões como os ataques marítimos que ocorreram nas águas ao largo da costa da África não podem ser combatidos por uma única marinha de um Estado marítimo atuando em defesa de seus interesses. Por certo, a natureza transnacional dos desafios postos pela maioria dos temas marítimos requer cooperação regional integrada (WAMBUA, 2009, p. 52. Tradução nossa).

A necessidade de incrementar a cooperação regional no Atlântico Sul, a fim de garantir sua segurança marítima, diante da natureza transnacional dos desafios que lhe são impostos, é prioridade cada vez mais alta, por apresentar implicações, não só para esse Oceano como, também, para a própria segurança global, fatos que não são comumente associadas. “Os desafios apresentados pela segurança marítima na África estão crescendo rapidamente e representam um crescente componente central na matriz de ameaças presentes naquele continente” (VOGEL, 2009, p. 1. Tradução nossa).

---

<sup>11</sup> Raymond (2012) discorrendo sobre aspectos ligados à segurança marítima do Oceano Índico alerta que os representantes de alguns Estados do Oceano Índico já há algum tempo vêm expressando, publicamente, sua visão de que a responsabilidade pela segurança marítima nesse oceano deve ser responsabilidade dos Estados litorâneos.

Em seu “Keynote Address”, na abertura da conferência sobre Segurança Marítima no Golfo da Guiné, ocorrida em dezembro de 2012, no Chatam House, Londres, a Embaixadora Ukonga<sup>12</sup> ressaltou que “ações nacionais, bilaterais e internacionais visando a garantir a segurança marítima no Golfo da Guiné serão mais efetivas se enquadrarem-se em *uma estratégia regional ampla de segurança marítima*” (UKONGA, 2013. Tradução e grifo nossos).

A declaração da embaixadora encontra corolários desafiantes. Coloca em pauta a posição dos países limítrofes do Atlântico Sul. Se suas políticas externas e de defesa, sejam quais forem as motivações, não conseguirem desenvolver *uma estratégia regional ampla de segurança marítima*, as linhas de comunicação marítimas que por ele passam podem se pôr em risco, configurando ameaça a um dos mais tradicionais bens comuns da humanidade – a liberdade dos mares. Nessa ausência, atores extrarregionais poderão sentir-se obrigados a atuar, ainda que unilateralmente, no Atlântico Sul, a fim de garantir a proteção de seus próprios interesses na região. Prospectivamente, isso suscitaria tensões e conflitos dos quais será difícil ao Brasil alhear-se. O analista adverte:

Assim é imperativo que, tão logo quanto possível, uma arquitetura de segurança mais abrangente seja implementada na região. A questão é se será consensual e regional ou **imposta e extrarregional** (GUEDES, 2012, p. 50. Tradução e grifo nossos).

A situação parece problemática para o Brasil, já que “a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros” (PND, 2012, p.1). Mesmo supondo para argumentar que as políticas externas e de defesa sofressem inflexão em relação a tomada de posição relativa à questão, haveria de se arguir qual seria ela.

Poderia optar, por um lado, por protagonismo maior no Atlântico Sul, dada a projeção geográfica do Brasil e seus crescentes interesses econômicos nesse oceano. Poderia, por outro, decidir cuidar, apenas, do que se passa em sua “margem” atlântica. Uma terceira alternativa seria aceitar colocar-se a reboque de interesses, porventura, mais poderosos na região, associando-se, subalternamente, a eles.

---

<sup>12</sup> Florentina Adenike Ukonga, Vice-Secretária Executiva da Comissão do Golfo da Guiné.

Uma quarta seria de caráter, por assim, dizer “pragmática”, não traçando qualquer diretriz autossustentada na linha do tempo, mas deixando que a posição do país vá flutuando a sabor das contingências, tendo em vista seus interesses momentâneos. Seja qual for a posição a ser adotada, ela dependerá das vicissitudes do processo político interno. Pois, como sentencia o analista, “a ação diplomática e militar, econômica e legal, cultural e ideológica, conduzida pela política internacional de um dado Estado, é parametrizada pela trama dos interesses fortes e objetivos que predominam em seu interior” (FIGUEIREDO, 2004, p. 2).

## O ATLÂNTICO SUL E SUAS CIRCUNSTÂNCIAS

O Atlântico Sul teve, continua a ter e tudo indica que terá ainda mais no futuro a médio prazo, significativa importância para o Brasil. Por meio dele desenvolveram-se nossos laços coloniais com Portugal e, conseqüentemente, após a Independência, o próprio estabelecimento do Brasil como Estado. Outros diversos eventos marcaram a “história de suas águas”, desde as invasões francesas e holandesas do período colonial, até a entrada do país na Primeira Guerra Mundial com a Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG), e a participação da Marinha, no transcurso da II Guerra Mundial, sem se falar na sua atuação durante o período da Guerra Fria. Há de se reconhecer, ainda, os laços comerciais estabelecidos, nos séculos XVIII e XIX, com a África ocidental os quais, em face de sua relevância, levaram o Embaixador Alberto da Costa e Silva (2003) a comparar esse oceano a um simples “rio” que separa duas regiões que, devido a elos geopolíticos alheios a sua vontade, buscam sua aproximação.

Na atualidade, sua imensa costa atlântica, a maior dentre os países banhados por esse oceano, leva-o a exercer uma influência natural sobre o Atlântico Sul (ABDENUR, 2014). Argumento corroborado pelo pensamento de J. R. HILL (1986), desenvolvido em seus estudos sobre a estratégia marítima das potências médias, em que todos os Estados costeiros possuem, inerentemente, *algum* poder marítimo, detendo, por conseguinte, capacidade, ainda que potencial, de exercer influência em seu entorno marítimo regional. Tal poder será sempre relativo ao grau de desenvolvimento econômico e político de cada ente estatal.

No caso brasileiro, em decorrência de sua própria projeção atlântica, e tendo em vista o montante de riqueza que subjaz e circula na

região, o Atlântico Sul se inscreve como dado necessário à formulação da política externa e de defesa do país. Porquanto, como alerta Silva (2014), se, na dimensão global, o Atlântico Sul tem papel secundário, no âmbito regional, sua importância econômica e geopolítica é fundamental para o Brasil. Este último referido autor assim sublinha a importância econômica da região:

Este oceano representa: via de transporte essencial para seu comércio exterior; fonte de riquezas, especialmente na exploração do petróleo; elemento fundamental para a sua defesa; e via para sua projeção marítima internacional (SILVA, 2014, p. 202).

## A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA

A expansão europeia em direção ao novo mundo efetivou-se por meio do Atlântico Sul, o que, então, lhe conferia proeminência estratégica no cenário mundial. O comércio de Portugal com a África se fazia por intermédio dos portos brasileiros de Salvador, Recife e Rio de Janeiro “no início dos oitocentos, eram mais numerosos os navios que faziam o percurso entre Angola e o Brasil do que aqueles que ligavam os portos angolanos a Portugal” (SILVA, 2003, p. 33) consolidando relações comerciais e políticas que chegaram a fomentar suposições de que Angola poderia vir a integrar-se ao Império do Brasil, recém independente<sup>13</sup>. Contudo, a proibição do tráfico escravo, e a ação do “hegemon” de então – a Inglaterra – combatendo, unilateralmente,<sup>14</sup> por meio da *Royal Navy*, o tráfico negreiro,<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Tanto é que o Tratado de Reconhecimento da Independência do Brasil por Portugal, em seu artigo III vedava que se aceitassem “proposições de quaisquer colônias portuguesas para se reunirem ao Império do Brasil” (SILVA, 2003, p. 12).

<sup>14</sup> Um exemplo dessa ação unilateral é o ato do parlamento britânico – “Bill Aberdeen” – promulgado em 1845 que declarava lícito o apresamento de qualquer embarcação empregada no tráfico negreiro e sujeitava os infratores a julgamento nos tribunais do Almirantado inglês (SOARES, 1978).

<sup>15</sup> “Nas primeiras décadas do século XIX, passaram de um extremo ao outro os interesses econômicos da Grã-Bretanha. De grande mercadora de escravos, transformara-se em advogada ardorosa e militante da abolição do tráfico” (SILVA, 2003, p. 13)

em livre, então, vigente,<sup>16</sup> mas em consonância com seus interesses econômicos, contribuiu, sobremaneira, para romper com os expressivos liames político-sociais e conexões comerciais que uniam as duas margens desse oceano, embora esses fossem, do ponto de vista ético e moral, no que concerne ao tráfico negreiro, insustentáveis.

Os fortes vínculos que o Brasil mantivera com a África ao longo de todo o período colonial, sob a tutela de Portugal, e que se mantiveram em grande parte no período imperial, após a declaração da independência, haviam sido rompidos quando da proibição do tráfico de escravos” (GONÇALVES, 2013, p. 180).

Por sua vez, a abertura do canal de Suez, em 1869, e a do canal do Panamá, em 1914, possibilitaram a expansão e a consolidação de laços comerciais entre os Estados Unidos da América e a Eurásia, que passaram a ser realizados através desses canais, em detrimento das rotas do Cabo (contorno da África) e do Cabo Horn (contorno da América do Sul), configurando um “hemisfério comercial” do qual o Atlântico Sul não fez parte. Por outro lado, o acentuado estreitamento das relações político-comerciais entre os Estados Unidos da América e a Europa, ocorrido após a Segunda Guerra Mundial, muito em decorrência dos condicionantes político-estratégicos da Guerra Fria, levou ao estabelecimento do que se conhece hoje por “comunidade transatlântica”.

---

<sup>16</sup> Como resultado da “Batalha dos Livros” entre o holandês Hugo Grotius com sua concepção, publicada em 1608, de Mar Livre (“Mare Liberum”), o português Seraphim de Freitas com sua concepção, publicada em 1625, de limitada soberania nos oceanos (direito de usufruto, mas não de posse) a ser exercida por Estados competentes (no sentido de capacidade de exercê-la), e a do inglês John Selden, publicada em 1635, de Mare Clausum, segundo a qual haveria a possibilidade da posse de espaços oceânicos pelos Estados costeiros, na medida em que fossem capazes de, efetivamente, exercê-la, resultou uma concepção vigente combinando as ideias de Grotius e Selden em que, nas águas costeiras, o Estado costeiro detinha a soberania de seu mar territorial, enquanto o mar aberto constituía espaço plenamente livre, onde não haveria a reivindicação de qualquer tipo de soberania “res extra commercium.” Todavia, a despeito de tal jurisprudência, a Inglaterra, já em 1818, na defesa de seus interesses, publicou uma lei em que determinava que todos os navios mercantes que desejassem comerciar com as possessões inglesas deveriam ter, no mínimo, três/quartos de sua tripulação constituída por ingleses e só deveriam aportar em portos que estivessem sob controle inglês (STEINBERG, 2001).

Tal situação acentuou, e por muito tempo, o papel marginal do Atlântico Sul na arena internacional. O fechamento do Canal de Suez, em 1967, em consequência da Guerra dos Seis Dias, e sua reabertura pelo Egito em 1975, criou condições para a construção de grandes navios que compensassem, economicamente, o retorno do comércio pela rota do Cabo, significativamente mais extensa. Em consequência, reemerge a importância estratégica do Atlântico Sul, ainda mais porque os ditames da Guerra Fria acentuavam-se, também, nesse oceano.

A partir dos anos 1990, o Atlântico Sul vê ressurgir sua importância estratégica, devido a interesses renovados ou inéditos, tanto regionais como extrarregionais. Tal “renascimento geoestratégico” resulta não somente dos descobrimentos de recursos minerais e de significativas reservas de petróleo, mas, também, pela afirmação de diversos países costeiros como atores internacionais, cujo peso na ordem mundial torna ainda mais complexa a situação. Esses países, ao voltarem suas atenções para o Atlântico Sul, buscam assegurar, de modo crescente, seus interesses econômicos, políticos e de segurança (ABDENUR, SOUZA NETO, 2013).

Isso não significa afirmar, por certo, que o Atlântico Sul, em seu renascimento estratégico, venha a desbancar ou a diminuir a importância de outras áreas ou regiões, há muito, estrategicamente consolidadas.

Nos últimos 50 anos, pelo menos, o centro de gravidade das relações transatlânticas tem sido firmemente ancorado no Hemisfério Norte. Não é provável que esta realidade seja alterada tão cedo. Mas a próxima década, provavelmente, trará um significativo reequilíbrio nas relações ao redor e dentro do espaço atlântico, com o Atlântico Sul protagonizando maior papel em termos políticos, econômicos e de segurança (LESSER, 2010, p.3. Tradução nossa).

Ainda que não seja possível comparar-se os vínculos entre a América do Norte e a Europa, sem embargo, um dos mais profundos e consolidados do mundo, com os ainda débeis laços que unem os atores do Atlântico Sul, os laços entre a América do Sul e a África demonstram ser, de fato, os que apresentam maior dinamismo dentre os fluxos comerciais atlânticos (HAMILTON, 2013).

Além do que, não se pode desconsiderar na análise estratégica do Atlântico Sul, a importância do Golfo da Guiné. Tendo-se transformado em relevante região produtora de petróleo e gás, acrescido ao fato de expressiva quantidade de petróleo trafegar em suas águas, principalmente, em direção à Europa, o Golfo da Guiné, sem dúvida, confere valor estratégico internacional ao Atlântico Sul.

Por outro lado, em face da inexistência de qualquer arquitetura formal de segurança marítima, os narcotraficantes sul-americanos estão escolhendo as águas da África ocidental para transitar com sua mercadoria em direção à Europa (OSINOWO, 2015). Fato que lhe confere, também, importância estratégica que transborda o nível regional. Como afirma esse Almirante da Marinha da Nigéria,

Considerando que a economia global se assenta, cada vez mais, em uma interdependência de agências de energia e de transporte marítimo, as ameaças à segurança marítima no Golfo da Guiné constituem um desafio coletivo a todos os interessados tanto da região como internacionalmente, (OSINOWO, 2015, p. 2. Tradução nossa).

Assim, o Atlântico Sul, ao tempo que vai alcançando relevância estratégica no contexto global que tende a aumentar, pelo menos a médio prazo, em virtude, principalmente, do incremento da produção de petróleo nas suas áreas marítimas<sup>17</sup> - vai se tornando, *pari e passu*, essencial para o desenvolvimento do Brasil. “Ele é fundamental no contexto regional e local, principalmente para o Brasil, que o vê não apenas como fonte de riquezas e via de comunicação, mas também como veículo de integração regional e projeção para além desse espaço (SILVA, 2014, p. 209). Não seria por outro motivo que a Política Nacional de Defesa considera o Atlântico Sul como parte integrante do entorno estratégico brasileiro.

---

<sup>17</sup> Embora a importância da produção do petróleo possa variar relativamente à pressão de sua demanda, a produção de petróleo no Atlântico Sul tem uma importância intrínseca por dar-se no mar, portanto, de certa forma, imune a ação de grupos antagonísticos decorrentes de instabilidades políticas, diferentemente, do que acontece com as instalações petrolíferas de terra.

Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região (PND, 2012, p. 4).

Neri (2014) ressalta que, assim como há uma relação direta entre a estabilidade sul-americana e a estabilidade brasileira, a paz no Atlântico Sul seria condição essencial para a manutenção da segurança do Brasil o que faz com que os problemas desse oceano sejam, também, problemas brasileiros. Portanto, o que acontece na margem africana do Atlântico Sul, também, diz respeito e reflete, diretamente, nos interesses nacionais.

Essa visão, mais uma vez, corrobora a concepção que o valor estratégico do Atlântico Sul não deve ser dividido em sub-regiões, em que caberia ao Brasil cuidar tão somente dos aspectos concernentes à sua margem atlântica.<sup>18</sup>

Isso porque, continua Neri, a paz do Atlântico Sul é um verdadeiro patrimônio<sup>19</sup> regional, pois possibilita que recursos, os quais, de outro modo, seriam aplicados em possíveis enfrentamentos, sejam investidos na promoção do bem-estar das sociedades locais. “Contudo, a preservação desse ‘patrimônio’ para as próximas gerações depende do desenvolvimento e aprimoramento de mecanismos regionais de confiança, coordenação e integração” (NERI, 2014, p. 9. Aspas do próprio autor).

Para tanto, os países limítrofes sul-atlânticos devem ser capazes de mantê-lo livre de ameaças extrarregionais e de disputas alheias a esse espaço, o que requer “certo grau de institucionalidade nas relações entre os

---

<sup>18</sup> Armando Marques Guedes considera, por exemplo, haver no Atlântico Sul quatro sub-regiões securitárias com propriedades e características diferenciadas as quais, embora interajam e complementem-se, têm traços distintos que as separam. “Duas delas constituem faixas horizontais que ligam o oeste e o leste da bacia (uma ao Norte, das Caraíbas ao bojo africano, sensivelmente entre a área de jurisdição da NATO e a do Brasil; a outra, a Sul, abaixo do paralelo das Falklands/Malvinas e até à Antártica); e as outras duas verticais, ligando o norte e o sul da bacia sul-atlântica, uma delas ocidental, correndo ao longo e ao largo da costa sul-americana, e o seu par ordenado oriental, ao longo e ao largo da costa africana” (GUEDES, 2012, p. 4).

<sup>19</sup> Amorim, também, emprega a mesma expressão: “Respeitadas as soberanias nacionais, nossos países devem estar preparados para defender esse patrimônio, seja na hipótese de agressão externa, seja contra os efeitos colaterais de conflitos entre terceiros” (AMORIM, 2014).

dois lados do Atlântico Sul” (NASSER; MORAES, 2014, p. 12). Institucionalidade – frise-se – que demanda a inserção político-estratégica do Brasil nesse oceano, por ser um de seus atores regionais de maior vulto.

## A INSERÇÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA DO BRASIL

A inserção político-estratégica do Brasil no Atlântico Sul é um dado novo e recente que não passa despercebido aos analistas estrangeiros ou não, seja quando ele é considerado como ator isolado, ou como ator partícipe de organismos coletivos de segurança. Nesse último caso, sua presença vem sendo, cada vez mais, reconhecida pelos atores internacionais por seu peso econômico e sua importância política nos debates e articulações sobre possíveis rearranjos na ordem regional e, conseqüentemente, na ordem internacional, em um mundo cada vez mais compacto e integrado pelo crescente processo de globalização.

Guedes, em sua análise sobre as mudanças geopolíticas do Atlântico Sul, assim se refere ao papel do Brasil:

Maior e mais forte que todos os países vizinhos reunidos, o Brasil claramente quer liderar. [...] Interessante que para Brasília isto não significa apenas a rápida implementação de arranjos regionais de integração [...] mas, também, a exclusão de qualquer presença militar extra regional, particularmente, dos EUA e OTAN da região (GUEDES, 2012, p. 38. Tradução nossa).

O que Guedes adjectiva como “interessante” nada mais seria do que a postura internacional adotada, comumente, por potências médias (*middle powers*)<sup>20</sup> visando a preservar sua influência em seu ambiente regional, pois

[...] frequentemente, nutrem ambições de grande potência e podem exercer significativa influência em certa área ou região, porém, ainda, não reúnem suficientes recursos de poder para confrontar-se com a potência (ou potências) hegemônica (s) ou desempenhar papel central na conformação do sistema internacional (BRANDS, 2010, p. 17. Tradução nossa).

---

<sup>20</sup> Há autores que empregam o termo “potência intermediária” em vez de “potência média”.

Como os indicadores do poder relativo das potências médias são avaliados em nível global, não necessariamente todas as potências médias são, também, potências regionais; nem o contrário, embora muitas vezes tais conceitos sejam empregados indistintamente. Potências médias como o Canadá e Polônia não são potências regionais, tendo em vista a dimensão de poder desfrutada por seus vizinhos, enquanto algumas potências regionais, como, por exemplo, Nigéria e Etiópia (em seus âmbitos regionais, as que detém maior poder) não são consideradas potências médias (GILLEY; O'NEIL, 2014). Prevalece aqui a orientação metodológica segundo a qual a definição de um Estado, para efeito de classificação como “potência média” dependerá da avaliação de seu impacto global. Já a caracterização de uma “potência regional” deve ter como parâmetro a influência que exerce em seu âmbito regional (GRATIUS, 2007).

Manicon e Reeves (2014) apontam três características das potências médias: a capacidade material,<sup>21</sup> o desempenho comportamental e o componente ideacional. Para eles, a primeira capacidade material (ou posicional) é condição necessária, da qual as outras duas dependem. Frisam, entretanto, que as duas últimas condições não são nem necessariamente, nem plenamente, alcançadas por todas as potências médias, embora possam apresentar grau suficiente de capacitação material.

Há uma lógica subliminar à atuação internacional de uma potência média posicional, uma vez que é plausível esperar que Estados posicionados no meio da escala hierárquica internacional<sup>22</sup> dos Estados desfrutem de maior autonomia, se comparados aos situados na parte inferior dessa mesma hierarquia, pois detém, em decorrência de sua capacidade material, ainda que limitada, alguma possibilidade de engajar em protagonismos externos.

Quanto à atuação comportamental, pode-se esperar que as potências médias exerçam (ou procurem exercer) sua influência enfatizando iniciativas diplomáticas que visem a: i) conter o exercício do poder das grandes potências por meio de regras, normas e instituições; ii) desenvolver alianças com outras potências semelhantes, a fim de aumentar sua própria influência; e, iii) consolidar uma liderança regional, atrelando a seus interesses o peso político internacional dos vizinhos regionais (BRANDS, 2010).

---

<sup>21</sup> Também denominada por alguns autores de “posicional” visto que se refere à posição relativa do Estado na hierarquia internacional.

<sup>22</sup> Tradicionalmente, a hierarquia internacional dos Estados distingue quatro categorias no que concerne a poder: “superpower; great power; middle power; and small power” (GRATIUS, 2007).

Já no campo ideacional, potências médias podem invocar princípios morais e valores internacionalistas liberais, visando a liderar “correntes de opinião” em determinados assuntos. Empregam discurso altruísta das relações internacionais que instrumentalizam iniciativas diplomáticas menos agressivas, ou menos combativas, optando por engajamentos construtivos, e pela criação de consensos na busca da paz, da solução pacífica de controvérsias, do desenvolvimento e da proposição e consolidação de normas (MANICON, REEVES, 2014) (GILLEY; O’NEIL, 2014).

Tendo em vista tais critérios, o Brasil pode ser enquadrado na categoria de potência média. Do ponto de vista *posicional*, os indicadores apresentados pelo Brasil, tanto no que concerne à capacidade militar, econômica, demográfica, territorial e de recursos naturais colocam-no na parte superior da hierarquia dos Estados. No que concerne à *atuação comportamental*, o Brasil vem protagonizando diversas ações típicas de uma potência média. Dentre outras, podem ser citadas: i) sua busca por partilhar com as demais potências lugar de proeminência nos foros clássicos em que o poder é exercido com mais vigor, como por exemplo, pleiteando um assento no Conselho de Segurança da ONU, disputando e conquistando a presidência da OMC, atuando intensamente no G-20 etc.; ii) sua ativa participação na criação e no desenvolvimento de outros foros com vistas a contrabalançar o poder desfrutado pelas grandes potências nas instituições clássicas do sistema internacional (cuja agenda é pautada pelos seus interesses), tais como, a criação da ZOPACAS, do BRICS e do fórum IBAS; e iii) suas iniciativas visando a desenvolver protagonismo regional sul-americano, como a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e dos seus órgãos, entre eles o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Por fim, no campo *ideacional*, os paradigmas da diplomacia brasileira são típicos de uma potência média. Vem de longe o posicionamento do país em questões tais como o respeito à soberania dos Estados, a não intervenção, à solução pacífica de controvérsias e, mais recentemente, o engajamento na proposição, na ONU, em relação à “responsabilidade enquanto proteger”.

O enquadramento do Brasil como “potência média”, na verdade, já vem de longe. Como ressaltam (GILLEY; O’NEIL, 2014), Robert Keohane ao definir, em 1969, “potências médias” como os Estados que, embora não possam afetar o sistema internacional atuando sozinhos, são capazes de exercer impacto significativo no sistema, trabalhando por meio de

pequenos grupos ou alianças, ou por meio de organizações internacionais, já incluía o Brasil no rol dessas potências. Há de se lembrar, também, a classificação de J. R. Hill (1986) em sua obra sobre a estratégia marítima das potências médias.

O entendimento do Brasil como “potência média” coloca alguns problemas. Em primeiro lugar, ela ressalta sua capacidade potencial para contribuir com os bens comuns regionais e ascender no campo de atuação internacional. Em segundo lugar, suas próprias condições geopolíticas, particularmente, sua significativa dimensão relativa regional, tanto atlântica quanto continental, propiciam exercício da projeção regional. Em terceiro lugar, tal capacitação não parece encontrar maior ressonância nos órgãos de opinião pública (partidos, sindicatos, movimentos sociais, meios de comunicação etc.). Em quarto lugar, não se conta, no país, com uma política externa “pronta e acabada”, coerente e continuada, dotada de meios e recursos (humanos materiais) que dê sustentação à afirmação do país como “potência média”. Na prática, entretanto, esses problemas têm sido superados pois, independentemente deles, o Brasil vem sendo reconhecido como “potência média” no cenário internacional devido à força de sua presença:

É a condição de potência média no sistema internacional, e não a concepção nacional sobre o papel a desempenhar, que deve balizar seu comportamento internacional. O Brasil é o melhor exemplo disto pois rejeita vigorosamente o rótulo de potência média (GILLEY; O'NEIL, 2014, p. 346. Tradução nossa).

É importante ressaltar o papel do Brasil como “potência média” porque a ordem internacional descentraliza-se, cada vez mais, em ordens regionais. A política de poder global vai cedendo importância para a política de poder regional. Nela, as potências médias, caso sejam, também, potências regionais, podem desempenhar papel primordial, pois, em nível regional, são, normalmente, suficientemente capazes para avançar seus interesses no vácuo deixado pelas grandes potências, conforme acentuam Manicon e Reeves (2014). Nessa mesma linha de análise, Brands chama a atenção para o fato de que potências médias podem, inclusive, definir seu próprio âmbito regional:

De acordo com teóricos das Relações Internacionais, potências médias podem aumentar sua influência por meio de um processo conhecido por “formação de região”, pelo qual, simultaneamente, definem sua região como uma entidade geopolítica distinta e reivindicam posição de liderança dentro dessa entidade (BRANDS, 2010, p. 24. Tradução nossa. Grifo no original).

Não obstante as inconsistências ou incertezas da política externa brasileira, a partir dos anos 90, o conceito de América Latina passou a ceder espaço para o conceito regional de América do Sul, passando a ser foco prioritário da ação diplomática e de defesa do país. Como assinala a analista, a região passou a se constituir em um “projeto geopolítico brasileiro (ou uma invenção), mostrando a capacidade do país de criar sua própria esfera de influência” (GRATIUS, 2007, p. 7. Tradução nossa).

Mais recentemente, sem abandonar sua área regional prioritária, o Brasil, seguindo a orientação sul-sul como balizadora primaz de sua política externa, passou a ver a África, particularmente a África atlântica (e Moçambique), como uma extensão de seus interesses econômicos e diplomáticos. Essa guinada na política externa brasileira em direção à África aumenta “a importância na balança global de poder, a partir de uma estratégia de inserção, preenchendo as *aspirações de média potência* que tem o Brasil” (VIZENTINI, 2013, p. 202. Grifo nosso).

No posicionamento brasileiro, qualquer que ele seja, a Geografia importa. Ela não só condiciona as opções que se apresentam disponíveis aos Estados, como impõe limitações às decisões que tomam em suas políticas externas (DOUGHERTY; PFALTZGRAF JR, 1981). A projeção geográfica do Brasil sobre o Atlântico Sul, qual grande península representada pelo saliente nordestino, caracteriza-o como um Estado marítimo atlântico e, por conseguinte, com interesses nesse oceano. Ainda que a visão continental prevalecente no pensamento geopolítico brasileiro não veja, necessariamente, o mar como elemento primordial ao desenvolvimento da nação, devido, dentre outras razões, “à disposição de imenso espaço continental aberto à colonização” (PENHA, 2012, p. 117), o Atlântico Sul apresenta características que o tornam geratriz de uma região.

No entanto, as regiões não se estabelecem apenas pela Geografia. Elas resultam de projetos políticos, de arranjos coletivos, construídos pelos Estados e por outros atores, a partir de valores culturais compartilhados,

visando ao atendimento de seus interesses (ABDENUR, MARCONDES, 2014). Tais projetos podem ser reforçados, também, pela demografia e pela cultura. O Brasil, depois da Nigéria, é o país que conta com a maior população negra, além de um contingente populacional significativo que, pela mestiçagem com o elemento africano, gerou, no dizer de Darcy Ribeiro, uma “sociedade policrômica”. No plano cultural, dentre outros aspectos, os laços linguísticos com os países influenciados pela colonização portuguesa, reforçam a posição do Brasil. Há base objetiva, portanto, para se considerar o Brasil como “potência média e regional” o que o induz a um protagonismo efetivo e proativo no Atlântico Sul. Dentre as tarefas consequentes dessa atuação está sua contribuição para os bens comuns desse oceano, entre elas, a segurança marítima na região.

Resta avaliar se haveria no Atlântico Sul *atores externos*<sup>23</sup> (extrarregionais ou não) com interesses não necessariamente convergentes com os do Brasil, particularmente, no que diz respeito à segurança marítima. A hipótese de o país ser capaz de se projetar no cenário regional sul-atlântico, recomenda a reflexão sobre os óbices que estarão presentes no caso dessa possibilidade. “A despeito de sua retórica e tradição de política internacional pacífica e cooperativa, o país tende a encontrar situações de conflito em cada momento que procura desenvolver o seu potencial econômico, político e militar” (GUIMARÃES, 2002, p. 144). E, mesmo quando atua sob a égide de organismos internacionais, como a ONU, nem sempre a comunidade internacional percebe ou compreende, favoravelmente, seu protagonismo internacional. Confronte-se:

Parece ser de grande importância chamar a atenção para alguns dos países não alinhados e **suas crescentes ambições marítimas**: o Brasil assumiu a liderança da primeira operação de segurança marítima das Nações Unidas, a UNIFIL, no Mar Mediterrâneo (FELDT; ROELL; THIELLE, 2013, p. 13. Tradução e grifo nossos).

---

<sup>23</sup> A ressalva é relevante pois, independentemente, da existência, ou não, de atores externos cujos interesses não sejam necessariamente convergentes com os do Brasil, se os atores e fatores internos que parametrizam, irrefutavelmente, a política externa brasileira forem de tal sorte que sejam eles os primeiros a dificultar ou, até mesmo, impedir o Brasil de desenvolver o protagonismo que lhe caberia desempenhar no Atlântico Sul, então, nada mais restará ao Brasil que se alinhar (“bandwagoning”) com os atores externos, extrarregionais ou não, que vierem a defender seus interesses nesse oceano, pois não há vácuo de poder na arena internacional.

## OS ATORES EXTERNOS

Ao se examinar a costa ocidental da África, observa-se que o Brasil mantém, há muito, boas e cordiais relações com os países africanos atlânticos. O mesmo acontece em relação aos países da costa atlântica da América do Sul.

Desde 1980, tem se tornado evidente que uma zona de paz emergiu na América do Sul, a qual criou uma expectativa de que estados não lançariam mão da força para resolver suas disputas. Em vez disso, a lei internacional e a diplomacia tornaram-se o mecanismo padrão de resolução de conflitos (PION-BERLIN e TRINKUNAS, 2007, p. 79, tradução nossa).

Tal situação encontra respaldo na posição oficial e formal do Estado brasileiro segundo sua Política Nacional de Defesa (PND):

A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livres de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos (PND, 2012, p. 4).

Sendo assim, em primeira análise, poder-se-ia supor que, no Atlântico Sul, não haveria atores com interesse em contrabalançar qualquer eventual protagonismo brasileiro visando à preservação de sua segurança marítima e da própria região. Essa percepção, como já visto, não encontra, entretanto, contrapartida do ponto de vista dos países africanos atlânticos. Eles demonstram noção da necessidade e importância do desenvolvimento de esforços cooperativos por parte dos atores regionais para a preservação da segurança marítima desse oceano, *independentemente de atores extrarregionais*. Análise mais atenta, a partir da perspectiva da costa sul-americana, precisaria identificar se há atores extrarregionais presentes no Atlântico Sul e, havendo, se seriam capazes de carrear para este oceano interesses e disputas alheias a este espaço marítimo.

Primeiramente, há a França a qual, em virtude de seu Departamento Ultramarino, a Guiana Francesa, não pode deixar de ser considerada como um ator presente no Atlântico Sul; até mesmo porque, seu centro espacial de Kourou tem, em termos geoestratégicos de forte matiz econômico, implicações nesse oceano.

Outro ator extrarregional presente no Atlântico Sul é o Reino Unido,<sup>24</sup> em face das ilhas que ocupa nesse oceano: Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Geórgia do Sul, Sandwich do Sul e Malvinas (Falklands para os britânicos). Releva apontar que a disputa do Reino Unido com a Argentina pela soberania das Ilhas Malvinas levou a uma guerra interestatal, relativamente há pouco tempo (1982) e continua como foco permanente de tensão no Atlântico Sul.

A presença dos EUA, também, não deve ser descartada, tanto pela recriação da IV Esquadra quanto por sua presença na Ilha de Ascensão, na qual, além de possuir base aérea de porte, tem instalada uma das cinco estações terrenas do seu sistema “Global Position System”.<sup>25</sup>

Ao se alongar a vista para a costa ocidental africana, não se pode deixar de notar a presença da China naquele continente. É interessante relevar que a China vem desenvolvendo, significativamente, seu poder naval, a fim de proteger seus interesses em qualquer lugar do mundo em que se manifestem (LAI, 2011).

Parece pretender assegurar no Atlântico Sul, a curto e a longo prazo, seu acesso aos recursos naturais de que necessita. Embora não pareça querer *exercitar posição predominante ou hegemônica* na região, sua atuação pode suscitar tensões ou conflitos na região, porquanto “o comércio dos dois continentes do Atlântico Sul com a China tem considerável semelhança com os padrões coloniais tradicionais” (HAMILTON, 2013, p. 57. Tradução nossa). Passando a fazer parte da “equação estratégica” da região, a presença chinesa

---

<sup>24</sup> Os autores consideram França e Reino Unido atores extrarregionais, não só porque as possessões que detêm no Atlântico Sul são resquícios dos respectivos impérios coloniais, mas, também, porque seus focos geopolíticos de interesse prioritário estão longe de suas águas.

<sup>25</sup> Guedes, por exemplo, aponta para a securitização do Atlântico Sul por parte dos Estados Unidos da América de forma bastante objetiva: “Fortes sinais de que esta securitização já está acontecendo podem ser vistos na criação, em 2008, de um comando norte americano voltado para a África, AFRICOM, e, nesse mesmo ano, pela recriação da IV Esquadra (GUEDES, 2012, p. 29. Tradução nossa).

Já Coutau-Bergarie assim se refere à recriação da IV Esquadra: “Seu renascimento destina-se a testemunhar o persistente interesse dos Estados Unidos pela América Latina, no momento em que ela parece querer emancipar-se cada vez mais da tutela yankee” (COUTAU-BERGARIE, 2010, p. 52. Tradução nossa).

pode gerar imprevistas tensões, mormente de ordem comercial, com outros países, inclusive o Brasil.

Desse modo, há, presentes, no “nosso mar” – área marítima de interesse estratégico brasileiro quatro atores extrarregionais, e respectivas Marinhas, com assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, todos, potências nucleares, sendo que três deles integram a OTAN. Essa organização, por sua vez, pode ser considerada, também, como outro ator extrarregional presente no Atlântico Sul. As possessões sul atlânticas da França e do Reino Unido são consideradas pela OTAN “como posições que permitem que o Atlântico Sul possa ser mantido sob controle no caso de qualquer eventualidade relacionada com ameaças aos seus interesses na região” (SILVA, 2014, p. 203). A listagem de outras presenças pode ser ainda aumentada:

Não são os norte-americanos os únicos a correr ao Atlântico Austral. Também outros o fazem em catadupa, da China, à Rússia, à Alemanha, por exemplo: uma vigorosa competição internacional está a instalar-se, numa nova “scramble for the South” – criando, assim, o que talvez devamos encarar como uma nova abertura cosmopolita da bacia oceânica e dos seus arredores continentais; a qual seguramente os torna numa arena geopolítica que se vê cada vez mais apreendida como tal pelos mais variados actores (GUEDES, 2012, p. 23).

A simples presença desses atores extrarregionais no Atlântico Sul, a priori, não configura, necessariamente, o carreamento para este oceano de conflitos e disputas alheias a seu espaço marítimo. Todavia, há de se prever que, havendo necessidade de garantir a segurança marítima da região, e não ocorrendo desenvolvimento de uma cooperação regional integrada, eles poderão se dispor, de uma forma ou de outra, a impor uma estrutura de segurança marítima à revelia dos interesses individuais e/ou coletivos dos países da região. Cabe inventariar, portanto, o potencial de ameaças à segurança marítima no Atlântico Sul capazes de motivar a tomada de posições proativas desses atores extrarregionais.

Geoffrey Till identifica as seguintes ameaças ao sistema marítimo contemporâneo: *a) conflitos decorrentes de disputa pela utilização dos recursos do mar; b) criminalidade marítima; c) exaustão dos recursos do mar; d) envolvimento inadvertido ou deliberado em disputas de outros atores;*

e) ação deliberada por parte de estados hostis (TILL, 2004, p. 356. Tradução e grifo nossos).

As três primeiras ameaças concernem à segurança marítima. O próprio Till as classifica como de baixa intensidade – “soft security” (TILL, 2009, p. 287). São, por conseguinte, consideradas ameaças menos ponderáveis tendo em vista a magnitude dos contenciosos que, normalmente, são capazes de gerar.

Já as duas últimas, mais clássicas, no sentido de sua longa existência na história marítima dos povos, são classificadas por Till como de alta intensidade – “hard security” (TILL, 2009, p. 287).<sup>26</sup> Em relação à magnitude do conflito que, normalmente, geram, são consideradas ameaças de mais alto interesse político-estratégico e, em geral, envolvem atores estatais. Elas não deixam de estar presentes, todavia, na região do Atlântico Sul, seja de forma manifesta, seja de forma latente.<sup>27</sup> De maneira manifesta, por exemplo, na questão das Ilhas Malvinas (na acepção de Till, *envolvimento inadvertido ou deliberado em disputas de outros atores*). De forma latente, em decorrência da crescente importância do Atlântico Sul para o mercado de energia mundial, o que pode trazer para este oceano pretensões extrarregionais (na acepção de Till, *ação deliberada por parte de estados hostis*). Essas ameaças, entretanto, são aqui apenas indicadas, não se constituindo no foco desta seção do artigo. Cabe, portanto, discorrer, com breve detalhamento, as três primeiras ameaças de baixa intensidade (“soft security”) listadas por Till, todas concernentes à segurança marítima: a) *conflitos decorrentes de disputa pela utilização dos recursos do mar*; b) *criminalidade marítima*; e, c) *exaustão dos recursos do mar*.

A exploração dos recursos do mar, o controle dos estoques, bem como suas consequências ambientais podem ser catalogadas, na classificação de Till, como ameaças potenciais à região. Das sete áreas de pesca marítima do Atlântico Sul, quatro são consideradas as mais degradadas do mundo, com 50%, ou mais, de seus estoques sobre explorados, enquanto nas outras três, tal porcentagem chega a 30%. Por outro lado, a poluição ambiental marinha tem agravado essa situação.

---

<sup>26</sup> Geoffrey Till na edição digital (2009) de sua obra: “Seapower: a Guide for The Twenty-First Century”, trata, em diferentes capítulos, das ameaças ao sistema marítimo contemporâneo, apresentadas na primeira edição (2004) e as classifica como “hard security” e “soft security”.

<sup>27</sup> As expressões “manifesta” e “latente” são aqui empregadas para diferenciar os níveis de probabilidade de ocorrência dos conflitos: *forma manifesta*, significando que o conflito existe de *forma objetiva*; *forma latente*, significando que o conflito se situa no nível de possibilidade *potencial*, considerando o ocorrido em outras áreas com condições semelhantes.

Uma área crescente de baixa oxigenação em frente à costa da África ocidental tem atingido áreas pesqueiras do atum, peixe espada e outras espécies, obrigando-as a migrar para as áreas sobre exploradas, o que agrava a situação dos estoques (HAMILTON, 2013).

No caso do Brasil, há de se lembrar que o país, em 1963, envolveu-se em conhecido contencioso com a França, gerando conflito que ficou conhecido como a Guerra da Lagosta<sup>28</sup>. O enfretamento vinha se desenvolvendo desde o ano anterior, de proporções não desprezíveis,<sup>29</sup> decorrente da pesca ilegal do crustáceo por pescadores franceses no litoral nordeste brasileiro. Praticavam os franceses, também, a pesca predatória,<sup>30</sup> o que indicava, já naquela altura, questões relativas à manutenção de estoques.

Quanto à segunda ameaça prevista por Till – *criminalidade marítima* – ela encontra-se, também, presente no Atlântico Sul, e de forma manifesta. Encontram-se ações de pirataria levadas a efeito, em sua maioria, no Golfo da Guiné, além de demais atividades ilícitas no mar. Tendo em vista o incremento das conexões internacionais, alguns cidadãos chineses têm desenvolvido atividades ilegais no Atlântico Sul, particularmente, ligadas ao narcotráfico, contrabando de pessoas e lavagem de dinheiro, (ABDENUR, SOUZA NETO, 2013). Hamilton, discorrendo sobre a situação na região, chama a atenção para a “combinação letal de estados frágeis, lucrativas rotas de narcotráfico, assim como dilatadas e porosas fronteiras marítimas e terrestres”. Para ele, tal combinação “une os países do Atlântico em um círculo vicioso de violência, instabilidade e todas as formas de delinquência organizada (HAMILTON, 2013, p. 63). Na verdade, esse nexo de delinquência, drogas, armas e, inclusive, terrorismo, tornou-se um desafio panatlântico.

---

<sup>28</sup> A Guerra da Lagosta, infelizmente, é, normalmente, tratada de forma jocosa pela mídia e, de maneira geral, pela população brasileira. Muito diferente da forma como é tratado outro conflito semelhante entre Estados no caso, entre o Reino Unido e a Irlanda sobre a pesca do bacalhau, que ficou conhecido como “Cod Wars” as Guerras do Bacalhau (no plural, pois houve três diferentes incidentes).

<sup>29</sup> A França, em apoio a seus pesqueiros deslocou para a costa ocidental africana uma força-tarefa capitaneada pelo porta-aviões Clemanceau e destacou dessa força um contratorpedeiro, o “Tartu”, que rumou para as águas brasileiras. A Marinha e a Força Aérea brasileiras foram mobilizadas para reagir à ação coercitiva da Marinha francesa. O auge da tensão deu-se em 28 de fevereiro de 1963, quando o contratorpedeiro brasileiro “CT Paraná” se encontrou com o “Tartu”, que protegia os pesqueiros franceses, a cerca de 100 milhas náuticas de Recife. A firme reação brasileira levou os franceses a desistir, alguns dias mais tarde, de sua ação coercitiva (BRAGA, 2004).

<sup>30</sup> Os franceses usavam a pesca de arrasto que não era empregada pelos pescadores brasileiros uma vez que degradava, sobremaneira, os estoques.

Seu enfrentamento adequado não terá como melhor via senão esforços e ações transnacionais, desenvolvidas de forma coordenada pelos Estados envolvidos no combate às práticas criminosas, havendo destaque para o papel do poder naval de cada um deles.

A terceira ameaça referida por Till – *exaustão dos recursos do mar* é de caráter projetivo, mas não menos significativa do ponto de vista do planejamento estratégico. Ela está presente em todos os oceanos porque todos, ao longo da linha do tempo, encontrarão limites para sua exploração. A escassez dos recursos marítimos – de alguns mais e de maneira mais acelerada, outros menos e em ritmo mais lento – será uma realidade a longo prazo. Não se pode prever, ao certo, quais os que se esgotarão primeiro, embora já se possa contar com projeções mais fidedignas. Porém, com o aumento previsto da população mundial, embora em proporção menor do que ocorreu no século XX, devido à queda das taxas de crescimento demográfico em escala global, e o conseqüente incremento da necessidade de se contar com a ampla gama de recursos provenientes da exploração dos recursos marítimos, mais cedo ou mais tarde a exaustão desses recursos será dotada de alto teor conflitivo, colocando sob ameaça a segurança marítima em todo mundo.

Embora todas essas ameaças sejam, na classificação de Till, de baixa intensidade, não devem ser, de modo algum, desconsideradas. Se não forem enfrentadas pelos planejamentos estratégicos dos países do Atlântico Sul, atores extrarregionais poderão sentir-se obrigados a fazê-lo, se é que já não levam em conta, mesmo no presente, tais ameaças.<sup>31</sup> Royer, por exemplo, registra o interesse dos Estados Unidos pela região, tendo em vista que “os Estados ribeirinhos não oferecem as melhores garantias de estabilidade” (ROYER, 2012, p. 131).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Atlântico Sul vem reemergindo, estrategicamente, no cenário mundial, o que tem atraído a atenção dos atores globais para suas circunstâncias. Embora não rivalize, ainda, com outras áreas, a importância geopolítica do Brasil não é ignorada pelos atores internacionais de relevo,

---

<sup>31</sup> A US Navy denomina esse tipo de ação de “operações de estabilização” - aquelas que se “destinam a prevenir ou conter distúrbios locais antes que impactem o sistema global” (TILL, 2009, p. 338. Tradução nossa). Já Richard Cohen denomina tais ações de “promoção de estabilidade” (COHEN, 2001, p. 2. Tradução nossa).

até mesmo porque, alguns desses atores, atualmente, situam-se em suas margens. Potência média e regional, que detém, e de longe, o maior litoral no Atlântico Sul, sua inserção nesse oceano é um dado objetivo do cenário político-estratégico da região, seja qual for o ponto de vista que se adote. Saber se tal dado é levado na devida consideração na formulação das políticas externa e de defesa do Brasil é uma questão que demandaria pesquisa empírica. Porém, seja lá como for, a importância do Brasil na região se constitui em um dado de realidade que não pode ser descartado.

Nesse panorama, o conceito de “segurança marítima”, nos termos aqui propostos, “proteção contra atos criminosos no mar intencionalmente perpetrados”, é item essencial à agenda geoestratégica da região. A segurança marítima tornou-se tema recorrente dos Estudos Marítimos que têm os oceanos como objeto de análise. Recorrente e, importante frisar, também, abrangente, porquanto concerne, de modo geral, a todos os oceanos e mares globais, dos quais o Atlântico Sul, mar de interesse estratégico do Brasil, não constitui exceção.

As ameaças à segurança marítima, presentes de forma manifesta no Atlântico Sul, são, por enquanto; consideradas de baixa intensidade. Não há razões, entretanto, para se supor que continuarão assim, quando se pode prever o aumento da riqueza que será através dele movimentada e, desse modo, o incremento dos interesses em jogo. Há de se guardar a hipótese de que, caso esses interesses não sejam convenientemente considerados pelos atores regionais, haverá atuação unilateral de atores extrarregionais (e os há, como se mostrou neste trabalho, nesse oceano).

A presença já sistemática dos poderes navais de atores extrarregionais, que trazem consigo suas próprias doutrinas e meios, pode aumentar a validade futura da hipótese, carreando para o Atlântico Sul interesses, conflitos e tensões que, presentemente, lhe são alheios.

A pertinência da hipótese em tela é densa de consequências estratégicas, quando se tem sob inspeção o caso brasileiro, no que diz respeito à construção de uma moldura de segurança marítima com características regionais. Tal construção, assentada em instrumentos de construção de confiança (“confidence-building measures”), diz respeito, por exemplo, à cooperação naval, operações conjuntas, troca de informações sobre procedimentos doutrinários, sistemas operacionais e de comando e controle. A possibilidade de potências médias exercerem influência em certas áreas em que detém especial capacidade, atuando como facilitador, catalisador ou mediador, gera uma diplomacia proativa que tem sido denominada diplomacia de nicho (“niche diplomacy”) ou ativismo de potência média

(“middle power tivismo”) (GILLEY; O’NEIL, 2014). Ademais, a existência de valores compartilhados e interesses comuns provê forte razão para a ação conjunta de Estados em busca da preservação de seus interesses.

Nesse ínterim, enquanto a confiança não é inteiramente assegurada, iniciativas de segurança cooperativa possibilitarão aos governos cooperarem em seus próprios interesses e até mesmo no interesse comum de todos os países envolvidos (KNUDSEN, 2007, p. 5. Tradução nossa).

Há quem já advogue, entretanto, em nome de um “realismo radical”, a impossibilidade dos atores na região desenvolverem, a seu cargo, uma arquitetura própria de segurança marítima do Atlântico Sul. O conhecido professor português Armando Guedes, por exemplo, em trabalho recente, afirma:

O que não devemos é esperar muito daí – e decerto nunca uma real capacidade para desafiar com eficácia a hegemonia regional das Grandes Potências que entreveem, no Atlântico Sul, ameaças e incitações que se sentem impelidos a conter. O realismo tem de imperar. Em nome do nosso passado comum devemos-lo ao futuro: quer o queiramos quer não, irão ser os norte-americanos, que já lá estão e em força, que vão orquestrar o processo – e vai ser porventura como uma extensão mais ou menos informal da NATO, ou num formato ao desta aparentado, que essa arquitetura será construída” (GUEDES, 2011, p. 17).

Em relação à posição conservadora do acadêmico lusitano, que é também professor do Instituto de Estudos Superiores Militares, em Lisboa, há de se opor contra-argumentos em nome de um “realismo de fatos”.

O Brasil, em decorrência de sua projeção atlântica, e por não ter passivos coloniais ou divergências históricas com os países africanos atlânticos, apresenta condições ideais para, senão liderar, contribuir, sobremaneira, para a construção de um ambiente cooperativo. Ainda que não se visualize o estabelecimento, em curto prazo, de alianças ou coalizações militares coletivas no Atlântico Sul, iniciativas de cooperação naval bilaterais são essenciais para o desenvolvimento de um ambiente cooperativo que enseje esforços coordenados com vistas ao atendimento de interesses

comuns, no caso, a segurança marítima. Embora, arquiteturas de segurança regionais sejam, frequentemente, apregoadas como a panaceia para garantir a segurança marítima, a utilidade de arranjos bilaterais para esse mesmo fim não deve ser desprezada.

Há de se reconhecer, por outro lado, que o Itamaraty tem tido empenho em desenvolver acordos de cooperação técnica com os países sul-americanos e africanos.<sup>32</sup> Não seria, contudo, descabido, considerar acordos de cooperação naval, também, como de cooperação técnica. Mais ainda: podem ser classificados na categoria da cooperação horizontal, tão cara à casa de Rio Branco, pois referem-se à parcerias entre atores estatais com vistas à construção e ao desenvolvimento de capacidades imprescindíveis à solução de problemas comuns, sem condicionalidades políticas, ou de qualquer outra ordem e, muito menos, sem qualquer viés de verticalidade ou ascendência. “Inerente ao termo parceria encontram-se as noções de reciprocidade e igualdade, assim como a prática do diálogo e da consulta interativa” (PUENTE, 2012, p. 71).

Desse modo, já há no Ministério de Relações Exteriores do Brasil, e também no Ministério da Defesa, a cultura e as práticas para o desenvolvimento de esforços e iniciativas de cooperação com os países sul atlânticos, requeridos pela segurança marítima do Atlântico Sul. No entanto, verifica-se, ainda, dificuldades de coordenação e união de esforços entre essas duas burocracias, o que pode dificultar ou, até mesmo, inviabilizar esse esforço. “A criação do Ministério da Defesa traz esse outro desafio para o Itamaraty – o de contribuir ativamente para a formação de uma visão brasileira das relações internacionais de defesa que incorpore e entenda a tradicional visão do Itamaraty (PINTO, 2015, p. 212).

Essa carência de entrosamento vem sendo, em alguns casos, suprida por iniciativas das Marinhas de países amigos na região. Mas, para que possam ganhar consistência e “força de execução”, resultantes de deliberada ação política do Estado brasileiro, requerem planejamento sintonizado dos dois ministérios, tendo em conta a importância da cooperação técnica horizontal como vetor estratégico e instrumento útil para a política externa brasileira a fim de assegurar a presença positiva e crescente do Brasil em regiões de interesse considerado primordial (PUENTE, 2010), como seria o caso do Atlântico Sul.

Caso prevaleça a hipótese da omissão ou incapacidade de os atores regionais atuarem, conjuntamente, para neutralizar as ameaças à segurança

---

<sup>32</sup> “Destaca-se que 52% de todas as ações de cooperação técnica brasileira ocorrem na África” (VIZENTINI, 2013, p. 201).

marítima do Atlântico Sul, deverá ocorrer a presença, cada vez mais frequente, de poderes navais extrarregionais que demandarão suas águas a fim de assegurar os bens comuns ameaçados e, obviamente, seus próprios interesses. Nesse caso, a tese do professor Armando Guedes ganharia, cada vez mais, lastro na realidade do Atlântico Sul.

Não se pode prever como será o futuro da posição brasileira nos mares atlânticos. Ela dependerá de variada combinação de complexas circunstâncias. Em última análise, elas derivarão do jogo de interesses externos e internos que ditarão os rumos de nossas políticas externa e de defesa. É lamentável supor, do ponto de vista nacional brasileiro, a prevalência de uma arquitetura de segurança que, no Atlântico Sul, seja imposta e extrarregional.

## BRAZIL'S ROLE IN THE SOUTH ATLANTIC MARITIME SECURITY

### ABSTRACT

Nowadays maritime security has become a subject of recurrent and global interest of the Maritime Studies that have oceans and seas as its object of analysis. Among them is South Atlantic, an ocean of specific strategical interest of Brazil. The threats to maritime security that already happens in South Atlantic has become a subject to be taken in account by its coastal states – which relevance depends on the interests and purposes of these states. Bearing in mind Brazil huge atlantic coast, its political and strategical international projection and the dimension of its economy, it is not suitable talk about maritime security in South Atlantic without considering the role of Brazil. The main objective of this article is just to analyse this role. Beeing relevant should it contributes to the development of coordinate action of regional actors, or a mere submission to the interest and actions of extra regional actors that certainly will build a maritime security arquitetura in South Atlantic.

**Keywords** - Strategical interest of Brazil; Maritime security; South Atlantic; Role of Brazil.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes. Region-building by rising powers: the South Atlantic and Indian Ocean rims compared. *Journal of the Indian Ocean Region*. Routledge, v. 10, n. 1, p. 1-17, Jan. 2014.

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes. La creciente influencia de China em el Atlántico Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, n. 102-103, p. 169-197, set. 2013.

ALSINA JR, João Paulo. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.

ALSINA JR. O Poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 2, p 173-191, 2009.

AMORIM, Celso. *A CPLP e a Segurança Marítima: Palavras do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na abertura do III Simpósio das Marinhas da Comunidade de Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro\\_defesa/discurso\\_cplp\\_seguranca\\_maritima\\_2012.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/discurso_cplp_seguranca_maritima_2012.pdf)> Acesso em: 15 jan. 2013.

AMORIM, Celso. Tendências da Segurança Internacional. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 13-26, jan./jun. 2014.

BEIRÃO, André Panno. “Segurança no mar”: que segurança? In: BEIRÃO, Andre Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Orgs.). *Reflexões Sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 127-166.

BRAGA, Claudio da Costa. *A Guerra da Lagosta*. Rio de Janeiro: SDM, 2004.

BRANDS, Hal. *Dilemmas of Brazilian Grand Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2010.

COHEN, Richard. *Cooperative Security: From Individual Security to Internatinal Stability*. In: COHEN, Richard; MIHALKA, Michael. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*. Garmisch-Partenkirchen: The George C. Marshall European Center for Security Studies, 2001, p. 1-27.

CORDEIRO, Agostinho Souza. *Dimensão Correcta da Marinha de Guiné Bissau Face ao Exercício da Autoridade de Estado do Mar*. In: SIMPÓSIO DAS MARINHAS DOS PAÍSES DA CPLP, 2, 2010, Luanda. Adendo F, Apêndice III, Anexo ao Ofício no 04-120-2010 do Chefe de Gabinete do Comandante da Marinha do Brasil.

COUTAU-BERGARIE, Hervé. *Le Meilleur des Ambassadeurs: théorie et Pratique de La Diplomatie Navale*. Paris: Economica, 2010.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR, Robert L. *Contending Theories of International Relations: a Comprehensive Survey*. 2. ed. New York: Harper & Row, Publishers, 1981.

FELDT, Lutz; ROELL, Peter; THIELE, Ralph D. *Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach*. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*. The Institute for Strategic, Political, Security and Economic Consultant, n. 222, 2013, p. 1-25.

FARLEY, Robert. *The Future of U.S. Naval Power*. *World Politics Review*. Tampa, p. 1-4, 14 Sept. 2010, p. 1-4.

FIGUEIREDO, Eurico Lima. *Os Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento*. Tese apresentada para concurso público na categoria funcional de professor da carreira do magistério superior na classe de titular da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2009.

GILLEY, Bruce; O'NEIL, Andrew. *China's Rise through the Prism of Middle Powers*. In: GILLEY, Bruce; O'NEIL, Andrew (Eds.). *Middle Powers and the Rise of China*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2014. Livro digital.

GONÇALVES, Williams. Sintética Avaliação da História das Relações Brasil-África até os Anos 2000. In: MONTEIRO, Alvaro Dias; WINARD, Érica, C.A.;

GOLDONI, Luiz Rogério Franco (Orgs.). *Pensamento Brasileiro em Defesa*: VI ENABED. Aracaju: Editora UFS, 2013. p. 179-193.

GRATIUS, Susanne. *Brazil in the Americas: A Regional Peace Broker*. Madrid: Fundacion para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2007.

GUEDES, Armando Marques. Geopolitical Shifts in the Wider Atlantic: Past, Present, and Future. In: *The Fractured Ocean*. Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic. Wider Atlantic Series. Brussels: The German Marshall Fund of the United States, 2012. p. 11-56.

GUEDES, Armando Marques. *A Ausência de uma Arquitetura de Segurança no Atlântico Sul e Abertura de Novas Frentes de Desordem na Ordem Internacional*. SOAMAR Portugal. 2011. Disponível em: <<http://soamarportugal.org/artigos/a-ausencia-de-uma-arquitetura-de-seguranca-no-atlantico-sul-e-a-abertura-de-novas-frentes-de-desordem-na-ordem-internacional/>> Acesso em: 24 jan. 2016.

GUEDES, Armando Marques. Da desregulação ao recentramento no Atlântico Sul, e a construção da 'Lusofonia'. *Janus.net*. Lisboa. Universidade Autónoma de Lisboa, v. 3, n. 1, Primavera 2012, p. 1-37.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. 4. ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 2002.

HAMILTON, Daniel S. Hacia una agenda de gobernanza para el Hemisferio Atlántico emergente. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. CIDOB, n. 102-103, set. 2013, p. 51-71.

HILL, J. R. *Maritime Strategy for Medium Powers*. Maryland: Naval Institute Press, 1986.

KNUDSEN, Olav F. An Overall Perspective on Regional Power Strategies. In: *Security Strategies, Power Disparity and Identity*. The Baltic Sea Region. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007. p. 1-8.

LAI, David. *The Chinese Carrier: The Good, The Bad, The Ugly*. 27 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/index.cfm/articles/chinas-aircraft-carrier/20011/10/27>>. Acesso em: 31 out. 2011.

LESSER, Ian. *Southern Atlanticism*. Geopolitics and Strategy For The Other Half Of The Atlantic Rim. Brussels: The German Marshall Fund of the United States, 2010.

MAHAN, Alfred Thayer. *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783*. London: Sampson Low, Marston & Co., 1890.

MANICON, James; REEVES, Jeffrey. Locating Middle Powers in International Relations Theory and Power Transition. In: GILLEY, Bruce; O'NEIL, Andrew (Eds.). *Middle Powers and the Rise of China*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2014. Livro digital.

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Introdução. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Orgs.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. p. 11-15.

NERI, Marcelo Côrtes. Apresentação. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Orgs.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. p. 9-10.

OSINOWO, Adeniyi Adejimi. Combating Piracy in the Gulf of Guinea. *Africa Security Brief*. Washington DC. Africa Center For Strategic Studies, n. 30, p. 1-8, Fev. 2015.

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, 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: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como Instrumento da Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

RAYMOND, Catherine Zara. Countering piracy and armed robbery in Asia: a study of two areas. In: DUTTON, Peter; ROSS, Robert S.; TUNSJO, Oystein (Eds). *Twenty-First Century Seapower. Cooperation and conflict at sea*. New York: Routledge, 2012. p. 213-236.

ROYER, Pierre. *Géopolitique des Mers et des Océans: Qui tient la mer tient le mond*. Paris: Presses Universitaires de France, 2012.

RUBEL, Robert C. Defense of the system: changing the geometry of great power competition. In: DUTTON, Peter; ROSS, Robert S.; TUNSJO, Oystein (Eds). *Twenty-First Century Seapower: cooperation and conflict at sea*. New York: Routledge, 2012. p. 157-176.

SILVA, Alberto da Costa e. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2003.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e da Defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. (Orgs.). *O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: Ipea, 2014. p. 199-214.

SMITH-WINDSOR, Brooke A. *NATO's Maritime Strategy and the Libya Crisis as Seen from the Sea*. Research Paper. Rome. NATO Defense College, n. 90, Mar. 2013.

SOARES, Álvaro Teixeira. A Marinha e a Política Externa do Segundo Reinado. *Navigator*: subsídios para a história marítima do Brasil, Rio de Janeiro, n. 14 / 16, jun. 1978 / dez. 1980.

STEINBERG, Philip E. *The Social Construction of the Ocean*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

THE BRENTHURST FOUNDATION. *Maritime Development in Africa*. Discussion Paper 2010/03. The Brenthurst Foundation E Oppenheimer & Son Ltd. Johannesburg. 2010.

TILL, Geoffrey. *Seapower: a guide for the twenty-first century*. London: Frank Class, 2004.

TILL, Geoffrey. *Seapower: a guide for the twenty-first century*. New York: Routledge, 2009. Livro digital.

TILL, Geoffrey. NATO: war fighting, naval diplomacy and multilateral cooperation at sea. In: DUTTON, Peter; ROSS, Robert S.; TUNSJO, Oystein (Eds). *Twenty-First Century Seapower*. Cooperation and conflict at sea. New York: Routledge, 2012. p. 177-196.

TRINKUNAS, Harold. Brazil's Global Ambitions. *American Quartely*. Americas Society and Council of the Americas. New York, Winter 2015.

UKONGA, Florentina Adenike. *Keynote Address at Maritime Security in the Gulf of Guinea Conference*. Chatham House. December 6, 2012. Maritime Security in the Gulf of Guinea Report. The Royal Institute of International Affairs. Chatham House. London, Mar. 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A Geopolítica Brasil-África: A Dimensão do Atlântico Sul. In: MONTEIRO, Alvaro Dias; WINARD, Érica, C.A.; GOLDONI, Luiz Rogério Franco (Org.). *Pensamento Brasileiro em Defesa*: VI ENABED. Aracaju: Editora UFS, 2013. p. 195-224.

VOGEL, Augustus. Navies versus Coast Guards: Defining the Roles of African Maritime Security Forces. *Africa Security Brief*. Washington DC.: Africa Center For Strategic Studies, n. 2, p. 1-6, Dez. 2009.

WAMBUA, Paul Musili. Enhancing regional maritime cooperation in Africa: The planned end state. *African Security Review*, Pretoria, v. 18, n. 3, p. 45-59, 2009.

WIEMER, Fernando Eduardo Studart. *A concepção político-estratégica e a atuação internacional da Marinha do Brasil: aula inaugural dos Cursos de Alto Estudos Militares*. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2013.

Recebido em: 13/10/2015

Aceito em: 09/02/2016

# **DUELO ENTRE NETUNO E LEVIATÃ: A EVOLUÇÃO DA SOBERANIA SOBRE OS MARES**

André Panno Beirão \*

## **RESUMO**

O conceito de Soberania, em que pese seja já bastante discutido e consolidado ao longo da evolução da era moderna, ainda suscita discussões dada a evolução da relação entre os diversos atores internacionais. Este trabalho parte da apresentação da conceituação clássica para demonstrar sua evolução no tempo e sua particularização, quando inserida no contexto marítimo, em especial, sob o viés jurídico internacional do termo. O mar, vulgarmente “terra de ninguém” e patrimônio de todos, permite que novas abordagens estejam sendo compreendidas pelos atores internacionais.

---

\* Doutor em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), professor do Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ. E-mail: beirao@egn.mar.mil.br

A evolução conceitual do tema central do trabalho (soberania) chegou a tal ponto que de uma visão de conceito absoluto, passou a ser relativizado. Dessa forma, o objetivo final do artigo é demonstrar que mesmo em parcelas em que os tratados internacionais formalmente refutem qualquer pretensão de soberania (mormente a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 1982), na prática, tem-se alargado o conceito de forma a garantir alguns direitos típicos de soberania sobre essas áreas. Ou seja, de soberania absoluta, passando por “direitos de soberania”, pretende-se apresentar que nova conceituação necessita ser vislumbrada para as novas situações que se apresentam na ÁREA, especialmente decorrente das recentes explorações nos fundos marinhos.

**Palavras-chave:** Soberania, soberania relativa, superveniência.

## INTRODUÇÃO

O título do presente trabalho evoca duas entidades mitológicas que permeiam tanto o imaginário popular quanto a tradicional escola política e serve de chamamento a uma possível tensão subjacente nas atividades marítimas. Se Netuno<sup>1</sup> (BULFINCH, 2002, p. 25), senhor dos mares, detém o poder sobre ele, naturalmente, sentir-se-ia desafiado se outrem ousasse desafiá-lo. Por outro lado, Leviatã<sup>2</sup> (HOBBS, 2006. Cap. XVIII), deus mortal, associado por Hobbes ao Estado, tendo sua origem mitológica como monstro marinho, ao desafiar Netuno, poderia causar forte embate.

A metáfora escolhida para o título evoca, portanto, a um possível duelo entre o Estado, e sua sede de extensão de soberania, com o ente imaginário que define o mar como área de todos e de ninguém, recordando os preceitos do *Mare Liberum* de Grothius e o patrimônio comum da Humanidade

---

<sup>1</sup> Netuno - é o deus romano do mar, inspirado no deus grego Posídon (ou Poseidon). Filho do deus Saturno e Ops, irmão de Júpiter e de Plutão. Considerado o senhor dos mares e sobre ele controla tempestades e entidades aquáticas.

<sup>2</sup> Leviatã - do Hebreu - Leviathan - foi originalmente associado a um grande mostro marinho. Referenciado no Antigo Testamento, ao longo da Idade Média foi associado à Satã. Tornou-se especialmente difundido pelo livro homônimo de Thomas Hobbes (1651), que buscou na identificação metafórica, construir a necessidade do contrato social para apaziguamento do estado natural sob a batuta de um poder soberano (Estado - Leviatã).

defendido pela 3ª Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar, de 1982.

Discutir Soberania pode parecer tarefa simples se o objetivo for meramente apresentar e comentar sua evolução conceitual, no entanto, quando se predispõe a entender os motivos dessa evolução conceitual e os desdobramentos internos nos Estados e na relação entre eles, pode-se tornar tarefa árdua.

Assim, o presente trabalho tem o propósito de discutir a possibilidade de avanço da soberania estatal sobre os mares, em que, por princípio, a regulação internacional veda qualquer presunção nesse sentido. Procurar-se-á discutir que, em que pese a soberania seja um conceito tipicamente proveniente do emprego do uso da força, ele também passou a ser abordado pelo mundo jurídico e esse enfoque será o prioritário desse trabalho. Para tanto, há de se partir da evolução conceitual de soberania, seja intraestatal ou interestatal, passando pelo entendimento dessa soberania no ambiente marinho, para poder alcançar o ponto crucial da hipótese formulada, que é na atividade estatal (ou seria meramente empresarial?) de exploração dos fundos marinhos na ÁREA<sup>3</sup>.

Para tanto, este trabalho parte da análise sucinta da evolução conceitual de Soberania, muito mitigada desde o avanço da globalização e do surgimento das diversas modalidades de Organismos Internacionais, para, a seguir, discutir como a sociedade internacional e sua regulação por meio de tratados e convenções entende o exercício dessa soberania nos mares. Fruto dessa discussão analítico-documental pretende-se, portanto, apresentar que os conceitos atuais de soberania não são plenamente suficientes a explicar a realidade que vem se impondo à sociedade internacional. Diante da insuficiência conceitual clássica, pretende-se apresentar que nova ordem estaria surgindo, advindo do anseio estatal e fazendo uso das eventuais interpretações unilaterais e de nebulosidade da regulação internacional.

---

<sup>3</sup> O termo “Área” encontra-se definido no art. 1º, 1, da 3ª Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar (1982) que o define como significando o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”. No entanto, para facilitar a distinção do substantivo da língua portuguesa, optou-se por sempre grafá-la como “ÁREA”, a fim de deixar bem destacada sua utilização como região sob regime especial.

## A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SOBERANIA

Antes mesmo de, tautologicamente, consolidar um conceito de soberania, já na Idade Média difundia-se a ideia do *Suprema potestas superiorem non recongoscens* (poder supremo que não reconhece outro acima de si) defendidos por *Philippe de Beaumanoir e Marino da Caramanico*, desde o século XIII (LO SCHIAVO, 2005, p. 121-125).

O primeiro autor a sistematizar o conceito de soberania é, por muitos, reconhecido como um dos pais da Ciência Política: Jean Bodin. Em sua obra *Les six livres de la republique* (“Os Seis livros da República”), publicada em 1576, ele apresenta a soberania como um poder perpétuo e ilimitado, ou seja, um poder que tem como únicas limitações a lei divina e a lei natural. A soberania é, para ele, absoluta dentro dos limites estabelecidos por essas leis (BORIN, 2011, p. 199). O “poder absoluto”, de Bodin, está ligado à sua crença na necessidade de concentrar o poder totalmente nas mãos do governante; o poder soberano só existe quando o povo se despoja do seu poder soberano e o transfere inteiramente ao governante (*Summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas*). Para esse autor, o poder conferido ao soberano é o reflexo do poder divino, e, assim, os súditos devem obediência ao seu soberano.

Thomas Hobbes, em sentido próximo, justifica o exercício da soberania pelo grande e mitológico Estado (Leviatã) a quem o povo transfere o poder em prol do bem comum. Também defende a concentração do poder na mão do soberano, como ente que serve ao povo para defender seus interesses.

Obviamente, muito se evoluiu desde então, embora, a raiz primeira da definição, ainda seja uníssona – o caráter absoluto associado ao conceito atribuído. Já no fervilhar das ideias do iluminismo, Jean-Jaques Rousseau apresenta a soberania cuja titularidade seria transferida ao povo, entendido como corpo político ou sociedade de cidadãos. A soberania é inalienável e indivisível e deve ser exercida pela vontade geral, denominada por soberania popular (ROUSSEAU, 1762, p. 37). Ou seja, o conceito além de manter sua característica absoluta, acrescenta, em sua gênese, que ela emana do povo.

Os contratualistas passaram então a analisar a sistematização da soberania no mundo da normatização. No entanto, essa tarefa não era fácil. Afinal, seriam as normas que criam poderes ou o poder que cria as normas? Ou seriam “normas superiores” que fundamentam a validade das

“inferiores”? Isso caracterizaria o que a Teoria do Direito encara como um pseudoconceito ou uma categoria antijurídica (VON LISZT, 1888), em que a norma inferior nega a superior e vice-versa. Ou seja, há a presunção de uma antinomia irredutível entre soberania e direito. Kelsen, em seu ensaio sobre soberania, de 1920, já vislumbra a necessidade de ser refundada sua conceituação, ao afirmar que seu ethos “deve ser radicalmente mudado. É essa a revolução da consciência cultural da qual necessitamos em primeiro lugar” (KESEN, 1989, p 469).

No entanto, é exatamente a partir da teoria do direito que, no alvorecer do século XX, surge o entendimento da soberania sob dois prismas distintos: o interno e o externo. A interna, mediante a consolidação dos Estados constitucionalmente construídos, em que a soberania deve ser exercida mediante sua subordinação à lei. A externa, passando a decorrer da ordem internacional, seja ela formal ou tácita. Ou seja, os Estados devem se relacionar tendo como faróis norteadores o costume internacional e o direito das gentes (até então).

Esse é o início do declínio do entendimento conceitual da soberania absoluta originalmente defendida. Ou seja, se no âmbito interno ela passa a ser amparada pela divisão de poderes (na maioria dos Estados constitucionais), seja pelo princípio da legalidade ou dos direitos fundamentais; no âmbito externo, ela também encontrava restrições, até mesmo ao direito à guerra e ao estado de natureza hobbesiano entre as nações.

Esses preceitos limitadores permanecem codificados até hoje no esteio interno dos Estados. O conceito de *potestas absoluta* é internalizado nas cartas constitucionais de várias formas. Por exemplo, a constituição italiana prevê em seu art. 1º - “a soberania pertence ao povo”-, a constituição portuguesa incorpora em seu art. 3º que “A soberania, una e indivisível, reside no povo, que a exerce segundo as formas previstas na Constituição...” e, a Constituição brasileira, de 1988, também o mantém explícito no art. 14 - “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal”.

o modelo do estado de direito aperfeiçoa-se e completa-se no modelo do estado constitucional de direito, e a soberania interna como *potestas absoluta*, já não existindo nenhum poder absoluto, mas sendo todos os poderes subordinados ao direito, se dissolve definitivamente. A bem da verdade, as constituições continuam falando em “soberania popular”; porém, isso não passa de uma simples homenagem

verbal ao caráter democrático-representativo dos atuais ordenamentos. (...) Logo, nem mesmo o povo é soberano no antigo sentido de *superiorem non recognoscens* ou de *legibus solutus* (FERRAJOLI, 2002, p. 33).

No âmbito externo, a evolução das restrições ao conceito original absoluto de soberania, também decorre, inicialmente, de uma abordagem dos precursores do direito internacional. Francisco de Vitoria chega a conceber a *universalis respublica* das gentes (1984, p. 278), mas ainda decorrente de visão mais jusnaturalista, em que o poder deriva de direitos divinos, mas já profetizando alguma forma de supervisão supranacional. É no século XVII que o modelo vitoriano perde força, com a consolidação dos Estados nacionais. A discussão prossegue sobre a licitude (ou não) da guerra justa (com seu precursor Hugo Grotius) que lança os conceitos do *jus ad bellum* (direito à guerra) e do *jus in bello* (direito da guerra).

Ainda a teoria do direito (internacional) é que protagoniza a discussão da soberania externa. Primeiro pela teoria Monista, protagonizada por Hegel, prevendo que são as normas estatais que regulam a relação entre Estados. A seguir, Tripel advoga pela teoria dualista, prevendo uma coexistência de direitos estatais e do direito internacional para alcançar, no início do século XX, uma nova vertente monista (Kelsen) defendendo uma unidade do direito com primado do Direito Internacional sobre o estatal (TRINDADE, 2002). No entanto, como já dito, o conceito de soberania supera a visão jurídica do termo, tendo-se tornado célebre a sucinta conceituação de soberania de Carl Schmitt, que dissonante da visão jurídica e mais ligada à discussão do poder afirma que “soberano não é quem dita a regra, mas quem diz qual é a exceção à mesma” (AGAMBEN, 2004, p. 131).

Em resumo, a linha do tempo da idade contemporânea demonstra relativa limitação da soberania interna, em decorrência da consolidação do direito estatal, enquanto há um engrandecimento da soberania externa, em particular, nos cem anos de consolidação, na Europa, do estado de direito e da democracia (entre a metade do século XIX à metade do século XX).

As grandes guerras mundiais servem muito à reflexão da soberania externa. Após a primeira delas, surge a primeira iniciativa de limitação internacional da soberania estatal (externa) com a Liga das Nações (LN) que, entretanto, não se mostrou efetiva pelo esvaziamento da aderência das principais potências mundiais.

É após a segunda guerra mundial (1945), que essa tentativa ganha maior envergadura. Com o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU), como organismo internacional (interestatal) com propósito primeiro de “manter a paz e a segurança internacional” (ONU, art. 1º, 1), é que a soberania externa passa a sofrer de condicionantes ultraestatais – o “imperativo da paz” e à “preservação dos direitos humanos” –, pensamento defendido por Luigi Ferrajoli (2002, p. 39-40).

Isso posto, a partir da segunda metade do século XX, há um coincidente esvaziamento do conceito de soberania como *potestas absoluta* tanto no âmbito interno quanto no externo. No entanto, essa breve revisão histórica da evolução do conceito abre duas vertentes de aprofundamento – interna e externa – sendo que, para o propósito do presente trabalho, optou-se por apenas seguir a abordagem da soberania externa, dado que é ela que se torna variável condicionante da relação entre Estados no mar.

## **A EVOLUÇÃO DA SOBERANIA EXTERNA, A PARTIR DO POTESTAS ABSOLUTA**

Os juristas advogam que a consolidação do *jus cogens* surge como premissa vinculativa para todos os Estados que aceitam pactuar em um organismo interestatal, que nasce exatamente para apaziguar iniciativas hobbesianas do estado de natureza entre Estados, não mais entre os homens, como proposto pelo teórico político. Mais que isso, eles defendem que o engrandecimento do direito internacional torna sujeitos desse direito, não apenas os Estados, mas também os povos e os indivíduos *per se* (TRINDADE, 2006).

No entanto, a legitimação desse sistema de soberanias desiguais e de relações assimétricas entre Estados ricos e pobres, fortes e fracos (em especial, no uso da força e de fatores econômicos) com fundamento no direito, não serve aos mais fortes que se veriam limitados pela “força do direito”. Alguns até advogaram pela crise do Estado-nação pela transferência crescente de soberania a órgãos extra-estatais ou mesmo supra-estatais e a noção de relativização da soberania, nascida mesmo antes da ONU (NOVAES, 2003, p. 111). A primeira teoria da “Soberania relativa” identificada foi de Ninčić que previa uma rejeição à clássica ideia de Estados somente como sujeitos de direito internacional. O resultado dessa teoria seria que o Estado, uma vez desprovido desse status exclusivo de sujeito internacional, também perderia definitivamente sua soberania absoluta. A

segunda, e provavelmente a mais proeminente teoria da soberania relativa, pressupõe que a conceituação originária de soberania não mais estaria de acordo com o desenvolvimento do direito internacional e que necessitaria, portanto, de ser totalmente “discarded or modified to new international realities through a process of ‘relativisation’” (FASSBENDER, 2003, p. 115).

Aos poucos, essa relativização da soberania ganhou força na doutrina internacional.

Mesmo que o entendimento tradicional da soberania ainda se concentra principalmente sobre a independência, a definição de soberania como um conceito absoluto de liberdade ilimitada e autoridade é questionada. Membros têm vindo a perceber que existe uma necessidade para cooperação, a fim de atingir o avanço de objetivos da comunidade e que todos os membros da comunidade internacional deverão ter em conta os interesses legítimos dos outros membros no exercício das suas soberanias (FASSBENDER, 2003, p. 63-64)

Ou, ainda:

Não estamos pensando de forma alguma num improvável e indesejável governo mundial. Mas simplesmente, pensamos na perspectiva, indicada por Kelsen, em seu livro ‘A paz através do direito’, de uma limitação efetiva da soberania dos Estados por meio da introdução de garantias jurisdicionais contra as violações da paz, externamente, e dos direitos humanos, internamente (FARRAJOLI, 2002, p. 54).

Ou seja, passa-se a advogar por uma “soberania relativa” que, por princípio, é um desvirtuamento radical do étimo do próprio termo, nascido para identificar algo que estivesse acima de qualquer outro poder. No entanto, a discussão não se dá sobre questões do “locus” do exercício dessa soberania e sim do ponto de vista filosófico sobre ela. Independentemente do lugar onde ocorresse, a soberania estatal estaria “relativizada”, ou por força do direito internacional (para os juristas mais puritanos) ou pela nova ordem mundial de cooperação e novos valores universais (como o imperativo da paz e dos direitos humanos).

Uma vez que o sentido conotativo do termo ganhou entendimento completamente dissonante de sua origem, novas formas de delimitação

terminológica da soberania também começaram a se difundir, como o de “soberania compartilhada”. Tese defendida, por exemplo, por Stephen D. Krasner, diretor do Center on Democracy, Development, and The Rule of Law Stanford Institute on International Studies, em seu renomado estudo “Sharing sovereignty: new institutions for collapsed and failing States”, de 2004.

O compartilhamento de soberania, no entendimento majoritário daqueles que o advogam, carrega consigo uma nítida relação como “locus” do seu exercício, ou seja, não é entendido para qualquer situação, mas em especial para lugares que, por princípio, estariam sujeitos a apenas uma soberania (absoluta). Esses lugares, em determinadas circunstâncias, passariam a estar sujeitos a mais de um poder local (seja de outro Estado, ou mesmo de Organismo Internacional). Alguns casos clássicos foram admitidos na sociedade internacional, como, por exemplo, as questões dos “protetorados” ou de Estados sob sistemas anômalos, como o Principado de Mônaco ou a República de San Marino. No entanto, esses casos partem de um pressuposto, ainda que questionável, da autonomia desses lugares em aceitarem esse compartilhamento.

A discussão proposta, por exemplo, por Krasner, traz novos contornos. Para ele, “The fundamental rules of conventional sovereignty – recognition of juridically independent territorial entities and non-intervention in the internal affairs of other states – although frequently violated in practice, have rarely been challenged in principle.” (KRASNER, 2004, p. 5). Ou seja, permeia a discussão da soberania compartilhada até mesmo independentemente da vontade do ente soberano que, por princípio, deveria exercê-la, trazendo os casos em que a questionável intervenção externa se mostra presente, com ou sem o aval da sociedade internacional.

Assim, procurou-se demonstrar que, de fato, o conceito original da soberania como *potestas absoluta* parece relegado ao passado. Farrajoli lança como variáveis condicionantes à essa soberania externa o “imperativo da paz” e “os direitos humanos”, pós-advento da ONU, por considerar tais questões como parte do *jus cogens* a ser, obrigatoriamente, considerado por todas as nações no exercício de sua soberania externa. Poder-se-ia dizer que o século XXI também introduz uma nova e terceira variável condicionante que é “a questão ambiental”. Desde esforços quase universais simbolizados pelas Convenções Eco-1992 ou Rio+20, a gestão sustentável do planeta estaria se tornando também uma dessas condicionantes irrefutáveis. Pouco se pode esperar que um Estado, exercendo seu direito soberano, afronte

deliberadamente o bom uso do meio ambiente internacional sem uma resposta contundente da comunidade internacional<sup>4</sup>.

Ou seja, o conceito de soberania, mais que por mera discussão jurídica, em especial a partir do século XX, muito foi mitigado pela discussão da relação de poder e da teoria de Relações Internacionais.

## A SOBERANIA NO MAR

A aceitação internacional do mar<sup>5</sup> como *res communis*, originalmente defendido por Grotius, há muito já está restrita às reflexões históricas e retóricas. É bem verdade que, esse mesmo mar, cobrindo mais de 70% da superfície terrestre, foi palco de muitas crises, disputas e guerras, mas foi a região mais tardiamente regulada pela nova onda internacionalista pós-segunda guerra. Somente em 1958 foi possível uma primeira tentativa de regulação desses espaços, com a Primeira Conferência Internacional sobre o Direito do Mar. Poucos resultados que pudessem ser considerados universalizados saíram dessa tentativa. Em 1960, nova Conferência foi realizada, mas, novamente foi quase inócua quanto aos resultados concretos e internacionalmente aceitos.

Em 1973, uma terceira Conferência foi iniciada. Somente em 10 de dezembro de 1982 é possível a assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em Montego bay, na Jamaica. Essa convenção, em que pese tenha esperado mais de dez anos para atingir o número mínimo de adesões para sua entrada em vigor, é hoje, certamente, um dos principais marcos regulatórios internacionais e possível de ser entendida como praticamente universal<sup>6</sup>, dado o número de Estados-parte (mais de 165, de uma representação na ONU, por exemplo, de cerca de 190 Estados-membros).

---

<sup>4</sup> Aqui entendida como sendo não apenas a sociedade dos Estados nacionais ou mesmo de Organizações Internacionais, mas também de Organizações Não governamentais, da Opinião Pública e mesmo dos indivíduos.

<sup>5</sup> Mar – aqui entendido em sentido *lato sensu*, considerando todas as partes do globo permanentemente cobertas pela massa líquida oceânica, desconsiderando apenas as chamadas águas interiores previstas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNDUM), de 1982, art. 8º.

<sup>6</sup> Alguma discussão persiste sobre o reconhecimento da universalidade da Convenção sob o argumento que a maior potência militar, econômica e marítima, desde sua entrada em vigor, que são os Estados Unidos da América (EUA), não sendo parte ratificadora dela, redundariam em esvaziamento de sua legitimidade. No entanto, considera-se que, a despeito do não-pertencimento formal dos EUA na Convenção, seus documentos formais condicionantes sempre consideram o cumprimento do previsto na Convenção. Assim, considera-se que se pode afirmar o caráter universal da Convenção.

No entanto, há de se considerar que a questão da “soberania no mar” é assunto eminentemente ligado ao exercício do poder e que o contexto histórico de elaboração da referida convenção (1973-1982) era bastante tenso em função da concomitância com o período da chamada guerra fria entre polos opostos capitaneados, por um lado pelos Estados Unidos da América (EUA) e do outro, pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e suas respectivas áreas de influência. Assim sendo, era de se esperar que, objetivando uma terceira tentativa de regulação do mar, fossem evitadas inclusões de pontos que afrontassem diretamente os interesses de algum desses polos. Logo, pode-se dizer que o “espírito da lei” dessa convenção, não era o de disciplinar o uso do poder no mar, mas o uso pacífico do mar<sup>7</sup>.

Ainda assim, “a codificação” da soberania teve destaque especial na regulação dos mares da Convenção. Já no preâmbulo, ela deixa transparecer o “espírito da lei” em contemporizar diversos interesses antagônicos.

Reconhecendo a conveniência de estabelecer por meio desta Convenção, com a devida consideração pela **soberania** de todos os Estados, uma ordem jurídica para os mares e oceanos que facilite as comunicações internacionais e promova os usos pacíficos dos mares e oceanos, [...] (BRASIL, 1995, grifo nosso)<sup>8</sup>.

Logo no artigo 2º da Convenção, ela já procura abordar qual é o enfoque dado à questão de soberania ao longo do texto convencional: “A soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores (...) a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de mar territorial” (BRASIL, 1995). Note-se que a opção do texto não foi de discutir a soberania em razão da matéria (*ratione materiae*) ou mesmo em razão de quem está sob ela (*ratione personae* – em razão da pessoa), mas sim, tendo como critério primeiro, a razão do lugar (*ratione locci*) (TANAKA, 2012, p. 8).

---

<sup>7</sup> Para maior aprofundamento sobre o animus de elaboração da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ver: BEIRÃO, A. P. “Segurança do mar”: que segurança? e LONGO, A.R. “O debate em busca do consenso – as negociações para os termos finais da Convenção da Jamaica”, In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A.C.A., Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: FUNAG, 2014. (Coleção Relações Internacionais). Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao\\_do\\_Direito\\_do\\_Mar.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf)>.

<sup>8</sup> Em que pese o texto oficial da Convenção tenha sido redigido nas línguas oficiais da ONU, que não incluem o português, optou-se por utilizar como fonte a versão em língua portuguesa, que é a oficial no Brasil, por ter internalizado a Convenção por meio de Decreto-Lei. Tal opção deu-se em função de se considerar que, para o propósito do presente estudo, não há discrepâncias de tradução que possam suscitar dúvidas.

Mais que isso, esse artigo já deixa transparecer juízo de valor distintivo da soberania em terras emersas (o território e as águas interiores a este) e o mar territorial. Caso o entendimento dos convencionais fosse que o mar territorial seria “parte integrante dos territórios” não haveria necessidade de destacar o mar territorial para o exercício dessa soberania. Da leitura dos artigos subsequentes é que se depreende a razão da distinção. Efetivamente, no território terrestre, águas interiores e mesmo no espaço sobrejacente, por exemplo, nenhum estrangeiro pode adentrar sem a formal anuência prévia do Estado soberano; já no mar territorial, ainda que o art. 2º lhe seja garantida a soberania, há exceções a esse exercício como no caso da “passagem inocente” prevista no artigo 17 da Convenção (“Salvo disposição em contrário da presente Convenção, os navios de qualquer Estado, costeiro ou sem litoral, gozarão do direito de passagem inofensiva<sup>9</sup> pelo mar territorial”)(BRASIL, 1995).

A divisão do mar adjacente às costas dos Estados, que a Convenção prevê, já incorpora novas formas de encarar a soberania. Por exemplo, na Zona Contígua (art. 33), já não há citação expressa à soberania, mas somente a previsão de “medidas de fiscalização necessárias”, o que, *per se*, já deixa claro a previsão de algum grau de jurisdição do estado costeiro sobre essa área, mas não todos. No entanto, essa Zona faz parte integrante da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) que se inicia, além do mar territorial e a este adjacente, até o limite máximo de 200 milhas marítimas, a partir da linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial (art. 55 e 57).

Para a ZEE, a Convenção preconiza “regime jurídico específico [...], segundo o qual os direitos e jurisdição do Estado costeiro e os direitos e liberdades dos demais Estados são regidos [...]” (art. 55). Logo, deixa explícita a intenção de discriminar qual deve ser o entendimento da soberania do Estado costeiro nessa área marítima. Diz o artigo 56:

Direitos, jurisdição e deveres do Estado costeiro na zona econômica exclusiva

1. Na zona econômica exclusiva, o Estado costeiro tem:

- a) **direitos de soberania** para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar,

---

<sup>9</sup> A tradução oficial considerou, para o Brasil, em seu uso interno, o termo “passagem inocente” em vez de “passagem inofensiva”.

do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos; (...)

c) jurisdição, de conformidade com as disposições pertinentes da presente Convenção, no que se refere a:

i) colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas;

ii) investigação científica marinha;

iii) proteção e preservação do meio marinho;

2. No exercício dos seus direitos e no cumprimento dos seus deveres na zona econômica exclusiva nos termos da presente Convenção, o Estado costeiro terá em devida conta os direitos e deveres dos outros Estados e agirá de forma compatível com as disposições da presente Convenção [...] (grifo nosso) (BRASIL, 1995).

Note-se que a Convenção fez uso da expressão “direitos de soberania”, o que confere inovador conceito em textos convencionais. Na realidade, sua origem conceitual remonta a instrumento anterior. Ao limitar a soberania estatal *ratione materiae*, o princípio da “Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais” já fora previsto na Resolução nº 1803 (XVII), de 1962, da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Pouco depois, a mesma AGNU aprovou a Res. Nº 2016 (XXVII), em 1972, versando sobre a “Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais dos Países em Desenvolvimento” que, em seu art. 3º, preconiza os “direitos soberanos sobre os recursos naturais existentes no leito, no subsolo e nas águas sobrejacentes de certos espaços marinhos”. Ou seja, mesmo antes de instituída a Terceira Conferência sobre o Direito do Mar (em 1973) e que daria consubstanciação à Convenção que até hoje vigora, já houve sinalização do lançamento conceitual dos “Direitos de Soberania”.

A discussão quanto à limitação conceitual dessa expressão teve forte repercussão, em especial no mundo jurídico. Podem-se citar nomes como Nico Shrijver, Yoshifumi Tanaka, Ken Booth, Petros Liacouras, James Kraska, dentre outros autores internacionais. No âmbito nacional, tal ponto também fora exaustivamente debatido por juristas como Celso de Albuquerque Mello e Adherbal Meira Mattos. Os pontos de vista possuem peculiaridades distintas entre eles, mas todos chegam a um consenso que, a

expressão “direitos de soberania” é restritiva ao conceito original do *potestas absoluta* inicialmente associado ao termo soberania. Alguns chegam mesmo a renomear os “direitos de soberania” em “poderes de soberania”, como o jurista português Fernando L. Bastos.

A ordem jurídica destinada a regular os usos dos oceanos tem por pressuposto básico a ideia de que estes não implicam uma apropriação dos espaços marítimos pelos Estados, em particular pelos Estados costeiros. Nestes termos, com a exceção das águas interiores, o reconhecimento de “e de ‘soberania’, de ‘poderes de soberania’ e de ‘poderes de jurisdição’ aos Estados costeiros relativamente aos espaços marítimos não implica a atribuição a estes Estados de poderes exclusivos sobre esses espaços. Com efeito, o exercício de poderes por parte dos Estados costeiros deve ter em consideração os outros usos dos oceanos que são reconhecidos simultaneamente a todos os outros Estados. (BASTOS, 2013, p. 6).

Se alguns advogam pela atribuição da soberania relativa, outros optam por caminhos distintos. Em efeito, o texto convencional, derivado do artigo supracitado (art. 56, 1) seguiu a opção do direito positivo e objetivo; ou seja, enumerou “quais” seriam esses direitos. Todos guardam estreita relação com finalidades econômicas e de geração de renda para os Estados costeiros, reforçando o resguardado pelas duas resoluções da Assembleia Geral precedentes à Convenção e supramencionadas.

Ou seja, a ideia que a Convenção deixou perpassar ao longo de seu texto, buscou consolidar a ideia de relativização da jurisdição do Estado Costeiro, à medida que se afasta de seu território.

Na medida que o limite das águas se estende para longe da linha de base, os direitos dos Estados costeiros sobre as águas vão se tornando mais “flexíveis” em relação à soberania para exploração e gestão sobre recursos vivos, não vivos, fiscalização e investigação científica marinha nas águas sob jurisdição nacional (MORE, 2013, p. 90)

Mais que isso, o artigo tem ainda a preocupação em limitar esse exercício de direitos tendo (note-se, é impositivo no verbo) que levar “em devida conta (*due regard* no original, em inglês) os direitos e deveres dos outros Estados e agir de forma compatível com as disposições da presente Convenção” (art. 56, 2). E a Convenção, em outros dispositivos, atribui vários desses “direitos de outros Estados”, como: para o exercício da liberdade de navegação, de sobrevoo e para instalação de cabos e dutos submarinos nesse espaço marítimo. O uso da expressão *due regard* (em devida conta) afasta a exclusividade de jurisdição do Estado costeiro e reforça o caráter limitador da soberania.

No entanto, considera-se que dizer que, dentre os conceitos da evolução do termo discutido anteriormente, considerar que o melhor seria o de “soberania relativa” não parece adequado. A soberania nesses espaços não foi relativizada pela co-participação de soberanias supra-estatais ou de Organismos Internacionais como fora apresentado. Na realidade ela convive com pequenas parcelas de soberania de iguais, ou seja, de outros Estados. Assim, optou-se, nesse estudo, pela conceituação atribuída por Adherbal Meira Mattos, que até mesmo para evitar a discussão teórica sobre a soberania, “não se tratava do real exercício da soberania, mas, de uma **soberania funcional** (econômica) sobre os recursos renováveis ou não das águas, do leito e do subsolo dessa faixa equórea delimitada em 200 milhas” (grifo nosso) (MATTOS, 1996, p. 32). Ou seja, atribui novo termo para uma realidade nova, em um mesmo lugar, a limitação à soberania dá-se *ratione materiae*, tratando-se assim do que Tanaka chama como área *suis generis* do planeta (TANAKA, 2012, p. 127) que buscou conciliar dois princípios gerais do direito do mar: a liberdade de navegação, de origem já consuetudinária entre os povos, e o direito à exploração econômica dos Estados costeiros, mais recente, mas também crescentemente aceito pela sociedade dos Estados.

Se a ZEE parece ser a área marítima mais controversa, passemos então ao Alto Mar. Ou seja, à coluna d’água além da ZEE, como previsto no art. 86 da Convenção:

As disposições da presente Parte aplicam-se a todas as partes do mar não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem nas águas arquipélágicas de um Estado arquipélago. O presente artigo não implica limitação alguma das liberdades de que gozam todos os Estados na zona econômica exclusiva de conformidade com o artigo 58.

Já no artigo subsequente, que versa sobre a liberdade do alto mar e que busca consolidar o referido princípio da liberdade de navegação, em seu item 2, novamente, há a explícita citação de que as liberdades exercidas por todos os Estados devem ter “em devida conta” os interesses de outros Estados e “os direitos relativos às atividades na Área previstos na presente Convenção”. Ou seja, deixa claro que coexistem situações diversas para a coluna d’água e o espaço aéreo sobrejacente e o leito e subsolo dessa região, chamado na Convenção de Área<sup>10</sup>.

O art. 88 (“O alto mar será utilizado para fins pacíficos.”) reforça o afirmado por Ferrajoli sobre a prevalência, a partir da segunda metade do século XX, da variável limitadora da soberania externa, que é o “imperativo da paz”. Mas é no artigo seguinte que vem a abordagem sobre a soberania nessa parcela do mar:

ARTIGO 89

Ilegitimidade das reivindicações de soberania sobre o alto mar. Nenhum Estado pode legitimamente pretender submeter qualquer parte do alto mar à sua soberania.

Portanto, parece clara a plena vedação de qualquer exercício de soberania nessa área, independentemente de sua conceituação como *potestas absolutae* ou soberania relativa, compartilhada, ou mesmo funcional. O texto, simples e direto, parece afastar toda e qualquer reivindicação nesse sentido.

No entanto, sob essa coluna d’água, podem existir regimes específicos, também convencionados para o leito e subsolo dessa região marítima. Na porção mais próxima aos Estados costeiros, a Convenção é detalhista em prever possibilidades de ampliar os direitos desses Estados sobre a chamada “Plataforma Continental Estendida”. O texto convencional é especialmente técnico na enumeração de critérios eletivos e restritivos para o pleno exercício desse direito pelos Estados costeiros e foge ao escopo desse estudo, aprofundar a discussão sobre tais procedimentos<sup>11</sup>. Considerando, apenas de forma

---

<sup>10</sup> O texto oficial do Decreto atribui o uso do termo Área. No entanto, como sua redação pode implicar em entendimentos diversos quando utilizado *latu sensu*, doravante, no presente trabalho, optou-se por se referir a esse conceito específico previsto da Convenção com a grafia “ÁREA”.

<sup>11</sup> Para maior aprofundamento sobre os critérios e procedimentos para submissão e aprovação de Plataformas Continentais Estendidas sugere-se ver: MORE, Rodrigo F. O regime jurídico do mar: a regulação das águas e plataforma continental no Brasil. Revista da Escola de Guerra Naval (Ed. português), v. 19, p. 81-111, 2013. Ou ainda, KUNOY, Bjørn. The Admissibility of a Plea to an International Adjudicative Forum to Delimit the Outer Continental Shelf Prior to the Adoption of Final Recommendations by the Commission on the Limits of the Continental Shelf In: *The International Journal of Marine and Coastal Law* 25 (2010) 237-270.

simplista, que essa extensão possa ir até à distância de 350 milhas marítimas da linha de base, já incorpora o leito e subsolo (art. 76) de mais 150 milhas do que seria do regime da ÁREA (podendo ser menor, conforme requisitos específicos).

Em relação ao exercício de soberania nessa área da ÁREA, os artigos 77, 1 e 78,1 procuram esclarecer a questão:

#### ARTIGO 77

Direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental

1. O Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais.

[...]

#### ARTIGO 78

Regime jurídico das águas e do espaço aéreo sobrejacentes e direitos e liberdades de outros Estados

1. Os direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental não afetam o regime jurídico das águas sobrejacentes ou do espaço aéreo acima dessas águas.

Ou seja, há nova remissão ao conceito de “direitos de soberania”, já comentado, o que confere direitos aos Estados costeiros que as possuem de forma similar ao previsto para a ZEE, mas a coluna d’água sobrejacente e o espaço aéreo gozam de mais liberdades que as da ZEE, são claramente amparados pela negação de soberania preconizada no art. 89.

Afastando-se mais ainda das costas, ou seja, passando exclusivamente à porção marítima que não pertence nem às ZEE e nem às Plataformas Continentais Estendidas de qualquer Estado Costeiro, a Convenção também procura esclarecer. Em relação à coluna d’água, e todos os recursos nela existentes, e ao espaço aéreo sobrejacente, estão plenamente amparados pelo regime do alto mar. Em relação à ÁREA, que inclui todos os recursos minerais sólidos, líquidos ou gasosos no leito do mar ou no seu subsolo, incluindo os nódulos polimetálicos (art. 133) a Convenção incorpora conceito que, posteriormente, foi abraçado por outras diversas esferas internacionais que é o “patrimônio comum da humanidade”. Somente sua discussão mereceria estudo específico, dado seu caráter inovador nas relações internacionais, mas é tangencial ao objetivo deste trabalho.

Basicamente, o conceito busca consolidar que o conjunto de riquezas advindas dessa porção do planeta não deve ou pode ser apropriado por qualquer Estado, pessoa física ou jurídica.

Visando salvaguardar esse patrimônio, a Convenção criou órgão decorrente específico – a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (International Seabed Authority – ISBA), ou somente Autoridade, como expresso no art. 137, 2, que a institui.

Em efeito, não é que tenha sido conferida “soberania” à Autoridade para a ÁREA, ela recebeu a outorga internacional de zelar por seu patrimônio, cabendo a ela autorizar (ou não) quaisquer iniciativas de exploração de seus recursos, de forma a cumprir o preconizado na Convenção. Não deixa de ser uma expressão de poder, mas é bastante distinto do poder soberano anteriormente abordado.

Ainda assim, para a ÁREA, a Convenção procura explicitar qual seria o entendimento para a soberania nessa parcela de leito e subsolo. Diz o art. 137:

#### ARTIGO 137

##### Regime jurídico da Área e dos seus recursos

1. Nenhum estado pode reivindicar ou exercer **soberania** ou **direitos de soberania** sobre qualquer parte da Área ou seus recursos; nenhum Estado ou pessoa física ou jurídica pode apropriar-se de qualquer parte da Área ou dos seus recursos. Não serão reconhecidos tal reivindicação ou exercício de soberania ou direitos de soberania nem tal apropriação.
2. Todos os direitos sobre os recursos da Área pertencem à humanidade em geral, em cujo nome, atuará a Autoridade. Esses recursos são inalienáveis. No entanto, os minerais extraídos da Área só poderão ser alienados de conformidade com a presente Parte e com as normas, regulamentos e procedimentos da Autoridade.
3. Nenhum Estado ou pessoa física ou jurídica poderá reivindicar, adquirir ou exercer direitos relativos aos minerais extraídos da Área, a não ser de conformidade com a presente Parte. De outro modo, não serão reconhecidos tal reivindicação, aquisição ou exercício de direitos. (grifo nosso)

Note-se que o texto exclui as duas conceituações previamente usadas na própria Convenção. Nem a soberania (plena), nem mesmo os direitos de soberania (soberania funcional, de cunho econômico) são admissíveis à Área, cabendo à Autoridade atuar nessa garantia.

Assim, parece evidente que, pelo prisma jurídico internacional, seria inconcebível qualquer ato que transparecesse “ato de soberania”, quando exercendo atividades na exploração da Área. No entanto, essa é a discussão que se pretende prosseguir, uma vez que não são raras as sustentações estatais buscando legitimar seus interesses no mar sob o guarda-chuva da soberania.<sup>12</sup>

## SOBERANIA RELATIVA OU SUPERVENIÊNCIA?

Quando da análise das diversas perspectivas conceituais atribuídas ao termo soberania, procurou-se mostrar que uma das variáveis que implicou na proliferação do termo “soberania relativa” foi a da partição de poder a partir do engrandecimento dos Organismos Internacionais, ou mesmo de Poderes superestatais que redundam no enfraquecimento do caráter absoluto da soberania estatal.

Em relação à Área, poder-se-ia pensar que, com o advento da Autoridade, estaríamos diante de um dos casos de soberania relativa. Refuta-se tal possibilidade. O próprio estatuto da Autoridade não lhe confere tal poder e a Convenção, que lhe dá origem, também afasta o exercício dessa soberania. Logo, em que pese ela tenha o poder de outorgar a exploração e, eventualmente, a posterior exploração de parte da Área, ela não possui os instrumentos típicos de exercício de soberania (em especial os diplomáticos e o uso da força). Sequer possui personalidade jurídica internacional.

No entanto, um dos princípios dos direitos fundamentais que regem o sistema jurídico nacional e internacional é o dos “direitos e deveres”. Tal princípio tem origem conceitual mesmo desde o alvorecer da idade moderna quando se desenvolvem os conceitos de pacto social e de contrato social. Por eles, os indivíduos cedem certa parcela de seus direitos, passando a terem deveres, em prol de convivência harmônica em sociedade. Se tal princípio geral ainda parece válido, passemos a entender a questão em relação à Área.

---

<sup>12</sup> Cita-se como exemplo a perspectiva da Indonésia. Ver: CONNELLY, Aaron L., *Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo’s Foreign Policy Challenge*. **Contemporary Southeast Asia** v. 37, n. 1, 2015.

Se os Estados, *ab initio*, não podem postular qualquer forma de soberania no alto mar e na ÁREA, no entanto, a sociedade internacional outorga e aceita, quase universalmente, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e a consequente criação da ISBA, conferindo-lhe autoridade para permitir determinada exploração em determinada parcela, mediante certos critérios. Na realidade está transferindo à Autoridade o direito de decidir sobre a questão.

Para explorar a ÁREA, a Convenção prevê diversas obrigações, destaca-se:

ARTIGO 139

Obrigações de zelar pelo cumprimento e responsabilidade por danos

1. Os Estados Partes ficam obrigados a zelar por que as atividades na Área, realizadas quer por Estados Partes, quer por empresas estatais ou por pessoas físicas ou jurídicas que possuam a nacionalidade dos Estados Partes ou se encontrem sob o controle efetivo desses Estados ou dos seus nacionais, sejam realizadas de conformidade com a presente Parte. A mesma obrigação incube às organizações internacionais por atividades que realizem na Área.

Ou seja, há clara atribuição de “deveres” para os Estados parte. Note-se que, mesmo para os demais enumerados (empresas estatais ou pessoas jurídicas, singulares ou coletivas) há a presunção da necessidade do Estado atuando como “garantidor” da atividade pretendida na ÁREA. Ainda pelo texto convencional, o artigo 142 passa a citar os “direitos” e interesses legítimos dos Estados, reforçando a ideia que o real interlocutor do cumprimento das obrigações é, por excelência, o Estado que, mediante sua anuência, apresenta algum pleito de atuação econômica da ÁREA.

Logo, como dito anteriormente, se são atribuídos direitos a determinados entes (estatais, públicos ou privados) consequentemente, lhe são garantidos direitos. Essa é a reciprocidade entendida pelo princípio. O artigo 147, 2 da mesma parte (ÁREA) prevê:

ARTIGO 147

Harmonização das atividades na Área e no meio marinho [...]

2. As instalações, utilizadas para a realização de atividades

na Área, devem estar sujeitas às seguintes condições:

[...]

- c) serem estabelecidas **zonas de segurança** [*safety zones*, no original] em volta de tais instalações, com sinais de navegação apropriados, para garantir a segurança da navegação e das instalações. A configuração e localização de tais **zonas de segurança** devem ser tais que não formem um cordão que impeça o acesso lícito dos navios a determinadas zonas marítimas ou a navegação por rotas marítimas internacionais;
- d) serem utilizadas exclusivamente para fins pacíficos;
- e) não terem o estatuto jurídico de ilhas. **Estas instalações não têm mar territorial próprio e a sua existência não afeta a delimitação do mar territorial, da zona econômica exclusiva ou da plataforma continental.** (grifo nosso)

Note-se relativa dicotomia do texto convencional. O estabelecimento dessas “zonas de segurança” é análogo ao previsto no art. 60 para as instalações críticas instaladas nas ZEE dos Estados (como no caso das plataformas de prospecção de petróleo). Evidentemente, até mesmo por princípio, a Convenção ressalta a necessidade da preservação da liberdade de navegação, e refuta literalmente, quaisquer eventuais arguições de territorialidade (*in fine*).

Mas o dever de proteger a instalação parece ser evidente do Estado garantidor. Não seria admissível pressupor que esse dever o fosse exercido pela empresa outorgada ou mesmo por pessoa física ou jurídica. Sendo o Estado que tem esse dever e o poder de exercê-lo, como tentar conciliá-lo com a discussão pregressa sobre soberania?

Certamente, já se refutou a possibilidade de soberania absoluta, também a relativa ou mesmo de direitos de soberania que são explicitamente abordados para a Zona Econômica Exclusiva. No entanto, nada impede que ameaças tanto de acidentes de navegação, quanto mesmo de natureza conflituosa como, por exemplo, de ataques deliberados de pirataria ou de terrorismo marítimo possam ocorrer nessas instalações atuando na ÁREA. Como abrigar a ação deliberada do Estado nessa proteção de direito a ele outorgado?

Considera-se que se estaria diante de nova situação. Aparentemente, diversa de todas as anteriormente mencionadas. Para tanto, considera-se a necessidade de nova conceituação desse tipo de

poder-dever do Estado. A “Supervisão” (ver de cima) poderia adequar-se, mas deixa transparecer mero aspecto contemplativo, o que afastaria o ponto fundamental da questão, que é a atuação preventiva e repressiva necessária.

Assim, sugere-se que o tipo de poder decorrente da autorização para esse tipo de exploração na ÁREA é de **Superveniência**. Primeiro, pela total distinção semântica e conceitual da soberania. Superveniente é aquele de “vem depois” e que é acima do anterior. Considera-se que o tipo de poder decorrente atribuído ao Estado garantidor é exatamente isso: vem depois do reconhecimento pela sociedade internacional da plena condição de o fazer, pela autorização concedida pela ISBA, em segundo lugar, no local dado, deve sobrepor-se ao dos demais, até mesmo pelas responsabilidades a ele indiretamente atribuídas.

Não se advoga aqui por expansionismo de tentativa de territorialização dos mares, discussão bem articulada por Bernard Oxman (2006, p. 841-844), mas de natural e redundante consequência que advém do crescimento dessa inovadora e cada vez mais viável atividade, do ponto de vista econômico e do reconhecimento pela sociedade internacional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dilema *mare liberum x mare clausum* pode parecer superado dada sua discussão há vários séculos. Não é bem assim. O tema ainda suscita discussões. Se ainda há correntes teóricas e adotadas por Estados que advogam pela prevalência da liberdade de navegação, há também correntes que optam por posturas mais restritivas, em determinadas regiões marítimas, em prol de direitos e deveres de Estados costeiros.

Por mais que se deseje a delimitação de fronteiras marítimas – o mar não tem fronteiras! Pelo menos não sob os mesmos parâmetros das fronteiras terrestres. Em terra, consegue-se estabelecer limites físicos que deixam transparente quem exerce poder soberano de cada lado da fronteira, ressalvadas algumas situações anômalas. Os espaços marítimos não são da mesma forma. Mais que a argumentação da fluidez das águas e dos recursos dela que, naturalmente, tendem a ser migratórios, as restrições a esse tipo de limitação geográfica são decorrentes do princípio consuetudinário da liberdade de navegação.

Por isso a translação do conceito de soberania, naturalmente originário do poder exercido em terra, de soberania para o mar ainda carecer de debate continuado que merece apenas considerações pertinentes e contributivas ao debate.

Se o entendimento conceitual de soberania evoluiu até mesmo em terras emersas, partindo de noção absoluta de exercício de poder, no mar, mas ainda precisa se consolidar. O entendimento da soberania como *potestas absoluta* passou a ser debatido sob prismas diversos a partir da consolidação dos Estados nacionais. O exercício dessa soberania passou a ser abordado do ponto de vista interno e do ponto de vista externo. Ambos os vieses passaram a coexistirem com fatores limitadores dessa soberania, no campo interno pelo advento dos Estados constitucionais, cujo exercício do poder é subordinado à ordem legal e, do ponto de vista externo, o costume, o direito das gentes e, mais recentemente, o concerto das nações passou a restringi-lo.

Até a primeira metade do século XX essas variáveis se sobrepujaram. No entanto, concorda-se com Farrajoli, que a segunda metade do século XX inseriu dois novos fatores limitadores da soberania externa, que foram “o imperativo da paz” e “o respeito aos direitos humanos”. No entanto, agrega-se que a virada do século XX para o século XXI inclui novo fator limitador que é o viés da “preservação do meio ambiente”.

Portanto, se a CNUDM veio consolidar várias abordagens da soberania nos mares, também veio compor novos parâmetros que merecem reflexão. Afinal, se o Estado, simbolizado por Leviatã, preserva vários direitos sobre as águas, leito e subsolo, a humanidade, representada pelo poder supremo de Netuno, também tende a regular os limites de atuação do Estado (ou de seus pertencentes, como no caso de empresas realizando explorações na ÁREA).

Este trabalho quis, portanto, agregar alguns pontos a esse contínuo duelo, que, entretanto permanece em aberto. Por ora, Netuno e Leviatã convivem na mesma arena.

# NEPTUNE VERSUS LEVIATHAN DUEL: THE EVOLUTION OF SOVEREIGNTY OVER THE SEAS

## ABSTRACT

The concept of sovereignty, despite is already much discussed and consolidated during the evolution of the modern era, is still debatable because of the evolution of the relationship between international actors. This work begins by the presenting of classical sovereignty concepts to demonstrate their evolution and its special feature when inserted in the maritime context, mainly under the international legal framework. The sea, commonly “no man’s land” and “patrimony of all”, allows new approaches that are being undertaken by international actors. The conceptual evolution of the central theme of the work (sovereignty) has reached the point that an absolute concept of vision has become relative. Thus, the ultimate goal of the article is to demonstrate that even in plots where international treaties formally refute any claim of sovereignty (especially by the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982), in practice, the concept has been expanded to ensure some typical sovereign rights over those areas. So, from the beginning absolute sovereignty, passing through “sovereign rights”, there’s an intention to present new concepts that need to be glimpsed to the new situations that arise in the AREA, especially with the new mineral exploitations at the seabed.

**Keywords:** Sovereignty, relative sovereignty, supervening.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEM, Giorgio. *Estado de Exceção: homo sacer II*. POLETI, Iraci (Trad.) São Paulo: Boitempo, 2004.

BASTOS, Fernando Loureiro. Os modelos de Governação dos Oceanos e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In OTERO, Paulo (Org.) *Direito & Política*. V. 2., p. 6-21. Lisboa: Diário de Bordo Editores, 2013.

BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A.C.A., *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2014. (Coleção Relações Internacionais). Disponível em: < [TTP://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao\\_do\\_Direito\\_do\\_Mar.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf)>.

BODIN, Jean. *Os seis livros da república: livro Primeiro* (original: Les Six Livres de e République – Livre Premier). Morel, José Carlos Orsi. (Trad.). São Paulo: Ícone Ed., 2011.

BRASIL. Decreto n. 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Disponível em: [TTP ://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf](http://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf), Acesso em: 10 ago. 2015.

BULFINCH, thomas. O livro de ouro da mitologia: (a idade da fábula): histórias de deuses e heróis. Tradução de David Jardim M. Júnior — 26a Ed. — Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

CHISHOLM, Hugh, ed. (1911). « Beaumanoir, Philippe de Rémi, Sire de ». *Encyclopædia Britannica (11th e.)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

CONNELY, Aaron L., *Sovereignty and the Sea: President Joko Widodo's Foreign Policy Challenge*. In: *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 37, No. 1, p. 1-28, 2015.

<sup>13</sup> Trabalho realizado em apoio da coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior - CAPES - Edital N° 31 / 20013.

FASSBENDER, Bardo. "Sovereignty and constitutionalism in international law", In Walker, Neil (ed) *Sovereignty in Transition*. Oxford: Hart Publishing, 2003 115.

FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado Nacional*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Justiça e Direito).

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

KELSEN, Hans. *Il problema della sovranità e la teoria del diritto nazionale. Contributo per uma dottrina pura del diritto*. 1920, trad. Italiana de A. Carrino. Milão: Ed. Ital.,1989.

KRASNER, Stephan D.. "Sharing sovereignty: new institutions for collapsed and failing States" In: CDDRL WORKING PAPERS, Stanford Institute on International Studies, N. 1, 2004. Disponível em: [HTTP://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/enhanced\\_sov\\_krasner\\_Aug\\_1\\_04.pdf](http://cddrl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/enhanced_sov_krasner_Aug_1_04.pdf). Acesso em 10out2015.

KUNOY, Bjørn. *The Admissibility of a Plea to an International Adjudicative Forum to Delimit the Outer Continental Shelf Prior to the Adoption of Final Recommendations by the Commission on the Limits of the Continental Shelf* In: *The International Journal of Marine and Coastal Law*. v. 25, p. 237-270, 2010.

LO SCHIAVO, Luca. *Marino da Caramanico*. Enciclopedia Federiciana, Vol. II, Roma: Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, 2005.

MATTOS, Adherbal Meira. *O Novo Direito do Mar*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MORE, Rodrigo F. *O regime jurídico do mar: a regulação das águas e plataforma continental no Brasil*. *Revista da Escola de Guerra Naval (Ed. português)*, v. 19, n.1, p. 81-111, 2013.

NOVAES, Adauto. A crise do Estado Nação. Rio de Janeiro: Record, 2003.

OXMAN, Bernard H. The Territorial Temptation: a Siren Song at Sea. The American Journal of International Law, v. 100, n. 04, p. 830-851, Oct. 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. Do Contrato Social (original : Du Contract Social). Da Silva, Rolando Roque (Trad.). Edição eletrônica: Ed Ridendo Castigat Mores. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv00014a.pdf>. Acesso em: 12mar2015.

TANAKA, Yoshifumi. The International Law of the Sea. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. (Cambridge Books on line). Disponível em: <TTP://ebooks.cambridge.org/ebook.jsf?bid=CBO9780511844478>. Acesso em 12 nov. 2015.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. A Humanização do Direito Internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. O direito internacional em um mundo em transformação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

UNITED NATIONS – UN. United Nations Convention on the Law of the Sea. 1982. Disponível em: < T :// TT.un.org/Depts/ TT/convention\_agreements/texts/unclos/ closindx.htm>. Acesso em: 21/1/2012.

VITORIA, Francisco de y La Escuela de Salamanca. La Etica em La conquista de América. Luciano Pereña (Org.). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Cientifas (CISC), 1984.

VON LISZT, Franz International el. Systematically Presented (Das Vllilkerrecht systematisch dargestellt), 1st e. Berlin, 1888; 11th e. Berlin, 1918.

Recebido em: 25/08/2015

Aceito em: 09/02/2016



# **SEGURANÇA REGIONAL, COMUNIDADES EPISTÊMICAS E COOPERAÇÃO NO ATLÂNTICO SUL: O CASO DAS ILHAS FALKLAND/MALVINAS EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Beatriz Rodrigues Bessa Mattos\*  
Francisco Eduardo Lemos de Matos\*  
Kai Michael Kenkel\*

## **RESUMO**

---

O presente artigo busca contribuir com a literatura analítica de segurança internacional a partir de um viés construtivista, por meio da operacionalização do conceito de comunidades epistêmicas. O trabalho propõe-se a explorar o nexo entre tais comunidades - tendo em vista sua potencial influência na criação de expectativas de conduta e mudanças pacíficas nas relações entre Estados - e as abordagens de segurança regional. Após analisar os marcos teóricos em questão, o artigo empenha-se em apresentar brevemente o estudo de caso da Índia e do Paquistão, cujas hostilidades foram atenuadas a partir da atuação da

---

\* Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), Rua Marquês de São Vicente, 225 – Casa XX, Gávea – Rio de Janeiro – RJ - 22451-900; (21) 3527 1557. E-mails: beatrizrbm@gmail.com, edumatos@hotmail.com, kenkel@puc-rio.br,

comunidade epistêmica, voltada a solucionar uma análise aprofundada do caso das Falklands / Malvinas, demonstrando o papel de epistêmica e cooperação técnica na criação de uma comunidade de segurança no Atlântico Sul.

**Palavras-chave:** comunidades de segurança; complexos regionais de segurança; comunidades epistêmicas; Ilhas Falkland/Malvinas

## INTRODUÇÃO

O presente artigo busca contribuir para a literatura analítica de segurança internacional sob um viés construtivista, a partir da operacionalização do conceito de comunidades epistêmicas, explorando seu nexo com as abordagens de segurança regional.

O artigo possui três seções. Na primeira parte, apresenta os elementos centrais da teoria de comunidades de segurança elaborada por Karl Deutsch e aperfeiçoada por Emanuel Adler e Michael Barnett, seguida da teoria dos complexos regionais de segurança, da autoria de Barry Buzan e Ole Wæver. A primeira seção se encerra com a apresentação do conceito de comunidade epistêmica e suas conexões com os fatores explicativos oferecidos pelos aportes teóricos supracitados.

A segunda seção fornece um breve exemplo de superação de hostilidades e isolamentos políticos, causados por contenciosos estratégicos, por meio da cooperação em áreas não-estratégicas. A partir da análise do caso verificado entre Índia e Paquistão, buscou-se evidenciar o papel das comunidades epistêmicas na criação de novas formas de interação entre ambas as nações, a partir do incentivo a adoção de políticas coordenadas, com vistas a solucionar problemas comuns.

Na seção final, é apresentado o caso das Ilhas Falkland/Malvinas e o quadro de segurança do Atlântico Sul. Demonstra-se que tanto antes quanto após o conflito armado entre a Argentina e o Reino Unido em 1982, houve cooperação extensa entre as partes em áreas técnicas como pesca, recursos hídricos, e pesquisa oceanográfica. Ilustra-se, dessa forma, que a tática de isolamento das Ilhas pelos governos Kirchner tem por consequência o desfecho da intensidade da relação cotidiana entre a Argentina e as Ilhas, acarretando a diminuição dos valores tidos em comum, reerguendo um dilema de segurança e pondo em xeque a criação de uma zona de cooperação

no âmbito do Atlântico Sul que inclui as Ilhas. Observa-se, em seu lugar, a criação de uma região de segurança entre as nações litorâneas da América do Sul, que parecem compartilhar a percepção acerca da presença britânica no arquipélago como ameaça em comum.

## **AS TEORIAS DE SEGURANÇA REGIONAL E AS COMUNIDADES EPISTÊMICAS**

As teorias das comunidades de segurança e de complexos de segurança regional fundamentam-se na criação de valores e expectativas de conduta comuns como produto de interações regulares entre os atores, de modo a possibilitar a superação de relações hostis e do dilema de segurança. A presente seção explorará as ligações entre estas teorias e a abordagem das comunidades epistêmicas lançando luzes sobre sua contribuição para a superação de contenciosos estratégicos.

### **COMUNIDADES DE SEGURANÇA**

Ciente da incapacidade das teorias estratégicas dominantes em explicar a ausência de interesses conflitantes e o alto grau de cooperação entre os Estados do Atlântico após o fim da Segunda Guerra Mundial, Karl Deutsch lança, em 1949, a teoria das comunidades de segurança (DEUTSCH, 1961; DEUTSCH et al., 1961). Deutsch postula a criação de uma comunidade de valores a partir da promoção do desenvolvimento econômico e do estímulo a interações frequentes entre as populações dos Estados envolvidos, de forma a criar um esboço de uma identidade social comum, capaz de promover a paz e possibilitar a superação do dilema de segurança (ADLER; BARNETT, 1998).

Em 1998, Emanuel Adler e Michael Barnett desenvolvem, com base inter alia na obra de Deutsch, uma abordagem atualizada das comunidades de segurança. Essas seriam caracterizadas pela existência de atores que não temem o uso da força uns contra os outros, tendo em vista relações de confiança mútua e a existência uma identidade comum na criação de expectativas compartilhadas sobre a possibilidade de mudanças pacíficas. (ADLER; BARNETT, 1998, p. 30)

Tais mudanças poderiam decorrer da existência de interesses comuns, conforme ressaltado pelas teorias racionalistas como o neorealismo e o neoliberalismo, ou de identidades coletivas, conforme previstas pelas

abordagens sociológicas e interpretativas. Os autores afirmam, todavia, que, apesar de ambas as perspectivas serem capazes de prever a preponderância de formas de coexistência pacífica, derivadas da existência de interesses imediatos, somente a abordagem interpretativa mostra-se apta a analisar a transformação das identidades e dos interesses, tendo em vista a dinâmica das interações adotadas pelos atores (ADLER; BARNETT, 1998, p. 34). Dessa forma, o enfoque é o surgimento de normas em comum:

Some states are revising the concept of power to include the ability of a community to defend its *values and expectations* of proper behaviour against an external threat and to attract new states with ideas that convey a sense of national security and material progress (ADLER; BARNETT, 1998, p. 4, grifo nosso).

Adler e Barnett analisam a formação das comunidades de segurança a partir de três pilares distintos, porém, interconectados:

1) fatores endógenos ou exógenos que possibilitam a aproximação entre as unidades, podendo ser uma ameaça externa comum, desenvolvimento tecnológico, novas interpretações da realidade social ou transformações de origem econômica, social ou demográfica capazes de induzir os atores a criarem políticas coordenadas e, conseqüentemente, um contexto propício a interações mais frequentes; 2) modificação na forma como os autores se identificam e interagem, por meio de categorias estruturais, definidas em termos de poder e conhecimento, e de processos como aprendizado social, transações e organizações internacionais e, finalmente, 3) as condições necessárias para a expectativa de mudanças pacíficas, definidas como a criação de confiança mútua e de uma identidade coletiva (ADLER; BARNETT, 1998, p. 38-48).

As interações sociais frequentes constituem-se como elemento fundamental no processo de construção de uma identidade compartilhada. Por meio da comunicação, entendido como o fator motriz das relações, tais identificações são construídas mutuamente e originam a possibilidade de compartilhamento de valores e normas (ADLER; BARNETT, 1998). “Communication alone enables a group to think together, to see together, and to act together” (ADLER; BARNETT, 1998, p. 7). Tais relações sociais são percebidas nas mais variadas formas em áreas como comércio, esporte, turismo, migração e educação, por exemplo (ADLER; BARNETT, 1998). Essas possibilidades de cooperação, que se dão em nível do indivíduo,

seja ele parte da elite ou não, modificam as relações dos Estados em certa medida, acarretando um novo tipo de compreensão entre os entes políticos, possibilitando, por conseguinte, o compartilhamento de valores e normas.

## COMPLEXOS DE SEGURANÇA

O conceito de complexos de segurança foi introduzido por Barry Buzan em 1983, sendo reformulada junto com Ole Wæver em 2003 com vistas a possibilitar um enfoque menos estado-cêntrico (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 44). A partir de então, os complexos regionais de segurança passaram a ser definidos como “a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both, are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another (BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998, p. 201)”.

Ressalta-se que a Escola de Copenhague acaba por produzir uma transformação significativa nos estudos da segurança, tendo em vista o domínio de paradigmas positivistas nesse campo de saber. Ao introduzirem o conceito de securitização, os autores indicam que as ameaças não se configuram como uma realidade objetiva, mas como produto de construções sociais. A segurança é compreendida, por conseguinte, como uma forma potencializada de politização, desencadeada a partir de uma competição semântica, em que representantes de setores políticos diversos empenham-se na luta para conferir a questões distintas o *status* de ameaça e, logo, tratamento diferenciado em relação às questões ordinárias de agenda política.

A despeito das evidentes raízes construtivistas da Escola de Copenhague, a Teoria dos Complexos de Segurança Regionais, conforme delineada por Buzan e Wæver, contempla, também, pressupostos neorrealistas à medida que analisa tais complexos como produto da estrutura anárquica, das consequências inerentes à formação das balanças de poder, assim como da proximidade geográfica. Observa-se, contudo, que, em contraste com a abordagem estruturalista inaugurada por Waltz, Buzan e Wæver, destacam que, apesar de relevantes, os aspectos materiais são insuficientes para determinar o teor das relações adotadas pelas unidades (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 53).

A estrutura dos complexos de segurança regionais seria composta, portanto, por quatro variáveis distintas: as fronteiras que delimitam as diferentes regiões, a estrutura anárquica que permite que as regiões sejam compostas de, ao menos, duas unidades autônomas; a noção de polaridade

como consequência da distribuição de poder entre as unidades e, finalmente, as construções sociais, que implicam na criação de relações cooperativas ou conflituosas entre as unidades (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 53).

Seria justamente a quarta variável a responsável por conferir à teoria dos complexos de segurança regionais uma noção de subjetividade que acaba por apartá-la dos paradigmas meramente materialistas. Buzan e Wæver defendem, portanto, que o desenvolvimento das comunidades de segurança envolve, necessariamente, uma dimensão interpretativa de forma a possibilitar que os atores deixem de considerar uns aos outros como ameaças (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 53, 55).

Tendo em vista o elemento subjetivo presente nas análises sobre comunidades de segurança, buscar-se-á demonstrar o papel das comunidades epistêmicas em modificar o teor das relações entre os atores, de modo a produzir novos entendimentos compartilhados, identidades e interesses, e de moldar a agenda de segurança.

## AS COMUNIDADES EPISTÊMICAS

A abordagem conceitual das comunidades epistêmicas foi desenvolvida, em um primeiro momento, por Peter Haas, contando, posteriormente, com a colaboração de Emanuel Adler. A comunidade epistêmica define-se como uma rede de profissionais com experiência e competência em determinada área, que dispõem de reconhecida autoridade em função da relevância do conhecimento produzido. Esses profissionais compartilham de princípios normativos, de modelos causais, de critérios intersubjetivos de validação e de projetos políticos comuns. (HAAS, 1992, p. 3).-

Haas reconhece o papel das comunidades epistêmicas na identificação dos interesses estatais, ressaltando a sua posição privilegiada na criação de políticas específicas, que visem endereçar determinados problemas: “[...] epistemic communities - play in articulating the cause-and-effect relationships of complex problems, helping states identify their interests, framing the issues for collective debate, proposing specific policies, and identifying salient points for negotiation”. (HAAS, 1992, p. 2).

Tal compreensão o permite inferir a possibilidade de criação de uma comunidade entre Estados a partir do controle do conhecimento, tendo em vista a relação entre conhecimento e poder. Desta forma, se é a comunidade epistêmica que detém o conhecimento e a informação sobre um determinado

objeto, será esse o sujeito capaz de identificar se existe um problema a ser analisado e, assim, de propor soluções para este objeto específico. A possibilidade de difundir tal conhecimento pode, em última instância, modificar o comportamento dos Estados frente a uma matéria e, então, influenciá-los a tomar certas medidas políticas no âmbito internacional (HAAS, 1992).

O conhecimento, dentro desta perspectiva, legitima o ator – comunidade epistêmica – por definição.

Seria o reconhecimento mútuo entre profissionais de uma certa área temática que permitiria a criação de autoridade sobre determinado assunto. Por meio do reconhecimento de tal autoridade que as comunidades epistêmicas mostrar-se-iam capazes de prover e difundir conhecimento. Revela-se, assim, a origem construtivista de tal abordagem: o que de fato constitui os membros da comunidade epistêmica é o fato de compartilharem os mesmos entendimentos intersubjetivos, as mesmas maneiras de acessarem o conhecimento, de compartilharem certos padrões comuns de razão, valores e crenças, ao passo que usam os mesmos tipos de práticas de discursos (HAAS, 1992).

As comunidades epistêmicas, dessa forma, têm a prerrogativa de, por meio da autoridade sobre o conhecimento, informar aos tomadores de decisões dos Estados sobre certos tipos de temas problemáticos e as melhores práticas. Essa rede de informação, construída para atender os tomadores de decisão, cria a possibilidade de influenciar outros atores por meio da difusão de tais informações (HAAS, 1992). A comunidade epistêmica, nesse sentido, serve para legitimar, e assim se torna um instrumento de, influência de comportamento dos Estados, objetivando, em última instância, a possibilidade de cooperação entre os Estados sobre um determinado tema-problema. A coordenação política internacional surge neste momento.

Tendo em vista o entendimento acerca da segurança como uma prática socialmente construída, Buzan e Waever consideram a atuação das comunidades epistêmicas determinante no processo de formulação da agenda de segurança (BUZAN, WAEVER, p. 86).

Ressalta-se que, da mesma forma que a abordagem da Escola de Copenhague reconhece a relevância das comunidades epistêmicas no processo de definição das agendas e, conseqüentemente, na construção de complexos de segurança regional, a teoria das comunidades de segurança também se mostra altamente influenciada por esse ator. As comunidades epistêmicas mostram-se aptas a formular novas interpretações e representações

da realidade social e detêm posições privilegiadas no processo de construção de ameaças, além de mostrarem-se capazes de criar significações e práticas compartilhadas, de modo a fortalecer os vínculos entre as unidades e modificar as formas de interação (HAAS, 1992).

Ressalta-se, logo, que a teoria das comunidades de segurança se mostra altamente correlacionada com os fatores que embasam a abordagem das comunidades epistêmicas no processo de definição das agendas e, conseqüentemente, na construção de complexos de segurança regional.

## **COOPERAÇÃO EPISTÊMICA EM CASOS DE CONTENCIOSOS ESTRATÉGICOS**

Há inúmeros exemplos de cooperação entre Estados que se encontram em litígio internacional ativo, inclusive conflito armado. Nesta seção será realizada um estudo comparativo entre a estabilização de um ambiente de cooperação, a partir de uma comunidade epistêmica, no caso da Índia/Paquistão enquanto na próxima seção será analisado o caso do contencioso que envolve as Ilhas Malvinas. A partir dos conceitos previamente apresentados, será destacado como as políticas de cooperação, incentivadas pelas comunidades epistêmicas, mostram-se capazes de modificar o padrão de interação entre as partes, de evidenciar interesses e valores comuns de forma a exercer um efeito estabilizador sobre contenciosos previamente existentes.

### **ÍNDIA E PAQUISTÃO**

Ao apontar que Índia e Paquistão estão em uma posição única para se beneficiar de futuros acordos sobre os recursos hídricos e a gestão de desastres naturais na Caxemira, que poderiam vir a amenizar as tensões naquela província, Sadika Hameed pode ser lida dentro da teoria de comunidades de segurança (HAMEED, 2012; HAMEED; HALTERMAN, 2014, p. 6). A possível coordenação política entre estes Estados para tratar de tais questões elevaria a interação entre as partes, criando, não apenas, um conjunto de normas e regras, mas possibilitando, ainda, a identificação de valores e objetivos comuns, mesmo que esses refiram-se estritamente à área contemplada pela cooperação. Esses valores podem ser deslocados da esfera dos recursos hídricos para outras esferas e, em última instância, podem vir a modificar o comportamento de ambos os Estados, um frente ao outro.

Hameed (2012) aponta que as iniciativas unilaterais, adotadas pelos Estados, contribuem para elevar as tensões na região. A frequente violação do *Indus Water Treaty*, assinado em 1960 para gerenciamento do rio fronteiriço Indo, em um contexto de escassez hídricas e períodos de enchentes, agravaram significativamente o quadro. Não obstante, na sombra do contencioso estratégico, a cooperação passa a ser relegada a segundo plano.

Segundo o Stimson Center (RAVISHANKAR, 2015) a falta de coordenação política entre os Estados foi responsável por perda de inúmeras vidas humanas. Por terem construído identidades que se distanciam, os movimentos dos governos na região das enchentes eram vistos como movimentos que produziam inseguranças de ambos os lados da fronteira. A falta de normas e regras ocasionava a impossibilidade de, por exemplo, helicópteros de um dos dois países chegarem a certas regiões para resgatar a população, uma vez que o outro entendia que esse tipo de ação poderia ter outras funções subscritas. Um dos principais obstáculos à cooperação seria a culpabilidade que o Paquistão afere à Índia na casualidade das catástrofes naturais por meio da manipulação de fluxos de água durante a estação das monções. O assunto chegou, inclusive, aos tribunais internacionais de arbitragem quando da construção de barragens no rio Indo por parte da Índia, que conforme alegação do Paquistão, reduziriam o fluxo de água.

A partir desse momento, pode-se identificar o papel das comunidades epistêmicas. Iniciativas como a do Atlantic Council, que visa promover o diálogo entre as partes por meio de relatórios técnicos e subsídios de peritos, mostram-se de grande valia para influenciar os tomadores de decisão; para que, em última instância, a coordenação política possa ser instalada, e uma gama de normas e regras possam ser estabelecidas, de forma a possibilitar a criação de um novo tipo de interação entre as partes. Segundo o próprio Atlantic Council, a cooperação nessa temática parte de uma iniciativa das comunidades epistêmicas:

[...] this project seeks to explore water sharing cooperation efforts between India and Pakistan, and surrounding countries, by bringing together key experts, policymakers, and other stakeholders to discuss current water-related challenges and opportunities for cooperation, in addition to incorporating food security and energy issues. It aims to provide policymakers in the region with clear and practicable

recommendations on how the various water issues within South Asia can be addressed...<sup>1</sup>

Assim como o Atlantic Council, o Stimson Center, a partir de artigo de Siddharth Ravishankar, entende que

Information sharing, however limited, could improve the efficiency of relief efforts. More cooperation on regulating water flows during flooding could help dampen tensions over the distribution of Indus River water for agricultural and industrial use. These efforts could help improve humanitarian assistance in Kashmir and wherever flood waters pose threat. (RAVISHANKAR, 2015).

Ambos os centros assumem que a cooperação a partir de comunidades epistêmicas contribui para a redução da tensão entre Índia e Paquistão. O comum interesse, de ambos os países, em minimizar o flagelo populacional cria a possibilidade de criação de políticas cooperativas, de forma a possibilitar mudanças de entendimento compartilhado acerca da questão da Caxemira, como corrobora, Ravishankar: “Cooperative disaster relief efforts could help thaw India-Pakistan relations” (RAVISHANKAR, 2015).

Traçando um paralelo, Neda Zawahri, sustenta que, em certa medida, Índia e Paquistão vêm mantendo, nos últimos 40 anos, uma cooperação ativa, uma vez que tratam a gestão do sistema do rio Indo de forma interdependente. O *Indus Water Treaty* é entendido como um dispositivo capaz de tratar as controvérsias sem que o conflito seja levado a instâncias belicosas, já que a disponibilidade de ambos os Estados em sentarem à mesa de negociação já configura certo grau de cooperação. (ZAWAHRI, 2009).

Tal disponibilidade possibilitou que reuniões regulares e procedimentos operacionais fossem viabilizados. Tal canal de comunicação permitiu, como Zawahri afirma, aliviar o medo de engano e confirmar a veracidade dos dados trocados (ZAWAHRI, 2009).

---

<sup>1</sup> Veja a informação disponível no projeto “India-Pakistan Track II Water Dialogue”, em: <http://www.atlanticcouncil.org/programs/south-asia-center/india-pakistan-track-ii-water-dialogue>.

Essa constatação confirma os efeitos que as comunidades epistêmicas podem criar: se esse canal for fortalecido com informações e conhecimento, os tomadores de decisão poderão estabelecer normas e práticas recorrentes, criando bases para a criação, em última instância, de uma identidade compartilhada entre Índia e Paquistão. Observa-se, por conseguinte, que a percepção de uma ameaça em comum à Índia e ao Paquistão pode tornar-se o ponto de partida para que os Estados criem novas formas de interação, de modo a reduzir o atrito entre as partes.

## AS FALKLANDS/MALVINAS E AS INICIATIVAS DE COOPERAÇÃO NO ATLÂNTICO DO SUL

O intuito da presente seção não é prover um histórico detalhado do contencioso sobre a soberania do dito arquipélago; os autores não se exprimem sobre a legitimidade de qualquer posição oficial sobre o assunto. Trata-se de aplicar ao caso do quadro político e estratégico atual das Ilhas a teoria das comunidades epistêmicas, com o auxílio de conceitos fornecidos pelas abordagens de segurança regional, para avaliar seu impacto sobre uma eventual mudança do quadro estratégico da região do Atlântico Sul.

As Ilhas formam a base de um contencioso entre o Reino Unido e Espanha/Argentina desde 1833; atualmente constituem um território ultramarino sob controle britânico; a soberania territorial da Argentina sobre as Ilhas constitui cláusula pétrea da constituição do país. O mais recente fato determinante no contencioso é a invasão argentina fracassada de 1982 e o subsequente significativo aumento da presença militar e econômico de Londres nas Ilhas.

A Guerra das Falklands/Malvinas ocorre em meio a um contexto histórico de ditadura militar argentina e marca a tentativa de recuperação da legitimidade política do governo frente à crise econômica e social que abalava o país (CAPLAN; EISSA, 2014, p. 6). A derrota argentina no conflito das Falklands/Malvinas contribuiu para o fim do regime autoritário no país, em 1983, inaugurando uma nova fase política, mediante a retomada da democracia. Tal transformação possibilitou a adoção de um posicionamento menos hostil em relação ao Reino Unido, em especial, a partir do governo de Carlos Menem (1989-1999), quando passou-se a adotar um novo modelo de política externa, voltado a recuperação da confiança internacional por meio da adoção do corolário neoliberal.

Abandonou-se, assim, o paradigma do Estado desenvolvimentista, inspirado nos ideais cepalinos, que marcou as décadas anteriores, para ceder lugar à estratégia de alinhamento com as grandes potências, paradigma este batizado por seus formuladores argentinos como *Estado normal* (CERVO, 2000, p. 6).

Tal estratégia apartava-se, logo, da política isolacionista adotada por Raul Alfonsín, mostrando-se mais alinhada com os interesses dos Estados Unidos e dos mecanismos de financiamento internacional (BERNAL-MEZA, 2002, p. 74).

De acordo com Cervo e Bernal-Meza, a mudança na política externa argentina foi possibilitada pela ação de um grupo de intelectuais e diplomatas, a quem Cervo atribui o título de comunidade epistêmica, tendo em vista o conceito formulado por Peter Haas (1992). Tal mudança de paradigma seria guiada, portanto, por um processo interpretativo das comunidades epistêmicas que, uma vez selecionadas pelas estruturas e processos políticos nacionais, são capazes de gerar novas expectativas e interesses no âmbito dos Estados (ADLER; HAAS, 1992, p. 371).

No mais, a redemocratização, verificada nos Estados da América do Sul na fase final da Guerra Fria, possibilitou não somente uma mudança de interações entre os países sul americanos e as potências hegemônicas como, ainda, uma transformação nas dinâmicas internas da região. Tendo em vista a noção de fatores endógenos e exógenos, conforme apresentados por Adler e Barnett (1998), a aproximação notada entre os Estados da América do Sul pode ser apontada como decorrente do fim do conflito bipolar e, conseqüentemente, do aprofundamento do processo de globalização e de liberalização econômica.

## APROXIMAÇÃO E COOPERAÇÃO

Mencionado processo gerou novas interpretações das elites acerca da realidade internacional que, ao ressaltarem a existência de objetivos comuns, compeliram os Estados a cooperar. Buzan e Waeber assinalam, no mesmo sentido, que a redemocratização favoreceu a aproximação entre os atores na América do Sul, à medida que possibilitou a redução da influência militar nas políticas estatais, abrindo espaço para a construção de relações mais cooperativas (BUZAN; WÆVER, 2003). Tais fatores endógenos e exógenos, com destaque para o papel das comunidades epistêmicas na identificação de interesses comuns, podem ser vistos como

elementos essenciais na criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991.

Durante a administração de Menem, a Argentina se privou de defender a questão das Falklands/Malvinas nos foros multilaterais da Organização das Nações Unidas (ONU) e reestabeleceu as relações diplomáticas com o Reino Unido, com quem acordou adotar a política, denominada como *sovereignty umbrella*, em relação ao arquipélago (BERNAL-MEZA, 2002).

Tal fórmula de soberania, estabelecida por intermédio da Declaração Argentino-Britânica sobre as Falklands/Malvinas, ou Acordo de Madri, resume-se à proteção do posicionamento das partes no que concerne à soberania das Ilhas, de forma que, nenhuma atividade possibilitada por meio do acordo poderia ser vista como tentativa de corroborar o posicionamento das partes em relação ao contencioso (Declaração Argentino-britânica sobre as Malvinas, 1989; PALERMO, 2012). O Acordo de Madri não negava, portanto, a existência de um dissenso entre o Reino Unido e a Argentina, mas garantia que tal disputa não se constituísse como um impedimento para a criação de medidas cooperativas entre as duas nações, além de reafirmar o compromisso das partes para com os princípios da Carta das Nações Unidas, sobretudo, no que diz respeito à solução de controvérsias por meios pacíficos e abstenção do uso da força. (Declaração Argentino-britânica sobre as Falklands Malvinas, 1989).

O Acordo de Madri sinalizou, também, a retomada das relações comerciais e financeiras entre as duas nações, ao suspender as práticas comerciais restritivas, que permaneciam operantes desde 1982. A declaração antecipava, outrossim, a criação de grupos de trabalho com vistas a fomentar a cooperação tanto no setor pesqueiro, que se constitui como uma das principais fontes econômicas do arquipélago, quanto na área militar. Ao que concerne o primeiro setor, o objetivo era possibilitar a abertura de um canal de comunicação com vistas a promover a transferência de informação e o estabelecimento de iniciativas de conservação dos recursos pesqueiros; já no que tange à cooperação na área militar, a meta seria a construção de uma relação de confiança mútua, por intermédio de um Sistema de Comunicação Direta, a partir do qual as partes fariam notificações acerca dos propósitos das manobras militares realizadas nas proximidades das ilhas (Declaração Argentino-britânica sobre as Malvinas, 1989).

Destaca-se que a atuação do grupo de trabalho voltado ao setor pesqueiro possibilitou a inauguração, no ano seguinte, da *South Atlantic Fishery Commission*, abarcando não apenas a Argentina e o Reino Unido, como também o governo administrativo das Ilhas (1990-2005). Tendo em vista a centralidade desse setor para a economia do arquipélago, tal iniciativa revelou-se de suma relevância, à medida que possibilitou o compartilhamento de dados sobre a pesca, a realização de pesquisas científicas conjuntas e a criação de políticas coordenadas de conservação, de modo a garantir a sustentabilidade dos recursos pesqueiros<sup>2</sup>.

Ressalta-se que, desde 1986, o governo britânico já havia estabelecido um sistema de jurisdição pesqueira na região, denominado *Falkland Islands Conservation and Management Zone* (FICZ), o que permitiu a emissão e venda de licenças de pesca para navios estrangeiros.<sup>3</sup>

Observa-se que nova leitura acerca da realidade social que envolve a Argentina e o Reino Unido e, obviamente, as Ilhas, conforme promovida pelas comunidades epistêmicas argentinas, abriu espaço para interações iniciais entre as partes na forma de grupos de trabalho. Por meio da intensificação dessas interações foi possível estabelecer uma mudança nas relações entre os atores, por intermédio da institucionalização da cooperação e de processos de aprendizado social, em que as práticas já adotadas pelo Reino Unido e pela administração das ilhas foram transmitidas à Argentina.

Outro exemplo de aprendizado social e transferência de práticas, identificado durante a administração de Menem, configura-se como a *South West Atlantic Hydrocarbons Commission*. Voltada à promoção da cooperação na área de exploração de hidrocarbonetos, essa Comissão Conjunta, previa a criação de *joint ventures* entre as empresas de ambas as partes, além do incentivo a projetos de exploração conjuntos (DECLARACION CONJUNTA, 1995).

Além das iniciativas de cooperação, durante a administração Menem, a Argentina adotou a estratégia que ficou conhecida como “política de sedução” (BERNAL-MEZA, 2002). Liderada pelo Ministro das Relações Exteriores argentino, Guido Di Tella, a estratégia consistia em uma tentativa de aproximação entre a Argentina e a população das Ilhas, por meio de debates de rádio (BERNAL-MEZA, 2002, p. 79).

Nota-se que a tentativa de estabelecer relações amigáveis e, até mesmo, criar uma identidade comum entre os argentinos e a população das

---

<sup>2</sup> FALKLAND ISLANDS GOVERNMENT, “Fisheries”.

<sup>3</sup> Joint Statement of 28 November 1990.

ilhas caracteriza-se como uma estratégia de suma relevância, tendo em vista o papel dos interesses dos ilhenses que, até então, mantêm-se favoráveis à manutenção do *status* das Falklands como um território ultramarino britânico, nas negociações acerca da soberania do arquipélago. No último ano do mandato de Menem, a população das Ilhas viu-se frente à ameaça de isolamento, haja vista a decisão do governo chileno de suspender a rota aérea que ligava as Ilhas ao continente sul-americano. A suspensão dos voos seria uma manobra de retaliação à prisão do General Augusto Pinochet, então presidente chileno, em Londres, em 1998 sob acusação de violações de direitos humanos (DODDS; MANÓVIL, 2001, p. 794).

Tal episódio é apontado por autores como Dodds e Manóvil (DODDS; MANÓVIL, 2001). como catalizador de uma nova Declaração Conjunta, assinada em 1999 pela Argentina e pelo Reino Unido, que se encontrava sob forte pressão do governo administrativo das Ilhas Falklands. A declaração versava, principalmente, sobre a cooperação na área de transporte aéreo e pesqueira, sobre o acesso de cidadãos argentinos ao arquipélago e sobre a possibilidade de criação de medidas conjuntas com vistas a promover a limpeza das minas terrestres remanescentes do conflito militar (AGREEMENT... , 1999).

Graças às pressões exercidas pela Argentina, os voos a partir de Punta Arenas no Chile foram reestabelecidos, mediante a condição de realizarem escalas mensais na cidade argentina de Rio Gallegos, retomando o contato direto que havia entre o país e o arquipélago antes do conflito (DODDS; MANÓVIL, 2001, p. 796). Tal medida pode ser compreendida como mais uma tentativa do governo argentino de criar espaços de interação, capazes de fomentar laços identitários entre os argentinos e os *kelpers*, com o escopo de reforçar a sua causa quanto à soberania das ilhas.

## CONGELAMENTO DA COOPERAÇÃO

A despeito da notável aproximação verificada entre a Argentina e o Reino Unido, a administração de Fernando De La Rúa (1999-2001) adotou uma estratégia menos flexível do que a de seu sucessor. A partir de 1999, a Argentina voltou a requerer a soberania das ilhas durante as reuniões da AG da ONU. De La Rúa compreendia a política de sedução como uma estratégia ineficiente no que concerne o controle das Ilhas, ademais, os foros multilaterais eram considerados espaços estratégicos para que a Argentina defendesse a sua causa (BERNAL-MEZA, 2002, p. 79).

Tal entendimento possuía como base, as próprias declarações aprovadas pela AG, como a Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais de 1960, que realça a necessidade de findar todas as manifestações da prática colonial, por meio da preservação dos princípios de autodeterminação e integridade territorial (CAPLAN; EISSA, 2014).

A Resolução 2065 da Assembleia Geral, aprovada em dezembro de 1965, configura-se como um documento ainda mais específico no que concerne à disputa entre a Argentina e o Reino Unido, ao atestar que as Falklands/Malvinas constituem-se como um exemplo de prática colonial britânica e ao convidar ambas as partes a perseguir uma solução pacífica, em consonância com a Declaração sobre a Concessão da independência aos Países e Povos Coloniais e com os interesses da população do arquipélago (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1965).

A modificação na estratégia argentina em relação às Falklands/Malvinas evidenciava-se por meio dos discursos dos representantes diplomáticos argentinos como do Ministro das Relações Exteriores Adalberto Giavarini que retomou a retórica soberanista no que concerne ao arquipélago, chegando a afirmar que os acordos de cooperação firmados com o Reino Unido no que concerne à exploração de recursos petrolíferos, à pesca e às comunicações teriam caráter meramente provisório (DODDS; MANÓVIL, 2001, p. 803). Salienta-se, todavia, que, a despeito da adoção de uma estratégia mais agressiva, orientada por fatores endógenos, e das ameaças de romper com as iniciativas setoriais, durante o breve governo de De la Rúa, os acordos de cooperação foram preservados, apesar das transformações na forma de interação entre os Estados.

## A ERA KIRCHNER

Se ao longo dos anos 1990, as relações entre Argentina e Reino Unido indicavam a superação das hostilidades, graças à política operacionalizada por Menem e, em especial, por seu Ministro de Relações Exteriores Guido de Tella, o início da era Kirchner (2003-2015) marcou uma reviravolta no *status* das relações bilaterais, quando a disputa pelo arquipélago voltou a ocupar posição de destaque na política externa do país. Durante esse período, a Argentina rompeu com as iniciativas de cooperação bilateral direcionadas às Ilhas, de modo a exercer pressão para que as negociações sobre a soberania do arquipélago fossem retomadas.

Em 2003, o governo Kirchner negou a permissão para que os voos entre o Chile e as Ilhas cruzassem o espaço aéreo argentino e, em um de seus gestos mais simbólicos, suspendeu a Declaração Conjunta de 1999, decretando o fim da *South Atlantic Fishery Commission*, e de outras iniciativas conjuntas ligadas ao turismo e ao combate às minas terrestres (DODDS, 2012, p. 684-685).

A Argentina também anunciou que as empresas petrolíferas que estivessem envolvidas na exploração de hidrocarbonetos na região, vista pelo governo argentino como uma atividade ilegal, estariam sujeitas a processo judicial, assim como impossibilitadas de estabelecer negócios no território argentino (DODDS, 2012, p. 689). As importações britânicas para a Argentina estariam igualmente ameaçadas já que, em 2012, o Estado passou a estimular a substituição das importações de bens e serviços britânicos, o que resultou na reação por parte da Comissão Europeia que afirmou que a prática adotada pela Argentina vai de encontro às regras de livre comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC) (DODDS, 2012, p. 690).

Acredita-se que a transformação abrupta notada na política externa argentina seja informada por uma mudança de interpretação por parte do governo acerca das estruturas de cooperação, criadas a partir das interações entre a nação e o arquipélago. Se durante os anos 1990 predominava a noção de ganhos conjuntos oriundos do estabelecimento de relações cooperativas, os governos Kirchner parecem ter adotado a percepção diferenciada de que a manutenção das iniciativas cooperativas se configura como um obstáculo à meta argentina de estabelecer sua soberania sobre o arquipélago. A política externa argentina passou a ser informada, logo, pela percepção de que uma mudança radical nas interações entre as partes poderia ser mais proveitosa, já que poderia pressionar o Reino Unido a reestabelecer as negociações sobre a soberania das ilhas.

Durante a administração Kirchner, a Argentina vem tentando angariar apoio regional e internacional para a sua causa, em especial, durante os foros multilaterais. Tal estratégia já fez com que se conseguisse declarações oficiais de apoio, tanto do Mercosul, quanto da Secretaria Geral da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em nome de seus doze membros. Por intermédio da Declaração Oficial dos Presidentes dos Estados Parte do MERCOSUL e Estados Associados Sobre as Malvinas [sic], os signatários destacam a resolução da disputa entre a Argentina e o Reino Unido em torno das Ilhas Malvinas [sic], Geórgia do Sul e Sandwich do Sul caracteriza-se como interesse regional (MERCOSUL, 2010). A Declaração ainda prevê a proibição

do ingresso de navios de bandeira “ilegal” malvinense em seus portos, adotando, assim, uma postura de incontestável apoio à Argentina que, no mesmo ano, passou a impedir o trânsito de navios que estivessem indo ou voltando das Malvinas/Falklands em seu mar territorial.

Observa-se que a estratégia adotada pela Argentina em relação aos países da América do Sul constitui-se como uma tentativa de enfatizar a existência de uma identidade comum sul-americana, reforçando relações excludentes por meio da sobreposição das ideais antagônicas de “nós *versus* outros”. Infere-se que, o posicionamento adotado pelos Estados sul-americanos sinaliza a existência de ideias, valores e interesses comuns que facilitam a construção de identidades coletivas e de uma relação de segurança mútua, conforme previsto por Adler e Barnett (ADLER; BARNETT, 1998).

Por outro lado, em resposta às práticas hostis, adotadas nos últimos anos pela Argentina, o Reino Unido tem realizado exercícios militares no entorno do arquipélago e vem pressionando o Comitê de Descolonização da ONU com vistas a garantir a retirada do apoio da organização à causa argentina (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 116). Percebe-se, conquanto, uma mudança radical nas interações entre a Argentina e o Reino Unido, de modo a possibilitar a construção de relações conflituosas e não mais cooperativas entre as unidades, como resultado do entendimento intersubjetivo do Reino Unido como um inimigo.

Outro efeito da mudança de interação entre os Estados seria a aproximação das Falklands e do Reino Unido, por meio do reforço de políticas de cooperação. Destacam-se entre as iniciativas, concretizadas após o fim dos acordos com a Argentina, a criação do *South Atlantic Environmental Research Institute*, com vistas a estimular as pesquisas ambientais e o compartilhamento de informações e conhecimento entre as Falklands [sic], a Georgia do Sul e os territórios britânicos ultramarinos (SAERI, 2015), a criação do projeto *Territorial Strategies for Innovation*, com o escopo de contribuir para o desenvolvimento sustentável, priorizando políticas de inovação, competitividade e crescimento verde, financiadas pela Comissão Europeia<sup>4</sup>. Observa-se, ainda, que o fim da cooperação entre o Reino Unido e a Argentina no setor de hidrocarbonetos e de pesca, propiciou o lançamento de mais duas iniciativas setoriais: o *South Atlantic Registry of Oil Suppliers*, que visa facilitar o contato com companhias de exploração de petróleo<sup>5</sup> e do

---

<sup>4</sup> FIDC, “Innovation Strategy”.

<sup>5</sup> FIDC, “Oil and Gas Scheme”.

*Aquaculture Project*, voltado à manutenção da sustentabilidade dos recursos pesqueiros da região por meio da cooperação técnica com a União Europeia.

Tendo em vista, os recursos oferecidos pela Teoria das Comunidades de Segurança, o afastamento da Argentina pode ter resultado, não apenas, do fim das interações entre a Argentina e as Ilhas, constituindo-se, ainda, como um fator exógeno que possibilitou a criação de padrões interativos mais frequentes entre o arquipélago e a comunidade europeia, no sentido de favorecer a criação de laços identitários. Considerando a necessidade de se solucionar as disputas pela soberania do arquipélago com base no princípio de autodeterminação, as políticas de distanciamento adotadas pelos governos Kirchner podem ser vistas como uma estratégia infrutífera.

## **A AMÉRICA DO SUL COMO UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA**

Tendo em vista a definição criada por Buzan e Wæver (2003), a América do Sul caracteriza-se como um complexo de segurança regional em que predominam dois subcomplexos: o Cone Sul e a região andina, tendo o Brasil, como potência regional, a capacidade de manter a coesão da região.

Os autores ressaltam que, no Cone Sul, o antigo pensamento geopolítico vem sendo substituído por ameaças não militares, principalmente, de natureza econômica. Buzan e Wæver, todavia, não deixam de salientar a premência de se garantir a autonomia da região perante ao intervencionismo das grandes potências, que se manifesta tanto por meio de uma política de segurança hemisférica definida pelos EUA, como pela presença britânica nas Falklands (FUCILLE, 2014 p. 13).

Tal percepção parece ter se configurado como um fator endógeno capaz de compelir os Estados sul-americanos a criarem políticas coordenadas nas áreas de defesa e estratégia, de modo a possibilitar a criação do Conselho de Defesa Sul-americano no âmbito da UNASUL. O objetivo primordial da UNASUL seria justamente promover a interação entre os dois processos de integração distintos, verificados no Cone Sul e na Comunidade Andina. Tendo em vista o aporte teórico fornecido por Adler e Barnett—que defendem que a criação de confiança mútua e de uma identidade comum permite o florescimento de expectativas compartilhadas de mudança pacífica - destaca-se que um dos objetivos específicos da UNASUL, caracteriza-se, justamente, como a consolidação de uma identidade sul-americana. Inere-se, portanto, que a América do Sul vem passando por um processo de transformações endógenas que possibilita o fortalecimento da cooperação, sinalizando,

assim, a possível existência de um complexo de segurança regional, tendo em vista as práticas compartilhadas entre os Estados sul-americanos e a existência de uma estrutura que media as suas interações, permitindo a dessecuritização entre seus membros (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 51-55). Logo, a UNASUL pode ser analisada como uma estrutura de governança, cujos atores compartilham de objetivos e significações intersubjetivas comuns, possibilitando a disseminação de práticas de resolução pacífica de controvérsias (ADLER; BARNETT, 1998, p. 35).

## CONCLUSÕES

A partir da operacionalização de conceitos fornecidos pela abordagem teórica das comunidades epistêmicas, foi possível destacar como as formas de interação adotadas, tanto por Índia e Paquistão, quanto pela Argentina em relação às Falklands e a GB e aos Estados sul-americanos, assumiram papel relevante na construção de relações de cooperação ou conflito, desafiando os pressupostos materialistas oferecidos pelas abordagens dominantes. Em ambos os casos abordados, destacou-se como as comunidades epistêmicas mostram-se aptas a formular novas interpretações e representações da realidade social, tendo em vista suas posições privilegiadas no processo de construção de ameaças, além de mostrarem-se capazes de criar significações e práticas compartilhadas, de modo a fortalecer os vínculos entre as unidades e modificar as formas de interação, podendo contribuir, em um segundo momento, para a construção de dispositivos pacíficos.

No mesmo passo, as comunidades de segurança se viabilizam conforme mecanismos de cooperação institucionalizados. A cooperação imprime um forte papel na criação de identidades compartilhadas e na identificação de valores que encontrem sinergia entre as partes, operando como uma força capaz de alterar o comportamento e as visões dos Estados em última instância.

Por meio do breve estudo de caso realizado em torno das relações entre Índia e Paquistão no que concerne à questão hídrica, constatou-se que, a percepção das enchentes como uma ameaça comum, possibilitou certo grau de coordenação política entre Estados que, historicamente, têm adotado um padrão de interação hostil. Percebeu-se, portanto, que a consciência acerca de interesses e valores comuns, potencializada pela ação da comunidade epistêmica, permitiu a elevação da frequência de interações

entre as partes, gerando novas percepções compartilhadas. Nada obstante, em momentos em que tais nações optam por agir de forma individual e adotar comportamentos desviantes em relação aos acordos estabelecidos, foram adotadas formas de interação mais conflituosas.

No mesmo sentido, a análise das relações estabelecidas entre a Argentina e o Reino Unido, após o conflito militar de 1982, evidenciou como a alternância de poder no Estado sul-americano possibilitou uma transformação nas percepções e nos interesses das partes de modo a produzir formas de interações distintas. Enquanto os governos que buscaram elevar o número de interações entre a Argentina e as Falklands acabaram por criar um ambiente propício à cooperação, aqueles que optaram por adotar uma política de confrontação e isolamento acabaram por reforçar identidades excludentes, criando, logo, modelos de interação mais conflituosos.

Finalmente, tentou-se demonstrar como o alinhamento dos países sul-americanos à causa Argentina, aliada à observação de uma estrutura de governança hemisférica - constituída por meio de mecanismos de integração regional como o Mercosul e a UNASUL - permitiram a categorização da região como uma comunidade de segurança pluralística, tendo em vista a coexistência entre Estados soberanos e a expectativa compartilhada de transformações internas pacíficas (ADLER; BARNETT, 1998, p. 30).

## **REGIONAL SECURITY, EPISTEMIC COMMUNITIES AND COOPERATION IN THE SOUTH ATLANTIC: THE FALKLANDS/MALVINAS CASE IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

### **ABSTRACT**

The present article contributes to the constructivist analytical literature on international security through a constructivist view through the operationalization of the concept of epistemic communities. The study aims to explore the link between these communities - in view of its potential influence on the creation of appropriate conduct expectations and peaceful change in states relations -

and regional security approaches. After analyzing the theoretical approaches in question, it briefly present the case study of India and Pakistan, whose hostilities have been alleviated from epistemic community activities which tried to avoid natural disasters caused by the floods in Indus River. Finally, the article realizes a comprehensive analysis of the Falklands/Malvinas case, demonstrating the role of epistemic and technical cooperation in the creation of an inclusive security community in South Atlantic.

**Keywords:** security communities; regional security complexes; epistemic communities; Falkland/Malvinas Islands.

## REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Orgs.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ADLER, Emanuel; HAAS, Peter. Conclusion: epistemic communities, world order and the creation of a reflective research Program. *International Organization*, v. 46, n. 1, p. 367-390, Winter, 1992.

AGREEMENT of 14th July 1999. Disponível em: <<http://fiassociation.com/shopimages/pdfs/8.%201999%20Joint%20Statement.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2015.

BERNAL-MEZA, Raúl. Política exterior Argentina: de Menem a de La Rúa. Hay una nueva política? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 74-93, 2002.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. *Regions and Powers: the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Japp de. *Security: a new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAPLAN, Sergio; EISSA, Sergio. Malvinas en la Política Exterior Argentina: una visión estratégica. Artículo de Investigación 003, *Grupo de Estudios Internacionales Contemporaneos*, 2014.

CARIBBEAN COMMUNITY SECRETARIAT. *Declaration of Havana on the Occasion of the Fifth CARICOM-Cuba Summit*. 8 Dec. 2014. Disponível em: <[http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press\\_releases\\_2014/pres276\\_14.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2014/pres276_14.jsp)>. Acesso em: 22 out. 2015.

CARIBBEAN COMMUNITY SECRETARIAT. *The Havana declaration on the thirtieth anniversary of the establishment of diplomatic relations between member states of the Caribbean Community and the Republic of Cuba*. 10 Dec. 2002. Disponível em: <[http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres150\\_02.jsp](http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres150_02.jsp)>. Acesso em: 22 out. 2015.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 43, n. 2, p. 5-27, 2000.

DECLARAÇÃO ARGENTINO-BRITÂNICA SOBRE MALVINAS, 19 de outubro de 1989.

JOINT statement of 28 november 1990. Establishing the south atlantic fisheries commission. 1990. Disponível em: <<http://fiassociation.com/shopimages/pdfs/6.%201990%20Joint%20Statement%20on%20the%20Conservation%20of%20Fisheries.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

DECLARACION conjunta cooperacion sobre actividades costa afuera em el Atlantico Sudoccidental. 27 Oct. 1995. Disponível em: <[https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1995\\_-\\_declaracion\\_conjunta\\_hidrocarburos\\_\\_denuncia\\_2007.pdf](https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/1995_-_declaracion_conjunta_hidrocarburos__denuncia_2007.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2015.

DECLARAÇÃO CONJUNTA DE 28 NOVEMBRO 1990. Disponível em: <<http://fiassociation.com/shopimages/pdfs/6.%201990%20Joint%20Statement%20on%20the%20Conservation%20of%20Fisheries.pdf>> Acesso em: 4 de nov 2015.

DEUTSCH, Karl W. Security Communities. In: ROSENAU, James. (Org.). *International Politics and Foreign Policy*. New York: Free Press, 1961.

DEUTSCH, Karl W. et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University, 1957.

DODDS, Klaus. Stormy waters: Britain, the Falklands Islands and UK-Argentine Relations. *International Affairs*, v. 88, n. 4, p. 683-700, 2012.

DODDS, Klaus; MANÓVIL, Lara. Back to the future? implementing the Anglo-Argentine 14th July 1999 Joint Statement. *Journal of Latin America Studies*, v. 33, n. 4, p. 777-806, nov. 2001.

EZZAT, Dina. Israel-Egypt: Peace treaty not peace. *Al-Ahram Online*. 28 Mar 2014. Disponível em: <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/97725/Egypt/Politics-/IsraelEgypt-Peace-treaty-not-peace.aspx>>. Acesso em: 30 out. 2015.

INNOVATION Strategy. Falkland Islands Development Corporation, Falkland Islands, [200-]. Seção Projects. Disponível em: <<http://www.fidc.co.fk/projects/innovation-strategy>>. Acesso em: 30 out. 2015

FALKLAND ISLANDS DEVELOPMENT CORPORATION [FIDC] "Innovation Strategy". Disponível em: <<http://www.fidc.co.fk/projects/innovation-strategy>> Acesso em: 30 de out. 2015

OIL and Gas Scheme. Falkland Islands Development Corporation, Falkland Islands, [200-]. Seção Projects. Disponível em: <<http://www.fidc.co.fk/projects/oil-and-gas-scheme>>. Acesso em: 30 out. 2015.

FALKLAND ISLANDS GOVERNMENT. *Fisheries*. [c2012]. Disponível em: <<http://www.falklands.gov.fk/self-sufficiency/commercial-sectors/fisheries/>> Acesso em: 06 nov. 2015.

FUCCILLE, Alexandre. The defence culture's metamorphosis in the South America: between puerility and maturity. In: BRAZILIAN STUDIES ASSOCIATION CONGRESS, 12., 2014, London. *Proceedings...* Providence, RI: BRASA, 2014. Disponível em: <[http://www.brasa.org/wordpress/Documents/BRASA\\_XII/Proceedings/Alexandre%20Fuccille%20-%20The%20defence%20culture%27s%20metamorphosis%20in%20the%20South%20America.pdf](http://www.brasa.org/wordpress/Documents/BRASA_XII/Proceedings/Alexandre%20Fuccille%20-%20The%20defence%20culture%27s%20metamorphosis%20in%20the%20South%20America.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2015.

HAAS, Peter. Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, Winter, 1992.

HAMEED, Sadika. *Prospects for Indian-Pakistani Cooperation in Afghanistan*. Washington: Centre for Strategic and International Studies, 2012.

HAMEED, Sadika; HALTERMAN, Julie. *Regional Dynamics and Strategic Concerns in South Asia*. Background Paper. Washington: Centre for Strategic and International Studies, 2012.

HURRELL, Andrew. An Emerging Security Community in South America?. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. (Orgs.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University, 1998.

KAMIONSKI, Hanna. Egyptian and Israeli trade cooperation exhibited in New York City. *Israel Trade & Economic Office*, New York, NY, 22 Jan. 2014. Disponível em: <<http://itrade.gov.il/us-ny/2014/01/22/egyptian-israeli-trade-cooperation-celebrated-new-york-city/#sthash.TWYMcFKB.wxBK1pZ2.dpuf>>. Acesso em: 30 out. 2015.

MANDHANA, Niharika. Water wars: why India and Pakistan are Squaring off over their rivers. *Time*, 16 Apr. 2012. Disponível em: <<http://content.time.com/time/world/article/0,8599,2111601,00.html>>. Acesso em: 30 out. 2015.

DECLARAÇÃO oficial dos presidentes dos Estados Parte do MERCOSUL e Estados Associados sobre as Malvinas. Foz do Iguaçu, 17 dez. 2010. Disponível em: <[https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/mcs\\_2010\\_-\\_foz\\_do\\_iguacu.pdf](https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/documentos-malvinas/mcs_2010_-_foz_do_iguacu.pdf)>. Acesso em: 8 nov. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 2065, 1965. Disponível em: <resoluciondoc/RESOLUTION/GEN/NR0/218/28/IMG/NR021828.pdf?OpenElement> Acesso em: 3 nov. 2015.

PALERMO, Vicente. Falklands/Malvinas: in search of a common ground. *Political Insight*, v. 3, n. 1, p. 18-19, 2012.

PECEQUILO, Cristina; CARMO, Corival Alves. *O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

RAVISHANKAR, Siddharth. Cooperation between India and Pakistan after Natural Disasters. Stimson, Washington, 09 jan. 2015. Disponível em: <<http://www.stimson.org/spotlight/cooperation-between-india-and-pakistan-after-natural-disasters>>. Acesso em: 3 nov. 2015.

SOUTH ATLANTIC ENVIRONMENTAL RESEARCH INSTITUTE. About SAERI. C2013. Disponível em: <<http://south-atlantic-research.org/about-us/about-saeri>>. Acesso em: 30 out. 2015.

ISRAEL reabre embaixada no Egito 4 anos após ataque. UOL, 9 set. 2015. Seção Notícias. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2015/09/09/israel-reabre-embaixada-no-egito-4-anos-apos-ataque.htm>>. Acesso em: 30 out. 2015.

ZAWAHRI, Neda A. India, Pakistan and cooperation along the Indus river system. *Water Policy*, v. 11, n. 1, p. 1-20, 2009.

Recebido em: 17/11/2015

Aceito em: 09/02/2016

# CLAUSEWITZ, CORBETT E O DESAFIO DAS GUERRAS LIMITADAS

Érico Esteves Duarte<sup>1</sup>

## **RESUMO**

---

As guerras limitadas passam a ter cada vez mais relevância no debate estratégico contemporâneo em razão dos maus resultados das últimas décadas por parte dos países ocidentais, o que gera prognósticos negativos quanto a sua performance futura. Este artigo argumenta que o diagnóstico do estudo e prática de guerras limitadas produziu requisitos metodológicos e questionamentos operacionais que são atendidos pelas teorias de guerras limitadas elaboradas por Carl von Clausewitz e Julian Corbett. O artigo demonstra como elas atendem aos requisitos e questionamentos contemporâneos ao sintetizar seus conceitos e testes em dois estudos de casos. Por fim, o artigo recomenda uma agenda de pesquisa.

**Palavras-chave:** Guerras Limitadas; Teorias da Guerra; Carl von Clausewitz, Julian Corbett; Operações Conjuntas.

---

<sup>1</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS), Porto Alegre-RS, Brasil. E-mail: ericoduarte@gmail.com. O autor agradece a CAPES (Bolsa de estágio doutoral no exterior e Projeto Pró-Defesa) e ao CNPq (Edital Universal), cujos apoios permitiram a realização deste trabalho.

## INTRODUÇÃO

*Ukraine revived the issue of limited war*

Lawrence Freedman, 2014

Uma parcela do atual debate estratégico foca-se nas condutas bem-sucedidas de guerras limitadas pela Rússia na Geórgia, Criméia e Ucrânia; e como seus desdobramentos inauguram um novo padrão de relações políticas entre “Ocidente” e Rússia (FREEDMAN, 2014, p. 7; GRYGIEL; MITCHELL, 2014, p. 37). Apesar do viés marcadamente eurocêntrico, o debate não tem como constatação central o retorno das guerras limitadas, pois essas nunca deixaram de serem recorrentes na guerra contemporânea; vide as várias constatações de sua relevância para compreensão do panorama de segurança da América do Sul e do Brasil<sup>2</sup>, do Oriente Médio (TERRIL, 2009), da África (DUYVESTYEN, 2004; FRKOVICH, 2010), do sul da Ásia (HAIDER, 2013, p. 55; TELLIS; FAIR; MEDBY, 2001) e mesmo da política de segurança dos Estados Unidos de, pelo menos, os últimos sessenta anos (BYMAN; WAXMAN, 2002; DEITCHMAN, 1964; DOUGHERTY, 2012). Estudos estatísticos e mais amplos apontam que apenas entre 10% e 19% das guerras travadas entre 1816 e 1985 podem ser enquadradas como completamente distintas de guerras limitadas (BENNETT; STAM III, 1996; WEISIGER, 2013, p. 2–3).

O problema central do debate corrente é que existe um mal prognóstico dessas novas relações entre “Ocidente” e Rússia, tendo em vista o mau histórico de guerras limitadas travadas pelos Estados Unidos e Europa. Entre 1990 e 2001, os Estados Unidos teriam feito uso combinado e bem-sucedido de coerção e diplomacia em cinco de dezesseis ocasiões, e os demais países “ocidentais” teriam realizado seis condutas com sucesso de trinta e seis casos (ART, 2003, p. 386; JAKOBSEN, 2010, p. 291, 2011, p. 154). Para além de dificuldades intrínsecas de casos específicos, o diagnóstico é que existe um problema grave na compreensão sobre as possibilidades e limites do uso combinado de coerção militar e barganha (HOWARD, 1999; JAKOBSEN, 2011, p. 154; JERVIS, 2008, p. 589), que, de uma maneira ou de outra, tem provocado a falta de competência em como conduzir esse tipo de guerra (GRIFFIN, 2014, p. 461; GRYGIEL; MITCHELL, 2014, p. 38; HAWKINS, 2000, p. 73; JAKOBSEN, 2011, p. 153).

---

<sup>2</sup> Para uma análise histórica de como as guerras limitadas conformaram os Estados-nação da América Latina, Centeno (2003). Uma formulação analítica preliminar para o contexto estratégico brasileiro seguida de recomendações de política de defesa, é presente em Duarte (2012, p. 66–85).

As guerras limitadas são aquelas em que o oponente é compelido a conceder um acordo após os custos dos enfrentamentos ultrapassarem um determinado limiar. Elas são “lutas enquanto se negocia”, envolvendo a produção de equilíbrio de forças no teatro de operações e de equilíbrio de recursos de barganha na mesa de negociação de maneira simultânea e interligada. Embora guerras ilimitadas como as Guerras Púnicas, a Guerra dos Trinta Anos, as Guerras Napoleônicas e as duas guerras mundiais tenham reconfigurado sistemas políticos; é por meio de guerras limitadas que os grupos políticos constroem suas áreas de influências e acumulam seus meios materiais e coercitivos diferenciados.<sup>3</sup> Mas também é no fracasso em delimitar instâncias de disputa com outros grupos, geralmente mais fracos, e superestimarem suas probabilidades de sucesso, que eles declinam. Logo, guerras limitadas devem ser um objeto constante de estudo.

Aponta-se aqui que a constatação da correlação entre defasada compreensão e baixa performance na conduta de guerras limitadas é mais um sintoma da “grande divisória nuclear” (GRAY, 1977; PROENÇA JÚNIOR; DUARTE, 2007), em que a omissão ou recusa às bases teóricas clássicas por parte de estudiosos e praticantes contemporâneos, apenas incorre em perdas para eles mesmos.

Não existe contestação ao fato de que a concepção de guerras limitadas foi empreendida por Carl von Clausewitz e Julian Corbett, sendo recuperada na esteira da Guerra da Coreia por “cientistas políticos e especialistas em defesa ocidentais, que buscavam conceber o uso da força, seja na guerra ou na dissuasão, como um instrumento efetivo de contenção da União Soviética, China e os grupos comunistas internacionais alinhados a eles” (OSGOOD, 1979, p. 2). No entanto, não existe em toda a literatura uma síntese minimamente suficiente das duas teorias originais de guerras limitadas, muito menos um esforço razoavelmente articulado em confrontá-las com os requisitos analíticos e operacionais contemporâneos.

Embora reconheça-se a originalidade da formulação teórica de Clausewitz sobre guerras limitadas, a sistematização dos poucos capítulos

---

<sup>3</sup> Toma-se aqui o devido cuidado de não se restringir o fenômeno das guerras limitadas a Estados, vide o acúmulo de sua evidência histórica em períodos ausentes de Estados (DELBRUCK, 1990) e ser uma forma de identificação das campanhas de expansão conduzidas pelos Estado Islâmico na Síria e no Iraque (MCFATE, 2015).

do Da Guerra e de seus demais estudos históricos sobre guerras limitadas é inédita<sup>4</sup>. Ainda assim, uma consideração preliminar desses escritos, em especial o capítulo “Propósitos e Meios da Guerra” do *Da Guerra e a Campanha de 1796 na Itália*, permitem inferir sobre a consistência e a utilidade analítica de sua teoria de guerras limitadas.

Quanto a Corbett, ele não apenas cunhou o termo ‘guerra limitada’, mas o desenvolveu em uma das mais originais contribuições teóricas sobre a guerra (GAT, 2002; HANDEL, 2000, p. 121; J J WIDEN, 2007). A teoria das operações marítimas em guerras limitadas foi apresentada em *Some Principles of Maritime Strategy* e teve suas proposições testadas e expandidas em *The Maritime Operations of Russo-Japanese War 1904-1905*. Foi nesse estudo ainda que Corbett avançou as primeiras proposições conceituais sobre operações conjuntas (ANGSTROM; WIDEN, 2015, p. 96).

Argumenta-se neste artigo que as teorias de guerras limitadas de Clausewitz e Corbett contribuem para o avanço do debate estratégico contemporâneo, ao produzir:

(i) a demarcação dos parâmetros de utilidade de uma teoria da guerra; (ii) teorias que permitem a identificação, análise e avaliação da conduta de guerras limitadas; e (iii) a corroboração dessas teorias em estudos de caso que iluminam problemas práticos do desenho de planos e conduta de guerras limitadas.

Assim, o presente artigo desenvolve-se da seguinte maneira. Primeiro, ele reproduz o diagnóstico da literatura atual que aponta os requisitos metodológicos e as questões operacionais a serem atendidos no enquadramento conceitual de guerras limitadas.

Segundo, nas duas seções seguintes, o artigo apresenta as formulações teóricas de guerras limitadas de Clausewitz e Corbett. Nessa exposição, é importante ressaltar que existem dois níveis de contribuição de Corbett. Por um lado, é relevante e produtivo reconhecer sua síntese e esclarecimentos sobre as definições da teoria da guerra de Clausewitz. Por outro lado, a formulação teórica original de Corbett sobre guerras limitadas é tratada separadamente.

---

<sup>4</sup> Nesse grupo, inclui-se: A Guerra dos Russos contra os Turcos de 1736-1739; As Campanhas de Frederico, o Grande, de 1741-1762; A Campanha de Herzoge von Braunschweigegen na Holanda de 1787; A Campanha de 1796 na Itália; e A Campanha de 1799 na Suíça. Os três primeiros textos são disponíveis apenas na sua forma original em alemão gótico, e os dois últimos possuem versões francesas. Todos esses estudos foram publicados nos tomos V a X das obras completas (Hinterlassene Werke) de Clausewitz, entre 1833 e 1837.

Por fim, à guisa de conclusão, o artigo recupera e contrasta aquela lista de requisitos, demarcando uma agenda de pesquisa de guerras limitadas a partir das teorias de Clausewitz e Corbett.

## O DESAFIO DAS GUERRAS LIMITADAS

O diagnóstico da literatura conclui que existam três desafios metodológicos para o estudo de guerras limitadas.

Primeiro, as teorias de guerras limitadas desenvolvidas a partir de abordagens indutivas têm, como consequência, modelos demasiadamente generalistas. Geralmente, reduzem a deflagração, conduta e sucesso de uma guerra limitada a um caso de escolha racional, acertada ou errada, de uma figura política. De um ponto de vista prático, essas teorias não são capazes de produzir conceitos operacionais para quem toma decisões políticas e de planejamento militar, pois há uma proliferação confusa de termos e conceitos para tratar de cada novo evento ou um mesmo evento a partir de uma nova proposta de estudo de caso, e essa espiral os distancia de suas utilidades práticas (JAKOBSEN, 2011, p. 157–159; como exemplo, WEISIGER, 2013).

Segundo, os estudos que utilizam abordagens dedutivas são geralmente mais consistentes, mas geralmente realizam nenhum ou poucos estudos de casos apenas para efeitos ilustrativos.

As teorias elaboradas demandam grande parcimônia para seu uso porque são distantes da realidade das forças combatentes (JAKOBSEN, 2011, p. 158–159).

O terceiro desafio é que as teorias de guerras limitadas precisam dar respostas a problemas conhecidos e práticos de decisão política e planejamento estratégico acumulados nesses últimos sessenta anos (JAKOBSEN, 2011, p. 160):

- Quando e como se impede a escalada de uma guerra limitada (FREEDMAN, 2014, p. 10; HOWARD, 1999)?
- Qual é o efeito do ambiente geográfico (ELLIS; GREENE, 1960, p. 640)?
- Como se produz consenso em um conselho de guerra (CHILCOAT, 1995, p. iii)?
- Quais as considerações que devem guiar os comandantes no cumprimento de suas responsabilidades estratégicas em guerras limitadas (CHILCOAT, 1995, p. 1)?
- Como se explicam as vantagens do lado que realiza um ataque restrito e as dificuldades de quem o sofre (GRYGIEL; MITCHELL, 2014, p. 38)?

• Quais as atividades características de guerras limitadas que mais influenciam os resultados (ELLIS; GREENE, 1960, p. 642)?

Esse diagnóstico aponta três requisitos para uma teoria de guerra limitada (ELLIS; GREENE, 1960; JAKOBSEN, 2011):

1. Ela deve propor conceitos claros e operacionalizáveis;
2. Ela deve produzir análises que equilibrem consistentemente suas deduções hipotéticas com a avaliação de estudos de caso; e
3. Ela deve permitir refletir sobre problemas políticos e estratégicos práticos comuns.

Argumenta-se, nas duas próximas seções, que as teorias de guerra limitada de Clausewitz e Corbett atendem plenamente a todos esses requisitos.

## A TEORIA DE GUERRAS LIMITADAS DE CLAUSEWITZ<sup>5</sup>

A distinção da Teoria da Guerra de Clausewitz reside na sua abordagem para análise da guerra<sup>6</sup>. Para Clausewitz, uma teoria da guerra nunca deve ser apenas um exercício de contemplação, mas um instrumento para a educação e auxílio à tomada de decisão de comandantes. Com esse foco, a teoria da guerra de Clausewitz é componente e servidora do seu método de análise crítica (*Kritik*). O desenvolvimento e utilidade da teoria estão atrelados à condução de estudos de caso. Sem esses, a teoria torna-se um texto sacrossanto e hermético, portanto pseudocientífico e sem consequências práticas positivas. Isso marca que a teoria da guerra limitada de Clausewitz, para estar ‘viva’, precisa estar constantemente em desenvolvimento e revisão por meio de estudos de casos. Até sua morte, Clausewitz aplicaria essa abordagem, que então teria três principais formulações conceituais<sup>7</sup>:

<sup>5</sup> Por conta das controvérsias da tradução para o inglês por Peter Paret e Michael Howard, faz-se uso também da edição alemã disponibilizada gratuitamente como ebook em 2012 pela editora Null Papier Verlag: [www.null-papier.de/clausewitz](http://www.null-papier.de/clausewitz).

<sup>6</sup> A melhor exposição dos propósitos práticos de Clausewitz é ainda Paret (1968) em *Education, Politics, and War in the Life of Clausewitz*. Sobre a centralidade de sua obra para os Estudos Estratégicos, Proença Junior & Duarte (2007), Echevarria II (2007), Mendes & Duarte (2014), Angstrom & Widen (2015).

<sup>7</sup> Segundo Diniz (2002), a evolução desses entendimentos produziram o estado mais sofisticado da Teoria da Guerra de Clausewitz. Ademais, a identificação de tais conceitos na sua principal obra, *Da Guerra*, é o que permite ordenar de maneira consistente e útil suas várias partes; pois o livro foi organizado postumamente e editados segundo sua ordenação temática e não conceitual ou cronológica entre textos mais antigos e textos mais recentes (DINIZ, EUGENIO; PROENÇA JUNIOR, 2014).

- A conceituação dos tipos de guerras que existem na realidade: guerras ilimitadas e guerras limitadas;
- A definição de guerra não faz sentido senão como a continuação da política com outros meios;
- As razões de tendência da superioridade da defesa sobre o ataque.

Essas três contribuições conceituais estão amplamente vinculadas entre si e devem ser a linha de exposição sobre guerras limitadas (CLAUSEWITZ, 1984, p. 69–70). É no contraste entre guerras limitadas e ilimitadas em termos de utilidade e motivação políticas e os métodos de emprego das forças combatentes que existe a definição dos atributos de cada uma delas (CORBETT; JULIAN S., 2005, p. 44–45). No primeiro nível de distinção, existe a qualificação do papel da política na conformação da guerra, enquanto que o segundo nível abarca as distinções entre campanhas ofensivas e defensivas nos dois tipos de guerra.

Assim, a primeira distinção entre guerras limitadas e ilimitadas é quando o objetivo político determina o foco de aplicação da força e os padrões de intensidade de esforço.

Em qualquer objetivo, a questão vital e panorâmica é a intensidade com qual o espírito da nação foi absorvido para seu alcance. O ponto real para se determinar na formulação de qualquer plano é qual foi o significado do objetivo para os dois beligerantes, quais os sacrifícios que eles fariam por ele, quais os riscos que eles estavam preparados a correr? (CORBETT; 2005, p. 41).

Clausewitz aponta que a instrumentalização da guerra aos propósitos e circunstâncias dos objetivos políticos repercutem que sua natureza seja sempre complexa e mutável. De acordo com isso, ele apresenta os elementos de uma guerra ilimitada, que é uma guerra em que a animosidade e os efeitos recíprocos de elementos hostis demandam que a vontade de seguir lutando do oponente seja quebrada. Para tal, é necessário que:

- Suas forças combatentes sejam destruídas ou colocadas em uma condição que elas não possam mais seguir lutando;

- O país precisa ser ocupado, e assim evitar que ele constitua novas forças;
- Finalmente, o governo oponente e seus aliados têm que ser conduzidos a pedir pela paz ou a população precisar ser feita submissa (CLAUSEWITZ, 1984, p. 90).

Clausewitz argumenta que, em guerras ilimitadas, essas três metas para as atividades combatentes, ou metas bélicas, seguem em ordem sequencial entre a destruição das forças combatentes, a subjugação do país e a realização de um acordo de paz com o oponente. A conduta da guerra não ocorre ao mesmo tempo que as negociações quando envolvem questões políticas em relações às quais o oponente recusa qualquer termo de paz (CLAUSEWITZ, 1984, p. 91).

Ele qualifica ainda que guerras ilimitadas deveriam ser improváveis de ocorrer entre dois lados marcadamente díspares em meios materiais, a não ser que, em casos muito particulares, o lado mais forte e com interesses políticos positivos seja inábil na condução da guerra, implicando em improbabilidade de vitória ou custos inaceitáveis.

Já guerras limitadas, por serem resultado de um outro tipo de relacionamento político, geralmente são encerradas pela manipulação generalizada por ambos os lados justamente desses cálculos de probabilidades e custos. Guerras limitadas são originadas mais por circunstâncias do que por profundas motivações e causas necessárias. Portanto, elas não são encerradas pelo colapso de um lado, mas pela análise da probabilidade de derrota e/ou a realização que os custos necessários, em magnitude e duração, excedem o valor político de um objetivo. Assim, Clausewitz aponta que guerras limitadas são encerradas a partir da concessão de um acordo de paz de um lado a outro no decorrer dos enfrentamentos e a partir de um cálculo objetivo e racional. Ou seja:

Quando os motivos e tensões são tênues, podemos imaginar que o mais claro prospecto de derrota pode ser suficiente como causa para um lado conceder. Se desde o início, o outro lado sente que isso é provável, ele irá obviamente concentrar-se em realizar essa probabilidade em vez de tomar o longo caminho e derrotar o oponente totalmente.

De ainda maior influência na decisão de se fazer paz é a conscientização de todo o esforço já realizado e dos esforços

ainda a ocorrer. Desde que a guerra não é um ato de paixão sem sentido, mas é controlada pelo seu objetivo político, o valor desse objetivo deve determinar os sacrifícios a serem feitos por ele em *magnitude* e também em *duração*. Uma vez que o dispêndio de esforço excede o valor do objetivo político, o objetivo deve ser renunciado e ter-se a paz (CLAUSEWITZ, 2012, p. 43, 1984, p. 91–92, *itálicos do original*).

Portanto, em guerras ilimitadas, o acordo de paz é imposto quando um lado derrotado se encontra prostrado, e esse acordo tem muito mais utilidade em extinguir futuras fagulhas de hostilidade. Já em guerras limitadas, o acordo de paz é uma decisão política a partir das análises por cada parte das probabilidades da ocorrência de novas derrotas e das estimativas dos custos de se continuar travando tal guerra.

Isso implica outro aspecto distintivo da variação de objetivos políticos no curso de guerras limitadas e ilimitadas. Em guerras ilimitadas, tal variação não existe, os objetivos políticos são polares e mantêm-se assim até o término da guerra. Embora guerras limitadas apresentem lados com objetivos políticos positivos e negativos – basicamente, alteração ou manutenção de um status quo, o que pode significar, por exemplo, os termos de acordos internacionais, o controle de zonas de influência ou mesmo a soberania de territórios – esses podem alterar muito no curso da guerra e podem mudar completamente dependendo “do curso dos eventos e suas prováveis consequências” (CLAUSEWITZ, 2012, p. 44).

As implicações dos propósitos e relacionamentos de uma guerra limitada fazem dela um fenômeno mais complexo que guerras ilimitadas, de maneira que as avaliações e decisões políticas são parte inerente do desenho e conduta das campanhas. Isso é tão significativo que existem importantes distinções entre guerras ilimitadas e limitadas quanto às opções de metas bélicas e como as forças combatentes podem ser empregadas.

Clausewitz considera, primeiro, “as metas que conduzem o oponente para a prostração”, basicamente a destruição das forças combatentes e conquistas de territórios. Em guerras ilimitadas, a destruição das forças combatentes deve ser a primeira meta, seguida de outras metas que busquem quebrar a resistência do oponente, sendo que a ocupação de território oponente antes da destruição de suas forças combatentes deve ocorrer apenas como um mal necessário.

No entanto, em guerras limitadas, o colapso do oponente não é a meta. Campanhas são conduzidas a fim de tornar o oponente inseguro sobre o futuro e impressionado pela sua situação de inferioridade. Nesses casos, deve-se ter uma limitação na aplicação de força e esta não deve ser mais que o absolutamente necessário. A conquista de território, por sua vez, deve ser conduzida no contexto em que o oponente não busca, mas teme, enfrentamentos decisivos. Assim, a conquista de um pedaço de território mal defendido ou mesmo indefeso é uma vantagem nela mesma. Pois, se ele não deseja lutar por esse território ou não tem meios para tal, esse pode ser um atalho para o acordo de paz. Em guerras limitadas, a destruição de forças combatentes e a conquista de territórios nunca são um fim em si mesmo, mas recursos para explorar a expectativa de improbabilidade de sucesso pelo oponente. Assim sendo, desde que respeitada a economia de forças, nada impede ou determina que tenha que existir um sequenciamento entre elas. Ou seja, diferente de guerras ilimitadas, em guerras limitadas, a conquista oportuna de territórios pode ocorrer antes ou sem que o oponente tenha tido suas forças combatentes colapsadas.

Adicionalmente, ele aponta que em guerras limitadas existem outros meios que podem afetar as probabilidades de sucesso, sem a destruição das forças combatentes. Esses são empreendimentos que afetam imediatamente as equações políticas, como aqueles que neutralizam ou enfraquecem aliados do oponente, ou nos ganham novos aliados. Esse ponto é importante. Desde que ele define que a guerra é a continuação da política *com* outros meios, ele reconhece que meios não violentos podem também alterar os equilíbrios de forças e de barganhas, tornando a expectativa de sucesso do oponente mais improvável. Portanto, outra distinção entre guerras ilimitadas e limitadas é que estas últimas podem ter seus objetivos políticos atendidos com a combinação de meios não-violentos e o uso de forças combatentes.

Uma abordagem alternativa à destruição das forças combatentes do oponente são os meios coercitivos que têm como meta tornar mais elevados seus custos de esforço. O efeito desejado aqui é fazê-lo consumir suas forças em decorrência da taxa relativa de baixas de forças e perda de posses. Ambas as metas diferem em significado dependendo dos outros objetivos políticos com os quais elas coincidem, e, portanto, cada meta demanda um escrutínio político próprio. Clausewitz reforça a importância dessa avaliação para se evitar consequências adicionais indesejadas, pois objetivos políticos de maior valor sempre exigem mais

esforço, o mesmo ocorre se não se satisfaz com os ganhos já adquiridos e busca-se uma nova meta motivada pelo sucesso estratégico anterior. Isso porque o encerramento de guerras limitadas exige um estágio final de ações adicionais a fim de exaurir o oponente e fazê-lo desistir.

Ele aponta três métodos para fazer o oponente consumir suas forças. O primeiro é a tomada temporária de um território adicional. O segundo método é tomar um curso em relação ao anterior para aumentar as perdas do oponente e pressioná-lo. Esse pode se reivindicar reparações pelo retorno do território ou devastá-lo, o que implica em alguma medida, destruição das forças combatentes. Apesar de o primeiro empreendimento não parecer a princípio uma atividade combatente, ambas demandarão considerações estratégicas da liderança política (CLAUSEWITZ, 2012, p. 45)<sup>8</sup>.

Por fim, ele aponta que o terceiro método é o mais importante: a exaustão gradual das condições físicas e morais das forças combatentes do oponente. E é aqui que existe a definição mais distintiva de uma guerra limitada: após as metas serem alcançadas e o objetivo político satisfeito, deve-se usar das vantagens da defesa unicamente para desgaste do oponente a fim de encerrar a guerra. Nesse sentido, essa campanha defensiva é distinta de uma campanha defensiva numa guerra ilimitada, que deve evoluir para uma contraofensiva. Em guerras limitadas, significa usar o máximo das vantagens relativas de se lutar na defensiva para exaurir as forças do oponente, de maneira que a mera duração dos enfrentamentos baste para que ele desista, pois o esforço necessário não equivale mais ao valor do seu objetivo político (CLAUSEWITZ, 1984, p. 94).

A consideração desses métodos implica que guerras ilimitadas e limitadas possuem uma distinção cardinal em termos de suas condutas. Quando os objetivos são ilimitados e isso clama todo o esforço de guerra do oponente, fica evidente que nenhuma decisão definitiva poderá ser alcançada até que todo esse esforço de guerra seja quebrado.

A não ser que se tenha uma razoável esperança de ser capaz de fazer isso, seria uma má política buscar uma conclusão pela força – ou seja, não se deveria ir à guerra. Já no caso de

---

<sup>8</sup> Aqui existe uma decisão de tradução importante que difere muito de Parte e Howard. Estes tratam os empreendimentos citados na segunda forma de exaustão do oponente como indefinidos, sem relação com duas alternativas concretas anteriores. Entendemos que essa tradução deixa essa passagem sem sentido ou desnecessária. No texto original, Clausewitz dá ênfase à importância de se dar preferência àqueles empreendimentos, implicitamente, já em andamento.

guerras limitadas, a completa destruição das forças combatentes do oponente está além do que é necessário. É possível alcançar a conclusão da guerra por meio da tomada do objeto e se beneficiar dos elementos de força inerentes da defesa, configurando uma situação que é mais custosa para o oponente alterar que o valor do objeto para ele (CORBETT, 2005, p. 45).

De fato, a conversão para uma campanha defensiva em uma guerra limitada não é apenas uma possibilidade, mas uma necessidade estratégica.

O argumento é este: que, como toda ofensiva estratégica tende a deixar pontos próprios descobertos, envolve sempre maior ou menor provisão para suas defesas. É óbvio, portanto, que se nós almejamos um objeto territorial limitado, a proporção de defesa requerida tenderá a ser maior que se nós direcionássemos nosso ataque às forças principais do oponente. Em guerras ilimitadas, nosso ataque tenderá ele mesmo a defender tudo em todo lugar, por forçar o oponente a concentrar contra o nosso ataque (CORBETT, 2005, p. 53–54).

Clausewitz segue com uma avaliação dos riscos e limites de cada um desses métodos. A destruição das forças combatentes é um método cuja efetividade é determinada por um objetivo político e não pelos meios disponíveis. Embora ele ofereça sucesso de maior escopo, é também aquele método que incorre em maiores esforços e risco de dano em caso de fracasso.

Seja no contexto de guerras ilimitadas ou limitadas, é aquele método que afeta mais os cálculos do oponente. Mas nem sempre é o mais adequado e nunca pode ser executado sem cautela, pois é “a agressividade cega que destrói o ataque, e não a defesa” (CLAUSEWITZ, 1984, p. 97).

No entanto, a condução dos métodos seguintes relacionados à conquista temporária de território deve seguir tendo com a certeza que o oponente não buscará, com razoável expectativa de sucesso, destruir nossas forças combatentes, pois a conquista de território propriamente dito ou sua exploração como recurso de barganha demandam planos e recursos que excluem a possibilidade de condução de grandes enfrentamentos. Isso porque a concentração de força é especialmente difícil pela necessidade de

proteger o objeto sob disputa e, ainda, as áreas importantes que podem ser alvos de retaliação. Se o oponente é capaz de produzir meios combatentes ou existe o envolvimento de uma terceira parte que os tem, eles terão grandes vantagens de derrotar as seções dispersas de nossas forças combatentes (CLAUSEWITZ, 1984, p. 97).

Quanto ao último método, o desgaste das forças combatentes do oponente, seus riscos e limites estão nos atributos intrínsecos da defesa e do ataque. Desde que a questão aqui é perdurar em condições de enfrentamento por mais tempo que o oponente, a exaustão das forças combatentes e da preservação das nossas próprias ou seja, as taxas relativas de perdas “são partes integrais de um mesmo propósito”(CLAUSEWITZ, 1984, p. 97). Portanto, deve-se buscar os benefícios das vantagens intrínsecas das campanhas defensivas e se prevenir contra os elementos degenerativos da campanha ofensiva. Essa última consideração permite uma síntese da teoria.

Em circunstâncias de objetivos políticos predominantemente negativos em guerras limitadas, Clausewitz aponta que a simples resistência passiva será insustentável em algum momento. Pois, uma postura plenamente negativa apenas posterga uma decisão, mas não a realiza. Assim, se “se chega a um momento em que mais espera traz excessivas desvantagens, então o benefício de uma orientação negativa foi exaurido”. Isso implica na necessidade de alguma medida de destruição das forças combatentes do oponente para que ele desista de seus objetivos (CLAUSEWITZ, 1984, p. 99).

Em circunstâncias de objetivos políticos positivos em guerras limitadas, a conquista e a defesa do objeto podem trazer a guerra imediatamente para um acordo de paz. Isso porque, primeiro, a campanha defensiva nesse estágio não sofre as desvantagens de uma defensiva em uma guerra ilimitada, os efeitos morais e materiais de perda de território e ainda a perda de iniciativa. Portanto, é uma posição bastante forte, permitindo inclusive o sucesso estratégico de forças menores sobre maiores (CORBETT, 2005, p. 72; CORBETT, 2015a, p. 63).

É possível que os esforços necessários de contragolpe em comparação ao valor do objetivo político e outras agendas que o oponente possua gerem mais perdas que ganhos. Ou seja, o oponente faz a avaliação que ultrapassou o ponto culminante da vitória. Segundo Clausewitz, esse fenômeno é mais provável de ocorrer em guerras limitadas que ilimitadas, sendo, portanto, a razão da possibilidade de sua manipulação na maioria das guerras e ser a razão pela qual o objetivo de todo plano de campanha ofensiva deva ser o momento de conversão para uma defensiva (CLAUSEWITZ, 1984, p. 570–571).

Mas pode ser necessário em guerras limitadas um terceiro estágio: uma segunda campanha ofensiva, distinta da primeira, “na qual se busca exercer pressão geral sobre o oponente para fazê-lo aceitar a situação adversa em que ele foi colocado” (CORBETT, 2005, p. 46, 74). Idealmente, essa se daria pela condução de uma ofensiva estratégica servida de enfrentamentos defensivos.

Essas são em efeito das condições às quais a guerra limitada deveria dar – isso é, se o teatro e método foram bem escolhidos. Deve ser lembrado que o uso desse tipo de guerra pressupõe que nós somos capazes de prontidão e mobilidades superiores ou por sermos mais convenientemente situados em nos estabelecermos no objeto territorial antes que nosso oponente adquira força para prevenir-se a nós. Isso feito, nós temos a iniciativa, e assumindo que o oponente não é capaz de atacar nosso território, deve conformar nossa abertura da empreitada para nos prevalecer. Nós estaremos em posição de encontrar seu ataque em terreno de nossa escolha e nos favorecer com as oportunidades de contrataque assim que seus distantes e, portanto, exauridos movimentos ofensivos possivelmente permitir (CORBETT, 2005, p. 73).

Mas, nesse estágio, não se deve perder de foco que a meta é a manutenção de uma balança de poder favorável, pondo pesos e contrapesos. Portanto, a grande preocupação deve ser, primeiro, reter os ganhos e territórios que dão a situação de vantagem e, segundo, conquistar ou depredar outros territórios apenas se eles forem de valor político para o oponente e em retaliação para manter o equilíbrio. Caso contrário, pode se assumir por tempo demais a ofensiva estratégica, o que poderá resultar em demasiado desgaste e impor uma tensão na concentração e dispersão das forças combatentes para manutenção dos equilíbrios estratégicos e políticos (CLAUSEWITZ, 1984, p. 612).

Essas proposições conceituais tornam-se mais compreensíveis e têm seu poder explanatório testado na análise crítica da *Campanha de 1796 na Itália*. Esta, da mesma forma que a *Campanha de 1799 na Suíça*, foi elaborada entre 1827 e 1830, durante o último estágio de revisão do *Da Guerra*, correspondente às formulações de Clausewitz sobre guerras limitadas (PARET, 2007, p. 330). Bonaparte conduziu essa campanha para angariação de posses dinásticas

do Império Austríaco no Norte da Itália e enfraquecimento do principal opositor da Revolução até então. Ela se distingue por analisar disputas anteriores e distintas das Guerras Napoleônicas. Ou seja, quando Bonaparte era subordinado às decisões políticas do Diretório, contava com uma força limitada e supervisionada por outrem e essa não foi uma campanha direcionada à anexação de uma grande potência no contexto de uma guerra ilimitada. Possivelmente, essas sejam as principais razões pela decisão de Clausewitz em estudá-la: o “deus da guerra” operando por meio de fins e meios limitados como qualquer outro mortal, sem o aproveitamento de toda a potencialidade de uma instituição usurpada e ditatorial, da mobilização total dos recursos nacionais franceses e sem se atirar contra opositores desesperados.

Em decorrência desse potencial analítico, a *Campanha de 1796* têm uma narrativa longa, pois esse teatro era subordinado às disputas da França com o Império Austríaco na Europa Central. Sinteticamente, a campanha de Bonaparte segue os três estágios apontados pela teoria como necessários para realização de objetivos políticos positivos em uma guerra limitada:

1. Um estágio de ofensiva estratégica para a conquista de posições e objetivos no Norte da Itália;
2. Um estágio de defensiva estratégica para o desgaste das forças austríacas no teatro italiano sob o general austríaco Wurmser e defesa contra os contragolpes austríacos às posições francesas no teatro alemão pelo general Alvinzi;
3. A condução de uma última ofensiva coercitiva para a conversão em aliados os principados italianos, que anteriormente apoiavam o Império Austríaco.

Enquanto, no segundo estágio, tornou-se improvável o sucesso austríaco em reverter o cenário estratégico; no terceiro, que se sucedeu, as demais realizações combatentes e diplomáticas tornaram o custo de continuidade da guerra mais alto que o seu abandono, principalmente tendo em vista o relativo enfraquecimento estratégico austríaco no teatro alemão.

A *Campanha de 1796* é útil para verificação de como o lado na ofensiva política – a França – assumiu ofensivas e defensivas estratégicas dependendo da correlação de forças no teatro de operações italiano e em atendimento a objetivos políticos que não se traduziam na meta de destruição das forças combatentes austríacas. Tão importante quanto, as decisões de plano de campanha levaram em consideração os efeitos dos resultados sobre as

correlações de força do principal teatro-de-operações, no caso, o alemão (PARET, 2007, p. 336–337). Por fim, Bonaparte conduziu enfrentamentos ofensivos ou defensivos dependendo da oportunidade da vantagem de terreno e da correlação de números no campo de batalha. Clausewitz avalia que a qualidade do comando de Bonaparte residiu em: (i) utilizar de enfrentamentos no contexto de uma campanha ofensiva sem pôr as forças combatentes sob risco dos pontos culminantes; (ii) saber explorar os momentos de suspensão das atividades combatentes; e (iii) usar as vantagens da defensiva.

## A TEORIA DAS OPERAÇÕES MARÍTIMAS EM GUERRAS LIMITADAS DE CORBETT

Corbett compartilha integralmente dos parâmetros demarcados por Clausewitz de contribuição de uma teoria da guerra. Porém, ele os reformula de maneira a fim de tornar mais evidente a utilidade de uma teoria da guerra na articulação entre decisões políticas e operações marítimas e terrestres em guerras limitadas.

Primeiro, uma teoria da guerra seria um mapa ou guia ao comandante:

Tome-se um exemplo análogo, e a província da teoria estratégica torna-se clara de uma vez. A navegação e as partes do ofício de pilotar um navio, que pertencem a ela, lidam com fenômenos tão variados e inconstantes como aqueles da conduta da guerra. Juntas elas formam uma arte, em relação à qual depende tanto o ofício do comando militar para o julgamento de indivíduos. As leis das tempestades e marés e da meteorologia dos ventos são sujeitas a deflexões infinitas e incalculáveis, e ainda assim quem nega hoje em dia que por meio do estudo teórico dessas coisas, a arte do homem do mar tenha ganhado em coerência e capacidade? Tal estudo não fará ele mesmo o homem do mar ou navegador, mas sem ele nenhum homem do mar ou navegador pode, nos nossos dias, merecer tal nome. Por causa que tempestades não se comportam sempre da mesma maneira, irá o mais experiente homem do mar negar que o estudo das condições normais é inútil para ele em suas decisões mais práticas? (CORBETT, p. 10).

Segundo, a teoria tem utilidade prática na possibilidade dos subordinados de um comandante “serem capazes de compreender completamente o significado de suas decisões e serem capazes de expressá-las com certeza em ações bem ajustadas”. Corbett é sensível principalmente ao processo de descentralização e profissionalização das forças armadas que se iniciou antes, mas que se tornou inegável após a Primeira Guerra Mundial. Na guerra contemporânea, o ato de pensar antes de agir não se limita mais ao comandante, mas:

Todo homem envolvido [na guerra] deve ser treinado para pensar em um mesmo plano; a ordem do chefe deve acordar em cada mente o mesmo processo de pensamento; suas palavras devem ter o mesmo significado para todos (CORBETT, 2005, p. 5).

Terceiro, teorias da guerra são ainda fundamentais na produção de uma solidariedade similar entre comandantes e a liderança política que compõem um conselho de guerra. Nesse sentido, a teoria funciona como uma linguagem que possibilita a devida concepção e exposição de ideias entre expoentes de distintas tradições e trajetórias políticas e militares. Mas ela é, ainda, um método pelo qual um conselho de guerra pode distinguir entre fatores essenciais e não essenciais e ser capaz de dar forma com precisão e rapidez a um curso de ação ou plano de guerra. Corbett é incisivo neste ponto em razão da especialização e expansão dos serviços militares em estruturas burocráticas e em número e diversidade de missões que impõem que as conferências de conselhos de guerra e as deliberações para execução ocorram a grandes distâncias geográficas e com grande dificuldade de sincronização temporal. Corbett lidava com o desafio da articulação global do Império Britânico, porém não é difícil sustentar que esse seja um problema comum entre as demais potências militares dos séculos 20 e 21.

O propósito da obra de Corbett era alertar os tomadores de decisão britânicos sobre as distinções de guerras limitadas e adequá-los em sua conduta na defesa do Império. Ele confrontava em seu tempo a difusão do darwinismo político, presente nas formulações pseudocientíficas de Raztel e, de maneira precoce em 1911, desautorizou o modelo alemão, em que toda guerra foi tomada como ilimitada. Ele chamou a atenção para as consequências e custos não previsíveis de uma guerra ilimitada, se ela não era realmente necessária, ilustrando o ponto com a derrota britânica na Guerra de Independência dos Estados Unidos.

Corbett aponta que a utilidade política da guerra limitada deriva, primeiro, de que nem sempre é desejável ou possível a ruptura das forças combatentes oponentes. Segundo, os objetivos políticos podem ser atendidos por uma intervenção limitada por meio de tomadas de posições e objetos limitados e ainda pela destruição e conquista de propriedades privadas. Terceiro, o contexto político e outros objetivos políticos, mais ou igualmente importantes, podem impedir grande envolvimento numa guerra específica.

Por isso, no contexto dos Estado-nacionais, ele aponta dois pré-requisitos para guerras limitadas não escalonarem para guerras ilimitadas. Primeiro, o objetivo político não deve apenas ser limitado em área, mas também em valor político. Ou seja, ele não deve ser tido como um elemento orgânico de uma nação. Segundo, ele precisa ser “estrategicamente isolado ou ser capaz de ser reduzido a um isolamento real pelas operações estratégicas” (CORBETT, 2005, p. 55). Isso significa que disputas por territórios ou posses fronteiriças entre estados contíguos ou adjacentes em termos continentais, incorrem numa área cinzenta entre guerras limitadas e ilimitadas. Distinto disso, objetivos políticos que podem ser isolados por operações marítimas e/ou terrestres atendem às condições para uma guerra limitada plena. Isso pode ser traduzido na conquista “de posses além-mar ou nas extremidades de vastas áreas de território imperfeitamente ocupado”.

A grande ameaça de guerras limitadas entre sociedades políticas em proximidade terrestre entre elas é que uma ofensiva estratégica implica, na maioria dos casos, deixar pontos do próprio território desguarnecidos, principalmente pelo deslocamento das forças combatentes de sua proteção para realização da expedição. Isso impossibilita a restauração das defesas nacionais em caso de um contragolpe de acordo a linhas de guerras ilimitadas. Corbett recupera a ilustração de Clausewitz sobre a Campanha de Austerlitz de 1805, quando a Áustria enviou uma força expedicionária para a conquista de territórios no norte da Itália, justamente aqueles perdidos para a França em 1796, e Bonaparte, em resposta, tomou a capital Viena e destruiu as forças austríacas de defesa (CORBETT, 2005, p. 53–55; CORBETT, 2015a, p. 63).

Essas considerações ressaltam o efeito do ambiente geográfico. Em guerras ilimitadas, o peso e o vigor da ofensiva estratégica forçam o oponente a concentrar suas forças na sua própria defesa e, por isso, dificultam a realização de contragolpes em outras áreas do ofensor. Já em guerras limitadas, tudo dependerá da posição geográfica do objetivo e da distribuição global de forças. Em regiões muito isoladas pelo mar ou entre duas potências continentais isoladas por um ou vários países, com pouca possibilidade de reação do oponente, uma única ofensiva limitada pode ser suficiente. Em

regiões não tão isoladas ou havendo a possibilidade de algum tipo de resposta, conduz-se uma campanha ofensiva para a conquista do objeto, seguido da defesa consolidada do objeto e uma último estágio coercitivo – idealmente uma campanha ofensiva servida de enfrentamentos defensivos de maneira a forçar o oponente a aceitar a situação adversa que se criou para ele (CORBETT, 2005, p. 46, 56–57).

É com essa argumentação elegante que ele avança na qualificação do papel mais relevante das operações marítimas em guerras limitadas que em guerras ilimitadas (CORBETT, 2005, p. 57–72). A existência de teatros marítimos e mistos que conforma em um mesmo grupo os casos históricos de guerras limitadas que foram um recurso de potências insulares ou entre potências separadas pelo mar, mas, principalmente, por potências capazes de comando do mar em tal grau que lhe permitiram não apenas isolar seu objetivo de guerra, mas tornar inviavelmente custosa ou uma má política a invasão do seu território nacional pelo oponente (CORBETT, 2005, p. 57).<sup>9</sup>

Somando a essas considerações, aquelas formuladas a partir da teoria de Clausewitz, tem-se um mapa de um plano de guerra em guerras limitadas, articulando-se atividades combatentes terrestres e marítimas (CORBETT, 2015a, p. 65–68).

Em primeiro lugar, uma guerra limitada desenvolve-se em regiões periféricas por objetos de valor limitado em relação a outras considerações políticas e estratégicas. Por conta disso, na maioria dos casos, nem sempre existe correspondência geográfica direta entre o teatro em que se trava uma guerra ou campanha e os efeitos políticos desejados. É isso que permite a exploração política por meios diplomáticos dos resultados estratégicos e a expectativa de acomodação com o oponente.

Em segundo lugar, as possibilidades de sucesso premiam a iniciativa e a velocidade de conquista do objeto. Isso se dá pela vantagem estratégica de tomá-lo antes que o oponente seja capaz de defendê-lo. Isso impõe a necessidade de cuidadosa reflexão e planejamento quanto à dimensão e aos procedimentos da concentração de forças para a conquista do objeto. Demasiada concentração pode impor dificuldades e uma lenta ofensiva, o que possibilita a antecipação e reação do oponente, anulando o valor da surpresa. Ademais, a meta bélica primária é a conquista do objeto, sendo a destruição das forças do oponente no processo apenas um meio quando necessário.

---

<sup>9</sup> É com grande satisfação que Cobertt aponta que essa conclusão, a partir da teoria de Clausewitz, não apenas explica todas as guerras, mas permite elucidar umas das grandes questões da história: o modo de expansão da Inglaterra ao status de maior império europeu (CORBETT, JULIAN S., 2005, p. 56–57).

Em terceiro lugar, a busca pelo equilíbrio diplomático se dá após a conquista do objeto e com o início da defensiva estratégica. No entanto, Corbett avança em relação a Clausewitz sobre este segundo estágio. Por um lado, a meta das forças terrestres é estabelecer o mais forte possível a obtenção do objeto, de maneira de ser capaz de resistir a qualquer força trazida à posição pelo oponente e as suas forças combatentes tornam-se a meta bélica terrestre.

Por outro lado, as forças marítimas assumem um importante papel em impedir a concentração de meios do oponente sobre o objeto recém-conquistado e contragolpes. Isso pode incorrer na necessidade de bloquear as bases navais do oponente e mesmo assumir o controle de suas linhas de comunicação marítimas por meio de batalhas navais.<sup>10</sup> Por isso, embora se conduza uma defensiva terrestre, é necessária uma ofensiva marítima. Porém, essa distinção perde sentido se as linhas marítimas de ambos os beligerantes se dão em áreas comuns: a proteção das linhas marítimas de um lado implica ações contra seu uso pelo outro. Possuindo o oponente apenas linhas de comunicação terrestres ou mistas, operações conjuntas podem ser necessárias para romper essas linhas de comunicações terrestres ou compor uma posição defensiva mais avançada, de maneira a isolar o objeto que se deseja (CORBETT, 2005, p. 100–103).

Em quarto lugar, tendo assegurado suas posições por operações terrestres e marítimas, deve-se conduzir uma campanha defensiva em intenção, mas vigorosamente ofensiva em forma. Esse estágio seria uma pressão geral pela qual se demonstra ao oponente que ele tem mais a perder que a ganhar se desejar continuar a guerra. Para esse propósito, pode ser necessário a ameaça ou a tentativa de tomada de um outro objeto. Nesse caso, deve-se considerar, mais uma vez, os efeitos políticos desse outro objeto. Se ele não fere símbolos de nacionalismo, por um lado, e se ele tem algum valor para o oponente, por outro. Caso as circunstâncias políticas e estratégicas não permitam essa possibilidade, é necessário aplicar operações coercitivas contra outros pontos do oponente.

As atividades marítimas dos dois últimos estágios demandam necessariamente a divisão da esquadra em, pelo menos, três seções. Uma seção para apoio das forças terrestres na conquista do objeto e exercício da linha de comunicação, uma segunda seção para a obstrução de seu uso pelo oponente e uma terceira para defesa do território natal. Apenas a partir do sucesso dessas últimas, e principalmente da segunda seção, é que se poderia

---

<sup>10</sup> É nesses termos que Corbett qualifica seu entendimento de comando do mar, apontando que ele não faz sentido à destruição das forças navais do oponente como um fim em si mesmo (CORBETT, 2005, p. 97–98).

considerar a realocação ou uma quarta seção para a realização do último e coercitivo estágio da campanha (CORBETT, 2005, p. 132–133, 151, 170–171, 222–223; CORBETT, 2015a, p. 70–71).

A conduta de guerras limitadas demanda avaliações do valor político de objetos e posições geográficas, conversões entre campanhas ofensivas e defensivas e concentração e desconcentração de forças terrestres e marítimas que são complexas e decisivas. E tudo isso é inviável sem um Estado-Maior conjunto articulado com a liderança política (CORBETT, 2005, p. 298–299). Na qualidade da estrutura e dos procedimentos desse Estado-Maior podem residir a diferença para o sucesso da guerra, principalmente em cenários em que a correlação de forças é simétrica ou desvantajosa.

Para verificação dessa teoria, Corbett aponta que a Guerra Russo-Japonesa era o estudo de caso perfeito do seu tempo, pois permitia testar sua teoria levando em conta a realidade dos encouraçados, minas, torpedos e comunicações sem fio; bem como atendia todos os requisitos políticos, estratégicos e geográficos para uma guerra limitada contemporânea (CORBETT, 2015a, p. 63). Esse é muito similar a *Campanha de 1796* de Clausewitz, pois Corbett apresenta os antecedentes históricos, analisa as instituições políticas e planos de guerra, reconstrói os eventos mais relevantes, avalia as decisões e condutas dos vários estágios da guerra e realiza uma crítica final.

A Guerra Russo-Japonesa desenvolveu-se pela disputa da influência da região em da Península Coreana, e ambos os lados precisavam desenvolver um equilíbrio de forças vantajoso na Manchúria que forçasse a concessão política do outro. O objeto territorial em questão era ideal para o Japão. Nem a Manchúria, nem a Coreia eram parte do Império Russo, portanto seu interesse era remoto e pequeno em comparação com suas grandes questões históricas na Europa e no Oriente Médio. A Coreia era uma península montanhosa, o que permitia seu isolamento marítimo e defesa por uma força terrestre inferior. Ela era próxima as ilhas japonesas e com uma linha de comunicações curta e facilmente defensável. Enquanto isso, a Rússia tinha sua principal base de operações separada do teatro por milhares de quilômetros e por um território parcialmente ocupado/colonizado, cuja população tinha lealdade sempre incerta (CORBETT, 2015a, p. 63). Com esse contexto, a conduta da guerra japonesa seguiu três estágios:

1. Uma campanha ofensiva em que suas forças navais neutralizaram Porto Arthur por meio de um bloqueio aberto e pequenos ataques, enquanto desdobravam operações anfíbias para conquista de Seul e avanço ao rio Yalu, na fronteira com a Manchúria;

2. Uma campanha defensiva terrestre, na qual o Japão buscou consolidar suas forças na Manchúria e desbaratou as forças russas que se concentravam em Liau-yang; e uma campanha ofensiva marítima, com a tomada de Porto Arthur por meio de operações combinadas e ruptura da linha de comunicação russa na Ásia. Os russos enviaram a Esquadra do Báltico para a disputa do comando do mar e reforçar Vladivostok, mas essa foi destruída na Batalha do Mar do Japão ou Tsushima; e

3. O terceiro estágio baseou-se na conquista da Ilha Sakhalin e o reforço das forças japonesas no nordeste da Coreia do Norte, a fim de ameaçar Vladivostok e influenciar as negociações de paz (CORBETT, 2015b, p. 382–386).

O caso da Guerra Russo-Japonesa é importante porque traz à tona um ponto que Corbett nunca concordou plenamente com Clausewitz: a superioridade da defesa sobre o ataque (CORBETT, 2005, p. 73), pois, após a realização da primeira campanha japonesa, os russos tinham que expulsar os japoneses de Liau-yang, assim como sua esquadra no Mar Amarelo. Entretanto, em nenhum dos dois casos, os russos tinham forças o suficiente para assumir uma ofensiva efetiva (CORBETT, 2015b, p. 3–4).

Por fim, a avaliação crítica final de Corbett é exemplar ao apontar a superioridade japonesa em operações conjuntas como o principal fator para explicar seu sucesso, pois os japoneses estavam em inferioridade de condições ou não apresentaram melhor desempenho que as forças russas. Seu exército era numericamente inferior do que a totalidade disponível pelo Império Russo; seus recursos materiais e financeiros também eram inferiores; a marinha japonesa era inferior a russa, mesmo considerando as esquadras russas disponíveis na Ásia e sem levar em conta a esquadra do Mar Negro. Corbett reconhece o valor do moral japonês, seu treinamento e preparações superiores, porém aponta que esses aspectos não tiveram efeito estratégico significativo. A Batalha de Liau-yang não foi uma grande vitória e os japoneses não foram capazes de promover a perseguição e a destruição das forças russas. Nenhum dos ataques japoneses para a tomada ou neutralização de Porto Arthur tiveram sucesso, que caiu em função de um longo sítio (CORBETT, 2015b, p. 382–386).

Mais que a batalha de Tsushima, o que destacou a conduta japonesa foi a sinergia de suas forças marítimas e terrestres de um plano adequado aos propósitos da guerra e que contava com a exploração de todos os elementos

de força disponíveis. Dessa maneira, foi o Japão capaz de maximizar seus recursos morais e físicos para sobrepor um adversário mais poderoso (CORBETT, 2015b, p. 398).

## UMA AGENDA DE PESQUISA DE GUERRAS LIMITADAS

Este artigo apresentou o desafio que as guerras limitadas impõem aos Estudos Estratégicos e as relações internacionais contemporâneas. Conclui-se que, não é possível o estudo de guerras limitadas por meio de modelos indutivos que almejem a sistematização discreta dos universos político e técnico da conduta da guerra, tampouco por meio de modelos dedutivos, cujos cenários hipotéticos são tão abstratos na busca de serem preditivos que perdem o recurso analítico. Particularmente, no caso de guerras limitadas, aponta-se que a abordagem mais viável e necessária é aquela que permita uma narrativa analítica das interações entre as variáveis de casos e apontar problemas mais comuns de planejamento e conduta. A partir disso, esses problemas podem ser confrontados por demais estudos independentes (ELLIS; GREENE, 1960, p. 640–642, 649).

Levando-se esses requisitos metodológicos normativos, argumenta-se que as teorias de guerras limitadas de Carl von Clausewitz e Julian Corbett são consistentes e úteis para as demandas contemporâneas, pois elas:

- Propõem conceitos claros e operacionalizáveis ao desenvolverem teorias que têm como foco a tomada de decisão dos comandantes e o emprego de forças combatentes;
- Combinam consistentemente deduções hipotéticas com a análise e avaliação de estudos de caso; e
- Abordam e respondem a vários dos problemas políticos e estratégicos práticos contemporâneos.

Como agenda de pesquisa, aponta-se dois eixos principais que permitem o avanço conceitual e prático dessas teorias. Por um lado, é necessário sintetizar essas teorias sobre o emprego de forças combatentes com a dimensão diplomática ou de barganha de guerras limitadas. Nesse sentido, existe uma agenda bastante promissora inaugurada por Thomas Schelling (1960). É necessário avançar em relação ao limite das teorias de Clausewitz e Corbett em relação à condução das negociações diplomáticas durante guerras limitadas. Ambas teorias tomam essas negociações como

dadas em seus conceitos e análises históricas, desde que sua fenomenologia se encontra além da esfera do uso da força. Se a condução de negociações durante guerras limitadas difere daquelas em outras situações políticas, como se pode avançar barganhas em relação a resultados estratégicos positivos ou bloquear ou minar a exploração pelo oponente de resultados estratégicos negativos não foram aqui considerados. No entanto, desde que essas ações são centrais para o desfecho de guerras limitadas e fazem parte das prerrogativas de líderes políticos e tomadores de decisão, é inegável a necessidade de avanço de seu estudo.

Por outro lado, é importante a realização de mais estudos de casos contemporâneos, a fim de estender o teste de utilidade dessas teorias e em enfrentar demais problemas contemporâneos da conduta de guerras limitadas. Aponta-se dois de maior relevância.

Um primeiro caso importante para o teste e o uso das teorias de Clausewitz e Corbett, é aquela guerra que provocou o ressurgimento dos estudos sobre guerras limitadas no mundo ocidental. A Guerra da Coreia, após a intervenção chinesa em outubro de 1950, evoluiu de uma guerra civil internacionalizada para uma guerra limitada entre Estados Unidos e China. A partir de então, a guerra ilimitada entre as duas Coreias era relegada, assim como seus líderes, a papéis secundários; e o que passava a estar em jogo era o equilíbrio de poder na Ásia e a consolidação dos blocos capitalistas e comunistas na Guerra Fria. Neste caso, existiu direta correspondência entre os sucessos e fracassos das campanhas chinesas e norte-americanas para conquista e controle de objetos de valor e terreno mais favoráveis no teatro de operações e as negociações nas Nações Unidas em Nova York, no comitê de cessar-fogo em Pammunjon na Coreia do Norte desde julho de 1951 e ainda nas disputas por poder dentro dos dois blocos. Portanto, esse caso traz a oportunidade de estudo de uma guerra limitada entre coalizões na realidade de organizações internacionais.

Além disso, a Guerra Sino-Americana é relevante como exemplo de como as consequências da má-conduta de guerras limitadas podem ser extensas. Estados Unidos e China envolveram-se na Península Coreana com objetivos limitados e negativos - a preservação dos regimes sul e norte-coreanos; portanto, ela ocorreu sem escalada do conflito para seus territórios nacionais e dos países a eles coligados e sua conclusão deu-se na mesa de negociações com o aval de todos os países envolvidos. Entretanto, Estados Unidos e China vinham de décadas de guerras ilimitadas e nenhum deles possuía arcabouços conceituais, institucionais e doutrinários para esse 'novo'

tipo de guerra. Como consequência, ambos tiveram que aprender sobre ela enquanto a travavam, e seus comandantes, exércitos e países sofreram com isso. Além de baixas e danos desnecessários, em ambos os países houve grave discórdia entre as lideranças políticas e os comandantes em campo sobre a limitação ou expansão da guerra, incorrendo em desgastes dos primeiros e maiores e menores graus de expurgos dos segundos.

Um segundo caso importante é a Guerra das Malvinas de 1982, pois essa cumpre todos os requisitos de uma guerra limitada como acima delineados: a disputa por um território de valor político limitado e passível de ser isolado estrategicamente. E se aplicados as demais proposições das teorias de Clausewitz e Corbett, é possível ter uma avaliação preliminar das razões do insucesso argentino e da importância de se aprofundar seu estudo. A invasão argentina foi veloz o suficiente para inviabilizar qualquer reação britânica que a estancasse, e também procedeu adequadamente na concentração de força terrestre para defesa nas ilhas. No entanto, a Argentina não foi efetiva o suficiente ou não tinha meios adequados para conduzir uma ofensiva marítima que rompesse as linhas marítimas britânicas. De maneira que foram os britânicos aqueles capazes de isolar as ilhas, resultando em desmoralização e rendição das forças terrestres argentinas nas Malvinas, sem que Argentina tivesse como alterar ou retaliar esses reveses. São várias as questões a serem melhor investigadas e revistas com o benefício da abertura dos arquivos oficiais desde 2012. Entre elas, apontam-se três centrais: existiam alternativas melhores para a campanha marítima argentina? Até que ponto a falta de interoperabilidade entre as forças armadas argentinas foi decisiva para o resultado da guerra? Levando-se em consideração que a força terrestre argentina nas Malvinas possuía considerável contingente militar e reservas logísticas intactos quando da sua rendição, a campanha defensiva terrestre poderia ter sido estendida por tempo suficiente a tornar improvável o sucesso britânico?

As respostas a essas e outras perguntas permitem não apenas um melhor entendimento de uma guerra de impacto direto no Brasil e cuja literatura é predominante britânica, mas que, possivelmente, permitem ainda, qualificar muito da reflexão do próprio contexto estratégico contemporâneo do Atlântico Sul.

# CLAUSEWITZ, CORBETT AND THE CHALLENGE OF LIMITER WARS

## ABSTRACT

Limited wars hold an increasing relevance on the contemporary strategic debate due to the low results by Western countries in the last decades. That leads to negative prognostics of future performances. This paper argues that the contemporary diagnosis of the study and practice of limited wars outlined methodological requirements and operational questions, which are addressed by the theories designed by Carl von Clausewitz and Julian Corbett. It contributes with a synthesis of both theories and two of their empirical corroborations that answers to those contemporary demands. As closing remarks, the paper proposes a progressive research agenda.

**Key-words:** Limited Wars; Theories of War; Carl von Clausewitz; Julian Corbett; Joint Operations.

## REFERÊNCIAS

ANGSTROM, Jan; WIDEN, J. J. *Contemporary military theory: the dynamics of war*. London; New York: Routledge, 2015.

ART, Robert J.; CRONIN, Patrick M. (Ed.). *The United States and coercive diplomacy: what do we know?* Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003.

ANGSTROM, Jan; WIDEN, J. J. *Contemporary military theory: the dynamics of war*. London; New York: Routledge, 2015.

ART, Robert J.; CRONIN, Patrick M. (Ed.). *The United States and coercive diplomacy: what do we know?* Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003.

---

<sup>11</sup> Trabalho realizado em apoio da coordenação de aperfeiçoamento de pessoal de nível superior - CAPES - Edital N° 31 / 20013.

BENNETT, D. Scott; STAM III, Allan C. The duration of intestate wars, 1816-1985. *American Political Science Review*, v. 90, n. 2, p. 239-257, jun. 1996. Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/2082882?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2082882?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 15 out. 2015.

BYMAN, Daniel; WAXMAN, Matthew. *The dynamics of coercion: american foreign policy and the limits of military might*. New York: Cambridge University Press, 2002.

CENTENO, Miguel Angel. *Blood and debt: war and the nation-state in Latin America*. Philadelphia: Pennsylvania State University Press, 2003.

CHILCOAT, Richard A. *Strategic art: the new discipline for 21st century leaders*. Leavenworth: Strategic Studies Institute, 1995.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Vom Kriege*. Düsseldorf: Null Papier Verlag, 2012.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On war*. Princeton: University of Princeton Press, 1984.

CORBETT, Julian S. *Maritime operations in the Russo-Japanese War, 1904-1905*. Annapolis: Naval Institute Press, 2015. v.1a.

CORBETT, Julian S. *Maritime operations in the Russo-Japanese War, 1904-1905*. Annapolis: Naval Institute Press, 2015. v.2 b.

\_\_\_\_\_. *Some principles of maritime strategy*. [S.l.]: Project Gutenberg eBook, 2005. Disponível em: <<http://www.gutenberg.org/files/15076/15076-h/15076-h.htm>>. Acesso em: 15 out. 2015.

DEITCHMAN, Seymour J. *Limited war and american defense policy*. Cambridge: M.I.T. Press, 1964.

DELBRUCK, Hans. *Medieval warfare: history of the art of war*. Tradução de Walter J. Renfroe Jr. Lincoln: University of Nebraska Press, 1990. v. 3.

DINIZ, E. *Clausewitz, o balanço ataque-defesa e a teoria das relações internacionais*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2002.

DINIZ, Eugenio; PROENÇA JUNIOR, Domício. A criterion for settling inconsistencies in Clausewitz's on war. *Journal of Strategic Studies*, San Diego, v. 37, n. 6-7, p. 879-902, 2014.

DOUGHERTY, Kevin. *The United States military in limited wars: case studies in success and failure, 1945-1999*. North Carolina: McFarland & Company, 2012.

DUARTE, Érico. A conduta da guerra na era digital e suas implicações para o Brasil: uma análise de conceitos, políticas e práticas de defesa. Texto para Discussão. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*, Brasília, DF, n. 1760, ago. 2012. TD 1760.

DUYVESTYEN, Isabelle. *Clausewitz and African wars: politics and strategy in Liberia and Somalia*. New York: Frank Cass, 2004.

ECHEVARRIA II, Antulio J. *Clausewitz and contemporary war*. New York: Oxford University Press, 2007.

ELLIS JR., J. W.; GREENE, T. E. The contextual study: a structured approach to the study of political and military aspects of limited war. *Operations Research*, v. 8, n. 5, p. 639-651, 1960.

FREEDMAN, Lawrence. Ukraine and the art of limited war. *Survival*, v. 56, n. 6, p. 7-38, dec. 2014-jan. 2015. Disponível em: <<http://www.iiss.org/en/publications/survival/sections/2014-4667/survival--global-politics-and-strategy-december-2014-january-2015-bf83/56-6-02-freedman-6983>> Acesso em: 15 out. 2015.

FRKOVICH, James. Limited war and the Ugandan experience: implications for African security. *African Security*, v. 3, n. 3, p. 148-167, 2010.

GAT, Azar. *A history of military thought: from the enlightenment to the Cold War*. New York: Oxford University Press, 2002.

GRAY, Colin. Across the nuclear divide: strategic studies, past and present. *International Security*. Maryland, v. 2, n. 1, p. 24-46, Summer 1977.

GRIFFIN, Christopher. From limited war to limited victory: Clausewitz and allied strategy in Afghanistan. *Contemporary Security Policy*, v. 35, n. 3, p. 446-467, sept. 2014.

GRYGIEL, Jakub; MITCHELL, Wes. Limited war is back. *The National Interest*, n. 133, p. 37-44, sept.-oct. 2014.

HAIDER, Muhammad. Misconception of limiter war. *Defence Journal*, v. 17, n. 1, p. 52-57, aug. 2013.

HANDEL, Michael I. Corbett, Clausewitz, and Sun Tzu. *Naval War College Review*, Newport, RI, v. 53, n. 4, p. 106-124, autumn 2000. Disponível em: <<https://www.usnwc.edu/Publications/Naval-War-College-Review/Press-Review-Past-Issues.aspx>> Acesso em: 15 out. 2015.

HAWKINS, William. Imposing peace: Total vs. limited wars, and the need to put boots on the ground. *Parameters*, v. 30, n. 2, p. 72, summer 2000.

HOWARD, Michael. When wars are decisive? *Survival*, v. 41, n. 1, p. 126-135, 1999.

JAKOBSEN, Peter Viggo. Coercive Diplomacy. In: COLLINS, Allan (Org.). *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

\_\_\_\_\_. Pushing the limits of military coercion theory. *International Studies Perspectives*, v. 12, n. 2, p. 153-170, may 2011.

JERVIS, Robert. Bridges, Barriers, and Gaps: research and policy. *Political Psychology*, v. 29, n. 4, p. 571-592, aug. 2008.

J J WIDEN. Sir Julian Corbett and the theoretical study of war. *Journal of Strategic Studies*, v. 30, n. 1, p. 109, feb. 2007.

MCFATE, Jessica Lewis. *The ISIS defense in Iraq and Syria: countering an adaptive enemy*. Washington, D.C.: Institute for the Study of War, 2015. Middle East Security Report 27. Disponível em: <<http://understandingwar.org/sites/default/files/ISIS%20Defense%20in%20Iraq%20and%20Syria%20--%20Standard.pdf>> Acesso em: 15 out. 2015.

MENDES, Flavio; DUARTE, Érico Esteves. Strategic studies as a science: the Clausewitzian scientific research program. *Dunkwürdigkeiten: Journal der Politisch- Militärischen Gesellschaft*, n. 94, p. 9-11, 2014.

OSGOOD, Robert E. *Limited war revisited*. Boulder, CO: Westview Press, 1979.

PARET, Peter. *Clausewitz and the State: the man, his theories and his times*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Education, politics, and war in the life of Clausewitz. *Journal of the History of Ideas*, Pennsylvania, v. 29, n. 3, p. 394-408, 1968.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico. Os estudos estratégicos como base reflexiva da defesa nacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 50, n. 1, p. 29-46, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a02v50n1.pdf>> Acesso em: 15 out. 2015.

SCHELLING, T. C. The retarded science of international strategy. *Midwest Journal of Political Science*, v. 4, n. 2, p. 107-137, may 1960. Disponível em: <<https://www.jstor.org/journal/midwjpolicisc>> Acesso em: 15 out. 2015.

TELLIS, Ashley J.; FAIR, C. Christine; MEDBY, Jamison Jo. *Limited conflicts under the nuclear umbrella: India and Pakistani lessons from the kargil crisis*. Santa Monica: RAND, 2001.

TERRIL, W. *Escalation and intrawar deterrence during limited wars in the Middle East*. Leavenworth: Strategic Studies Institute, 2009.

WEISIGER, Alex. *Logics of war: explanations for limited and unlimited conflicts*. Ithaca: Cornell University Press, 2013.

Recebido em: 28/09/2015

Aceito em: 09/02/2016

# **GEPOLÍTICA DO BRASIL PARA O ATLÂNTICO SUL: UMA REVISÃO DE LITERATURA A PARTIR DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL PARA O MAR**

Etienne Villela Marroni<sup>1</sup>  
André Luiz Reis da Silva<sup>2</sup>

## **RESUMO**

Este artigo objetiva o estudo da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), visando à compreensão do espaço marítimo brasileiro. A PNRM foi idealizada no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), em 1980. A CIRM é um órgão colegiado, que propugna pelos interesses da Nação brasileira relativos ao mar e zonas adjacentes. Instituída em 1974, internalizou

---

<sup>1</sup> Doutora em Ciência Política; Coordenadora do Laboratório de Política Internacional e Gestão do Espaço Oceânico, Centro de Engenharias (CENG) – Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Praça Domingos Rodrigues s/n, Prédio COTADA, Pelotas, RS, Brasil. E-mail: etiene.marroni@ufpel.edu.br

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política; Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPEEI), Faculdade de Economia – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Avenida João Pessoa 52, Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: reisdasilva@hotmail.com

preceitos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) e colocou o Brasil na vanguarda do processo de formulação de políticas públicas para o ordenamento do espaço oceânico, por meio da formulação de uma política pública destinada aos interesses estratégicos do Brasil no Atlântico Sul. Então, por meio de planos plurianuais, denominados PSRM (Planos Setoriais para os Recursos do Mar), tem organizado o uso e exploração de um dos maiores patrimônios da Nação brasileira, seu espaço marítimo (Amazônia Azul), de forma racional e sustentável e em consonância com Acordos e Tratados Internacionais. Primeiro, defende-se o espaço, a soberania, a seguir as riquezas.

**Palavras-Chave:** CIRM (Comissão Interministerial para os Recursos do Mar); PNRM (Política Nacional para os Recursos do Mar); Atlântico Sul.

## INTRODUÇÃO

Em diversos países, as ações para o meio ambiente marinho e costeiro caracterizam-se como iniciativas voltadas ao uso sustentável de seus recursos naturais, normalmente asseguradas por uma política pública governamental, própria para esses ecossistemas. Diferentemente, vários Estados estabelecem políticas oceânicas nacionais, que surgem, paralelamente, ao planejamento e gerenciamento dos recursos oceânicos, marítimos e costeiros.

Atualmente, os processos dinâmicos caracterizam-se por situações ambivalentes: desencadeiam problemas nas questões internas, no contexto da globalização, e atingem uma dimensão internacional. A governança de movimentos sociais e econômicos dos agentes não-públicos (ONG's, empresas privadas) interferem nas áreas de debate e discussão, principalmente no setor energético. Tal fato cria uma arena pública controversa, ocorrendo enfrentamentos a partir de discursos ideológicos que afrontam o Estado, enfraquecendo, assim, a coerência do discurso para a legitimação de suas propostas. No entanto, a posição do Estado, em razão de confrontos ideológicos, deve ser expressa por meio de valores emergentes na sociedade, como, por exemplo, a salvaguarda ambiental, participação dos atores sociais, transparência, confiabilidade e

eficiência, abordagem ecossistêmica de forma integrada e holística. Então, poderá surgir um novo modelo de política pública no contexto atual, principalmente no que tange à planificação espacial marítima do Brasil no Atlântico Sul.

No entanto, percebe-se um vazio dentro do sistema normativo e legal, berço das iniciativas de planejamento e gestão governamentais. Conforme Wildavsky (1979, p.21), “o estudo de políticas públicas recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e consequências da ação do Governo”. A política pública pode ser vista sob diversos ângulos, acoplados a filosofias e enfoques diferenciados. Por isso, formam-se correntes distintas entre si, mas com o objetivo único: o direcionamento democrático de estratégias e ações para o ordenamento de um determinado espaço ou contingente de pessoas. Dahl e Lindblom (1971) afirmavam que o direcionamento democrático é duplo, ou seja, consiste de uma condição a ser atingida e de um princípio que orienta o procedimento para atingi-lo. A condição é a igualdade política, pela qual o controle das decisões do Governo é compartilhado de tal modo que as preferências de qualquer cidadão têm igual importância às dos demais.

Nesse sentido, objetiva-se a necessidade do estudo da política pública do Brasil para o mar, visando a compreensão dos direitos dos Estados costeiros aos espaços marítimos (principalmente, direitos de propriedade e de exploração) e tendo em vista a resolução de conflitos e disputas. Como as disputas por esses espaços crescem continuamente, estudos sobre questões ambientais devem ser intensificados, determinando a formação de novos conceitos para uma política marinha e planejamento do espaço oceânico. Atualmente, o desenvolvimento econômico e o tecnológico das sociedades globais influenciam na forma de exploração dos recursos marinhos, bastando observarmos que mais de 80% da exploração do petróleo brasileiro é *offshore*.

Sob essa perspectiva, faz-se uma alusão a Spykman (1969), quando observa as condições para um Estado tornar-se uma grande potência através do espaço, confirmado pelas grandes proporções do espaço oceânico brasileiro, justificada pelas leis que regulamentam as políticas de proteção e uso desse espaço e, finalmente, liberdade de movimento, entendido, aqui, como a estabilidade democrática do Estado brasileiro no contexto internacional, principalmente em relação ao Atlântico Sul, cujo o domínio sob e sobre o espaço é evidente. Em relação a este último item, destacam-se as inúmeras pesquisas para o uso do solo e subsolo marinho sob jurisdição do Brasil.

Logo, considerando a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) como uma política pública internacional, acredita-se que a construção das políticas públicas nacionais, na área oceânica, teve um impulso considerável com o intercâmbio de informações e interrelações, propiciado pelo ambiente da Convenção de 1982. A Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) foi instituída no Brasil em 1980, a partir de estudos da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), em 1974, objetivando salvaguardar e incentivar o domínio do Mar Territorial brasileiro de 200 milhas náuticas. Porém, é fato que a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar estendeu-se por nove anos e, no período, a diplomacia brasileira, presente nas sessões e analisando o *modus operandi* da Conferência, incorporou muitos de seus fundamentos na política nacional.

Para alcançar o objetivo proposto, a metodologia que se utilizará neste estudo será embasada na análise de conteúdo. Pensando a pesquisa como uma ação, por meio da qual se constrói o conhecimento, cujo objetivo remete à busca de respostas para um determinado problema, pressupõe-se que o método, a ser adotado, possa valer-se do resgate de referenciais bibliográficos pertinentes ao tema. Tal procedimento nos permitirá balizar o campo de ação, pontuando referências e dados precisos para uma abordagem do tema mais fiel, atual e estruturada. Logo, recorrer à Legislação vigente de maneira crítica, e à que se encontra na esfera das especulações ou a serviço de interesses diversificados é necessário, para concretizar o principal objetivo desta pesquisa e contribuir para incrementar os estudos da política pública brasileira para o mar. Dessa forma, estudar-se ão essas políticas no contexto do oceano Atlântico Sul sob a perspectiva da cooperação institucional, como um tema atual e relevante, considerando-se a segurança e a soberania nacionais. O método de análise configurar-se-á em uma pesquisa de caráter histórico-geopolítico-institucional, com unidade fundamentada em documentos oficiais e dados secundários, no contexto do estudo.

Para melhor compreensão dos assuntos relacionados, o artigo encontra-se dividido em três partes. Na primeira parte apresenta-se a gênese da política pública brasileira para o mar. De forma sucinta, procurou-se demonstrar a relevância de se conhecer os mecanismos de atuação dos instrumentos da Política Nacional para os Recursos do Mar para a utilização e proteção do espaço marítimo brasileiro, ou seja, como se dá sua atualização, sua importância no contexto histórico, e a necessidade

das incorporações de Tratados internacionais na política doméstica para o mar do Brasil. Em um segundo momento, estuda-se como a política pública é atualizada, sempre em conformidade com Acordos internacionais assinados pelo Brasil. Na terceira parte, aborda-se uma nova realidade advinda dos oceanos, através da Política Nacional para o Mar, promulgada em 2005.

## **GÊNESE DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA O MAR: UMA VISÃO ESTRATÉGICA NA DEFESA DO ESPAÇO OCEÂNICO DO BRASIL NO ATLÂNTICO SUL**

O Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM) sempre foi um instrumento de atualização da política para o mar no Brasil e segue por uma linha lógica de interrelações com os preceitos da Convenção. Um exemplo dessa prática refere-se ao espaço oceânico brasileiro. Desde que o Brasil, em meados da década de 1960, começou a empenhar-se para conhecer o potencial de sua Plataforma Continental, também deu início a um significativo investimento em pesquisas científicas no mar. Esse comprometimento do Estado brasileiro com a pesquisa marítima é justificado pelo fato de que o potencial dos recursos naturais no espaço marítimo é de importância estratégica para o desenvolvimento do país. Após a entrada em vigor da Convenção, em 1994<sup>3</sup>, houve a exigência de que, para haver a ampliação do espaço oceânico, seria preciso que o Estado dispusesse de tecnologia suficiente e adequada para explorar os recursos, neles, existentes. Caso contrário, o país terá que aceitar Estados terceiros, que participariam em pesquisas, exploração e produção dos recursos do solo e subsolo sob sua jurisdição (CIRM, 2010; 2011a).

Acrescenta-se que uma política para mares e oceanos é muito mais do que a formulação e seleção de objetivos em um processo puramente político. E, se considerarmos a planificação e gestão do espaço oceânico como ordenamento territorial, elas passarão a ser mais um instrumento técnico e administrativo para a atribuição do uso do espaço. Uma vez que a política oceânica é amparada pelo ordenamento territorial, pressupõe-se que o estudo conjunto desses conceitos poderá evitar incompatibilidades, organizando, racionalmente, o espaço marítimo. A política para o ordenamento do território está sujeita às abordagens e estudos mais específicos. Porém, seus

---

<sup>3</sup> Em 16 de novembro de 1994, a Convenção entrou em vigor com a ratificação do sexagésimo Estado que, neste caso, foi a Guiana (BRASIL, 2016; MARRONI, 2013).

conceitos são considerados como instrumentos fundamentais para o entendimento do planejamento do espaço oceânico.

Para Putnam (1988, p.97), “a ratificação de acordos internacionais pode parecer estranho para as democracias”. Porém, acredita-se que a Convenção, ratificada em 1994, foi um importante acontecimento, que impulsionou a esfera internacional no sentido de reorganizar as políticas nacionais para a proteção do espaço marítimo, devido às potencialidades naturais que esse grande ecossistema revela. Com a reorganização do espaço oceânico pelos Estados costeiros do globo, a definição e a incorporação de um regime internacional único de proteção, baseadas nos princípios fundamentados pela Convenção, tornou-se um referencial democrático e significativo à proposição de políticas públicas nacionais e um modelo de readequação para a utilização democrática e pacífica dos recursos naturais marinhos renováveis e não-renováveis.

A preocupação do Governo brasileiro quanto à regulamentação política para a utilização dos recursos marítimos e dos espaços costeiros evidenciou-se nos anos 1970, assim como a ótica ambiental no planejamento estatal do país. A pressão internacional para a preservação do patrimônio ambiental das nações fez com que o Brasil instituisse, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, marco inicial de um planejamento integrado do aparelho estatal, com vistas à preservação e conservação da biodiversidade e da geodiversidade brasileira. Um ano após, constituiu-se a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM), com a finalidade de coordenar temáticas que conduzissem a uma política nacional para a região litorânea do Brasil. Essa Comissão possui autonomia para requisitar colaboradores, ou criar grupos e subgrupos de trabalho administrativo e técnico (MARRONI; ASMUS, 2005).

Somente quando foi ratificada a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, é que as questões legais, relacionadas ao meio ambiente, tomaram forma e efeito. O inciso 4º, do artigo 225 da Constituição Brasileira, estabelece a Zona Costeira como Patrimônio Nacional. Logo, faz-se necessária sua utilização na forma da lei, tendo-se em vista o fator preservação. Ressalva-se que, embora a Zona Costeira conste na Constituição Brasileira como Patrimônio Nacional, não se pode interpretar este dispositivo como sendo, ela, Patrimônio Federal ou Propriedade da União, esses considerados bens sobre os quais a União exerce seu domínio. Portanto, nas esferas federal, estadual ou municipal as

normas regimentais deverão ser editadas para regulamentar o uso sensato e adequado da Zona Costeira.

Dahl e Lindblom (1971) afirmavam que o planejamento de um sistema político e econômico dificilmente poderia ser definido de maneira sensata, exceto em termos extremamente amplos, como o controle do uso de recursos escassos. Destacavam que a existência de acordos eram validados pela variedade de proposições da área política-econômica. Verificaram, também, que grande parte dos conflitos existentes no planejamento do meio político-econômico e social eram as prováveis consequências específicas, sobre as quais reina um grande acordo. Assim, argumentavam que as metas ou valores globais não eram operacionalmente definidos, obscurecendo o consenso científico pela ênfase sobre divergências que nascem de metas e definições entre Estados. Logo, compreende-se que os grandes acordos no Sistema Internacional decorrem do conflito para o estabelecimento de um sistema global de valores concernentes à incorporação dual entre economia e política em espaços diferenciados para o controle de recursos escassos. Considerando-se a ideia principal dos autores, o fato da Convenção ser um grande acordo para a sistematização de valores igualitários entre os Estados do globo, para a proteção de recursos naturais escassos no ecossistema oceânico, nada impede que cada Estado adapte essas metas globais, conforme o funcionamento político, econômico e social do seu contexto estatal.

Então, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída em 1981, objetivou “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (art. 4º), “considerando o meio ambiente como um patrimônio público”, “tendo em vista o uso coletivo” (art. 2º). Esta lei organiza todo o sistema nacional de gestão político-ambiental do país, delegando ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) a atribuição de dar corpo legislativo às ações previstas na PNMA.

Na mesma perspectiva, a PNRM, instituída em 1980 por Medida Presidencial, tem como órgão executor a CIRM, Comissão criada em 1974 com base nas discussões realizadas na III Conferência das Nações Unidas para os Direitos do Mar, tendo por finalidade coordenar e implementar a política marítima no Brasil. A PNRM, instaurada, tornou-se um elemento de articulação entre as diversas políticas setoriais federais em suas projeções nos meios costeiros e marinhos, sendo nomeado o ministro da Marinha (à época) para coordenar a Comissão. A finalidade da PNRM era a de “fixar as medidas essenciais à promoção da integração do mar territorial e plataforma

continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos". Essa política se consubstancia em planos e programas plurianuais, elaborados no âmbito da CIRM. (PNRM, 1980; 2005, CIRM, 2010).

A CIRM, órgão **multidisciplinar**, hoje gerenciado pelo Comando da Marinha, dispõe de uma Secretaria (SECIRM) que reúne e executa todas as atividades programadas. Este órgão possui autonomia para requisitar colaboradores ou criar grupos e subgrupos de trabalho administrativo e técnico. É importante entender o mecanismo de funcionamento da CIRM, porque ela tem por finalidade o planejamento e a gestão do espaço marítimo brasileiro, por meio da coordenação de uma Política Nacional para os Recursos do Mar e, como o Brasil é um Estado costeiro, necessita de uma política que gerencie o meio ambiente marinho.

Para conhecer o planejamento e gerenciamento de uma política pública, recorre-se, novamente, aos princípios de Dahl e Lindblom (1971, p.9), em que esclarecem que "o poder é democratizado quando as frustrações das massas transformam-se, necessariamente, em problemas da política pública". E o mar brasileiro era (e continua sendo) uma preocupação tanto da sociedade, referente às oportunidades econômicas e sociais, quanto do Estado, atento à manutenção e proteção de seus espaços marítimos ante ao Sistema Internacional. Essa questão é respaldada por Xavier (1994, p.11) ao afirmar que, "no Brasil, a jurisdição nacional abrange áreas marinhas que caracterizam um grande país costeiro e lhe conferem uma situação privilegiada no Atlântico".

Assim, é imperativo o estudo de políticas públicas que não só planejem o uso racional do meio ambiente costeiro-oceânico, mas, também, que gerenciem toda uma gama de políticas econômicas e sociais, partes da manutenção e utilização adequadas dos espaços oceânicos sob jurisdição brasileira no Atlântico Sul. Por esse motivo, a implementação das atividades relativas aos recursos do mar têm ocorrido de forma descentralizada, por vários agentes, em diferentes ministérios, estados, municípios, instituições de pesquisa, comunidade científica e iniciativa privada, segundo suas respectivas competências e em consonância com as diretrizes estabelecidas na PNRM. Portanto, a CIRM funciona como articuladora entre o público e o privado, sendo que profissionais da área científica são, periodicamente, convidados a participarem de reuniões, projetos e políticas proporcionados pelo órgão.

Reconhecida a importância do mar para o desenvolvimento do Brasil, justifica-se a divulgação das Diretrizes Gerais da PNRM, traçadas em 1980 pela CIRM. Foram seis anos de estudos e propostas de Grupos

de Trabalho, até concluí-las em sua primeira versão. Tais Diretrizes contêm as linhas básicas que deverão nortear todos os esforços nas áreas de ensino, pesquisa, exploração e exploração<sup>4</sup> dos recursos do mar. Logo, a PNRM tem por finalidade estabelecer medidas essenciais para promover a integração do Mar Territorial, Zona Econômica Exclusiva ( ZEE ) e Plataforma Continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos, compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d'água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social do país e para a segurança nacional. Os princípios básicos desse processo integrado preconizam a harmonização e colaboração em programas internacionais.

Os objetivos da PNRM direcionam-se ao desenvolvimento da tecnologia nacional, a fim de que possam ser produzidos, no Brasil, materiais e equipamentos necessários às atividades marítimas. Assim, é preciso o apoio da iniciativa privada e a participação de brasileiros em todo e qualquer ato que envolva cooperação estrangeira. Além disso, assegurar total aproveitamento dos quadros de pessoal técnico e científico do país, com formação em áreas relacionadas ao mar e seus recursos, propugnando pela ampliação desses quadros por meio de cursos. Importante, ainda, é manter atualizada a legislação brasileira nos aspectos concernentes aos recursos do mar, tendo-se em vista o desenvolvimento e a segurança do país. É necessário estimular e ampliar o intercâmbio técnico-científico interno ou para além de nossas fronteiras, incluindo, progressivamente, os brasileiros na exploração dos recursos marítimos que estejam fora da jurisdição nacional. Desejável é, também, o permanente incentivo à formação de organismos de ensino e pesquisa sobre o mar, seus recursos e atividades a ele relacionadas (PNRM, 2005; CIRM, 2013).

Quanto à política de consecução, o Governo brasileiro reserva-se o direito de orientar, coordenar e controlar a pesquisa, a exploração e a exploração de recursos vivos, minerais ou energéticos do Mar Territorial, ZEE e Plataforma Continental do Brasil, entendidos como coluna d'água, solo e subsolo, respectivamente. Com o objetivo de descentralização e multidisciplinaridade da CIRM, em 1982 foi ratificado o I PSRM, ou seja, o I Plano Setorial para os Recursos do Mar, tendo por finalidade, a concepção de planos e programas para o planejamento e gerenciamento do espaço marítimo brasileiro.

Conforme Arretche (1996), a descentralização da política pública é um assunto debatido desde a década de 1980, em um número expressivo e países. Diz a autora que, até pouco tempo, distintas correntes de orientação política têm articulado, de forma eficiente, propostas de descentralização

---

<sup>4</sup> Entenda-se por exploração a ação de assegurar a produção de um mineral.

a diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado. No Brasil, esta descentralização ocorre, eficientemente, em questões relativas ao mar. Observa-se que, desde a década de 1970, o Governo brasileiro vem manifestando o desejo de manter uma política pública planejada por um órgão colegiado, ou seja, a CIRM. A representatividade de vários ministérios em sua composição e, também, da sociedade civil por meio de universidades e centros de pesquisa, demonstra a versatilidade da política brasileira para o mar e sua vocação inicial de descentralização. Pelo Decreto nº 3939, de 26 de setembro de 2001, houve uma reformulação no regimento da CIRM referente à sua composição ministerial e, em 2003, seu art.3º foi modificado em conformidade com o Decreto nº 4815, de 20 de agosto (CIRM, 2010; 2011).

Atualmente, encontra-se em vigor o Decreto nº 6.107, de 2 de maio de 2007, que determinou a seguinte composição da CIRM: Casa Civil da Presidência da República; Ministérios: Defesa; Relações Exteriores; Transportes; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Educação; Saúde; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Minas e Energia; Ciência, Tecnologia e Inovação; Meio Ambiente; Integração Nacional; Pesca e Aquicultura; Turismo; Esporte; Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Portos da Presidência da República; Comando da Marinha; SECIRM; Subcomissões; Comitês Executivos e Grupos de Trabalho (CIRM, 2011a; 2012).

A composição atualizada da CIRM constituiu-se em um expressivo marco institucional para os propósitos do Brasil em relação a uma nova perspectiva de desenvolvimento, advinda dos recursos do mar. Ressalva-se que a atualização constante da PNRM pelos Planos Setoriais é decorrente, também, de Tratados e Acordos internacionais assinados pelo Brasil, visando a proteção e o uso racional dos recursos marítimos e costeiros.

Nesse aspecto e com a incorporação da PNRM junto ao sistema institucional brasileiro, sua atualização deve ser feita conforme as necessidades específicas do momento. Assim, um dos planos que integra tal política é o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), com vigência plurianual. E os demais mecanismos de atuação da política vão sendo reformulados por meio de avaliações quanto ao andamento e a execução do processo. Para entender o mecanismo de atuação dos planos setoriais, por meio da base teórica e norteadora da PNRM, é necessário conhecer seus planos e programas de execução.

## OS PLANOS SETORIAIS PARA OS RECURSOS DO MAR: O PLANEJAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA O ESPAÇO OCEÂNICO NO ATLÂNTICO SUL

A constante atualização de uma política pública, principalmente em conjunção com Acordos internacionais assinados pelo Brasil, mantém o Estado dinâmico e integrado ao Sistema Global. Verifica-se, assim, maior interrelação entre os atores do Sistema Nacional com o Sistema Internacional, por meio da cooperação com instituições globais, conforme preceitos de Keohane (1988). Isso implica em maior reciprocidade quanto a assuntos de interesses comuns, tendo como exemplo problemas derivados da variação climática. É visível o pioneirismo da Política Nacional para os Recursos do Mar, como uma política pública dinâmica e descentralizada, com a incorporação periódica de novos temas de cooperação da agenda global no sistema político da Nação, por meio dos Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM).

O PSRM constitui-se em uma atualização da PNRM e possui vigência plurianual. Em uma política direcionada para os recursos do mar, as proposições expressas nos planos precisam assegurar sua continuidade por meio dos programas governamentais gerados a partir deles. O PSRM deve manter-se em conformidade com os instrumentos básicos do Direito Internacional. Tais instrumentos definem uma estratégia jurídica global para uniformizar as ações de cada país, no sentido de que a meta comum de uso sustentável dos recursos do mar seja alcançada. Deve-se ter claro que o plano em questão subordina-se à legislação interna, como à Constituição de 1988, que incorpora os conceitos de espaços marítimos definidos pela CNUDM. A frequente atualização da PNRM pelos planos setoriais tem originado planos, programas e ações específicos para a política em sua totalidade. O I PSRM, com vigência no período de 1982 a 1985, favoreceu a reestruturação das atividades de pesquisa e de prospecção dos recursos do mar, orientando interesses significativos da sociedade brasileira para a incorporação desses recursos ao sistema produtivo nacional.

O PSRM encontra-se, atualmente, em sua 8ª versão (2012-2015). Porém, é importante que, por meio de uma síntese conceitual e contextual, compreenda-se o curso dos planos setoriais e, conseqüentemente, a evolução do estudo político no Brasil para o espaço marítimo no Atlântico Sul. Destaca-se, ainda, que o I PSRM, embora tenha sido o

início da estruturação do pensamento político para o mar, configurou-se, também, como a base do II PSRM, que contextualizou a dinâmica dos processos multidisciplinares para os estudos do mar brasileiro.

O II PSRM (1986-1989) assinalou o início da trajetória do Brasil rumo a interesses específicos na Plataforma Continental. Nele, estão contidos aspectos como o estudo multidisciplinar da pesquisa marítima no Brasil, a necessidade de formação de recursos humanos e a base dos estudos para o aumento da Plataforma Continental brasileira. Consta no II PSRM que o Estado brasileiro tem interesse em promover a crescente incorporação dos recursos do mar à realidade socioeconômica do país, ou seja, atualizar o conhecimento e incentivar a utilização racional dos recursos do mar como elementos fundamentais para que o Brasil possa alcançar um desenvolvimento contínuo, proporcionando novas oportunidades de exploração e investimentos. A adoção da PNRM para o entendimento de temas relacionados ao espaço marítimo torna-se referência inicial, a partir dos elementos incorporados na CNUDM, identificando grandes temas interrelacionados, que englobavam todo o universo de interesses do Brasil no mar, tais como os recursos minerais, recursos energéticos, recursos alimentares e a conservação de recursos vivos (CIRM, 2012).

A preocupação do Governo brasileiro em incorporar as diretrizes advindas da Convenção encontra-se expressa no II PSRM. O Plano contém elementos que demonstram a escassez de matérias-primas em terra firme e, conseqüentemente, alerta para a procura de novas fontes de abastecimento estratégico rumo ao espaço marítimo brasileiro no Atlântico Sul. Demonstra que tal fator contribuiu, fortemente, para levar as Nações mais desenvolvidas a buscarem recursos energéticos no mar. Há evidências de que essas operações ocorriam de forma individual ou a partir de consórcios internacionais e que, dessa forma, os países desenvolvidos, detentores da tecnologia de prospecção e exploração de recursos minerais no mar, mobilizaram seus recursos tecnológicos, inacessíveis aos países em desenvolvimento. Logo, as Nações desenvolvidas obtinham significativos avanços na identificação das riquezas existentes nos oceanos, distanciando-se, mais, de outros países. Um pequeno número de potências marítimas dispunha dos meios necessários para a exploração da última fronteira do planeta, ou seja, do oceano.

Morris (1979, p. 521, tradução nossa) entendia que

[...] a política oceânica pode ser uma face relativamente nova do desenvolvimento nacional para os Estados em desenvolvimento. Porém, já existe um registro histórico considerável, no qual as condições de iniciativas políticas adquiriram expressiva importância, como no caso de uma grande potência emergente como o Brasil. A respeitável posição e características do Brasil o levam a uma qualificação séria de interpretações da evolução da política para o mar.

Conforme Morris, os rumos para a construção da política oceânica brasileira, na década de 1970, já eram um exemplo positivo para diversos países. A própria criação da CIRM, em 1974, foi um exemplo da seriedade do Governo brasileiro em questões relativas ao mar. Mesmo não sendo uma potência marítima, o Brasil sempre demonstrou preocupação com a defesa de seu litoral e a com a proteção dos recursos naturais submersos, posicionando-se, fortemente, nas reuniões internacionais em defesa de seu espaço para além-mar.

Para o Brasil, face à sua extensão litorânea, a aplicação do novo regime jurídico, além da soberania sobre o Mar Territorial<sup>5</sup>, implicaria em direitos de soberania sobre a Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos recursos naturais no Atlântico Sul. Nesse aspecto, o II PSRM previa que a Plataforma Continental brasileira, em alguns trechos, ultrapassava as atuais 200 milhas náuticas com a ocorrência de reservas desconhecidas, inclusive de petróleo e gás natural, sob direito soberano nacional. Além disso, nele encontram-se perspectivas relacionadas com os recursos minerais da Área, externos à zona legal de influência do Brasil. Portanto, caberia investir em tecnologias de ponta, utilizadas para a mineração em águas profundas.

Como o II PSRM foi elaborado entre os anos de 1986 e 1989, o Estado brasileiro, à época, acelerava estudos para atender às obrigações decorrentes da ratificação da Convenção de 1982, que ocorreu no ano de 1994 (com a assinatura do 60º Estado).

<sup>5</sup> Os limites das jurisdições nacionais e internacionais foram especificados nas delimitações de espaços marinhos, cada qual com diferentes graus de jurisdição. Nas áreas de jurisdição nacional: Mar Territorial; Zona Contígua; Zona Econômica Exclusiva; Plataforma Continental. Nas áreas de jurisdição internacional: o Alto Mar; Zona Internacional do leito marinho, denominada Área (Cf. SOUZA; ROCHA NETO, 2007).

Com as mudanças que viriam com o estabelecimento da Convenção, o Governo brasileiro, na década de 1980, começou a providenciar meios para a capacitação tecnológica e científica de profissionais da área. Durante a CNUDM, foram assumidos compromissos e deveres, dentre os quais a delimitação da Plataforma Continental Jurídica (PCJ), sendo criado o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), pela CIRM, em 7 de março de 1988 (CIRM, 2011a).

O II PSRM destacava, também, o imenso potencial das reservas minerais no espaço marítimo brasileiro, observando que o Brasil deveria começar a investir em tecnologias para a exploração futura. Na época, países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América e o Japão, já possuíam tecnologias apropriadas para a exploração de minerais, além de conhecimento específico para a prospecção e exploração do fundo dos oceanos. O interesse dos Estados desenvolvidos, naquele momento histórico, voltava-se para a região do oceano Pacífico, onde haviam sido mapeadas reservas de nódulos polimetálicos em diversos pontos da Área. No cenário internacional, entende-se que a importância estratégica desses recursos poderia gerar a concentração de altos investimentos, normalmente requeridos, tendência motivada pelo crescimento da demanda mundial pelos minérios, associada ao reaquecimento da economia mundial, em fins da década de 1980. Foi necessária, aí, a organização de uma política interna consistente, em defesa dos recursos marítimos do Estado brasileiro no Atlântico Sul.

Putnam (1988), citando Katzenstein e Krasner, acreditava que o principal objetivo de todas as estratégias de política econômica externa era fazer com que as políticas internas fossem compatíveis com a economia política internacional. Os decisores políticos deveriam preocupar-se, simultaneamente, com pressões internas e internacionais. Nesse caso, supõe-se que o Estado deriva de seus interesses e defende políticas consistentes com o sistema internacional em todos os momentos e circunstâncias. Porém, o autor enfatiza que estudos centrados no Estado formam uma base incerta para teorizar sobre a interação entre política nacional e internacional, ressaltando que a conexão entre causa e efeito do Sistema Internacional é muito superior, se comparada com o contexto doméstico. É preciso, então, ir além da simples observação dos fatores domésticos que influenciam os assuntos internacionais, ou vice-versa, e recorrer a teorias que integram ambas as esferas, evidenciando as áreas de entrelaçamento entre elas. Para o Brasil, a incorporação dos preceitos da

CNUDM, mais que uma simples interconexão com fatores regionalizados do contexto marítimo sulamericano, era a incorporação de diretrizes básicas que protegessem seu espaço privilegiado no Atlântico Sul, bem como os recursos renováveis e não-renováveis nele presentes.

Morris (1979) entendia que os assuntos e os recursos provenientes do mar sobrepõem-se tanto na política interna como na política externa e constituem-se em uma parte relativamente coesa do Sistema Internacional. A defesa dos interesses marítimos, de reservas minerais e outros recursos, envolvem a interação entre as políticas nacionais para o mar e a participação dos Estados em conferências marítimas internacionais, buscando negociações para a defesa de interesses e reservas específicas. Portanto, percebe-se que as condições políticas para o planejamento dos espaços oceânicos são diferenciadas das políticas que envolvem o traçado de um território continental. A política para o oceano não só apresenta padrões distintos, mas tem um impacto, cada vez maior, nos assuntos nacionais e estrangeiros. Logo, o autor enfatiza o pioneirismo brasileiro em questões que envolvem a política pública para o mar.

Conforme consta no II PSRM, o Governo brasileiro empenhou-se em um progressivo levantamento de suas reservas, a fim de compará-las com as de outros países, atentando, também, para as técnicas de prospecção e de exploração em nível mundial. Foi constatado que era (e ainda é) grande a defasagem brasileira no setor, devendo o país esforçar-se, rapidamente, para se posicionar, proporcionalmente, aos pioneiros mundiais na exploração de reservas minerais submarinas (CIRM, 2011a).

De acordo com Marroni (2013), não adiantava fomentar novas técnicas de exploração dos recursos naturais marítimos sem a demarcação da Plataforma Continental Estendida. Esta demarcação, considerada gigantesca pelos especialistas, era de fundamental importância para os interesses brasileiros. Assegurando o espaço da Plataforma Continental Estendida, o Brasil também assegurava sua soberania sobre a exploração dos recursos dela provenientes. Para Putnam (1988), grupos domésticos perseguem seus interesses, pressionando o Governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos buscam o poder por meio da construção de coalizões entre esses grupos. Sob a perspectiva internacional, os Governos nacionais procuram maximizar a própria capacidade de satisfazer as pressões internas, minimizando as consequências adversas dos desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois aspectos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, desde que seus países continuem interdependentes e soberanos.

Os estudos para a incorporação da Plataforma Continental Estendida ao espaço sob jurisdição brasileira no Atlântico Sul compreendia um esforço da política doméstica, visando garantir direitos assegurados pela CNUDM.

Nessa perspectiva, e procurando compreender o que hoje é passado, conclui-se que existiam duas situações bem distintas para o dimensionamento da Plataforma Continental: a primeira referia-se à escassez substancial de pessoal qualificado; a segunda relacionava-se às dificuldades na formação de equipes multidisciplinares, necessárias à execução de distintas atividades. Tais fatores, associados à carência de equipamentos apropriados, eram frequentes em todas as avaliações sobre o estudo do oceano no Brasil. Por outro lado, condicionantes inter e intra-institucionais, por vezes, não permitiam o avanço dos trabalhos multidisciplinares. Porém, com disciplina no campo institucional (em particular, com o esforço dispensado pela CIRM), em plena década de 1980 o Governo brasileiro conseguiu executar trabalhos de qualidade. Estudos creditavam às equipes multidisciplinares o início do planejamento para a Plataforma Continental Estendida, afastando-as de uma concepção mais abrangente do foco oceanográfico e proporcionando-lhes uma concepção pluralista do ecossistema em questão. Procedimento indispensável para atingir resultados significativos, também, no campo político e econômico (CIRM, 2011; 2012).

Apesar da expectativa, a implementação do II PSRM foi permanentemente acompanhada, com reavaliações, pelo menos a cada dois anos, objetivando tornar o plano um instrumento útil, que expusesse, adequadamente, a dinâmica dos acontecimentos em seu período de vigência. Particularmente, o II PSRM focou-se em uma participação mais ativa nos programas nacionais direcionados à formação de recursos humanos, para a melhor utilização dos programas vinculados a acordos mantidos pelo Brasil com países desenvolvidos e Organismos Internacionais. O III PSRM, vigente entre 1990 e 1993, basicamente, conservou as diretrizes e prioridades do II PSRM para aquele período, e considerou os efeitos da ratificação, pelo Brasil, da CNUDM. Também estabeleceu, como principal meta, a investigação e exploração racional dos recursos da Zona Econômica Exclusiva.

Conforme Albuquerque (2009, p.2),

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar foi concluída em Montego Bay, Jamaica, em

10 de dezembro de 1982. Aprovada no Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 5, de 9 de novembro de 1987, a CNUDM foi ratificada pelo Brasil em 22 de dezembro de 1988 e entrou em vigor em 16 de novembro de 1994. Em consequência, a CNUDM foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro e, portanto, para o Brasil tem força de lei.

Em 1989, a CIRM criou um Grupo de Trabalho (GT) formado por oito especialistas da comunidade científica, com a incumbência de avaliar o desempenho do II PSRM em projetos executados e em desenvolvimento. A seguir, foi elaborada uma proposta para o III PSRM, considerando que prioridades e diretrizes estabelecidas no II PSRM continuariam válidas para o período 1990-1993, tendo em vista que, no período, o Brasil já havia ratificado a CNUDM.

Entre 1990 e 1993 (III PSRM), o Brasil prosseguiu envidando esforços para aderir, de forma satisfatória, os princípios da Convenção para fazer valer seus direitos de soberania e exclusividade de seu espaço oceânico; que, incorporado ao Patrimônio Nacional, conferiu ao Brasil direitos e deveres específicos. Assim, o Governo brasileiro continuava investindo nos estudos direcionados à delimitação da Plataforma Continental (CIRM, 2012).

Para Morris (1979), a política oceânica representava uma nova face do desenvolvimento brasileiro, que desde o início da década de 1970, já contava com um considerável registro histórico de iniciativas voltadas à formulação de políticas internas para o mar. Segundo o autor, o fato adquiriu considerável importância no caso de uma grande potência emergente como o Brasil. A posição estratégica do Estado brasileiro no Atlântico Sul proporciona excelentes condições para a análise evolutiva da política para o mar, pois o país precisa, constantemente, adequar-se a novos padrões estabelecidos pela comunidade internacional em relação à defesa dos recursos naturais no mar. Sob esta ótica, na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1973-1982), o Brasil interferiu e sofreu interferências significativas no curso das negociações. A participação do país no evento foi particularmente importante para a organização de uma política internacional para o mar. Ao final da Conferência, o estabelecimento de um regime global para os oceanos permitiu ao Estado brasileiro formular regras legais específicas (em conformidade com o que,

hoje, se conhece por Convenção), para regulamentar os principais setores marítimos brasileiros.

Consta no III PSRM que, no final da década de 1980 e início da década de 1990, o conhecimento científico da Margem Continental brasileira estava aquém do mínimo exigido para traçar um programa dirigido à prospecção e à pesquisa de recursos minerais, à exceção dos hidrocarbonetos. De acordo com o Plano, a exploração do petróleo e gás, no mar brasileiro, obteve êxito considerável até a década de 1990, suprimindo mais de 50% da demanda do país. Além disso, o Brasil já era auto-suficiente em tecnologias de ponta, que viabilizaram a exploração de tais recursos também no exterior. Esse progresso foi marcado por uma mudança de mentalidade que possibilitou a formação de equipes multidisciplinares e determinou uma evolução na abrangência dos estudos, ou seja, de enfoques parciais para abordagens integradas de ecossistemas da costa brasileira. Entretanto, o aspecto quantitativo dos recursos humanos continuava crítico, mesmo com a formação de novos e bons profissionais, por meio de significativos investimentos da CAPES e CNPq. Porém, não foram viabilizados mecanismos eficientes que permitissem a integração desses profissionais às equipes estruturadas, dando-lhes chances de atuação. Logo, era preciso encontrar meios de fixar esses profissionais em suas devidas áreas de trabalho. Então, tornou-se necessário o Estado adaptar-se a um conjunto de normas e regras horizontais que estimulassem a cooperação institucional no próprio planejamento político doméstico, aos moldes da cooperação de instituições internacionais (CIRM, 2010; 2011a; 2012).

Keohane (1988), citando Rawls, esclarece que se considera a incorporação de regras e metas no contexto político como resumos de decisões passadas, que permitem ao planejador prever acontecimentos futuros. Atenta-se que as regras podem ser alteradas por razões da contextualidade política e econômica do Estado. Essa concepção torna-se útil, na medida em que a prática é explícita nas regras que a definem, e o método condiciona-se ao modo como essas regras corrigem o comportamento institucionalizado no espaço-tempo. Logo, os agentes envolvidos em uma prática cooperativa compreendem as regras de forma precisa, o que é fundamental ao planejamento político doméstico.

Por tal motivo, a formulação de planos e programas decorrentes da PNRM deve ser estabelecida sob a ótica das mudanças que ocorrem no Sistema Internacional, em consonância com os interesses internos do Estado.

A cooperação entre ministérios e organizações civis internas constitui-se em um ótimo recurso para o planejamento político doméstico. Destaca-se, de forma positiva, que a CIRM sempre procurou ajustar-se a esse modelo político. No III PSRM, este cenário agregou novas sistemáticas, surgindo as Subcomissões vinculadas à Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM).

O IV PSRM (1994-1998), da CIRM, tratou das atividades de pesquisa e prospecção dos recursos marítimos do país, complementando Planos anteriores (I, II e III), com base na ratificação, pelo Brasil, da CNUDM, em 1988. O IV PSRM estuda os recursos do mar (situação atual e perspectivas; condicionantes e necessidades; recursos minerais, energéticos e vivos, entre outros) suas diretrizes e linhas de ação (levantamento dos potenciais sustentáveis de captura de recursos vivos da ZEE; recursos pesqueiros; avaliação da potencialidade mineral da plataforma continental; processos físicos e químicos e formação de recursos humanos). Considerando a necessidade desses levantamentos, o IV PSRM estabeleceu, como uma de suas diretrizes, a avaliação da potencialidade mineral da Plataforma Continental, objetivando assegurar o permanente controle dos recursos minerais e seu futuro aproveitamento. Assim, estimula um processo ordenado de decisões e ações, com o intuito de garantir um desenvolvimento energético (CIRM, 2010; 2011a; 2012).

Como persiste a necessidade de realizar as atividades planejadas no REMPLAC (Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira), sob as orientações contidas na CNUDM, a Subcomissão do PSRM atribuiu à Secretaria da CIRM a tarefa de elaborar propostas, a partir da adequação do III PSRM, uma vez que suas prioridades e diretrizes continuam válidas. Nesse sentido, foi recomendada, no IV PSRM, a Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental para haver continuidade dos levantamentos sistemáticos anteriores, desenvolvidos pelas Operações GEOMAR (Geologia Marinha), pelo Programa de Reconhecimento Global da Margem Continental Brasileira (REMAC), por diversos levantamentos efetuados por meio do Programa de Geologia e Geofísica Marinha (PGGM), LEPLAC e *Programa Ocean Science in Relation to Non-Living Resources* (OSNLR), da Comissão Oceanográfica Intergovernamental (COI). No início da década de 1990, o estágio do conhecimento científico referente à Margem Continental brasileira era, ainda, incompatível com o mínimo exigido para a formulação de conceituações que permitissem criar um programa

dirigido à prospecção e à pesquisa de recursos minerais, à exceção dos hidrocarbonetos.

No contexto da formulação do V PSRM (1999-2003), o conhecimento geológico sobre a Margem Continental brasileira era insuficiente para a projeção de um programa dirigido à prospecção e à pesquisa de recursos minerais, à exceção dos hidrocarbonetos. Somente a partir de levantamentos geológicos e geofísicos, em escala adequada, foi possível avaliar a potencialidade da Plataforma Continental. Assim, o país terá acesso às atividades de mineração na **Área**, juntamente com países que fizeram prévias requisições à Autoridade<sup>6</sup> Internacional dos Fundos Marinhos

## **UMA NOVA REALIDADE ADVINDA DOS OCEANOS: REFORMULAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA OS RECURSOS DO MAR A PARTIR DE 2005**

Com o Decreto n° 5.377, de 23 de fevereiro de 2005, o Brasil passou a contar com uma política pública diferenciada para as questões do mar. A primeira versão da PNRM foi feita em 1981. Após mais de 14 anos, com revisões constantes dos Planos Setoriais para os Recursos do Mar, houve a constatação de significativas mudanças nos cenários nacional e internacional, relativas aos mares, oceanos e zonas costeiras ou zonas de transição, conforme descrito por Krug (2012). Tais espaços sofreram alterações notáveis com relação à moldura jurídica global, principalmente em função da vigência da CNUDM, em novembro de 1994. Então, tornou-se necessária a atualização da PNRM.

Morris (1979) afirmava que os aspectos internacionais dos assuntos brasileiros para o oceano ocorriam no âmbito da política externa brasileira, que atuava dentro das oportunidades do Sistema Internacional. A aplicabilidade das características da política externa à política oceânica brasileira pode ser observada de forma explícita.

---

<sup>6</sup> A Autoridade dos Fundos Marinhos é um órgão criado à luz da Convenção de 1982, para gerenciar os recursos da Área Internacional do Oceano, ou seja, aquele espaço que não pertence a nenhuma nação específica e considerado patrimônio comum da humanidade (Cf. MARRONI, 2013). Caracteriza-se por uma estrutura complexa: é uma estrutura de poder, cujos poderes, devidamente jurisdicionados pelo texto convencional, possuem características normativas, criadoras do direito, ligadas ao estabelecimento de regras a serem cumpridas pelos Estados-Partes e suas Empresas na exploração dos recursos do mar, características executórias, cabendo à própria Autoridade a execução das normas por ela feitas e até mesmo de competência territorial, tendo em vista que cabe à Autoridade, e somente a ela, a organização e o controle da exploração dos fundos marinhos (Cf. FIORATI, 1997, p.137).

Em primeiro lugar, as relações marítimas internacionais do Brasil, há muito, diversificaram-se rapidamente. Depois, os interesses marítimos brasileiros expandiram-se da mesma forma. Logo, o engajamento do Estado em questões marítimas internacionais não foi fácil, pois exigiu maior assertividade de interesses políticos e econômicos. A nova ordem dos oceanos incluía a participação ativa em conferências marítimas, a partir da perspectiva de um poder aspirante de um Estado como o Brasil. Para isso, era preciso alterar a ordem nacional existente e reformular as relações marítimas com os Estados desenvolvidos. Porém, o Brasil mostrava-se relutante em endossar o radicalismo da nova ordem econômica internacional, relativo à esfera marítima, nomeadamente o fundo do mar profundo. Durante a III CNUDM, os decisores políticos brasileiros fizeram oposição aos Estados desenvolvidos, que preconizavam uma forte autoridade para as profundezas do leito marinho internacional (MARRONI, 2013).

Assim, contextualizando os conceitos de Morris ao período atual, constata-se que, ao aplicar as três primeiras características da política externa (diversificação, expansão e maior assertividade de interesses), a política brasileira para o mar, em geral, tem sido flexível e pragmática quanto a esses assuntos. É significativo que tal flexibilidade da política externa do Estado brasileiro para assuntos relacionados ao espaço oceânico revista-se de assertividade de interesses e resultados positivos. Justifica-se esse posicionamento, entendendo-se que os assuntos para os oceanos são distintos e que a evolução da política interna brasileira não provém, somente, das tendências da política externa do Brasil, influenciadas pelo sistema internacional. Atenta-se para as tendências e distintos eventos marítimos regionalizados, bem como aqueles derivados da natureza do próprio espaço geográfico do Brasil.

No entanto, é importante ressaltar, conforme Keohane e Nye (2000), que a globalização afeta, fortemente, a governança interna e está longe de tornar o Estado obsoleto no sistema internacional. A existência de tradições políticas nacionais para o mar significa que o Estado continuará sendo a instituição básica para a governança. Porém, a política doméstica estará em constante pressão, decorrente, dentre outros fatores, da ineficiência econômica e das tensões em torno da redistribuição e da desigualdade que acompanham a própria globalização. Dessa forma, atores transnacionais, como empresas e consórcios de minério marinho, por exemplo, representam um entrave para o equilíbrio entre a política

doméstica e a política internacional para os oceanos. Ressalta-se que a globalização política e econômica precisa funcionar com um grau de autonomia nacional, visando o equilíbrio democrático internacional. Assim, entende-se que a elaboração de normas e regras de interpretação na governança global para os oceanos deve ser pluralizada. Essas regras aplicam-se, notadamente, a Estados, organizações intergovernamentais, empresas privadas, ONGs, sub-unidades dos governos, e às redes transnacionais e transgovernamental. Como resultado, todos desempenham um papel, normalmente em conjunto, com as autoridades centrais do Estado e organizações intergovernamentais, resultando em um único projeto para a governança global, neste caso entendido como governança global oceânica. Com tais procedimentos, preservar-se-á os processos democráticos nacionais, por meio de políticas marítimas direcionadas ao contexto do Estado costeiro, permitindo-lhe os benefícios da integração internacional (KEOHANE; NYE, 2000).

O VI PSRM (2004-2007), além de definir as pesquisas prioritárias para atingir os objetivos estabelecidos na PNRM, subsidiou as atualizações dos Programas e Ações do Plano Plurianual do Governo Federal destinados aos recursos do mar. Observa-se, então, que o Governo brasileiro, de forma contínua e descentralizada, reafirma sua estratégia para o desenvolvimento de políticas que subsidiem o entendimento técnico e científico do ecossistema costeiro-oceânico (CIRM, 2010; 2011a; 2012).

Keohane e Nye (2000), citando Kaufmann e Pape (1999), alegam que os interesses no interior dos Estados são influenciados pelas ações de outros Estados e atores e, portanto, a soberania torna-se uma mescla entre o poder político e jurídico. Perante os efeitos da crescente interdependência global e os problemas complexos representados por esses dilemas, os Governos (concebidos como atores unitários) têm procurado responder com ações unilaterais que proporcionem o aumento da governança global. Particularmente interessante é o fato de os Estados aceitarem as normas desenvolvidas por outros, análogos. Sobre esse aspecto, Morris (1979) acreditava que os decisores políticos brasileiros reconheciam a tendência do crescimento nacional como uma forma de diversificar as relações exteriores, diminuindo a dependência externa. Nesse caso, a política brasileira para o mar refletia características da política externa e operava dentro das oportunidades do Sistema Internacional. Portanto, o Brasil era uma referência em políticas para o mar e não reproduzia, conforme Keohane e Nye (2000), arranjos políticos dos outros para resolver problemas domésticos.

Contextualizando, é inevitável lembrar Dahl e Lindblom (1971), quanto ao trabalho em pequenos grupos. Dizem os autores que trabalhar em pequenos grupos não significa, simplesmente, um trabalho cooperativo. Os pequenos grupos podem funcionar melhor do que os grandes, mas devem ter uma finalidade significativa e coerência interna. Já o Estado, como grande grupo, poderá oferecer o arcabouço, porquanto não pode desempenhar a função dos pequenos grupos. Se tentar fazê-lo, o Estado perderá sua coesão, propugnando pela centralização. O recomendável é a importância da descentralização política nos processos decisórios. Estruturalmente, os planos setoriais asseguram o sucesso da política maior. No caso específico e aludindo aos estudos de Keohane (1988), a cooperação institucional ocorre no âmbito doméstico, na perspectiva dos planos e programas decorrentes da política de consecução dos recursos do mar.

Para que a cooperação institucional ocorra na política doméstica, a participação deve ser viabilizada por meio de estratégias de comunicação, utilizando os canais existentes ou criando novos canais pelos diversos programas do VI PSRM. Especificamente, é interessante observar o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLOC), no VI PSRM. Nele, estão contidos os resultados de pesquisas desenvolvidas pelo Brasil, demonstrando o interesse brasileiro em demarcar seu espaço marítimo referente aos recursos minerais e energéticos no Atlântico Sul. Também, nele, encontram-se citados o Projeto de Geologia Marinha (GEOMAR), o Programa de Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (REMPLOC), o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLOC) e outros levantamentos feitos a partir do Programa de Geologia e Geofísica Marinha. Enfim, o Programa destaca que várias potencialidades já foram identificadas, reforçando a necessidade da avaliação dos recursos minerais e energéticos da Plataforma Continental Jurídica Brasileira (BRASIL, 2012; 2012a; 2013).

Recorre-se a Putnam (1988) para o entendimento da abordagem teórica entre a diplomacia e a política doméstica para o mar no Brasil, buscando compreender a importância dos preceitos da Convenção para o planejamento do espaço oceânico. De acordo com o VI PSRM, entre os anos 2004 e 2007 (vigência do Plano), houve o comunicado do Governo brasileiro sobre as descobertas de hidrocarbonetos na camada do pré-sal. Concomitantemente, em 2004, o Governo brasileiro enviou sua submissão para a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), pleiteando a adição de mais 990.000 km<sup>2</sup> da Plataforma Continental estendida.

Em termos políticos, tanto internacionalmente como internamente, tais acontecimentos fortaleceram o Estado brasileiro. Referente ao planejamento energético, as descobertas do pré-sal, respaldadas pela jurisdição do Brasil no mar, colocaram o país na vanguarda mundial de explorações de petróleo *deepshore*. Quanto à submissão à CLPC, os trâmites burocráticos perduram, embora já esteja concretizado o aumento do espaço oceânico junto à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. Relativo à política do Brasil para o mar entende-se que, havendo homogeneidade nos interesses nacionais, a promoção da cooperação internacional será fortalecida. Por meio da compreensão histórico-institucional da PNRM e do contexto histórico da própria Convenção, percebe-se que o Brasil assume uma forte posição no âmbito doméstico, com negociadores brasileiros pragmáticos e flexíveis em acordos internacionais. Lembra-se que na vigência da III CNUDM (nove anos) o Governo brasileiro já mapeava a margem continental brasileira e já sabia da existência de lençóis petrolíferos no seu litoral, porém, jamais o Brasil assumiu uma posição diplomática agressiva na busca de seus interesses.

O VII Plano (2008-2011) incentivou várias ações, dentre elas a defesa dos interesses político-estratégicos do Brasil no mar e a promoção do desenvolvimento socioeconômico, privilegiando o uso sustentável desses recursos. Para dar continuidade a essas ações era necessária a proteção do ambiente marinho. Assim, tornou-se indispensável o fortalecimento da cadeia de valor para o mar, representado por geração de conhecimentos, desenvolvimento de tecnologias e inovação em produtos e serviços. Uma novidade que consta do VII PSRM é a implantação de Ações, articuladas pela CIRM, por meio da SECIRM e, especificamente, da Subsecretaria para o PSRM. As ações seriam implementadas pelos Ministérios e órgãos setoriais do Estado, de forma a assegurar a efetiva incorporação do uso sustentável dos recursos marinhos, numa perspectiva de sustentabilidade ambiental e econômica, assimilando a condição da cooperação institucional doméstica (CIRM, 2010; 2011; 2011a).

Ressalta-se que os estudos de processos oceânicos, cujas atividades transcendem os limites jurisdicionais brasileiros, envolvem a cooperação institucional no aspecto global, conforme preceitos de Keohane (1988), propiciando a progressiva ampliação das linhas de fomento a projetos de larga escala, desenvolvidos no Atlântico Sul e Equatorial. Para a implementação nacional, o VII PSRM presumia a colaboração internacional por meio de acordos e demais instrumentos jurídicos, relativos aos

programas nele estabelecidos. A justificativa para tal junção era a de que o Brasil cumpriria os compromissos assumidos com os organismos internacionais, em especial àqueles que envolviam cooperações regionais referentes ao Mercosul e aos países da África Atlântica.

Cabe destacar que a extração dos recursos minerais no mar não se restringe aos hidrocarbonetos. O Governo brasileiro prevê uma possível demanda internacional por sítios de exploração mineral na região denominada **Área**. Assim, considerando as potencialidades dos fundos marinhos, o VII PSRM alerta para as situações que deverão ser previstas na formulação de políticas e estratégias para a exploração do mar brasileiro. O receio do Estado fundamenta-se no fato de que dezenas de empresas de mineração, nas últimas décadas, envolveram-se na prospecção de nódulos polimetálicos no leito marinho. Quando a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos tiver concluído os regulamentos para a prospecção e exploração de sulfetos polimetálicos e de crostas cobaltíferas, outras áreas de mineração também poderão ser requisitadas para a exploração desses recursos, incluindo áreas no Atlântico Sul, situadas em frente à Margem Continental brasileira. Além dos recursos minerais, ressalta-se o alto potencial biotecnológico no oceano profundo, pouco conhecido, cujo valor não se pode avaliar (CIRM, 2013a).

Ao longo das sete primeiras versões do PSRM, o foco das discussões centrou-se na geração de conhecimentos sobre o ambiente marinho e no uso sustentável das riquezas nele existentes, evidenciando sua dimensão socioeconômica. O VIII PSRM (2012-2015) caracteriza-se como aprimoramento do VII PSRM e sua elaboração foi decorrente da participação de diversos representantes da comunidade científica e das instituições com representatividade na CIRM. Sua diretriz principal expressa a preocupação do Governo brasileiro com as áreas do oceano Atlântico Sul e Zona Costeira. Para o Brasil, esses espaços geográficos constituem-se em ambientes estratégicos ao desenvolvimento nacional e, por isso, foi incorporado na PNRM, por meio de estudos oriundos do VIII PSRM, o Programa Temático denominado “Mar, Zona Costeira e Antártida”. Percebe-se que há uma clara distinção entre a forma de planejar e gerenciar tais espaços oceânicos, pois a finalidade do estudo do VIII PSRM são as áreas do Atlântico Sul, bem como o ambiente costeiro, originando o eixo temático “Mar, Zona Costeira e Antártida”. Logo, entende-se que o Governo brasileiro assimila a cooperação institucional e internacional no seu espaço marítimo (CIRM, 2013; 2013a).

O oceano Atlântico e a Zona Costeira brasileira são espaços geográficos estratégicos para o desenvolvimento nacional, razão pela qual o VIII PSRM constitui um importante instrumento para o planejamento, execução e gestão das atividades relacionadas com os recursos vivos e não vivos, incluindo os energéticos, existentes nas águas sobrejacentes ao leito do mar, bem como no leito do mar e seu subsolo, nas áreas costeiras adjacentes e outras de interesse nacional.

No contexto da cooperação institucional, entende-se que a governança para os espaços marinhos, propostos pelo Plano, baseia-se na gestão política, econômica e ambiental das atividades do Estado nesses espaços. Para otimizar o gerenciamento das estruturas de governança nacional e internacional precisa-se de um planejamento colaborativo (KEOHANE ; NYE, 2000; GIDDENS, 2000). Compreende-se que a liderança do Estado, juntamente com organizações institucionais avalizadas pelo sistema político global, é determinante para o planejamento e gestão do espaço oceânico. Como a governança pode ser estabelecida pelo Estado ou por organizações institucionais, deve ser respaldada por meio de políticas, leis ou regulamentos específicos. Portanto, pressupõe-se que tal modelo é uma abordagem alternativa ao modelo tradicional de gestão, em que é considerada a cooperação institucional com o propósito de oferecer melhores respostas em algumas circunstâncias.

Na gestão oceânica, apresentada pelo Programa Temático em três níveis de atuação: Mar, Zona Costeira e Antártida<sup>7</sup>, o Governo do Brasil avança na pluralidade relacionada ao estudo do ecossistema oceânico, abrangendo, definitivamente, a conotação internacional que o assunto revela. Observa-se o permanente incentivo aos estudos pesquisas para avaliação da capacidade mineral da Plataforma Continental, dos Fundos Marinhos Internacionais, bem como para o intercâmbio de informações científicas e tecnológicas (nacional e internacional). Porém, ressalta-se que

[...] os termos da investigação científica marinha não foram definidos na Convenção, mas está especificada que sua realização na ZEE e na plataforma continental deve ser conduzida com o consentimento do Estado costeiro. Isso significa que o Estado costeiro pode permitir projetos científicos marinhos de outros Estados ou de competência de organizações internacionais, desde que

---

<sup>7</sup> Nome temático e áreas prioritárias associadas ao VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar.

pautados por propósitos pacíficos e voltados ao aumento do conhecimento científico sobre ambientes marinhos, de forma a beneficiar toda a humanidade. O Estado costeiro deve estabelecer regras e procedimentos que assegurem que essa concessão não seja retardada ou negada sem razão (GALVÃO, 2002, p.44).

As pesquisas sobre o Atlântico Sul e Equatorial são importantes para o Brasil, contribuindo para a ampliação do conhecimento de fenômenos geológicos, oceanográficos e climáticos, passados e recentes, como base para elaboração de prognósticos. É necessário e urgente consolidar o mar como fonte de riquezas estratégicas e de importância sócio-educativa para o desenvolvimento sustentável e o futuro da nação e da humanidade.

Portanto, o VIII PSRM apresenta uma nova concepção se comparado aos demais Planos Setoriais, principalmente pela importância relativa à regionalização do espaço oceânico. O entendimento derivado do estudo inicial da Zona Costeira em consonância com a importância estratégica do Atlântico Sul para o Brasil, aliado ao interesse brasileiro em manter base de pesquisa no território Antártico, reafirma o compromisso do país em relação ao mar. Sob tal perspectiva, informações sobre os limites jurisdicionais e soberanos da Nação são elementos essenciais para a gestão do espaço marinho no Atlântico Sul. Assim, o Brasil, via CLPC, prossegue pleiteando a incorporação da totalidade de sua Plataforma Continental estendida, para obter a demarcação jurídica de suas fronteiras. Ressalta-se que as incertezas quanto aos limites marítimos, por vezes, causam conflitos na geopolítica oceânica. Ao observarmos a questão sob a ótica da governança entre Estados costeiros e organizações internacionais, destaca-se a relevância do estudo de fronteiras no mar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os limites marítimos brasileiros tornaram-se foco de discussões desde a descoberta de hidrocarbonetos na camada do pré-sal. Porém, anteriormente, o Governo brasileiro já se preocupava com a definição do seu espaço marítimo com a implantação da Política Nacional para os Recursos do Mar, por meio da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Primeiro, defende-se o espaço, a soberania e, a seguir, as riquezas. A política pública para o mar, condicionada ao Sistema Internacional pela

Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, avaliza o Brasil como signatário responsável pelas deliberações da governança global dos oceanos.

O estudo da política pública nacional para o mar revela a importância do Atlântico Sul para o Estado Brasileiro. Através do conhecimento de políticas específicas para este tema, pôde-se esclarecer a relevância do planejamento e gerenciamento de ações que visam prover orientação aos que têm poder de decisão, responsáveis por determinados setores, atividades ou preocupações, de tal forma que possam tomar iniciativas mais seguras e de forma mais abrangente, integradas e complementares.

Desta forma, entende-se que para ocorrer a proteção institucional do espaço brasileiro no Atlântico Sul torna-se necessário o entendimento do mecanismo de execução da política pública brasileira para o mar, sendo seu maior expoente a CIRM. A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar foi estabelecida em 1974, com a finalidade de coordenar assuntos relativos à consecução da Política Nacional para Recursos do Mar (PNRM). A CIRM atua como órgão colegiado e é vinculada ao Comando da Marinha.

Para Albuquerque (2009), a área da Amazônia Azul (que compreende o espaço marítimo brasileiro) estende-se desde a linha de costa até a borda exterior da plataforma continental brasileira, além das 200 milhas náuticas. O espaço marítimo adiante desse limite é considerado alto mar e deve ser utilizado para fins pacíficos. Esclarece o autor que o alto mar é aberto a todos os Estados, desde que não haja interferência em seus espaços políticos, conforme determina a Convenção. Sendo assim, o fato de um Estado costeiro estabelecer o limite exterior da plataforma continental confirma sua soberania em relação à exploração e utilização dos recursos naturais do seu espaço oceânico.

Equivalente à metade do território nacional, o espaço marítimo brasileiro, no oceano Atlântico, tem enorme importância estratégica e econômica. O Brasil é o quinto maior país do mundo em área continental, se comparado a outros países. O pleito do Brasil junto à CLPC poderá adicionar mais 950.000 km<sup>2</sup>, perfazendo um total de mais 4,5 milhões de km<sup>2</sup>, equivalentes à metade da extensão territorial, uma nova Amazônia, porém no mar. Amazônia Azul foi um nome adotado pela Marinha brasileira, como forma de alertar a sociedade para a importância, não só estratégica, mas, também, econômica dessa vastidão do litoral brasileiro junto ao Atlântico Sul. E todo o esforço para se chegar a essas conclusões originou-se de anos de pesquisa e desenvolvimento, proporcionados por

uma séria e comprometida Política Nacional para o Mar, projetada, ao longo dos anos, por um órgão competente e responsável denominado Comissão Interministerial para os Recursos do Mar.

Por meio da multidisciplinaridade de ações e da parceria estratégica com órgãos de pesquisa do Brasil, essa Comissão mostrou que o comprometimento de todos em busca de um interesse soberano para o país (a demarcação exata de nossos limites marítimos), pode (e deve) transformar-se em um modelo de gestão para a zona do Atlântico Sul, ao qual o Brasil faz parte.

Devido às características geopolíticas do Brasil no Atlântico Sul, sem outros Estados convergindo para essa parte do mar, com os quais o nosso país teria de partilhar e/ou disputar território, ao contrário, o país não sofre a ameaça de Estados confrontantes, pois a posição relativa do Brasil, neste cenário, é inigualável, demonstrando que a Amazônia Azul (espaço marítimo brasileiro), na geopolítica internacional dos oceanos, é realidade.

## **BRAZIL'S GEOPOLITICS FOR THE SOUTH ATLANTIC: A LITERATURE REVIEW BASED ON THE NATIONAL PUBLIC POLICY FOR THE SEA**

### **ABSTRACT**

This article aims to demonstrate the importance of studying the National Policy for Sea Resources (NPSR), in order to understand the Brazilian maritime space in the South Atlantic Ocean. The NPSR was conceived within the Inter-Ministry Commission for Sea Resources in 1980. The Commission is a collegiate body, which determines the interests of the Brazilian nation regarding the sea and surrounding areas. Established in 1974, the Commission has internalized the precepts of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and has placed Brazil at the forefront of the process of formulating public policies for the management of the oceanic space,

through the formulation of a public policy that is aligned with Brazil's strategic interests in the South Atlantic. In that sense, through multi-annual plans, called Sector Plans for Sea Resources, the Commission has organized the use and operation of one of the greatest assets of the Brazilian nation, the Blue Amazon, in a rational and sustainable manner and in line with international agreements and treaties. Firstly, it aims at defending the space and sovereignty, and secondly, the resources.

**Keywords:** Inter-Ministry Commission for Sea Resources, National Policy for Sea Resources, South Atlantic.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Alexandre Tagore Medeiros de. Amazônia Azul. Entrevista com o Oficial Superior da Marinha do Brasil Alexandre Tagore Medeiros de Albuquerque, 2009. Centro de Regulação e Efetividade. *Informações sobre as decisões governamentais em regulação*. Disponível em: <<http://cre.org.br/index.php?action=see-news&wneCode=301&language=por>>. Acesso em: 12 maio 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 31, 1996.

BRASIL. Decreto n. 2.956, de 03 de fevereiro de 1999. Aprova o V Plano Setorial para os Recursos do Mar. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 04 fev. 1999. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/.../decreto-2956-3-fevereiro-1999-322251-anexo1-...](http://www2.camara.leg.br/.../decreto-2956-3-fevereiro-1999-322251-anexo1-...)>. Acesso em: 12 out. 2014.

BRASIL. Decreto n. 6.678, de 08 de dezembro de 2008. Aprova o VII Plano Setorial para os Recursos do Mar. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 09 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6678.htm)>. Acesso em: 12 maio 2013.

BRASIL. Decreto n. 74.577, de 12 de setembro de 1974. Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do MAR (CIRM) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 set. 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D74557.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D74557.htm)>. Acesso em: 25 maio 2011.

BRASIL. Decreto n. 95.522 de 07 de abril de 1986. Aprova o II Plano setorial para os recursos do mar. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 08 abr. 1986. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/.../decreto-92522-7-abril-1986-442493-planosetori...](http://www2.camara.leg.br/.../decreto-92522-7-abril-1986-442493-planosetori...)>. Acesso em: 23 jul. 2014.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Avaliação da Potencialidade Mineral da Plataforma Continental Jurídica Brasileira* - REMPLAC. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/remplac.html>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm>>. Acesso em: 12 dez. 2012.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01 set. 1981. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Programa Antártico Brasileiro* - PROANTAR. 1982. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/secirm/cirm-org.htm>>. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Prospecção e exploração de recursos minerais da área internacional do atlântico sul e equatorial* - PROAREA. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/proarea.html>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BRASIL. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *O modelo brasileiro para o desenvolvimento das atividades voltadas para os recursos do mar*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.secirm.mar.mil.br>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

BRASIL. Marinha. *Amazônia azul: o patrimônio brasileiro no mar*. 2012. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/menu\\_v/amazonia\\_azul/html/vertentes\\_soberania.html](http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/html/vertentes_soberania.html)2011>. Acesso em: 21 nov. 2014.

BRASIL. Marinha. *Vertentes da Amazônia azul*. 2012a. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/menu\\_v/amazonia\\_azul/html/vertentes.html](http://www.mar.mil.br/menu_v/amazonia_azul/html/vertentes.html)>. Acesso em: 21 nov. 2011.

BRASIL. Diretoria de e Hidrografia e Navegação. *Plano de levantamento da plataforma continental brasileira*. Rio de Janeiro: DHN, 2013. Disponível em: <<https://www1.mar.mil.br/dhn/leplac>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR. Disponível em: <<https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cursos/csup/CNUDM.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2012.

DAHL, Robert. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University, 1989.

DAHL, Robert e LINDBLOM, Charles. *Política, economia e bem estar social*. Rio de Janeiro: Lidador, 1971. (Coleção Societas).

GALVÃO, A.C.F. (Coord.). *Mar e ambientes costeiros*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2007.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrol: o que a globalização está fazendo de nós*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

KEOHANE, Robert O. International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, 1988 (mimeo.).

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. Introduction. In: NYE, Joseph S. e DONAHUE, John D. (Ed.). *Governance in a globalizing world*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.

KRUG, Luiz Carlos (Org.). *Formação de recursos humanos em ciências do mar: estado da arte e plano nacional de Trabalho*. VIII Plano Setorial para os Recursos do Mar. Pelotas: Textos, 2012.

MARRONI, E.V.; ASMUS, M.L. *Gerenciamento costeiro: uma proposta para o fortalecimento comunitário na gestão ambiental*. Pelotas: USEB, 2005.

MORRIS, Michael A. Ocean policy and law: the case of Brazil. *Latin American Commercial Law Symposium*, v. 2, Boston College International and Comparative Law Review, 1979 (mimeo.).

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, 1988 (mimeo.).

SPYKMAN, Nicholas. *The geography of the peace*. s/c, USA: Archon Books, 1969 (mimeo.).

VIVERO, Juan L. Suárez de; MATEOS, Juan C. Rodríguez. Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers building new geopolitical scenarios. *Marine Policy*, 34, p. 967-978, 2010.

XAVIER, Renato. *O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional*. Brasília, DF: IPRI, 1994. (Coleção Relações Internacionais, 25).

WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: s/e, 1979. (mimeo.).

Recebido em: 19/12/2015

Aceito em: 09/02/2016



# A DIPLOMACIA DE DEFESA NA SOCIEDADE INTERNACIONAL

Antonio Ruy de Almeida Silva <sup>1</sup>

## RESUMO

Desde os primórdios da política internacional, o rosto sorridente da diplomacia e o punho de ferro do poder militar sempre interagiram. Atrás da diplomacia existe sempre a possibilidade de se recorrer à ameaça ou ao uso da força. No entanto, muitas vezes, os membros civis e militares que constituem os Ministérios da Defesa e as Forças Armadas são “agentes diplomáticos”, que produzem e reproduzem práticas sociais relacionadas com o uso não-coercitivo dos recursos da Defesa. Este artigo analisa essas práticas e sua relação com a diplomacia, concluindo que o fenômeno constitui um tipo específico de diplomacia: a diplomacia de defesa, considerada como uma instituição da sociedade internacional. Esse argumento é constituído em três etapas. Inicialmente, são analisados sucintamente alguns autores que conceituam o fenômeno, mas que não aprofundam sua relação com a diplomacia em seu sentido mais amplo. Em seguida, é estabelecido um conceito de diplomacia de defesa

---

<sup>1</sup> Doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio. Professor da Escola Superior de Guerra (ESG). E-mail: aruyasilva@hotmail.com

relacionado com práticas sociais, e estabelecidas suas diferenças em relação a outros conceitos, tais como diplomacia naval, emprego político do poder naval e diplomacia militar. Finalmente, o fenômeno é analisado à luz dos critérios para a existência de uma instituição da sociedade internacional.

**Palavras-chave:** Segurança Internacional; Escola Inglesa, Diplomacia; Diplomacia de Defesa; Diplomacia Militar.

## INTRODUÇÃO

O papel não coercitivo desempenhado na política internacional pelas Forças Armadas e, mais tarde, também pelos ministérios da Defesa, tem uma longa história. Trabalhos existentes sobre o tema (COTTEY; FOSTER, 2004; REVERON, 2010; MUTHANNA, 2006; DU PLESSIS, 2008 e BARKAWI, 2011) embora sejam contribuições importantes, tratam esse fenômeno, normalmente, no âmbito da cooperação, como um instrumento de política externa e de segurança ou como simples relações de poder. Esses autores o conceituam de diversas maneiras, tais como diplomacia de defesa ou diplomacia militar, mas, no entanto, não aprofundam sua relação com a diplomacia em seu sentido mais amplo, considerada como prática social.

Assim sendo, este artigo busca sanar essa lacuna, fundamentado, principalmente, na Escola Inglesa.<sup>2</sup> Dessa forma, o trabalho tem como propósito

---

<sup>2</sup> Ao me referir à Escola Inglesa não estou considerando que existe uma uniformidade de pensamento entre os autores que são usualmente a ela relacionados. Pelo contrário. Existe entre eles, muitas vezes, uma tendência a focar diferentes aspectos com visões distintas. Bull, por exemplo, já identificava duas concepções de sociedade internacional que ele denominou de “pluralista” e “solidarista”, que contemplavam a tensão existente entre a ordem e a justiça nas relações internacionais. Os pluralistas defendem uma concepção fundamentada na pluralidade dos Estados com diferentes formas internas de organização na busca do Bem Comum. Já para os “solidaristas”, existem padrões morais comuns que a sociedade internacional deve observar e, até mesmo, intervir, quando um Estado não os cumprirem. Além do mais, embora haja uma visão comum dos autores em relação à existência dessa sociedade, “há divergências quanto à sua constituição no passado, como ela é no presente e como deveria ser no futuro” (BELLAMY, 2005, p.12). Apesar dessa diversidade, segundo Dunne, poder-se-ia apontar algumas semelhanças que caracterizariam os autores relacionados com a Escola Inglesa: “uma identificação com uma tradição comum relacionada com o conceito de sociedade internacional; uma abordagem interpretativa e o reconhecimento da importância normativa na teoria internacional” (DUNNE, 1998). Assim sendo, o termo Escola Inglesa será usado nesta tese para facilitar a identificação teórica da abordagem não significando, no entanto, a existência de uma uniformidade de pensamento entre os autores.

principal entender a seguinte questão: qual o papel na sociedade internacional, das práticas sociais realizadas pelos militares e civis, das Forças Armadas e dos Ministérios da Defesa na relação entre os Estados e outras entidades com status na política internacional?

Embora seja impossível estabelecer fronteiras rígidas em relação ao fenômeno a ser estudado, analiticamente, é importante tentar delimitá-lo, mesmo que precariamente. Ele se constitui na política internacional, entendida como o ambiente em que se inter-relacionam os Estados e alguns outros atores com status nessa política, tais como a Organização das Nações Unidas (HOLSTI, 2004) e outras organizações ou mecanismos de segurança e defesa regionais ou inter-regionais. Os agentes oficiais são, fundamentalmente, autoridades públicas civis e militares do âmbito da Defesa, embora, dependendo do nível das práticas sociais, diplomatas e outros agentes possam também participar. As práticas estão relacionadas com o uso não coercitivo dos recursos humanos e materiais que os países dispõem no âmbito da Defesa, tais como a designação de adidos militares, mecanismos e cooperação entre Forças Armadas ou ministérios da Defesa, a ajuda humanitária, aquelas relacionadas com a segurança e o desenvolvimento etc. Algumas dessas práticas podem ter envolvimento com atores privados, particularmente, com Organizações Não-Governamentais (ONGs), porém o foco será sempre na interação entre os agentes oficiais acima referidos.

## ABORDAGENS TEÓRICAS E A DIPLOMACIA DE DEFESA

A diplomacia como prática social e como uma instituição da sociedade internacional tem tido um papel de destaque na Escola Inglesa. Bull (1995) a define como a “conduta das relações internacionais entre Estados e outras entidades que atuam na política mundial através de pessoas que são agentes oficiais e que utilizam meios pacíficos”. Para Watson (1982), define-se como “o processo de diálogo e negociação pelo qual os Estados, em um sistema, conduzem suas relações e perseguem seus objetivos utilizando meios que não a guerra”.

A diplomacia se constitui e se institucionaliza pelas práticas sociais, crenças e normas que são reproduzidas, no tempo e no espaço, pelos agentes oficiais acima mencionados. Essas práticas também tiveram e continuam a ter uma dimensão militar com um papel importante na sociedade internacional, pois, muitas vezes, o acordo, a acomodação, a

cooperação ou o conflito podem ser afetados pelas instituições militares ou exigir o seu uso. Muitas delas estão relacionadas com o emprego da força e são estudadas por várias abordagens teóricas, inclusive pela Escola Inglesa, que considera a guerra como uma das instituições daquela sociedade.

Em face da possibilidade de conflito armado e das suas consequências para os Estados envolvidos e para a sociedade internacional, é compreensível que a dimensão militar coercitiva tenha um papel de destaque nos estudos das Relações Internacionais.<sup>3</sup> O próprio termo “diplomacia” tem sido associado à coerção e à violência.<sup>4</sup> Afinal, mesmo após a Guerra Fria, “o uso da força continua sendo uma significativa característica da política mundial” (BAYLIS; WIRTZ, 2006) e “a política externa quase sempre carrega com ela a ameaça implícita do uso da força” (HILL, 2003, p. 143).

Apesar da importância da dimensão coercitiva, os recursos militares tangíveis e intangíveis são, normalmente, muito mais usados na dimensão não coercitiva, em diversas atividades, tais como a designação de adidos militares, os contatos, exercícios, mecanismos e acordos bilaterais e multilaterais entre Forças Armadas ou ministérios da Defesa, a cooperação no âmbito do ensino e do treinamento, inclusive para as operações de paz, o apoio ao fornecimento de equipamentos e meios militares, o apoio militar à ajuda humanitária, aos desastres naturais e à reconstrução de Estados, especialmente seus sistemas de segurança e defesa. Muitas dessas atividades não coercitivas estão relacionadas com cooperação, mas, no seu conjunto, elas têm um propósito mais amplo, pois se constituem como um modo de manter a conversação na dimensão da defesa entre diferentes comunidades políticas independentes e entre estas e outras entidades que atuam na política internacional. Assim, o reconhecimento da importância do entendimento da dinâmica coercitiva dos instrumentos de força não pode representar o desconhecimento de uma dimensão diplomática que trata das relações não coercitivas no âmbito da defesa nas Relações Internacionais.

---

<sup>3</sup> Segundo Aron (1979), o núcleo das relações internacionais são as “relações interestatais”, que se manifestam por meio do diplomata e do soldado, como representantes das coletividades a que pertencem, sendo que o primeiro trata da diplomacia e o segundo, da guerra.

<sup>4</sup> Schelling (1966) considera que o potencial militar de um Estado pode ser usado como poder de barganha para influenciar outros Estados. Usado dessa forma, a capacidade para violência seria parte da diplomacia, algo como uma “diplomacia da violência”. George (1994) defende a existência de uma “diplomacia coercitiva”, no sentido de ameaçar o emprego da força para conseguir que um lado pare de fazer ou desfaça aquilo que fez.

A diplomacia tem se tornado mais complexa e abrangente, devido, principalmente, ao incremento da atuação do Estado no âmbito doméstico e ao crescimento da interdependência no âmbito mundial (WATSON, 1982). Dessa forma, tem havido um crescente aumento na participação de diversos atores estatais que produzem e reproduzem práticas consideradas de caráter diplomático.

Os ministérios da Defesa são considerados um dos mais ativos nesse campo (HILSMAN, 1971; SIMPSON, 1980; BERRIDGE, 2002) e chegam a ser tidos em algumas situações como um dos rivais dos ministérios das Relações Exteriores (HILL, 2003). Assim, recentemente, alguns autores, abaixo mencionados, passaram a tratar das práticas diplomáticas no âmbito da Defesa, focando nos seus aspectos de cooperação ou de ajuda para incrementar a segurança de outros Estados, como uma ferramenta da política externa e de segurança, como veremos a seguir.

Cottey e Foster (2004) estudam o fenômeno na perspectiva de uma “nova” diplomacia de defesa que vem sendo implementada a partir dos anos 1990, principalmente pelas democracias ocidentais, especialmente os Estados Unidos da América (EUA), e que é definida como “o uso cooperativo das Forças Armadas e a infraestrutura relacionada (primariamente, os ministérios da Defesa) como uma ferramenta de política externa e de segurança”. Nessa visão, ela tem uma dimensão menos voltada para o conflito ideológico e além do tradicional papel que desempenha na *realpolitik*, apoiando as Forças Armadas e a segurança de países aliados, é, também, um mecanismo para a construção de um relacionamento cooperativo com antigos inimigos e possíveis adversários. A cooperação militar internacional estaria sendo utilizada para alcançar objetivos de segurança e de política externa mais amplos, com o propósito de difundir um modelo liberal de governança fundamentado, principalmente, na promoção da democracia, dos direitos humanos, no controle civil sobre as Forças Armadas e no incremento da capacidade de participação em forças de paz (COTTEY; FOSTER, 2004).

Em uma visão semelhante, Reveron (2010) considera que existe um novo modelo norte-americano de defesa, denominado “assistência de segurança” ou “cooperação de segurança”, diferente daquele praticado sob a lógica da Guerra-Fria, que busca, primordialmente, ajudar os parceiros a se prepararem para manter a estabilidade interna e regional, participar em operações de paz e atuarem contra ameaças, tais como o crime organizado e “atores violentos”. Nesse contexto, as Forças Armadas

norte-americanas estariam “mudando de forças de confrontação para forças de cooperação” e adaptando sua estrutura de comando para a prevenção de conflitos, em vez de neles atuar. Evitar o caos gerado pela insegurança seria a melhor maneira de evitar intervenções militares. Assim, “exportar segurança teria se tornado mais importante do que exportar democracia” (REVERON, 2010, p. xi; 170).

Os trabalhos de Cottey e Foster (2004) e de Reveron (2010) são contribuições importantes para entender aspectos da diplomacia de defesa e a sua importância nas relações internacionais. No entanto, eles a consideram apenas relacionada com o uso cooperativo das Forças Armadas e dos ministérios da Defesa, como ferramenta de política externa e de segurança das potências ocidentais. Ao associarem esta diplomacia tão somente à cooperação ou à assistência, eles limitam o seu escopo, que é mais abrangente e envolve outras facetas, principalmente, a discordância e o conflito de ideias. Além do mais, um incremento de alguns tipos de ações por algumas potências ocidentais no pós-Guerra Fria não significa que exista uma mudança que possa ser considerada como algo “novo”. A própria questão dos direitos humanos, que seria um desses “novos” temas, já esteve em destaque na diplomacia de defesa dos EUA, inclusive durante o período do conflito ideológico entre as grandes potências (SIMPSON, 1980). Em relação ao Brasil, por exemplo, a insistência do Governo Carter em priorizar esses direitos contribuiu para a denúncia pelo governo do presidente brasileiro Ernesto Geisel, em 1977, do acordo militar entre os dois países (DAVIS, 1996).

Muthanna (2006) é outro autor que se dedica ao assunto, com o intuito de oferecer opções para a Índia quanto às possibilidades e vantagens da cooperação militar como um instrumento de política externa. Na parte conceitual, ele faz uma síntese de como o tema é definido em alguns países, seja como cooperação ou engajamento de defesa, segurança cooperativa ou assistência de segurança, ou diplomacia de defesa etc. O seu trabalho é mais uma contribuição, especialmente por sua pesquisa para descrever como muitos Estados desenvolvem a cooperação de defesa ou militar. No entanto, da mesma forma que os dois primeiros autores analisados anteriormente, ele privilegia a cooperação. Ao tentar definir o conceito de diplomacia de defesa, afirma que esta cobriria, também, “todas as ações unilaterais, bilaterais e multilaterais de Defesa para incrementar os objetivos nacionais”, inclusive o uso da força unilateral. (MUTHANNA, 2006). No contexto deste artigo e da definição de diplomacia relacionada com meios pacíficos, essa visão é problemática, não só por apresentar uma definição conceitualmente vaga

de diplomacia de defesa, mas, também, por incluir o uso da força como uma ação diplomática.

A diplomacia de defesa é, também, analisada por Du Plessis (2008) em referência à África do Sul. Segundo ele, o uso dos meios militares para propósitos diplomáticos ou como relações externas de defesa é uma prática comum naquele país, onde a diplomacia de defesa é considerada como a vertente militar da diplomacia, porém tendo pouco reconhecimento devido à falta de entendimento em relação à sua “natureza, escopo e utilidade” (DU PLESSIS, 2008, p. 87). O seu trabalho é importante para ajudar no entendimento do tema, seja pelo desenvolvimento conceitual do que ele considera diplomacia de defesa, para ele uma diplomacia própria (o que é também defendido neste trabalho) e, não, um adjunto militar da diplomacia, seja pela síntese das distinções entre ela e alguns conceitos que são encontrados na literatura, tais como diplomacia militar, coercitiva, de canhoneiras, naval etc.<sup>5</sup> No entanto, da mesma forma que os autores acima analisados, ele enfatiza o papel cooperativo da diplomacia de defesa.

Finalmente, segundo Barkawi (2011), em uma abordagem nortesul, existem categorias clássicas de práticas relacionadas com a diplomacia de defesa, com o intuito de evitar a guerra ou participar da balança de poder. Para ele, outras categorias de práticas, tais como operações de manutenção ou apoio à paz e intervenção humanitária, surgiram devido à globalização, à maior atuação da ONU e ao alargamento do conceito de segurança para envolver outras dimensões, além da militar.

No seu entendimento, no entanto, a análise da diplomacia de defesa apenas sob a ótica dessas categorias de práticas seria insuficiente e poderia levar a conclusões enganosas, já que elas se dão em uma moldura de hierarquia internacional e de governança sob a égide das grandes potências. Em síntese, a diplomacia de defesa seria um eufemismo que camuflaria a disputa das grandes potências, no tempo e no espaço, para tentar “organizar, moldar e dirigir as Forças Armadas de outros países”, principalmente por meio do treinamento, com o propósito de contribuir para os seus projetos globais de estabelecimento ou manutenção da ordem (BARKAWI, 2011).

---

<sup>5</sup> Uma das qualidades do artigo de Du Plessis (2008) é que ele busca clarificar o conceito de diplomacia de defesa, contrastando-o com outras ações que envolvem o uso de recursos de defesa. No entanto, ele não estabelece uma definição própria de diplomacia de defesa. Esse movimento de análise dessas ações com o intuito de definir aquele conceito será retomado e aprofundado neste trabalho para estabelecer uma definição de diplomacia de defesa como prática social.

O artigo de Barkawi tem o mérito de associar a diplomacia de defesa com uma das mais novas abordagens de Relações Internacionais, a abordagem pós-colonial. No entanto, a sua visão significa limitar a diplomacia de defesa a mero treinamento para um fim específico, quando, na verdade, ela tem um escopo muito mais abrangente, e, mesmo que não se possa negar a possibilidade da influência do Estado patrocinador no caso de ajuda militar, que é apenas uma das práticas dessa diplomacia, o Estado “patrocinado” tem sua própria agenda (STOKER, 2008) e a diplomacia de defesa busca administrar, também, as visões conflitantes que emergem da interação entre os Estados. Por diversas razões, um país, mesmo que seja significativamente mais forte, “nem sempre consegue usar sua força para coagir outro a se comportar como ele gostaria” (WATSON, 1982, p. 34). Além do mais, as práticas sociais que constituem a DIPLOMACIA de defesa estão de tal forma disseminadas entre os Estados, tanto bilateral quanto multilateralmente, como será visto posteriormente, que não se pode associá-las tão somente às grandes potências, embora também não se possa deixar de considerar a influência que elas exercem no diálogo diplomático, especialmente os EUA, que é a única superpotência militar e pratica uma intensa diplomacia de defesa.

Em síntese, essa literatura apontada considera a diplomacia de defesa, basicamente, como sinônimo de cooperação no âmbito da Defesa ou como um eufemismo para treinar Forças Armadas de “países subordinados” para manter a ordem que interessa às grandes potências, sem, normalmente, aprofundar sua relação com a diplomacia. Assim sendo, o próximo item desenvolve uma definição e uma análise mais ampla de diplomacia de defesa constituída como prática social.

## DEFINIÇÃO DE DIPLOMACIA DE DEFESA

A diplomacia é mais abrangente e complexa do que a cooperação ou as relações de poder. Fundamentado na Escola Inglesa, pode-se defini-la como o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais para construir e reproduzir, por meios pacíficos, as relações entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional (ALMEIDA SILVA, 2014). Assim, analogamente, o argumento central deste trabalho considera que a diplomacia de defesa é o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais, para construir e reproduzir as relações

não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades com status na política internacional. Por suas características e funções, ela pode ser considerada como uma instituição da sociedade internacional, subinstituição da diplomacia, que se constitui pela reprodução no tempo dessas práticas e no espaço.

E quais seriam os principais atores relacionados com a diplomacia de defesa? Os ministérios da Defesa e as Forças Armadas possuem um papel primordial nesse tipo de diplomacia, pois as suas ações se desenvolvem no campo dos recursos tangíveis e intangíveis da estrutura de Defesa dos Estados. Os principais agentes oficiais são, portanto, os civis e militares no âmbito da Defesa. Entretanto, como não é possível estabelecer fronteiras rígidas em um fenômeno tão complexo que envolve temas político-estratégicos, há que se considerar o papel dos ministérios das Relações Exteriores e dos diplomatas, devido à íntima relação da diplomacia de defesa com a política externa e a própria diplomacia e com a necessidade de coordenação que contribua para a coerência na ação diplomática. Esse papel é mais importante no diálogo relacionado aos temas de mais alto-nível da diplomacia de defesa no qual a Política tem uma atuação preponderante, tais como as alianças e parcerias estratégicas, os tratados multilaterais e acordos de Defesa etc. Nesses casos, normalmente, civis e militares do âmbito da Defesa participam junto com representantes do ministério das Relações Exteriores. Outros atores estatais ou entidades com status na política internacional, como, por exemplo, a OTAN e a ONU, também atuam na diplomacia de defesa.

Alguns elementos da definição de diplomacia de defesa merecem ser esclarecidos. Outros, questionados: qual o motivo para se considerar que ela trata de relações não coercitivas no âmbito da Defesa, se os recursos militares, normalmente, estão associados à coerção? e por que seria ela uma instituição da sociedade internacional? O primeiro questionamento será analisado a seguir e a questão relacionada com a instituição será tratada no próximo item.

Apesar da importância da dimensão coercitiva, os recursos militares humanos e materiais possuem uma natureza ambígua. Embora sua existência esteja relacionada, principalmente, com a ameaça e o emprego da força entre os Estados, eles possuem outro papel fundamental de natureza não coercitiva, inclusive relacionado com a segurança e o desenvolvimento. Essa natureza dificulta o estabelecimento de uma nítida fronteira entre as duas dimensões. No entanto, se faz necessário, ainda que

precariamente, delimitar a dimensão das práticas sociais não coercitivas no âmbito da Defesa, pois elas encerram em seu bojo a essência da diplomacia como entendida pela Escola Inglesa: um diálogo pacífico entre Estados e outras entidades que atuam na política internacional (BULL, 1995; WATSON, 1982).

A diplomacia de defesa é um tipo de diplomacia que se caracteriza por seu campo de atuação, aquele relacionado com os recursos tangíveis e intangíveis da Defesa, e por sua natureza não coercitiva. Assim, sua principal característica é a construção e reprodução de relações no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional que não implicam a ameaça ou o uso da força. Esse paradoxo lhe confere uma identidade singular. Dessa forma, analiticamente, torna-se mais fácil visualizar o que a diplomacia de defesa não é; por exemplo, ela não é “diplomacia coercitiva”, nem “diplomacia de canhoneira”, tampouco “diplomacia da violência”, ou intervenção militar de qualquer espécie. Também não pode ser confundida com o conceito norte-americano de “outras operações militares que não a guerra”, cuja sigla em inglês é MOOTW, que, apesar de considerar o uso não coercitivo, inclui o uso coercitivo dos meios militares em tempo de paz.

Basicamente, é semelhante ao que ocorre com o conceito do “uso político das Forças Armadas”, ou, mais especificamente, “uso político do Poder Naval”, usado para diferenciar o emprego deliberado dessas Forças para alcançar resultados *short of war*. O emprego dos meios militares nas relações internacionais terá, sempre, um propósito político, tanto na guerra como na paz. Além do mais, a maneira pela qual o “uso político” é conceituado, embora contenha práticas não coercitivas, abrange, também, a possibilidade de coerção por meio da ameaça ou do uso limitado da força.

Nessa mesma linha, a diplomacia de defesa não pode ser confundida com “diplomacia naval”, pois esta, apesar de também considerar o uso não coercitivo, engloba práticas coercitivas, utilizando meios navais e aeronavais em tempo de paz (DU PLESSIS, 2008). Da mesma forma, embora a diplomacia de defesa inclua a cooperação militar ou “de segurança” ela é mais abrangente. A administração das relações de separação na dimensão da Defesa implica, também, em discordâncias, conflitos de ideias ou, simplesmente, manutenção da conversa diplomática.

Finalmente, ela é mais abrangente que as relações militares, normalmente denominada de diplomacia militar, que pode ser definida como o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais para

administrar as relações não coercitivas no âmbito militar entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional (ALMEIDA SILVA, 2014). A diplomacia de defesa envolve um conjunto de aspectos e tarefas não relacionados especificamente com questões técnico-militares ou específicas das Forças Armadas, tratando de temas políticos estratégicos e, muitas vezes, daqueles relacionados com a ajuda humanitária e ao desenvolvimento. Assim sendo, a diplomacia de defesa incorpora, também, uma dimensão de natureza não essencialmente militar relacionada com a segurança.

Os agentes civis e militares do âmbito dos ministérios da Defesa participam de negociações e implementação de acordos e de mecanismos relacionados com temas de segurança e defesa e, muitas vezes, sua atuação extrapola o caráter meramente militar, para enveredar nos processos políticos, econômicos e sociais muito próximos da abordagem dos diplomatas. A dimensão da Defesa se tornou um importante instrumento de negociação, tanto bilateral quanto multilateral, na cena internacional e “o estabelecimento militar tem se tornado uma instituição social complexa, com relações de negociação com outras sociedades, inclusive com o uso da assistência militar para fortalecer valores democráticos em países em desenvolvimento” (SIMPSON, 1980, p. 41-44).

Apesar da diferença conceitual acima descrita, na qual o campo militar é apenas um componente da Defesa, os termos “diplomacia militar” e “diplomacia de defesa” vêm sendo utilizados indistintamente para caracterizar a dimensão das relações no âmbito da Defesa entre Estados e a evolução desse tipo de interação. O termo “diplomacia militar” foi preponderante até o término da Guerra-Fria, tendo sido utilizado por alguns autores como sinônimo de relações militares entre países, significando a cooperação no campo militar (DAVIS, 1996). Já “diplomacia de defesa” passou a ser usado, principalmente, após a Guerra-Fria, normalmente relacionado com a ideia já analisada de uma “nova” diplomacia.

Nos EUA, alguns autores denominam esse tipo de interação de “cooperação ou assistência de segurança”, buscando associá-lo ao conceito mais amplo de segurança e, também, à mudança no cenário internacional com o término do conflito ideológico entre as potências (REVERON, 2010). Na Índia, a diplomacia de defesa é definida como “as ações realizadas através das visitas de alto-nível no âmbito da Defesa e dos diálogos relacionados com os desafios à segurança [...]” (MUTHANNA, 2006, p. 2). Na França, ela é conceituada como “a participação das Forças Armadas em ações da diplomacia francesa” (COUTAU-BÉGARIE, 2010).

A denominação de diplomacia de defesa, como um termo oficial, vai se consolidar em 1998, ao ser incorporada no livro branco de Defesa do Reino Unido como uma nova missão para as Forças Armadas, que contribui para os objetivos de política externa, ajudando na promoção da segurança e confiança entre as Forças Armadas europeias e, particularmente, apoiando o desenvolvimento de modernas e democráticas Forças Armadas na Europa Central e Oriental.

Em síntese, o conceito de diplomacia de defesa tem diversas interpretações, inclusive quanto às práticas sociais que estariam por ele englobadas. Embora seja impossível estabelecer um conceito sem ambiguidades e contestações, a definição defendida neste trabalho, associando-a à administração das relações não coercitivas no âmbito da Defesa, contribui para amenizar as dificuldades provocadas pelas inúmeras denominações que tratam dessa prática social. Além do mais, permite relacioná-la ao conceito de diplomacia como instituição, sob a ótica da Escola Inglesa, como veremos no próximo item.

## **A DIPLOMACIA DE DEFESA COMO UMA INSTITUIÇÃO DA SOCIEDADE INTERNACIONAL**

Bull (1995), ao tratar das instituições, enfatiza a importância das práticas, normas e regras, e deixa implícito o valor das ideias. Holsti (2004), fundamentado na visão de Bull (1995), estabelece três critérios para a existência de uma instituição: padrões de práticas; ideias ou crenças que fundamentam a necessidade das práticas e os objetivos sociais a serem alcançados por meio delas; e normas, incluindo, regras e etiquetas. Holsti (2004) afirma, também, que uma instituição maior pode ter subinstituições. Assim, é por meio desses critérios que a diplomacia de defesa será analisada em sua condição de instituição da sociedade internacional, subinstituição da diplomacia.

Muitas práticas relacionadas à diplomacia de defesa foram se constituindo no passado associadas ao processo de institucionalização da própria diplomacia. Embora seja difícil estabelecer, sem contestações, as principais etapas do processo pelo qual a diplomacia como uma instituição da sociedade internacional se constituiu, alguns autores consideram que a criação das missões diplomáticas permanentes, a partir do século XV, foi fundamental para que a prática diplomática se tornasse uma atividade contínua entre os Estados. Assim, foi se constituindo um

conjunto de práticas ligadas à profissionalização e à especialização, à variedade e quantidade de temas, e à criação de mecanismos para lidar com as relações entre os Estados e as organizações internacionais, com o propósito de contribuir para reduzir o atrito entre eles, deixando para trás a ideia comum nos séculos XV e XVI de que a diplomacia seria, apenas, uma outra forma de fazer a guerra (HAMILTON; LANGHORNE, 1995; HOLSTI, 2004).

Em relação às normas, elas foram sendo constituídas, fundamentadas, primordialmente, no princípio da soberania. No século XVI, ficou acordado que apenas soberanos poderiam enviar embaixadores para outros países e “essa norma foi tão bem estabelecida que pode-se afirmar que se tornara um elemento constitutivo da instituição diplomática” (HOLSTI, 2004, p. 178). Outras normas foram a imunidade dos embaixadores, a extraterritorialidade da embaixada permanente, aquelas concernentes ao protocolo e à etiqueta, além de outras associadas à rotina e à burocratização, simbolizadas, principalmente, pelas organizações e recursos humanos e financeiros que sustentam a atividade diplomática.

No tempo e no espaço, foi se consolidando a ideia de que a diplomacia e a dimensão militar caminham juntas: geralmente, tanto os problemas de política externa podem ter implicações militares, quanto os temas de Defesa podem ter consequências diplomáticas atuais ou potenciais (VAGTS, 1956). As próprias características da atividade diplomática implicavam no reconhecimento de que essa dimensão era importante, fosse na busca do conhecimento sobre a capacidade militar de aliados ou de possíveis adversários, ou na cooperação entre comunidades distintas. Muitas vezes, acordos militares andavam lado a lado com acordos políticos e comerciais, reforçando a crença de uma dimensão militar específica na diplomacia e a necessidade de práticas comuns para atingir os objetivos sociais relacionados com essa dimensão.

A própria expansão europeia teve um importante componente militar (RALSTON, 1990) e as discussões nos séculos XVI e XVII sobre os conflitos armados e o uso do mar, inclusive relacionado com a repressão à pirataria, reconheciam a necessidade de acordar práticas comuns que regulamentassem a codificação das leis da guerra e do uso do mar (HOLSTI, 2004) no aspecto militar-naval. A partir do século XVIII, vários acordos internacionais foram assinados com a participação de negociadores militares, alguns como resultado de alianças políticas, e outros, desenvolvendo esse tipo de aliança pelos compromissos militares assumidos.

Assim, a diplomacia de defesa foi se constituindo, no tempo e no espaço, como uma atividade contínua. Durante o Absolutismo, a possibilidade de guerras entre os Estados e a necessidade de se administrar as relações entre aliados nos conflitos ou se obter informações militares contribuíram para que muitos soldados fossem indicados como embaixadores ou chefiassem missões de caráter diplomático. Essa tendência persistiu em alguns países até a Guerra Fria por vários motivos, dentre os quais a prioridade que os temas de Defesa ganhavam nas políticas externas ou a influência que esses embaixadores poderiam ter em países onde os militares tivessem participação expressiva nos governos (VAGTS, 1956). Embora seja difícil separar os campos de atuação desses militares, eles cumpriam, primordialmente, as funções de embaixadores, e seria um exagero considerá-los englobados no conceito de diplomacia de defesa, como definido anteriormente. No entanto, essas indicações mostram que o âmbito da Defesa tinha, muitas vezes, um importante papel nas questões diplomáticas, que exigia um conhecimento específico. Além do mais, a questão da necessidade de se obter informações de caráter político-estratégico, especialmente aquelas relacionadas à inteligência militar, era um problema milenar que os Estados buscavam resolver, até mesmo, usando espões.

Maquiavel já mencionara embaixadores que tinham militares disfarçados nas suas comitivas (HAMILTON; LANGHORNE, 1995). A designação de oficiais de ligação junto a outros Estados já existia no século XVII. Durante as guerras das coalizões desse século e do seguinte, assessores militares estrangeiros foram indicados como oficiais de ligação, com o propósito de ajudar a coordenar os movimentos dos exércitos aliados, representar o embaixador quando este não pudesse estar presente no campo de batalha ou, ainda, verificar como a ajuda financeira dada pelo seu país estava sendo usada (VAGTS, 1967).

Assim, a prática de designar adidos militares se desenvolveu gradualmente, fundamentada na crença na necessidade da administração das relações militares entre os Estados e, também, da obtenção de informações. No entanto, somente no século XIX, a prática de designá-los para servirem nas embaixadas se configurou uma atividade contínua e disseminada entre os Estados, devido, inclusive, aos avanços tecnológicos no âmbito militar e à falta de capacidade do Concerto da Europa em manter a paz entre as grandes potências, o que tornou ainda mais necessário o conhecimento das capacidades dos possíveis contendores (SIMPSON, 1980; HAMILTON; LANGHORNE, 1995).

Atualmente, os adidos militares, embora continuem mantendo funções legais relacionadas com a obtenção de dados de inteligência, desempenham um papel muito mais importante como assessores dos embaixadores e como representantes dos ministérios da Defesa e das Forças Armadas nos países ou nas organizações internacionais em que são acreditados. Se a designação de embaixadores pelos Estados e sua imunidade são consideradas um marco na institucionalização da diplomacia, o mesmo se pode dizer em relação à prática social de designar adidos na diplomacia de defesa. Eles fazem parte da missão diplomática e possuem as mesmas imunidades, direitos e deveres dos demais membros, estabelecidos pela Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas, de 1961.

A diplomacia de defesa como prática contínua não se limitou, entretanto, à questão dos adidos. A designação de instrutores ou a manutenção de missões militares em outros países foi se disseminando, principalmente, na medida em que o modelo militar de algumas potências europeias foi sendo reconhecido como um sucesso e almejado por outros Estados. Esse fenômeno ocorreu, especialmente, entre o século XVII e o início do século XX, envolvendo vários países, no que alguns autores consideram como a “europeização das forças armadas” (RALSTON, 1990) e se constituiu, normalmente, sob o contexto da disputa diplomática entre as grandes potências da Europa para conseguir aliados e expandir suas relações comerciais, inclusive com a venda de armamentos.

Muitas missões militares foram enviadas a países fora do continente europeu, constituindo uma prática que simbolizava uma conotação política mais significativa do que a designação de instrutores. O prestígio militar era um dos principais fatores para a escolha do país que ajudaria na formação ou reforma das forças armadas (RESENDE-SANTOS, 2007), embora os vínculos coloniais também fossem um elemento importante (BARKAWI, 2011). Assim, especialmente a França, a Grã-Bretanha, a Prússia e, mais tarde, a Alemanha e, em menor dimensão, a Rússia e a Holanda, separadas ou conjuntamente, tiveram um papel de destaque no envio de instrutores, assessores e missões militares a diversos países, tanto na Europa quanto na Ásia, África e América do Sul (VAGTS, 1956; RALSTON, 1990; RESENDE-SANTOS, 2007). No Brasil, um exemplo dessa prática foi o acordo com a França, em 1919, que instituiu a Missão Militar Francesa para modernização do Exército. Essa missão perdurou até 1940.

O crescimento político e militar dos EUA constituiu um novo ator nesse campo, em particular, a partir de 1920, quando o Congresso norte-americano

autorizou o envio de oficiais da sua marinha como instrutores para ajudar na modernização das Forças Armadas das nações sul-americanas (DAVIS, 1996). No Brasil, em 1922, começou a funcionar a Missão Naval Americana junto à Marinha brasileira (VIDIGAL, 1985). Essa prática se estendeu para países de outras regiões, principalmente após a II Guerra Mundial, quando os EUA se tornaram a grande potência militar e o maior ator da diplomacia de defesa no cenário internacional.

O desenvolvimento da diplomacia de defesa ganhou um outro importante elemento com a criação das escolas militares modernas no século XVIII, que institucionalizou a educação militar, como um produto do Iluminismo (VAN CREVELD, 1991). A institucionalização dessas escolas propiciou o aumento das interações entre as Forças Armadas, com a prática de oficiais cursarem em estabelecimentos de ensino militar de outros países, mais tarde estendida para militares de menor graduação, que passaram a atender cursos profissionalizantes. O intercâmbio para estudar ou treinar em determinadas unidades militares de outros Estados foi se consolidando no tempo e no espaço e, atualmente, se tornou rotineiro. A dimensão que essa prática alcançou pode ser aquilatada, por exemplo, pelos cerca de 5000 militares, somente do Caribe e da América do Sul, que anualmente frequentam cursos nos estabelecimentos militares de ensino ou de treinamento nos EUA.<sup>6</sup>

A industrialização e a democracia fizeram com que os militares tivessem que adaptar sua organização e seus currículos para abranger um conhecimento tecnológico que impulsionaram práticas organizacionais, como a criação dos estados-maiores, que deram origem a organizações administrativas similares no âmbito civil. Essa tendência evoluiu, principalmente, no século XX, quando novas tarefas reduziram, ainda mais, as diferenças na formação das elites militares e civis, ao incrementarem, na formação dos primeiros, disciplinas mais genéricas, tais como administração, negociação etc. (JANOWITZ, 1971).

Assim, a ambiguidade dos recursos do âmbito da Defesa foi sendo constituída, muitas vezes, inter-relacionada com os avanços tecnológicos, que, normalmente, impactavam tanto o meio civil quanto o militar, gerando, em muitos casos, uma relação dual entre eles, possibilitando que tecnologias desenvolvidas em um âmbito fossem aplicadas no outro. O avanço do conhecimento técnico relacionado com a engenharia para a construção de fortificações nos séculos XVI e XVII, por exemplo, influenciou o

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.southcom.mil/ourmissions/Pages/Multinational%20Engagement.aspx>. Acesso em: 22 abril 2013.

desenvolvimento da construção de estradas e pontes. E o conhecimento necessário para essas obras, particularmente aquele relacionado com a matemática, muitas vezes estava concentrado nos engenheiros e artilheiros militares (VAN CREVELD, 1991). Posteriormente, o desenvolvimento das ferrovias no âmbito civil, como meio de transporte, teve um impacto significativo na estratégia militar.

A crença de que as instituições militares deveriam evoluir organizacionalmente e tecnologicamente, para enfrentar os desafios da guerra moderna contribuiu para que elas desenvolvessem um conhecimento técnico e uma capacidade logística que poderiam ser usados pelo Estado para outras atividades, além, daquelas relacionadas com o combate, por exemplo, no apoio ao desenvolvimento econômico e social.<sup>7</sup> Esses fenômenos foram influenciados, também, pelo crescimento da atuação do Estado em diversas áreas, tornando-o multifuncional (HOLSTI, 2004), fazendo com que as Forças Armadas passassem a ser requisitadas para ajudá-lo na multiplicidade das suas tarefas no âmbito interno. Embora muitas tarefas dessas Forças estivessem diretamente ligadas à sua missão fundacional, qual seja a defesa contra ameaças externas, outras, de cunho social, desenvolvimentista ou de segurança pública, foram sendo incorporadas.

A partir do fim da Guerra Fria, a ampliação do conceito de segurança e a crença na relação entre segurança e desenvolvimento foram outros fatores que contribuíram para legitimar a ampliação do âmbito da diplomacia de defesa para ações de construção e reconstrução de Estados e suas instituições, e ajuda humanitária e ao desenvolvimento. Nesse contexto, houve um incremento de operações de paz entre 1989 e 1994, quando o Conselho de Segurança da ONU autorizou 20 novas operações<sup>8</sup> destinadas a implementar acordos de paz, estabilizar a situação de segurança, reorganizar os setores militares e a polícia, e contribuir na realização de eleições nos países atendidos. A criação do Departamento de Operações de Paz, em 1992, pode ser considerada um marco no processo de incorporação pela ONU da crença de que os militares estão aptos a exercerem um papel muito mais amplo que a mera coerção na segurança internacional. Assim, a prática social relacionada a essas operações foi sendo institucionalizada como tarefa nas Forças Armadas de um grande

---

<sup>7</sup> A logística é considerada neste texto como a “provisão, a movimentação e a manutenção de todos os serviços e recursos necessários para sustentar as Forças Armadas” (Griess, Thomas E. (Ed.) *Definitions and Doctrine of The Military Art*. Wayne, New Jersey: Avery Publishing Group Inc. 1985).

<sup>8</sup> Uma descrição das operações e das etapas de desenvolvimento das operações de paz da ONU após a Guerra Fria está disponível em: < <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>. > Acesso em: 31jan.2014

número de países e normatizada, inclusive, em diversos mecanismos bilaterais e multilaterais. A crença na relação entre segurança e desenvolvimento vai ganhar impulso, embora com outros contornos, com a ideia de segurança humana proposta na ONU, que clamava por desenvolvimento, em vez de armas:

O mundo não pode, jamais, estar em paz, a menos que as pessoas tenham segurança no dia-a-dia das suas vidas. Os futuros conflitos serão, normalmente, mais intra-nacionais que entre nações, e suas origens poderão ser encontradas nas desigualdades econômicas e sociais (UN, 1994, p. 1).

Os problemas de direitos humanos no cenário internacional e as dificuldades e os custos relacionados com as operações de paz contribuíram para fortalecer a ideia da prevenção de conflitos, cuja importância já havia sido enfatizada pelo Secretário-Geral da ONU, Boutros Ghali, em 1992, no documento intitulado “Uma Agenda para a Paz”. No final de 2001, a prevenção também havia sido considerada o mais importante pilar no relatório denominado “A Responsabilidade de Proteger”, produzido pela comissão internacional implementada pelo governo do Canadá e outras organizações, para estudar a questão da intervenção, em caso de abusos aos direitos humanos, face ao princípio da soberania (ICISS, 2001).

Após os atentados terroristas de 11 de setembro e, posteriormente, com as dificuldades encontradas no Iraque e no Afeganistão, as potências ocidentais lideradas pelos EUA passaram a defender a ideia de usar os militares para outras tarefas, normalmente associadas ao âmbito civil, fundamentadas na crença de que o fortalecimento do Estado proporcionaria as condições para a “prevenção de conflitos, controle territorial e estabilidade regional” (REVERON, 2010). Assim, a crença na prevenção ganhou maior destaque e institucionalização, especialmente, entre as potências ocidentais, com repercussões nas suas Forças Armadas (UK, 2011).

Em síntese, da mesma forma que a diplomacia, a diplomacia de defesa se constitui como uma atividade contínua, fundamentada no princípio da soberania estatal, que se institucionaliza por um conjunto de práticas sociais não coercitivas no âmbito da Defesa, sustentadas por crenças e normas que vão se construindo e reproduzindo no tempo e no espaço, e por um processo de burocratização, simbolizado, principalmente, pelas organizações e recursos humanos e financeiros que a sustentam, neste sentido, ela pode ser entendida como uma instituição da sociedade internacional, sub-instituição da diplomacia.

## CONCLUSÃO

O conjunto de práticas sociais entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional é muito mais do que cooperação, exportação de segurança ou treinamento de militares para atender aos objetivos das grandes potências, como defendido por alguns autores. As práticas, ideias e crenças, e normas relacionadas com o aspecto não coercitivo no âmbito da Defesa constituem uma diplomacia com características e identidade específicas que, conforme a abordagem da Escola Inglesa adotada neste trabalho, pode ser considerada uma instituição da sociedade internacional, substituição da diplomacia.

A diplomacia de defesa tem tendido à expansão e ao aprofundamento, na medida em que a institucionalização e a internacionalização no âmbito da Defesa vai se desenvolvendo. O incremento da interdependência e da relação entre a segurança e o desenvolvimento, o alargamento do conceito de segurança, a diminuição conjuntural da probabilidade do conflito interestatal e a natureza ambígua dos recursos militares, foram alguns dos fatores que contribuíram para a ideia da expansão das práticas sociais relacionadas com a diplomacia de defesa.

Tal fenômeno tem sido defendido, seja por propósitos humanitários, ou com o intuito de fortalecer a segurança estatal contra ameaças à sua estabilidade interna, como forma de possibilitar as condições para o desenvolvimento econômico e social, principalmente, de Estados frágeis. Dessa forma, a diplomacia de defesa vai se constituindo nas relações internacionais, não só em relação aos temas político-estratégicos e militares, mas, também, em relação à segurança e ao desenvolvimento, participando na prevenção ou no fortalecimento pós-conflito dos Estados e das suas instituições, e, dessa maneira, contribuindo para a manutenção da sociedade internacional.

# THE DEFENSE DIPLOMACY IN INTERNATIONAL SOCIETY

## ABSTRACT

Ever since international politics came into being, the smiling face of diplomacy and the mailed fist of military power have always interacted. Behind diplomacy there

is always the possibility of the threat or the use of force. Nevertheless, many times the civilian and military members of the Armed Forces and the Defense Ministry are “diplomatic agents”, producing and reproducing peaceful social practices among States in the field of security and defense. This article, based, mainly, on the English School, analyzes the role of the social practices related to non-coercive use of Defense’s resources between states and other entities with standing in international politics, allowing to conclude that the phenomenon is a particular kind of diplomacy: defense diplomacy. This argument is developed in three movements. Initially, are briefly analyzed some theoretical contributions that deal with the phenomenon. Then, established a concept of defense diplomacy related to social practices, and set their differences in relation to other concepts, such as naval diplomacy, political use of naval power and military diplomacy. Finally, the phenomenon is analyzed in the light of the criteria for the existence of an institution of international society.

**Keywords:** International Security; English School, Diplomacy; Defense Diplomacy; Military Diplomacy.

## REFERÊNCIAS

SILVA, Ruy de Almeida. *A diplomacia de defesa na sociedade internacional*. 2014. 192f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2014.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as Nações*. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1979.

BARKAWI, Tarak (2011). “Defence diplomacy” in north-south relations. **International Journal** 66.3. p.597. Academic One File. Web. 23 July 2012. Disponível em: <[https://www.academia.edu/985499/\\_Defence\\_Diplomacy\\_in\\_North\\_South\\_Relations](https://www.academia.edu/985499/_Defence_Diplomacy_in_North_South_Relations)> Acesso em: 02 jan. 2013.

BAYLIS, John; WIRTZ, James; COHEN, Eliot, GRAY, Colin S., Ed. *Strategy in the contemporary world: an introduction to strategic studies*. New York: Oxford University Press, 2006.

BERRIDGE, G.R. *Diplomacy: theory and practice*. 2.ed. New York: Palgrave, 2002.

BULL, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. 2.ed. New York: Columbia University Press, 1995.

BULL, Hedley e WATSON, Adams, Ed. *The expansion of international society*. Oxford: Oxford University Press, 1985.

CANADA. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). *The responsibility to protect*. Ottawa, 2001. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>> Acesso em: 02 jan. 2013.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. Resheaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance. *Adelphi Paper*, New York, n. 365, abr. 2004. Disponível em: <[http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781136056000\\_sample\\_839078.pdf](http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9781136056000_sample_839078.pdf). > Acesso em: 09 mar. 2014.

COUTAU-BÉRGARIE, Hervé. *Les meilleurs des ambassadeurs: théorie et pratique de la diplomatie navale*. Paris: Economica, 2010.

DAVIS, Sonny B. *A brotherhood of arms: Brazil-United States military relations 1945-1977*. Colorado: University Press of Colorado, 1996.

GEORGE, Alexander L.; SIMONS, Williams E. *The limits of coercive diplomacy*. Boulder: Westview Press, 1994.

HAMILTON, Keith e LANGHORNE, Richard. *The practice of diplomacy: its evolution theory and administration*. New York: Routledge, 1995.

HERZ, M. Regional governance. In: WEISS, Thomas and WILKINSON, Rorden (Ed.) *International organization and global governance*. New York: Routledge, 2014. p.236-250.

HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave MacMillan, 2003.

HILSMAN, Roger. *The politics of policy making in defense and foreign affairs*. New York: Harper and Row Publishers, 1971.

HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns: institutional change in international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

JANOWITZ, Morris. *The professional soldier*. New York: The Free Press, 1971.

KENKEL, K. M. *South America and peace operations: coming of age*. New York: Routledge, 2013.

MUTHANNA, Colonel Ka. *Enabling military-to-military cooperation as a foreign policy tool: options for India*. Nova Délhi: Knowledge World&United Service Institution of India Centre for Research, 2006.

\_\_\_\_\_. Military Diplomacy. *Journal of Defence Studies*, v. 5., n. 1. jan., 2011. Disponível em: <[http://www.idsa.in/system/files/jds\\_5\\_1\\_kamuthanna.pdf](http://www.idsa.in/system/files/jds_5_1_kamuthanna.pdf)> Acesso em: 02 jan. 2013.

PLESSIS, Anton du. Defense diplomacy: conceptual and practical dimensions with specific reference to South Africa. *Strategic Review for Southern Africa*. v.30, n.2, p.87-119, nov. 2008. Disponível em: <<http://repository.up.ac.za/handle/2263/10381>> Acesso em: 02 jan. 2013.

PLOCH, Lauren. *Africa Command: U.S. strategic interests and the role of the U.S. military in Africa*. Washington: Congressional Research Service (7-5700), 2011. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34003.pdf>> Acesso em: 09 mar. 2014.

RALSTON, David B. *Importing the European army: the introduction of European techniques and institutions into the extra-European world, 1600-1914*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.

REINO UNIDO. Ministry of Defence; Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office. *Bulding Stability Overseas Strategy*, 2011. Disponível em: <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32960/bsos-july-11.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32960/bsos-july-11.pdf)> Acesso em: 02 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretary of State for Defense. *Strategic Defense Review*, London;, 1988. Chapter 3.

RESENDE-SANTOS, João. *Neorealism, states and the modern mass army*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

REVERON, Derek S. *Exporting security*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010.

SCHELLING, T. C. *Arms and influence*. New Haven; London: Yale University Press, 1966.

SIMPSON, Smith. *The crisis in american diplomacy: shots across the bow of the state department*. EUA: Christopher Pub House, 1980.

STOKER, Donald. *Military advising and assistance: from mercenaries to privatization, 1815-2007*. New York: Routledge, 2008.

THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Human development report 1994*. Washington, D.C.: UNDP; Oxford: Oxford University Press, 1994.

VIENNA CONVENTION. Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961. New York: United Nations, 2005. Disponível em: <[http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf)>. Acesso em: 09 mar. 2014.

VAN CREVELD, Martin. *Technology and war. from 2000 B.C. to the present*. UK: Brassey's, 1991.

VAGTS, Alfred. *Defense and diplomacy: the soldier and the conduct of foreign relations*. New York: King's Crown Press, 1956.

\_\_\_\_\_. *The military attaché*. Princeton, N J: Princeton University Press, 1967.

WATSON, Adams. *A evolução da sociedade internacional*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. *Diplomacy: the dialogue between states*. London: Methuen, 1982.

\_\_\_\_\_. European international society and its expansion. In: BULL, Hedley e WATSON, Adam (Ed.) *The expansion of international society*. New York: Oxford University Press, 1985. p.13-30.

Recebido em: 19/09/2015

Aceito em: 09/02/2016

# A ADOÇÃO DO MODELO JOINT: REFLEXÕES SOBRE IMPLICAÇÕES NO MODELO BRASILEIRO

Tamiris Santos Pessoa <sup>1</sup>  
Marco Tulio Delgobbo Freitas <sup>2</sup>

## RESUMO

O presente artigo pretende discutir brevemente sobre esta modalidade de defesa com implicações institucionais e operacionais intitulada *jointness*, *jointery* ou ainda operações integradas ou conjuntas conforme literatura nacional. Como processo, o modelo joint traz diversas consequências em sua adoção, especialmente por conta de seus vários desdobramentos, característica que traz maior complexidade para a análise. Logo, o principal objetivo deste artigo é trazer elucidacões gerais sobre a adoção do modelo joint segundo a abordagem organizacional, a qual compreende o espectro da mudança organizacional, da gestão de defesa e do aprendizado

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Estudos Estratégicos Internacionais na UFRGS, Rio Grande do Sul, RS, Brasil. Bolsista CAPES Pró-Defesa e integrante do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI/UFPB). Email: tpsantos88@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense, pesquisador do Instituto Pandiá Calógeras e GEESI (UFPB). Email: marcotuliodf@hotmail.com

possível a partir das experiências, de forma a ilustrar um quadro específico para o Brasil neste processo de adoção.

**Palavras-chave:** Mudança Organizacional; Aprendizado; *Jointness*; Brasil

## O FENÔMENO JOINT

*Joint* ou *Combined Operations*? Fenômeno com raízes históricas e desdobramento recente? Onde começou este fenômeno e por que tantas definições diferentes?

*Jointness* consiste em um processo tão antigo quanto às guerras entre unidades políticas compreendidas em territórios que possuíam porções marítimas. É um processo que emergiu da conjunção entre força terrestre e força marítima, soldados e marinheiros, avançando dentre diversas variantes para compreender, *a posteriori*, as operações anfíbias e, no século XX, a força aérea. Não se trata de um processo linear encerrado em um conceito único, visto que traz em sua história o desenvolvimento de diversas modalidades, ademais de apresentar períodos de avanços e retrocessos. No entanto, um ponto que tem se tornado consensual entre grandes e médias potências, em especial, aquelas que estiveram presentes nos teatros de operações das guerras mundiais, é que o referido fenômeno, permanecendo ou não no centro dos debates políticos acerca da defesa, possui a prerrogativa de ressurgir como questão de vital importância, como ocorrido ao longo do século XX (anos de 1915, 1940, 1950, 1956, 1972 e 1991) (BEAUMONT, 1993) e século XXI, com a ocorrência de guerras de menores proporções. Apesar disso, e de surgir como uma abordagem relativamente recente, ao considerarmos o *jointness* meramente como sinônimo de guerra da nova era, permitimos que as intermitências históricas do fenômeno escapem, visto que o fenômeno já ocorria sob a forma de operações conjuntas desde a Antiguidade, remontando às talassocracias (VEGO, 2008; 2009). Nesse sentido, o que se configura possivelmente é um processo de descontinuidade, por isso a primeira impressão de que o fenômeno configure algo aparentemente sem precedentes.

Tal descontinuidade deriva parcialmente do que Beaumont (1993) considera como falta de um “tratamento clínico” ao se analisar o *jointness*, traduzida em distanciamentos entre a documentação do fenômeno ilustrada nas doutrinas e livros brancos e a prática deste,

gerando determinada opacidade conceitual. Outro ponto possível seria em relação à ausência de instituições de formação militar e profissionalização de oficiais até o século XIX, impedindo que o acumulado de experiências se materializasse em acumulado de conhecimento a ser passado adiante. Van Creveld (1990, p.14 ( tradução nossa ), por exemplo, indica que “a ideia de que guerra consistiu em mais do que a arte prática de cortar gargantas – em outras palavras, que ela habitava em um corpo substancial de conhecimento teórico que precisava ser dominado – é amplamente produto da tecnologia moderna”<sup>3</sup>. Logo, podemos inferir que o processo de assimilação, uma parte central juntamente com as experiências de guerra atinentes aos últimos dois séculos, possuía um fator de obstáculo antes da institucionalização da formação militar, afetando possivelmente a adoção do *jointness* como modalidade. De forma adicional, outro fator a ser considerado na atualidade são as resistências à adoção do modelo *joint* a despeito do aumento de possibilidades de aplicação que este traz em nível operacional, tanto a título de aumento de capacidade de combate quanto a título de ofertar mais opções ao comandante, dificultando previsões por parte do oponente (VEGO, 2009).

Isso posto, por que tantas definições diferentes? Qual o termo a ser empregado? Um primeiro passo para se dirimir a questão de nomenclatura divergente entre americanos e britânicos foi dado no período da II Guerra Mundial, na tentativa de se estabelecer um diálogo menos ruidoso em nível documental e procedimental. Nesse sentido, a fim de contemplar as diferentes estruturas, a americana e a britânica, bem como dirimir questões de interpretação, uma Conferência realizada em Washington em 08/01/1942, reuniu memorandos e todas as colaborações no âmbito de consensos pós-Conferência de Arcádia<sup>4</sup>, trazendo várias contribuições conceituais como a primeira aparição do termo *Combined Chiefs of Staff* (CCS) – equivalente a Chefes de Estado-Maior Combinados – entre outras questões relativas a planejamento conjunto e unidade de

<sup>3</sup> Tradução nossa. excerto original: “the idea that war consisted of more than the practical art of throat cutting - in other words, that it rested on a substantial body of theoretical knowledge that had to be mastered - is largely product of modern technology”.

<sup>4</sup> Constituiu na Primeira Conferência de Guerra de Washington, visando ao concerto entre EUA e Grã-Bretanha quanto às atuações nos teatros operacionais, estruturas organizacionais de comando unificado e de esforço de guerra conjunto. Para mais informações, vide documento United States of America, ed. 1942. “Proceedings of the American - British Joint Chiefs of Staff Conferences Held in Washington, D.C. on Twelve Occasions Between December 24, 1941 and January 14, 1942.” Joint Chiefs of Staff, Pentagon. <http://www.ibiblio.org/hyperwar/Dip/Conf/Arcadia/ARCADIA.PDF>. Acesso em 05 nov. 2014.

comando e esforço (JABLONSKY, 2010). No entanto, talvez a contribuição mais relevante neste espectro de interpretações esteja precisamente no memorando dos Chefes de Estado-Maior Combinados Britânicos, no qual alegam que “para evitar confusão, nós sugerimos que daqui em diante a palavra “Joint” deve ser aplicada à colaboração entre forças e a palavra “Combined” para a colaboração entre duas ou mais nações aliadas”<sup>5</sup> (UNITED STATES OF AMERICA, 1942, Anexo 4, p.1).

Logo, temos a primeira distinção em que as operações conjuntas consistem em colaboração entre forças de plataformas diferentes, mas pertencentes a um mesmo Estado e que operações combinadas, por sua vez, consistem na colaboração entre as forças armadas provenientes de mais de um Estado. No entanto, essas diretrizes de interpretação ainda não solucionam uma questão apontada por Proença Jr. e Diniz (1998) quanto ao “compromisso identitário” que fundamenta a ação integrada entre as forças singulares nas referidas operações, levando-nos a compreender que é possível que o conceito de *jointness* possua outras facetas ademais da operacional, conforme mostramos de forma sucinta no quadro a seguir.

---

<sup>5</sup> “To avoid confusion, we suggest that hereafter the word “Joint” should be applied to Inter-Service collaboration and the word “Combined” to collaboration between two or more allied nations”.

Quadro 1 - Os diversos aspectos e conceituações de *jointness*

<i>Conceituação</i>	<i>Jointness</i> como guerra construída com forças coordenadas e dotadas com exércitos conjuntos mediante as diferentes forças singulares tentando atingir objetivos estratégicos através do combate no nível tático.	<i>Jointness</i> como a combinação das habilidades provenientes de cada força singular - tradicionalmente definido como diferentes forças trabalhando e se apoiando mutuamente, combinando Marinha, Exército, Força Aérea e, recentemente, Forças Especiais e Operações Psicológicas.	<i>Jointness</i> como envolvimento de mais de uma força singular no combate com o intuito de ganho de efetividade.	<i>Jointness</i> como a integração das forças de combate com esforços de padronização, tendo o intuito de integrar (joint) primazia sobre os modos individuais.	<i>Jointness</i> como um processo holístico que busca aumentar a efetividade de todas as operações militares a partir de ações sincronizadas das Forças Armadas para produzir efeitos sinérgicos dentro e entre todos os elementos integrantes e em todos os níveis de aplicação.
<i>Autor(es)</i>	Ångström e Widén (2015)	Osterberg (2004)	Owens (1994)	Proença Jr. e Damiz (1998)	Vitale (1995)
<i>Faceta preponderante</i>	Operacional/tático	Operacional	Operacional/tático	Operacional, mas há espaço para outras (não citadas diretamente)	Não tem (conta com múltiplas)
<i>Aspectos principais</i>	Questões de doutrina e sucesso tático.	Questões operacionais e estratégicas	Questões operacionais e táticas	Todas as questões permeadas pela integração – estratégicas, táticas, operacionais e etc.	Questões operacionais, estratégicas, táticas, de comando e capacidade de emprego envolvendo a sincronia de diversos elementos: desde os de preparação e os subjativos até os de execução.

PESSOA, T.S., 2014. Com base nos autores citados no próprio quadro.

Com base no Quadro 1, podemos compreender que as conceituações que apresentam facetas preponderantes que pendem a aspectos diferenciados. O conceito discutido por Ångström e Widén (2015) possui um viés mais próximo às facetas tática e operacional, contudo as preocupações dos autores são: como teorizar as modalidades de combate que foram adquirindo novas características com o *jointness* e, a partir da II Guerra Mundial, com a emergência da Força Aérea, apresentaram um caráter mais complexo; e por fim, como dimensionar estes apanhados teóricos no contexto da RMA<sup>6</sup>, permeado por

<sup>6</sup> Acrônimo em inglês para *Revolution of Military Affairs*, que em tradução livre equivale a “Revolução dos Assuntos Militares”. Consiste em todo um contexto de discussões centradas em como o emprego da tecnologia gera novas formas de guerra.

diversas tramas conceituais que nem sempre sustentam o conceito de forma completa ou consensual, conforme mencionamos anteriormente. A preocupação dos autores, como docentes de estudos de guerra, é apresentar uma análise que reúna conceitos atinentes aos estudos militares, estratégicos, de segurança e de defesa. Logo é possível compreender que o âmbito operacional e tático seja um fio condutor capaz de promover o diálogo entre essas áreas, em conjunto com o esforço de breve contextualização histórica que os autores também incluem para cada modalidade em que as operações conjuntas se desenvolvem: operações terra-mar, operações terra-ar, operações mar-ar e operações envolvendo todas as forças dentro do contexto tecnológico contemporâneo, incluindo o domínio digital (ÅNGSTRÖM; WIDÉN, 2015).

O conceito discutido por Österberg (2004) possui delimitações de recorte claramente operacional, pois o objetivo do autor é discutir se as teorias de Sun Tzu comportam o conceito de *jointness* e não traçar um estudo exploratório. No entanto, o autor apresentou um esforço explicativo demonstrando que o conceito de *jointness* está em franco desdobramento dentro do contexto contemporâneo e desde uma perspectiva de desenvolvimento do emprego da tecnologia nas questões militares, remetendo à RMA e aos documentos de doutrina produzidos de forma conjunta entre os Estados da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). Ademais, a preocupação em trazer a definição do dicionário, a qual remete a uma conexão entre coisas distintas ou uma relação de afinidade, bem como o ponto de vista de Wilkerson (1997), explicitando a questão da confiança e da compreensão como amálgama para a relação entre as forças, Österberg (2004) inclui a dimensão de pessoal, conduzindo a uma definição mais ampla do conceito de *jointness* muito embora, seu objetivo de análise explícito seja convergente com as facetas mencionadas anteriormente e apresentadas no quadro.

O conceito apresentado por Owens (1994) mais encerrado dentro das facetas operacional e tática se deve ao objetivo de discussão do autor, que não consiste na discussão do conceito de *jointness* em si, mas de duas perspectivas endógenas a esse conceito, a da especialização e a da sinergia<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>De forma breve, essas visões que competem entre si dentro do conceito de *jointness* consistem em formas diferentes de disposição de forças a fim de atingir o objetivo final que o autor já traz ao conceituar *jointness*: o ganho de efetividade de combate. Enquanto a perspectiva da sinergia advoga que a maior efetividade de combate se obtém com a combinação de forças a qual apresentaria melhores rendimentos do que com a simples adição de rendimentos individuais das forças singulares, a perspectiva da especialização advoga que o ajuste das forças para missões para as quais elas sejam mais especializadas aprimora a efetividade geral do combate, imprimindo determinada seletividade.

Logo, o objetivo do autor não é discutir qual a correspondência conceitual de *jointness*, mas compreender as divergências existentes em nível de emprego e alocação das forças nas operações conjuntas. O *jointness* neste caso entra como dado, posto que de início o autor já argumenta que as operações conjuntas são tidas praticamente como afirmações no Pentágono, sendo praticamente impossível encontrar oposições quanto ao ganho de efetividade trazido por esta modalidade operacional (OWENS, 1994). Considerando também o pano de fundo do autor, um almirante e Vice Chefe do Estado-Maior Conjunto entre 1994 e 1996, e a proposta específica da análise do autor, que é verificar duas formas nas quais o *jointness* é empregado operacionalmente, pode-se compreender que sua conceituação também satisfaz seus propósitos, ainda que não abarcar outras dimensões explicitamente.

Quanto à visão de *jointness* como integração proposta por Proença Jr. e Diniz (1998), já apresenta de forma mais evidente uma abertura para dimensões que compreendam aspectos além do operacional, constituindo uma ampliação do debate. A preocupação dos autores em um contexto geral é a de uma revisão crítica do estado da arte da política de defesa no Brasil, suas componentes, atividades e implicações. Logo, devido à ausência de um debate consolidado acerca dessa temática no Brasil, os autores demonstram tanto as dificuldades de terminologia devido às questões idiomáticas quanto a outras dificuldades para o estabelecimento do *jointness* na perspectiva que assinalaram. Dentre tais problemáticas, estão as rivalidades entre as forças – que, segundo os autores, poderiam ser transformadas mediante uma estrutura integrada de comando, visto que esta “atua permanentemente no sentido de transformar o que poderia ser uma competição danosa ao resultado agregado numa emulação por desempenho” (PROENÇA JR.; DINIZ 1998, p.80). Ademais de abarcar tais dificuldades dentro do contexto brasileiro, os autores incluíram mais uma concepção acerca do processo de integração na qual podemos observar canais de abertura do debate, ao assumirem que há outros elementos basilares para a promoção do *jointness* ademais da superação das questões de vocabulário e operacionais. Segundo eles:

[...] a homogeneização vocabular e de procedimentos e a padronização logística e de C3IC<sup>8</sup> são apenas as bases de

---

<sup>8</sup> C3IC consiste em uma estrutura de sistema operacional integrada cujo acrônimo equivale a Comando, Controle e Comunicação (C3), acrescidos de Inteligência (I) e Computação (C). Tal estrutura, segundo os autores, é resultado de uma integração bem sucedida entre comando e planejamento militar.

estruturas, mentalidades e concepções estratégicas verdadeiramente integradas. Em outras palavras: uma doutrina de emprego integrado das forças armadas para a obtenção das metas políticas. Esta doutrina só estará em vigor quando estiver viva nas pessoas, nos jogos de guerra, nos critérios de promoção e nos planejamentos de ação militar de todas as forças; só será operacional quando a familiaridade com forças integradas for equivalente à de armas combinadas (combined arms); só será factível quando os problemas logísticos se converterem em problemas logísticos integrados, e o C3.I.C das forças for a continuidade natural do sistema nervoso de uma estrutura integrada de comando e planejamento (PROENÇA JR.; DINIZ, 1998, p.80-81).

Por fim, o conceito apresentado por Vitale (1995), dentre todos os que foram aqui apresentados, é o que mais abrange abertura para outras dimensões do jointness justamente pelo autor, um contra-almirante, organizá-lo de forma sistêmica por meio de uma abordagem que compreende diversos níveis e nichos à luz da experiência dos EUA com o fenômeno. À diferença dos autores que mencionamos anteriormente, em vez de apresentar análises com um objetivo conceitual dentro de um escopo específico, como o operacional ou o tático, o objetivo de Vitale (1995) foi demonstrar que o jointness consiste em um “processo holístico” que demanda planejamento, projeto, e não um arranjo que se dá ao acaso ou conforme a necessidade real se materializa, especialmente quando este se tornou uma unanimidade de método operacional nos EUA no período pós *Goldwater-Nichols Act* (GNA)<sup>9</sup>. Portanto, a preocupação do autor com a ausência de um estudo sistemático sobre o *jointness*, a despeito de sua aceitação quase que unânime como nova forma de combate em nível de Congresso e Pentágono, constitui uma preocupação legítima dada à fragmentação do conceito e a consequência prática mais problemática para essa carência de fundamentação teórica: “uma abordagem de tentativa e erro para o endereçamento de problemas ao longo dos alcances das questões conjuntas” (VITALE, 1995, p.25).

---

<sup>9</sup> O Goldwater-Nichols Act (GNA) consiste na consolidação dos esforços para a reforma da Defesa nos EUA, a qual atingiu níveis maiores de integração operacional e institucional constituindo em um verdadeiro divisor de águas na política norte-americana, dividindo o período entre antes e depois de sua instituição (1986). Para mais informações, o ato está disponível no sítio: [http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod\\_reforms/Goldwater-NicholsDoDRcordAct1986.pdf](http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDRcordAct1986.pdf). Acesso em 20/11/2014.

A importância dessa discussão conceitual inicial, além de mostrar as dimensões para as quais o fenômeno *joint* se estende e como se contextualizou brevemente, é a de demonstrar que ainda pairam dissensos conceituais em torno dos desdobramentos do *jointness*, sendo um dos fatores de dificuldade na sua consolidação como um método fechado de se pensar, gerir e conduzir a guerra moderna. Outro ponto que é possível elucidar por meio dessas dificuldades é justamente a de contextos e vivências diferentes, revelando que não são apenas as facetas preponderantes que darão a tônica do desdobrar do *jointness*, mas especialmente o cenário de emprego e o contexto de aplicação, tornando o *joint* mais recorrente sob certas orientações em localidades com mais cenários de emprego e vivência dentro dessa modalidade do que em outras. Em outras palavras, esses parâmetros básicos que diferem as experiências pioneiras de estados como Reino Unido e EUA, cuja estrutura *joint* se dá de forma permanente, do que outros locais como Israel e Brasil, cuja estrutura é basicamente *ad hoc*. Deste ponto, convém realizar uma breve análise da doutrina para entender a capilarização do processo em território nacional.

## APORTES SOBRE A RELAÇÃO ENTRE A DOCTRINA E O JOINTNESS

Como vimos acima, a conceituação de *jointness* e como seu processo se desdobra na esfera operacional ou tática, ainda é um ponto em discussão. No entanto, a convergência entre as óticas se apresenta da seguinte forma: é um método que envolve em *stricto sensu* uma robusta maturação organizacional. Para tanto, é necessária uma doutrina que seja capaz de guiá-lo.

Por doutrina, entende-se o conceito desenvolvido por Poirier (1987, p. 83), que será adotado nesta pesquisa. Os autores descrevem que

[...] a doutrina procede de uma escolha calculada dentro da pluralidade de teorias existentes [...] extrai dessas uma representação e uma concepção privilegiadas da ação [...] exige ser local e não global, adaptada a um dado quadro nacional ou técnico [...] tem uma finalidade prática: os princípios dirigentes, uma vez formulados, servem de guia na elaboração das decisões práticas a tomar [...] em de certa forma, verificável no terreno: o dizer das armas deve

confirmá-la ou invalidá-la, ou seja, a doutrina não deve mais definir somente o emprego das armas, deve primeiro dizer que armas escolher[...].

Sobre o nível operacional, entendemos que o conceito elaborado por Poirier (1987, p.94) é apresentado como

[...] o nível operacional é aquele no qual uma operação é planejada, conduzida e apoiada, para atingir um objetivo estratégico em um teatro de operações. É o nível de combinação das ações interforças neste teatro sob a responsabilidade do comandante de teatro [...].

Por fim, uma doutrina operacional estabelece um parâmetro, dentro do qual há um militar que planeja a missão e outro que executa a operação, e que irá definir onde e como será utilizado o emprego da força. Para a literatura militar, a doutrina é responsável pela forma de conduzir uma operação.

Como vimos, o principal objetivo da doutrina é conceber um pensamento que proporcione uma direção sobre que decisões tomar em relação ao cenário enfrentado. Neste caso, ela ultrapassa a dimensão das intenções para a realidade do campo de batalha em que todos os esforços devem ser reunidos em torno da conquista de objetivos políticos claros demandados pela esfera estratégica. Além disso, sua ação no nível operacional, naturalmente, apresenta um caráter de unir as forças, ou seja, a combinação das forças é uma característica original da doutrina.

Ao analisar a doutrina brasileira de operações conjuntas elaborada em 2011, nos deparamos com algumas considerações. Em primeiro lugar, o manual está desatualizado. Seu artigo número 2 deixa expresso que o documento deveria sofrer uma atualização em 2013. Portanto, consideramos que esse é um sinal do modelo de atualização doutrinária que o Brasil apresenta. Diferente dos congêneres estadunidense e britânico, o Brasil não possui um centro voltado para análise de lições aprendidas que após um estudo criterioso, serão incorporadas à doutrina<sup>10</sup>. Diante desse aspecto, consideramos que uma das características intrínsecas do processo é a experiência obtida no campo de batalha. Sendo assim, podemos afirmar que o processo brasileiro de atualização doutrinária necessita de uma forte institucionalização por parte dos atores interessados, as instituições militares

---

<sup>10</sup> CALL – Center for Army Lessons Learned.

têm uma função central em preparar esta orientação a suas forças componentes, pois não há experiência brasileira em combate após a Segunda Grande Guerra para tirarmos lições voltadas a atualizar ou preencher as lacunas presentes na doutrina.

Conforme Posen (1986) afirma, longos períodos de paz podem atrapalhar o processo de maturação doutrinária por via de experiência adquirida e até mesmo de robustez das instituições em construir uma doutrina eficaz. No caso brasileiro, sofremos deste problema. A falta de experiência em campo de combate – atual e das instituições encarregadas em orientar a aplicação da força, sejam as organizações militares ou até mesmo o Ministério da Defesa, criam um obstáculo para que a doutrina, de operações conjuntas seja algo, além de uma carta de intenções, e passe a ser uma preocupação rotineira das organizações envolvidas.

Em segundo lugar, a falta de uma instituição que tenha a preocupação em reunir todas as técnicas e procedimentos que foram ou são testados no campo de batalha e que devem ser incorporados à doutrina, causa um problema diretamente relacionado ao atrito entre as esferas estratégica e tática. Ao elaborar esta orientação o Ministério da Defesa agrupa observações oriundas do alto oficialato. Desse modo, o documento passa a ser um produto construído apenas com as considerações do alto oficialato sobre que seria uma doutrina eficaz. Esse processo é justamente o que os exemplos britânico e estadunidense não são. Neles, a construção da doutrina é um produto obtido por meio da discussão coletiva das forças e do meio civil responsável pela defesa, no qual, o centro de lições aprendidas tem uma função de destaque.

Outra parte a destacar na análise sobre a importância da doutrina é em relação a sua abrangência. Como observou Posen (1986, p.53), “a doutrina contemporânea deixa de ser unilateral, centrada em uma só dimensão operacional, para abranger todas as dimensões da estratégia”. Portanto, segundo o autor, um dos pré-requisitos para a efetividade da doutrina é que ela apresente um escopo capaz de interagir com todos os atores envolvidos no cenário descrito e, sobretudo, para cumprir esse papel ela deverá ser incorporada junto às decisões das forças, assim como, em todos os processos institucionais de cada uma delas. Não podemos esquecer que para tanto, é necessário que cada decisão tomada pelas forças deva levar em conta os aspectos apontados pela doutrina, que, nesse caso, toda medida avaliada deve produzir o esforço conjunto.

Assim sendo, um dos aspectos levantados pela pesquisa em relação à doutrina brasileira de operações conjuntas é que de acordo com a análise de elementos comuns, tais como, mecanismos de atualização, a importância da experiência para essa tarefa e sobretudo, a ausência de uma mentalidade que guie as decisões de cada força por meio da doutrina, provocada por uma forte institucionalização, contribuem para os obstáculos que impedem a sua efetividade plena.

## CONCLUSÃO

Conforme o título do artigo de Vitale (1995)<sup>11</sup>, *jointness* se dá por projeto e não por acidente, é fruto de gestão e planejamento e não do acaso. Logo, retomando as questões das dificuldades de viabilização de processo, convém rememorar que as instituições ligadas à defesa e a própria instituição militar possuem peculiaridades, as quais não podem ser ignoradas na adoção de novos processos, modelos, ou nos termos de Rosen (1991), inovações. Inovações requerem mudanças e tais mudanças podem encontrar constrangimentos, os quais requerem contextualização na análise a fim de compreender os desafios do porvir. A adoção do *jointness* pode ser inserida nesta lógica. Murray (1996), por exemplo, cita que as instituições militares estão inseridas em uma cultura de obediência disciplinada, e organizações desse tipo raramente conferem um alto valor a ideias que não foram experimentadas antes, conceitos ou inovações.

Já Rosen (1991) introduz os principais desafios para a aplicação de inovações militares no período de paz, no período de guerra e concernentes às inovações tecnológicas, lançando luz sobre as dificuldades de cada um desses cenários. Ademais da questão da experiência, conforme se mudam os cenários apontados por Rosen (1991), mudam-se as dificuldades a serem enfrentadas. Conforme o autor, durante o período de paz, os principais desafios são referentes à inserção de novas práticas dentro de uma nova modalidade de guerra, fornecendo mudanças na promoção de oficiais juniores em conjunto com a legitimidade de tal processo por parte dos oficiais seniores, reproduzindo a idiosincrasia e a questão da hierarquia organizacional – um traço peculiar dos militares em relação às instituições civis, por exemplo. Durante o período em guerra, o maior desafio passa a ser

---

<sup>11</sup> VITALE, M. C. Jointness by Design, Not Accident. (Em tradução livre, "Jointness por Projeto, não Acidente"). [s.l.] DTIC Document, 1995. Disponível em: <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA517484>. Acesso em: 25 jun. 2014.

a redefinição de medidas de efetividade de estratégia assim como sua assimilação, ou seja, um aprendizado concomitante com a guerra. Finalmente, quando se trata da inovação tecnológica, a gestão de incerteza em termos de emprego, efetividade e, particularmente, capacidade tática do inimigo torna-se um dos maiores desafios frequentemente destacados pelos críticos da RMA e por vezes ignorado por seus apoiadores<sup>12</sup>.

Ou seja, adotar um novo modelo depende do momento que o Estado está passando (paz ou tempo de Guerra), nível de tecnologia e convém agregar mais um fator, o qual é fonte de discordância entre alguns autores: a participação civil e as possíveis fricções que pode causar, em especial quando se trata da adoção de modelos em nível institucional governamental, como no âmbito do Ministério da Defesa, por exemplo. Logo, Rosen (1991) aponta que tal questão deve ser considerada com ligeira parcimônia, uma vez que o primeiro dos cenários, o do período de paz, está envolto na questão da legitimidade, na qual a participação civil como um corpo externo em relação à organização militar pode ser considerada como um tipo de intervenção que, em caso de interpretação negativa, pode ser considerada como um “inimigo”. Stulberg, Salomone e Long (2007) também revelam tal preocupação, de forma que a atuação parcimoniosa dos civis deve se dar e ser interpretada como a de protetores das inovações dentro do processo de mudança organizacional em vez de ditadores de diretrizes. Corroborando com essas observações, Rosen (1991) cita que mesmo lideranças políticas civis em países como os EUA e o Reino Unido, que exercem o controle sobre muitas questões de defesa, eles não “parecem ter tido um maior papel na decisão sobre quais novas capacidades militares a se desenvolver, seja no período de paz ou no período de guerra, embora eles tenham de fato ajudado a proteger ou acelerar inovações que já estavam em progresso [...]” (Rosen 1991, p.255).

Em uma abordagem maior, este ponto se identifica com um dos pontos apresentados por Stulberg, Salomone e Long (2007), em que os autores fazem distinção de dois tipos de abordagens de mudança organizacional: exógena e endógena. Na exógena, a participação do civil como elemento de indução às mudanças na organização militar se encontra em conjunto com a relação quase direta entre a estrutura social nacional e a propensão a mudanças dentro da instituição militar (quanto mais coesa a sociedade, maior a propensão a mudanças da instituição). Quanto à abordagem endógena, apresenta uma relação de barganha entre

<sup>12</sup> Tal discussão é ilustrada compreensiva em Biddle, S. D. (2006). *Military power: explaining victory and defeat in modern battle*. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press.

agentes detentores de poder e a esfera militar como maneira de mudar o poder organizacional, bem como a reorganização militar com base em experiência a partir do modelo de aprendizado organizacional – no qual as forças são capazes de reavaliar e redefinir seus próprios objetivos e procedimentos de maneira autóctone – e cultura organizacional – compartilhando os pontos apresentados anteriormente em Rosen (1991)

Em termos organizacionais gerais e sucintos para a adoção de um novo modelo, os elementos que se sobressaem para a análise da adoção passam por algumas preocupações do campo da gestão de defesa. São elas: a) uma visão unidimensional conferida às dimensões e padrões da mudança organizacional militar – geralmente análises as quais contenham apenas um elemento, sejam eles tecnologia, doutrina, estratégia ou tática, ignorando os outros; b) a incerteza intrínseca sobre a introdução de inovações dentro de uma organização, especialmente quando se trata de efetividade; c) a confusão entre aspectos institucionais normativos e funcionais, enviesando a análise; d) uma visão totalmente linear sobre a interface entre ideias e conceitos, estreitando-os e não necessariamente refletindo a realidade (ROSEN, 1991; STULBERG, SALOMONE e LONG, 2007).

Portanto, em um nível geral de adoção do modelo *joint* segundo a abordagem organizacional da gestão de defesa, seria necessário analisar:

- Contexto em que o Estado está inserido. Mais do que a questão apontada por Rosen (1991) quanto à aplicação em período de paz e período de guerra, seria o cenário de emprego e as possibilidades que se inserem no contexto geopolítico do Estado, isto é, projeção de poder, dissuasão, negação etc.

- Experiências anteriores a fim observar as lições aprendidas, organizar e gerenciar as melhores práticas, tanto em nível institucional como em nível operacional;

- Ações para a integração entre os lócus de desenvolvimento de *jointness*, ou seja, integração institucional, sinergia organizacional, mecanismos de transparência, entre outros, a fim de mensurar e sinalizar a adoção das mudanças organizacionais;

- A articulação entre os níveis e ambiente de aplicação, isto é, níveis operacional, tático e estratégico e ambiente institucional governamental, institucional militar etc;

- O estado da arte do pensamento e da aplicação *joint* no Estado analisado a fim de antecipar em que estágio de implementação está o processo.

Ou seja, é preciso delimitar um conjunto de características bastante peculiares antes de se compreender como se dá o processo e como se dá a adoção das etapas para seu pleno estabelecimento como forma de promover a inovação organizacional.

Isso posto, quando passamos para o caso brasileiro, certos pontos adquirem pesos diferentes. Conforme ressaltado anteriormente, a questão da ausência de um mecanismo institucional que atualize e transforme a doutrina em um documento norteador de práticas e não de diretrizes e cartas de intenções é uma lacuna marcante. Outras lacunas adicionais, derivadas dela, se dão na falta de sinergia institucional tanto na esfera institucional governamental, em termos do Ministério da Defesa, por exemplo, na esfera militar quando se tratam das próprias forças, em que ainda existe o prevalecimento da divergência dada às interpretações subjetivas acerca do que é o *jointness* para cada uma e como este se aplica.

Somando essas questões ao duradouro período de paz e seus reflexos em termos de dificuldade de se estabelecer uma doutrina com lastro em cenários de emprego possíveis, o grande “x” da questão retorna aos termos de definição, ou seja: o que é o joint brasileiro? Quando não se tem esse parâmetro inicial, tecer expectativas quanto a emprego, institucionalização e, primeiramente, adoção de todo o processo torna-se um esforço vago, ancorado no voluntarismo de se inserir em novas estratégias, mas sem a organicidade necessária.

Logo, o estabelecimento dessa definição e dos objetivos específicos em termos de emprego que se deseja atingir por meio do *jointness* seria o caminho a percorrer antes de refletirmos acerca de desafios organizacionais propriamente. Ajustar o fenômeno ao pensamento brasileiro dentro de um contexto que não seja eminentemente baseado em experiências atuais de combate se põe como um primeiro desafio. Os passos seguintes, estes organizacionais, já seriam aqueles sobre os quais os autores citados anteriormente se debruçam, primando pelo aprendizado organizacional e pela adoção da inovação no ambiente militar, assim como no institucional governamental.

Entrementes, cumpre ressaltar que algumas iniciativas no tocante ao aprendizado estão sendo tomadas pelas Escolas de Altos Estudos das Forças Armadas ao adotar em suas respectivas cargas horárias disciplinas relativas às operações conjuntas, desde uma abordagem a partir de exercícios até abordagens de jogos de guerra (NEGRÃO, 2013). O ponto de partida para tais iniciativas foi decorrente da instauração da Comissão Interescolar para a Doutrina de Operações Conjuntas (CIDOC), a qual congregou reuniões

para deliberar acerca da instrução de operações conjuntas, contando, a partir de 2014, com a participação do Comando do Desenvolvimento Doutrinário do Corpo de Fuzileiros Navais (CDDCFN) (BRASIL, 2012; OLIVEIRA, 2015). Outro ponto a acrescentar seria o propiciamento de intercâmbio de oficiais entre Escolas de Altos Estudos no exterior, a fim de agregar experiências. Em um futuro próximo, a partir destas iniciativas, será possível atingir um cenário em que o modelo *joint* brasileiro esteja ao menos delineado, uma vez que a educação constitui a base.

Em suma, uma vez definido o que se deseja obter a partir da instauração do *joint* ao caso brasileiro, torna-se mais fácil nortear quais os desafios gerais restam no âmbito de aprendizado e inovação do modelo, assim como os que estão por vir, estabelecendo o melhor modelo em um horizonte possível e não uma emulação com a potencialidade teórica desajustada do cenário em que estamos inseridos, tornando-se o pior modelo imaginável.

## THE JOINT MODEL ADOPTION: REFLECTIONS ABOUT IMPLICATIONS WITHIN THE BRAZILIAN MODEL

### ABSTRACT

This essay aims to discuss briefly about such modality of defense, with institutional and operational implications, so-called jointness, jointery or even *integrated joint operations* according to national literature. As a process, the joint model brings several consequences during its adoption, particularly due to the range of its deployments, a feature which brings higher complexity to analyze. Then, the main aim of this essay it to give general clarification about the joint model adoption according to organizational approach, which abridges the ranges of organizational change, defense management and learning as made possible through the experiences, illustrating an specific board for Brazil in this adoption process.

**Keywords:** Organizational Change; Learning; Jointness; Brazil

## REFERÊNCIAS

ÅNGSTRÖM, J.; WIDÉN, J. J. *Contemporary military theory: the dynamics of war*. London [u.a.]: Routledge, 2015.

BEAUMONT, R. A. *Joint Military Operations - A Short History*. Westport, Connecticut; London: Greenwood Press, 1993.

BRASIL. PORTARIA No 316/MDMinistério da Defesa, , 2012.

CREVELD, M. VAN. *The Training of Officers - from military professionalism to irrelevance*. New York: The Free Press, 1990.

JABLONSKY, D. *War by Land, Sea and Air*. Dwight Eisenhower and the Concept of Unified Command. New Haven; London: Yale University Press, 2010.

MURRAY, W. Innovation - Past and future. In: *Military Innovation in the Interwar Period*. Cambridge [UK]: Cambridge University Press, 1996.

NEGRÃO, T. L. C. A. o ensino de operações conjuntas nas escolas de altos estudos das forças armadas. *Coleção Meira Mattos-Revista das Ciências Militares*, v. 7, n. 28, p. 47–54, 2013.

OLIVEIRA, J. C. DA C. A Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas. *Âncoras e Fuzis - Corpo de Fuzileiros Navais*, v. 46, p. 36–37, 2015.

ÖSTERBERG, M. V. *Military theory and the concept of Jointness*. 2004.

OWENS, W. A. *Living jointness*. [s.l.] DTIC Document, 1994. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA525659>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

POSEN, B. *The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars*. [s.l.] Cornell University Press, 1986.

PROENÇA JR., D.; DINIZ, E. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

ROSEN, S. P. *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*. Ithaca; London: Cornell University Press, 1991.

UNITED STATES OF AMERICA (ED.). Proceedings of the American - British Joint Chiefs of Staff Conferences Held in Washington, D.C. on Twelve Occasions Between December 24, 1941 and January 14, 1942 [Joint Chiefs of Staff, Pentagon, , 1942. Disponível em: <<http://www.ibiblio.org/hyperwar/Dip/Conf/Arcadia/ARCADIA.PDF>>. Acesso em: 11 maio 2014

VEGO, M. N. Major joint/combined operations. [s.l.] DTIC Document, 2008. Disponível em: < <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA484014> >. Acesso em: 20 jun. 2014.

\_\_\_\_. *Joint Operational Warfare - Theory and Practice*. Newport, R.I.: U.S. Naval War College, 2009. v. 1

VITALE, M. C. Jointness by Design, Not Accident. [s.l.] DTIC Document, 1995. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA517484>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

WILKERSON, L. B. What Exactly is Jointness? [s.l.] DTIC Document, 1997. Disponível em: <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA354187>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

Recebido em: 16/12/2015

Aceito em: 09/02/2016

# A DISPUTA PELA AGENDA DE SEGURANÇA REGIONAL E O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Raphael Padula\*

## RESUMO

Este texto analisa a disputa pela influência sobre a agenda de segurança regional na América do Sul, mais especificamente no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, destacando o papel do Brasil diante das ações e interesses de potências externas, notadamente Estados Unidos e China. A visão promovida pelo Brasil enfatiza a soberania sobre recursos naturais e ameaças externas. Enquanto a agenda hemisférica impulsionada pelos EUA, por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e de iniciativas de âmbito bilateral e multilateral, foca nas ‘novas ameaças’ internas ou difusas (transnacionais), com destaque para o narcotráfico, que tem encontrado apelo entre governos da região. A projeção da China na região é abordada em razão de suas implicações estratégicas, apesar de não explicitar nenhum

---

\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: padula.raaphael@gmail.com

projeto de supremacia militar ou agenda de segurança. Parte-se de visões realistas e críticas gramscianas nas quais o poder sobre as ideias e instituições, juntamente com as capacidades materiais de destruição e produção, são elementos fundamentais na projeção de poder dos Estados, partindo de condições e interesses materiais concretos. Ao mesmo tempo, as instituições internacionais são um reflexo de relações de poder interestatais.

**Palavras-chave:** Segurança, integração regional, Brasil, Conselho de Defesa Sul-Americano.

## INTRODUÇÃO

A partir de 2003, a priorização da projeção do Brasil na América do Sul, por meio da cooperação pela sua segurança e desenvolvimento, foi explicitada tanto em discursos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e de seu chanceler Celso Amorim, quanto em documentos estratégicos como a Política Nacional de Defesa (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2007). Além disso, ao colocar em primeiro plano a soberania sobre recursos naturais e a segurança diante de ameaças externas, tais documentos revelaram-se antagônicos à agenda hemisférica promovida pelos Estados Unidos no pós Guerra fria que foi seguida pelo governo brasileiro anterior.

Considerando as características estruturais e conjunturais da América do Sul frente ao sistema internacional, este texto analisa a disputa presente na agenda de segurança regional e seu reflexo no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União de Nações Sul-Americana (Unasul). Destaca-se o papel do Brasil diante das ações e interesses de potências externas, notadamente Estados Unidos e China, envolvendo a segurança e o aproveitamento dos recursos naturais da região. A identificação de ameaças e vulnerabilidades (externa ou interna) é um tema central no estudo de segurança (BUZAN; HANSEN, 2012). A disputa a cerca da agenda regional de segurança se divide entre a visão promovida pelo Brasil, focada na soberania sobre recursos naturais e ameaças externas, diante da agenda hemisférica impulsionada pelos EUA baseada nas chamadas ‘novas ameaças’, predominantemente internas ou difusas (transnacionais), com destaque para o narcotráfico, que tem encontrado apelo entre governos da região desde os anos 1990. A projeção econômica e política da China na região são abordadas em razão de suas implicações estratégicas, apesar de não explicitar nenhum

projeto de supremacia ou presença militar ou agenda de segurança para a região. Ainda, a agenda de segurança associa-se ao tema da formação de uma indústria de defesa regional.

A disputa pela influência ou domínio da agenda regional entre diferentes visões é tratada aqui a partir de relações de poder interestatais, por questões de escopo, mas sem desprezar as relações de poder intraestatais e a atuação de atores não-estatais. Neste sentido, são importantes as particularidades históricas da América do Sul dentro do funcionamento e das tendências de longo prazo do sistema interestatal capitalista, seguindo a visão do *poder global* de José Luís Fiori<sup>1</sup>.

Assim, ao abordar a integração sul-americana, este texto o faz de forma mais ampla, abarcando tanto as relações interestatais na região quanto a disputa de poder global do período pós Guerra Fria (PADULA, 2013a). Os Estados não são os únicos atores no sistema internacional, mas são os atores mais relevantes, com o monopólio do uso da coerção e da construção e aplicação de regras. Ao tratar da disputa pela influência sobre as visões de mundo, ideias e instituições, o texto incorpora a concepção de que o poder é um fator relacional e conformado de forma indissociável e sinérgica pelas esferas das capacidades materiais (de produção e militar, de destruição), instituições e ideias, presente em autores realistas como Edward Carr (1939) e Allan Milward (1993) e marxistas gramscianos como Robert Cox (1993, 1996). Tais visões levam em conta a influência da complexidade histórica, situam-se de forma contrária às concepções liberais da política internacional, e ao mesmo tempo divergem de visões construtivistas que dissociam discursos, visões e expectativas dos atores, das realidades e capacidades materiais<sup>2</sup>. Assim, ideias e instituições são encaradas tanto como instrumentos quanto como reflexos da assimetria de poder interestatal.

Para tratar do tema, além desta introdução e da seção de conclusões e considerações finais, o artigo está dividido em quatro seções: a primeira delas aprofunda o marco teórico-analítico para tratarmos do tema; a segunda trata da agenda de segurança difundida pelos EUA na América do Sul, assim como do lugar da região na geoestratégia estadunidense; a terceira seção aborda a agenda de segurança proliferada pelo Brasil, assim como o Conselho de Defesa da Unasul; enquanto a quarta seção trata da projeção chinesa e suas implicações geoestratégicas.

---

<sup>1</sup> Ver FIORI, 2014. Conferir o sítio do grupo de pesquisa Poder Global e Geopolítica do Capitalismo: [www.poderglobal.net](http://www.poderglobal.net)

<sup>2</sup> Os autores mais destacados da literatura construtivista de geopolítica e segurança são Stefano Guzzini, John Agnew e Gerod O'Tuathail.

## APROXIMAÇÃO TEÓRICO-ANALÍTICA AO TEMA

Desde os anos 1970, o sistema internacional vem presenciando um ciclo geopolítico de aceleração de sua permanente competição interestatal, o que reflete na disputa pelo controle e acesso privilegiado a territórios que contenham recursos estratégicos ou que configurem posições importantes em rotas de comercialização eficiente e segura desses recursos. São recursos relativamente escassos e/ou concentrados predominantemente nos países de menor grau de desenvolvimento socioeconômico e poder militar. Ao mesmo tempo, são recursos críticos para a expansão da industrialização e do poder militar de Estados com maior influência política no sistema internacional. Tal aceleração se origina da perda de poder relativo por parte dos Estados Unidos nos anos 1970 e sua necessidade de enquadrar possíveis rivais e vencer a Guerra Fria (FIORI, PADULA; VATER, 2013)<sup>3</sup>. No pós Guerra Fria, os EUA mostram uma postura cada vez mais imperial, passando a ter como objetivo manter sua posição hegemônica, como única potência com capacidade de atuação militar global e emissora da moeda internacional (sem lastro metálico), minando o surgimento de potências regionais. Nesse período, e com maior intensidade no século XXI, o crescimento das potências emergentes importadoras de recursos naturais da Ásia, principalmente China e Índia, a retomada de uma política nacionalista da Rússia, e o desejo de potências tradicionais de manter suas posições hierárquicas, aceleram ainda mais essa competição. A América do Sul, rica em recursos, está inevitavelmente inserida nesta corrida competitiva global, que tem implicações para sua soberania sobre territórios e recursos estratégicos (FIORI, 2014; KLARE, 2008).

---

<sup>3</sup> A perda relativa de poder ou “crise de hegemonia” dos EUA foi impulsionada pelos seus crescentes déficits com Japão e Alemanha e a crise do padrão dólar-ouro, pelo fracasso no Vietnã e pela perda de influência em posições importantes no Oriente Médio nos anos 1970 (com a Revolução Islâmica no Irã e a invasão soviética ao Afeganistão, ambos em 1979). Isto levou os EUA a retraçarem sua estratégia expansiva para enquadrar possíveis rivais e vencer a Guerra Fria, abandonando sua “hegemonia benevolente”, que inclusive apoiava ou tolerava políticas protecionistas e de *welfare state* nos Estados aliados, ou mesmo políticas desenvolvimentistas em Estados da periferia capitalista. Isto refletiu nos governos estadunidenses através da Doutrina Carter e, com Ronald Reagan, na “Segunda Guerra Fria” dos anos 1980, onde houve aumento significativo do orçamento militar com projetos como o *Guerra nas Estrelas*, na difusão de políticas neoliberais pelo mundo, no enquadramento de sindicatos nos EUA e na elevação da taxa de juros para atrair capitais e fortalecer o dólar - então emitido sem lastro metálico, assentado no poder militar e tecnológico dos EUA.

A presença de recursos naturais na América do Sul influenciou tanto a inserção internacional econômica, política e militar periférica dos seus países, quanto a formação de seus Estados e sociedades, de forma subordinada e associada à expansão das potências centrais europeias em busca de territórios com recursos e mercados para exploração, ou com posições estratégicas em termos de segurança e rotas comerciais. Como observa o geógrafo Phillippe Le Billon (2005), de forma geral, nos países subdesenvolvidos abundantes em recursos naturais, a exploração de recursos não vem produzindo sociedades mais estáveis, autônomas, igualitárias ou avançadas. Mas, num contexto de crescente dependência da exploração de recursos e de mercados externos, vem gerando coalizões e disputas políticas internas em torno da apropriação da renda gerada por tais recursos, que estão conectadas e abrem espaço para a projeção de poder e a disputa de atores externos estatais e não-estatais, gerando instabilidade política e econômica. As disputas intraestatal e interestatal por recursos influenciariam a construção de diferentes identidades, percepções de ameaças, práticas sociais, governança e leis e instituições, que podem reproduzir e aprofundar a inserção internacional histórica desses países. Esta formação estatal particular coloca em xeque a premissa de que os Estados periféricos atuavam de forma racional em busca de segurança e bem estar, ou de paz e cooperação, geralmente aplicada às grandes potências como um padrão. Miguel Centeno (2002, p.22) aponta que tal formação diferencia-se do “padrão europeu” narrado por Charles Tilly em *Coerção, capital e Estados europeus*<sup>4</sup>.

De forma geral, os Estados sul-americanos têm falhado em cumprir suas funções básicas de prover segurança e bem-estar às suas populações, e em especial na busca por autonomia econômica e política, não se tornando menos vulneráveis a influências externas e se mostrando muito fraturados socialmente. Nas relações interestatais regionais, a América do Sul é historicamente caracterizada por uma fragmentação política, ausente de um projeto de integração único e coeso ou de uma potência regional com capacidade de promovê-lo, ou mesmo de repelir potências externas, o que também abre espaço para a projeção e disputas econômicas e políticas de potências de fora da região.

---

<sup>4</sup> São Paulo: Edusp, 1996 (publicação no Brasil).

Tal quadro levou à discussão na literatura geopolítica sobre a possibilidade da região caracterizar-se como um *shatterbelt*, como em Philip Kelly (1997)<sup>5</sup>.

O Brasil possui espaço e posição geográfica estratégicos na América do Sul, afirmação amplamente sustentada na literatura geopolítica brasileira<sup>6</sup>. Com projeção continental sul-americana e marítima sul-atlântica, concentra mais de 50% de sua população e 47,3% do território continental sul-americano, dominando ou participando de forma significativa de áreas geoestratégicas dotadas de recursos naturais e/ou posição geográfica relevante: Bacia do Prata, Bacia Amazônia, Promontório Nordeste e Atlântico Sul, incorporando a Amazônia Azul. No entanto, não possui contato direto com o litoral pacífico. O Nordeste Brasileiro, ou Promontório Nordeste, como assinalado por Spykman (1942) e Couto & Silva (1965), destaca-se pela sua proximidade geográfica com a África e por sua extremidade oriental (Natal) formar com a extremidade ocidental da África (Dakar no Senegal) uma ligação (ou gargalo) estratégica entre os Atlânticos Norte e Sul, além de ser próximo da desembocadura do Rio Amazonas. A Amazônia se destaca pelos seus recursos naturais (biodiversidade, minerais comuns e raros, recursos energéticos e hídricos,

<sup>5</sup> Para Philip Kelly (1997, p.5), "*Shatterbelts* are regions where military rivalries between outside great powers tie into local connections and bring the possibility of conflict escalation." *Shatterbelts* são definidos de diferentes formas. Samuel B. Cohen (2003, p. 43), aponta que regiões configuradas como *Shatterbelts* são aquelas caracterizadas, ao mesmo tempo, por uma profunda falta de coesão interna e por estarem presas à competição entre Grandes Potências por domínios geoestratégicos; sendo sua profunda divisão intensificada pelas pressões de Grandes Potências externas à região, que por sua vez provém de sua esfera de competição global.

<sup>6</sup> Diversos autores da literatura geopolítica brasileira apontam a importância geoestratégica do território brasileiro, em termos de espaço e posição na América do Sul e no Atlântico Sul, embora optem por diferentes divisões de áreas geográficas no continente. Eles se inspiram em Friedrich Ratzel, que apontou os fatores geográficos de espaço e posição como fundamentais na análise das relações entre geografia e política, e em Nicholas Spykman, que observou a importância da posição geográfica do Brasil no Atlântico Sul. Podemos mencionar, entre tais autores, Mário Travassos (1931), Golbery do Couto e Silva (1965), Carlos de Meira Mattos (1978), Leonel Itaussu de Almeida Mello (1997), Therezinha de Castro (1998), Bertha Becker (2005) e Darc Costa (2009). Como exemplo, Golbery do Couto e Silva, em *A Geopolítica do Brasil* de 1965, destaca que a posição geográfica e espacial do Brasil lhe confere o domínio ou participação significativa nas cinco áreas geoestratégicas sul-americanas: Amazônia, Platino-Patagônica, Área Continental de Soldadura (Bolívia, Paraguai e os estados brasileiros de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia), Área de Reserva Geral (Sudeste do Brasil, se estendendo até Goiás) e Nordeste Brasileiro. Destaca que esta última área, pela sua proximidade com a extremidade ocidental da África e por formar com esta uma conexão (ou gargalo) estratégica entre os Atlânticos Norte e Sul, é uma posição estratégica. O Brasil, por dominar o Nordeste e ser o maior país com maior litoral do Atlântico Sul, além de ser o país com maiores pesos político e econômico, possui posição geográfica estratégica e potencial diferenciado no Atlântico Sul.

potencial hidroviário) e por sua posição geográfica ao possibilitar a conexão: da Bacia do Orinoco-Caribe com a Bacia do Prata, do litoral sul-atlântico (inclusive do nordeste) com o litoral pacífico, conectando o Brasil aos países sul-americanos amazônicos do litoral pacífico e dos Andes. A Bacia do Prata destaca-se pelos seus recursos naturais (agropecuários, minerais, hídricos e energéticos), além de sua ligação Atlântico-Pacífico, extensão para a Patagônia e proximidade com a Antártica e com as ligações Atlântico-Pacífico no extremo Sul (Passagem de Drake e estreito de Magalhães). Tanto do lado sul-americano quanto africano, o Atlântico Sul se destaca como via comercial (para o Brasil, por exemplo, mais de 90% de seu comércio internacional se dá pela via marítima), quanto pelos seus recursos exploráveis comprovados e potenciais no Pré-Sal, nas Ilhas Malvinas, na Antártica e no Golfo da Guiné, proporcionados pelo avanço das tecnologias de exploração de águas ultraprofundas. Não só petróleo e gás natural, mas também outros minérios se fazem presentes em nódulos polimetálicos, crostas cobaltíferas e sulfetos metálicos, e reservas de metais como ouro e diamante. Ainda, suas ilhas transoceânicas são predominantemente de posse britânica, o que pode representar um elemento de tensão em momentos de crises políticas ou conflitos internacionais (FIORI, PADULA; VATER, 2013).

Os documentos estratégicos do governo brasileiro, desde a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2007, definiram que o entorno estratégico do Brasil envolve toda a América do Sul e o Atlântico Sul, alcançando a costa ocidental da África e a Antártica. Ainda, apontam que a política externa brasileira deve ter como imperativo geoestratégico uma atuação assertiva e cooperativa nestas áreas, promovendo a segurança e o desenvolvimento (que se reforçam mutuamente), ampliando a interdependência com os seus países. Dentro do contexto histórico atual de crescentes rivalidades e disputas supracitadas, a projeção brasileira material (comercial, financeira e militar) e não material (de ideias e visões de mundo), inevitavelmente, colide com interesses de outros atores que atuam na região com interesses e visões conflitantes aos do Brasil, especialmente os Estados Unidos, a maior potência global. Mesmo no seu âmbito interno, o Brasil enfrenta fragmentações e disputas de poder entre diferentes visões. Ao mesmo tempo em que é o país de maior peso político e econômico na região, o Brasil enfrenta limitações internas e externas na sua capacidade de projeção, e não vem apresentando recursos de poder suficientes para repelir projeções externas ou regionalizar uma agenda coesa de integração.

As visões de Carr (1939) e Cox (1996a), materialistas em seus fundamentos, indicam que instituições internacionais e suas agendas, de caráter regional ou global, embora possam levar a um aprofundamento da integração como sugerem as visões funcionalistas, não necessariamente levam ao desenvolvimento e ganhos políticos conjuntos dos Estados envolvidos, e nem são isentas de interesses políticos. Ao contrário, refletem a estrutura de poder que as originou, pois incorporam interesses e visões dominantes, podendo favorecer a manutenção do *status quo*. Interagindo e se combinando com as capacidades materiais de produção e de destruição (militar), as instituições e as ideias, ou o poder sobre as instituições e sobre as ideias e opinião pública, são esferas ou instrumentos de poder, e ao mesmo tempo refletem estruturas de poder em um determinado contexto histórico.<sup>7</sup> Nesse âmbito, os mais poderosos se valem mais do exercício do poder por meio do consentimento do que pelo uso da coerção.

Na visão realista sobre integração regional do historiador Allan Milward (2000), que estuda a integração na Europa e suas mudanças, os Estados Nacionais conduziram o seu avanço, rejeitando as teses funcionalistas que privilegiam a racionalidade e as instituições supranacionais e os efeitos de *spill over* acima das vontades nacionais. Ele não quis dizer que instituições e regras regionais não sejam importantes, mas ponderou claramente que o *locus* do processo esteve nas mãos e nos objetivos políticos dos Estados, sendo as instituições, escopo e profundidade da integração fruto de ações e relações estatais. A integração e os interesses regionais não eliminam, mas interagem (convergem e divergem) dimensões políticas no processo de integração regional: (i) os atores e as

---

<sup>7</sup> Carr (1939) observa o poder como indissociável, embora, de forma didática possa ser dividido em três esferas, sinérgicas e inter-relacionadas: o poder militar, o poder econômico e o poder sobre a opinião (ou sobre as ideias) (CARR, 1939, p. 183). Para ele, a opinião é condicionada pelo status e pelo interesse, e o poder sobre a opinião é a ferramenta mais moderna para um grupo político ou Estado (ou coalizão) poderoso apresentar o seu interesse particular como um interesse universal (cosmopolita), argumentando em favor de uma harmonia de interesses que esconde interesses escusos, e mesmo a manutenção de sua posição privilegiada (CARR, 1939, p. 185-186). A visão crítica de Cox (1996, p.56), recuperando Antonio Gramsci, traz a noção de hegemonia para as relações internacionais, como uma combinação entre poder, ideias e instituições, que são categorias de forças que se influenciam dentro de condições históricas (dinâmicas). Cox (1996, pp.119-120) aponta que as instituições e regras internacionais são um produto da própria ordem hegemônica. Em geral, originam-se do Estado que estabelece a hegemonia, legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial, cooptam as elites dos países periféricos e absorvem ideias contra-hegemônicas. Para ele, as instituições formam uma estrutura que permite moldar e monitorar as políticas nacionais de acordos com os objetivos hegemônicos dominantes, e ainda têm um papel ideológico na formação das políticas dos demais Estados.

coalizões de poder dentro dos Estados Nacionais, cujas pressões resultam em determinado vetor de políticas internas e externa; (ii) as relações de poder no âmbito global, das disputas de poder entre as grandes potências no contexto geopolítico analisado; (iii) as relações de poder interestatais no âmbito regional; (iv) o plano das ideias (ideologias predominantes) que sustentam ou pressionam por determinadas políticas e construções institucionais, relacionadas às relações de poder. Milward (Idem) observa que mudanças nos planos das capacidades materiais, no plano das ideias e nas instituições internacionais, coadunadas a mudanças no contexto geopolítico e dos interesses e coalizões internas dos países, influenciam em mudanças nas políticas e objetivos dos Estados, e consequentemente no âmbito da integração regional.

Nos anos 2000, após a ascensão de governos mais progressistas (em diferentes matizes), a América do Sul caracteriza-se por diferentes visões e interesses de seus Estados em relação ao papel do processo de integração regional. Tal diversidade ajuda a arrefecer um possível otimismo exagerado em relação ao curso de um processo de integração único e coeso envolvendo todos os países da região, dentro de uma suposta onda pós-neoliberal ou pós-hegemônica. Ao mesmo tempo, neste período, diferentes acordos e temas de integração vêm surgindo e se consolidando, baseados em diferentes concepções e objetivos (PADULA, 2013b). Nosso pressuposto é de que as agendas regionais de segurança e desenvolvimento enfrentam a penetração de concepções e agendas proliferadas a partir de potências externas, por ações diretas ou por meio de instituições e ideias, que encontram adesão em alguns governos da região. Nesse sentido, é importante balizar o papel do Brasil, como potência regional, de liderar um processo coeso e que os países participantes percebam como mutuamente benéfico, uma espécie de hegemonia benevolente. Ao mesmo tempo, é importante identificar os interesses, ações e instrumentos utilizados por potências externas.

## **A AGENDA HEMISFÉRICA DOS ESTADOS UNIDOS NA AMÉRICA DO SUL**

Partindo do interesse em manter sua hegemonia no hemisfério ocidental, os EUA buscam proliferar agendas para esta área que inclui a América do Sul, influenciando visões, interesses e ações de atores estatais e não estatais, em diferentes esferas: militar, econômica (de hierarquia monetário-financeira, predomínio de suas empresas, domínio tecnológico,

construção de infraestrutura e controle e uso de recursos naturais), político, ideológica e cultural. Neste sentido, utiliza diversos instrumentos à sua disposição para ganhar as ideias e as agendas das instituições regionais e dos governos.

A América do Sul, por sua posição geográfica, está enquadrada na geoestratégia estadunidense desde o discurso de seus *founding fathers*, passando por diversos estrategistas. Nos *Federalist Papers*, Alexander Hamilton (1787) aponta que a união das treze colônias emergiria um grande sistema capaz que ditar os termos das relações entre o Velho e o Novo Mundo. A Doutrina Monroe, anunciada pelo Presidente estadunidense ao Congresso em 1823 (US, 1823), explicitou a preocupação com a projeção de potências externas no hemisfério ocidental, e a América do Sul como perímetro de segurança dos EUA. Em 1841, o economista político alemão e grande conhecedor dos EUA, Friedrich List (1841, p. 282) já previa em sua obra *Sistema Nacional de Economia Política* que seria natural o expansionismo colonizador do país por todo continente americano, reunindo cada vez mais recursos e poder, no futuro superando de longe os britânicos. Alfred Mahan (1890), o “evangelista do poder naval estadunidense”, ao salientar a importância do domínio de rotas marítimas estratégicas, pregou como imprescindível o domínio do Mar do Caribe e do Golfo do México, incluindo a construção de um canal transoceânico no istmo do Panamá. Justifica assim o imperialismo dos EUA na América Latina por questões de segurança e de expansão industrial-comercial, para a capacidade de mobilidade das Marinhas Mercante e de Guerra estadunidenses.

Nicholas Spykman (1942), em *America's Strategy in World Politics*, parte da posição geográfica dos EUA para realizar a síntese da geoestratégia estadunidense, escrevendo durante a Segunda Guerra Mundial. O autor a um só tempo justifica o intervencionismo (e a velha preocupação britânica com o equilíbrio de poder) na Eurásia e a hegemonia no hemisfério ocidental, dispondo de seus recursos e territórios estratégicos por razões de segurança. Coloca assim a América do Sul como área de interesse estratégico e no perímetro de segurança dos EUA, dentro do seu objetivo mais amplo de segurança. Isto significa que o surgimento de qualquer potência ou coalizão que venha a emergir na região é encarado como uma ameaça aos objetivos fundamentais da política externa estadunidense. Não só na “América Mediterrânea” (do mar do Caribe e Golfo do México), mas também na “zona equidistante meridional” ao sul do Amazonas, para utilizar as referências espaciais de Spykman (1942). A importância da região fica evidente ao

intitular a segunda parte (de duas) de sua obra de “A luta pela América do Sul”.

No período bipolar da Guerra Fria, James Burnham (1947) ampliou a visão geopolítica de contenção presente no “longo telegrama” de George Kennan.<sup>8</sup> O autor aponta que os EUA deveriam atuar em regiões mais periféricas, onde a penetração do comunismo incidia pela criação de redes de subversão, apoiando a contenção à guerra revolucionária e insurrecional. Nessa visão, as ameaças nos países sul-americanos seriam representadas por grupos internos subversivos ligados à ameaça comunista. Esta noção de ameaça foi incorporada nas doutrinas de segurança nacional, e no pensamento da Escola Superior de Guerra no Brasil, influenciados pelos EUA e suas instituições militares<sup>9</sup>. As forças armadas dos países deveriam se focar-se no combate a esses grupos, enquanto os EUA cuidariam da rivalidade interestatal global.

No pós Guerra Fria, com a ausência do “perigo vermelho” que legitimava seus altos orçamentos, intervenções e presença militar global e proliferação de uma agenda de segurança global, a visão difundida pelos EUA passou a eleger como principais ameaças: o narcoterrorismo, os crimes transfronteiriços, eventuais desastres naturais, degradação ambiental, e ameaças advindas de grupos políticos ou líderes beligerantes à estabilidade, à liberdade e à paz global e à democracia nos Estados, aí incluídos o “perigo verde” islâmico e os “rogue states” que apoiariam grupos terroristas (BANDEIRA, 2009, p.13). Tal mudança encontrou grande apoio na literatura estadunidense e europeia de Segurança Internacional, que saiu do foco restrito à segurança nacional de âmbito puramente militar, influenciada pela Guerra Fria. Houve então uma ampliação e aprofundamento da agenda de segurança, no bojo do “novo mundo” pacífico (de Francis Fukuyama) que surgiria com a “globalização” e a “interdependência complexa” (de Robert Keohane e Joseph Nye) (BUZAN; HANSEN, 2012).<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Referimo-nos aqui ao conhecido texto escrito por George Kennan, em missão diplomática, publicado como artigo na revista *Foreign Affairs* em julho de 1947 sob o título “The sources of soviet conduct”.

<sup>9</sup> Para maiores detalhes, consultar: Uribe Ortega (1996), *Geografia Política. Verdades y falacias de fin de milênio*. México: Editorial Nuestro Tiempo. Luiz Felipe Miguel, “Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil”, *Diálogos Latinoamericanos*, n.5, 2002, Aarhus University, Dinamarca. Paulo Lira (2013), *A agenda de segurança brasileira*. O dilema entre a ameaça interna e externa. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ. Golbery do Couto e Silva (1966). *A geopolítica do Brasil*. São Paulo: editora Convívio. Os Manuais da escola Superior de Guerra (ESG) confeccionados durante o regime militar brasileiro.

<sup>10</sup> Referimo-nos aqui às obras: F. Fukuyama. *O fim da história...* São Paulo, Editora Rocco, 1992; R. Keohane & J.Nye. *Power & Interdependence...* Glenview, IL: Pearson, 1977.

De acordo com o discurso estadunidense, as forças de seguranças dos países sul-americanos (seu tamanho e funções) deveriam ser reduzidas, dedicar-se e adequar-se a esses temas, as ‘novas ameaças’. Isso está colocado no documento estratégico *National Military Strategy of the United States – 1991-1992, August 1991*, na parte dedicada ao Hemisfério Ocidental, confeccionado por Colin Powell, então Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do governo George H. W. Bush (POWELL, 1991, p.7). No documento mais geral da presidência sobre o tema, *National Security Strategy of the United State*, do mesmo mês e ano, a parte Hemisfério Ocidental, além de ressaltar o foco em tais ameaças, aponta que “Em nenhum lugar isso é mais verdadeiro do que no nosso próprio hemisfério, onde os nossos objectivos fundamentais são a aprofundar o sentido de parceria e do interesse comum. (...) O Hemisfério Ocidental é ainda mais significativo para os Estados Unidos à luz das tendências globais de hoje, políticas e econômicas” (US - President of the United States, 1991, p. 8, tradução livre). No governo William Clinton, a doutrina presente nos documentos *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (1994 e 1996) aponta a relevância do combate às ‘novas ameaças’, especialmente na parte *Integrated Regional Approaches: the Western Hemisphere*, assim como a Cúpula das Américas e as Conferências de Ministros da Defesa como instrumentos de difusão de sua agenda.<sup>11</sup> Todos os documentos citados, nas partes destacadas, apontam como objetivo a formação de uma área de livre comércio na América, articulando a política de segurança à política comercial no âmbito da política externa.

Seguindo essa estratégica, os EUA buscam influenciar as agendas de segurança e diplomática internacional e hemisférica, por meio de suas capacidades materiais e não materiais. Atuam de forma bilateral, incluindo temas militares mesmo em Tratados de Livre Comércio, ou multilateral, em acordos regionais e na OEA, por meio da Conferência bianual do Conselho de Ministros de Defesa das Américas e da Junta Interamericana de Defesa. Sob a liderança dos EUA, a agenda focada nas chamadas “novas ameaças” do pós Guerra Fria foi colocada em documentos da OEA, por exemplo, na “Declaração de Santiago” de 1995 e na “Declaração de Manaus” da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas de 2000.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Para uma análise das Cúpulas das Américas e das Conferências de Ministros da Defesa, no que concerne à difusão da agenda hemisférica estadunidense, ver Paulo Lira (2013). Ver também as Declarações da OEA citadas a seguir.

<sup>12</sup> Declaração de Santiago de 1995 está disponível em, <http://www.state.gov/p/wha/rls/71542.htm>. Declaração de Manaus de 2000 está disponível em: <http://www.state.gov/p/wha/rls/71004.htm>

O documento *Western Hemisphere Defense Policy Statement* do Departamento de Defesa dos EUA, de outubro de 2012, reforça nossos argumentos, referindo-se às novas ameaças como “desafios complexos do século 21” no campo da segurança e à necessidade de proliferar a agenda estadunidense pelos meios já mencionados, incluindo a ação de *think tanks* e universidades. Insiste também que as forças armadas dos países sul-americanos devem se dedicar ao combate a tais ameaças.<sup>13</sup>

No discurso estadunidense, nas visões multilateralistas e na literatura corrente sobre as novas ameaças (WILLIAMS, 2008; BUZAN; HANSEN, 2012) que atuariam a partir de dentro do território dos países sul-americanos, mas com caráter difuso e transnacional, o seu combate exigiria colaboração e cooperação internacionais globais ou hemisféricas, e não uma atuação individual ou mesmo regional sul-americana dos Estados. Enquanto isso, o combate a qualquer eventual ameaça externa ao Estado, que possa vir a surgir em um mundo supostamente pacífico e globalizado, ficaria a cargo da maior potência global “benevolente” e de organizações multilaterais (como a OTAN), que usariam seu poder como guardiões da ordem e da paz internacional, sob a influência estadunidense e de seus aliados, as “democracias ocidentais” (GUIMARÃES, 2005; PADULA, 2013a). Portanto, não só ameaças ambientais e de grupos narcoterroristas, mas também células terroristas e principalmente potências externas que venham ameaçar a soberania sobre recursos naturais dos países da região, deveriam ser combatidas por meio da cooperação internacional. Assim, seria delegada a função básica estatal da segurança a terceiros, sob a tutela da maior potência e de organizações multilaterais, num contexto de governança global. Tal agenda tende a criar vulnerabilidade e dependência militar e política nos países da América do Sul em relação a potências externas, principalmente aos EUA, e pode ensejar ingerências externas não desejáveis. A possibilidade de transbordamento desses conflitos para áreas ricas em recursos como a Amazônia, provocando uma ingerência militar não desejada e supostamente benevolente dos EUA, é alertada por diversos especialistas (GUIMARÃES, 2005; BANDEIRA, 2009; BECKER, 2005; COSTA, 2009).

A difusão da agenda de segurança e a presença militar dos EUA na América do Sul são mantidas pelo estabelecimento de bases operacionais

---

<sup>13</sup> A importância estratégica atual do hemisfério foi destacada novamente em fevereiro de 2015 no discurso de Duncan W. Mitchell, Chairman do Subcommittee on Oversight and Management Efficiency. Disponível em: <http://foreignaffairs.house.gov/hearing/subcommittee-hearing-strategic-importance-western-hemisphere-defining-us-interests-region>

econômica e militar, exercícios militares conjuntos, ações cívico-sociais, comércio de armas selecionado com parceiros estratégicos, staff talks, educação e treinamento<sup>14</sup>. No entorno marítimo e estratégico sul-americano, a reativação da IV Frota para o Atlântico Sul (do Comando do Sul), a constituição do Comando da África em 2008, a realização de manobras militares e o arrendamento da Ilha de Ascensão (dominada pelos britânicos). Ainda, possui forte presença militar na América Central e Caribe<sup>15</sup>. De forma geral, suas iniciativas são justificadas sob a retórica de prevenir e promover a capacidade de combate às novas ameaças (PADULA 2013; BANDEIRA, 2009).

---

<sup>14</sup> Além da forte presença militar na Colômbia, os militares estadunidenses estão presentes em atividades no Peru, Chile, Guiana e Suriname. A presença militar dos EUA na Colômbia abrange praticamente o país inteiro e tem implicações fundamentais para a segurança dos países sul-americanos. Sua origem é de 2000, quando foi firmado acordo militar e criado o Plano Colômbia, que teria como objetivo apoiar o governo colombiano no combate ao narcoterrorismo. Isto implicou na aquisição de equipamento militar (com financiamento), treinamento, atividades de inteligência, operações conjuntas, a partir de instalações militares e núcleos de apoio diversos fixos e móveis, entre outros. O território colombiano possui posição geográfica estratégica, próximo a reservas energéticas, à Amazônia e ao Canal do Panamá, auferir capacidade de mobilidade tanto para o Pacífico quanto para o Caribe e Atlântico. As bases militares dos EUA situam-se próximas a áreas estratégicas e conferem significativa capacidade de mobilidade no continente, predominantemente voltadas para a fronteira com a Venezuela e para a Amazônia. Em março de 2012, o Departamento de Defesa dos EUA e o Ministério da Defesa do Peru assinaram um memorando de entendimento que marcou o relançamento da cooperação bilateral em matéria de defesa e renovação do convênio militar bilateral assinado em 1952. O Chile comprou caças estadunidenses e realiza manobras militares, treinamentos e *staff talks* com o Comando do Sul. Em 25 de outubro de 2012, aviões chilenos realizaram treinamentos militares no estado do Texas. O oficial do Comando do Sul para o Cone Sul, major Mario Castro, declarou que o “Chile é considerado um de nossos mais importantes parceiros para cooperação em segurança na região”. A Guiana permitiu que Beal Aerospace Technologies, companhia americana, construísse uma base para lançamento de foguetes e satélites em Essequibo, território em litígio disputado pela Venezuela. Militares dos EUA também realizam ações cívico-sociais no Suriname e vêm tentando estabelecer bases para testes de desenvolvimento de novos veículos para operações em selva no país. Os EUA vêm desenvolvendo ações junto ao governo paraguaio visando implantar uma base de apoio logístico-militar, além de garantir presença de militares no país, o que foi interrompido somente durante o governo de Fernando Lugo. Em 1983, foi construída e posteriormente ampliada uma base área em Mariscal Estigarribia, a apenas 200 km da fronteira com a Bolívia e a Argentina e a 320 km da fronteira com o Brasil, área muito próxima da Tríplice Fronteira. A força aérea paraguaia não teria aviões de envergadura que justifiquem a construção e o uso da pista superdimensionada, que está dotada de radar, sistema de aterrissagem noturna, bombas de reabastecimento e hangares de grande porte, apta para pousos e decolagens de grandes aeronaves existentes na frota estadunidense para transporte de tropas e de material militar. O Paraguai participava das manobras Panamax desde 2006, mas se manteve afastado de 2009 a 2012 durante o governo Lugo, sendo novamente convidado e participando logo após o golpe que instituiu o governo Federico Franco, reconhecido em primeira mão pelos EUA (BANDEIRA, 2009, pp.58-74; FIORI, PADULA & VATER, 2013, pp.107-111).

<sup>15</sup> Com bases em Guantánamo (Cuba), Soto Cano (Honduras), Aruba e Curaçao (ilhas holandesas), Comalapa (El Salvador).

O *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA), por exemplo, foi uma iniciativa dos EUA de conceder preferências tarifárias unilaterais para governos que combatessem de forma “adequada” o narcotráfico. No entanto, com a ascensão de governos não alinhados à política estadunidense para a região, sob a alegação de que estes não trabalhariam no combate ao narcotráfico, os EUA não o renovaram (suspenderam) para Bolívia e Equador em dezembro de 2009. A associação entre terrorismo com movimentos revolucionários constitui tema de fundamental importância nessa agenda.

Ao mesmo tempo, após o fim da Guerra Fria e com a alta influência estadunidense, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) vem se autoproclamando novas prerrogativas e alcance geográfico na sua doutrina de atuação estratégica para garantir os ‘interesses vitais’ de seus membros. Esta é uma razão subjetiva que pode incluir o Atlântico Sul e a América do Sul. Na verdade, com a dissolução do bloco socialista e da União Soviética, a própria sobrevivência da organização dependia da mudança da agenda, incluindo as novas ameaças. Essa, somada à flexibilização do raio de atuação da OTAN no pós Guerra Fria, correspondem aos interesses dos EUA de legitimar sua presença militar na Europa e intervenções em todo globo<sup>16</sup>.

A dependência militar dos países sul-americanos seria ainda reforçada por meio da sua especialização produtiva-comercial em indústrias baseadas em recursos naturais, de baixa intensidade tecnológica e valor agregado, que são aprofundadas por acordos de liberalização econômica com países mais avançados. Os EUA promoveram uma ampla agenda de liberalização econômica global e para o continente americano a partir dos anos 1990. Neste caso, reveladas na promoção das políticas recomendadas no chamado Consenso de Washington, da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, efetivada em 1994), de uma área de livre comércio hemisférica (desde a Iniciativa para as Américas com o governo George H.W. Bush) e de acordos bilaterais (Tratados de Livre Comércio - TLCs), que se tornaram prioridade principalmente após o fracasso das negociações da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas) em 2005<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Sobre a nova doutrina da OTAN, ver: Carlos de Meira Matos (1999), “A nova estratégia da OTAN”, In Centro de Estudos Estratégicos (CEE) da ESG, Disponível em: [www.esg.br/uploads/2009/meiramattos3](http://www.esg.br/uploads/2009/meiramattos3). E a Palestra do Ministro Nelson Jobim, “O Futuro da Comunidade Transatlântica” (Lisboa, Instituto de Defesa Nacional – 10/09/2010), disponível em: <http://www.defesamet.com.br/defesa/noticia/3381/JOBIM---O-Futuro-da-Comunidade-Transatlantica/> (ambos acessados em 12/02/2015).

<sup>17</sup> A Cúpula das Américas realizada em Mar Del Plata (Argentina) em 2005 marcou o enterro das negociações da ALCA, destacando o papel dos Presidentes de Argentina (Kirchner), Bolívia (Morales), Brasil (Lula) e Venezuela (Chávez) (PADULA, 2013 b).

Tais acordos, mais do que a liberalização do comércio, garantem: a liberalização de serviços financeiros e de fluxos de investimentos, o acesso a mercados e a compras governamentais, e a propriedade de empresas multinacionais, inclusive seus direitos de propriedade intelectual (UNCTAD, 2007). Assim, os países da região não desenvolveriam indústrias bélicas, especialmente as de maior intensidade tecnológica, e precisariam de suprimentos externos (de países detentores de tecnologias, indústrias e crédito), onde se destacam os EUA como maior produtor mundial que concentra o maior complexo industrial-militar e as maiores empresas do setor.<sup>18</sup> Estas políticas neoliberais vão à direção contrária ao planejamento e à construção de uma divisão regional da produção industrial entre os países sul-americanos, ou mais precisamente de uma robusta indústria de defesa nos países ou em concerto entre eles. O objetivo de promover a ALCA presente nos documentos estratégicos dos EUA citados anteriormente, é coerente com a argumentação aqui desenvolvida, assim como a busca por TLCs efetivados até agora com Chile (2003), Colômbia (2006) e Peru (2006)<sup>19</sup>. Nesse sentido, pode se considerar um grande êxito a resolução das negociações da *Trans-Pacific Partnership* (TPP) em 2015, liderada pelos EUA, envolvendo países sul-americanos da Bacia do Pacífico. A TPP foi anunciada como peça-chave da política de reafirmação do poder econômico e militar dos EUA na região da Ásia-Pacífico<sup>20</sup>. Do nosso ponto de vista, busca conter ou minar

<sup>18</sup> Para ver a lista de maiores empresas da indústria bélica, consultar dados do SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), especialmente a “SIPRI Top 100”, disponíveis em: <http://portal.sipri.org/publications/pages/industry/splash>

<sup>19</sup> As informações e os Tratados podem ser acessados na página do US Trade Representative: <[http://web.archive.org/web/20090531063233/http://ustr.gov/Trade\\_Agreements/Bilateral/Chile\\_FTA/Section\\_Index.html](http://web.archive.org/web/20090531063233/http://ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Section_Index.html). > Também disponível em: <[http://web.archive.org/web/20120206141530/http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=78](http://web.archive.org/web/20120206141530/http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=55&Itemid=78) [http://www.asimet.cl/tlc\\_chile\\_eeuu\\_esp.htm](http://www.asimet.cl/tlc_chile_eeuu_esp.htm)>

<sup>20</sup> As negociações do TPP se originam em 2005, como um acordo entre quatro países do Pacífico: Brunei, Chile, Nova Zelândia e Cingapura (P4). Contou com a adesão às negociações de Austrália (2008), Canadá (2012), EUA (2008), Japão (2013), Malásia (2010), México (2012), Peru (2010) e Vietnã (2008). Ganhou relevância na Ásia-Pacífico em novembro de 2009, quando o presidente Obama anunciou a intenção dos EUA de participar e liderar suas negociações para concluir um ambicioso acordo na Ásia-Pacífico (um “novo acordo do século 21” de “nova geração”) e de reforçar a sua participação nas economias dinâmicas da Ásia. No âmbito do TPP foi negociado um amplo e ambicioso acordo de liberalização que envolve: livre circulação de bens, serviços (especialmente financeiros) e investimentos; assegurar o máximo acesso recíproco a compras governamentais; estabelecimento de regras comuns de origem; eliminação de obstáculos ao comércio e ao investimento dentro das fronteiras dos países (com apoio técnico e financeiro dos países do TPP); respeito aos direitos de propriedade; acordos relativos a Propriedade Intelectual (inclusive em farmacêuticos), visando reforçar e desenvolver o Acordo da OMC sobre os TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property) (IDEM).

a projeção do Brasil e de projetos regionais como o Mercosul e a Unasul na América do Sul. De forma mais ampla, combinada com as negociações da Parceria Trans-Atlântica de Comércio e Investimentos (TTIP), busca frear o avanço do BRICS (PADULA, 2013b).

Concluindo, a visão difundida pelos EUA pressupõe um mundo supostamente livre de disputas de poder interestatais, pelo predomínio global e/ou se projetando para a América do Sul; tanto as que poderiam advir da projeção de poder direta, quanto em decorrência dos conflitos entre as grandes potências. Nesta visão liberal da política internacional, as assimetrias de poder interestatais não importariam, pois as grandes potências “ocidentais” teriam um papel colaborativo e benéfico, desinteressado, usando sua vantagem relativa de poder na promoção da paz, da cooperação e da harmonia nos organismos internacionais, e alcançando supostos interesses cosmopolitas diante das novas ameaças à segurança nos países e no âmbito global. Assim, os países da América do Sul poderiam delegar sua segurança externa às potências “ocidentais” (especialmente os EUA) e deveriam aderir à agenda hemisférica impulsionada pelos EUA, baseadas nas novas ameaças (principalmente o narcotráfico), e reduzir o papel e tamanho das suas forças armadas a tal fim. Coadunada a esta agenda, é difundida a agenda de livre comércio, que reduz as possibilidades de industrialização de maior valor agregado e intensidade tecnológica, e, conseqüentemente, de uma indústria bélica própria e robusta nos países na região.

## O BRASIL E A AGENDA DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO

Os temas de segurança nos países da América do Sul têm importante conexão com a soberania sobre recursos naturais e a industrialização dos países. Tal afirmação ganha ainda maior relevância com a recente aceleração da competição interestatal e da pressão pelo acesso a recursos estratégicos, inclusive por meio do impulso político e ideológico à adoção de políticas “bem comportadas” e acordos de liberalização de comércio e investimentos.

No governo Fernando Henrique Cardoso, seguindo a agenda estadunidense, a visão diplomática brasileira incorporou amplamente tanto os novos temas de segurança, como mostra a Política de Defesa Nacional de 1996 (BRASIL, 1996), como a promoção da liberalização econômica hemisférica e global. A articulação com países da América do Sul era observada como um alicerce para a integração hemisférica e global. Os documentos a I Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000, realizada em Brasília, mostram a

importância da agenda de combate ao narcotráfico e ao terrorismo, assim como da ALCA e da liberalização econômica global (PADULA, 2010; Comunicado de Brasília, 2000). Vale ressaltar que o governo não se mostrou disposto a ingressar em uma instituição militar de caráter regional com enfoque no tema do terrorismo ou narcotráfico (PADULA 2013a; LIRA, 2013; OLIVEIRA, 2005; ALSINA JR., 2003).

Por meio tanto dos discursos do Presidente (BRASIL, 2008) quanto de seu Ministro de Relações Exteriores Celso Amorim <sup>21</sup>, o governo Lula apontou a América do Sul como prioridade da política externa. Quanto à integração regional, enfatizam a importância da cooperação, do desenvolvimento conjunto dos países e de uma agenda política própria adequada aos seus interesses e afastada da influência de grandes potências, mas sem desprezar a importância da atuação em organismos multilaterais. Os documentos estratégicos de defesa do governo brasileiro, a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2007 (BRASIL, 2005; 2008), apontam a América do Sul como parte do entorno estratégico brasileiro e sua prioridade de atuação por meio de políticas de promoção da integração regional, de cooperação em segurança e desenvolvimento, garantindo sua paz e a soberania sobre recursos naturais. Assim, valoriza a relação sinérgica entre desenvolvimento e segurança e promove um maior enfoque nas ameaças interestatais à soberania de recursos. Sem deixar de mencionar em plano inferior os temas do narcotráfico e do terrorismo, promove uma mudança em relação ao governo Cardoso e uma divergência em relação à agenda dos EUA. Os documentos ainda apontavam que essa concepção deveria transbordar para as iniciativas de integração regional na América do Sul (BRASIL, 2005, p. 4-5; BRASIL, 2008, p. 17; 45). Esta visão estratégica foi reafirmada na Política de Defesa Nacional de 2012 e na Estratégia de Defesa Nacional de 2012 (BRASIL, 2012).

---

<sup>21</sup> Ver discursos e palestras do Embaixador Celso Amorim como Ministro das Relações Exteriores publicados no sítio do Ministério ([www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)) e em AMORIM, 2011. Ver, por exemplo, o seu discurso de posse, “Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores” (disponível em: [www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7547:discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7547:discurso-proferido-pelo-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores&catid=194&lang=pt-BR&Itemid=454)). Do livro citado, especialmente, “*Vocês se preparem, porque a política externa brasileiro tomou novos rumos*” (p. 17-34), “*Que no lesionen el corazón Del Mercosur*” (p. 87-120) e “*Da maneira como estava concebida, a ALCA é história*” (p. 499-526). Ainda, ver o artigo de Celso Amorim, “Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos”, análise de conjuntura OPISA, nº 4, março de 2005.

Na América do Sul, há um dilema entre duas agendas econômicas de integração. Uma delas associada à visão neoliberal e ao interesse de potências externas, encontra eco em alguns países e grupos políticos da região, e prega a liberalização do acesso a recursos estratégicos para investimentos estrangeiros. O Brasil, como país que vem liderando iniciativas para a institucionalização do regionalismo na América do Sul, teve que lidar com as diferentes perspectivas e demandas dos governos sobre o processo de integração, além de suas próprias pressões políticas internas e demandas por mudanças surgidas a partir da chegada do presidente Lula ao poder. Na região, a partir de 2003, chegaram ao poder governos críticos (em diferentes matizes) às visões neoliberais e alinhadas aos EUA dos governos anteriores, de onde surgiram demandas regionais mais progressistas. Porém, seguem presentes na região atores, visões e arranjos de integração receptivos à agenda estadunidense, seguindo a concepção neoliberal do regionalismo aberto e as visões de segurança dos anos 1990 (COUTO, 2013; PADULA, 2013b).<sup>22</sup>

Em retrospectiva, as demandas por mudanças no tratamento da integração regional se fizeram evidentes na III Reunião de Presidentes da América do Sul em 2004 (em Cuzco), quando foi constituída a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA ou CSN) que iniciou o processo de institucionalização da integração, que culminou com a criação da Unasul em 2007. O Brasil teve papel relevante neste processo, no qual estes inéditos e recorrentes encontros e iniciativas entre os governos sul-americanos carregam um conteúdo histórico e simbólico de aproximação política, assim como o maior estreitamento entre diferentes esferas das sociedades dos países. A Unasul é uma iniciativa política na qual os países colocam em pauta e avançam em diálogos sobre temas importantes, e que mostrou papel fundamental em contextos de instabilidade interna e atentados à democracia em alguns países (como Bolívia e Equador). Com a constituição da Unasul, abriram-se novas possibilidades de tratamento de temas socioeconômicos

---

<sup>22</sup> Podemos citar a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com grande influência dos EUA (referente ao aporte de 40% do seu fundo que o confere o mesmo peso decisório) na promoção do regionalismo aberto e da ALCA, inclusive dentro da Iniciativa para Integração de Infra-estrutura Sul-Americana (IIRSA) e do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da Unasul. Ainda, as assinaturas de Tratados de Livre Comércio bilaterais por parte do Chile, Peru e Colômbia com China, Coreia do Sul, EUA, Índia, Japão e União Europeia, entre outros. Estes mesmos países sul-americanos formaram a Aliança do Pacífico e participam da Parceria Trans-Pacífica, arranjos regionais em favor do chamado regionalismo aberto. No campo militar, a interação entre EUA e Colômbia no Plano Colômbia, permitindo bases estadunidenses no território do país sul-americano, e os acordos bilaterais, as relações comerciais e os staff-talks, entre Peru e EUA e Chile e EUA.

e de segurança que já vinham ganhando espaço na ampliação da agenda integracionista nos anos 2000 (FIORI, PADULA, VATER, 2013).<sup>23</sup>

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, em 2008, foi uma iniciativa da política externa brasileira. O então Ministro da Defesa do governo brasileiro Nelson Jobim, seguindo orientação do Presidente Lula da Silva, viajou pelos países da região promovendo sua criação e a adesão dos países sul-americanos (ABDUL-HAK, 2013).<sup>24</sup>

O CDS busca uma maior colaboração e multilateralização de temas de segurança condizentes com a realidade dos países e de interesse dos governos da região, além de criar maior transparência e confiança mútua em relação aos temas militares. O *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano* (CDS, 2008, Artigo 3) e a *Declaração de Santiago* (CDS, 2009), que estabelece sua criação, apontam o objetivo dos países membros de criar uma zona de paz e cooperação regional apoiada na Carta da Organização das Nações Unidas, na OEA (Organização dos Estados Americanos) e no Tratado Constitutivo da Unasul. Na *Declaração de Santiago*, os princípios do CDS destacam:

[...] O respeito à soberania e autodeterminação, integridade territorial dos Estados e de não intervenção nos assuntos internos. Também sublinham o respeito pelas instituições democráticas, o pleno respeito pelos direitos humanos e o exercício da não discriminação no âmbito da defesa, a fim de fortalecer e garantir o Estado de Direito. A Decisão estabelece, a seguir, os objetivos do Conselho de Defesa Sul-Americano, entre os quais está a construção de uma identidade sul-americana em defesa, tendo em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribuam para fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe (CDS, 2009, tradução livre).

---

<sup>23</sup> Entre os quais merecem destaque: complementaridade produtiva; resolução de assimetrias e desenvolvimento conjunto dos países de forma equilibrada; soberania sobre os recursos naturais e sua utilização de forma racional e favorável ao desenvolvimento das economias e qualidade de vida das sociedades dos países da região; e integração de infraestrutura – energia, transportes e comunicações. Para mais informações sobre a Unasul, conferir no sítio do Ministério das Relações Exteriores do Brasil dedicado ao tema: [www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=688&catid=144&Itemid=434&lang=pt-BR)

<sup>24</sup> A proposta feita pelo Brasil foi discutida pela primeira vez em uma reunião de cúpula dos presidentes sul-americanos em abril de 2008. Em 15 de dezembro de 2008, na cúpula extraordinária da Unasul, foi aprovada a criação do CDS. Ver: “Nelson Jobim lembra criação do Conselho de Defesa Sul-Americano” (entrevista) <http://www.ippri.unesp.br/#!/noticia/422/nelson-jobim-lembra-criacao-do-conselho-de-defesa-sul-americano/>

Os documentos citados do CDS apontam à solução pacífica de conflitos e à criação de mecanismos de confiança mútua entre países sul-americanos. O Conselho tem como prerrogativas: apresentar iniciativas que busquem a cooperação em matéria de defesa, tornar transparentes e eliminar diferenças sobre gastos militares (como troca de informações e exercícios conjuntos), e assumir o papel de uma plataforma de diálogo sobre conflitos entre seus membros e coordenar a segurança externa das nações (CDS, 2008, Artigos 3 e 4).

Quanto ao último ponto, têm sido relevantes a atuação do governo brasileiro e o discurso recorrente de seus ministros da defesa, atentando para possíveis ameaças interestatais à soberania sobre os ricos recursos naturais brasileiros e sul-americanos, especialmente em possíveis contextos de crise política e conflitos internacionais. Nesta direção, vêm pregando a necessidade de formação de uma força dissuasória nos países da região, concertada no âmbito do CDS, adequada à importância dos seus recursos naturais e ao papel autônomo e de protagonista político que o Brasil e a região desejam alcançar no sistema internacional. Não deixam de reconhecer a importância do tema do narcotráfico nos países sul-americanos, mas destaca a necessidade de tratá-lo de forma separada, relevando as particularidades da região e destacando-o como um problema mundial, que envolve também as áreas social e de saúde (não só criminal) e onde os países consumidores compartilham responsabilidade e importância no seu combate dentro de seus territórios e fronteiras.

Como exemplo do posicionamento brasileiro, podemos destacar dois discursos do Embaixador Celso Amorim em 2012, no cargo de Ministro da Defesa do Brasil. Na sua palestra no Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (AMORIM, 2012, p. 13-16), aponta os limites da atuação das organizações internacionais e das grandes potências quando se trata da disputa por recursos naturais e de grandes interesses geopolíticos, demandando foco nas ameaças externas e a formação de uma força dissuasória robusta do Brasil e na América do Sul para garantir a paz e a estabilidade no entorno estratégico brasileiro. Ainda, em outubro de 2012, em discurso no aeroporto de Santa Cruz (Bolívia), na ocasião da entrega de um (dos quatro) helicópteros H-1H doado para a luta contra o narcotráfico. O Ministro realçou a necessidade da América do Sul possuir uma política de cooperação “dissuasiva” para proteger seus recursos naturais de forças adversas de fora da região. Ainda, enfatizou que em meio às crises alimentar, energética e ambiental no mundo, os países da região

devem “estar preparados para dissuadir a forças adversas que pretendam desconhecer” a soberania das nações para acessar esse patrimônio natural. E “As estratégias nacionais de defesa serão mais eficazes quando possam contar com uma articulação a nível sul-americano”.<sup>25</sup>

A criação do CDS abre espaço para articulações que busquem um esquema de segurança autônomo para os países e para a região como um todo, criando uma identidade regional em matéria de segurança. No entanto, parte de interesses já estabelecidos e busca interagir com a agenda dominante e continuamente difundida no âmbito hemisférico e internacional pelos EUA. Assim, surge um debate fundamental na agenda do CDS, concernente à noção de ameaças, e conseqüentemente ao papel das forças armadas, ligado ao tema da soberania sobre recursos naturais. Na busca por uma identidade regional sul-americana em matéria de segurança e defesa, que se estenda à região centro-americana e caribenha, o discurso da política externa brasileira, os objetivos e os temas propostos no âmbito do CDS, se contrapõem e interagem com a proliferação da agenda hemisférica estadunidense que ganha adesão de países sul-americanos. Governos com economias muito dependentes da exportação de recursos naturais (entre 80 e 90% do valor de suas exportações) e que registram presença e acordos militares com os EUA são mais receptivos à agenda estadunidense, como o Chile, a Colômbia e o Peru. Estes países também firmaram acordos de liberalização econômica com diversas potências externas (China, Coreia do Sul, EUA, Japão, União Europeia, entre outros) e possuem China (caso de Chile e Peru) ou EUA (caso da Colômbia) como principal parceiro comercial (PADULA, 2013b). Governos que adotaram discursos mais voltados para resolução de problemas socioeconômicos ou industrialização a partir da soberania e melhor aproveitamento sobre recursos naturais, rechaçaram acordos de livre comércio com os EUA e a China (embora possam ter registrado o aumento de suas relações com essa), não se alinharam à política externa estadunidense, e adotaram discursos anti-imperialistas e/ou focados em ameaças externas advindas das grandes potências, se mostraram mais receptivos à agenda brasileira e parceiros no âmbito da Unasul, como é o caso de Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela.

Vale destacar o episódio no qual os Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da Unasul se reuniram em caráter extraordinário em novembro

---

<sup>25</sup> “Brasil plantea cooperación en defensa para proteger recursos de Suramérica”, In Jornada.net (periódico on-line), 04/10/2012, Disponível em: [www.jornadanet.com/n.php?a=82250-1](http://www.jornadanet.com/n.php?a=82250-1) (tradução livre).

de 2009, como uma resposta ao acordo firmado entre Colômbia e EUA para instalação de até mais sete bases militares estadunidenses no país sul-americano<sup>26</sup>. A Colômbia não enviou chanceler ou ministro da defesa para o encontro. Na reunião, foi aprovada uma resolução que estabelece que os países membros se comprometam a garantir que pessoal militar ou civil, armas e equipamentos de acordos militares extrarregionais, não serão usados para violar a soberania, a segurança, a estabilidade e a integridade territorial sul-americana. Assim, países que decidirem por acordos militares com governos que não integram a Unasul terão de garantir que não haverá violação da soberania de países vizinhos. Ainda, os governos que decidirem por acordos e exercícios militares com países da região e de fora da região deverão informar antecipadamente aos países limítrofes e à Unasul, seguindo princípios de transparência e mecanismos de confiança mútua. Vale lembrar que, embora criticado pelos vizinhos, o governo colombiano afirmou que o objetivo das bases seria conter o tráfico de drogas e armas, além da eventual ação de grupos ilegais, e por meio de um comunicado à Unasul informou que aceita os termos da resolução e assegura o cumprimento das garantias formais pedidas pelo grupo<sup>27</sup>. Apesar das boas intenções presentes na resolução, considerando a assimetria de poder que pode figurar entre os países da região e grandes potências com as quais possam vir a firmar acordos, como é o caso dos EUA, acreditamos ser difícil um país sul-americano ter a capacidade de garantir que não haverá violação do território do vizinho, especialmente em momentos de crise política ou conflito quando grandes interesses estiverem envolvidos.

Ao mesmo tempo, a resolução supracitada tratou do problema do narcotráfico e da atuação de grupos ilegais na região. No entanto, apontou como originadores e responsáveis pelo problema não somente o comportamento dos governos da região e os fenômenos dentro de suas fronteiras ou transfronteiriços, incluindo os países consumidores, e considerando problema como de âmbito global no qual estes deveriam combater o problema das drogas dentro e nas suas fronteiras.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Reunião Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores e de Defesa da UNASUL: [www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=449%3Areunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-defensa-del-unasur&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=449%3Areunion-extraordinaria-de-ministros-de-relaciones-exteriores-y-defensa-del-unasur&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt).

<sup>27</sup> Notícias Terra/Agência Brasil, 20 novembro 2009. "Unasul se compromete a impedir presença de bases militares estrangeiras na América do Sul". Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI4130977-EI306,00-Unasul+se+compromete+a+impedir+presenca+de+bases+militares+estrangeiras+na+America+do+Sul.html>.

<sup>28</sup> "Considerando a incidência do problema mundial das drogas e a corresponsabilidade de países produtores e consumidores sobre a segurança regional" (Idem).

Na Reunião supracitada, o Presidente Rafael Correa (Equador) sugeriu a criação do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), afirmando: “Não podemos aceitar que os Estados Unidos sigam nos impondo e ditando as políticas da luta antidrogas [...]”<sup>29</sup>. O Conselho foi criado em 2010 com apoio e por pressão da política externa brasileira, que conseguiu também que o CSPMD tenha como objetivo promover a noção de que o problema das drogas deve ser tratado no âmbito social e da saúde (ABDUL-HAK, 2013, p.220). Atualmente, vem trabalhando em favor do estabelecimento de uma visão regional sobre o problema das drogas, através da formação um grupo de trabalho com tal objetivo<sup>30</sup>. Nesse sentido, o Brasil apoiou a criação do Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional, concretizada em novembro de 2012, onde seria tratado o tema de segurança em relação às drogas. No entanto, até o momento, segue a discussão sobre qual dos conselhos deve tratar esse tema. As últimas reuniões dos conselhos vêm mostrando uma tendência de que seria através da cooperação entre o CDS e o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.<sup>31</sup>

Em março de 2009, os Ministros de Defesa aprovaram a criação de um Centro de Estudos Estratégicos e de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED-CDS)<sup>32</sup> como instância de produção de estudos estratégicos e assessoramento ao CDS, atuando na área de capacitação e formação. Tal iniciativa resultou na proposta de criação da Escola Sul-Americana de Defesa (Esude) feita pelo Equador em fevereiro de 2014 em Reunião do CDS, que teve o apoio do Brasil, explicitado inclusive em comunicado conjunto. Nesse âmbito, terão papel fundamental iniciativas

---

<sup>29</sup> Ver: [www.aporra.org/tiburon/n141372.html](http://www.aporra.org/tiburon/n141372.html). Para conferir o Plano de Ação do Conselho: [www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/PlanAccionUNASUR.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/PlanAccionUNASUR.pdf)

<sup>30</sup> Ver o documento de 2015 sobre a Visão Regional do CSPMD em: [www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/Res11-2015.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res11-2015.pdf)

<sup>31</sup> Para ver o estatuto a declaração de criação dos Conselhos pelos Chefes de Estado da Unasul, acesse: [www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13221&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13221&lang=pt-BR)

Para aprofundar a questão, ver Carla A. Velasco, 2013. “El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR Logros y desafíos 2012–2013”. Disponível em: [www.raisscolombia.org/doc/logros%20y%20desafios%202012-2013%20unars.pdf](http://www.raisscolombia.org/doc/logros%20y%20desafios%202012-2013%20unars.pdf)

<sup>32</sup> Cf.: [www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=460%3Aestatu-to-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=460%3Aestatu-to-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt)

descentralizadas, inclusive do Brasil, entre elas o Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-SUL) realizado na Escola Superior de Guerra.<sup>33</sup>

Mais um dilema fundamental no âmbito da segurança na integração sul-americana se encontra na capacidade dos países de produzirem (em termos físicos e tecnológicos) seus materiais bélicos de forma autônoma, com empresas de propriedade nacional (ou majoritariamente nacional), ou de seguirem dependentes do fornecimento de potências externas, por meio de comércio e acordos militares específicos. Os documentos estratégicos do governo brasileiro citados pregam a necessidade da construção de uma base industrial nacional, espalhando-se por meio de iniciativas sul-americanas. O CDS apresenta a possibilidade de se trabalhar na construção de uma indústria de defesa sul-americana, com um amplo mercado impulsionado por encomendas estatais e com a participação de empresas dos seus países. Algumas iniciativas foram lançadas nesse sentido, apresentando diferentes avanços, que não serão tratadas aqui por questões de escopo e espaço.<sup>34</sup>

No entanto, a viabilidade de muitas dessas iniciativas e acordos são ameaçadas por iniciativas individuais dos países em matéria de acordos militares e relações comerciais que mantêm com potências externas. Muitas vezes, tais escolhas são embasadas na presença em alguns governos da combinação da concepção neoliberal de integração com a agenda de segurança impulsionada pela visão estadunidense.

---

<sup>33</sup> Ver a notícia publicada no sítio do Ministério da Defesa: “Brasil apoia proposta de criação da Escola de Defesa Sul-Americana, diz Amorim”, disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/4332-07-06-2013-defesa-brasil-apoia-proposta-de-criacao-da-escola-de-defesa-sul-americana-diz-amorim>. Ver notícia sobre Comunicado Conjunto em: [www.defesanet.com.br/defesa/noticia/11095/Brasil---Equador---Comunicado-Conjunto/](http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/11095/Brasil---Equador---Comunicado-Conjunto/).

<sup>34</sup> Citando algumas brevemente: o acordo para criação da Agência Espacial Sul-americana e a formação de um segundo grupo de trabalho para o desenvolvimento de um veículo aéreo, em 2011; o acordo para o desenvolvimento de um veículo aéreo não tripulado (VANT) regional no âmbito do CDS; Brasil e Bolívia fizeram acordos para concretizar (ainda sem data definida) os primeiros voos de um VANT do primeiro para vigiar a fronteira conjunta; o projeto IA-73 UNASUL-I, apresentado oficialmente em dezembro de 2012, visando a cooperação para a construção de uma aeronave tripulada de treinamento de pilotos militares, já que parte significativa da tecnologia militar advém de potências centrais a um custo elevado. Em outubro de 2014, Brasil e Argentina assinaram um acordo para fortalecer a cooperação na área aeronáutica. Brasil e Argentina já vêm desenvolvendo diversas iniciativas de cooperação na área de defesa, como a troca de experiências no setor de defesa cibernética e a participação da Fábrica Argentina de Aviação (FAdeA) na produção (de peças) do avião cargueiro e reabastecedor militar KC-390KC-390 da Embraer. Conferir nas seguintes notícias sobre o tema: no sítio do Ministério da Defesa, “Países da Unasul se reúnem para definir projeto de Vant regional”, disponível em [www.defesa.gov.br/index.php/noticias/13610-paises-da-unasul-se-reunem-para-definir-projeto-de-vant-regional](http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/13610-paises-da-unasul-se-reunem-para-definir-projeto-de-vant-regional); no sítio da Unasul, disponível em [onial.wordpress.com/2014/07/11/unasul-i-um-passo-rumo-a-integracao-regional-sul-americana/](http://onial.wordpress.com/2014/07/11/unasul-i-um-passo-rumo-a-integracao-regional-sul-americana/).

Por exemplo, o projeto da aeronave de treinamento do CDS vem sendo ameaçado por projetos isolados das indústrias aeronáuticas regionais que levam ao seu questionamento do ponto de vista econômico, embora não deixe de ser importante em termos estratégicos. Equador e Bolívia vêm desenvolvendo projetos de aeronaves de treinamento próprias. Brasil, Chile e Colômbia já possuem fabricação própria, embora o Brasil tenha se comprometido com investimentos e compras no projeto. O Peru vai começar a produzir o modelo sul-coreano KT-1. Restam então como potenciais usuários do UNASUL-I: Argentina, Venezuela, Uruguai, Paraguai, Guiana e Suriname, sendo que o Paraguai representa uma incerteza<sup>35</sup>, e Guiana e Suriname não representam demandas significativas em termos puramente econômicos. Em janeiro de 2015, a Argentina anunciou uma aliança estratégica com a China, firmando vários convênios, inclusive na área de defesa, com um convenio para a produção de (peças de) veículos blindados VN-1 fabricado pela empresa chinesa Norinco em seu território. Isso encerra a possibilidade da participação argentina no Programa da VBTP-MR Guarani, juntamente com o Brasil, que estava em negociação.<sup>36</sup>

O narcotráfico e suas ligações com atividades ilícitas financeiras e de comércio de bens e armas são problemas de segurança interna para países da América do Sul, que envolvem também questões fronteiriças, devendo figurar nas agendas de segurança nacional e regional. No entanto, não são as únicas questões de segurança e se forem tratadas dentro das fronteiras nacionais dos países como um tema internacionalizado, podem ensejar ingerências externas indesejadas a partir de oportunismos políticos para projeção de poder travestidas em boas intenções. Em síntese, a visão mais difundida apoiada pelos EUA e a OEA, e que não condiz com uma agenda autônoma regional, é de que o tema das drogas deve ser tratado: (i) unicamente de forma criminal e militarizada, sendo de responsabilidade única dos países produtores; (ii) através de sua militarização internacionalizada hemisférica ou global, e (iii) como tema predominante no campo de segurança dos países, relegando completamente ao plano do esquecimento qualquer preocupação com a política de poder global e ameaças externas, restringindo a preocupação e a atuação das forças militares dos países a este tema. Ainda, é importante destacar que o cultivo e o uso da folha de coca (diferenciado da

---

<sup>35</sup> A força aérea paraguaia tem propostas firmes da Embraer e da Korean Aerospace Industries, fabricante do KT-1.

<sup>36</sup> Conferir em: [www.defesenet.com.br/br\\_ar/noticia/18077/Argentina-%E2%80%93-China-aniquila-perspectivas-de-parcerias-de-defesa-do-Brasil](http://www.defesenet.com.br/br_ar/noticia/18077/Argentina-%E2%80%93-China-aniquila-perspectivas-de-parcerias-de-defesa-do-Brasil)

produção de cocaína) é uma prática milenar que acompanha os povos indígenas nos países andinos. Em 2012, a Unasul, através de seus Chefes de Estado, confeccionou a *Declaração especial sobre o uso tradicional da mastigação da folha de coca* como uma “prática ancestral da Bolívia e do Peru”.<sup>37</sup> Em 2013, a ONU reconheceu a mastigação das folhas de coca pelos bolivianos como prática cultural<sup>38</sup>.

Por outro lado, O Brasil vem difundindo através de suas iniciativas ou apoiando as de outros países sul-americanos, no âmbito da Unasul, uma agenda de segurança focada em ameaças externas e na soberania sobre recursos naturais. Este processo pode ser encarado como bem sucedido em termos históricos, mas ainda se encontra em caráter muito incipiente e encontra resistências, inclusive devido à presença da agenda hemisférica estadunidense e da OEA. No âmbito da possibilidade da formação de uma indústria sul-americana, as dificuldades advêm de posturas individuais e neoliberais, que permitem acordos com potências externas e minam a industrialização dos países, e emergem obstáculos ao proveito da escala regional. É este debate e interações entre agendas divergentes que caracterizamos como uma disputa pela agenda regional, para influenciar visões e políticas nacionais, transbordando para os Conselhos da Unasul, como o CDS e o CSPMD.

## CHINA: PROJEÇÃO NA AMÉRICA DO SUL E IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS

Com seu crescimento econômico anual significativo no século XXI (entre 7 e 10%), a China vem demandando crescentemente recursos naturais escassos em seu território. Registra crescente participação no comércio e nos investimentos dos países sul-americanos, sendo responsável em grande parte pelo seu crescimento econômico e geração de divisas. Tal processo vem reforçando a inserção econômica dos países da região baseada na exportação de commodities e de uma infraestrutura de transportes voltada para a articulação eficiente com o litoral.

---

<sup>37</sup> Acessar a Declaração em: < [www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/DECL\\_COCA\\_2012.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL_COCA_2012.pdf) >

<sup>38</sup> Conferir em: < [www.cartacapital.com.br/internacional/onu-reconhece-direito-de-mastigar-folha-de-coca-na-bolivia.](http://www.cartacapital.com.br/internacional/onu-reconhece-direito-de-mastigar-folha-de-coca-na-bolivia.) >

Ainda, vem deslocando o peso econômico relativo dos EUA e do Brasil na região<sup>39</sup>. O governo chinês privilegia relações políticas Estado-Estado (REYES, 2010). A estratégia global chinesa anunciada em seu décimo plano quinquenal (2001-2005), denominada *going global*, encoraja as suas empresas estatais a investir no exterior buscando garantir o abastecimento de recursos naturais estratégicos necessários para a sustentação de seu crescimento econômico, urbanização, industrialização e estabilidade política interna. Ao mesmo tempo, busca mercados para suas manufaturas. No campo político, busca isolar Taiwan em acordos entre Estados. Além disso, muitos dos recursos estratégicos presentes na região são fundamentais para o projeto de expansão do poder militar-naval chinês. Entre os recursos, destacam-se produtos agrícolas (especialmente soja), minério de ferro, cobre e petróleo (MEDEIROS; CINTRA, 2015; BARBOSA, 2011)<sup>40</sup>. Os investimentos chineses na região vão principalmente para tais setores, apesar de uma parte também ter se destinado a setores indústrias como automotivo e

---

<sup>39</sup> Neste sentido, os números da primeira década do século XXI são bem representativos. O comércio da China com a América do Sul em 2000 era de pouco mais de 8 bilhões de dólares e cresceu mais de 22 vezes de 2000 a 2011. Assim, houve o aumento significativo da participação da China no comércio da região, que partiu de 2% em 2000 para mais de 11% em 2010, deslocando potências tradicionais, mas não superou a participação comercial dos EUA, superior a 14% (mas que declinou de mais de 26% em 2000) (FIORI, PADULA & VATER, 2013, p.98, tabela 21; dados da COMTRADE-UN).

<sup>40</sup> Os dados levantados por Barbosa (2011, p.282) sobre os principais produtos exportados para a China desde os mais importantes países sul-americanos são reveladores: o Brasil, maior parceiro comercial na região com 40% do comércio regional com a China, concentrou 72% de suas exportações, em ordem de importância, em minério de ferro, soja e petróleo; a Argentina, terceiro maior parceiro comercial na região (24% do comércio regional com a China), concentrou 84,7% de suas exportações em soja e petróleo; o Chile, segundo maior parceiro na região (16% do comércio regional com a China), concentrou suas exportações (mais de 76%) em cobre e celulose; a Colômbia concentrou 84% de suas exportações em ferro-níquel, cobre e petróleo; o Equador concentrou quase 95% de suas exportações em petróleo e cobre; o Peru concentrou quase 70% de suas exportações em cobre, farinha de peixe e minério de ferro; e o Uruguai concentrou mais de 60% de suas exportações em lã, peixes e crustáceos e couro. Os principais produtos importados da China por país da região: para o Brasil, máquinas, aparelhos e material elétrico; para a Argentina, têxteis, brinquedos, calçados, carros, motocicletas, produtos eletrônicos, trens e aeronaves; para o Chile, carros; e para a Venezuela, calçados, têxteis, locomotivas, carros e produtos eletrônicos.

telecomunicações (ROSALES; KWUAYAMA, 2012; ELLIS, 2011).<sup>41</sup> Dentro desta estratégia, a China firmou acordos de livre comércio com Chile e Peru<sup>42</sup>, e um acordo para promoção e proteção de investimentos com a Colômbia.<sup>43</sup>

A China tem feito grandes investimentos em agricultura nas terras férteis do Cone Sul, especialmente no Brasil e Argentina. Os governos resolveram impor restrições às compras de terras por parte de estrangeiros. Isto fez com que a estratégia dos conglomerados chineses mudasse para leasing de terras, processadoras locais e facilidades de armazenamento, além de contratos de empréstimos com produtores locais em troca do comprometimento de sua produção. Ao mesmo tempo, empresas construtoras chinesas, apoiada por financiamentos chineses favoráveis, tem ganhado crescente participação na região, participando de projetos como: hidroelétricas no Equador, Peru e Venezuela; plantas termoelétricas na Venezuela; rodovias e ferrovias na Argentina, Venezuela e Colômbia; portos e aeroportos na Colômbia e no Equador (ELLIS, 2011, p.47).

<sup>41</sup> Podemos citar alguns exemplos importantes. No setor extrativo mineiro, a China realizou aquisições no Peru, onde Ellis (2011, p.47) destaca as cinco maiores: Hierro Peru (Shougang), Tormocho (Chinalco), Rio Blanco (Zijin), Galeno (Minmetals) e Pampa de Pongo (Nanjinzhao), em mais de US\$ 100 milhões cada, mas com o comprometimento de investir US\$ 7,4 bilhões para explorá-las nos próximos anos. No Chile, um dos maiores exportadores de cobre do mundo com reservas que equivalem a cerca de 17% das reservas globais do metal, a Codelco (Companhia Nacional de Cobre do Chile, a maior produtora do mundo) e a China Minmetals (maior comercializadora do metal da China) assinaram um acordo em 2005 pelo qual a Codelco se compromete a fornecer 4.650 toneladas métricas de cobre por mês durante 15 anos por US\$ 2 bilhões. Em 2006, a empresa chinesa injetou US\$ 550 milhões na Codelco, como forma de adiantamento ao abastecimento de cobre que lhe seria destinado. A China é o primeiro destino das exportações de Chile e Peru. A firma chinesa Tongling adquiriu ativos no Equador da empresa canadense Corriente por US\$ 652 milhões, mas se comprometeu a investir US\$ 3 bilhões para desenvolver a mina de cobre, assim como em infraestrutura portuária e ferroviária para escoar o minério (ELLIS, 2011).

<sup>42</sup> O Acordo entre Chile e China foi assinado em 2005 e entrou em vigor em 2006. Este acordo teve uma negociação progressiva em 3 etapas, primeiro estabeleceu-se o livre comércio de bens. Em 2008, buscou-se realizar um acordo suplementar sobre o comércio de serviços. Por último, em vigência desde 2014, o Acordo de Suplementar de Investimentos. O conteúdo do Acordo está disponível em: < [www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070228/pags/20070228100917.html](http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070228/pags/20070228100917.html). > O Acordo entre Peru e China foi firmado em 2009 e entrou em vigência em março de 2010. Este acordo aborda disposições sobre acesso a mercados, regras de origem, comércio de serviços, defesa comercial, medidas sanitárias e fitossanitárias, investimentos, procedimentos aduaneiros, entrada temporária de pessoas, direitos de propriedade intelectual, cooperação, transparência, disposições institucionais e solução de controvérsias. Disponível em: < [www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=59](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=59). > Um banco de dados com resumo dos acordos multilaterais e bilaterais entre países do Pacífico estão disponíveis no sítio do Grupo de Pesquisa “Poder Global e Geopolítica do Capitalismo” em: < [www.poderglobal.net/wp-content/uploads/2014/09/Banco\\_de\\_acordos-2.pdf](http://www.poderglobal.net/wp-content/uploads/2014/09/Banco_de_acordos-2.pdf) >

<sup>43</sup> Firmado em julho 2012, seu conteúdo está disponível em: < [www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=7280](http://www.mincit.gov.co/tlc/publicaciones.php?id=7280) >

Para sustentar o seu crescimento econômico e industrial, a China precisa de energia<sup>44</sup>. Como parte da estratégia chinesa de segurança energética, suas Companhias Petroleiras Nacionais (NOCs, na sigla em inglês) tentam diversificar geograficamente suas fontes de fornecimento em várias regiões do globo através de investimentos e contratos de longo-prazo, diminuindo riscos de interrupção de abastecimento. Ellis (2011, p.46) destaca que três NOCs (CNPC, CNOOC e SINOPEC) têm mirado em empresas que possuem reservas provadas substanciais, mas que carecem de capitais para explorá-las. Desde 2008, vêm estabelecendo contratos bilaterais “oil-for-loan”, arranjos formais com o objetivo de obter e garantir acesso a recursos energéticos estratégicos para a China em troca de financiamento. Na América do Sul, os alvos foram Brasil, Equador, Bolívia e Venezuela.<sup>45</sup>

Em 2008, Brasil e China firmaram um acordo no qual o último garantiu a compra de petróleo bruto antecipada através de um empréstimo de US\$ 10 bilhões para a exploração da camada pré-sal, proveniente de seu banco de desenvolvimento para a Petrobras. A contrapartida seria embarques de petróleo cru por dez anos via SINOPEC de 150 mil barris por dia no primeiro ano (2009) e de 200 mil barris por dia nos nove anos restantes. Vale resaltar que os EUA tentaram negociar um acordo semelhante, com as visitas do presidente Obama em 2011 e de Hillary Clinton à Petrobras em 2012. No entanto, o governo brasileiro e a Petrobras vêm dando preferência a acordos com a China (FIORI,

---

<sup>44</sup> Lembrando que o país já se tornou o segundo maior consumidor (12% do total global) e importador de petróleo do mundo, atrás dos EUA (20% do consumo global) (dados da British Petroleum de 2014).

<sup>45</sup> O autor aponta ações importantes das empresas chinesas na região seguindo tal padrão: “A aquisição de US\$ 3.1 bilhão [equivalente a 50% da empresa, pela CNOOC] da Bidas [empresa de petróleo e gás com base na Argentina], a compra de ativos de US\$ 2.4 bilhões da Occidental [pela SINOPEC, referente às operações na Argentina], e a compra de US\$ 7,1 bilhões da Anglo-American na Argentina se enquadram nesse padrão, assim como a compra de 2005 de ativos da EnCana’s no Equador por US\$ 1.42 bilhões, e os mais modestos investimentos na Omnimex e na Emerald’s Energy na Colômbia. No Brasil a compra de 40% das ações no campo de óleo de Peregrino pela Sinochem, e a injeção de US\$ 7.1 bilhões na Repsol pela Sinopec seguiu lógica similar (...)” (IDEM). Além disso, via CNPC, a China fez contratos para investimentos de US\$ 16.4 bilhões no bloco de Junin na Faixa Petrolífera do Orinoco na Venezuela.

PADULA; VATER, 2013). No mesmo sentido, a China também vem firmando acordos com a Venezuela (BARROS; PINTO, 2012, p. 103-106)<sup>46</sup>.

A Venezuela (com 230 mil barris diários) é o oitavo exportador de petróleo para a China e o Brasil (com 134 mil barris diários) o décimo segundo. Embora esses países não tenham grande representatividade na importação de mais de 5 milhões de barris diários da China, esta vem ganhando crescente importância nos setores energéticos dos países da região. Como exportador de petróleo bruto, recentemente, o Equador tem se voltado para a Ásia, notadamente a China, como mercado e fonte de investimentos. Desde 2009, o Equador firmou três acordos de empréstimos com a China, explicitamente garantidos pelo abastecimento de petróleo, que estabelecem que partes dos montantes dos empréstimos devem ser investidos em projetos de infraestrutura envolvendo companhias chinesas e que os reembolsos dos empréstimos devem ser feitos por embarques de petróleo cru.<sup>47</sup>

A Argentina, com problemas de acesso a recursos financeiros internacionais desde 2001 e com problemas de reservas de divisas frente a movimentos especulativos, buscou um amplo acordo com os chineses em julho de 2014. Os presidentes dos países firmaram um acordo de swap de US\$ 11 bilhões para reforçar as reservas do Banco Central argentino. Ainda, assinaram o Convenio Marco de Cooperação em matéria Econômica e de Investimentos e o Convênio Complementar de Cooperação em matéria de Infraestrutura, aprovados em caráter de “urgência” pelo Parlamento em Buenos Aires em dezembro de 2014. Esses outorgaram privilégios significativos às empresas e investimentos chineses em áreas estratégicas

---

<sup>46</sup> “O impressionante “Acordo sobre Cooperação para Financiamento em Longo Prazo” entre China e Venezuela foi assinado em Pequim no dia 10 de setembro de 2010, estabelecendo que o CDB garantisse ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social da Venezuela (BANDES) linha de crédito de US\$ 10 bilhões e RMB 70 bilhões [equivalente a US\$ 10,2 bilhões]. A duração é de até dez anos, e o pagamento será em venda de petróleo da PDVSA para a China National United Oil Corporation (CNUOC) – pelo menos 200 mil barris/dia em 2010, 250 mil barris/dia em 2011 e não menos que 200 mil barris/dia em 2012 até que as obrigações do acordo tenham sido incondicionalmente cumpridas. Os recursos devem ser usados em projetos de infraestrutura, desenvolvimento social, energia, desenvolvimento mineral e agrícola, dos quais 40% dos dólares e 100% dos renminbis (RMB) devem ser usados em projetos de cooperação conjuntos” (Idem, p.106).

<sup>47</sup> Fonte: EIA - Energy Information Administration, [www.eia.doe.gov](http://www.eia.doe.gov), Country Profiles - Ecuador.

de infraestrutura, indústrias, mineração e energia.<sup>48</sup> Também foi acordada a construção de uma estação espacial chinesa na província de Neuquén (Sul da Argentina), com uma área de 200 hectares, em uma área conhecida pela produção de gás e petróleo. A concessão é de 50 anos de duração e o governo argentino declarou que seu objetivo seria desenvolver observação lunar.

Ainda, em maio de 2015, China e Brasil firmaram 35 acordos bilaterais financeiros, comerciais e de cooperação, que somam US\$ 53 bilhões, chamado “Plano de Ação Conjunta 2015-2021 – Acordo sobre investimentos e capacidade produtiva”. No pacote, está incluído financiamento chinês no valor de US\$ 10 bilhões para projetos da Petrobras, através do Banco de Desenvolvimento da China e do China EximBank, lembrando que o primeiro já havia concedido um empréstimo de US\$3,5 bilhões à Petrobras no mês anterior. Os acordos envolvem as áreas de infraestrutura, energia, planejamento, mineração, comércio, entre outras. Entre os projetos, ganha destaque o anúncio de uma ferrovia transoceânica ligando o litoral atlântico brasileiro ao Pacífico, começando por um estudo de viabilidade a ser apresentado até 2016. A ferrovia sairia de Porto Açu no Rio de Janeiro, passando pela região centro-oeste do Brasil (grande produtora de soja), e chegaria ao litoral do Peru, não passando por Bolívia e Peru, que caracterizariam um trajeto mais curto.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Os acordos envolvem: fundos para a construção de duas hidrelétricas na província de Santa Cruz; estabelecem como prioridades as áreas essenciais como transportes terrestres, infraestrutura portuária, telecomunicações, geração de energia, mineração, agricultura e desenvolvimento de parques industriais; vantagens inéditas para as empresas chinesas na importação de insumos sem tarifas alfandegárias; garantia de adjudicação para participação de empresas chinesas nas obras de infraestrutura, equivalente ao nível mais favorável concedido pela Argentina a outro país através de acordos bilaterais; ou permissão de um processo de adjudicação direta das obras de infraestrutura, sem necessidade de participação de empresas chinesas nas licitações, desde que sejam associadas ao financiamento chinês, e que a adjudicação se realize em condições vantajosas de preço e qualidade (Artigo 5 do Acordo Marco, chamado Cooperação em matéria de infraestrutura); criação de “facilidades trabalhistas e profissionais” para empresários e trabalhadores chineses que busquem oportunidades e lucro na Argentina (artigo 6); promoção de investimentos chineses na Argentina com o objetivo de aumentar a capacidade produtiva da indústria do país, mas somente nas indústrias que exportarem produtos para o mercado chinês (artigo 4). A assinatura de 20 convênios envolvendo investimentos chineses totalizou o valor de US\$ 7,5 bilhões, incluindo acordos para a compra de vagões de carga ferroviária chineses. Ver o Acordo Marco e o Acordo Complementar, respectivamente, em (acessados em 02/06/2015): < [http://tmp.jgm.gov.ar/Paginas/InformeDiputado/Informe%2088/ANEXOS/RREE/656\\_inc\\_d/10704\\_CONVENIO\\_COMPLEMENTARIO\\_DE\\_COOPERACION\\_EN\\_MATERIA\\_DE\\_INFRAESTRUCTURA\\_18deJuliode2014.pdf](http://tmp.jgm.gov.ar/Paginas/InformeDiputado/Informe%2088/ANEXOS/RREE/656_inc_d/10704_CONVENIO_COMPLEMENTARIO_DE_COOPERACION_EN_MATERIA_DE_INFRAESTRUCTURA_18deJuliode2014.pdf) >

<sup>49</sup> Conferir em: < [www.brasil.gov.br/governo/2015/05/brasil-e-china-criam-fundo-de-us-50-bi-e-planejam-ferrovia-ate-o-peru](http://www.brasil.gov.br/governo/2015/05/brasil-e-china-criam-fundo-de-us-50-bi-e-planejam-ferrovia-ate-o-peru). >

Embora a China venha perseguindo um projeto de aumento do seu poder militar-naval, pelo menos nas próximas duas décadas, deve restringir suas ações à afirmação no seu entorno estratégico imediato (envolvendo o Sudeste Asiático e os seus mares ao sul e ao leste). Na América do Sul, não mostra possuir um projeto de supremacia militar ou de difusão de agenda de segurança e as relações militares tem sido escassas e se restringido ao âmbito comercial pragmático (FIORI; PADULA; VATER, 2013, p. 20; ELLIS, 2011; REYES, 2010). Levando em conta a retórica estratégica chinesa de projeção global pacífica, sem confrontação direta com os EUA, ao menos no curto prazo as relações militares da China com a região parecem não representar uma ameaça. Tal afirmação pode ser reforçada pela complementaridade econômica global entre China e EUA, além da incapacidade chinesa de rivalizar com o poder naval estadunidense (FIORI; PADULA; VATER, 2013). A presença chinesa de natureza explicitamente militar na América do Sul inclui venda de armas, visitas e intercâmbios profissionais, e operações do Exército Popular de Libertação. Desde vendas e doações de bens pouco sofisticados, como uniformes e equipamentos não letais, a vendas de bens mais sofisticados, não estritamente militares (ônibus, caminhões e visores noturnos para a Bolívia) e militares: caças K-8 para Venezuela e Bolívia, radares JYL-1 para Venezuela e Equador, helicópteros H425 para Bolívia e Equador. A China realizou (em novembro de 2010) o seu primeiro exercício militar bilateral na região em Chorrillos no Peru, respondendo à simulação de um terremoto, que incluiu a doação de um hospital móvel de campanha (ELLIS, 2011).

No entanto, a crescente presença econômica chinesa na América do Sul tem um sentido e implicações geoestratégicas. Pelo lado chinês, os recursos buscados são fundamentais não só para os seus objetivos socioeconômicos (industrialização e urbanização), como também para o aumento do seu poder militar-naval e o abastecimento de bens estratégicos para o funcionamento de sua economia. Além disso, incluem o reconhecimento de Taiwan como parte da República Popular da China. Do ponto de vista sul-americano, tal projeção econômica e política acaba tendo implicações sobre o aproveitamento de recursos e as possibilidades de desenvolvimento socioeconômico, o desenho da oferta de infraestrutura, a integração político-territorial e o domínio político sobre território e recursos. Ainda, ao afetar as possibilidades de industrialização, atinge a capacidade de formação de poder militar próprio. Portanto, gera consequências que não são meramente econômicas, mas de ordem geoestratégica. Ainda, impacta diretamente nos interesses do Brasil e dos EUA sobre a região.

Enfim, em suas ações de política externa, o governo chinês, suas instituições financeiras, seu corpo diplomático e empresas estatais, atuam de forma coerente e consistente. Obviamente, o regime político chinês reforça a possibilidade de continuidade e coerência na política externa, perseguindo interesses estratégicos, sem preocupação com debates e pressões políticas de ordem interna, que podem ocorrer em sociedades democráticas. Privilegiando negociações bilaterais com os governos sul-americanos, a China vem sendo bem sucedida nos seus objetivos econômicos e estratégicos. Por outro lado, os governos sul-americanos teriam maior possibilidade de alcançar vantagens negociando em bloco e auferindo maior poder de barganha, o que não vem ocorrendo.

## CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito interestatal global, a América do Sul enfrenta a projeção de poder de potências externas e seus interesses em acessar recursos e mesmo moldar as políticas da região. No âmbito regional, as fragmentações políticas interestatal e intraestatal, assim como a inserção histórica, política e econômica dos seus países, favorece a projeção de poder de potências externas. Os governos da região vêm mostrando diferentes interesses e visões sobre inserção externa e segurança, e conseqüentemente sobre a própria integração regional. O narcotráfico é um problema e deve figurar na agenda dos países da região. O desafio fundamental é como tratá-lo.

No âmbito de sua agenda hemisférica pós Guerra Fria, os EUA vêm trabalhando para que este seja o tema principal da agenda de segurança dos governos sul-americanos, que seriam os únicos responsáveis pela sua origem, deveriam militarizá-lo e adequar o papel e o tamanho das forças armadas para isso, mas atuar de forma colaborativa multilateral, ensejando a participação de atores externos (internacionalizando o conflito) em seus territórios e fronteiras. Esta agenda de segurança aparece associada a uma agenda de liberalização econômica ampla, que busca aprofundar o padrão produtivo-comercial dos países da região, especializado em atividades de baixo valor agregado e intensidade tecnológica, que dificulta o desenvolvimento de uma indústria de defesa.

Por outro lado, desde o governo Lula (2003), nos âmbitos nacional e da integração sul-americana, o Brasil vem colocando em primeiro plano as ameaças interestatais (externas) em um sistema interestatal competitivo e anárquico, o que é extremamente relevante em relação à independência

política e soberania territorial dos países, em especial sobre seus recursos naturais. Essa agenda de segurança aparece associada a uma agenda de desenvolvimento e industrialização conjunta para os países sul-americanos, incluindo uma base industrial de defesa. Sobre as drogas e atividades ilícitas relacionadas, o Brasil vem ressaltando-o como um problema mundial, originado inclusive pelos países consumidores, que cada país deve combater dentro das suas fronteiras ou cooperando com vizinhos, colocando-o como um tema social e de saúde (não unicamente criminal-militar). A colaboração internacional seria limitada pela soberania territorial de cada Estado. É neste sentido que o Brasil trabalhou pela criação e vem buscando moldar a agenda do CDS, e apoiou as construções e influenciou as concepções presentes no CSPMD e no Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional. No debate sobre a construção e regionalização de uma agenda de segurança autônoma, a política externa brasileira e a Unasul vêm trabalhando em favor de uma agenda autônoma voltada para o tema da soberania sobre os recursos naturais frente à crescente competição e a ameaças interestatais, focando nas vulnerabilidades de origem externa, separando o tratamento do problema das drogas e relevando suas particularidades na região.

Ao mesmo tempo, a crescente penetração chinesa na América do Sul vem: desestimulando a integração regional; aprofundando o padrão produtivo histórico dos países da região e desestimulando o desenvolvimento de uma indústria de defesa; incentivando a construção de uma infraestrutura que desestimula a integração territorial, o aproveitamento e domínio político sobre recursos (inclusive energéticos) e territórios. Assim, embora a China não possua um projeto de supremacia militar ou de agenda de segurança para a região, suas ações têm implicações geoestratégicas. Atentando ainda para o fato de que os recursos da região são fundamentais para os projetos chineses econômicos e militares, de segurança territorial e afirmação no seu entorno imediato.

A agenda de segurança na América do Sul está em disputa. Seu balanço permite tanto interpretações otimistas quanto pessimistas, ou uma mescla destas. O principal desafio que se coloca para o estabelecimento de uma agenda regional a partir de uma identidade sul-americana no âmbito do CDS é que essa deve resultar da interação das agendas políticas dos países membros, do que eles percebem como ameaças. Ao mesmo tempo, os governos individualmente se mostram vulneráveis à influência da agenda

estadunidense, em suas ações bilaterais e multilaterais, ao passo que o avanço da China desestimula seu interesse pela integração sul-americana. Assim, a construção de uma agenda de segurança regional no CDS, de acordo com as ações do Brasil e com o que vem figurando nos seus documentos e da Unasul, segue enfrentando enormes desafios, principalmente diante da atuação dos EUA e da penetração chinesa. O Brasil e a Unasul foram bem sucedidos em colocar o tema em pauta. Mas tal disputa é processo que demanda um prazo mais longo para avaliar seus resultados concretos e por enquanto se encontra em estágio incipiente, portanto, sem demonstrar ações efetivas para além das reuniões, diálogos e instituições que foram concretizadas. Em termos históricos, isso já representa um enorme avanço. Mas as visões mais pessimistas partem da constatação de que atualmente há um processo de desintegração na região e sua divisão em duas agendas básicas, tanto na economia (visão neoliberal do regionalismo aberto versus a visão desenvolvimentista) quanto na segurança (agenda voltada para novas ameaças versus a agenda focada em ameaças externas à soberania sobre recursos).

O esforço brasileiro foi demonstrado por ações, documentos e discursos da política externa brasileira, buscando moldar a visão e as expectativas de atores e instituições, na criação dos três conselhos da Unasul citados, com destaque para o CDS. No entanto, as dificuldades ou mesmo a falta de capacidade do Brasil de estabelecer uma agenda autônoma para a região fica clara no CDS. Além dos desafios já citados, as assimetrias estruturais presentes na América do Sul, entre o Brasil e os demais países, cresceram nos anos 2000. A ausência de um líder regional capaz de promover o desenvolvimento dos demais países pode ser um fator crítico nas escolhas dos demais Estados de política econômica e de se alinhar com as ideias e interesses de potências externas. A projeção dessas potências externas se dá por meio de uma política externa coerente com seus objetivos estratégicos, mesmo que custos e obrigações econômicas tenham que ser assumidos pela sua consecução; enquanto a política externa brasileira não consegue ter a mesma coerência. Em países periféricos abundantes em recursos estratégicos e dependentes da exploração de tais recursos, a fragmentação política e a falta de coerência estratégica, que favorece uma política associada a interesses externos, parece ser uma característica comum. Se o Brasil não for capaz de promover uma agenda de integração, segurança e desenvolvimento para os países da região, a tendência à fragmentação de projetos de integração persistirá, abrindo espaço para a penetração de potências externas e suas agendas, que buscam acesso a recursos naturais.

Por fim, as crises econômicas e políticas, acompanhadas de mudanças de governos nos países da região, elevam ainda mais os desafios e disputas pela agenda regional em diferentes esferas. Mais uma vez a disputa pelo poder sobre a opinião pública e sobre instituições está acirrada dentro dos Estados e no âmbito regional. E as grandes potências sabem tirar proveito disso e seguem projetando seu poder e interesses, buscando consolidar a sua agenda para a região. Enquanto os países da região e, especialmente o Brasil, enfrenta problemas internos e externos para a sua projeção de poder e regionalizar a sua agenda de integração regional.

## **THE DISPUTE FOR REGIONAL SECURITY AGENDA AND THE SOUTH AMERICAN DEFENSE COUNCIL**

### **ASBTRACT**

---

This paper analyzes the dispute for influence on the regional security agenda in South America, more specifically within the Council of South American Defense (CDS) of UNASUR, highlighting the role of Brazil facing foreign powers interests, notably United States and China. The vision promoted by Brazil emphasizes sovereignty over natural resources and external threats. While the hemispheric agenda driven by the US, through the Organization of American States (OAS) and bilateral and multilateral initiatives, focuses on 'new threats' internal or diffuse (transnational), especially drug trafficking groups, an agenda that has found appeal among governments in the region. The projection of China in the region is discussed because of its strategic implications, although not reveal a military hegemonic project or security agenda. It's supported on realistic visions and Gramscian criticism in which the power over ideas and institutions, together with the material capacities of destruction and production, is a key element in power projection of states, based on concrete material conditions and interests. At

the same time, international institutions are a reflection of intersatate power relations.

**Key-words:** Security, regional integration, Brazil, Council of South American Defense.

## REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, A. P. N. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil* (CDS). Brasília: Funag, 2013.

ALSINA JR., J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Rev. Bras. Polit. Int.*, Brasília v. 46, n. 2, jul./dez. 2003.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.

\_\_\_\_\_. Democracia, política externa e política de defesa: rumo à conformação de uma Grande Estratégia. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 55, p. 7-16, jul./dez. 2012.

BANDEIRA, L. A. M. *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2009.

BARBOSA, A. F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In LEÃO, Rodrigo P. F.; ACIOLY, Eduardo C. P. (Orgs.) *A China na nova configuração global: Impactos Políticos e Econômicos*. Brasília: Ipea, 2011.

BARROS, P. S.; PINTO, L. F. S. A presença dos países do BRICS na Venezuela. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, n. 9, p. 101- 115, jan./mar. 2012.

BECKER, Bertha. A Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Defesa 2012. Estratégia Nacional de Defesa 2012*. Brasília, 2012. Disponível em: <[www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>

\_\_\_\_\_. *Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, 2008.

\_\_\_\_\_. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008. Disponível em: <[www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>

\_\_\_\_\_. *Presidência da República. Política de Defesa Nacional*. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>

\_\_\_\_\_. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, 1996. Disponível em: <[www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp](http://www.oas.org/csh/spanish/doclibrdefBras.asp)> Acesso em: 21 mar. 2016.

BURNHAM, James. *The Struggle for the World*. New York: The John D Company, 1947.

BUZAN, B., HANSEN, L. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. São Paulo, Ed. Unesp, 2012.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Ed. UnB, 1939.

CDS - *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Dezembro de 2008. Disponível em: <[www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DEFENSA.pdf](http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DEFENSA.pdf)>

CDS - *Declaração de Santiago*. Março de 2009. Disponível em: <[www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm)>

CENTENO, Miguel A. *Blood and debt*. Pennsylvania: Penn State Press, 2002.

COMUNICADO de Brasília. *I Reunião de Presidentes da América do Sul*. Brasília, 2000. Disponível em: <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>

COSTA, D. *Fundamentos para o estudo da estratégia nacional*. São Paulo: Paz & Terra, 2009.

COX, R. Realism, positivism, and historicism. In: COX, R.; SINCLAIR, T. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996a, p. 49-59.

COX, R. Social forces, states, and world orders. In: COX, R.; SINCLAIR, T. *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996b, p.85-123.

COUTO, Leandro F. *Desenvolvimento, integração e assimetrias...* Brasília: FJM, 2013.

ELLIS, Robert E. China comes calling. *AFP Exchange*, v. 31, n.7, p.42-47, 2011.

FIORI, J. L.; PADULA, R.; VATER, M. A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o controle da Bacia do Atlântico Sul. In CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro...* Brasília: CGEE, 2013. V. 3.

FIORI, José Luís. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.

GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era de gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HAMILTON, A. The Utility of the Union in Respect to Commercial Relations and a Navy. *Federalist Papers*, n. 11. Nov. 24th, 1787. Disponível em: <[www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm](http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm)> Acesso em: 21 mar. 2016.

KLARE, Michael. *Rising Powers, Shrinking Planet*. Oxford: Oneworld, 2008.

LE BILLON, Philippe. *The Geopolitics of Resource Wars*. New York: Routledge, 2005.

LIRA, Paulo V. S. *A agenda de segurança brasileira: o dilema entre a ameaça interna e externa*. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2013.

LIST, F. *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1841.

MEDEIROS, C. A.; CINTRA, M. R. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 28-42, jan./mar. 2015.

MAHAN, A.T. *The influence of sea power upon history 1660-1783*. New York: Dover, 1890.

MILWARD, Alan. *The European Rescue of the Nation-State*. Los Angeles: University of California Press, 2000.

OEA (OAS). *Declaração de Santiago*, 1995. Disponível em: <[www.state.gov/p/wha/rls/71542.htm](http://www.state.gov/p/wha/rls/71542.htm)>

\_\_\_\_\_. *Declaração de Manaus*, 2000. Disponível em: <[www.state.gov/p/wha/rls/71004.htm](http://www.state.gov/p/wha/rls/71004.htm)>

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa no governo FHC*. São Paulo: Manole, 2005.

PADULA, Raphael. Desafios para uma agenda de segurança na América do Sul: a disputa de poder global, o Brasil e o Conselho de Defesa da UNASUL. In. ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 4. *Anais ...* Belo Horizonte, 2013a.

PADULA, Raphael. A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. *Revista do IMEA-UNILA*, v. 1, n. 2, p.30-47, 2013b.

POWELL, Colin. *The Military Strategy of the United States – 1991-1992*. Us Government Printing Office, August 1991.

REYES, Milton. El rol del Estado: agenda y desafíos entre China y América del Sur. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 37-65, 2010.

ROSALES, O.; KWUAYAMA, M. *China and Latin America and the Caribbean*. Santiago, ECLAC, 2012.

SPYKMAN, N. *Estados Unidos frente al mundo*. México: Fondo de Cultura, 1942.

UNCTAD. *Trade and Development Report*. New York: United Nations, 2007.

US CONGRESS. *President's Annual Message*. Senate, December, 1823. Disponível em: <<https://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llac&fileName=041/llac041.db&recNum=4>>

US - Department of Defense. *Hemisphere Defense Policy Statement*. October, 2012.

US - President of the United States. *National Security Strategy of the United State*. The White House, August 1991. Disponível em: <<http://nssarchive.us/NSSR/1991.pdf>>

US - President of the United States. *A National Security Strategy of Engagement & Enlargement, 1994*. White House, 1994. Disponível em: <<http://history.defense.gov/resources/nss1994.pdf>>

US - President of the United States. *A National Security Strategy of Engagement & Enlargement, 1996*. White House, 1996. Disponível em: <[www.fas.org/spp/military/docops/national/196stra.htm](http://www.fas.org/spp/military/docops/national/196stra.htm)>

WILLIAMS, Paul D. *Security Studies*. New York: Roytledge, 2008.

Recebido em: 09/11/2015

Aceito em: 09/02/2016

# A NEGOCIAÇÃO DAS SALVAGUARDAS PARA O SUBMARINO NUCLEAR BRASILEIRO

Plínio Cardoso dos Santos <sup>1</sup>

## **RESUMO**

---

Na próxima década entrará em operação o submarino nuclear brasileiro. Será necessária a negociação de salvaguardas a fim de assegurar que seu combustível nuclear não seja desviado para fins hostis. O Brasil será o primeiro Estado-parte do TNP nuclearmente desarmado a possuir um submarino nuclear, de modo que as salvaguardas a serem negociadas pelo Brasil com a Argentina, a ABACC e a AIEA, conforme prevê o Acordo Quadripartite, poderão servir como precedente por outros países. Pensamos que os termos dessa negociação serão afetados pelo papel que o submarino desempenhará no Atlântico Sul. Diante de uma perda relativa do poder dos EUA e o interesse da China em garantir rotas marítimas seguras para seu comércio, concluímos que a relação entre as potências vai influenciar a referida negociação.

**Palavras-chaves:** Submarino nuclear brasileiro. Salvaguardas nucleares. Estratégia naval do Brasil. Oceano Atlântico.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM-EGN), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Bolsista Pró-Defesa/Capes. Email: plinio.brazil@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

“Porém, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças. Vive-se em um mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa fé”. **Estratégia Nacional de Defesa**<sup>2</sup>

Uma das discussões clássicas do direito internacional é a liberdade de navegação nos mares. Em linhas gerais, os estados com maior capacidade econômica e militar procuram garantir o direito à navegação de modo mais amplo possível restringindo a soberania dos demais estados costeiros. Assim podem ter acesso a mercados e recursos mais facilmente do que aqueles que possuem inferioridade de meios e tecnologias navais.

Naturalmente, nessas potências marítimas foram patrocinadas as teses clássicas da liberdade de navegação. O pioneirismo dessa defesa, tão importante na relação colonial, é atribuído ao espanhol Francisco de Vitória (1483-1546). Por sua vez, em oposição à hegemonia marítima de Portugal, Espanha e Inglaterra, o holandês Hugo Grotius (1583-1645), com o capítulo *De Mare Liberum*, de 1609, defendeu a importância da comunicação entre os povos e as nações disseminando a ideia de que nenhum país poderia monopolizar o controle dos oceanos.

O direito costumeiro à liberdade de navegação foi positivado em 1982 com a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, não ratificada, entretanto, pela grande potência marítima da atualidade. A fim de reafirmar sua hegemonia, os Estados Unidos da América (EUA) realizam exercícios e manobras militares ao longo das zonas econômicas exclusivas, incomodando países como Brasil e China nas operações navais chamadas de “Liberdade de Navegação” (*Freedom of Navigation* - FON).

Evidentemente, não há como se discutir geopolítica sem levar em consideração a posição dos EUA. Historicamente, eles têm se oposto ao fortalecimento de qualquer liderança regional. Nesse sentido, o fortalecimento da capacidade naval brasileira pode ser contrário aos seus interesses, seja por dificultá-los ou por viabilizar os de potenciais adversários, a exemplo da China.

Mesmo o Brasil estando entre as maiores economias globais, sua localização setentrional e comércio exterior pouco expressivo lhe confere certa

---

<sup>2</sup> Brasil, 2008, introdução, §4º. Vale alertar que nesse momento a END está sendo revista, conforme a revisão quadrienal estipulada pelo art. 9º, §3º, inciso II, da Lei Complementar n. 97, de 1999.

autonomia na política internacional, imunizando-o de adesões voluntaristas a quaisquer das potências. Por ter condições técnicas, industriais e políticas para exercitar sua soberania sobre a costa, o País tem desenvolvido um complexo programa de construção de submarinos com vistas à dissuasão, por meio da negação do uso do mar, conforme prevê sua Estratégia Nacional de Defesa.

Com esse propósito, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), fruto da parceria com o governo francês iniciada em 2009 para a construção de cinco submarinos, quatro diesel-elétricos e um nuclear. Vale ressaltar que essa parceria não inclui o reator do submarino nuclear, que está sendo desenvolvido somente pelo Brasil. Com esse ousado programa, o Brasil será o primeiro país nuclearmente desarmado a ter um submarino nuclear.

Diante disso, o propósito deste artigo é apresentar a relação existente entre a geopolítica e o direito internacional na avaliação da conveniência do submarino nuclear em um contexto de fortalecimento dos interesses chineses no Atlântico Sul. Pressupõe-se, para tanto, que as capacidades operacionais únicas de um submarino nuclear podem afetar interesses das potências na região. Evidentemente, o fato de esta análise ser prospectiva a torna mais subjetiva. No entanto, ainda assim, a entendemos válida para fins de refletir a importância futura do Brasil no mundo.

## **CONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA E REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL DE NÃO-PROLIFERAÇÃO NUCLEAR: A NEGOCIAÇÃO ENTRE AIEA, ABACC, ARGENTINA E BRASIL**

A Estratégia Nacional de Defesa prevê o domínio e a nacionalização de todo o processo tecnológico necessário à propulsão submarina. Além desse propósito, os benefícios do uso da tecnologia nuclear são amplamente conhecidos, a exemplo da produção e estocagem de energia, fins medicinais, agricultura e propulsão espacial. No entanto, tal tecnologia também pode ser usada para a fabricação de artefatos de destruição em massa, capazes de desafiar as atuais potências militares.

A dualidade dessa tecnologia acarreta na necessidade de se prestar garantias do seu uso pacífico (SAGAN, 2013, p.41-81). Entretanto, caberia falar em uso pacífico de um submarino militar? Se considerarmos que o direito à legítima defesa é inerente à soberania podemos dizer que sim. Afinal, não estamos desenvolvendo armas nucleares, e sim veículos propulsionados com um combustível altamente energético, embora radioativo.

A importância de um submarino para um país como o Brasil é notável. Sem ter condições de operar meios navais de superfície em grande quantidade ao longo da extensa costa, o fato de os submarinos serem, em geral, indetectáveis quando submersos confere enorme poder dissuasório aos seus possuidores. Aliás, esse efeito dissuasório teria sido observado pelo governo brasileiro durante a Guerra das Malvinas, quando em 1982 o submarino nuclear de ataque inglês *Conqueror* negou o uso do mar à Argentina (CORRÊA, 2010, p. 400).

A singularidade do submarino a propulsão nuclear está no maior tempo de submersão e na maior velocidade e autonomia de operação, superando os convencionais diesel-elétricos. No entanto, para dispor de submarinos nucleares, o país deve possuir a capacidade de produzir seu combustível porque, em geral, ele não é passível de ser comercializado, diferentemente daquele destinado aos reatores para uso civil (MOURA, 2012, p. 139).

Devido a sua complexa construção e operação apenas seis países possuem essa capacidade de desenvolvê-los e construí-los, quais sejam a França, o Reino Unido, os Estados Unidos, a Rússia, a China – os membros permanentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – e, desde 2012, a Índia. Aliás, todos esses países também possuem armas nucleares. Percebe-se, portanto, uma relação entre o domínio tecnológico com fins militares e a capacidade de se determinar a licitude da guerra. Daí o empenho de países como o Brasil em integrar tal colegiado.

Desde o governo Itamar Franco (1992-1995), o Brasil tem manifestado a intenção de integrar como membro permanente o Conselho de Segurança (CERVO, 2008, p. 141 apud Moura, 2014, p. 26). E a diplomacia evidentemente deve estar sustentada por capacidades para assunção de responsabilidades sobre a segurança internacional. Essa demonstração de capacidade perante a comunidade internacional parece ser o principal ganho político-estratégico no investimento de tantos recursos públicos por um País com tantas carências sociais (Cf. KASSENOVA, 2014).

Nesse momento, o Brasil procura aumentar sua capacidade de enriquecimento de urânio por meio de ultracentrífugas fornecidas pela Marinha do Brasil à empresa estatal Indústrias Nucleares do Brasil (INB). Essa é a parte principal do ciclo de produção do combustível nuclear. Nota-se que quanto maior o nível de enriquecimento do urânio, maior é sua capacidade energética, sendo que a AIEA considera dois níveis: o que a concentração de U235 não ultrapassa 20% (*Low-Enrichment Uranium – LEU*)

e o que a concentração é superior a isso (*High-Enrichment Uranium – HEU*). Acima de 90%, denominado de *bomb grade*, torna-se viável a construção de artefatos bélicos com dimensões práticas<sup>3</sup>.

Como o HEU contém mais energia e, portanto, proporciona maior duração das cargas de combustível, seria o nível ideal para a propulsão naval se não fossem as desconfianças internacionais acerca dos reais propósitos do Estado que o utiliza<sup>4</sup>. Além disso, a capacidade desse estado em garantir segurança (*safety e security*) às instalações e produtos nucleares é motivo de desconfiança internacional, principalmente diante da possibilidade de desvios para fins hostis.

De todo modo, os submarinos nucleares brasileiros (SN-BR) utilizarão o *LEU*, como já ocorre com todo o sistema brasileiro de enriquecimento de urânio e fabricação de elementos combustíveis, bem como ocorre com os submarinos nucleares franceses<sup>5</sup>. A Marinha do Brasil, responsável pelo PROSUB, estima que o primeiro submarino brasileiro a propulsão nuclear entrará em operação em julho de 2025, o que talvez seja adiado devido às medidas de austeridade adotadas atualmente.

Nos últimos dez anos pode-se observar a perda relativa da hegemonia estaduniense, principalmente com o retorno do protagonismo russo e a conquista de posições pela China. A expectativa é que na próxima década, prazo para a entrada em operação do primeiro submarino nuclear brasileiro, sejam dados sinais que confirmem um novo arranjo de forças no sistema internacional, que se espalhará para o processo decisório das organizações internacionais.

No concerto internacional para a garantia da segurança nuclear, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) possui a incumbência de fiscalizar o cumprimento dos pactos internacionais, notadamente do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), de 1968. Objetiva assim atestar o uso pacífico da tecnologia nuclear e, com isso, reduzir desconfianças. A despeito de sua importância para a estabilidade internacional, a AIEA é acusada de oferecer e receber informações de órgãos governamentais de inteligência com vistas a prejudicar alguns países.

O Brasil, nesse sentido, já manifestou preocupação de que as inspeções, que ocorrem somente nos países nuclearmente desarmados,

<sup>3</sup> MOURA, 2012, p. 139. Vale dizer que abaixo disso é possível a produção de armas menos eficientes mas com capacidade de contaminação radioativa, as chamadas bombas sujas.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 142.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 142.

pudessem servir para espionagem industrial, uma vez que desenvolveu suas próprias ultracentrífugas. Essa desconfiança em relação à isenção da AIEA levou inclusive o Brasil a não ratificar o Protocolo Adicional do TNP, que amplia os poderes de inspeção da Agência. Evidentemente, as suspeitas sobre sua imparcialidade geram risco de deslegitimar seus nobres objetivos.

Nesse sentido, pudemos testemunhar o constrangimento ocorrido no evento Nuclear Debates in America Latina, ocorrido no Rio de Janeiro em 2014. Ao responder às perguntas de especialistas em segurança nuclear, ex-Chefe da Seção de Não-Proliferação e Formulação de Políticas e também do Gabinete de Assuntos Jurídicos da AIEA, Laura Rockwood, revelou que a Agência se valia de informações – como imagens satelitais – dos serviços de inteligência dos EUA e de Israel, não obstante, a Agência sempre ter negado o uso de tais informações.

Em resposta aos questionamentos estrangeiros à busca da tecnologia nuclear, legítima segundo o TNP, Brasil e Argentina superaram a desconfiança mútua e criaram um mecanismo permanente de controle recíproco: a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), criada pelo Acordo Bilateral de 1991. Dessa forma, os países vizinhos conseguiram diminuir a desconfiança internacional e ainda alcançar a legitimidade necessária para o aproveitamento dessa importante tecnologia sem fins hostis, como já havia sido determinado pelo Tratado de Tlatelolco de 1967.

Ainda em 1991, Brasil, Argentina, ABACC e AIEA acordaram, por meio do Acordo Quadripartite, realizar cooperação para verificar se materiais nucleares têm sido desviados para fins não pacíficos, objetivando-se evitar duplicidade nas dispendiosas atividades de inspeção<sup>6</sup>. Vale dizer que, o Grupo de Supridores Nucleares (NSG) – formado por 46 Estados que realizam e controlam a transferência de bens e tecnologias sensíveis no campo nuclear para fins exclusivamente pacíficos, como transferências de tecnologias de enriquecimento de urânio e reprocessamento de combustível nuclear – passou em 2011 a reconhecer o Acordo Quadripartite como critério alternativo ao Protocolo Adicional.

Deve-se ressaltar que esse modelo de controle recíproco propiciado pela ABACC costuma ser lembrado como possível solução às desconfianças entre vizinhos rivais, a exemplo da tensão existente entre

---

<sup>6</sup> AIEA, 2014.

Índia e Paquistão ou entre Israel e Irã<sup>7</sup>. Considerando que a ABAAC é a única agência binacional com tal atribuição e que a AIEA busca a redução dos dispendiosos custos de salvaguarda, motivo pelo qual busca parcerias, sem dúvidas esse é um modelo de organização internacional a ser promovido.

Retornando à discussão ao tema deste trabalho, o Acordo Quadripartite prevê a adoção de certos procedimentos para garantir o uso não hostil do material nuclear a ser usado no futuro submarino brasileiro. Conforme seu artigo 13:

se um Estado-Parte decidir exercer sua faculdade de usar material nuclear que deva ser salvaguardado em virtude deste Acordo para propulsão nuclear ou operação de qualquer veículo, inclusive submarinos e protótipos, ou para qualquer outra atividade nuclear não-proscrita conforme acordado entre o Estado-Parte e a Agência, serão aplicados os seguintes procedimentos.

Tais procedimentos são expostos nas alíneas seguintes. Na alínea *a* consta o dever do Brasil informar à AIEA, por intermédio da ABACC, sobre o uso pacífico do material nuclear. E na alínea *b* está prevista a necessidade de se criar um “arranjo” pelo qual os “procedimentos especiais” de salvaguardas serão aplicados para o material nuclear destinado ao submarino à propulsão nuclear. Ou seja, deverão ser acordadas quais as modalidades de salvaguarda deverão ser aplicadas, bem como sua natureza e extensão.

Notadamente, o interesse brasileiro será oferecer garantias suficientes a ponto de não existirem impedimentos legítimos ao uso da tecnologia. Apesar de nosso sistema de produção de urânio enriquecido ser do tipo *LEU*, o abastecimento dos reatores ocorrerá em instalações militares, o que levará a naturais desconfianças sobre desvios de material, ou ainda, enriquecimento acima dos 20% (*HEU*). Vale dizer que em nossa visita à futura base de submarinos, em Itaguaí, pudemos constatar o projeto de um centro radiológico e de outras medidas com vistas a garantir a segurança do material radioativo, do pessoal e das instalações.

---

<sup>7</sup> A exemplo do debate ocorrido no evento “A Contribuição do OPANAL e da ABACC para o Estabelecimento de Zonas Livres de Armas Nucleares”, promovido por essas organizações e pelo Ministério de Relações Exteriores brasileiro no Rio de Janeiro em 2014.

Considerando o tempo necessário para a entrada em operação do submarino nuclear, essa negociação ainda demorará cerca de uma década para ocorrer. Como procuramos demonstrar, nessa futura negociação participará a AIEA, que recebe forte influência dos EUA. Apresentados os aspectos jurídicos, cuja vaguidão transfere para a negociação política quais procedimentos deverão ser impostos, entendemos que a discussão jurídica parece se encerrar aqui – sem que entremos, é claro, nas questões técnicas do campo das salvaguardas.

Dito isso, parece-nos que a negociação levará em consideração as circunstâncias geopolíticas da década, na qual provavelmente se aprofundaram questionamentos ao domínio estadunidense sobre os mares e as organizações internacionais, como a AIEA. Essa negociação de interesse do Brasil, no entanto, impacta na composição de forças desse novo arranjo multipolar.

Afinal, a importância desta negociação está no pioneirismo brasileiro: será o primeiro Estado-parte do TNP nuclearmente desarmado a ter um submarino nuclear. E, conforme aprendemos durante a visita de pesquisa à Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis, do Ministério de Relações Exteriores brasileiro, a AIEA não aplica salvaguardas aos submarinos hoje existentes no mundo, possuídos apenas por Estados nuclearmente armados ou, no caso indiano, por estado não-parte do TNP.

Dessa reflexão podemos notar que os requisitos a serem impostos ao caso brasileiro deverão ser rigorosos o suficiente para não sermos considerados um precedente para outros países em mesma situação. Cita-se como exemplo a suposta intenção do Irã em obter essa tecnologia para propulsão naval (PHILIPPE, 2014).

Em um mundo sobre forte vigilância de forças adversárias, notadamente por meio de imagens satelitais, a não detecção de submarinos, ainda mais quando capazes de submergir a maiores profundezas, pode possibilitar, aos Estados mais fracos, considerável capacidade dissuasória. Passamos então a considerar, prospectivamente, como esse questionamento à hegemonia dos EUA poderá afetar essa negociação.

## **REFLEXÃO PROSPECTIVA: O SUBMARINO NUCLEAR BRASILEIRO E O CONTEXTO INTERNACIONAL**

A lógica da liberdade de navegação, princípio inspirador da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (ONU, 1982), atende

a objetivo geopolítico dos EUA. Segundo George Friedman, entre os objetivos estratégicos dos EUA está o de prevenir que qualquer outra nação desafie seu poder naval. Ao tentar prever o que está por vir, analisa Friedman a importância da hegemonia marítima alcançada no último século:

Tendo alcançado o feito inédito de dominar todos os oceanos do mundo os Estados Unidos, obviamente, procuraram continuar a mantê-los. A maneira mais simples de fazer isso era impedir outros países de construírem marinhas, e isso poderia ser feito se certificando que ninguém estava motivado a construir marinhas - ou tivesse recursos para fazê-lo. Uma estratégia, “a cenoura”, é ter certeza de que todos tenham acesso ao mar sem necessidade de construir uma marinha<sup>8</sup>.

Na mesma obra, Friedman constata ainda que a navegação marítima em todo o planeta ocorre somente com o consentimento da grande potência naval. Daí a importância de ser vista como “polícia dos mares”, atuando tanto no combate à pirataria na costa da Somália como provendo ajuda humanitária em praias distantes. A liberdade de navegação seria assegurada, nesse raciocínio, para desestimular a construção de marinhas e, conseqüentemente, evitar o questionamento dessa hegemonia. Acrescenta-se que o domínio dos mares permite ainda, desde a criação dos mísseis *Tomahawk*, atingir com precisão alvos em terra a mais de mil quilômetros do navio ou submarino lançador.

Entretanto, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a liberdade de navegação foi relativizada. EUA e seus aliados passaram a interceptar e inspecionar navios mercantes em águas internacionais a fim de prevenir suposto risco de proliferação nuclear com a *Proliferation Security Initiative (PSI)*. As invasões ao Afeganistão e ao Iraque, em 2001 e 2003, com conseqüências desastrosas sobre a estabilidade regional, demonstraram às demais nações que, para reafirmar seu poder, os EUA estão dispostos a afrontar soberanias e desprezar o Conselho de Segurança da ONU.

Com o aumento da projeção internacional do Brasil, o início da inserção de acadêmicos na discussão da defesa nacional e a chegada ao poder de um governo nacionalista (LULA, 2004-2010), foi lançada em 2008 a

---

<sup>8</sup> FRIEDMAN, 2009, p. 45. Continuava o autor, “[a] outra estratégia, “a vara”, é levar potenciais inimigos a confrontos em terra de modo que eles são obrigados a esgotar os seus orçamentos militares em tropas e tanques, com pouca sobra para as marinhas”. Tradução livre.

atual Estratégia Nacional de Defesa, que procura a reestruturação da defesa nacional, a dissuasão de ameaças e agressões e a prontidão para o combate. Isso acarreta no monitoramento e o controle dos espaços, a mobilidade estratégica e a presença que, no mar, implica em a Marinha do Brasil estar dotada de uma força submarina composta de submarinos convencionais e nucleares (BRASIL, 2008, p. 19, item 3 apud MOURA, 2014, p. 25).

No mesmo ano, os EUA reativaram a Quarta Frota, com atribuição sobre a costa atlântica da América Latina. Ressalta-se que no ano anterior o governo brasileiro anunciara a descoberta de enormes reservas petrolíferas sob o pré-sal (BRASIL, 2013). Aliás, os EUA, que realizaram manobras militares em nossa zona econômica exclusiva em 2014 (FOLHA DE S. PAULO, 30 out. 2015), se opõem ao pleito brasileiro de expansão da zona econômica exclusiva para além de 200 milhas náuticas, possibilitada pela Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar.

Vale dizer ainda que além dos meios da logística do pré-sal, temos um comércio exterior realizado 95% pelo mar, de modo que um bloqueio naval nos principais portos do País teria um resultado preocupante para a economia nacional, não obstante a diversidade de fontes energéticas e de produção industrial. Daí parecer prudente prevenirmos a possibilidade de um bloqueio naval, meio considerado eficaz contra países muito dependentes do comércio marítimo (PAPE, p. 41-44 apud MOURA, 2014, p. 43).

Os submarinos se apresentam como importante instrumento dissuasório contra bloqueio de linhas marítimas – a principal finalidade do controle do mar, segundo o célebre estrategista Mahan (MAHAN, 1987, p. 139 apud MOURA, 2014, p. 35). Os submarinos são tidos como plataformas por excelência para a negação do uso do mar, uma das quatro tarefas básicas do Poder Naval (as demais são controlar áreas marítimas, projetar poder e contribuir para o poder dissuasório). A negação do uso do mar, normalmente tarefa realizada pelo país que não tem condições de estabelecer o controle de áreas marítimas (MOURA, 2014, p. 30-31) inclui, entre outras medidas, a destruição de navios de guerra ou mercantes do inimigo (BRASIL, 2014).

Pensamos que mais prejudicado com um bloqueio em nossa costa seria nosso maior parceiro comercial, a China, importador de produtos como soja, proteína animal e minérios. Note-se que, das três empresas estrangeiras investidoras do pré-sal, duas são chinesas. Vale lembrar que alimentos produzidos no Brasil são fundamentais para a segurança alimentar e, por consequência, para a estabilidade política desse país de 1,4 bilhão de habitantes.

Também importante para a China é continuar como um grande exportador de manufaturas, de modo que os salários gerados, enviados pelos trabalhadores aos seus familiares no interior do país, garantem a manutenção da coesão social e do apoio político ao governo. Nesse sentido, a China vem procurando diversificar rotas marítimas, a exemplo do interesse na abertura dos dois sentidos da rota para Roterdã via Oceano Glacial Ártico.

Em 2015 o líder chinês veio ao Brasil anunciar seu apoio à construção da Ferrovia Transoceânica, que ligará os oceanos Atlântico e Pacífico passando por Brasil e Peru. Essa alternativa ao canal do Panamá assegurará mais uma rota de escoamento de exportações brasileiras rumo àquele país, reduzindo assim as consequências de um bloqueio naval no Atlântico Sul.

Além de integrar o País ao novo eixo da economia global, essa ferrovia permitirá maior integração com seus vizinhos andinos, fortalecendo assim sua liderança regional. Segundo Friedman, a falta de integração com seus vizinhos e de acesso ao Pacífico impediriam o Brasil de exercer a liderança regional no século XXI (FRIEDMAN, 2009, p.42-43). Uma vez que, entende Friedman, os EUA têm se oposto ao surgimento de qualquer liderança regional, o fortalecimento brasileiro na região talvez seja, a contrário senso, do interesse chinês.

A China tem questionado a supremacia dos EUA, seja ao tentar proteger-se de bloqueios navais por meio da construção de ilhas artificiais no Mar da China ou ao criar, em 2015, um sistema de financiamento paralelo ao Banco Mundial e ao FMI com o banco dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Em resposta à crescente influência chinesa, por sua vez os EUA têm celebrado acordos comerciais bilaterais e regionais (a exemplo do Acordo de Associação Transpacífico, de 2015) restringindo a liberalização do comércio mundial, não mais vantajosa a eles. Isso inevitavelmente terá consequências para os fluxos do comércio marítimo, seja para assegurá-los ou restringi-los.

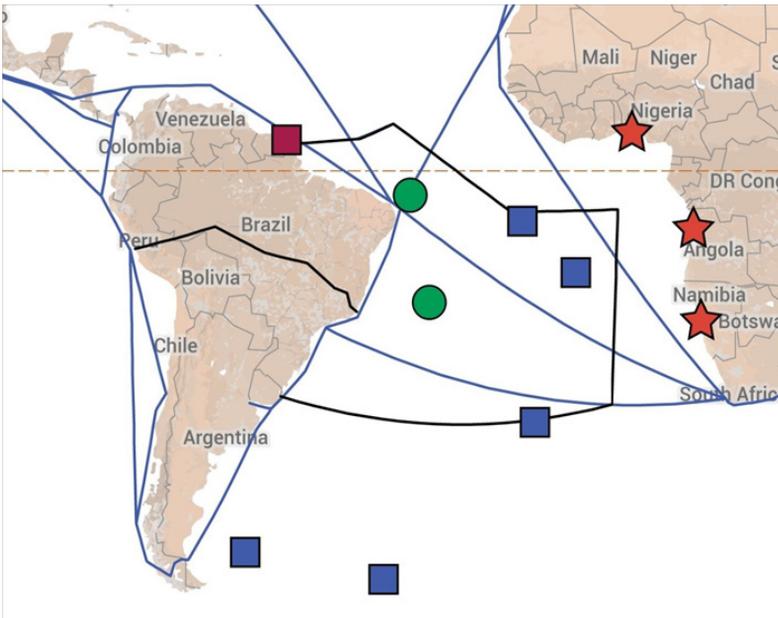
Criar uma alternativa ao canal do Panamá revela o interesse da China no Atlântico Sul. Com inauguração prevista para 2029, o canal interoceânico em construção na Nicarágua terá capacidade para embarcações superpesadas (Cf. SALARICHS, 2014). Vale dizer que a Rússia manifestou interesse em fazer patrulha sobre o canal (GAZETA RÚSSIA, 2014). A Rússia também tem questionado os EUA em busca de acesso ao Mar Negro (na Criméia) e ao Mar Mediterrâneo (na Síria).

Esses fatos, somados à formação de blocos de preferência comercial, prenunciam uma multipolaridade no século XXI. Isso impõe a adesão a uma potência ou, como alternativa, a posse de meios dissuasórios capazes de

assegurar autônoma. Daí a importância de se ter capacidade para desenvolver, construir e operar submarinos nucleares.

A futura negociação que irá impor condições ao submarino nuclear brasileiro nos parece passar pela relação do País com as potências militares e nucleares. Diante da presença de algumas dessas potências no Atlântico Sul, possuir submarinos nucleares poderá gerar protagonismo para o Brasil na região. Diante desse cenário, em que incluímos hipoteticamente a China, formulamos o seguinte mapa a fim de exercitarmos uma reflexão sobre o papel que cabe ao Brasil no Atlântico Sul.

MAPA Atlântico Sul: tráfego mercante e potências



-  Principais rotas marítimas mercantes (incluído o futuro canal na Nicarágua)
-  Área SAR brasileira (salvamento e resgate)
-  Traçado provável da Ferrovia Transoceânica
-  Ilhas brasileiras. N-S: Fernando de Noronha (com aeródromo) e Trindade (sem aeródromo)
-  Ilhas britânicas. N-S: Ascensão (com base aérea), Santa Helena (com aeródromo), Tristan de Cunha (sem aeródromo), Falklands (com base aérea) e Geórgia do Sul e Sandwich do Sul (sem aeródromo)
-  Guiana Francesa. Território ultramarino francês (com base aérea)
-  Possíveis bases navais chinesas. N-S: Porto Lagos (Nigéria), Porto de Luanda (Angola) e Walvis Bay (Namíbia)

Podemos observar, no mapa, que a maior parte dos trechos das rotas de comércio marítimo entre os oceanos Índico e Pacífico, no hemisfério sul, estão sob responsabilidade brasileira para a realização de salvamento e resgate. Denominada “área SAR”, tal região nos parece ser a única e legítima região sob influência militar brasileira em tempo de paz<sup>9</sup>.

Diante do cenário prospectivo que visualizamos, podem ser identificadas cinco potências com capacidade de emprego militar no Atlântico Sul. Duas com capacidade permanente: EUA e China. E três com capacidade relativamente limitada na região: Brasil, Reino Unido (possuidor de cinco ilhas/arquipélagos) e França (na Guiana Francesa). Estes dois últimos países possuem natural interesse no possível incremento da capacidade dissuasória brasileira. Frisa-se que Reino Unido é um provedor tradicional de meios de superfície para o Brasil e a França, como já apontada, é parceira no programa de desenvolvimento de submarinos.

Como é fácil notar do mapa, a capacidade de operação naval por tais países na região é bastante influenciável por uma força naval brasileira fortalecida. Vale dizer, nesse sentido, que a OTAN tem sinalizado a necessidade de o Brasil exercer maior presença no Atlântico Sul, o que parece ter sentido com o deslocamento das preocupações para o Oceano Pacífico, por parte dos EUA, o grande patrocinador dessa organização.

Do que já dissemos da posição dos EUA, de não apoiar o fortalecimento de lideranças regionais, a expectativa é que dificultem o máximo possível essa negociação com a AIEA. Ainda que consintam com o Brasil ter submarino nuclear – e isso somente parece ocorrer se for de seu interesse estratégico, a exemplo de restringir a atuação chinesa na região não irão querer que o precedente seja alegado por outros países também interessados em operar submarinos nucleares. De modo que nos parece difícil vislumbrar apoio sincero dos EUA.

Acrescentamos bases navais chinesas na costa ocidental africana por nos parecer crível o interesse da potência emergente em possuir ou utilizar bases navais em países com os quais tem desenvolvido forte cooperação militar. Destaca-se, nesse sentido, que o governo chinês reconhece a Nigéria como um aliado estratégico. Nesse caso, por existirem interesses em recursos naturais africanos, parece natural que sejam asseguradas bases navais, próprias ou aliadas, para o reabastecimento dos seus navios de escolta, principalmente, a fim de não depender tão somente das rotas pelo Oceano Pacífico.

<sup>9</sup> Reputamos despropositadas as manifestações no sentido de uma suposta influência brasileira para além disso, notadamente diante de nossos limitados meios navais e do princípio de não-intervenção, previsto na Constituição Federal (art. 4º, IV).

Impera destacar, no entanto, que a informação de construção dessas bases navais pela China, não obstante ter sido reproduzida em diversos veículos de mídia, foi veementemente refutada pelo governo chinês em novembro de 2014<sup>10</sup>. Em face disso, apesar de podermos estar totalmente equivocados, mantivemos a especulação. Resta saber o quanto uma aproximação do Brasil com a China pode prejudicar a negociação com a AIEA. E o quanto o Brasil estaria disposto a sacrificar em prol de nosso principal parceiro comercial.

Para responder a segunda questão é necessário avaliar a importância da liberdade de navegação para o Brasil. O Brasil representa menos de 1% do comércio mundial (COMEX DO BRASIL, 2015), seja pela incapacidade de produção de manufaturas competitivas seja pela localização geográfica afastada dos grandes mercados e fluxos comerciais. Nosso isolamento torna as exportações responsáveis por apenas 11% da composição do PIB (Jornal Folha de S. Paulo, 30 ago. 2015).

Desde 2009, a China se tornou nossa maior parceira comercial (BRASIL, 2015), contudo esse destino representa apenas 20% de nossas exportações. Apesar de estarmos sujeitos às oscilações da economia chinesa, como agora em que a queda do seu crescimento econômico derrubou o preço das *commodities* (cuja exportação, e conseqüente entrada de moeda, evita uma crise cambial), entendemos que a China depende mais do Brasil do que o contrário pelas questões internas chinesas já referidas.

Isso demonstra o porquê é tão importante para os chineses a integração com a economia brasileira, que está fora dos acordos de preferência comercial realizados com os EUA. Essa aproximação entre os países foi notada com realização em 2012 da “parceria estratégica global” e, como já apontamos, com a implantação do banco dos BRICS e da Ferrovia Transoceânica. Vale dizer que as relações ainda têm muito espaço para crescimento, pois os chineses foram responsáveis por apenas 1,1% dos investimentos diretos realizados no Brasil no primeiro semestre de 2015 (Jornal Folha de S. Paulo, de 30 ago. 2015).

Exemplo desse investimento ocorre na zona econômica exclusiva brasileira. Vale lembrar que para os leilões de exploração petrolífera no pré-sal somente se interessaram uma empresa francesa e duas chinesas.

---

<sup>10</sup> CHINA, 2014. Feita a ressalva, dentre as bases navais noticiadas pelo sítio de notícias *The Namibian*, propagador originário, aparecia a de Djibuti, estrategicamente localizada no acesso ao Golfo de Aden, que não foi negada, em coletiva de imprensa, realizada em maio de 2015 *apud* CHINA, 2015.

As demais grandes petrolíferas não demonstraram interesse<sup>11</sup> – talvez tenham previsto a abrupta queda no preço do barril do petróleo, de US\$ 114 (junho/2014) para US\$ 45/ barril (agosto/2015), considerada a exploração do pré-sal viável somente a partir de US\$ 41/barril<sup>12</sup>.

## CONCLUSÃO

Historicamente as potências mundiais têm patrocinado teorias com fins de preservar seus interesses no mar. A emergência de novas potências vêm acompanhada pela construção ou resgate de teorias questionadoras do *status quo*. É próprio do direito tanto servir de instrumento para preservação como de questionamento do poder. No direito internacional do mar e do desarmamento, podemos ver esse duelo sustentado sobre as condições reais de poder.

O Conselho de Segurança da ONU, a quem compete determinar a licitude da guerra, é formado por um grupo permanente de países possuidores de armas e submarinos nucleares. É esse restrito grupo que detém a capacidade para o desenvolvimento e a construção de submarinos a propulsão nuclear. Tal como a Índia, o Brasil objetiva integrar o Conselho, sem que procure, entretanto, obter armas de destruição em massa.

O Brasil tem procurado dominar o ciclo completo do enriquecimento de urânio com vistas a extrair desta tecnologia ganhos considerados estratégicos. A estratégia naval brasileira se baseia na negação do uso do mar a potências que possam questionar nossa soberania. Importa para a defesa nacional conseguir operar submarinos nucleares, cujas capacidades dissuasórias são fundamentais ao longo da extensa e rica costa brasileira.

O programa nuclear brasileiro é fiscalizado pela ABACC, agência binacional com a Argentina, e pela AIEA. Com a entrada em operação esperada para 2025, o Brasil deverá entrar em negociação para o oferecimento de salvaguardas específicas que incluam a base de submarinos de Itaguaí, conforme pensamos que irá decorrer do Acordo Quadripartite.

---

<sup>11</sup> O próprio regime de partilha, adotado especificamente para as descobertas do pré-sal, teriam sido pensado para diminuir pressões estrangeiras que pudessem vir a ocorrer face ao monopólio da Petrobrás, petroleira controlada pelo governo brasileiro. Essa declaração foi dada por um engenheiro da companhia em palestra sobre geopolítica da energia ocorrida na Escola de Guerra Naval em 2014.

<sup>12</sup> Jornal Folha de S. Paulo, 16 ago.2015.

Os termos dessa negociação provavelmente serão influenciados pela expansão geopolítica de países como a China, que vem questionando a hegemonia dos EUA. À medida que aumentam seus poderes, os emergentes buscam reformular o poder decisório de organizações internacionais, como a AIEA. No caso dessa organização, aliás, destacam-se as desconfianças sobre sua imparcialidade.

No Atlântico Sul possuem territórios a França e o Reino Unido, membros da OTAN, os quais serão afetados diretamente pelo incremento da capacidade dissuasória brasileira. Os EUA, por sua vez, reativaram a Quarta Frota causando apreensão diante do início da exploração das reservas petrolíferas do pré-sal. De modo que para eles, que exercem bastante influência na AIEA, o submarino nuclear brasileiro parece ser um obstáculo a seu intento de livre navegação e manutenção da hegemonia sobre os mares.

Por outro lado, caso seja confirmada a especulação de que a China pretende ter bases navais na costa ocidental africana, estaria o Brasil instado a exercer “por delegação” o controle do Atlântico Sul, notadamente, diante do deslocamento do eixo do poder mundial para o Oceano Pacífico. Entretanto, não há oposição de interesses do Brasil com a grande potência emergente, nossa maior parceira comercial.

Procuramos demonstrar ainda que a China tem estreitado suas relações com o País, a fim de assegurar destino para suas manufaturas e, principalmente, assegurar o suprimento de sua demanda por produtos naturais. Essa aproximação entre os emergentes tem se manifestado no setor financeiro e comercial, o que une interesses desses países também sobre a liberdade de navegação nos mares.

Evidentemente sem esgotar os aspectos desta discussão, esperamos ter demonstrado que a negociação entre o Brasil e a AIEA será afetada, ainda que indiretamente, sobre o papel a ser exercido por esse meio de combate no Atlântico Sul diante do rearranjo da ordem global. E a importância desta negociação pioneira decorre do estabelecimento dos requisitos que assegurarão a legítima operação de um submarino nuclear por um país nuclearmente desarmado a servirem, potencialmente, de precedentes para o pleito junto à AIEA de demais países interessados em operar submarinos nucleares.

# THE NEGOTIATION OF SAFEGUARDS FOR THE BRAZILIAN NUCLEAR SUBMARINE

## ABSTRACT

In the next decade will come into operation the Brazilian nuclear submarine. Safeguards negotiation is necessary in order to ensure that its nuclear fuel is not diverted for hostile purposes. Brazil will be the first State Party to the NPT nuclear-disarmed to possess a nuclear submarine. So that the safeguards to be negotiated by Brazil and Argentina, ABACC and the IAEA, as required by Quadripartite Agreement, may serve as a precedent for other countries. We believe that the terms of the negotiation will be affected by the role that the submarine will play in the South Atlantic. Faced with a relative loss of US power and the interests of China to ensure safe sea routes to their trade, we conclude that the relationship between the powers will influence that negotiation.

**Keywords:** Brazilian nuclear submarine. Nuclear safeguards. Brazilian naval strategy. Atlantic Ocean.

## REFERÊNCIA

AIEA Department of Safeguards, Long-Term Strategic Plan (2012-2023), 2014. Disponível em: < [https://www.iaea.org/safeguards/symposium/2014/images/pdfs/LongTerm\\_Strategic\\_Plan\\_\(20122023\)-Summary.pdf](https://www.iaea.org/safeguards/symposium/2014/images/pdfs/LongTerm_Strategic_Plan_(20122023)-Summary.pdf). > Acesso em: 15 out. 2015.

BOBBIO, Norberto. *O terceiro ausente: ensaios e discursos sobre a paz e a guerra*. Barueri, SP: Manole, 2009.

BRASIL, 2013. Sítio oficial. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/nota-sobre-o-pre-sal-e-o-campo-de-libra>. > Acesso em: 08 out. 2015.

BRASIL, Sítio oficial. Disponível em: < <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/principal-parceiro-comercial-desde-2009-china-amplia-investimentos-no-brasil>. > Acesso em 15 out. 2015.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *EMA 305: doutrina básica da Marinha*. Brasília, 2014.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Decreto n. 6.703, de 18 dez 2008.

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

CHINA. Ministério da Defesa Nacional da República Popular da China. Disponível em: < [http://eng.mod.gov.cn/Press/2014-12/22/content\\_4559939.htm](http://eng.mod.gov.cn/Press/2014-12/22/content_4559939.htm). > Acesso em: 06 out. 2015.

CHINA. Ministério das Relações Exteriores da República Popular da China. Disponível em: < [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/xwfw\\_665399/s2510\\_665401/2511\\_665403/t1262859.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/2511_665403/t1262859.shtml). > Acesso em: 06 out. 2015.

COMEX DO BRASIL. Disponível em: < <http://www.comexdobrasil.com/brasil-setima-economia-mundial-tem-participacao-de-pais-pigmeu-no-comercio-internacional/>. > Acesso em: 09 set. 2015.

CORRÊA, Fernanda da Graça. O projeto do submarino nuclear na visão de seus protagonistas: uma análise histórica de Geisel a Lula (1974-2009). UNIFA: III Seminário de Estudos: Poder Aeroespacial e Estudos de Defesa, 2010.

FOLHA DE S. PAULO, 16 ago. 2015. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1672184-analistas-veem-pre-sal-em-xeque-com-queda-no-preco-do-petroleo.shtml> > Acessado em: 20 ago. 2015.

FOLHA DE S. PAULO, 30 out. 2015. Disponível em: < <http://m.folha.uol.com.br/mundo/2015/10/1700336-brasil-foi-alvo-de-ato-naval-semelhante-ao-que-os-eua-realizaram-na-china.shtml?mobile>. > Acesso em: 30 out. 2015.

FOLHA DE S. PAULO, de 30 ago. 2015. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1675448-efeitos-de-uma-forte-desaceleracao-chinesa-no-brasil-sao-superestimados.shtml>. > Acesso em: 09 out. 2015.

FRIEDMAN, George. *The next 100 years: a forecast for the 21st century*. 1st. ed. New York, Anchor Books, 2009.

GAZETA RÚSSA, 2014. Disponível em: < [http://gazetarussa.com.br/economia/2014/05/13/navios\\_russos\\_vao\\_patrolhar\\_area\\_do\\_grande\\_canal\\_interoceanico\\_25561](http://gazetarussa.com.br/economia/2014/05/13/navios_russos_vao_patrolhar_area_do_grande_canal_interoceanico_25561). > Acesso em 09 out. 2015.

KASSENOVA, Togzhan. *O caleidoscópio nuclear do Brasil: uma identidade em evolução*. Washignton: Carnegie Endowment for Intenational Peace, 2014.

MAHAN, Alfred T. *The Influence of Sea Power upon History (1660-1783)*. Toronto: General Publishing Company Ltd, 1987.

MOURA, José Augusto A. de. *A Estratégia naval brasileira no pós-guerra fria: uma análise comparativa com foco em submarinos*. Rio de Janeiro: FEMAR, 2014.

MOURA, José Augusto A. de. Os submarinos nucleares e o enriquecimento de urânio. Rio de Janeiro. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 18 n.1 p. 135-151 jan/jun, 2012.

ONU. Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. Convenção de Montego Bay, 10 de dezembro de 1982.

PAPE, Robert. *A, Bombing to Win Air Power and Coercion in War*. Londres: Cornell University Press, 1996.

PHILIPPE, Sébastien. Bringing law to the sea: safeguarding the naval nuclear fuel cycle. Publicado em 09 abr. 2014. Disponível em: < <http://thebulletin.org/bringing-law-sea-safeguarding-naval-nuclear-fuel-cycle7418>. >

SAGAN, Scott D.; Waltz, Kenneth N. Waltz. *The spread of nuclear weapons: em enduring debate*. 3th ed. New York - London: Norton, 2013.

SALARICHS, Mirlis Reyes. China em Latinoamérica: uma visão desde el canal de Nicaragua. *Revista da Escola de Guerra Naval* v.20, n.2, p. 277-300, 2014.

Recebido em: 09/11/2015

Aceito em: 09/02/2016

# NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

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, que publica artigos científicos, resenhas e comunicações.

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, com ênfase nas áreas Ciência Política e Relações Internacionais, 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 E COMPOSIÇÃO

A Revista só aceitará submissões de trabalhos inéditos (artigos e resenhas) relacionados a assuntos de Defesa em Geral, com ênfase nas áreas Ciência Política e Relações Internacionais e outras correlacionadas, não sendo permitida a sua apresentação simultânea em outro periódico.

**Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras devem ser enviados em duas versões, no formato word, sendo que uma delas não deve conter nenhuma referência que possa identificar o autor, para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br, tendo atenção especial no cumprimento dos itens: declaração de direito autoral, formato de apresentação e forma de apresentação da afiliação.**

Após o recebimento do artigo, será enviado um e-mail acusando o recebimento do mesmo e realizada uma avaliação preliminar com ênfase na forma e adequação a linha editorial, 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 as de , passarão por um 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) e que aguardará a primeira oportunidade de impressão.

A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores.

## **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 as mesmas existam) foi autorizada e que assume integral responsabilidade moral e/ou patrimonial, pelo seu conteúdo, perante terceiros.

## **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.

## INDICAÇÃO DE FINANCIAMENTO DO ARTIGO

### CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte:<[http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo\\_de\\_Boas\\_Praticas\\_Cientificas\\_2014.pdf](http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf)>

### PROCESSO DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista, que atenderem à política, 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 encaminha 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 julgarem 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, as mesmas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.**

Toda a 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-Executivo 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.



C A P E S



Pró-Defesa



Ministério  
da Defesa

**Projeto “CAPES/PRÓ-DEFESA: O Brasil e a Segurança no Atlântico Sul.”**

**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**